

geluidsactieplannen wegverkeer en spoorverkeer

Ontwerp actieplannen voor de 2de fase van het omgevingslawaai van wegverkeer en spoorverkeer

Datum van goedkeuring **19 mei 2016**

Volgnummer **2016 | 010**

Coördinator + e-mailadres **Ir. Dirk Uyttendaele, dirk.uyttendaele@minaraad.be**

Mevrouw Joke Schauvliege
Vlaams minister van Omgeving,
Natuur en Landbouw
Koning Albert II-laan 20 bus 1
1000 Brussel

Datum **19 mei 2016**

Uw referentie **K37/2016/60330-14575**

Onze referentie **02/L3/2016/266**

Betreft **Ontwerp actieplannen voor de 2de fase van het omgevings-
lawaai van wegverkeer en spoorverkeer**

Mevrouw de Minister,

De Minaraad ontving uw adviesvraag van 30 maart 2016 op 1 april 2016. De toegestane adviestermijn bedroeg zestig dagen, hetgeen ruimer is dan de voorgeschreven termijn van een maand (VLAREM II, art.2.2.4.4.1, §8). De adviesvraag loopt parallel met het openbaar onderzoek van 15 april tot 15 mei 2016 (B.S. 8 april 2016).

Het juridische kader voor de voorliggende actieplannen is de Europese Richtlijn Omgevingslawaai¹, die in VLAREM II (art.1.1.2., afdeling 2.2.4.) gedeeltelijk werd omgezet in Vlaamse regelgeving.

Aansluitend formuleert de Raad een aantal opmerkingen en aanbevelingen bij de voorliggende ontwerp-actieplannen.

De timing van het Vlaamse Gewest loopt achterop tegenover de Richtlijn Omgevingslawaai. Het schema waarop strategische geluidsbelastingskaarten en geluidsactieplannen moeten worden vastgelegd zijn bepaald in de Richtlijn en zijn omgezet in VLAREM II (artikel 2.2.4.4.1). Uit een vergelijking met de gerealiseerde termijnen blijkt dat het Vlaamse Gewest de op-

¹ Richtlijn 2002/49/EG van het Europees Parlement en de Raad van 25 juni 2002 inzake de evaluatie en de beheersing van omgevingslawaai. Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen 18.7.2002, L 189/12-25.

gelegde termijnen niet haalt. In zijn advies² over het ontwerp actieplan omgevingslawaai luchthaven Brussel-Nationaal (2^{de} ronde) stelde de Raad vast dat de vertraging gemiddeld meer dan twee en een half jaar bedroeg voor de actieplannen. Rekening houdend met de voorliggende plannen zal die vertraging eerder oplopen tot drie en een half jaar. De Raad dringt andermaal aan op inspanningen om de timing alsnog zo goed mogelijk te respecteren. Voor de strategische geluidsbelastingkaarten blijft die vertraging status quo. Dat is ook logisch aangezien art.7, 5. van de Richtlijn stelt: "*De strategische geluidsbelastingkaarten worden ten minste om de vijf jaar, te rekenen vanaf de datum van hun opstelling, opnieuw bezien en zo nodig aangepast.*" Daardoor bepaalt de datum van de 1^{ste} opstelling de opeenvolgende referentiedata.

De actieplannen zijn conform aan de Richtlijn en identiek qua aanpak. De Raad stelt vast dat de plannen - voor zover hij daarover kan oordelen - formeel voldoen aan de minimumeisen die zijn opgelegd via bijlage V bij de Richtlijn, die werden overgenomen in onder bijlage 2.2.4.5 van VLAREM II. Deze minimumeisen zijn ook opgenomen in de actieprogramma's zelf onder 6.3 Geluidsactieprogramma's. Anderzijds lijken de plannen niet grensverleggend (zie verder: hoge plandrempels, belangrijke maatregelen voor andere beleidsniveaus, beperkt budget, ...).

Beide ontwerpplannen zijn ook volgens hetzelfde stramien opgebouwd, dat wel vormelijk afwijkt van de lijst met minimumeisen. De eenvormige aanpak bevordert wel de toegankelijkheid van de dossiers. De Raad merkt wel op dat actieplannen inzake de agglomeraties anders zijn opgebouwd. Hij beveelt aan om alle toekomstige plannen steeds op hetzelfde stramien te enten.

Terminologie geluidsplanning of geluidsactieplanning. De Raad merkt op dat VLAREM II de begrippen geluidsactieprogramma en geluidsplanning definieert, maar niet de term "geluidsactieplanning". De Raad gaat er van uit dat met de term "geluidsactieplanning" de "geluidsplanning" wordt bedoeld. Hij suggereert om overal de correcte term te gebruiken.

En aangezien de term "geluidsactieplan" taalkundig zowat het midden houdt tussen "geluidsplan" en "geluidsactieprogramma" is het ook zinvol na kijken of het onderscheid tussen een plan en een programma overal consequent is gebruikt.

Actieplannen beter structureren. De plannen bevatten zowel een opsomming van bestaande acties uit de 1^{ste} fase als acties voor de komende planperiode. Deze acties zijn vaak niet zeer verschillend. Toch zijn de be-

² Minaraad, Briefadvies van 17 december 2015 over het ontwerp van actieplan omgevingslawaai (tweede ronde) voor de luchthaven, 2015|028

schrijvingen afwijkend en zijn de toelichtingen niet overal afgestemd of gelijklopend. Een goed voorbeeld is "retrofitting" dat over het actieplan spoorverkeerslawaai meerdere keren aan bod komt, maar nergens een éénduidige omschrijving of formulering bevat.

Afstemming verbeteren. De Raad merkt op dat de plannen niet altijd duidelijk zijn met betrekking tot hun afstemming tot de actieplannen van fase 1. Het is bijvoorbeeld niet duidelijk hoe de prioritaire lijsten van de 1^{ste} en van de 2^{de} fase op elkaar inwerken en zelfs of ze op elkaar inwerken. Wordt eerst de 1^{ste} prioriteitenlijst afgewerkt? Worden de situaties met de meeste hinder eerst aangepakt, ongeacht of ze uit de 1^{ste} of 2^{de} fase komen?

In de ontwerpplannen (1^{ste} fase) waarover de Raad in 2010³ adviseerde waren geen plandrempelwaarden opgenomen. De Raad ging daardoor in op het concept van, door de betrokken administraties, vertrouwelijk geachte en niet-gepubliceerde referentiewaarden. De Raad stelt vast dat in de actieplannen van de 2^{de} fase de plandrempel voor het wegverkeer op 70 dB is vastgelegd en voor spoorwegen op 75 dB. Het ontwerp actieplan (bv. Wegverkeerslawaai p.31) geeft aan dat hinder optreedt vanaf een L_{den} -niveau van 42 dB en dat gezondheidseffecten zoals een hoge bloeddruk of ischemische hartziekten kunnen optreden vanaf een L_{den} -niveau van respectievelijk 50 dB en 60 dB. In dat opzicht lijkt een plandrempel van 70 dB hoog. De Raad heeft er echter begrip voor dat een beleid ergens moet beginnen en dat niet alle problemen ineens kunnen aangepakt worden.

De Raad zou het echter wel op prijs stellen mocht een indicatieve situering van de aanpak van de geluidshinder door wegen en spoorwegen aangeven binnen welke termijn welke resultaten gehaald kunnen of moeten worden. Dat kader kan uiteraard pas volledig ingevuld worden nadat de concrete dosis-effectrelaties in de richtlijn Omgevingslawaai zijn ingevuld (cf. Ontwerp actieplan wegverkeerslawaai, p.24-25).

Geen echte evaluatie van de acties in uitvoering van fase 1. De Raad stelt vast dat voor diverse groepen van maatregelen in de ontwerpen van actieplan wordt vermeld welke initiatieven er genomen zijn. Dit geeft weliswaar een overzicht van de inspanningen, maar niet van de resultaten. De Raad acht het mogelijk dat het (nog) te vroeg is om de resultaten van die inspanningen in concrete cijfers om te zetten. Dus vraagt hij ofwel dat de resultaten van de inspanningen, hoe fragmentair die ook mogen zijn, en/of de motivatie waarom het (nog) niet mogelijk is om resultaten mee te delen, in het actieplan te vermelden.

³ Minaraad, Advies van 28 januari 2010 betreffende de actieplannen omgevingslawaai van wegverkeer, spoorwegverkeer en van de luchthaven Brussels Airport, 2010|2

Volgens de Raad kan de evaluatie van de effectiviteit van de maatregelen niet enkel gebaseerd zijn op de resultaten van een SLO, zoals bijvoorbeeld vermeld in de Beleidsnota Omgeving 2014-2019⁴. Dergelijke informatie is nuttig maar niet doorslaggevend. Het SLO is immers gebaseerd op enquêtes die bij de bevolking toetsen hoe zij de leefbaarheid van de leefomgeving aanvoelt.

Beperkte budgetten. De Raad neemt akte van het gegeven dat AWW alles inbegrepen jaarlijks ca. 20 miljoen euro spendeert voor het uitvoeren van geluidswerende maatregelen aan wegen. Om de resterende projecten van de prioriteitenlijst (1^{ste} fase) uit te voeren is nog ca. 50 miljoen nodig. Voor 2015 was een budget voorzien van 6,2 miljoen, een forse daling tegenover de 21,8 miljoen in 2010, maar een stijging t.o.v. de 1,8 miljoen in 2013.

De Raad stelt vast dat het budget beperkt is, dat hierbij ook nog rekening moet worden gehouden met het budget dat nodig zal zijn voor het aanpakken van de knelpunten uit de 2^{de} fase en dat hiermee slechts een aanpak van de prioriteiten waar de plandempels zijn overschreden wordt bestreken.

Voor de financiering van acties door de Vlaamse Overheid (inzake ruimtelijke ordening en bouwen) met betrekking tot omgevingslawaaï van spoorwegen is amper 50.000 euro nodig en voorzien voor "Onderzoek naar de mogelijkheden van de invoering van een gewestelijk isolatievoorschrift". Het budget voor de financiering van de maatregelen tegen omgevingsgeluid door spoorwegen dient bijgevolg door andere beleidsniveaus voorzien te worden.

De netto-opbrengst van de kilometerheffing wordt geraamd op 315 miljoen euro, waarvan 181 miljoen euro naar de algemene begroting vloeit. Van het restant zal naar verwachting recurrent 100 miljoen euro aangewend worden voor het verbeteren van de weginfrastructuur, en een ca. 41 miljoen voor bijkomende flankerende maatregelen⁵. De Raad stelt ook vast dat de inkomsten van de kilometerheffing (nog) geen externekostenheffing omvat, en bijgevolg - volgens de richtlijn 2011/76/EU⁶ - niet kan aangewend worden voor de verduurzaming van het vervoer, met name om de

⁴ Schauvliege J., Beleidsnota 2014-2019 Omgeving, Een maatschappelijk gedragen en geïntegreerd omgevingsbeleid voor een kwaliteitsvolle leefomgeving, p.14, 50 van 76.

⁵ Vlaams Parlement, Commissie voor Mobiliteit en Openbare Werken, Commissievergadering 4 februari 2016.

⁶ Richtlijn 2011/76/EU van het Europees Parlement en de Raad van 27 september 2011 tot wijziging van Richtlijn 1999/62/EG betreffende het in rekening brengen van het gebruik van bepaalde infrastructuurvoorzieningen aan zware vrachtvoertuigen. Publicatieblad van de Europese Unie 14.10.2011, L 269/1-16.

door het wegvervoer veroorzaakte verontreiniging aan de bron te verminderen of de gevolgen ervan aan de bron te beperken. Daarom vraagt de Raad om bij de toewijzing van het deel infrastructuurheffing van de kilometerheffing, waarvan 100 miljoen voor de verbetering van de weginfrastructuur en 41 miljoen voor flankerende maatregelen, waar mogelijk rekening te houden met de bestrijding van het veroorzaken van geluidshinder (o.a. inzake geluidsarme wegverhardingen). De Raad vraagt ook om het verband tussen de inkomsten van de kilometerheffing en hun besteding in het kader van de bestrijding van het omgevingslawaaï door wegverkeer explicieter op te nemen in het actieplan.

Terloops merkt de Raad op dat de modaliteiten van kilometerheffing voor Vlaanderen opgenomen zijn in het decreet van 3 juli 2015 en niet in het Programmadecreet van 18 mei 2015 (Ontwerp actieplan Wegverkeerslawaaï, 10.6 Mechanisme financiering van de maatregelen, p.61).

Prioritering van maatregelen. De Minaraad vindt dat voor de prioritering voor het nemen van maatregelen rekening moet gehouden worden met de planologische bestemming van het gebied waarin woningen gebouwd zijn (woon- en woonuitbreidingsgebieden versus andere bestemmingen) en met de al dan niet zone-vreemdheid van die woningen. Hieronder ligt een fundamentele discussie over het aanvaardbare hinderniveau in relatie met de planologische bestemming. Met andere woorden in welke mate heeft het planologisch regime voorrang op het feitelijke gebruik in het kader van de milieubescherming. Dit debat moet, bijvoorbeeld in het kader van de omgevingsplannen, gevoerd worden⁷.

Hoogachtend,

Walter Roggeman
Voorzitter

⁷ Minaraad, SERV en SALV, Gezamenlijk advies van september 2015 over VLAREM-treinen 2015, 2015 | 017