

Memo van de gedeputeerde

drs. J.J.C. van den Hout

Gedeputeerde Natuur, Water en Milieu

Onderwerp

toezegging PS-vergadering 17-11-2017 onderzoek stiltegebieden

Geachte Statenleden,

Via deze memo wil ik u graag informeren over de toezegging zoals gedaan in de PS-vergadering van 17-11 2017. Het toegezegde onderzoek betreffende de stiltegebieden treft u hierbij aan.

Datum

8 december 2017

Documentnummer

4288075

Aan

Provinciale Staten van
Noord-Brabant

Kopie aan

Van

Telefoon

(073) 681 26 54

Email

jvdhout@brabant.nl

Bijlage(n)

1

Evaluatie stiltegebiedenbeleid Noord-Brabant

Verkenning

Inhoud

1. Waarom stiltegebieden?
2. Aanleiding evaluatie
3. Historie
4. Aanpak evaluatie
5. Samenvatting van belevingsonderzoek
 - 5.1 Algemeen
 - 5.2 Gemeenten
 - 5.3 Natuurorganisaties
 - 5.4 Landgoedeigenaren
 - 5.5 Provincie Noord-Brabant
6. Ervaringen in 12 provincies
7. Conclusies
8. Wettelijk instrumentarium
9. Scenario's voor vervolg en uitwerking

Bijlage

Overzicht van stiltegebieden en Natura 2000-gebieden

Cluster Natuur & Milieu

15 januari 2014

Auteur: Wiebe Wienbelt

1. Waarom stiltegebieden?

- Veel mensen in de bewoonde omgeving hebben hinder van vooral weg- en vliegverkeer. Onderzoek wijst uit dat voortdurende blootstelling aan lawaai leidt tot slaapverstoring, tot stressreacties, tot een verhoogde kans op hart- en vaatziekten en tot beïnvloeding van leerprestaties. Daarnaast wijst onderzoek uit dat verblijf in een gebied zonder lawaai bijdraagt aan compensatie of herstel van negatieve gezondheidseffecten van lawaai en dat de afwezigheid van lawaai de positieve gezondheidseffecten van verblijf in een groene omgeving versterkt.

2. Aanleiding evaluatie

- Naar aanleiding van enkele knelpunten zoals de bouw van woningen in een stiltegebied, een rally door een stiltegebied en geluidbronnen buiten stiltegebieden die van invloed zijn op het geluidniveau in stiltegebieden, zijn acties opgenomen in het Provinciaal Milieuplan 2012-2015 en de Begroting 2014 om te komen tot een herzien beleid voor stiltegebieden.
- In het Provinciaal Milieuplan 2012-2015 is voor stiltegebieden onder ‘wat gaan we doen in 2012-2015’ opgenomen “herzien beleid m.b.t. stiltegebieden door aanpassing van de Provinciale Milieuverordening. Door IPO is reeds een document opgesteld met kansen en mogelijkheden voor stiltegebieden. Dit zal verder worden uitgewerkt”. Dit document kan een aanzet zijn voor een nieuw beleid.
- In de Begroting 2014 is de volgende beleidsprestatie opgenomen ‘het stabiliseren en waar mogelijk terugdringen van geluid in kernen van stiltegebieden’. In dat kader moet in 2014 een ‘Evaluatie en herzien beleid stiltegebieden’ worden vastgesteld. Deze evaluatie en de mogelijke uitwerkingen in herzien beleid liggen nu voor.

3. Historie

- Provinciale Staten hebben in 1988, op grond van de bepalingen van de Wet Geluidhinder, het intentieprogramma stiltegebieden vastgesteld en in het verlengde daarvan zijn 31 stiltegebieden aangewezen en opgenomen in het uitwerkingsplan stiltegebieden. In de verordening stiltegebieden zijn regels voor stiltegebieden opgenomen, onder meer gedragsregels, vrijstellingen en ontheffingen.
- In 1996 zijn kaarten van en de regels met betrekking tot de stiltegebieden opgenomen in de Provinciale Milieuverordening (PMV). In de periode 1999 t/m 2001 zijn de begrenzingen van de stiltegebieden aangegeven met borden.
- In 2000 is gestart met een herijking van de stiltegebieden door middel van een enquête die is toegezonden aan gemeenten, die een stiltegebied op hun grondgebied hebben, en aan instanties zoals Natuurmonumenten, Staatsbosbeheer, Brabants Landschap, Brabantse Milieufederatie en andere eigenaren en -beheerders van terreinen binnen stiltegebieden. Gevraagd is naar mogelijke knelpunten en wenselijke aanpassingen van m.n. de begrenzingen van de stiltegebieden. In verband met de herijking heeft DHV destijds onderzoek gedaan naar geluidbelastingen op stiltegebieden vanwege wegen, spoorwegen, vaarwegen en luchtvaart.
- De herijking heeft in 2006 geresulteerd in een aanpassing van de PMV waardoor de begrenzing van een aantal stiltegebieden is aangepast (ingekrompen of uitgebreid). Daarna zijn de stiltegebieden op verzoek van Provinciale Staten voorzien van informatieborden en is tevens de overige bebording hersteld aangezien in de loop der tijd een deel van de borden is verdwenen en vernield.

- Stillegebieden zijn niet opgenomen in de provinciale Structuurvisie Ruimtelijke Ordening (2011). Stillegebieden vallen (deels) samen met andere plannen zoals Natura 2000-gebieden en EHS. Grote delen van de stillegebieden worden beheerd door natuurorganisaties en landgoedeigenaren.

4. Aanpak evaluatie

- de uitvoering van een belevingsonderzoek d.m.v. interviews met (vertegenwoordigers van) gemeenten, natuurorganisaties en landgoedeigenaren
- enkele cijfers:
 - zes van de 30 gemeenten met stillegebieden zijn geïnterviewd
 - vier natuurorganisaties en twee landgoedeigenaren/beheerders zijn geïnterviewd
 - 11 provinciale collega's zijn geïnterviewd over natuurbeleid, ruimtelijk beleid en handhavingsbeleid in relatie tot stillegebieden
 - de interviews hebben betrekking op 11 van de 31 stillegebieden in Brabant
 - de interviews hebben betrekking op 145 km² van de totaal ruim 500 km² aan stillegebied
 - 16 van de totaal 31 stillegebieden overlappen (deels) de begrenzing van Natura 2000-gebieden
- de uitvoering van een onderzoek naar ervaringen van andere provincies met stillegebieden
- het trekken van conclusies op basis van de uitgevoerde onderzoeken
- het opstellen van scenario's voor vervolg en eventuele nadere uitwerking
- het bepalen van een (bestuurlijke) afweging en keuze voor vervolg

5. Samenvatting van belevingsonderzoek

5.1 Algemeen

- motorcrossers, quads, e.d. zijn een doorn in het oog van iedereen: gebruikers van stillegebieden, gemeenten, natuurorganisaties landgoedeigenaren en de provincie vanwege geluidoverlast en schade aan de natuur. Zij worden in vrijwel elk interview genoemd.
- er wordt (ook door de provincie) niet of nauwelijks gecommuniceerd over stillegebieden

5.2 Gemeenten

- gemeenten hebben nauwelijks of geen aandacht voor stillegebieden. Gemeenten hebben slechts een enkele medewerker met kennis van stillegebieden.
- gemeenten houden bij de uitvoering van beleid (vergunningverlening) wel rekening met regels van o.m. stillegebied, opgenomen in de Provinciale Milieuverordening (PMV)
- veel gemeenten bevorderen de aanleg en het gebruik van fiets- en wandelroutes in hun natuurgebieden/stillegebieden
- de gemeenten hebben geen wensen m.b.t. stillegebieden
- Hilvarenbeek heeft als een van de weinige gemeenten bepalingen opgenomen in bestemmingsplannen om beter te kunnen optreden tegen verstorende en vervuilende activiteiten in het buitengebied waaronder geluidoverlast door motorcrossers, quads e.d.

4.3 Natuurorganisaties (samenwerkende organisaties: Natuurmonumenten, Brabants Landschap, Staatsbosbeheer, Brabantse Milieufederatie)

- de natuurorganisaties vinden gebieden met rust en stilte (voor mens en dier) erg belangrijk
- zij wensen toepassing van stil asfalt in en nabij stillegebieden (en EHS) door gemeenten én provincie

- zij wensen dat de provincie bevordert dat gemeentelijke wegen in stiltegebieden voor gemotoriseerd verkeer worden afgesloten
- de door het IPO gepresenteerde visie, waarbij stiltegebiedenbeleid van een passief naar een actief beleid wordt ontwikkeld, spreekt erg aan
- de handhaving van stiltegebieden verdient meer aandacht door BOA's meer bevoegdheden te geven, door intensivering van de handhaving in samenwerking met alle partijen (Samen Sterk in het Buitengebied) en door het handhavingsinstrumentarium (sancties verhogen en opsporingsmogelijkheden te verbeteren)
- Natuurmonumenten wenst uitbreiding van de stiltegebieden De Stippelberg en De Malpie
- BMF verwijst naar regelgeving en aanpak van stiltegebieden in België, specifiek uitgevoerde geluidonderzoeken met consequenties voor mensen en fauna en beveelt aan om de relatie te leggen met Natura 2000-gebieden

4.4 Landgoedeigenaren (ASR Vastgoed Vermogensbeheer en Brabants Particulier Grondbezit)

- ASR bepleit stiltegebieden op te nemen in bestemmingsplannen omdat dan een integrale afweging van belangen plaatsvindt en een handhavingsinstrument (bestuursrechtelijk) wordt toegevoegd aan het gangbare handhavingsinstrumentarium (strafrechtelijk via)
- BPG wenst afstemming met individuele eigenaren in stiltegebieden over het plaatsen en vervangen van bebording in stiltegebieden

4.5 Provincie Noord-Brabant

- de provincie ontvangt doorgaans jaarlijks slechts twee meldingen van geluidoverlast en twee tot zes verzoeken tot ontheffing conform de PMV
- het provinciaal handhavingsbeleid is risicogericht. De provincie geeft in dat kader geen prioriteit aan toezicht en handhaving in stiltegebieden. De omgevingsdiensten krijgen om die reden geen opdracht voor toezicht en handhaving van stiltegebieden.
- de provincie heeft geen normen voor maximale geluidniveaus in stiltegebieden opgenomen in de PMV
- het beleid van de provincie is gericht op activiteiten/bronnen in stiltegebieden en niet op de effecten van buitenaf
- de provincie is voornemens om in de beheerplannen voor Natura 2000-gebieden bepalingen op te nemen m.b.t. geluidoverlast als gevolg van bronnen van buiten de Natura 2000-gebieden. Stiltegebieden zijn niet benoemd in de beheerplannen voor de Natura 2000-gebieden. De begrenzingen van Natura 2000-gebieden sluiten niet een-op-een aan bij de begrenzing van stiltegebieden. Of Natura 2000-gebieden ook een relatie hebben met stiltegebieden wordt bepaald door de vastgestelde waarden m.b.t. de fauna (m.n. vogels).
- de provincie gebruikt niet het instrumentarium van de ruimtelijke ordening voor stiltegebieden

6. Ervaringen in twaalf provincies

- 10 van de 12 provincies (inclusief Noord-Brabant) hebben stiltegebieden (zowel kaarten als gedragsregels) opgenomen in de provinciale milieuverordening (PMV), de provinciale omgevingsverordening (POV) of de verordening fysieke leefomgeving (VFL)
- twee provincies (Overijssel en Gelderland) kennen geen stiltegebieden meer waarbij de volgende argumenten gelden: niet teveel regelgeving, kwaliteit lokaal vastleggen, PMV zwak instrumentarium, stiltegebieden vallen deels samen met natuurgebieden
- de gedragsregels zoals opgenomen in de provinciale verordeningen verschillen op enkele onderdelen, maar niet wezenlijk

- Drie provincies (Flevoland, Utrecht en Noord-Holland) hebben hun stiltegebiedenbeleid recent (in 2012/2013) aangescherpt door zich uit te spreken over het aantal stiltegebieden, het vaststellen van nieuwe begrenzingen van stiltegebieden en van kwaliteitseisen voor zogenoemde kerngebieden (maximaal 35 dB(A), door meer in te zetten op communicatie en door nader onderzoek te doen naar de toepassing van stil asfalt. Zuid-Holland heeft het beleid een paar jaar eerder aangepast.

7. Conclusies

- stilte, rust en ruimte zijn belangrijk voor mens (gezondheid) en fauna (m.n. vogels in relatie tot biodiversiteit)
- mensen ergeren zich het meest aan motorcrossers, quads, e.d.
- er is veel onbekendheid bij gemeenten, politie en burgers m.b.t. stiltegebieden
- gemeenten houden bij vergunningverlening rekening met stiltegebieden, maar hebben verder weinig tot geen aandacht voor stiltegebieden
- vooral natuurorganisaties hebben wensen om de rust en de stilte van stiltegebieden te behouden en te vergroten
- er komen bij de provincie erg weinig meldingen of verzoeken tot ontheffing van geluidoverlast binnen
- de provincie heeft geen stiltegebieden benoemd in de provinciale Structuurvisie Ruimtelijke Ordening
- regels m.b.t. stiltegebieden zijn niet echt handhaafbaar. De provincie handhaaft geen stiltegebieden.
- stiltegebieden zijn in meer of mindere mate te relateren aan natuurgebieden zoals EHS en Natura 2000-gebieden
- voorstellen beleidsaanpassingen van stiltegebieden kunnen betrekking hebben op:
 - het aanpassen c.q. het actualiseren van begrenzingen
 - het stellen van kwaliteitseisen (ook buiten het stiltegebied)
 - het onttrekken van wegen aan de openbaarheid
 - het verbeteren van de handhaving
 - het verbeteren van de communicatie
 - het toepassen van stil asfalt
 - het actief opstellen van inrichtingsplannen cf IPO-studie

De voorgestelde mogelijke beleidsaanpassingen zijn in hoofdstuk 8 onder de scenario's verder geconcretiseerd. De mogelijkheden om de situatie met betrekking tot stiltegebieden te verbeteren wordt mede bepaald door het wettelijk instrumentarium.

8. Wettelijk instrumentarium

- In de Wet milieubeheer is opgenomen dat de provincie ter bescherming van het milieu een verordening vaststelt met tenminste regels inzake het voorkomen of beperken van geluidhinder in bij de verordening aangewezen gebieden. De provincie wijst stiltegebieden aan en stelt kwaliteitseisen en gedragsregels vast.
- In de Wegenwet is vastgelegd dat het bevoegd gezag wegen aan de openbaarheid kan onttrekken, ook op verzoek van derden. Onttrekking van gemeentelijke wegen aan het openbaar verkeer is dus een bevoegdheid van de gemeenteraad.
- De Wet luchtvaart biedt regelgeving voor stiltegebieden buiten de Wet milieubeheer om. Het Rijk, ministerie van Infrastructuur en Milieu, is bevoegd gezag voor wat zich afspeelt in de lucht, maar is niet erg geïnteresseerd. De handhaving vindt plaats door KLPD en inspectie. De provincie kan ontheffingen verlenen voor landings- en opstijglocaties.

- De Planwet voor verkeer en vervoer geeft structuur voor een samenhangend verkeers- en vervoerbeleid. Op rijks-, provinciaal en gemeentelijk niveau worden verkeers- en vervoerplannen opgesteld. Het al dan niet toepassen van stil asfalt is een verantwoordelijkheid van de wegbeheerder, provincie of gemeente.
- Op grond van de Wet op de Ruimtelijke Ordening hebben PS in 2013 de Structuurvisie Ruimte vastgesteld. Daarin zijn geen regels opgenomen m.b.t. stiltegebieden.
- De Natuurbeschermingswet regelt bescherming van natuurgebieden die uniek zijn voor Nederland en Europa. De provincie is verantwoordelijk voor de vergunningen die in het kader van die wet worden verleend. De Natuurbeschermingswet beschermt drie soorten gebieden: Natura 2000-gebieden, beschermde natuurmonumenten en gebieden die de minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie aanwijst naar aanleiding van verdragen of andere verplichtingen. Stiltegebieden vallen deels samen met Natura 2000-gebieden.

9. Scenario's voor vervolg en eventueel nadere uitwerking

Onderstaand zijn vier scenario's weergegeven die richting geven aan een verdere uitwerking.

1. *geen stiltegebieden meer vastleggen in PMV*

Overwegingen:

- vanuit de wenselijkheid om regeldruk te verminderen
- stilte is in voldoende mate gewaarborgd door samenhang met natuurgebieden (EHS en Natura 2000)
- op lokaal niveau kan het beleid m.b.t. stilte beter vorm worden gegeven
- stiltegebieden zijn toch moeilijk handhaafbaar
- natuurorganisaties (en burgers) zullen dit scenario moeilijk kunnen accepteren

2. *het stiltegebiedenbeleid én de uitvoering ervan niet wijzigen (stand-still)*

Er zijn weinig redenen om de beleidsregels aan te passen, omdat:

- er is geen echte problematiek die moet worden opgelost
- gemeenten geen wensen hebben om (beleid) stiltegebieden aan te passen
- stiltegebieden moeilijk handhaafbaar zijn en blijven
- bepalingen m.b.t. geluidsoverlast al worden opgenomen in de beheerplannen voor de Natura-2000-gebieden
- jaarlijks erg weinig meldingen en verzoeken tot ontheffing worden gedaan
- de natuurorganisaties zien echter in deze evaluatie aanleiding om het beleid m.b.t. stiltegebieden aan te passen

3. *de uitvoering van stiltegebiedenbeleid verbeteren met behoud van bestaande PMV*

Overwegingen:

- mensen hebben behoefte aan stille gebieden en dat kan worden bereikt door:
- handhaving verbeteren
- beter communiceren
- waar mogelijk stil asfalt toepassen
- wegen aan openbaar verkeer onttrekken
- (actief) inrichtingsplannen opstellen

4. *het stiltegebiedenbeleid actualiseren alsook de uitvoering*

Overwegingen:

- begrenzingen actualiseren (aan de hand van berekeningen en in samenspraak met natuurorganisaties, landgoedeigenaren en gemeenten; uitvoering vraagt nodige tijd en financiële middelen door voorbereiding en aankoop en plaatsing van bebording)
- kwaliteitseisen vastleggen (kerngebieden met geluidniveau van 35 dB(A) met randzones)
- gedragsregels uitbreiden (gemeenten leggen aanvullende regels vast in bestemmingsplannen, provincie scherpt regels aan in PMV, b.v. maximaal aantal ontheffingen per jaar)
- handhaving verbeteren (frequenter en gericht handhaven)
- beter communiceren (websites provincie en gemeenten beter benutten)
- waar mogelijk stil asfalt toepassen en het beperken van snelheden (initiatief provincie voor provinciale wegen)
- wegen aan openbaar verkeer onttrekken (bevoegdheid gemeenten, initiatief van o.m. natuurorganisaties)
- subsidies verstrekken (regels voor stiltegebieden leggen beperkingen; een financiële bijdrage kan dit compenseren)
- benut de meerwaarde en mogelijkheden van stiltegebieden door (actief) inrichtingsplannen op te stellen (provincie stimuleert ontwikkeling en uitvoering van stiltegebiedenbeleid door natuurorganisaties, landgoedeigenaren en andere betrokkenen)

Aandachtspunten

- indien zou worden gestopt met stiltegebieden (scenario 1) dan is een (partiële) herziening van de PMV nodig. Eventueel kan daarvoor worden gewacht op een komende herziening van de PMV.
- gelet op de bevoegdheden en de mogelijkheden heeft de provincie het in eigen hand om een deel van de vermelde aanpassingsvoorstellen uit te werken en vast te stellen, b.v. de begrenzing van stiltegebieden en gedragsregels. Voor een ander deel zijn het voorstellen waar (uitsluitend) de gemeente over gaat, b.v. het onttrekken van gemeentelijke wegen aan de openbaarheid.
- het provinciaal beleid m.b.t. stiltegebieden is vertaald in de PMV. De voorstellen betreffende de begrenzingen, de kwaliteitseisen en de gedragsregels worden vastgelegd in de PMV.
- gelet op de invloeden van de omgeving op stiltegebieden zoals wegen, bedrijven, e.d. zou nog een relatie moeten worden gelegd met de gebiedsopgaven.
- scenario 4 is het meest vergaand en vraagt de nodige uitwerkingstijd en mogelijk financiële middelen voor onderzoek en uitvoering.

Tot slot: praktische zaken buiten de inhoud van deze notitie

- ga bij de uitvoering van het stiltegebiedenbeleid (b.v. de actualisering van de begrenzing of het plaatsen van borden en infopanelen) tijdig in gesprek met de belanghebbende eigenaren
- informeer de geïnterviewden over het resultaat van de evaluatie van stiltegebieden

