

Notitie

Aan
Fons Bennink

Kopie aan
Erik Willighagen (Alcedo)

Datum	Documentnummer	Project	Auteur
19-3-2024	22357420	OD NZKG	Corné van der Elst; Gert Put
Onderwerp	Beantwoording vragen rondom zonebeheer industrielawaai		

Met het oog op procedures rondom het bedrijf Tata Steel is DCMR Milieudienst Rijnmond door Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied gevraagd de onderstaande vragen te beantwoorden uit perspectief van collega-omgevingsdienst. Deze notitie geeft de vragen weer met daaronder de beantwoording. In de beantwoording gaan we niet in op de specifieke situatie van de omgeving van het industrieterrein waarop Tata Steel gevestigd is. Over die specifieke situatie en processen hebben wij ons ook niet op de hoogte gebracht, zodat onze beantwoording zo min mogelijk is beïnvloed door niet-Rijnmond gerelateerde informatie.

De volgende vragen zijn aan DCMR Milieudienst gesteld:

1. Hoe werkt een zonebeheermodel? Wie stelt het model op, zijn er eisen aan en zo ja, bij wie komen die vandaan? Zijn er eisen aan geluidsmetingen of mag dat in iedere regio zelf ingevuld worden?
2. Is het logisch dat Wijk aan Zee/een dorp binnen de geluidszone van een industrieterrein valt? Zijn er vergelijkbare situaties in de Rijnmond?
3. Wat is de relatie tussen vergunningen en het activiteitenbesluit?
4. Hoe worden de inwoners beschermd voor de wijzingen in het beleidsveld geluid door de aankomende Omgevingswet?
5. Wat is de toekomstige ontwikkeling op het gebied van wet- en regelgeving rondom geluid?

Vraag 1

Hoe werkt een zonebeheermodel? Wie stelt het model op, zijn er eisen aan en zo ja, bij wie komen die vandaan? Zijn er eisen aan geluidsmetingen of mag dat in iedere regio zelf ingevuld worden?

Antwoord

Alvorens deze vragen te beantwoorden, wordt eerst kort toegelicht wat verstaan wordt onder een gezoneerd industrieterrein, een zone en zonebeheer.

Een industrieterrein is een terrein dat bedoeld is voor grote bedrijven en (zware) industrie. In de Wet geluidhinder is bepaald dat rond een industrieterrein waarop deze 'grote lawaaimakers'

zich mogen vestigen, een geluidzone moet zijn vastgesteld. Overigens kunnen zich ook kleinere bedrijven en bedrijfsverzamelbedrijven op zo'n industrieterrein vestigen.

De geluidzone is het gebied rondom het industrieterrein (behalve het industrieterrein zelf) waar buiten de geluidbelasting maximaal 50 dB(A) mag bedragen. Met andere woorden: het totale geluid afkomstig vanaf het industrieterrein mag buiten de vastgestelde geluidzone nooit meer bedragen dan 50 dB(A). Wanneer een bedrijf een vergunning aanvraagt wat tot gevolg zou hebben dat ter plaatse van de zone de totale geluidbelasting van het industrieterrein meer dan 50 dB(A) gaat bedragen, moet de vergunning worden geweigerd. Tenzij de aanvrager maatregelen kan treffen zodat de overschrijding teniet wordt gedaan.

Uit bovenstaande blijkt dat er binnen de zone een beperkte hoeveelheid geluid beschikbaar is. Onder zonebeheer wordt dan verstaan: het bewaren van het overzicht over de beschikbare geluidruimte en het bewaken van de 50 dB(A) grenswaarde op de vastgestelde zonegrens. Voor sommige industrieterreinen is als hulpmiddel een geluidbeheerplan opgesteld. In zo'n plan wordt de beschikbare geluidruimte optimaal over de kavels verdeeld.

Zowel het industrieterrein als de zone is vastgelegd in het bestemmingsplan.

Hoe werkt een zonebeheermodel?

Een zonebeheermodel is een akoestisch rekenmodel waarin alle (relevante) bedrijven op het industrieterrein zijn opgenomen. In het model bestaat een bedrijf uit gebouwen en geluidbronnen zoals machines, vrachtwagens, activiteiten en geluidproducerende werkzaamheden. Ook de omgeving zoals woningen en afschermende objecten zijn in het model opgenomen. Met het rekenmodel kan de geluidbelasting van elk bedrijf afzonderlijk en van het gehele industrieterrein op de woningen in de omgeving en ter plaatse van de zonebewakingspunten worden berekend. In figuur 1 is als voorbeeld een akoestisch rekenmodel opgenomen van een deel van een industrieterrein. In figuur 2 is een 3D-weergave opgenomen. De rode punten zijn geluidbronnen, elk met een eigen geluidvermogen en bedrijfsduur (de tijd dat een bron in de dag-, avond- en nachtperiode in bedrijf is).

Met het zonebeheermodel kan dus de geluidbelasting van het totale industrieterrein op de woningen en op de zone worden berekend. Zo kan worden bewaakt dat de zonegrens niet wordt overschreden.

Wanneer een bedrijf zich op het terrein wil vestigen, zal het bij de vergunningaanvraag een akoestisch rapport en rekenmodel moeten indienen. In het rapport moeten alle relevante werkzaamheden worden vermeld. Van relevante geluidbronnen moet aan de hand van geluidmetingen het bronvermogen worden bepaald. Bij bronnen waar betrouwbare literatuurgegevens van beschikbaar zijn, mag ook van die gegevens worden uitgegaan. Met het model wordt de geluidbelasting naar de omgeving berekend. Het bevoegd gezag beoordeelt vervolgens de aanvraag. Het aangeleverde rekenmodel wordt ingevoerd in het zonebeheermodel en de geluidbelasting ten gevolge van het gehele terrein wordt opnieuw berekend. Wanneer uit het zonebeheermodel blijkt dat door de komst van het nieuwe bedrijf de zone wordt overschreden, dan mag er geen vergunning worden verleend. Het bedrijf zal een nieuwe aanvraag moeten indienen waarbij maatregelen zijn genomen zodat het alsnog inpasbaar is. Wanneer dat niet mogelijk is, zal het bedrijf een andere locatie moeten zoeken. Wie stelt het model op, zijn er eisen aan en zo ja, bij wie komen die vandaan?

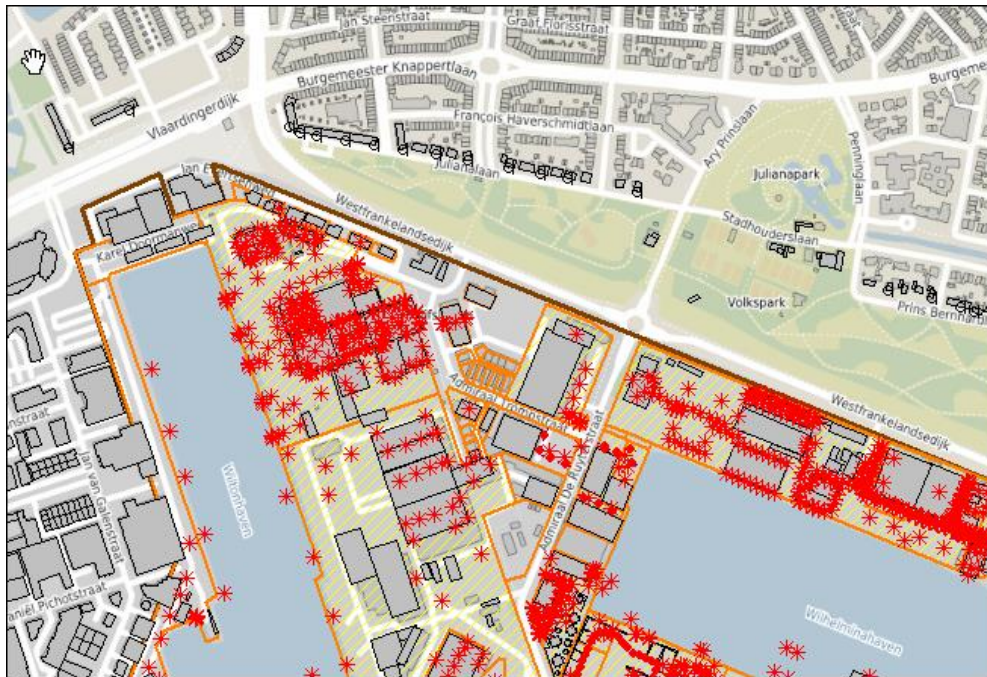
Het zonebeheer is een taak van de zonebeheerder. Dit is de gemeente waarin het industrieterrein geheel of hoofdzakelijk is gelegen. Wanneer een industrieterrein door de provincie is aangewezen als een terrein van regionaal belang, is de provincie is zonebeheerder.

Het is dus de gemeente of de provincie die het model opstelt. Vaak is dit met hulp van een Omgevingsdienst en/of een akoestisch adviesbureau.

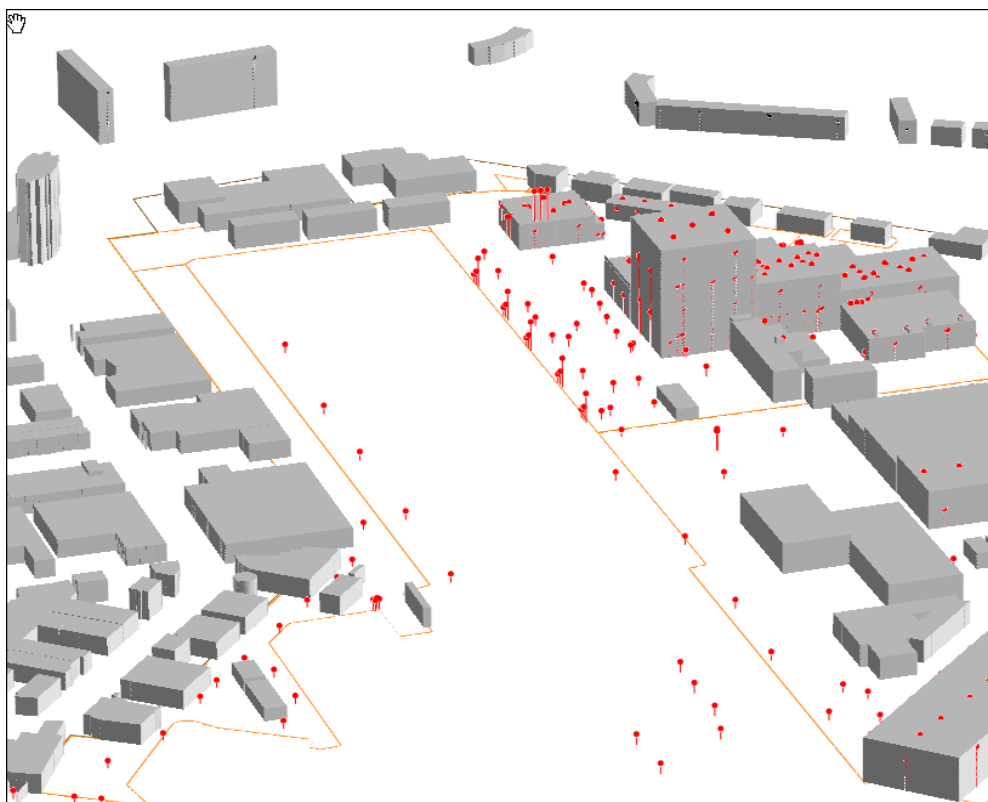
Er zijn eisen verbonden aan het zonebeheermodel. Deze zijn opgenomen in het Reken- en meetvoorschrift geluid 2012 en in de daarin genoemde Handleiding meten en rekenen Industrielawaai 1999 (HMRI). Dit is vastgestelde wetgeving.

Zijn er eisen aan geluidsmetingen of mag dat in iedere regio zelf ingevuld worden?

Ja, er zijn eisen aan de wijze waarop geluidmetingen moeten worden uitgevoerd. Deze zijn opgenomen in de bovengenoemde HMRI. De HMRI is gebaseerd op ISO-normen, NEN-normen en NEN-EN-normen. Dit zijn geen regionale eisen, maar nationale en internationale eisen en mogen dus niet 'zelf ingevuld' worden. Wel mag van de HMRI worden afgeweken, mits goed gemotiveerd. Maar dit is niet regio afhankelijk.



Figuur 1 Akoestisch rekenmodel van een deel van een industrieterrein



Figuur 2 3D-weergave van figuur 1

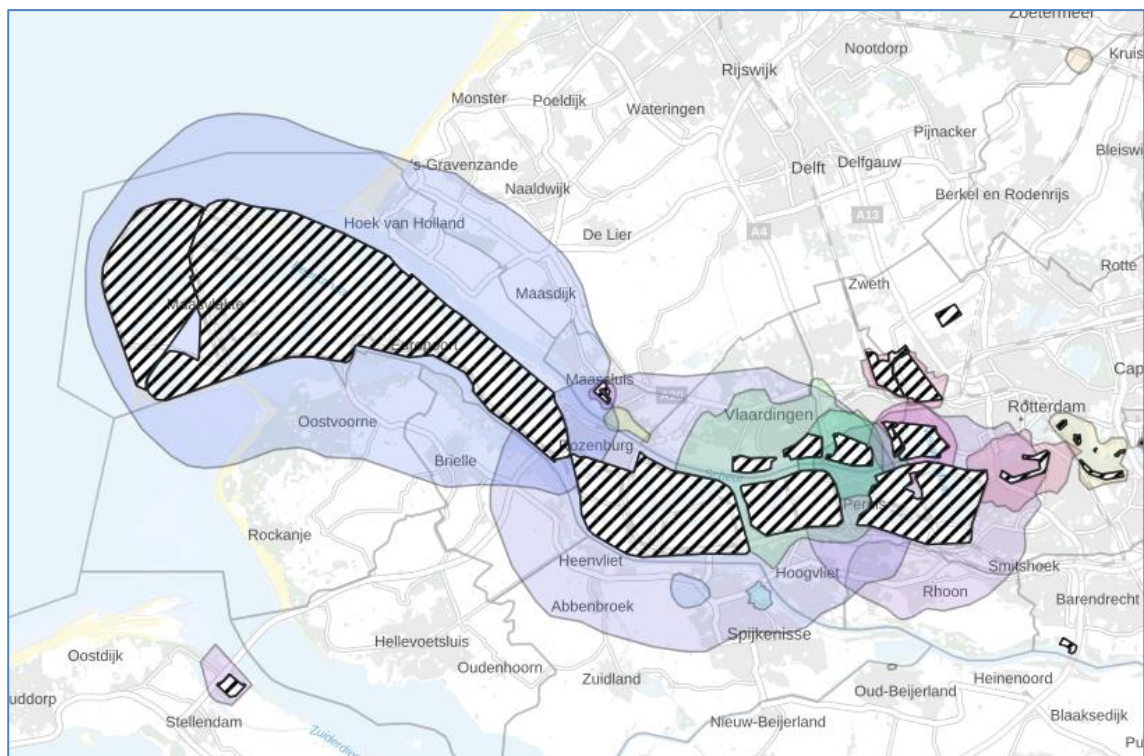
Vraag 2

Is het logisch dat Wijk aan Zee/een dorp binnen de geluidszone van een industrieterrein valt? Zijn er vergelijkbare situaties in de Rijnmond?

Antwoord

Nederland is een dichtbevolkt gebied. Het is daarom niet ongebruikelijk dat er zich woningen bevinden binnen de geluidzone van een industrieterrein. In figuur 3 is ter illustratie een deel van de zones in het Rijnmondgebied weergegeven. De gearceerde gebieden zijn industrieterreinen, de gekleurde gebieden de zones rondom deze terreinen. Er zijn zeer veel woningen gelegen binnen deze zones. Op deze woningen is, bij volledige benutting van de geluidruimte van het industrieterrein, het geluidniveau logischerwijs hoger dan de 50dB(A)-etmaalwaarde op de buitengrens van de geluidzone.

Hoe de zone rondom Tata Steel tot stand is gekomen, is ons niet bekend. Maar gelet op de afstand tot de woningen en het karakter van Tata Steel (zware industrie met een relatief grote zone) is het naar onze mening niet onlogisch dat er zich woningen binnen de zone bevinden. Het is overigens toegestaan om nieuwe woningen binnen een zone te realiseren. Zolang de geluidbelasting maar niet meer bedraagt dan 55 dB(A) en de woningen zich niet op het industrieterrein bevinden. Dus ook als zich geen woningen binnen de zone bevinden, het is wel mogelijk dat die er in de toekomst komen.



Figuur 3 Een deel van de industrieterreinen en zones in het Rijnmondgebied

Vraag 3

Wat is de relatie tussen vergunningen en het Activiteitenbesluit?

Antwoord

Het Activiteitenbesluit milieubeheer is een algemene maatregel van bestuur die regels bevat voor bedrijven en instellingen, zogenaamde inrichtingen, met betrekking tot milieubelasting. Het Activiteitenbesluit is van toepassing op een breed scala aan activiteiten, die in omvang en milieubelasting relatief eenvoudig te beheersen zijn.

De milieu impact van bepaalde activiteiten kan dusdanig zijn, dat een nadere belangenafweging nodig is en deze activiteiten niet onder de algemene maatregel van bestuur kunnen vallen. Die activiteit zijn daarom aangewezen als vergunningplichtig. Als een bedrijf dergelijke activiteiten uitvoert, valt het bedrijf niet meer onder de werking van het Activiteitenbesluit voor wat betreft het aspect geluid. Voor dat bedrijf wordt in een omgevingsvergunning milieu een specifiek toegesneden set geluidvoorschriften voorgeschreven. Deze geluidvoorschriften worden afgewogen met in acht name van de Handreiking vergunningverlening industrielaai. Voor bedrijven op een industrieterrein geldt dat het zogenaamde langtijdgemiddelde geluidniveau van de bedrijfsactiviteiten moeten passen binnen de maximaal toegestane geluidbelasting van de geluidzone. In sommige gevallen kunnen de regels in een vergunning strenger zijn dan de regels in het Activiteitenbesluit, afhankelijk van de specifieke situatie.

Eerder gemaakte belangenafwegingen voor wat betreft de toegestane hoogte van de geluidbelasting worden niet opnieuw gemaakt. Als de activiteiten inpasbaar zijn binnen de zone mogen deze in het kader van de omgevingsvergunning milieu uitsluitend worden geweigerd als bijvoorbeeld een vastgesteld geluidbeheersplan zich hiertegen verzet. Het beheersinstrument moet dan wel in het ruimtelijk spoor, bijvoorbeeld een bestemmingsplan, zijn geborgd.

Pieken (maximale geluidsniveaus) worden volgens de Handreiking vergunningverlening industrielawaai getoetst op de omliggende gevoelige bestemmingen en mogen de van toepassing zijnde grenswaarden niet overschrijden.

De relatie tussen vergunningen en het Activiteitenbesluit is dus dat het Activiteitenbesluit in de meeste gevallen de regels bevat voor bedrijven en instellingen om de milieubelasting te beperken en dat vergunningen alleen nodig zijn als er specifieke omstandigheden zijn die niet door het Activiteitenbesluit worden gedekt.

De regels in het Activiteitenbesluit of vergunning zijn bindend en handhaving hiervan wordt gedaan door de gemeente of de provincie al dan niet gemandateerd aan een Omgevingsdienst.

Vraag 4

Hoe worden de inwoners beschermd voor de wijzingen in het beleidsveld geluid door de aankomende Omgevingswet?

Antwoorden

Inwoners worden onder de Omgevingswet op grotendeels vergelijkbare wijze beschermd als onder de huidige systematiek. In sommige situaties in Nederland worden inwoners indirect beschermd door de geluidbelasting te monitoren op referentiepunten. Onder de Omgevingswet worden woningen standaard indirect beschermd op basis van omgevingswaarden op zogenaamde geluidproductieplafonds.

Bij de overgang naar de systematiek van de Omgevingswet moeten de omgevingswaarden eenmalig worden vastgesteld. Hierbij zijn de ruimtelijke mogelijkheden binnen de huidige geluidzone bepalend voor deze vaststelling. De transitie moet in eerste aanleg beleidsneutraal worden uitgevoerd. Beleidsneutraal betekent zonder wijziging van de toegelaten hoeveelheid geluid. Eventuele aanpassingen van de bewakingswaarden mogen wel direct daaropvolgend worden doorgevoerd, maar hiervoor is een gedegen afweging volgens de procedures van de Omgevingswet nodig.

In de nieuwe systematiek zullen aangepaste uitgangspunten gelden. De aanpassingen zijn de volgende:

- Onder het huidige systeem wordt per bedrijf gerekend met de zogenaamde representatieve bedrijfssituatie, ook wel de 13^e dag genoemd. Dit betreft de maximale bedrijfssituatie die meer dan 12 keer per jaar optreedt. In de nieuwe systematiek zal de jaargemiddelde geluidbelasting van alle bedrijfssituaties samen worden gehanteerd binnen het zonebeheer. Met name voor discontinue bedrijven zal dit kunnen leiden tot een lagere uitkomst van het totaal optredende geluid. Het over een jaar gemiddelde geluid is dan immers minder dan het geluid op de '13^e dag'. Als een industrieterrein veel discontinue bedrijven bevat, kan door dit rekenverschil geluidruimte beschikbaar komen. Het bevoegd gezag kan ervoor kiezen deze vrijkomende geluidruimte weg te nemen uit de geluidszone, onder de Omgevingswet aandachtsgebied genoemd, en de omgevingswaarden te verlagen.
- Als het geluid van afgemeerde schepen, ook wel nestgeluid genoemd, was uitgesloten bij vaststelling van de zone, mag de bewakingswaarde met dit geluid worden verhoogd. Binnen de Omgevingswet is deze activiteit namelijk aangewezen als milieubelastende activiteit en zal het geluid hiervan aan het industrieterrein wordt toegerekend. In het Rijnmonds werkgebied van Rijnmond is geluid van afgemeerde schepen niet opgenomen in de huidige zones, waardoor dit waarschijnlijk tot een verhoging van de bewakingswaarde zal gaan leiden.

- Het geluid vanwege het rijden met treinen binnen rangeerterreinen wordt niet meer toegerekend aan het industrieterrein. Geluid vanwege treinen zal worden toegerekend aan het doorgaand spoor. In het Rijnmonds werkgebied zal dit tot een verlaging van de bewakingswaarde gaan leiden.

De rekenverschillen tussen de huidige en de nieuwe rekensystematiek zijn geaccepteerd bij vaststelling van de Omgevingswet. De eerste beleidsneutrale omzetting mag worden uitgevoerd zonder dat daarvoor een volledige procedure wordt gevolgd. Bij een beleidsneutrale omzetting is dan ook geen inspraak mogelijk.

Vraag 5

Wat is de toekomstige ontwikkeling op het gebied van wet- en regelgeving rondom geluid?

Beantwoording

Ten eerste zijn wijzigingen te verwachten vanwege de komst van de Omgevingswet, zoals verwoord in de beantwoording van vraag 4.

Het huidige wetstelsel kent een vergevorderde set van juridische uitspraken, zogenaamde jurisprudentie. Hierdoor is de interpretatie van de wettekst behoorlijk goed uitgekristalliseerd. Het grijze gebied is daarmee beperkt. De Omgevingswet zal leiden tot onduidelijkheid over de interpretatie van nieuwe wetsartikelen. Of de Omgevingswet tot aanvullende veranderingen zal zorgen, wordt deels bepaald door nieuwe jurisprudentie. Dit zal niet direct leiden tot veranderingen, zolang de huidige vergunningen van kracht blijven.

De Omgevingswet laat veel rijksregels van het huidige systeem los. Zo wordt de invulling van het industrieterrein in mindere mate geregeld door het rijk. Daarom moet het bevoegd gezag dit zelf regelen in de planregels van het omgevingsplan. Hoe dit wordt uitgewerkt is in grote mate vrijgelaten aan het bevoegd gezag. Ofwel, het gebied van mogelijke ontwikkelingen, uiteraard binnen de grenzen van zone, is groter.

Anderzijds schrijft de Omgevingswet een binnenwaarde voor het gezamenlijke geluid voor, zodat al het geluid samen wordt berekend in plaats van de meer sectorale benadering van het oude stelsel.

Of er negatieve gevolgen kunnen ontstaan voor omwonenden van industrieterreinen is dus deels afwachten.

De Omgevingswet vraagt iets meer aandacht voor gezondheid. Bij ieder besluit moet het thema worden meegenomen bij de afwegingen. Het geluid vanwege bedrijven op een industrieterrein zal ook onder de Omgevingswet worden getoetst aan de omgevingswaarden. Het aspect gezondheid moet al een rol hebben gespeeld bij de afweging van deze omgevingswaarden.