



## **ADVIES**

**16 december 2010**

**Advies betreffende de ontwerpen van actieplan  
omgevingslawaaï voor de agglomeratie Antwerpen en  
voor de agglomeratie Gent**

# Inhoud

Inhoud .....	1
Krachtlijnen.....	2
Inleiding .....	3
Adviestekst .....	4
1. Projectomschrijving .....	4
2. Advies .....	9
2.1. Algemene opmerkingen.....	9
2.2. Specifieke opmerkingen .....	17
2.2.1. Actieplan Omgevingslawaai Antwerpen .....	17
2.2.2. Actieplan Omgevingslawaai Gent .....	18
2.3. Conclusie .....	18

## Krachtlijnen

De Raad ontving op 8 november 2010 de adviesvraag over de Actieplannen Geluidshinder voor de agglomeraties Gent en Antwerpen van Vlaams minister van Leefmilieu, Natuur en Cultuur Joke Schauvliege. Het is voor de Raad het tweede advies binnen het jaar over Actieplannen Omgevingslawaaai in uitvoering van de gelijknamige Europese Richtlijn. Een aantal elementen uit het advies van de Raad van 28 januari 2010 over de Actieplannen voor omgevingslawaaai van weg- en spoorwegverkeer en van de nationale luchthaven werden hernomen.

In het voorliggend advies verwondert de Raad zich over de afbakening van die agglomeraties. Hij vraagt daarom in de definitieve plannen een verduidelijking en motivering van de afbakening en voorafgaand aan komende actieplannen vraagt hij een evaluatie van de afbakening.

De Raad dringt ook aan op een actualisatie van de plannen, want voor een aantal belangrijke beslissingen lopen de plannen achterop.

De Raad toont zich ook bezorgd over de financiering van de maatregelen, temeer omdat de inkomsten van het rekeningrijden niet geormerkt worden aan de financiering van wegenwerken inclusief maatregelen tegen geluidshinder van die wegen.

De Raad wenst dat er uiteindelijk bronspecifieke milieukwaliteitsnormen zouden in VLAREM komen, met eventueel referentiewaarden als tussenstap. Om efficiënte maatregelen te kunnen nemen, is het wel nodig die milieukwaliteitsnormen of referentiewaarden op te nemen in de plannen.

De Raad ondersteunt het belang dat wordt gegeven aan de ruimtelijke ordening in het maatregelenpakket. Hij dringt er op aan om dat uitgangspunt ook om te zetten in een goede praktijk. Zo vraagt hij om de ruimtelijke milderende maatregelen m.b.t. geluid die voorgesteld worden via de plan-MER verordenend vast te leggen in een RUP. Hij dringt er ook nogmaals op aan om alle eventuele hinderpalen om het ruimtelijk orderingsbeleid in te zetten, op te ruimen. In koppelingsgebieden verdient geluidsbuffering volgens de Raad de volle aandacht. Uiteraard hecht de Raad ook veel belang aan milieuzonering als instrument om nieuw te ontwikkelen functies ruimtelijk in te passen zodat de omgeving de gewenste milieukwaliteit krijgt of behoudt. Tegelijkertijd biedt het ook ontwikkelingsruimte voor bestaande milieubelastende functies en objecten, zoals bedrijventerreinen.

De Raad vraagt ook om snel werk te maken van een mechanisme dat toelaat om prioriteiten tussen de maatregelen te leggen en dan dat ook nog toe te passen tijdens de lopende planperiode. Een koppeling van geluidshinder met andere milieuthema's en bronnen van milieuhinder is nodig en kan ook meegenomen worden in de prioriteitsstelling. Maar ook buiten het milieubeleid kunnen koppelingen gemaakt worden (veiligheid, doorstroming, ...) die de prioriteit van een maatregel kunnen beïnvloeden.

De Raad stelt ten slotte ook vast dat het voorliggende plan een tussentijds plan is. Wellicht volgend jaar zullen alle vijf de goedgekeurde tussentijdse plannen verfijnd worden en opnieuw in de procedure van het openbaar onderzoek gaan. Dat laatste komt tegemoet aan een eerdere vraag van de Raad. Maar de procedure met de tussentijdse plannen beschouwt de Raad toch als een poging om een ingebrekestelling door Europa te voorkomen.

## Inleiding

Op 8 november 2010 ontving de Minaraad de adviesvraag vanwege de Vlaamse Minister van Leefmilieu, Natuur en Cultuur Joke Schauvliege.

Bij de adviesvraag zijn een nota aan de leden van de Vlaamse regering, een nota van de Inspectie van Financiën, een ontwerp Actieplan Geluid Agglomeratie Antwerpen en een ontwerp Actieplan Geluid Agglomeratie Gent gevoegd.

De procedurele aspecten inzake de goedkeuring, openbaar onderzoek, adviestermijn en andere aspecten worden geregeld in Subafdeling 2.2.4.4. Geluidsactieprogramma's, art. 2.2.4.4. van VLAREM II. De adviesvraag kadert in een openbaar onderzoek van 1 december 2010 tot 15 januari 2011. Rekening houdend met de resultaten van dit onderzoek zullen de actieplannen vervolgens definitief door de Vlaamse Regering worden goedgekeurd. De ontwerpactieplannen kunnen worden gedownload<sup>1</sup>.

Op 23 november 2010 lichtten dhr. Jan Winters, adjunct-kabinetschef van het kabinet van de Vlaamse Minister van Leefmilieu, Natuur en Cultuur Joke Schauvliege en dhr. Jeroen Lavrijsen van Departement Leefmilieu, Natuur en Energie, Afdeling Lucht, Hinder, Risicobeheer, Milieu & Gezondheid de adviesvraag toe voor de werkgroep die belast was met de voorbereiding van het advies. Aangezien deze actieplannen voor de agglomeraties ook aandacht moeten besteden aan alle belangrijke wegen, spoorwegen en luchthavens, is bij de opmaak van het advies ook rekening gehouden met het advies van de Minaraad van 28 januari 2010<sup>2</sup>. Uiteraard is het standpunt van de administratie over de verschillende punten van het advies en waar van toepassing, de manier waarop gevolg werd gegeven aan de geformuleerde opmerkingen in die evaluatie betrokken. Het overzicht van de ontvangen inspraakreacties en de reactie daarop werd samen met de goedgekeurde actieplannen omgevingslawaaai van wegverkeer, spoorwegverkeer en van de luchthaven Brussels Airport gepubliceerd<sup>3</sup>.

De Minaraad heeft de stedelijke adviesraden van Antwerpen en Gent uitgenodigd om het adviesproces te ondersteunen.

Walter Roggeman  
voorzitter Minaraad

---

<sup>1</sup> <http://www.lne.be/themas/hinder-en-risicos/geluidshinder/beleid/eu-richtlijn/actieplannen/actieplannen>

<sup>2</sup> Minaraad, Advies van 28 januari 2010 betreffende de actieplannen omgevingslawaaai van wegverkeer, spoorwegverkeer en van de luchthaven Brussels Airport, 10|02.

<sup>3</sup> <http://www.lne.be/themas/hinder-en-risicos/geluidshinder/beleid/eu-richtlijn/actieplannen/actieplannen>

# Adviestekst

## 1. Projectomschrijving

- [1] **De Europese Richtlijn Omgevingslawaai**<sup>4</sup>. 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<sup>ste</sup> 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). Het publiek dient geraadpleegd te worden over de voorstellen voor actieplannen (artikel 8, lid 7).

De lidstaten dragen er zorg voor dat de bevoegde autoriteit de actieplannen tegen uiterlijk op 18 juli 2008 heeft opgesteld (artikel 8, lid 1). 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). In geval van een belangrijke ontwikkeling worden de actieplannen ten minste om de vijf jaar na de datum van goedkeuring opnieuw bezien, en zo nodig aangepast (artikel 8, lid 5).

De 2<sup>de</sup> 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<sup>de</sup> fase dienen opgemaakt te worden tegen respectievelijk 2012 en 2013 (artikel 7, lid 2 en artikel 8, lid 2).

De huidige adviesvraag heeft betrekking op de actieplannen voor de agglomeraties

---

<sup>4</sup> 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.

met meer dan 250.000 inwoners.

- [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 agglomeraties Antwerpen en Gent werden aangeduid als agglomeraties die in de 1<sup>ste</sup> fase van de uitvoering van de richtlijn aan bod komen.

De strategische geluidsbelastingkaarten voor belangrijke wegen en spoorwegen en voor de luchthaven Brussels Airport 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.

Voor de opmaak van de strategische geluidsbelastingkaarten voor de agglomeraties Antwerpen en Gent werd in opdracht van het departement LNE een geluidsmodel ontwikkeld. De eigenlijke geluidsbelastingkaarten worden door de steden opgemaakt met eigen inputgegevens voor het geluidsmodel. Hiervoor is financiële ondersteuning door de Vlaamse overheid voorzien. De volledige strategische geluidsbelastingkaarten van de agglomeratie Antwerpen werden begin juli aan de Vlaamse overheid overgemaakt. De strategische geluidsbelastingkaarten van de agglomeratie Gent liggen klaar maar moeten nog worden goedgekeurd door het College van Burgemeester en Schepenen van de stad Gent alvorens te worden overgemaakt aan de Vlaamse overheid. Zodra beide geluidskartpakketten ter beschikking zijn zal het dossier ter goedkeuring worden voorgelegd aan de Vlaamse Regering.

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. Ondertussen wordt bijkomend onderzoek gedaan waarvan het resultaat gebruikt wordt voor een verfijning van alle plannen in 2011. De aangepaste actieplannen zullen op dat moment opnieuw aan een publieke raadpleging onderworpen worden<sup>5</sup>.

Op 23 juli 2010 keurde de Vlaamse Regering de tussentijdse bronspecifieke actieplannen "*wegverkeerslawaai fase 1*", "*spoorverkeerslawaai fase 1*" en "*omgevingslawaai voor de luchthaven Brussels Airport*" goed. Deze plannen werden op 27 augustus 2010 gerapporteerd aan de Europese Commissie.

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

---

<sup>5</sup> Zie bijvoorbeeld het goedgekeurde Actieplan Spoorverkeerslawaai, Bijlage 2: Bespreking ontvangen inspraakreacties, B2-2. Advies van MINA-raad en SERV, fiche 6, p.56.

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.)<sup>6</sup>;
- 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 grenszones 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.** Volgens artikel 5 van de Richtlijn verstrekken de lidstaten op uiterlijk 18 juli 2005 informatie over relevante op hun grondgebied geldende of geplande grenswaarden, uitgedrukt in  $L_{den}$  en  $L_{night}$ , en eventueel  $L_{day}$  en  $L_{evening}$  voor wegverkeerslawaai, spoorweglawaai, vliegtuiglawaai rond luchthavens en industriellawaai met een toelichting over de implementatie van de grenswaarden, aan de Commissie. Zolang het gebruik van gemeenschappelijke bepalingsmethoden voor de bepaling van  $L_{den}$  en  $L_{night}$  niet verplicht is gesteld, kunnen de lidstaten daartoe nationale geluidsbelastingindicatoren en daarmee verband houdende gegevens hanteren, die in de bovengenoemde indicatoren dienen te worden omgezet.

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.

---

<sup>6</sup> 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.

VLAREM II (Afdeling 2.2.1 en bijlage 2.2.1) bevat milieukwaliteitsnormen en richtwaarden voor geluid in open lucht die gelden ter beoordeling van het geluid van inrichtingen.

Het bestuur dat verantwoordelijk is voor de uitvoering van de richtlijn inzake wegen en spoorwegen heeft ter voorbereiding van de vaststelling van bronspecifieke 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 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 situaties<sup>7</sup>.

Tot dusver zijn nog geen bronspecifieke milieukwaliteitsnormen voor omgevingslawaai vastgesteld. Tijdens de hoorzitting van 17 december 2009 in het kader van de voorbereiding van het advies van 28 januari 2010 werd verduidelijkt dat als milieukwaliteitsnormen worden aangenomen dit zal gebeuren als richtwaarden in VLAREM. De definitie van "*grenswaarde*" zoals zij geformuleerd wordt in de Richtlijn stemt immers eerder overeen met de definitie van "*richtwaarde*" dan met die van "*grenswaarde*" in het Decreet Algemene bepalingen<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> 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.

<sup>8</sup> De Richtlijn Art.3, s) grenswaarde: waarde van  $L_{den}$  of  $L_{night}$ , en waar passend  $L_{day}$  en  $L_{evening}$ , als bepaald door de lidstaat, bij overschrijding waarvan de bevoegde instanties beperkingsmaatregelen in overweging nemen of opleggen; de grenswaarden kunnen verschillend zijn voor verschillende typen lawaai (lawaai door weg-, spoorweg- of luchtverkeer, industrielawaai enz.), verschillende omgevingen en verschillende gevoeligheden van bevolkingsgroepen voor lawaai; zij kunnen ook verschillend zijn voor bestaande en nieuwe situaties (bij verandering van de situatie wat de geluidsbron of het omgevingsgebruik betreft);

tegenover het Decreet algemene bepalingen, Artikel 2.2.4. "De in artikel 2.2.1 bedoelde milieukwaliteitsnormen kunnen worden vastgesteld in de vorm van grenswaarden en richtwaarden.

Grenswaarden mogen, behoudens in geval van overmacht, niet worden overschreden. Onverminderd de overige bepalingen van dit decreet, bepalen de verordeningen die ze vaststellen de maatregelen die door de daartoe aangewezen overheden moeten worden getroffen bij de overschrijding of dreigende overschrijding ervan, teneinde de erdoor beschermde belangen te beveiligen.

Richtwaarden bepalen het milieukwaliteitsniveau dat zoveel mogelijk moet worden bereikt of gehandhaafd."



**[5] Ontwerpen van actieplannen.** De hoofdstukken 1 tot en met 9 van deze lokale actieplannen voor omgevingslawaai voor de agglomeraties 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 globale maatregelen;
9. Bestaande maatregelen specifiek voor de agglomeratie.

De volgende hoofdstukken bieden een overzicht van de algemene maatregelen en een overzicht van de maatregelen specifiek voor de agglomeratie die worden overwogen tijdens de volgende vijf jaren en het 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 algemene maatregelen zijn ofwel generiek, of hebben betrekking op wegverkeer, spoorwegverkeer of industrie. De maatregelen die specifiek zijn voor de agglomeratie worden opgedeeld in maatregelen binnen de lokale bevoegdheden of maatregelen binnen de centrale bevoegdheden.

Bij de ontwerpen van actieplan voor de beide agglomeraties, maar ook voor de wegen en spoorwegen, wordt verwezen naar een studie waarin zal worden nagegaan welke strategie het meest aangewezen is om de prioritaire problemen, zoals die uit de geluidskaarten voor weg- en spoorverkeer blijken, op een zo efficiënt en objectief mogelijke manier aan te pakken. Het eindrapport van die studie is inmiddels klaar en kan worden gedownload<sup>9</sup>. Op basis van de resultaten van de studie zullen, na verder overleg met AWV, MOW en NMBS-Holding, de actieplannen in 2011 met bijkomende maatregelen worden uitgebreid.

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

**[6] Het Actieplan Omgevingslawaai voor de agglomeratie Antwerpen.** De bevoegde instanties voor de opmaak van het actieplan voor de agglomeratie Antwerpen zijn de Vlaamse Overheid, Departement Leefmilieu, Natuur en Energie, Afdeling Lucht, Hinder, Risicobeheer, Milieu & Gezondheid en de Stad Antwerpen, Stadsontwikkeling<sup>2</sup>.

De ontwerpactieplannen voor de agglomeraties Antwerpen en Gent werden op 22 oktober 2010 aan de Vlaamse Regering ter kennisneming voorgelegd.

De geluidskaarten en de ontwerpen van actieplannen voor Antwerpen liggen tijdens de periode van het openbaar onderzoek ook ter inzage in de districtshuizen van de agglomeratie Antwerpen. Het openbaar onderzoek zal bovendien aangekondigd worden via de pers en op de website.

---

<sup>9</sup> onderzoek naar maatregelen omgevingslawaai, Eindrapport, 15 juni 2010, [http://www.lne.be/themas/hinder-en-risicos/geluidshinder/beleid/eu-richtlijn/actieplannen/eindrapport\\_onderzoek\\_maatregelen](http://www.lne.be/themas/hinder-en-risicos/geluidshinder/beleid/eu-richtlijn/actieplannen/eindrapport_onderzoek_maatregelen)

- [7] **Het Actieplan Omgevingslawaai voor de agglomeratie Gent.** De bevoegde instanties voor de opmaak van de actieplannen voor de agglomeratie Gent zijn de Vlaamse Overheid, Departement Leefmilieu, Natuur en Energie, Afdeling Lucht, Hinder, Risicobeheer, Milieu & Gezondheid en de Stad Gent, Departement Milieu, Groen en Gezondheid.

De ontwerpactieplannen voor de agglomeraties Antwerpen en Gent werden op 22 oktober 2010 aan de Vlaamse Regering ter kennisneming voorgelegd.

De geluidskaarten en de ontwerpen van actieplannen voor Gent liggen tijdens de periode van het openbaar onderzoek ook ter inzage aan de Loketten Stedenbouw en Openbaar Domein van de stad Gent. Het openbaar onderzoek zal bovendien aangekondigd worden door aanplakking aan het stadshuis en op de website van de stad Gent.

- [8] **Toetsing aan de Vlaamse beleidsintenties.** Uit het laatste bevolkingsonderzoek (SLO-2, 2008<sup>10</sup>) bleek dat ongeveer 27% van de ondervraagden zich minstens "tamelijk" gehinderd voelde door geluid in 2007. Iets meer dan 10% van de ondervraagden noemt zich zelfs ernstig of extreem gehinderd. Geluidshinder is daarmee de belangrijkste vorm van hinder in de leefomgeving.

Zoals vastgelegd 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. Een significante daling van de potentieel ernstig gehinderden door geluidsoverlast door verkeer met 15% wordt vooropgezet tegen 2020. Volgens het hoofdstuk "Doelbereik milieubeleid 2003-2010" van het ontwerp Milieubeleidsplan 2011-2015 ligt het doel tegen 2020 nog niet in het bereik. Het Vlaams Regeerakkoord<sup>11</sup> stelt dat als Vlaanderen, met milieumaatregelen die Europees worden opgelegd, er niet in slaagt om deze milieukwaliteitsdoelstellingen te bereiken, bijkomende doelgerichte maatregelen worden genomen.

In het ontwerp Milieubeleidsplan en in de beleidsbrief Leefmilieu en Natuur 2010-2011 wordt naast de daling van geluidsoverlast door verkeer ook de doelstelling "akoestische kwaliteit in stedelijk gebied verbeter" met als indicator "Aantal personen ernstig gehinderd door lawaai van wegverkeer, spoorverkeer, luchtvaart en industrie in de agglomeraties van Antwerpen en Gent (vanaf 2012 ook Brugge)" opgenomen. De indicator dient te dalen tegenover de nulmeting (vastgelegd op de opgemaakte geluidsbelastingkaarten).

## 2. Advies

### 2.1. Algemene opmerkingen

- [9] **Afbakening van de agglomeraties.** Artikel 8.1 van de Richtlijn 2002/49/EG stelt: "De lidstaten dragen er zorg voor dat de bevoegde autoriteiten uiterlijk 18 juli 2008 actieplannen bestemd voor de beheersing, op hun grondgebied, van lawaai-uitstoot en lawaai-effecten, waar nodig met inbegrip van

---

<sup>10</sup> Significant GfK, Eindrapport: Uitvoeren van een schriftelijke enquête ter bepaling van het percentage gehinderden door geur, geluid en licht in Vlaanderen. SLO2-meting. In Opdracht van de Vlaamse overheid, Departement Leefmilieu, Natuur en Energie

<sup>11</sup> De Vlaamse Regering 2009-2014 Een daadkrachtig Vlaanderen in beslissende tijden, p.47/125.

*lawaaivermindering, hebben uitgewerkt voor: ... b) agglomeraties met meer dan 250 000 inwoners. Deze plannen hebben tot doel stille gebieden in agglomeraties tegen een toename van geluidshinder te beschermen."*

De definitie van agglomeratie luidt in de Richtlijn: "deel van het grondgebied van een lidstaat, als afgebakend door deze lidstaat, met een bevolking van meer dan 100 000 personen en een zodanige bevolkingsdichtheid dat de lidstaat het als een stedelijk gebied beschouwt". Na de implementatie van de Richtlijn in VLAREM II is de definitie: "agglomeratie": een door de Vlaamse Regering vastgestelde zone met een bevolking van meer dan 100.000 inwoners en met een zodanige bevolkingsdichtheid dat de evaluatie en beheersing van omgevingslawaai gerechtvaardigd is."

De Vlaamse Regering bepaalde in haar zittingen van 7 september 2007 en 7 december 2007 (B.S. 15 januari 2008, p. 1399-1400) dat als agglomeraties in fase 1 de steden Antwerpen en Gent hiervoor werden weerhouden. De agglomeraties werden afgebakend op de gemeentegrens voor Gent en op de gemeentegrens zonder het district Berendrecht – Zantvliet – Lillo voor Antwerpen<sup>12</sup> (zie ook paragraaf [10]).

De Minaraad stelt echter vast dat sommige randgemeenten van Antwerpen en Gent voor bepaalde aspecten van omgevingslawaai die bekeken moeten worden in min of zelfs meerdere mate getroffen door gelijkaardige geluidsbronnen als de momenteel afgebakende agglomeratie.

De Raad stelt ook vast dat de afbakening voor de agglomeraties Antwerpen en Gent op het eerste zicht niet volgens dezelfde standaard is gebeurd. Bij de afbakening van de agglomeratie Antwerpen werd het district Berendrecht - Zandvliet - Lillo, nochtans stedelijk grondgebied, niet meegenomen. Op de hoorzitting van 23 november 2010 werd hierover gezegd dat de bewuste dorpen niet tot de stedelijke woonkern behoren en dat ze naast een industriezone gelegen zijn waarvan de geluidshinder geregeld wordt via VLAREM en de milieuvergunning. De Raad stelt vast dat de dorpen naast de haven van Gent (Desteldonk, Mendonk en Sint-Kruis-Winkel<sup>13</sup>) evenmin tot de stedelijke woonkern behoren. Uiteraard is er voor de Gentse situatie wel de aanwezigheid van de R4 die hun opname wel zou kunnen verantwoorden. De Raad vraagt dat de tussentijdse actieplannen de verduidelijking en motivering van de afbakening ook zouden opnemen.

De Raad vraagt dat bij de vijfjaarlijkse evaluatie van de actieplannen ook de afbakening van de agglomeraties zou geëvalueerd worden. Die evaluatie dient rekening te houden met nieuw gerapporteerde bronnen van omgevingslawaai (cf. art. 7, 1., 2<sup>de</sup> paragraaf van de Richtlijn) en in functie te zijn van bronnen van omgevingslawaai die momenteel niet gereguleerd zijn.

Bij de evaluatie moet er ook aandacht gaan naar afstemming met de afbakening van stedelijke gebieden in het kader van de ruimtelijke ordening. Dit impliceert echter niet dat beide aan elkaar gelijk moeten zijn.

**[10] Informatie over de lokalisatie van de maatregelen.** Binnen een afbakening van een agglomeratie kunnen volgens de Raad drie zones inzake omgevingslawaai

---

<sup>12</sup> Actieplan Geluidshinder Antwerpen – versie naar Vlaamse Regering p.7;

Actieplan Geluidshinder Gent – versie naar Vlaamse Regering p.7.

<sup>13</sup> Deze drie woongebieden behoren tot het district Oostakker, Zie figuur 1 Afbakening agglomeratie Gent, p.7 van het ontwerp actieplan Omgevingslawaai voor de agglomeratie Gent.

worden onderscheiden:

- De dichtbewoonde binnenstad;
- Het industriegebied (reeds gereguleerd) en de nabijgelegen woonkernen;
- De randgemeenten die minder dicht bewoond zijn.

De Raad stelt vast dat dit onderscheid niet overal duidelijk gemaakt wordt. Bepaalde maatregelen van het actieplan die vooral tot uitsluitend voor de binnenstad gelden, lijken zo het hele grondgebied van de stad te vrijwaren van omgevingslawaai. Dat is echter niet altijd zo. Bepaalde delen van de stad krijgen in het voorliggende actieplan enkel aandacht als zij gevat worden door omgevingslawaai van specifieke bronnen (in casus van wegen en spoorwegen). Op zich hoeft dit geen groot probleem te zijn m.b.t. de uitvoering van de Richtlijn, maar de Raad vraagt daaromtrent toch meer duidelijkheid in het actieplan.

De Raad zou er dan ook de voorkeur aan geven dat het plan aangeeft of de maatregel generiek is voor de hele agglomeratie of gericht is op een deelzone.

**[11] Actualisatie van de plannen.** De Raad stelt vast dat het plan op vele punten achterhaald is door de politieke actualiteit zoals de gesprekken met Nederland over het rekeningrijden, de stand van zaken van relevante dossiers zoals de goedgekeurde bronspecifieke actieplannen omgevingslawaai van wegverkeer, spoorwegverkeer en luchthavens, enz. Specifiek voor het actieplan Antwerpen is er de beslissing van de Vlaamse Regering rond het Masterplan Antwerpen. De Raad gaat ervan uit dat al deze punten nog geactualiseerd worden in de tussentijdse actieplannen.

**[12] 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 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.

**[13] Het principe "de vervuiler betaalt".** De Vlaamse overheid maakt werk van de ontwikkeling van een aantal instrumenten waarmee de milieukost beter kan worden geïnternaliseerd. De "*hervorming van de verkeersbelastingen op basis van de Ecoscore*" en "*Rekeningrijden*" zijn de voorbeelden waar naartoe wordt verwezen<sup>14</sup>. Deze maatregelen mikken op de toepassing van het principe "*de vervuiler betaalt*", waardoor vervuilende (vracht)wagens meer bijdragen voor het gebruik van een weg dan schone en stille (vracht)wagens en kan het rijden door dichtbewoonde gebieden worden ontmoedigd. Uit de bewuste passage in de actieplannen kan afgeleid dat de opbrengsten worden teruggeploegd voor o.a. de internalisering van externe kosten om de negatieve effecten te milderen. Zeer expliciet wordt verwezen naar de Eurovignetrichtlijn die voorziet dat de investering van de opbrengsten gebruikt wordt voor de uitvoering van de Richtlijn Omgevingslawaai. Een kilometerheffing voor het vrachtvervoer over de weg zal

---

<sup>14</sup> Actieplan Omgevingslawaai agglomeratie Antwerpen, p.56; Actieplan Omgevingslawaai agglomeratie Gent, p.73.

ingevoerd worden met als streefdatum 2013.

Tijdens de hoorzitting van 23 november 2010 werd verduidelijkt dat de opbrengsten van het rekeningrijden niet geormerkt worden voor financiering van wegenwerken, waaronder investeringen om omgevingslawaai te voorkomen. Ze zouden terecht komen in de "grote pot"<sup>15</sup>. De Raad heeft daar bedenkingen bij. Hij spreekt zich hierover in de context van dit advies echter niet uit, maar neemt zich voor dit te gepaste tijd wel te doen. De Raad blijft bovendien met de vraag zitten hoe deze investeringen in 2011-2012 zullen betaald worden, indien de kilometerheffing pas in 2013 wordt ingevoerd. De Raad meent dat deze passage ook aan actualisatie toe is naar aanleiding van het recente politieke overleg (op 10 november 2010) tussen de regeringsleiders van de Nederlandse en de Vlaamse Regering.

**[14] Prioriteitstelling van knelpunten.** De prioriteitstelling van knelpunten komt aan bod bij het laatste van de vier elementen voor de langetermijnstrategie<sup>16</sup>: *Een mechanisme om de blootstelling aan de hoogste geluidsniveaus te beperken, moet worden uitgewerkt en verfijnd. Dit mechanisme dient objectief en efficiënt te zijn (prioritaire knelpunten komen eerst aan bod).*

De Raad onderschrijft het uitgangspunt, maar vindt het in de context van een actieplan voor de komende vijf jaren te weinig ambitieus. De uitwerking van een systeem om prioriteiten te leggen moet binnen het eerste jaar van de huidige planperiode ontwikkeld worden en tijdens de rest van de planperiode toegepast worden.

**[15] Geen bronspecifieke milieukwaliteitsnormen.** De Raad stelt vast dat er voor omgevingslawaai geen bronspecifieke milieukwaliteitsnormen zijn vastgesteld<sup>17</sup>. Formeel is dat ook niet strijdig met de Richtlijn aangezien het vastleggen van milieukwaliteitsnormen (grenswaarden) daarin geen verplichting is. Vanuit Europa worden ook geen normen ingevuld. Voor omgevingslawaai van inrichtingen (van industrie) zijn er wel milieukwaliteitsnormen opgenomen in VLAREM (zie paragraaf [4]).

Referentiewaarden voor het bronspecifieke omgevingslawaai zijn er wel. Maar enkel voor het omgevingslawaai voor de luchthaven Brussels Airport worden deze effectief opgenomen in het Actieplan. Voor wat het omgevingslawaai door wegverkeer of spoorwegverkeer betreft, wordt enkel vermeld dat er consensus bereikt is over de referentiewaarden. Aangezien tijdens de hoorzitting van 17 december 2009 werd medegedeeld dat de consensustekst door de onderschrijvers als vertrouwelijk wordt beschouwd, heeft de Minaraad het raden naar de inhoud. Nochtans legt de Richtlijn als minimumeis voor actieplannen (Art. 5 en Bijlage V) op dat ze de "eventuele grenswaarden overeenkomstig artikel 5" omvatten.

---

<sup>15</sup> Tijdens de hoorzitting van december 2009 luidde het nog dat de opbrengsten van het rekeningrijden zouden teruggeloopt worden naar investeringen voor wegen, o.a. om hinder te voorkomen.

<sup>16</sup> Actieplan Omgevingslawaai voor de agglomeratie Antwerpen, p.68;  
Actieplan Omgevingslawaai voor de agglomeratie Gent, p.87.

<sup>17</sup> Volgens VLAREM II, Afdeling 2.2.3. Milieukwaliteitsnormen voor omgevingslawaai, Artikel 2.2.3.1.  
§ 1. Overeenkomstig artikel 2.2.1. van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid, kan de Vlaamse Regering milieukwaliteitsnormen vaststellen voor omgevingslawaai.  
§ 2. De Vlaamse Regering kan bijzondere milieukwaliteitsnormen vaststellen voor stiltegebieden en probleemzones, zoals vastgesteld in de strategische geluidsbelastingkaarten.  
§ 3. 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.

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 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 beoogt finaal de verankering in VLAREM II van milieukwaliteitsnormen (immissienormen) voor bronspecifiek omgevingslawaai.

**[16] Gebruik van speciale geluidsbelastingsindicatoren.** De Richtlijn (Art. 5) legt aan de lidstaten op om tegen uiterlijk 18 juli 2005 geluidsbelastingsindicator  $L_{den}$  (en in mindere mate ook de  $L_{night}$ ) te hanteren.

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. De bijlage vermeldt enkele 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;
- bescherming tegen geluidspieken in de nachtperiode;
- 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.

In zijn advies van januari 2010 vroeg de Raad aandacht voor alle aspecten van omgevingslawaai. Daarom vroeg hij dat de milieukwaliteitsnormen niet enkel rekening zouden houden met  $L_{den}$  en  $L_{night}$  maar ook met de andere genoemde factoren. In zijn reactie op de inspraakreacties<sup>18</sup> stelt LNE dat de nood aan andere geluidsindicatoren nader zal geëvalueerd worden in het kader van de beleidsvoorbereidende studie (zie paragraaf [5]). De Raad had dan ook graag via de definitieve plannen vernomen of de studie hierop een antwoord heeft gebracht en of dit leidt tot het invoeren van specifieke geluidsindicatoren.

**[17] Maatregelen op vlak van de ruimtelijke ordening.** In de langetermijnstrategie van de beide plannen krijgt de ruimtelijke ordening een bijzondere plaats. Om nieuwe knelpunten te vermijden moet geluid voldoende aan bod komen bij het plannen van ruimtelijke ontwikkelingen (bv. woonontwikkelingen). Nieuw te ontwikkelen instrumenten (o.a. uit het domein van de ruimtelijke ordening) moeten voorkomen dat receptoren ondoordacht worden ingeplant in de buurt van belangrijke geluidsbronnen. De isolatie van nieuwbouwwoningen moet zijn aangepast aan de verwachte gevelbelasting. De Raad treedt die visie bij. Ruimtelijke ordening is een nuttig en belangrijk instrument om omgevingslawaai

---

<sup>18</sup> Bijvoorbeeld in bijlage bij het Actieplan Omgevingslawaai voor de luchthaven Brussels Airport, fiche 6, p.77-80/107.

te beperken of te voorkomen. Foute keuzes in de ruimtelijke ordening liggen vaak aan de basis van hinder.

De Raad stelt echter vast dat dit theoretische uitgangspunt in de praktijk toch niet altijd goed wordt uitgevoerd<sup>19</sup>. Bij het goedkeuren van RUP's moet de Vlaamse overheid de ruimtelijke milderende maatregelen inzake geluidsoverlast verordenend vastleggen in de stedenbouwkundige voorschriften van het RUP. Als dit op een niet-verordende manier wordt doorgeschoven naar de vergunningverlenende overheid, is er immers te weinig rechtszekerheid voor toekomstige bewoners dat er effectief maatregelen zullen worden genomen om geluidsoverlast te beperken. Door dergelijke maatregelen al op niveau van het plan te verankeren, kan bovendien voor de gehele woonzone een oplossing worden uitgewerkt. Als dat nadien op vergunningenniveau moet gebeuren, bestaat het risico dat de oplossing in stukjes wordt uitgevoerd.

Bij de inrichting van koppelingsgebieden<sup>20</sup> wordt waar nodig en mogelijk rekening gehouden met een milieuhygiënische inrichting ervan om ook geluids- en stofhinder te reduceren. Volgens het "*Planprogramma koppelingsgebieden voor de Gentse kanaalzone*"<sup>21</sup> kan dat gebeuren met geluidsbermen maar ook met een "*gesloten landbouwgebied als een betrekkelijk massieve buffer*". De Raad meent dat geluidbuffering in koppelingsgebieden de volle aandacht verdient

De Raad herhaalt uit zijn advies van 28 januari 2010 dat hij er op rekt dat eventuele hinderpalen voor het inzetten van het ruimtelijke ordeningsbeleid opgeruimd worden, zodat het voor bepaalde doeleinden kan ingezet worden als instrument tegen omgevingslawaai<sup>22</sup>.

Uiteraard hecht de Raad ook veel belang aan milieuzonering als instrument om nieuw te ontwikkelen functies zodanig ruimtelijk in te passen dat de omgeving die milieukwaliteit krijgt of behoudt, die conform het geldende beleid en dito regelgeving bedoeld wordt. Via milieuzonering kunnen woonkernen via een strategische visie worden afgeschermd van bronnen van geluidshinder (wegen, spoorwegen, bepaalde industrieën). Daarbij is het tegelijkertijd economisch en maatschappelijk gewenst ook ontwikkelingsruimte voor bestaande milieubelastende functies en objecten, zoals bedrijventerreinen, te bieden<sup>23</sup>.

De Raad wenst echter ook te benadrukken dat het aan bod komen van geluid bij

---

<sup>19</sup> Raad van State, Afdeling Bestuursrechtspraak, Xe KAMER, Arrest nr. 201.965 van 17 maart 2010 in de zaak A. 193.877/X-14.369. De Raad van State beveelt de schorsing van de tenuitvoerlegging van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan "Afbakening grootstedelijk gebied Antwerpen", wat het deelproject "woongebied Groeningen" betreft. Het arrest verwijst in 5.3.4. naar de plan-MER: Als milderende maatregel wordt voorgesteld om in het RUP te bepalen dat langs de E19 voldoende buffering moet voorzien worden ten opzichte van de woningen. Het bestreden GRUP blijkt niet zelf een maatregel inzake de buffering tussen de woningen en de E19 te bevatten, maar eist enkel dat indien er bij de vergunningsaanvraag een inrichtingsstudie dient te worden opgemaakt deze studie "een onderzoek (moet) bevatten naar de effectief te nemen ruimtelijk, stedenbouwkundige maatregelen in het kader van de geluidbuffering.

<sup>20</sup> Actieplan Omgevingslawaai agglomeratie Gent, p. 11

<sup>21</sup> Het planprogramma "Gentse kanaalzone - Koppelingsgebieden, fase 1" van de Vlaamse Landmaatschappij werd op 24 februari 2006 door de Vlaamse regering goedgekeurd.

<sup>22</sup> De Raad maakte die opmerking naar aanleiding van het advies van het Departement Ruimtelijke Ordening, Woonbeleid en Onroerend Erfgoed van 24 maart 2009 over de actieplannen omgevingslawaai van wegverkeer, spoorwegverkeer en van de luchthaven Brussels Airport dat stelt dat het inzetten van ruimtelijke ordeningsinstrumenten in functie van milieudoelstellingen verre van evident is. De juridische inhoud van ruimtelijke uitvoeringsplannen laat immers niet toe om milieunormen op te nemen.

<sup>23</sup> OAG, NOVIOConsult en M-tech, Milieuzonering voor geluid, geur en grof stof in Vlaanderen, studie in opdracht van Departement Leefmilieu, Natuur en Energie, Afdeling Lucht, Hinder, Risicobeheer, Milieu en Gezondheid, december 2009, p.5/63.

het plannen van woonontwikkelingen nabij geluidsbronnen, de aandacht niet mag afwenden van de omgekeerde benadering. Bij bestaande woonzones moet de oprichting van nieuwe hinderlijke geluidsbronnen wel overwogen gebeuren. De regelgevingen inzake de milieuvergunning en de ruimtelijke ordening dienen daarvoor gezamenlijk de nodige garanties te (blijven) bieden.

De Raad pleit ook voor de architecturale en landschappelijke inpassing van geluidswerende maatregelen in de omgeving, zoals aangekondigd in de beleidsbrief mobiliteit en openbare werken 2010-2011 (zie paragraaf [22])

**[18] Koppeling met andere milieuthema's en bronnen van milieuhinder.** De Raad gaat ervan uit dat een geïntegreerde aanpak van alle milieuthema's in verband met wegverkeer, spoorwegverkeer en luchtvaart nodig is. Hij meent dat dit moeilijk tot stand kan gebracht worden in het kader van de actieplannen in uitvoering van de Richtlijn. Dat moet gebeuren in het Milieubeleidsplan. In het advies over het MINA-Plan 4<sup>24</sup> pleitten de Minaraad, SERV en SALV ervoor dat een milieubeleidsplan zich volledig inschrijft in de filosofie van geïntegreerd beleid, zoals ook beklemtoond in het Pact 2020 (in de zin van interne, externe en verticale integratie). Het Milieubeleidsplan moet ook de effectiviteit, efficiëntie en interne samenhang van het milieubeleid op alle niveaus en terreinen vergroten.

Richtlijn 2008/50/EG van het Europees Parlement en de Raad van 20 mei 2008 betreffende de luchtkwaliteit en schonere lucht voor Europa maakt ook de relatie met het omgevingslawaai. Overweging (18) stelt immers: "... *Ter garantie van een goede samenhang tussen de diverse beleidslijnen dienen deze luchtkwaliteitsplannen, waar mogelijk, samenhangend te zijn en te worden geïntegreerd met de plannen en programma's die zijn voorbereid krachtens Richtlijn 2001/80/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2001 inzake de beperking van de emissies van bepaalde verontreinigende stoffen in de lucht door grote stookinstallaties, Richtlijn 2001/81/EG en Richtlijn 2002/49/EG van het Europees Parlement en de Raad van 25 juni 2002 inzake de evaluatie en de beheersing van omgevingslawaai. ...*". Art. 23 Luchtkwaliteitsplannen, 2. luidt: "*De lidstaten zorgen, voor zover uitvoerbaar, voor samenhang met andere, krachtens Richtlijn 2001/80/EG, Richtlijn 2001/81/EG of Richtlijn 2002/49/EG vereiste plannen teneinde de relevante milieudoelstellingen te bereiken.*"

De koppeling met andere milieuthema's is bijgevolg belangrijk. Daarom acht de Raad het aangewezen om in de actieplannen een koppeling met andere milieuthema's en milieuhinderfactoren te maken. De Raad stelt vast dat allerlei combinaties mogelijk zijn: maatregelen tegen geluidshinder met een negatief milieueffect op het vlak van een ander milieuthema, of maatregelen tegen een bepaald type milieuhinder met een negatief effect op de geluidshinder of een win-win situatie. Een koppeling van een maatregel met de effecten voor geluid en effecten voor andere milieuthema's kan de kosten-baten analyse van geluidsmaatregelen fundamenteel beïnvloeden en zou dus ook een gevolg kunnen hebben voor de prioritering van maatregelen. Maar ook buiten het milieubeleid kunnen koppelingen gemaakt worden, bv. met veiligheid, verkeersdoorstroming, ...

**[19] Verduidelijkingen m.b.t. "hinder".** De Raad stelt vast dat de term "hinderlijk"

---

<sup>24</sup> Minaraad, SERV en SALV, Gezamenlijk advies van 30 september 2010 over het Ontwerp Vlaams Milieubeleidsplan 2011-2015 (MINA-Plan 4), 2010|54.



doorheen de plannen gebruikt wordt zonder aan te geven wat hiermee in de context van de geluidsactieplannen en het geluidsbeleid is bedoeld. Ook de overeenstemming of het verschil met verklaring die andere belangrijke instellingen zoals het WHO aan dit begrip toekennen zou een nuttige aanvulling kunnen zijn.

Hetzelfde geldt voor de gebruikte begrippen "*gehinderden*", "*ernstig gehinderden*" en "*zeer ernstig gehinderden*".

**[20] Actieplannen om Europa mild te stemmen.** Uit de nota aan de Vlaamse Regering (p.2) (zie ook paragraaf [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 waren, werd er voor geopteerd om tussentijdse actieplannen op te maken en voor te leggen aan de Commissie. De Raad stelt vast dat de beloftes aan de Commissies om tegen eind 2009 klaar te zijn, toch niet konden ingelost worden.

Op basis van de resultaten van bijkomend onderzoek zullen de tussentijdse actieplannen verfijnd en gefinaliseerd worden om in de loop van 2011 tot een definitief actieplan te komen.

De Raad concludeert hieruit dat het opmaken van deze tussentijdse actieplannen als voornaamste doelstelling had de ingebrekestelling door de Europese Commissie te ontwijken. Hij gaat er ook vanuit dat de plannen nog fundamenteel kunnen wijzigen. De Raad heeft alvast genoteerd dat de verfijnde actieplannen onderwerp zullen zijn van een nieuwe openbare consultatie inclusief een adviesvraag.

**[21] Strategische doelstellingen in de beleidsbrief leefmilieu en natuur 2010-2011.** Onder het hoofdstuk Beleidsvisie, "*Beleid lokale leefkwaliteit, Hinder*" (p.11/64) is Strategische doelstelling 69 "*Tegen 2020 verminderen we het aantal ernstig gehinderden door verkeerslawaai met 15%*" vermeld. De indicatoren en hun doel zijn:

- Aantal Vlamingen ernstig gehinderd door verkeerslawaai – doel -15% t.o.v. 2010;
- Aantal personen ernstig gehinderd door lawaai van wegverkeer, spoorverkeer, luchtvaart en industrie in de agglomeraties van Antwerpen en Gent (vanaf 2012 ook Brugge) – doel: daalt t.o.v. nulmeting.

Zoals eerder gesteld, vermeldt het ontwerp Milieubeleidsplan dat het doelbereik niet in zicht is (zie paragraaf [8]).

**[22] Operationele doelstellingen in de beleidsbrief leefmilieu en natuur 2010-2011.** De beleidsbrief vermeldt een aantal operationele doelstellingen die impact hebben op het beleid inzake omgevingslawaai:

- OD 13: Milieuoverwegingen worden geïntegreerd in het mobiliteitsbeleid: Er worden pilootprojecten opgezet om de lokale impact op geluid en emissies te verminderen (Zie ook VIA-sleutelproject 45-3 en Ontwerp MINA 4-25). Onder deze doelstelling wordt ook verwezen naar de procedure voor de actieplannen omgevingslawaai (Zie ook VIA-sleutelproject 46-1 en Ontwerp MINA 4-26);
- OD 71: 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 (zie OD 13);

- OD 72: Een stabiel juridisch kader wordt uitgewerkt voor de exploitatie van de luchthaven van Zaventem, zonder onaanvaardbare geluidshinder en gezondheidsimpact voor de omwonenden (Zie ook VIA-sleutelproject 46-3);
- OD 74: We bouwen de stiltegebieden verder uit. In 2011 zouden nog twee tot drie gebieden dergelijk kwaliteitslabel ontvangen;
- OD 109: Het concept "*ecosysteemdiensten*" wordt verder onderzocht. Geluidsbuffering wordt meegenomen in de handleiding voor de waardering van ecosysteemdiensten.

**[23] Te realiseren projecten in de beleidsbrief mobiliteit en openbare werken 2010-2011**<sup>25</sup>. De beleidsbrief besteedt aandacht aan het beperken van geluidshinder door het verkeer. Als "*te realiseren*" in 2011 worden ondermeer vermeld: de (inmiddels uitgevoerde) studie van de kosten en baten van mogelijke bijkomende maatregelen voor het wegverkeer, op basis waarvan het actieplan in 2011 verder uitgevoerd wordt in samenwerking met LNE: Aan een versneld tempo op de meest belaste locaties geluidsschermen voorzien en lawaaiërië wegdekken heraanleggen; doorgaans voor stille varianten in wegverharding kiezen; de al aanwezige kennis over geluidsvriendelijke wegdekken verder uitdiepen. De stuurgroep "*geluidswerende maatregelen langs Vlaamse gewestwegen*" zal voor specifieke locaties nagaan wat de meest aangewezen geluidsbeperkende maatregelen zijn. Verder zijn nog enkele projecten voorzien bij "*Flankerend milieubeleid bij havenuitbouw*" (p.88), bij "*de inpassing in het omgevende milieu*" (p.102) en "*Architecturale en stedenbouwkundige kwaliteit*" (p.107).

Aangaande het mobiliteitsbeleid is er het "*masterplan voor groen vervoer*" (p.50-51) dat ook een gunstig effect kan hebben op geluidshinder door openbaar vervoer (o.a. door de uitbreiding van het park hybride bussen, experimenten met de waterstofbus, een project voor elektrisch aangedreven bussen, ...).

**[24] Verder zetten huidig beleid is onvoldoende.** Uit de Milieuverkenning 2030<sup>26</sup> blijkt dat bij ongewijzigd beleid inzake wegverkeer en geluidsemissies, de emissies continu zullen stijgen. Het ontwerp MINA-plan 4 bevestigt dat we nog niet op weg zijn om de doelstellingen van het Pact 2020 te realiseren. De Raad besluit uit de voorafgaande bedenkingen dat het huidige beleid niet volstaat om de doelstellingen te behalen.

## 2.2. Specifieke opmerkingen

### 2.2.1. Actieplan Omgevingslawaai Antwerpen

**[25] Oprichting van een klachtenmeldpunt.** Een milieuklachtenmeldpunt zoals er een is opgericht voor de Gentse Kanaalzone is een instrument dat alle vormen van milieuhinder in kaart brengt. Het is duidelijk een instrument dat de grenzen van de verschillende milieuthema's overschrijdt (zie ook paragraaf [16]). In het actieplan voor Gent wordt het vermeld als een zinvol instrument tegen geluidshinder. Op basis van dezelfde argumenten kan dit ook zinvol zijn voor Antwerpen.

---

<sup>25</sup> Beleidsbrief Mobiliteit en Openbare Werken 2010-2011 ingediend door mevrouw Hilde Crevits, Vlaams minister van Mobiliteit en Openbare Werken, Vlaams Parlement stuk 736 (2010-2011) – Nr. 1, ingediend op 25 oktober 2010 (2010-2011).

<sup>26</sup> MIRA, Milieuverkenning 2030. Hoofdstuk 13 Lawaai (p.325-340), Fig 13.1, p.330, <http://www.milieurapport.be/nl/publicaties/milieuverkenning-2030/>

## 2.2.2. Actieplan Omgevingslawaai Gent

[26] **Teveel algemeenheden.** De Raad stelt vast dat het plan uitvoerig ingaat op omgevingslawaai veroorzaakt door de horeca (p.54-57 van het plan). De Raad vindt aandacht voor die problematiek terecht. Maar hij vraagt zich toch af of dit bijdraagt aan de uitvoering van de Richtlijn. Het plan (p.4) vermeldt immers dat de oorzaken van omgevingslawaai in agglomeraties veroorzaakt wordt door wegverkeer, spoorverkeer, luchthavens en industriële activiteiten en dat deze afzonderlijk moeten vermeld worden.

[27] **Omgevingslawaai in de Gentse Kanaalzone.** In vergelijking met de aandacht voor omgevingslawaai in de binnenstad is er weinig aandacht voor omgevingslawaai in de Gentse Kanaalzone die ook in de agglomeratie werd afgebakend.

Onder de bestaande maatregelen specifiek voor de agglomeratie Gent en binnen de lokale bevoegdheden, worden in het "*Project Gentse Kanaalzone*" (p.57 van het Actieplan, 9.1.9.) een aantal acties beschreven. De Raad stelt ook hier vast dat het gebrek aan inspiratie geleid heeft tot het vermelden van weinig indrukwekkende en soms onzorgvuldig geformuleerde voorbeelden:

- De geluidswal ter hoogte van de Gentse deelgemeente Desteldonk is een berm van beperkte hoogte (1,34 meter<sup>27</sup>) op de middenberm van de R4 over een lengte van ca. 500 m. Slechts één rijrichting van de weg wordt daarbij afgeschermd. Volgens een simulatieberekening door het Agentschap Wegen en Verkeer is het effect van de gronddam op de geluidshinder heel beperkt<sup>28</sup>. De Raad vindt de vermelding van dit project in het actieplan bijgevolg niet correct.
- Het weren van doorgaand vrachtverkeer (met elektronische vrachtwagensluizen). Van het hele project werd tot dusver slechts een proefopstelling gebouwd, bovendien buiten de agglomeratie Gent (met name in Evergem-Rieme). Als bestaande maatregel voor de agglomeratie Gent lijkt dit voor de Raad geen juist voorbeeld.

## 2.3. Conclusie

[28] **Conclusie: de Raad vraagt een aanpak die de strategische doelstellingen binnen bereik brengt.** Zoals blijkt uit de Milieuverkenning 2030 zullen de inmiddels goedgekeurde en de voorliggende tussentijdse actieplannen niet volstaan om de lange termijn doelstellingen binnen bereik te brengen. De afgewerkte en lopende studies zullen resulteren in een fundamentele bijsturing van deze tussentijdse actieplannen. De aangepaste actieplannen worden vervolgens onderworpen worden aan een nieuwe openbare consultatie, inclusief een nieuwe adviesvraag.

Het is voor de Raad duidelijk dat de tussentijdse actieplannen niet zullen volstaan om aan deze strategische doelstellingen te voldoen. De nieuwe actieplannen moeten 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;
- Uitwerken van een prioriteitstelling van knelpunten;

---

<sup>27</sup> Agentschap Wegen en Verkeer Oost-Vlaanderen, mededeling 25 november 2010.

<sup>28</sup> Agentschap Wegen en Verkeer, Afdeling Wegenbouwkunde, Effect op de geluidsoverlast van een gronddam (hoogte 1m34) op de middenberm, mededeling 14 december 2010.

- Koppeling met andere milieuthema's en bronnen van milieuhinder als element van de prioriteitstelling van projecten;
- Het programma voor geluidsschermen en wegdekvernieuwing na 2010;
- Afstemming met en maatregelen op het vlak van ruimtelijke ordening.