



ADVIES

28 januari 2010

Advies betreffende de actieplannen omgevingslawaaai van wegverkeer, spoorwegverkeer en van de luchthaven Brussels Airport

Inhoud

Adviestekst	4
1. Projectomschrijving	4
2. Advies	9
2.1. Algemene opmerkingen.....	9
2.2. Specifieke opmerkingen	13
2.2.1. Actieplan Wegverkeerslawaaï	13
2.3. Conclusie	14

Krachtlijnen

De Raad ontving de adviesvraag van Vlaams minister van Leefmilieu, Natuur en Cultuur Joke Schauvliege op 10 november 2009. Over de procedure en de termijn voor het vaststellen, bestond onduidelijkheid. Vandaar dat de Raad het advies agendeert op de zitting van januari 2010.

De Raad spreekt zijn onbegrip uit over het vertrouwelijke karakter van de referentiewaarden voor omgevingslawaai in de Actieplannen inzake wegverkeer en spoorwegverkeer. De opname van die referentiewaarden is nodig als toetsingswaarde van het gemeten omgevingslawaai door de respectievelijke bronnen, wat desgevallend moet leiden tot maatregelen.

De Raad pleit ook voor andere geluidsbelastingsindicatoren dan een gemiddelde waarde. Hij wist daarvoor op een aantal andere aspecten van omgevingslawaai en vraagt daarvoor ook de aandacht.

De inzet van het instrumentarium van de ruimtelijke ordening voor het bereiken van milieudoelstellingen blijkt niet vanzelfsprekend. De Raad rekent er toch op dat het instrumentarium kan ingezet worden om het omgevingslawaai te voorkomen. Eventuele hinderpalen daarvoor moeten opgeruimd worden.

De Raad wijst er op dat het niet duidelijk is hoe groot de budgettaire ruimte voor de maatregelen is. Hij is ook er van overtuigd dat de voorliggende actieplannen niet zullen volstaan om aan de strategische doelstellingen van de beleidsnota leefmilieu en natuur te voldoen. En de Raad meent dat wat voorligt tussentijdse actieplannen zijn met als voornaamste doel de toorn van de Europese Commissie te vermijden. De Raad gaat er bijgevolg vanuit dat de plannen nog fundamenteel kunnen en moeten bijgesteld worden.

Specifiek over het Actieplan Wegverkeerslawaai verwijst de Raad naar MIRA om aan te tonen dat het verder zetten van de maatregelen niet voldoende is om de doelstellingen te halen. Hij vindt het opmerkelijk dat impact uitoefenen op de verkeerssnelheid niet weerhouden is als maatregel om de geluidshinder door het wegverkeer te beperken. En ten slotte vraagt de Raad ook verduidelijking over de betaling van de investering 2011-2012, indien de kilometerheffing pas in 2013 wordt ingevoerd.

De Raad verwacht als conclusie dat er een fundamentele bijsturing komt van de actieplannen als gevolg van de lopende studies. Hij vraagt dat daarbij dan zal worden ingegaan op bijkomende elementen: milieukwaliteitsnormen voor omgevingslawaai op basis van verscheidene indicatoren, budget, programma voor geluidsschermen en wegdekvernieuwing, ruimtelijke ordening en snelheidsverlaging. De Raad vraagt ook een nieuwe openbaar onderzoek, inclusief een nieuwe adviesvraag, waaraan voldoende richtbaarheid wordt verleend.

Inleiding

Op 10 november 2009 ontving de Minaraad de adviesvraag vanwege de Vlaamse Minister van Leefmilieu, Natuur en Cultuur Joke Schauvliege.

Omtrent de adviestermijn en andere aspecten van het advies stelt de brief dat de gewone procedure gevolgd wordt. De procedure om de raadpleging van het publiek te regelen, werd met de laatste VLAREM-trein (op 2 oktober 2009 door de Vlaamse Regering principieel goedgekeurd) in Titel II van het VLAREM ingevoegd. Volgens de uitgewerkte procedure worden de ontwerpen van geluidsactieprogramma's en geluidsplanning ter kennisname aan de Vlaamse Regering voorgelegd, bij uittreksel in het Staatsblad bekend gemaakt en vervolgens bij het bestuur ter inzage gelegd voor het publiek en aan de Minaraad en de SERV ter advies voorgelegd. Uit het Actieplan wegverkeerslawaaï (p.14/76), uit het Actieplan spoorverkeerslawaaï (p.14/41) en uit het Actieplan omgevingslawaaï voor de luchthaven Brussels Airport (p.22/58) blijkt dat voor het uitbrengen van een advies een vervaltermijn geldt van een maand na ontvangst van het ontwerp.

De adviesvraag bestaat uit een Bis-nota aan de Vlaamse regering, een ontwerp Actieplan spoorverkeerslawaaï, een ontwerp Actieplan wegverkeerslawaaï, een ontwerp Actieplan omgevingslawaaï voor de luchthaven Brussels Airport.

Op 17 december 2009 lichtte dhr. Jan Winters, adjunct-kabinetschef van het kabinet van de Vlaamse Minister van Leefmilieu, Natuur en Cultuur Joke Schauvliege de adviesvraag toe voor de werkgroep die het advies heeft voorbereid.

Walter Roggeman
voorzitter Minaraad

Adviestekst

1. Projectomschrijving

[1] **De Europese Richtlijn Omgevingslawaai**¹. De Richtlijn heeft tot doel in Europa een gemeenschappelijke aanpak in te voeren met het oog op het vermijden; voorkomen of verminderen van schadelijke effecten van blootstelling aan omgevingslawaai. Deze aanpak is gebaseerd op:

- het opmaken van geluidsbelastingkaarten volgens gemeenschappelijke methoden (voor geluidsindicator en berekening);
- het aannemen van actieplannen, op basis van deze geluidsbelastingkaarten en uitgaande van limieten die door de lidstaten worden bepaald;
- het voorlichten van het publiek.

De richtlijn diende uiterlijk op 18 juli 2004 omgezet te worden.

De lidstaten dienen in de 1^{ste} fase voor alle op hun grondgebied gelegen agglomeraties met meer dan 250.000 inwoners en alle belangrijke wegen waarop jaarlijks meer dan 6 miljoen voertuigen passeren, belangrijke spoorwegen waar jaarlijks meer dan 60.000 treinen passeren en belangrijke luchthavens (met meer dan 50.000 vliegbewegingen), strategische geluidsbelastingkaarten op te maken (artikel 7, lid 1), deze aan de bevolking bekend te maken (artikel 9) en de resultaten tegen uiterlijk 30 december 2007 aan de Europese Commissie mee te delen (artikel 10, lid 2).

Voor de plaatsen nabij deze belangrijke wegen, spoorwegen, luchthavens en agglomeraties van fase 1 dienen de lidstaten actieplannen uit te werken die gericht zijn op prioritaire problemen, bepaald op basis van door de lidstaat gekozen relevante criteria, en die van toepassing zijn op de belangrijkste zones zoals vastgesteld in de strategische geluidsbelastingkaarten (artikel 8, lid 1). Aan elkaar grenzende lidstaten werken samen voor het opstellen van actieplannen voor grensregio's (artikel 8, lid 6) en het publiek dient geraadpleegd te worden over de voorstellen voor actieplannen (artikel 8, lid 7).

De goedgekeurde actieplannen dienen aan het publiek bekend gemaakt te worden en de informatie dient begrijpelijk en toegankelijk te zijn (artikel 9). De samenvattingen van de actieplannen fase 1 dienen tegen 18 januari 2009 aan de Commissie te zijn meegedeeld (artikel 10, lid 2).

De 2^{de} fase van de richtlijn (2012-2013) heeft betrekking op agglomeraties van meer dan 100.000 inwoners, belangrijke wegen met meer dan 3 miljoen voertuigen per jaar en belangrijke spoorwegen van meer dan 30.000 passages per jaar. De strategische geluidsbelastingkaarten en actieplannen voor deze 2^{de} fase dienen opgemaakt te worden tegen respectievelijk 2012 en 2013 (artikel 7, lid 2 en artikel 8, lid 2).

De adviesvraag heeft enkel betrekking op de belangrijke wegen, spoorwegen en luchthavens van de 1^{ste} fase en niet op de belangrijke agglomeraties.

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.

[2] Omzetting in Vlaamse regelgeving en stand van uitvoering. De Richtlijn werd in Titel II van het VLAREM opgenomen bij Besluit van de Vlaamse Regering van 22 juli 2005 inzake de evaluatie en de beheersing van het omgevingslawaai en tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 1 juni 1995 houdende de algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne (B.S. 31 augustus 2005).

De Vlaamse Regering keurde op 7 september 2007 een lijst met belangrijke wegen, spoorwegen en agglomeraties (fase 1) in Vlaanderen goed. De luchthaven Brussels Airport werd aangewezen als enige belangrijke luchthaven voor het Vlaamse gewest, in de zin van de richtlijn.

De opmaak van de strategische geluidsbelastingkaarten voor belangrijke wegen en spoorwegen (fase 1) werd uitbesteed. Voor de luchthaven Brussels Airport werd de geluidcontourenkaart gebruikt die BAC (The Brussels Airport Company) jaarlijks verplicht is te maken in uitvoering van de bepalingen van VLAREM II. Deze strategische geluidsbelastingkaarten werden op 27 maart 2009 goedgekeurd door de Vlaamse Regering en op 16 april 2009 overgemaakt aan de diensten van de Europese Commissie. De digitale rapportering is eveneens gebeurd.

De strategische geluidsbelastingkaarten voor de belangrijke agglomeraties (Antwerpen en Gent voor fase 1) zijn nog in voorbereiding. Ten behoeve van de agglomeraties werd een geluidsmodel ontwikkeld. De eigenlijke geluidsbelastingkaarten worden door de steden zelf verder opgemaakt. Hiervoor is financiële ondersteuning door de Vlaamse overheid voorzien. De gefinaliseerde strategische geluidsbelastingkaart van Antwerpen wordt verwacht in november 2009, die van Gent in mei 2010.

De Vlaamse Regering heeft beslist (7 september en 7 december 2007) dat het 'bestuur' dat de doelstellingen van de richtlijn uitvoert, samengesteld is uit de afdeling Lucht, Hinder, Risicobeheer, Milieu en Gezondheid van het departement Leefmilieu, Natuur en Energie. Voor spoorwegen en wegen gebeurt dat met medewerking van het departement Mobiliteit en Openbare Werken. Bovendien zijn verplichte adviesvragen voorzien voor spoorwegen aan de NMBS-Holding en voor de luchthaven Brussels Airport aan The Brussels Airport Company.

De actieplannen fase 1 behoorden op 18 januari 2009 bij de Europese Commissie ingediend te zijn. De Commissie heeft op een bilaterale vergadering van 17 maart 2009 laten verstaan dat uitstel tot 2010 voor de actieplannen niet aanvaardbaar is. In een reactie van 9 juni 2009 is aan de Commissie meegedeeld dat de definitief door de Vlaamse Regering vastgestelde (tussentijdse) actieplannen eind 2009 verwacht werden. Hoewel de actieplannen nog niet afgewerkt zijn werd er voor geopteerd om tussentijdse actieplannen op te maken en voor te leggen aan de Commissie.

[3] De juridische achtergrond van de actieplannen. Het besluit van de Vlaamse Regering van 22 juli 2005 maakt een onderscheid tussen geluidsactieprogramma's en geluidsplanning:

- Geluidsactieprogramma's hebben betrekking op maatregelen voor de beheersing van omgevingslawaai;
- Geluidsplanning legt de nadruk op het vermijden van toekomstige hinder door maatregelen in het domein van ruimtelijke ordening, mobiliteit en milieubeleid (bv. geluidszonering, isolatie, verkeersplanning, bronmaatregelen).

De relevante bepalingen met betrekking tot het opstellen van geluidsactieprogramma's en geluidsplanning, de grensoverschrijdende samenwerking, de raadpleging van het publiek en de aan de Europese Commissie toe te zenden gegevens zijn opgenomen Vlarem II, afdeling 2.2.4.

De voornaamste bepalingen zijn:

- De maatregelen zijn gericht op het oplossen van prioritaire problemen (overschrijding van toepasselijke milieukwaliteitsnormen) en zijn in de eerste plaats van toepassing op de belangrijkste zones zoals uit de strategische geluidsbelastingkaarten blijkt;
- De geluidsactieprogramma's hebben onder meer tot doel stiltegebieden op het platteland en in agglomeraties te beschermen;
- Voor de geluidsactieprogramma's en de geluidsplanning kunnen andere geluidsbelastingindicatoren worden gehanteerd dan L_{den} en L_{night} (Vlarem II Bijlage 2.2.4.1.)²;
- De geluidsactieprogramma's moeten voldoen aan de minimumeisen vermeld in Bijlage 2.2.4.5 van Vlarem II;
- Om de geluidsactieprogramma's en de geluidsplanning op te stellen voor de grenzonen van het Vlaamse Gewest werkt het bestuur samen met de buurlanden of met de andere gewesten (Vlarem II, art. 2.2.4.5.1);
- De aan de Europese Commissie toe te zenden gegevens (Vlarem II, bijlage 2.2.4.6.).

[4] Via referentiewaarden naar milieukwaliteitsnormen. Artikel 2.2.3.1. §1 van VLAREM II stelt dat de milieukwaliteitsnormen voor omgevingslawaai door de Vlaamse Regering kunnen worden vastgesteld overeenkomstig het Decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid (Art. 2.2.1). De Vlaamse Regering kan daarbij bijzondere milieukwaliteitsnormen vaststellen voor stiltegebieden en probleemzones, zoals vastgesteld in de strategische geluidsbelastingkaarten. Bijzondere milieukwaliteitsnormen kunnen uitgewerkt worden naargelang van de omgeving of de gevoeligheid van de bevolkingsgroep, naargelang het gaat om bestaande of nieuwe situaties en naargelang van het type omgevingslawaai.

Het bestuur dat verantwoordelijk is voor de uitvoering van de richtlijn inzake wegen en spoorwegen heeft ter voorbereiding van de vaststelling van milieukwaliteitsnormen voor weg- en spoorverkeerslawaai een overleg met diverse partijen georganiseerd. Dit overleg resulteerde in 2008 in afspraken over geluidsniveaus (referentiewaarden) waarnaar kan worden verwezen bij de ontwikkeling van maatregelen ter beheersing van het omgevingslawaai. Deze 'Consensustekst Milieukwaliteitsnormen Omgevingslawaai' wordt door de onderschrijvende partners echter als vertrouwelijk beoordeeld en is daarom niet gepubliceerd.

Die afspraken over referentiewaarden houden ook nog geen engagementen in over de manier waarop maatregelen zullen worden gekoppeld aan overschrijdingen van de referentiewaarden. De meest aangewezen strategie hangt

² De L_{den} stelt een gemiddelde voor van de geluidsniveaus over een volledige dag, avond en nacht, waarbij men de avond- en nachtniveaus zwaarder laat doorwegen. Deze indicator is representatief voor mogelijke hinder. De L_{night} -indicator stelt enkel het geluidsniveau tijdens de nachtperiode voor en is dus een maat voor mogelijke slaapverstoring.

onder meer af van de kostenefficiëntie en de haalbaarheid van de beoogde maatregelen. Hiervoor is een studieproject opgestart (zie ook [5]).

In het kader van het 'Actieplan Omgevingslawaai voor de luchthaven Brussels Airport' worden referentiewaarden voorgesteld, uitgedrukt in L_{den} en L_{night} . Bij de vaststelling ervan wordt een onderscheid gemaakt tussen referentiewaarden voor bestaande en nieuwe situaties³.

Referentiewaarden	L_{den}	L_{night}
Bestaande situaties	65 dB(A)	55 dB(A)
Nieuwe situaties	55 dB(A)	45 dB(A)

Tot dusver zijn nog geen milieukwaliteitsnormen voor omgevingslawaai vastgesteld. Tijdens de hoorzitting werd verduidelijkt dat als milieukwaliteitsnormen worden aangenomen dit zal gebeuren als richtwaarden.

[5] Ontwerpen van actieplannen. De hoofdstukken 1 tot en met 8 van deze actieplannen behandelen de verplicht te leveren informatie:

1. Algemene beschrijving;
2. Bevoegde instanties;
3. Wettelijke context;
4. Toepasselijke milieukwaliteitsnormen;
5. Samenvatting gegevens uit de geluidsbelastingkaarten;
6. Beoordeling van de gegevens uit de geluidsbelastingkaarten;
7. Overzicht van de raadplegingen;
8. Bestaande maatregelen en projecten in voorbereiding.

De volgende hoofdstukken bieden een overzicht van de maatregelen die worden overwogen tijdens de volgende vijf jaren en beschrijven een strategie voor de langere termijn. Ten slotte wordt nog verwezen naar financiële informatie en naar criteria voor de beoordeling van de resultaten van de uitvoering van het actieplan.

De maatregelen kunnen onder meer het volgende omvatten: verkeersplanning; ruimtelijke ordening; lawaaibestrijding aan de bron; selectie van stillere bronnen; vermindering van de geluidsoverdracht en/of isolatiemaatregelen; regelgevende of economische maatregelen of stimulansen.

De geluidsactieprogramma's moeten schattingen bevatten van de vermindering van het aantal geluidsgeïmpeerde personen (hinder, slaapverstoring of andere gevolgen) en de globale geluidsbelasting.

³ De referentiewaarden voor bestaande situaties zijn te beschouwen als waarden voor de geluidsimmissie waarboven ernstige geluidshinder en ernstige slaapverstoring, alsook significante gezondheidseffecten, te verwachten zijn. In het kader van dit actieplan wordt naar deze waarden gerefereerd als drempelwaarden die bij overschrijding om de sanering van bestaande situaties vragen.

De referentiewaarden voor nieuwe situaties zijn te beschouwen als waarden voor de geluidsimmissie waarboven een significant deel van de bevolking gehinderd of slaapverstoord zal zijn. De waarden zijn te interpreteren als drempelwaarden waarboven een toename van de geluidshinder moet vermeden worden door het opleggen van beperkingen in zake de ontwikkeling van nieuwe geluidgevoelige bestemmingen.

Bij het ontwerpen van de actieplannen voor wegen en spoorwegen wordt als nieuw te nemen maatregel (9.1 in Actieplan Wegverkeerslawaaï, 10.4 in Actieplan Spoorverkeerslawaaï) verwezen naar een studie die in 2009 wordt uitgevoerd. In deze studie wordt nagegaan welke strategie het meest aangewezen is om de conflicten en knelpunten voor het geluidsklimaat in Vlaanderen, zoals die uit de geluidsbelastingkaarten voor weg- en spoorverkeer blijken, op een zo efficiënt en objectief mogelijke manier aan te pakken. In de verschillende hoofdstukken wordt op meerdere plaatsen verwezen naar de resultaten die uit deze studie zullen blijken.

Het ontwerp van actieplan voor Brussels Airport (p.19/58) vertoont een gelijkaardige structuur. Ook hier wordt een bijkomende studie voorzien die in de loop van 2009 wordt uitbesteed.

De actieplannen zullen worden gefinaliseerd op het ogenblik dat de bijkomende gegevens uit de studies ter beschikking komen.

- [6] Het Actieplan Omgevingslawaaï voor de luchthaven Brussels Airport.** De geluidsbelastingkaarten voor de luchthaven Brussels Airport werden op 27 maart 2009 goedgekeurd door de Vlaamse Regering. De geluidsbelasting wordt weergegeven in L_{den} en L_{night} . De geluidskaarten geven de geluidsbelasting weer in de vorm van iso-contourlijnen voor vastgestelde contourintervallen van L_{den} en L_{night} voor het jaar 2006, het referentiejaar voor de berekening van de strategische geluidsbelastingkaart volgens de richtlijn 2002/49/EG. De geluidsbelasting op de geluidskaarten is het resultaat van een modelberekening zoals geïmplementeerd in de berekeningssoftware Integrated Noise Model (INM). De geluidscontouren bestrijken het grondgebied van het Vlaamse gewest, maar geven ook de impact weer in de naburige agglomeratie van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest.

Deze gegevens worden gekoppeld aan de aanwezige bewoning. Dit leidt tot gegevens over het aantal inwoners en woningen binnen de verschillende contourintervallen voor de gemeenten in het Vlaamse Gewest. De zone gelegen binnen de L_{den} -contour van 65 dB(A) en de zone binnen de L_{night} -contour van 55 dB(A) moeten dringend aangepakt worden. Beide zones overlappen elkaar gedeeltelijk.

De Belgische staatstructuur geeft aanleiding tot een complexe verdeling van specifieke bevoegdheden tussen de federale overheid en de gewesten. Op het vlak van de geluidbeheersing van de luchthaven Brussels Airport is de federale overheid principieel bevoegd voor alle aspecten die verband houden met de geluidemissie (bronzijde), terwijl de gewesten vanuit hun specifieke bevoegdheid in zake de bescherming van het leefmilieu bevoegd zijn voor aspecten die verband houden met de geluidimmissie (ontvangzijde).

- [7] Het Actieplan Spoorverkeerslawaaï.** De geluidsbelastingkaarten voor de belangrijke spoorwegen met meer dan 60.000 treinpassages per jaar werden op 27 maart 2009 goedgekeurd door de Vlaamse Regering. In totaal gaat het om ongeveer 280 km spoorwegen. De geluidsbelasting wordt weergegeven in L_{den} en L_{night} . Deze gegevens worden gekoppeld aan de aanwezige bewoning. Dit leidt tot gegevens over:

- Het aantal mensen dat in woningen buiten de agglomeraties Gent en Antwerpen woont die worden blootgesteld aan L_{den} -waarden in diverse geluidsbelastingklassen.
- Het aantal mensen dat in woningen buiten de agglomeraties Gent en Antwerpen

woont die worden blootgesteld aan L_{night} -waarden in diverse geluidsbelastingklassen.

- De totale oppervlakte die is blootgesteld aan waarden van L_{den} die hoger zijn dan respectievelijk 55, 65 en 75 dB, het geschatte aantal mensen dat in elk van deze zones woont en het geschatte aantal woningen dat in elk van deze zones ligt.

[8] Het Actieplan Wegverkeerslawaaï. De geluidsbelastingskaarten voor de belangrijke wegen met meer dan 6 miljoen voertuigpassages per jaar werden op 27 maart 2009 goedgekeurd door de Vlaamse Regering. De wegen met meer dan 6 miljoen voertuigpassages per jaar behelzen 1.914 km gewestweg. Bij het opmaken van de geluidsbelastingskaarten werden méér wegen gekarteerd dan louter deze die strikt voldoen aan het criterium van de Europese richtlijn. Door een aantal 'aanvullende wegen' eveneens in kaart te brengen, ontstaat immers een meer samenhangend netwerk van gewestwegen. Het wegennetwerk waarvoor geluidsbelastingskaarten werden opgemaakt omvat daardoor ongeveer 2.446 km gewestweg.

De geluidsbelasting wordt ook weergegeven in L_{den} en L_{night} . Deze gegevens worden gekoppeld aan de aanwezige bewoning, wat leidt tot een identiek soort gegevens als bij het spoorverkeerslawaaï.

[9] Toetsing aan de beleidsnota leefmilieu en natuur. Volgens de Beleidsnota leefmilieu en natuur (p.13/58) bedroeg het aandeel van de Vlaamse bevolking dat potentieel ernstige hinder ondervindt van geluid (alle bronnen) in 2006 ongeveer 17%, wat wellicht geen significante verbetering is ten aanzien van de situatie in 2002-2003 (18% gehinderden). Verkeer en vervoer zijn veruit de grootste bronnen van de geluidshinder.

Zoals afgesproken in het Pact Vlaanderen 2020 en de VIA-doorbraak 'Groen en dynamisch stedengewest', moet Vlaanderen in 2020 ook op vlak van geluidshinder even goed scoren als andere economische topregio's. Als Vlaanderen, met milieumaatregelen die Europees worden opgelegd, er niet in slaagt om deze milieukwaliteitsdoelstellingen te bereiken, worden bijkomende doelgerichte maatregelen genomen.

2. Advies

2.1. Algemene opmerkingen

[10] Geen milieukwaliteitsnormen. De Raad stelt vast dat er voor omgevingslawaaï geen milieukwaliteitsnormen zijn vastgesteld. Referentiewaarden zijn er blijkbaar wel, maar enkel voor het omgevingslawaaï voor de luchtvaart worden deze effectief opgenomen in het Actieplan. Voor wat het omgevingslawaaï door wegverkeer of spoorwegverkeer betreft, wordt enkel vermeld dat er consensus bereikt is over de referentiewaarden. Aangezien tijdens de hoorzitting werd medegedeeld dat de consensustekst door de onderschrijvers als vertrouwelijk wordt beschouwd, heeft de Minaraad het raden naar de inhoud. Nochtans legt de Richtlijn voor actieplannen een lijst van 12 elementen op die ze minimaal moeten omvatten. Het vierde element van de lijst is: 'eventuele grenswaarden overeenkomstig artikel 5' (Art.5 en Bijlage V).

De Raad begrijpt niet waarom deze referentiewaarden vertrouwelijk moeten

blijven. Dit gaat in tegen de regelgeving inzake openbaarheid van bestuur en tegen de Europese richtlijn inzake geluidsactieplannen. Bovendien wordt het openbaar onderzoek hierdoor een lege doos. De Raad vraagt daarom een nieuw openbaar onderzoek, waarbij de bevolking zich kan uitspreken over de voorgestelde milieukwaliteitsnormen (zie verder).

De referentiewaarden voor omgevingslawaai van de luchthaven Brussels Airport werden wel vermeld in het actieplan.

De Raad meent in eerste instantie dat minstens de referentiewaarden in de plannen moeten opgenomen worden, omdat zij de basis zijn waaraan het vastgestelde omgevingslawaai getoetst wordt en bijgevolg al dan niet tot maatregelen zullen leiden.

De Raad dringt aan op de verankering in VLAREM II van milieukwaliteitsnormen (immissienormen) voor omgevingslawaai. De Raad verwijst daarbij naar de Beleidsnota leefmilieu en natuur waarin het vaststellen van eigen Vlaamse geluidsnormen voor de Nationale luchthaven overwogen wordt indien afspraken van een samenwerkingsovereenkomst niet tot het gewenste resultaat zouden leiden. De huidige in VLAREM opgenomen normen zijn enkel van toepassing op ingedeelde inrichtingen.

[11] Geluidsbelastingsindactoren niet enkel voor een gemiddelde waarde van het omgevingslawaai. De Raad merkt op dat de geluidsbelastingsindicator L_{den} (en in mindere mate ook de L_{night}) die via de Richtlijn (Art. 5) tegen uiterlijk 18 juli 2005 wordt opgelegd slechts een gemiddelde waarde weergeeft.

De derde alinea van Bijlage I bij de Richtlijn stelt dat het in sommige gevallen nuttig kan zijn om naast geluidsgemiddelden L_{den} en L_{night} ook speciale geluidsbelastingsindicatoren en bijbehorende grenswaarden te gebruiken. Met name voor geluid van vliegverkeer, waarbij er sprake is van opeenvolgende geluidspieken, al dan niet in de nachtperiode, geeft een aanvullende indicator L_{max} een beter beeld van de daadwerkelijke impact van het geluid. DE WHO beveelt aan om voor geluid van vliegtuigverkeer te werken met vijf criteria, nl. gemiddelde geluidsdruk, maximale geluidsdruk, frequentie, achtergrondlawaai en het aandeel lage tonen in de geluidssamenstelling. De referentiewaarden voor de luchthaven maken enkele gebruik van de geluidsgemiddelden L_{den} en L_{night} .

Andere voorbeelden:

- *de beschouwde geluidsbron is slechts in werking gedurende een beperkt deel van de tijd;*
- *in één of meer perioden, is het gemiddelde, aantal gebeurtenissen zeer gering;*
- *de lagefrequentiecomponent van het lawaai is sterk;*
- *extra bescherming in het weekend of een specifieke periode van het jaar;*
- *extra bescherming tijdens de dagperiode;*
- *combinatie van lawaai uit verschillende bronnen;*
- *relatief stille zones op het platteland;*

- *het geluid heeft een sterk tonaal karakter;*
- *het geluid heeft een impuls karakter.*

De Raad vraagt aandacht voor alle aspecten van omgevingslawaai en vraagt dat de op te maken milieukwaliteitsnormen niet enkel rekening houden met de geluidsgemiddelden maar ook met de andere genoemde factoren.

[12] Bestaande maatregelen in een nieuwe verpakking. De actieplannen besteden aandacht aan bestaande en geplande maatregelen voor lawaaivermindering en vervolgens maatregelen die in de eerstvolgende periode in overweging genomen of opgelegd worden.

De Raad merkt op dat bepaalde geplande maatregelen of maatregelen over de komende vijf jaar vaak reeds voorzien of zelfs gebudgetteerd zijn. Voor het actieplan wegverkeer worden onder 'nieuwe maatregelen' bij het plaatsen van geluidsschermen (9.2.1) en heraanleg of overlaging van lawaaierige wegdekken (9.2.2) enkel de acties opgenomen waarvoor budgetten werden gereserveerd in 2008 en 2009 en die moeten geplaatst worden in 2009 en 2010. Wat er na 2010 op dit vlak zal gebeuren is niet duidelijk.

[13] Maatregelen op vlak van de ruimtelijke ordening. In het maatregelenpakket van de drie plannen krijgt de ruimtelijke ordening een bijzondere plaats. De Raad treedt die visie bij. Ruimtelijke ordening is een nuttig en belangrijk instrument om omgevingslawaai te beperken of te voorkomen. Foute keuzes in de ruimtelijke ordening liggen vaak aan de basis van hinder.

Aangaande geluidshinder rond de Nationale luchthaven stelt de Beleidsnota leefmilieu en natuur dat in samenwerking met de minister bevoegd voor Ruimtelijke Ordening een flankerend beleid ontwikkeld wordt (geluidstoetsing, geen nieuwe woonfuncties in zones waar de geluidsbelasting te hoog is en een isolatieprogramma voor woningen in de meest belaste buurten).

Het advies van het Departement Ruimtelijke Ordening, Woonbeleid en Onroerend Erfgoed van 24 maart 2009 stelt dat het inzetten van ruimtelijke ordeningsinstrumenten in functie van milieudoelstellingen verre van evident is. Het departement argumenteert dat de juridische inhoud van ruimtelijke uitvoeringsplannen niet toelaat om milieunormen op te nemen. Het advies verwijst tegelijk naar de lange (decretaal verplichte) procedure voor een verordenend plan die niet toelaat om flexibel in te spelen op de herhaaldelijke aanpassingen van routes en baangebruik van de luchthaven.

De Raad rekent erop dat eventuele hinderpalen voor het inzetten van het ruimtelijke ordeningsbeleid opgeruimd worden, zodat het voor bepaalde doeleinden kan ingezet worden als instrument tegen omgevingslawaai.

[14] Geen informatie over budgettaire ruimte. De uitvoering van tal van maatregelen heeft te maken met budgettaire ruimte. Het is echter niet duidelijk hoe groot de budgettaire ruimte is. In dat verband is uiteraard ook belangrijk wie (departement of begrotingspost) de kosten zal dragen. Hierover geven de actieplannen echter geen enkele informatie.

Het uitgangspunt om een onderscheid te maken tussen bestaande situaties waar hinder wordt veroorzaakt en nieuwe situaties waar hinder verwacht wordt, wordt door de Raad bijgetreden omwille van de budgettaire impact. De Raad gaat er van

uit dat het voorkomen van hinder volledig opgenomen wordt in de nieuwe investeringen.

[15] Nood aan een nieuwe openbare consultatie en adviesvraag. Uit de Bis-nota aan de Vlaamse Regering (p.5) (zie ook [2]) blijkt dat de actieplannen fase 1 op 18 januari 2009 bij de Europese Commissie moesten ingediend zijn. De Commissie had ook laten verstaan dat uitstel tot 2010 voor de actieplannen niet aanvaardbaar is en dat de definitief door de Vlaamse Regering vastgestelde actieplannen eind 2009 verwacht werden. Hoewel de actieplannen nog niet afgewerkt zijn werd er voor geopteerd om tussentijdse actieplannen op te maken en voor te leggen aan de Commissie.

Op basis van de resultaten van studies die uitgegeven zijn voor de drie actieplannen zullen de actieplannen verfijnd en gefinaliseerd worden om in de loop van 2010 tot een definitief actieplan te komen.

De Raad gaat er bijgevolg vanuit dat de plannen nog fundamenteel kunnen wijzigen. De Raad vraagt na die herwerking een nieuw openbare consultatie inclusief een adviesvraag.

[16] Strategische doelstellingen in de beleidsnota leefmilieu en natuur. Onder het hoofdstuk 'Beleid lokale leefkwaliteit, Hinder' (p.39/58) zijn volgende Strategische doelstellingen vermeld:

- (69): Tegen 2020 verminderen we het aantal ernstig gehinderden door verkeerslawaai met 15%. In de loop van deze legislatuur worden significante stappen in de richting van de doelstelling van het Pact 2020 gezet.
- (70): De hinder rond Brussels Airport wordt onder controle gehouden met gepaste geluidsmitigerende maatregelen.

Het is voor de Raad duidelijk dat de voorliggende actieplannen niet zullen volstaan om aan deze strategische doelstellingen te voldoen.

[17] Operationele doelstellingen in de beleidsnota leefmilieu en natuur. De nota vermeldt eveneens een aantal operationele doelstellingen:

- (71) OD: Prioritaire knelpunten inzake weg- en spoorverkeerslawaai worden aangepakt. Hierbij wordt verwezen naar de opmaak van geluidsbelastingkaarten en de uitwerking van de voorliggende geluidsactieplannen voor de aanpak van hinder door omgevingslawaai.
- (72) OD: Een stabiel juridisch kader wordt uitgewerkt voor de exploitatie van de luchthaven van Zaventem, zonder onaanvaardbare geluidshinder en gezondheidsimpact voor de omwonenden.
In het kader van het START-project en binnen een stabiel juridisch kader zullen het Vlaamse Gewest en het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest en de federale overheid afspraken maken over o.a. geluidsnormen en de toepassing ervan de routes en het baangebruik, de windnormen en de financiering van het beleid voor geluidsmitigerende maatregelen en de maatregelen inzake ruimtelijke ordening. Indien nodig, komen er eigen Vlaamse geluidsnormen en wordt onderzocht of de frequentie van de geluidshinder daarbij mee in rekening kan genomen worden.
Het huidig plafond van nachtvluchten uit de milieuvergunning zal bestendig worden en aangevuld worden met nieuwe, uitgebreide exploitatiebeperkingen

inzake QC (quota-count), in lijn met de federale beslissing van december 2008.

- (74) OD: We bouwen de stiltegebieden verder uit.

De Raad vindt dat de ambitieuze toonzetting van operationele doelstelling 72 niet tot uiting komt in het Actieplan Omgevingslawaai voor de luchthaven Brussels Airport.

2.2. Specifieke opmerkingen

2.2.1. Actieplan Wegverkeerslawaai

[18] Verderzetten huidig beleid is onvoldoende. Uit de Milieuverkenning 2030⁴ blijkt dat bij ongewijzigd beleid inzake wegverkeer en geluidsemissies, de emissies continu zullen stijgen. Deze omgevingsgeluidsniveaus worden zowel in de wetenschappelijke literatuur als door het WHO als ongezonder geïdentificeerd.

[19] Ingrepen op de verkeerssnelheid niet weerhouden als maatregel. De Raad stelt vast dat snelheidsbeperkende maatregelen niet opgenomen zijn bij de maatregelen. De Raad verwijst in dat verband naar p.23 van het Actieplan waar ondermeer gewezen wordt op het feit dat de snelheid het dominante geluid bepaalt (motor- versus rolgeluid). De Raad stelt vast dat het actieplan op beide inwerkt.

Tijdens de hoorzitting werd er op gewezen dat in het verleden in een aantal gevallen snelheidsbeperkingen werden opgelegd om de geluidshinder te beperken⁵. De Raad begrijpt dan ook niet waarom niet op dit spoor wordt verder gewerkt. In bepaalde gevallen, bv. omheen of in stedelijke zones, kan snelheidsvermindering een zinvolle preventieve maatregel zijn.

[20] Rekeningrijden. De Vlaamse overheid maakt werk van de ontwikkeling van een aantal instrumenten waarmee de milieukost beter kan worden geïnternaliseerd. Een voorbeeld daarvan is het 'rekeningrijden'. Hierdoor betalen vervuilende (vracht)wagens meer voor het gebruik van een weg dan schone en stille (vracht)wagens en kan het rijden door dichtbewoonde gebieden worden ontmoedigd. Het Vlaams Regeerakkoord vermeldt dat een kilometerheffing voor het vrachtvervoer over de weg zal ingevoerd worden met als streefdatum 2013. Het Actieplan daarentegen stelt dat de Vlaamse Regering al principieel beslist heeft om een dergelijke vorm van rekeningrijden voor vrachtwagens in te voeren vanaf 2011-2012.

De Raad stelt bijgevolg een verschil vast tussen de beide documenten.

Tijdens de hoorzitting werd verduidelijkt dat de opbrengsten van het rekeningrijden zouden teruggeploegd worden naar investeringen om hinder te voorkomen. De Raad blijft echter met de vraag zitten hoe deze investeringen in 2011 -2012 zullen betaald worden, indien de kilometerheffing pas in 2013 wordt ingevoerd.

⁴ MIRA, Milieuverkenning 2030. Hoofdstuk 13 Lawaai (p.325-340), Fig 13.1, p.330, <http://www.milieurapport.be/nl/publicaties/milieuverkenning-2030/>

⁵ De snelheidsbeperking op het viaduct van Gentbrugge op de E17 is ondermeer opgelegd om geluidshinder voor de omwonenden te beperken.

2.3. Conclusie

[21] Conclusie: de Raad vraagt een nieuw openbaar onderzoek

Omdat de nu voorliggende actieplannen niet zullen volstaan om de lange termijn doelstellingen binnen bereik te brengen, zoals ook blijkt uit de Milieuverkenning 2030, verwacht de Raad dat de lopende studies zullen resulteren in een fundamentele bijsturing van deze tussentijdse actieplannen. De Raad vraagt dat de aangepaste actieplannen onderworpen worden aan een nieuwe openbare consultatie, inclusief een nieuwe adviesvraag.

Dit nieuwe actieplan moet volgens de Raad minstens ingaan op volgende elementen:

- Milieukwaliteitsnormen voor omgevingslawaai, waarbij zowel rekening gehouden wordt met geluidsgemiddelden als andere indicatoren
- Het budget dat de Vlaamse overheid de volgende jaren vrijmaakt voor dit geluidsactieplan
- Preventieve maatregelen (oa. wegdekvernieuwing, eventueel snelheidsverlaging)
- Collectieve bescherming (oa. geluidsschermen, maatregelen op het vlak van de Ruimtelijke Ordening)
- individuele bescherming (bv. Isoleren daken omheen luchthaven)

In tegenstelling tot het afgelopen openbaar onderzoek dat enkel virtueel is bekendgemaakt (melding in het Belgisch Staatsblad en op website) vraagt de Minaraad om meer ruchtbaarheid te geven aan het openen van een openbaar onderzoek. Op verschillende plaatsen (Zaventem, geluidsschermen langs snelwegen, ...) leeft dit onderwerp zeker voldoende om dit te verantwoorden.