

# Beoordeling geluidhinder wegverkeer in verband met vergunningverlening w.m.

VROM

Circulaire aan de besturen van provincies en gemeenten

29 februari 1996/Nr. MBG 96006131  
Directoraat-generaal Milieubeheer  
Directie Geluid en Verkeer  
DGMIGVIGEO

Onderwerp: geluidhinder veroorzaakt door het wegverkeer van en naar de inrichting; beoordeling in het kader van de vergunningverlening op basis van de Wet milieubeheer  
Doelstelling: advies en informatie  
Juridische grondslag: geen  
Relatie met andere circulaire: Circulaire industrielawaai (1 september 1979, nr. 92.462 DGMHIG)

Geacht college,

## 1. Samenvatting

In deze circulaire adviseer ik u over de vergunningverlening op grond van hoofdstuk 8 van de Wet milieubeheer met betrekking tot de geluidhinder veroorzaakt door wegverkeersbewegingen van en naar de inrichting. Ik adviseer u om dergelijke geluidhinder in het vervolg te beoordelen op een wijze die nagenoeg overeenkomt met de wijze waarop verkeerslawaai wordt beoordeeld. Hiermee wordt de beoordelingswijze voor industrielawaai op basis van de Circulaire industrielawaai uit 1979 op dit punt verlaten. De nieuw voorgestelde beoordelingswijze houdt in dat aan de geluidsbelasting, veroorzaakt door aan de inrichting toe te rekenen verkeersbewegingen buiten het terrein van de inrichting, uitsluitend een maximum wordt gesteld in de vorm van een gemiddelde geluidsbelasting in een etmaal, en niet meer tevens een maximum aan de geluidsbelasting op een bepaald moment (piekniveau). Voorts acht ik het onder bepaalde voorwaarden acceptabel wanneer u bij vergunningverlening gebruik maakt van de bandbreedte tussen de voorkeursgrenswaarde van 50 dB(A) en de maximale grenswaarde van 65 dB(A) op de gevels van woningen of andere geluidsgevoelige gebouwen. Ik geef u

hierbij in overweging om geen overschrijding van de voorkeursgrenswaarde toe te staan indien een dergelijke overschrijding kan worden voorkomen door het treffen van bronmaatregelen of door (op kosten van de vergunningaanvrager te treffen) geluidwerende maatregelen in de overdrachtsweg. Wanneer het bevoegd gezag toch een hogere grenswaarde overweegt, kan rekening worden gehouden met de bestaande situatie, de mogelijkheden om geluidsgevoelige ruimten van betrokken woningen door gevelmaatregelen voldoende te beschermen en met de geldende grenswaarden uit de Wet geluidhinder.

Tot slot ga ik aan het einde van deze brief in op de beoordeling van verkeersbewegingen van en naar inrichtingen welke zijn gelegen op een gezoneerd industrieterrein.

## 2. Inleiding

Bij de beoordeling van een vergunningaanvraag voor een inrichting als bedoeld in hoofdstuk 8 van de Wet milieubeheer moet ook de door de inrichting veroorzaakte 'indirecte hinder' betrokken worden. Onder indirecte hinder wordt hier ingevolge artikel 1.1, tweede lid, van de Wet milieubeheer verstaan de nadelige gevolgen voor het milieu veroorzaakt door activiteiten die, hoewel plaatsvindend buiten het terrein van de inrichting, aan de inrichting zijn toe te rekenen. Een belangrijke vorm van indirecte hinder is af- en aanrijdend verkeer, met name vrachtverkeer. Naast overlast als gevolg van stank, stof en parkeerdruk speelt hier ook het probleem van de geluidhinder. Deze geluidhinder wordt door het bevoegd gezag in de praktijk beoordeeld aan de hand van de Circulaire industrielawaai uit 1979. In deze Circulaire worden aanbevelingen gedaan voor de toepassing van de Hinderwet. In 1979 was het echter nog niet mogelijk om in de milieuvergunning (op grond van de Hinderwet) voorschriften op te nemen ter voorkoming of beperking van indirecte hinder. Dit werd pas mogelijk na wijziging

van de Hinderwet in 1981. De Circulaire industrielawaai was dan ook niet bedoeld voor de beoordeling van geluidhinder veroorzaakt door bronnen buiten de inrichting. De onbedoelde toepassing van de Circulaire industrielawaai op het verkeer van en naar de inrichting blijkt in de praktijk tot problemen te leiden. Daarbij gaat het met name om de nu in milieuvergunningen voorgeschreven grenswaarde voor de kortstondige verhogingen van het geluidsniveau (piekbelasting,  $L_{max}$ ) op de gevels van omliggende woningen gedurende de nacht. Wanneer aan de weg die naar de inrichting leidt, woningen gelegen zijn, is één passerende vrachtwagen vaak al voldoende voor overschrijding van die grenswaarde. Om dat te voorkomen, zijn geluidbeperkende maatregelen nodig, bijvoorbeeld een andere ontsluitingsroute. De grenswaarde voor  $L_{max}$  kan tot gevolg hebben dat, indien geluidbeperkende maatregelen niet mogelijk zijn, af- en aanrijdend verkeer gedurende de nachtelijke uren niet kan worden toegestaan. Dit leidt naar mijn mening niet in alle gevallen tot een verantwoord evenwicht tussen de belangen van de omwonenden en de belangen van de inrichting. Bovendien geldt het bovenstaande alleen als de door de passerende vrachtwagen veroorzaakte geluidsbelasting beschouwd moet worden als 'indirecte hinder'. Blijkens de jurisprudentie is dat het geval zo lang de vrachtwagen nog duidelijk akoestisch herkenbaar is als op weg naar of afkomstig van de inrichting. Dat betekent bijvoorbeeld dat een solitaire inrichting aan het eind van een doodlopende weg waarlangs geen andere inrichtingen maar wel woningen gelegen zijn, wordt benadeeld ten opzichte van een inrichting die samen met andere inrichtingen gesitueerd is aan het eind van zo'n weg. In het eerste geval zal de vrachtwagen immers gedurende het gehele traject op die weg duidelijk herkenbaar zijn als op weg naar of afkomstig van de solitaire inrichting. In het tweede geval zullen vrachtwagenbewegingen veel moeilijker

ker zijn toe te rekenen aan een bepaalde inrichting.

Mede naar aanleiding van het bovenstaande ben ik tot de conclusie gekomen dat het wenselijk en verantwoord is om verkeersbewegingen van en naar de inrichting uitsluitend te beoordelen op de wijze waarop verkeerslawaai wordt beoordeeld. In de volgende paragrafen licht ik dit nader toe.

De door mij geadviseerde nieuwe beoordelingswijze heeft alleen betrekking op inrichtingen die op grond van de Wet milieubeheer vergunningplichtig zijn. Voor inrichtingen die thans vallen onder algemene regels als bedoeld in artikel 8.40 van de Wet milieubeheer zal wordt momenteel nagegaan of het noodzakelijk is om in de vorm van standaardvoorschriften de geluidsoverlast veroorzaakt door verkeer van en naar deze inrichtingen te reguleren.

Benadrukt zij dat de nieuwe beoordelingswijze geen betrekking heeft op geluidhinder veroorzaakt door bronnen binnen de inrichting, dus ook niet op geluidhinder veroorzaakt door motorvoertuigen op het terrein van de inrichting. Hierop blijven de Circulaire industriellawaai en uiteraard de bestaande regelgeving (bijvoorbeeld hoofdstuk V van de Wet geluidhinder) onverkort van toepassing.

De Circulaire industriellawaai is overigens naar mijn oordeel ook op andere onderdelen aan herziening toe. Ik ben voornemens om in de loop van 1996 hiermee aan te vangen. De herziening zal in nauwe samenwerking met de andere overheden en het bedrijfsleven plaats vinden. Ik onderzoek thans de mogelijkheid de resultaten van deze herziening de vorm te geven van gezamenlijke richtlijnen, die als nieuw richtsnoer voor de vergunningverlening zullen gelden. Vooruitlopend op deze algehele herziening adviseer ik u om in het vervolg, in zoverre in afwijking van de Circulaire industriellawaai, de hieronder beschreven nieuwe beoordelingswijze toe te passen.

### 3. Nieuwe beoordelingswijze

In de huidige praktijk wordt het wegverkeer van en naar de inrichting, net als de activiteiten op het terrein van de inrichting, getoetst aan de hand van twee geluidsdosismaten: het equivalente geluidsniveau ( $L_{Aeq}$ ) en het piekgeluid ( $L_{max}$ ). Voor beide worden grenswaarden aangegeven in de

vergunning, gespecificeerd naar de dag, avond en nacht. Bij het vastleggen van deze grenswaarden wordt de normstelling uit de Circulaire industriellawaai gehanteerd.

Ik adviseer u om verkeersbewegingen van en naar de inrichting in het vervolg uitsluitend te beoordelen aan de hand van de etmaalwaarde van het bij die verkeersbewegingen behorende equivalente geluidsniveau. Dit impliceert dat de bijdrage aan het  $L_{Aeq}$  van het verkeer van en naar de inrichting niet langer wordt opgeteld bij de bijdrage van de activiteiten op het terrein van de inrichting zelf, maar separaat wordt getoetst. Separate toetsing betekent ook dat er geen optelling plaats vindt bij het overige wegverkeer. Voor alle duidelijkheid merk ik nog op dat toetsing van het verkeer van en naar de inrichting aan de piekwaarden volgens de Circulaire industriellawaai hiermee komt te vervallen. Wat de bandbreedte betreft waarbinnen u als bevoegd gezag de maximaal toelaatbare geluidsbelasting voor de gevels van de betrokken woningen kunt vaststellen, adviseer ik u om - als etmaalwaarde - een voorkeursgrenswaarde van  $L_{Aeq}$  50 dB(A), en een maximale grenswaarde van  $L_{Aeq}$  65 dB(A).

Ingevolge artikel 1 van de Wet geluidhinder wordt bij de bepaling van de etmaalwaarde voor wegverkeerslawaai de periode van 19.00 uur tot 23.00 uur niet betrokken. Echter, bij de beoordeling van de hier bedoelde verkeersbewegingen kan deze periode een maatgevende rol spelen. Ik adviseer u dan ook deze periode wel bij de bepaling van de etmaalwaarde van deze verkeersbewegingen te betrekken. In aansluiting op de systematiek voor industriellawaai geef ik u daarbij in overweging om het equivalente geluidsniveau over deze periode ten behoeve van de bepaling van de etmaalwaarde met 5 dB(A) te verhogen.

Ik adviseer u om geen overschrijding van de voorkeursgrenswaarde toe te staan indien die overschrijding kan worden voorkomen door het treffen van bronmaatregelen (bijvoorbeeld door beperking van de verkeersbewegingen 's avonds of 's nachts) of door (op kosten van de vergunningaanvrager te treffen) geluidwerende maatregelen in de overdrachtsweg (schermen en dergelijke). Als dergelijke maatregelen redelijkerwijs niet uitvoerbaar zijn, kan worden uitgewe-

ken naar een hogere grenswaarde. Wanneer het bevoegd gezag een hogere grenswaarde overweegt, adviseer ik u rekening te houden met de bestaande situatie, de mogelijkheden om geluidsgevoelige ruimten van betrokken woningen door gevelmaatregelen voldoende te beschermen en met de geldende grenswaarden uit de Wet geluidhinder, waaronder de maximaal toelaatbare binnenwaarde van  $L_{Aeq}$  35 dB(A). Volgens de jurisprudentie is het overigens niet toegestaan om in de milieuvergunning voorschriften op te nemen waarvan de vergunninghouder de naleving niet in zijn macht heeft. Derhalve kan niet worden voorgeschreven dat de vergunninghouder verplicht is om aan omliggende woningen zo nodig geluidwerende voorzieningen aan te brengen. In het overleg voorafgaand aan de vergunningaanvraag kunnen hierover echter wel afspraken worden gemaakt tussen betrokken partijen. Hierbij kan worden betrokken de mogelijkheid om bij omliggende woningen gevelisolatiemaatregelen aan te brengen. Wanneer het in het kader van een noodzakelijk geachte hogere waarde wenselijk wordt geacht gevelisolatiemaatregelen aan te brengen, lijkt het redelijk om de kosten welke hieraan zijn verbonden ten laste van de vergunningaanvrager te brengen. Ik merk daarbij op dat situaties zich kunnen voordoen waarbij door de eigenaar of de bewoner van een woning of de gebruiker van een gebouw geen toestemming wordt gegeven voor het aanbrengen van deze isolatiemaatregelen. In die gevallen kan het bevoegd gezag bij de afweging om een hogere grenswaarde toe te staan naast de hierboven genoemde aspecten laten meewegen of de vergunningaanvrager terzake een redelijk isolatieaanbod heeft gedaan.

Ten slotte merk ik op dat het niet de bedoeling is om, zoals bij verkeerslawaai gebruikelijk, van de berekende of gemeten geluidsbelasting, voordat deze aan de grenswaarden voor de gevelbelasting wordt getoetst, de aftrekregeling van artikel 103 van de Wet geluidhinder toe te passen. Waar het gaat om het verkeer van en naar inrichtingen wordt de meeste hinder namelijk veroorzaakt door vrachtverkeer. Naar de huidige stand van zaken is redelijkerwijs niet te verwachten dat het vrachtverkeer in de nabije

toekomst aanzienlijk stiller zal worden. Dit laat onverlet dat wanneer in de specifieke situaties waar het hier om gaat daadwerkelijk stillere transportmiddelen worden ingezet, dit bij de vergunningverlening kan worden betrokken.

#### 4. Milieuhygiënische verantwoording

Een van de belangrijkste effecten van geluid die in de hier bedoelde situaties kunnen optreden, is slaapverstoring. Om te beoordelen of de voorgestelde verandering leidt tot een voldoende beschermingsniveau voor omwonenden van de betrokken inrichtingen ten aanzien van dit effect, is aansluiting gezocht bij het advies van de Gezondheidsraad 'Geluid en gezondheid' (1994, publikatie nr. 1994/15). Voor het karakteriseren van een in meer of mindere mate geïsoleerde geluidgebeurtenis, zoals het passeren van een vrachtwagen of overvliegen van een vliegtuig, wordt door de Gezondheidsraad het geluidsbelastingniveau SEL (sound exposure level) gehanteerd. Deze maat,  $L_{Ax}$ , komt overeen met de energie-inhoud van een geluidgebeurtenis. Dit is een andere maat dan de piekwaarde  $L_{Amax}$  die immers gelijk is aan het hoogste niveau dat gedurende een gebeurtenis optreedt.

De Gezondheidsraad geeft aan dat er een kans op ontwaakreacties ontstaat bij een SEL-waarde vanaf 60 dB(A) en een kans op slaapstadiumverstoring bij een SEL-waarde vanaf 35 dB(A), beide niveaus binnenshuis gemeten.

Om aansluiting te verkrijgen bij deze bevindingen heb ik door TNO een onderzoek laten uitvoeren naar de geluidniveaus die optreden bij vrachtverkeer (TNO-rapport 95.067). Hiertoe zijn in een aantal relevante situaties geluidmetingen verricht. Deze metingen zijn nader geanalyseerd, op grond waarvan relaties konden worden gelegd tussen piekniveaus ( $L_{Amax}$ ), SEL-waarden ( $L_{Ax}$ ) en etmaalwaarden ( $L_{Aeq}$ ).

Op basis van de op deze wijze verkregen gegevens is onderzocht of de door de Gezondheidsraad gehanteerde grenswaarden worden overschreden wanneer geen toetsing van de piekwaarde van het vrachtverkeer plaats vindt, maar alleen een eis aan het  $L_{Aeq}$  wordt gesteld (TNO-rapport, Beoordeling van piekniveaus met betrekking tot vrachtverkeer, januari

1996). Uit de resultaten kon worden geconcludeerd dat het niet nodig is om nadere eisen aan het piekniveau van het vrachtverkeer te stellen zolang de etmaalwaarde van 45-50 dB(A) aan de gevel (35-40 dB(A) voor de nachtperiode) niet wordt overschreden. Ook wanneer deze etmaalwaarde wel overschreden dreigt te worden, is uit milieuhygiënisch oogpunt het stellen van piekgrenswaarden niet noodzakelijk. Het is dan echter wel noodzakelijk dat geluidbeperkende maatregelen (aan de gevel) worden getroffen om ongewenste effecten (slaapverstoring) te voorkomen. Bij een  $L_{Aeq}$  kleiner dan 25 dB(A) als binnenwaarde gedurende de nachtperiode is de kans dat de slaapkwaliteit nadelig wordt beïnvloed verwaarloosbaar.

#### 5. Akoestisch onderzoek

Bij de vergunningaanvraag kan ingevolge het Inrichtingen- en vergunningbesluit milieubeheer in bepaalde gevallen een akoestisch onderzoeksrapport worden verlangd. In dit rapport kan in beginsel alle informatie worden gevonden die nodig is voor de nieuwe beoordelingswijze. Ten aanzien van de daarbij te volgen reken- en meetmethode merk ik het volgende op.

Het onderzoek naar het  $L_{Aeq}$  van het inrichtinggebonden verkeer zal in de regel niet kunnen worden uitgevoerd met behulp van de toepasselijke standaard-rekenmethode uit het Reken- en meetvoorschrift verkeerslawaai. De emissiecijfers die in deze rekenmethodes worden gehanteerd zijn gebaseerd op de gemiddelde situatie van het Nederlandse wagenpark. De uitkomsten van dergelijke berekeningen zijn dus niet maatgevend voor de specifieke situaties die hier in het geding zijn. Een ondernemer met een relatief stil wagenpark wordt hiervoor niet 'beloond' en omgekeerd wordt het geluidsniveau afkomstig van relatief lawaaiige vrachtwagens onderschat door de rekenmethode. Daarom adviseer ik u om de bedoelde emissiecijfers per situatie door meting te laten bepalen. Ten behoeve daarvan zal aan het Reken- en Meetvoorschrift een meetprotocol worden toegevoegd. Tot die tijd zal op de meer gespecialiseerde akoestische adviseurs een beroep moeten worden gedaan.

#### 6. Reikwijdte van de vergunning

Bij het beoordelen van een vergunningaanvraag van een inrichting met af- een aanrijdend verkeer blijkt het vaak lastig te bepalen in hoeverre de verkeersbewegingen zijn toe te rekenen aan de inrichting. Blijkens de huidige jurisprudentie moet regulerend worden opgetreden als het verkeer van en naar de inrichting akoestisch herkenbaar is ten opzichte van het overige verkeer. Ik beseft dat de nieuwe beoordelingsmethode hiervoor geen nieuwe aanknopingspunten biedt. Mij is gebleken dat de behoefte aan een ondubbelzinnig criterium voor het vaststellen van het toepassingsbereik van het begrip indirecte hinder wel degelijk bestaat. Vanuit deze constatering zal door mij in overleg met de VNG, IPO en het bedrijfsleven worden bezien of het mogelijk is hiervoor richtlijnen op te stellen.

#### 7. Verkeer van en naar een inrichting op een gezondeer industrieterrein (Wet geluidhinder)

Over de beoordeling van verkeersbewegingen van en naar inrichtingen gelegen op krachtens hoofdstuk V van de Wet geluidhinder gezoneerde industrieterreinen, merk ik het volgende op. Rond een groot aantal industrieterreinen in Nederland is een geluidszone vastgesteld. Door het bevoegd gezag is in het kader van de zonevaststelling rond deze 'bestaande' industrieterreinen geen rekening gehouden met de hierbedoelde transportbewegingen. Dit is naar mijn oordeel in lijn met de in artikel 1 van de Wet geluidhinder gegeven definitie van de geluidsbelasting vanwege een industrieterrein. Aangezien de zone wordt bepaald op basis van de geluidsbelasting vanwege het industrieterrein, wordt geluid afkomstig van motorvoertuigen aanwezig op een openbare weg hierbij niet in aanmerking genomen. Dit brengt mij tot de conclusie dat in het kader van de vergunningverlening toetsing van de geluidsbelasting vanwege deze motorvoertuigen aan de zonegrens niet in overeenstemming is met artikel 1 van de Wet geluidhinder en derhalve niet zou moeten plaatsvinden. Aangezien in de praktijk is gebleken van onduidelijkheid over het bovenstaande, ben ik voornemens om een wetswijziging te bevorderen, zodanig dat artikel 1 van

---

de Wet geluidhinder in deze zin zal worden verduidelijkt.

Overigens merk ik op dat de nieuwe beoordelingswijze van toepassing is op alle inrichtingen die vallen onder het vergunningenregime van hoofdstuk 8 van de Wet milieubeheer, dus ook op een vergunningplichtige inrichting op een gezoneerd industrieterrein (als bedoeld in hoofdstuk V van de Wet geluidhinder).

### **8. Slot**

Een afschrift van deze brief heb ik gezonden aan de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, het Interprovinciaal Overleg en de Regionale inspecteurs milieuhygiëne. Indien u over deze brief nadere informatie wenst, kunt u contact opnemen met ing. E.J.L. Niehoff (tel. 070-339 4546) of ir. A.W. Bezemer (070-339 4552), medewerkers van de directie Geluid en Verkeer van mijn ministerie. Als u vragen heeft over de concrete toepassing van deze brief, kunt u zich wenden tot de regionale inspectie van de milieuhygiëne.

Ik vertrouw erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

*Hoogachtend,  
De Minister van Volkshuisvesting,  
Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,  
M. de Boer.*