

Hoofdlijnennotitie uitvoering stiltegebiedenbeleid provincie Utrecht 2011



Vastgesteld door Gedeputeerde Staten van Utrecht
d.d. 25 oktober 2011

Hoofdpijnennotitie uitvoering stiltegebiedenbeleid provincie Utrecht

Leeswijzer.

Deze notitie bevat een Hoofdpijnennotitie waarin de kernpunten van het stiltegebiedenbeleid voor de provincie Utrecht zijn opgenomen. De bijlage, de Uitwerkingsnotitie, bevat achtergrondinformatie over dit beleid.

De provincie Utrecht heeft in de jaren negentig op basis van de Wet milieubeheer stiltegebieden aangewezen. Doel van deze notitie is een antwoord te geven op de vraag die onder andere in het PMP 2009-2011 is gesteld, namelijk op welke wijze kan de kwaliteit van de stiltegebieden beschermd, beter gehandhaafd en waar mogelijk verbeterd worden. Dit in het licht van de ambitie van de provincie om de diversiteit en de kwaliteit van het landschap te behouden en versterken. Hier gaat het dan specifiek om het aspect stilte en rust

Het huidige provinciale stiltegebiedenbeleid is conserverend van aard. Dit beleid heeft als doel het beschermen van het geluidkarakter van een gebied en het waarborgen van stilte/rust in de toekomst. Nieuwe luidruchtige activiteiten en gedragingen zijn in een stiltegebied verboden. Bedrijven en recreatie-inrichtingen die reeds in het gebied gevestigd zijn, mogen hun (versturende) activiteiten waarvoor ze een milieuvergunning¹ hebben, blijven verrichten. Uitbreiding van activiteiten is slechts mogelijk indien dit geen extra verstoring oplevert of de verstoring doet afnemen. Bij de bepaling van deze geluidsbelasting blijven buiten beschouwing de geluiden die het gevolg zijn van in het gebieden passende activiteiten, zoals landbouw.

Evaluatie van het gevoerde beleid

Uit de resultaten van diverse (akoestische) evaluaties blijkt dat het geluidniveau in de meeste stiltegebieden toch is toegenomen. Dit is een landelijk verschijnsel. Het aantal ha stiltegebied, dat voldoet aan de geluidseisen, in de provincie Utrecht is sinds 2000 met ca 1000 ha afgenomen. De toegenomen verkeers- en recreatiedruk op het stiltegebied “Lage Vuursche” leidt ertoe dat Provinciale Staten zal worden voorgesteld dit gebied niet meer aan te wijzen als stiltegebied.

Stiltegebieden en het stiltegebiedenbeleid van de provincie blijken vrij onbekend te zijn bij belanghebbenden. Het belang van stilte wordt echter breed onderschreven, met name vanwege het positieve effect op de gezondheid en vanwege de vergroting van de belevingswaarde van landschap en natuur.

Het beleid voor de komende jaren

Het werkdokument strategie Utrecht 2040² geeft richting voor een duurzame en aantrekkelijke regio. Utrecht kiest voor een strategie van duurzame ontwikkeling en behoud van aantrekkingskracht, versterken waar we goed in zijn en streven naar een uitgebalanceerde groei van de kwaliteit van de regio. Eén van de ambities is het behouden en versterken van de diversiteit en kwaliteit en daarbij van de identiteit en beleefbaarheid van het landschap. De diversiteit aan mooie landschappen en de beleefbare natuur, dragen er aan bij, dat mensen graag in de provincie Utrecht willen wonen en recreëren.³

Stilte is een belangrijke waarde voor het landschap. Gebieden waar stilte kan worden beleefd willen we in stand houden en waar nodig versterken. Dit maakt deel uit van het landschapsbeleid en natuurbeleid van de provincie.

Algemene uitgangspunten zijn : een stiltegebied moet stil blijven, het gebied leeft en mag worden beleefd, en in een stiltegebied hoor je gebiedseigen geluiden. In bijlage A is een overzicht van de stiltegebieden opgenomen.⁴

De gewenste beleving van stilte betekent dat stiltegebieden toegankelijk moeten zijn. Stiltegebieden zijn ook van belang voor het behoud van de rijkdom aan soorten, het eerste doel van de EHS.

¹ Hier wordt ook onder verstaan bedrijven die een melding op grond van de Wet milieubeheer hebben ingediend.

² Werkdocument strategie Utrecht 2040: vastgesteld door Provinciale Staten van Utrecht 25 oktober 2010.

³ Coalitieakkoord 2011-2015

⁴ Dit zijn de gebieden die na de akoestische inventarisatie van 2010 in aanmerking komen voor stiltegebieden. Het gebied Lage Vuursche is niet opgenomen, de PMV moet hierop nog worden aangepast.

Agrarische bedrijven en landbouwontwikkelingen

In een aantal stiltegebieden zijn agrarische bedrijven gelegen. De geluiden die gepaard gaan met deze activiteiten, horen bij een landbouwgebied en worden daarom als gebiedseigen beschouwd. Voor het behoud van de diversiteit en kwaliteit van het landschap speelt de landbouw een belangrijke rol.

Ontwikkelingen in deze sector, zoals schaalvergroting en multifunctionele landbouw, worden, voor zover het agrarische activiteiten betreft, aangemerkt als gebiedseigen.

Er zijn echter ook nevenactiviteiten die niet passend zijn binnen een stiltegebied, zoals grootschalige verkeersaantrekkende functies.

Over de toekomstige rol van de landbouw⁵ wordt een landbouwvisie opgesteld door de provincie .

Monitoring van het gevoerde beleid

Op grond van artikel 118 van de Wet geluidhinder moet, ter uitvoering van de Europese Richtlijn omgevingslawaaï, de geluidsbelasting van bepaalde bronnen in de vorm van geluidbelastingskaarten in stille gebieden in kaart worden gebracht, gevolgd door een actieplan met eventuele maatregelen ter bestrijding van (te) hoge geluidsbelastingen. Deze geluidskaarten moeten een keer per vijf jaar worden opgesteld. Het eerstvolgende jaar dat deze geluidskaart moet worden opgesteld is 2013. Hier op aansluitend zal ook de akoestische kwaliteit van de stiltegebieden van de provincie Utrecht periodiek worden geëvalueerd.

Uitwerking van de beleidsvoornemens

Voor de uitwerking van het beleid worden twee sporen gevolgd:

1. ruimtelijk spoor
2. het milieuspoor

1. Het ruimtelijk spoor

De stiltegebieden zijn opgenomen in de Provinciale Structuurvisie als provinciaal belang. In bestemmingsplannen moet hiermee rekening worden gehouden. De activiteiten in een gebied worden verricht binnen het kader van een bepaalde bestemmings- en gebruiksregeling (ruimtelijke ordeningsaspect). Daarbij komt dat de bron van de geluidsbelasting zowel binnen, als buiten het “stille” gebied kan zijn gelegen (zoneringsaspect).

In bijlage 5, onder A, van de Uitwerkingsnotitie, is aangegeven welke nieuwe stilteverstorende activiteiten en functies in stiltegebieden niet zijn toegestaan. De huidige lijn is dat het waarborgen van de akoestische kwaliteit plaats vindt door het beheersen van de aard en intensiteit van de geluidsbelasting (activiteiten) en bestemming en het gebruik van de desbetreffende gebieden. Gebiedseigen “bronnen” ondervinden geen beperking. Deze lijn wordt gecontinueerd.

Daarnaast zijn in de provinciale Structuurvisie Nationale Landschappen kernkwaliteiten benoemd, waaronder ook stilte en rust. In het project “Kwaliteit Utrechtse Landschappen”⁶ (onderdeel van het Ruimtelijk Actieprogramma bij het streekplan, RAP 2008-2011) wordt gewerkt aan een brede implementatie van de kernkwaliteiten van de landschappen, zodat deze behouden en versterkt worden en bij nieuwe ontwikkelingen als uitgangspunt gelden. Dit gebeurt middels de Kwaliteitsgids Utrechtse landschappen.

2. Het milieuspoor

In de Provinciale Milieuverordening (PMV) zijn de grenzen van de stiltegebieden, zijnde milieubeschermingsgebieden, vastgelegd en zijn gedragsvoorschriften opgenomen die er toe moeten leiden dat burgers met hun gedrag de stiltegebieden niet verstoren. Er is een verbod opgenomen tot het gebruik van met name genoemde toestellen of gedragingen. Van dit verbod is ontheffing mogelijk.

⁵ Landbouwvisie: vastgesteld door GS 13 september 2011, PS 31 oktober 2011

⁶ Structuurvisie nationale Landschappen vastgesteld PS 31 mei 2010

Toetsingscriteria voor ontheffingen waren tot nu toe niet duidelijk beschreven. In de praktijk blijkt hieraan grote behoefte te zijn. Feitelijk waren we verplicht om elke aanvraag om een ontheffing te honoreren.

De criteria worden in de Uitwerkingsnotitie (par 3.4 sub 2) beschreven. Deze zullen in de PMV verwerkt moeten worden.

Uitgangspunt is dat met name de kwaliteit in de stille kern van het stiltegebied gekoesterd wordt. Ook eenmalige activiteiten leveren een verstoring van deze stille kern op. Het verlenen van een ontheffing voor versturende activiteiten is niet in overeenstemming met het karakter van het gebied en is dan ook in principe niet mogelijk voor activiteiten en gedragingen in de stille kern.

De enige uitzondering die hierop kan worden gemaakt, is indien zwaarwegende maatschappelijke belangen tot de gedraging/activiteit nopen. Daarbij geldt dan als extra voorwaarde, dat er geen mogelijkheden voor de gedraging/activiteit zijn buiten het stiltegebied, dan wel buiten de stille kern.

Nieuw element in het stiltegebiedenbeleid is een algemene kwaliteitseis waaraan ontwikkelingen, zoals ruimtelijke ontwikkelingen, milieuvergunningen e.a. in stiltegebieden getoetst moeten worden. Zowel wijzigingen in het ontheffingen beleid als de opname van een kwaliteitseis zullen via een herziening van de Provinciale Milieuverordening gerealiseerd kunnen worden.

Afstemming met gemeenten en beheerders

Om te bereiken dat bovengenoemde sporen goed doorwerken, is een breed draagvlak noodzakelijk. Daarvoor zetten wij het communicatieve spoor in. Dit moet resulteren in betrokkenheid en een gevoel van medeverantwoordelijkheid bij gemeenten en terreinbeheerders. Het is belangrijk dat gemeenten in hun toekomstvisie het stiltegebied meenemen om activiteiten of ontwikkelingen te voorkomen, die in strijd zijn met het stiltegebiedenbeleid.

Zowel in de ruimtelijke plannen, als milieubeleidsplannen als verkeers- en vervoersplannen kan dit tot zijn recht komen. Op uitvoeringsniveau is het belangrijk dat bij alle mogelijke aanvragen voor evenementen, vergunningen, uitbreidingen van horeca etc., de gemeente steeds de algemene principes van het stiltegebied bewaakt en dus toetst of de beoogde ontwikkeling leidt tot een toename van de geluidsbelasting.

De inzet van beheerders van de terreinen is noodzakelijk als het er om gaat de positieve werking van stiltegebieden onder de aandacht van de bezoekers te brengen. Zo zullen zij in de informatievoorziening over het betreffende gebied de kwaliteiten rust en stilte een plek kunnen geven. Ook zijn zij belast met het toezicht in de gebieden en vormen daarmee een belangrijke schakel tussen het provinciale beleid en de daadwerkelijke handhaving van de rust en stilte in een gebied.

Behalve hun rol in het beschermen van de stiltegebieden, kunnen gemeenten en terreinbeheerders ook een rol oppakken in het benutten en beleefbaar maken van de stiltegebieden. Zij staan immers dicht bij de bewoners en de gebruikers dan de provincie.

Overige instrumenten

Naast de Wet op de Ruimtelijke Ordening en de Wet milieubeheer bevatten de natuurregelgeving, de luchtvaartwetgeving en de verkeers- en vervoerswetgeving bepalingen, waarmee bepaalde invloeden die de rust verstoren, kunnen worden geweerd. In het Strategisch Mobiliteitsplan provincie Utrecht (SMPU) is destijds gekozen voor het gebruik van geluidsreducerend asfalt bij groot onderhoud bij woningen en niet voor de optie voor alle wegen in de provincie, dus ook langs stiltegebieden.

Toezicht en handhaving

De verantwoordelijkheid voor toezicht en handhaving van de regels voor stiltegebieden ligt primair bij de provincie. Het gaat in bijna alle gevallen om individuele illegale handelingen die tijdelijk en kortdurend van aard zijn. Om deze reden is er voor gekozen de handhaving aan de lokale handhavers over te laten. In het periodieke overleg tussen provincie en de lokale handhavers zal op gezette tijden aandacht worden gevraagd voor de handhaving van de stilte in de stiltegebieden.

Financiën

De kosten die gemoeid zijn met de uitvoering van het stiltegebiedenbeleid bedragen

- 135 metingen op jaarbasis voor uitvoering van het ontheffingenbeleid, incl. vergunningverlening en handhaving;
- € 21.000 euro per jaar voor onderhoud van de borden met de aanduiding stiltegebieden;
- een maal per 5 jaar € 8.000 euro ten behoeve van de akoestische evaluatie.

Deze middelen zijn beschikbaar in de structurele middelen voor milieubeleid.

Uitwerkingsnotitie uitvoering stiltegebiedenbeleid provincie Utrecht

Leeswijzer.

Deze notitie bevat een Hoofdlijnennotitie waarin de kernpunten van het stiltegebiedenbeleid voor de provincie Utrecht zijn opgenomen. De bijlage, de Uitwerkingsnotitie bevat achtergrondinformatie over dit beleid.

Uitwerkingsnotitie uitvoering stiltegebiedenbeleid provincie Utrecht	1
1. Stiltegebieden in de provincie Utrecht	2
1.1 Aanleiding van de notitie en kader	3
1.2 Stiltegebieden in de provincie Utrecht, huidig beleid	3
1.3 Bestaande bedrijven en recreatie-inrichtingen in de stille gebieden	5
2. Evaluatie van het stiltegebiedenbeleid	6
2.1 Inventarisatie meningen en wensen van gemeenten en andere betrokken organisaties	6
2.2 Evaluatie van de geluidskwaliteit	6
2.3 Het gevoerde beleid	7
3. Stiltegebieden in Utrecht: het beleid voor de komende jaren	8
3.1 Inleiding	8
3.2 Relatie met agrarische bedrijven en landbouwontwikkelingen	9
3.3 Evaluatie van het gevoerde beleid	10
3.4 Uitwerking van de beleidsvoornemens	10
3.4.1 Algemeen	10
3.4.2 Instrumentarium natuurregelgeving	13
3.4.3 Instrumentarium luchtvaartwetgeving	13
3.4.4 Instrumentarium verkeer- en vervoerswetgeving	13
4. Toezicht en handhaving	15
Bijlage 1: Overzichtskaart stiltegebieden	16
Bijlage 2: Zienswijzen	17
Bijlage 3: Beschrijving van de stiltegebieden	19
Bijlage 4: Beleidskader stiltegebieden en relatie met andere beleidsvelden provincie Utrecht	24
Bijlage 5: Uitwerking van het stiltegebiedenbeleid	27
Bijlage 6: Financiële en personele consequenties	31

1. Stiltegebieden in de provincie Utrecht

1.1 Aanleiding van de notitie en kader

De provincie Utrecht heeft in de jaren negentig op basis van de Wet milieubeheer stiltegebieden aangewezen. Doel van deze notitie is een antwoord te geven op de vraag op welke wijze de kwaliteit van de stiltegebieden beschermd, beter gehandhaafd en waar mogelijk verbeterd kan worden. Dit in het licht van de ambitie van de provincie om de diversiteit en de kwaliteit van het landschap te behouden en versterken. Hier gaat het dan specifiek om het aspect stilte en rust.

De laatste jaren is de vraag gaan leven of de stiltegebieden nog wel stil zijn en of er nog wel voldoende aansluiting bestaat met ander gebiedenbeleid. In het Provinciaal Milieubeleidsplan 2009-2011 provincie Utrecht is geconstateerd dat de handhaving van de stiltegebieden moet worden verbeterd. Navraag bij gemeenten geeft aan dat het belang van stilte breed wordt onderschreven, vanwege het positieve effect op de gezondheid en de vergroting van de belevingswaarde van natuur en landschap. Gemeenten hechten grote waarde aan de aanwezigheid van stilte op haar grondgebied. Zij vragen om praktische instrumenten om het beleid vorm te geven. Als belangrijkste oorzaak voor de verslechtering van de kwaliteit van de stiltegebieden noemen zij de toenemende verkeersdrukte langs of in de nabijheid van stiltegebieden.

De provincie Utrecht heeft tot nu toe geen beleid vastgesteld, waarin opgenomen is in welke gevallen ontheffing van het verbod tot het gebruik van toestellen, activiteiten en gedragingen in een stiltegebied mogelijk is. Hieraan is wel behoefte.

Het intensieve gebruik van onze leefomgeving zorgt voor toenemende geluidsbelasting, terwijl de behoefte aan plekken waar nog rust heerst, groot is. Diverse onderzoeken¹ tonen aan dat mensen behoefte hebben aan een omgeving zonder lawaai. Ook in Europees verband is de noodzaak gebieden omwille van rust te beschermen, onderkend en in wetgeving vastgelegd. De Richtlijn omgevingslawaai² bevat een regeling voor stille gebieden op het platteland en in stedelijk gebied. In de Wet milieubeheer is de verantwoordelijkheid om stiltegebieden aan te wijzen en regels ter voorkoming en beperking van geluidhinder in die gebieden op te stellen, bij de provincie gelegd. De provincie beschikt daarvoor onder meer over het instrument Provinciale Milieuverordening (PMV). Deze verordening bevat regelgeving voor gedragingen in stiltegebieden.

Het algemene uitgangspunt van het stiltegebiedenbeleid van de provincie Utrecht is het niet laten toenemen, dan wel het verminderen van de geluidhinder, specifiek in stiltegebieden, vanwege de vergroting van de belevingswaarde van landschap en natuur en de positieve effecten op de gezondheid.

1.2. Stiltegebieden in de provincie Utrecht, huidig beleid

In 1986 zijn de stiltegebieden in de provincie Utrecht vastgesteld³ met als doel het beschermen van het geluidkarakter van een gebied en het waarborgen van stilte/rust in de toekomst. Een stiltegebied is een milieubeschermingsgebied waarin de geluidsbelasting door menselijke activiteiten zodanig laag is, dat het ervaren van de natuurlijke geluiden in dat gebied of gedeelten daarvan niet of slechts in geringe mate wordt verstoord. De totale oppervlakte stiltegebieden in de provincie Utrecht bedraagt circa 16.500 ha. Dit was in 2000 nog 17.500 ha.

Elk stiltegebied bestaat uit:

¹ De Gezondheidsraad constateert in haar rapport "Stille gebieden en gezondheid" d.d. juli 2006, dat lawaai niet langer een probleem is van alleen de stedelijke omgeving. Als de overheid niets doet, zal 30 tot 40 procent van de officiële stiltegebieden en gebieden voor natuur en recreatie op termijn aangetast worden door lawaai, vooral door wegverkeer en vliegverkeer. Oorzaken hiervan zijn de toenemende mobiliteit en de uitdijende bebouwing en infrastructuur. Verblijf in een stil gebied kan bijdragen aan herstel of compensatie van ongunstige effecten van lawaai in de woonomgeving en kan een eigen, gunstige invloed hebben op de gezondheid.

² Richtlijn 2002/49/EG van 25 juni 2002 inzake de evaluatie en de beheersing van omgevingslawaai

³ Streekplan Utrecht 1986 en Verordening stiltegebieden, in 1995 opgegaan in de Provinciale Milieuverordening

- a. een stille kern van het gebied. In de stille kern is het achtergrondniveau maximaal 40 dB(A) $L_{Aeq,24h}$.
- b. een geluidsarm overgangsgebied, dat rondom de stille kern ligt. Dit gebied functioneert als buffer voor de stille kern. Hoe dichterbij de stille kern hoe lager het achtergrondniveau moet zijn, om de kwaliteit van de stille kern te handhaven.

Steeds waar in deze notitie wordt gesproken over “stiltegebied” wordt het feitelijk stille gebied met inbegrip van het daaromheen liggende geluidsarme overgangsgebied aangeduid.

Bij de selectie van de gebieden zijn destijds de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- a. In beginsel komen gebieden met een meetbaar achtergrondgeluidsniveau tot 40 dB(A) in aanmerking voor aanwijzing als stiltegebied. In uitzonderingsgevallen wordt voor gedeelten van stiltegebieden een maximale geluidsbelasting van 45 dB(A) aangehouden.
- b. In de stille kern dient een geluidsniveau van minder dan 40 dB(A) in principe gegarandeerd te kunnen worden.
- c. Gebieden met een oppervlakte van minder dan 300 ha komen in principe niet in aanmerking voor aanwijzing als stiltegebied.
- d. In beginsel worden alleen gebieden aangewezen welke uit milieuhygiënisch (geluidsaspecten), recreatief of faunistisch oogpunt zeer waardevol zijn. Met recreatief wordt hier bedoeld op stille vormen van recreatie, zoals wandelen en fietsen. Faunistisch slaat op kleine of grote diersoorten, die voor het voortbestaan geheel of gedeeltelijk afhankelijk zijn van het ontvangen of uitzenden van geluidsignalen (o.a. uilen en zangvogels).

De minimale omvang hangt samen met de beheersbaarheid van de kwaliteit van de stille kern en met de provinciale rol. Kleine stille gebieden zijn vooral van lokaal belang en komen dan ook niet in aanmerking voor aanwijzing door de provincie als stiltegebied. Dit neemt niet weg dat de gemeente het gebied als stil gebied kan aanwijzen en beschermen.

Voor de concrete begrenzing van de stiltegebieden is zoveel mogelijk aansluiting gezocht bij in het terrein herkenbare grenzen, zoals wegen, waterwegen, spoorlijnen en bebouwingsgrenzen.

Voor een deel vallen de aangewezen gebieden samen met Natura 2000 gebieden en zijn delen van de stiltegebieden binnen de Ecologische Hoofdstructuur gelegen.

De bescherming van stiltegebieden vindt plaats via de milieuhygiënische lijn van vergunningverlening op grond van de Wet milieubeheer en de PMV (aanwijzing van de gebieden) en via het ruimtelijke ordeningsplan.

Uitgangspunt is dat bij het verlenen van milieuvergunningen voor inrichtingen rekening wordt gehouden met de ligging in een stiltegebied.

Op basis van de vigerende Provinciale Milieuverordening (PMV) is voor het gebruik van toestellen, activiteiten en gedragingen die niet onder de werking van de Wet milieubeheer vallen, een ontheffing van de provincie vereist.

De Provinciale Ruimtelijke Verordening 2009 bepaalt dat een bestemmingsplan voor een gebied dat is aangeduid als “stiltegebied” geen bestemmingen en regels mag bevatten die de geluidsbelasting in het stiltegebied negatief beïnvloeden.

Een uitgebreide beschrijving van het huidige beleidskader van stiltegebieden is opgenomen in bijlage 4.

⁴ $L_{Aeq,24h}$ is het gemiddelde van het geluidniveau over een heel etmaal. Deze grootheid wordt door ons gehanteerd om de akoestische kwaliteit van een stiltegebied te bepalen.

1.3. Bestaande bedrijven en recreatie-inrichtingen in de stille gebieden

Het beleid is er op gericht om de geluidsbelasting ten gevolge van menselijke activiteiten in de stiltegebieden onder de waarde van 40 dB(A) te houden. Bedrijven en recreatie-inrichtingen die reeds in het gebied gevestigd zijn, mogen hun (versturende) activiteiten waarvoor ze een milieuvergunning⁵ hebben, blijven verrichten. Uitbreiding van activiteiten is slechts mogelijk indien dit geen extra verstoring oplevert of de verstoring doet afnemen.

Bij de bepaling van deze geluidsbelasting blijven buiten beschouwing de geluiden die het gevolg zijn van in het gebieden passende activiteiten, ook indien zij door mensen worden veroorzaakt.

⁵ Hier wordt ook onder verstaan bedrijven die een melding op grond van de Wet milieubeheer hebben ingediend.

2. Evaluatie van het stiltegebiedenbeleid

2.1. Inventarisatie meningen en wensen van gemeenten en andere betrokken organisaties

In 2009 en 2010 zijn aan betrokken gemeenten, Recreatieschap Midden Nederland, Natuurmonumenten, Stichting Natuur en Milieu en andere belanghebbende organisaties vragen gesteld met betrekking tot:

- de bekendheid van stiltegebieden;
- wat doet de gemeente met het feit dat een stiltegebied binnen haar gemeente is gelegen;
- de toegevoegde waarde van stiltegebieden;
- de rol van gemeenten bij het stiltegebiedenbeleid;
- houdt men bij ontwikkelingen rekening met de aanwezigheid van een stiltegebied;
- wensen ten aanzien van stiltegebiedenbeleid provincie.

Daarnaast is nadrukkelijk gekeken naar ander provinciaal gebiedenbeleid, waaronder de uitwerking van de kernkwaliteiten van de Nationale Landschappen. Tenslotte zijn de resultaten van een onderzoek, verricht door de Natuur en Milieufederatie Utrecht gebruikt.⁶

Het belang van stilte en het kunnen vinden van rust wordt breed gedragen door belangenverenigingen, onderzoekers en overheden. De reacties van de verschillende partijen zijn verder als volgt samen te vatten:

- Er wordt een redelijke mate van onbekendheid met het fenomeen stiltegebied aangegeven.
- Stichting Natuur en Milieu en NMU: stilte en duisternis zijn “oerkwaliteiten” van het landelijk gebied. Stiltegebieden moeten alleen daarom al worden behouden.
- Gemeenten, die betrokken zijn bij Nationale Landschappen, beschouwen de aanwezigheid van een stiltegebied als versterking van de kwaliteit van het Nationaal Landschap.
- Aanwijzing van een stiltegebied eist alertheid van gemeenten om verstoringen tegen te gaan.
- De afweging of iets in stiltegebieden toegestaan is, wordt nogal eens als zwart-wit ervaren, er moet ruimte zijn voor een grijs gebied.
- Belangrijk punt dat wordt genoemd is dat de aanwezigheid van een stiltegebied de agrarische bedrijfsvoering niet mag beperken. Hierover bestaat onduidelijkheid.
- Een ander aandachtspunt is het voorkomen van sluipverkeer.

2.2. Evaluatie van de geluidskwaliteit

In 1997 en 2003 zijn (akoestische) evaluaties van de Utrechtse stiltegebieden uitgevoerd^{7 8}. Uit de resultaten blijkt dat het geluidsniveau in 2003 ten opzichte van de inventarisatie uit 1997 in de meeste gebieden was toegenomen. Het gevolg van deze evaluaties was dat de stiltegebieden Botshol, Kamerik/Kanis en Zegveld niet meer als stiltegebied zijn opgenomen in het Provinciaal Milieubeleidsplan 2004-2008 en het Streekplan 2005-2015 (inmiddels omgezet naar Structuurvisie). In 2010⁹ zijn de actuele geluidsbelastingen per stiltegebied opnieuw in kaart gebracht. Dit leidt tot voorstellen voor (kleine) grenscorrecties van de stiltegebieden. Uit deze inventarisatie blijkt ook dat de stille kern van het gebied Lage Vuursche te klein van omvang is (circa 150 ha). Dit is het gevolg van de grote recreatieve druk op dit gebied qua verkeersbewegingen, camping De Zeven Linden en dagrecreatieterrein De Kuil. Aan Provinciale Staten zal worden voorgesteld de aanwijzing van dit gebied als stiltegebied in de Provinciale Milieuverordening te beëindigen.

⁶ Een oase van rust of nauwelijks nog stil” d.d. april 2010 van Pine Berg & Tom Ham.

⁷ Rapport "Evaluatie stiltegebieden Utrecht. Selectie gebieden t.b.v. Provinciaal Milieubeleidsplan 1997" van Grontmij Advies & Techniek bv, afdeling Ruimtelijke Inrichting, d.d. december 1997.

⁸ Rapport “Geluid in stiltegebieden” Evaluatie van de akoestische kwaliteit van de stiltegebieden in de provincie Utrecht, peiljaar 2000” van Grontmij Verkeer en Infrastructuur, d.d. 31 juli 2003

⁹ Rapport “Geluid in stiltegebieden – Evaluatie van de akoestische kwaliteit van de stiltegebieden in de provincie Utrecht, peiljaar 2010”.

2.3. Het gevoerde beleid

In de afgelopen jaren werd er slechts in een enkel geval een aanvraag om ontheffing van het verbod bij de provincie ingediend. Dit betrof met name ontheffingen voor eenmalige activiteiten, zoals een schuurfeest, trekkertrek, openluchttheater etc. De provincie Utrecht heeft tot nu toe geen beleid vastgesteld, waarin opgenomen is in welke gevallen ontheffing mogelijk is. Consequentie hiervan is dat we feitelijk verplicht zijn elke aanvraag om ontheffing voor een activiteit in een stiltegebied te honoreren. Wel kunnen aan de verleende ontheffingen voorwaarden ten aanzien van de geluidsemisatie worden verbonden.

Daarnaast vindt de bescherming van stiltegebieden plaats via het spoor van de ruimtelijke ordening. Op basis van de Provinciale Ruimtelijke Verordening 2009 mag een bestemmingsplan voor een gebied dat is aangeduid als “stiltegebied” geen bestemmingen en regels bevatten die de geluidsbelasting in het stiltegebied negatief beïnvloeden. Dit heeft de afgelopen jaren meermaals tot aanpassing van een ruimtelijk plan geleid.

3. Stiltegebieden in Utrecht: het beleid voor de komende jaren

3.1. Inleiding

Het werkdokument strategie Utrecht 2040¹⁰ geeft richtingen voor een strategie voor een duurzame en aantrekkelijke regio. Utrecht kiest voor een strategie van duurzame ontwikkeling en behoud van aantrekkingskracht, versterken waar we goed in zijn en streven naar een uitgebalanceerde groei van de kwaliteit van de regio. Eén van de ambities is het behouden en versterken van de diversiteit en kwaliteit en daarbij van de identiteit en beleefbaarheid van het landschap. De diversiteit aan mooie landschappen en de beleefbare natuur, dragen er aan bij, dat mensen graag in de provincie Utrecht willen wonen en recreëren.¹¹

De Gezondheidsraad¹² constateert dat zonder extra beleidsinspanning de in het ruimtelijke ordeningsbeleid beoogde ruimtelijke afwisseling tussen drukte en stilte zal verdwijnen. Gebieden waar stilte kan worden beleefd willen we daarom in stand houden en waar nodig versterken. Dit maakt ook deel uit van het landschapsbeleid en natuurbeleid van de provincie. Het landschapsbeleid krijgt handen en voeten via de Kwaliteitsgids Utrechtse landschappen.¹³ Hierin worden de landschappelijke kaders geschetst en per nationaal landschap en provinciaal landschap worden de kernkwaliteiten uitgewerkt. De voor het stiltegebiedenbeleid van belang zijnde kernkwaliteiten zijn - afhankelijk van de aard van het gebied - met name *rust, ruimte en openheid*.

Voor de invulling van het stiltegebiedenbeleid is het uitgangspunt dat rust, ruimte en openheid een belangrijke waarde van het landschap is, die gekoesterd dient te worden. Daarnaast sluit het stiltegebiedenbeleid, voor zover de gebieden gelegen zijn in de EHS, aan op de doelen van de EHS, met name het bieden van ruimte aan de groeiende behoefte aan rust en ruimte, waardoor inwoners en bezoekers de natuur kunnen beleven. Maar ook voor het behoud van de rijkdom aan soorten, het eerste doel van de EHS, is stilte van belang.

Algemene uitgangspunten:

a. Een stiltegebied moet stil blijven

De stiltebeleving is uniek en waardevol, en moet behouden blijven. Mensen vinden stilte belangrijk. Ook de natuur profiteert er van.

Een stiltegebied bestaat uit een stille kern en een overgangsgebied. In de stille kern wordt geen geluidhinder ervaren. De geluidsniveaus zijn in principe niet hoger dan 40 dB(A) $L_{Aeq,24h}$. Daar omheen is er een geluidsarm overgangsgebied, dat als een buffer rondom de stille kern ligt. Ook daar wordt gewoonlijk geen geluidhinder ervaren. De geluidsniveaus in deze bufferzone zijn aan de randen in principe niet hoger dan 45 dB(A) $L_{Aeq,24h}$. Daarnaast zijn er in de provincie gebieden die relatief rustig zijn, maar gezien hun ligging of functie niet aan het beoogde kwaliteitsniveau kunnen voldoen. Deze gebieden, Kockengen/Teckop en Westbroek e.o., zijn extra waardevol vanwege de ligging in de directe nabijheid van legen stedelijke omgeving, waardoor de rust die in dit gebied aanwezig is, voor veel mensen aantrekkelijk is om te beleven. Hogere geluidsbelastingen dan 40 dB(A) $L_{Aeq,24h}$ in de stille kern als gevolg van rijksinfrastructuur en vliegverkeer zijn op korte termijn niet te beïnvloeden. Nieuwe ontwikkelingen in het gebied zullen wel getoetst worden aan de streefwaarde van 40 dB(A) $L_{Aeq,24h}$. Het gaat hier met name om de gebieden Kockengen/Teckop en het westelijk deel van Westbroek e.o.

b. Een stiltegebied mag beleefd worden

Stiltegebieden zijn er voor de rustzoekende mens. Rust en stilte is een belangrijke waarde. Mensen komen naar het gebied om te “onthaasten”. Rust en stilte vormen een belangrijke tegenhanger van het

¹⁰ Werkdocument strategie Utrecht 2040: vastgesteld door Provinciale Staten van Utrecht 25 oktober 2010.

¹¹ Coalitieakkoord 2011-2015

¹² Rapport Gezondheidsraad “Stille gebieden en gezondheid” d.d. juli 2006

¹³ PS heeft op 7 februari 2011 ingestemd met de kwaliteitsgids als bouwsteen voor de nieuwe provinciale ruimtelijke structuurvisie

leven in de stad. De lage dynamiek in een stiltegebied wordt hoog gewaardeerd en is van groot belang voor een goed leefklimaat. Stille is een extra dimensie die gegeven wordt aan de beleving van een omgeving, natuur of landschap.

Dit betekent dat het beschermingsregime hierop afgestemd moet worden. Stiltegebieden zijn in principe toegankelijk. De promotie van stiltegebieden blijft kleinschalig en gericht op een publiek van rustzoekers, om de balans tussen beschermen en beleven te behouden.

In dit kader is een breed maatschappelijk draagvlak een must bij het in stand houden van een stiltegebied. Juiste communicatie over belang, mogelijkheden en beperkingen is dan ook noodzakelijk. Het plaatsen van een stiltegebiedenbord is niet voldoende.

c. In een stiltegebied hoor je “gebiedseigen geluiden”

Een stiltegebied is niet volledig stil. In een stiltegebied horen gebiedseigen geluiden thuis. Pratende wandelaars, tractors op het veld, fluitende vogels etc. Het zijn allemaal geluiden die kunnen voorkomen in een stiltegebied. Een stiltegebied is een stimulans om de stilte te bewaren, zodat alleen geluiden die van origine passen bij het gebied hoorbaar zijn.

Als gebiedseigen geluid worden in ieder geval de geluiden veroorzaakt door onderstaande bronnen aangemerkt:

- in het gebied gelegen agrarische inrichtingen, inclusief bewerking van weiland en akkers;
- normale werkzaamheden uit agrarisch, visserijtechnisch of beheer technisch oogpunt;
- werkzaamheden in het kader van beheer en onderhoud van het gebied, incl. bosbouw;
- gebruik van motorisch aangedreven werktuigen, te gebruiken in het kader van het beheer en onderhoud aan in het gebied aanwezige kabels en buisleidingen in of op de bodem;
- bestaand doorgaand verkeer, voor zover openbare weg, bestemmingsverkeer¹⁴;
- bestaande woningen en bij de woonfunctie behorende geluiden;
- jachtgeluiden: aangezien het jagen voor het overgrote deel uit schadebestrijding bestaat, wordt het geluid veroorzaakt door jagen aangemerkt als gebiedseigen;
- het gebruik van knalapparatuur ter voorkoming van schade aan land- en tuinbouwgewassen (bijvoorbeeld het “kersenkanon”);
- extensieve recreatie: hierbij moet gedacht worden aan recreatieactiviteiten zoals fietsen, wandelen en varen. Belangrijk hierbij is dat de startlocatie van deze activiteiten of buiten het stiltegebied is gelegen, of slechts een geringe verkeersaantrekkende werking heeft.

d. Een stiltegebied leeft

Een open communicatie met de beheerders/eigenaren, gebruikers en bewoners is een belangrijke pijler in het succes van stiltegebieden. Een stiltegebied kan kansen bieden aan verschillende organisaties om projecten uit te werken rond stilte, zodat het thema door iedereen beleefd kan worden. In dit kader kan gedacht worden aan stiltewandelingen, meditatieplaatsen voor bezoekers etc. In het IPO-document 'Een luisterend oor voor de stilte - Nieuw perspectief voor stiltegebieden'¹⁵ zijn veel mogelijkheden en voorbeelden opgenomen, die kunnen dienen ter inspiratie van overheden, maatschappelijke organisaties en lokale ondernemers.

3.2. Relatie met agrarische bedrijven en landbouwontwikkelingen

In een aantal stiltegebieden zijn agrarische bedrijven gelegen. De geluiden die gepaard gaan met deze activiteiten, horen bij een landbouwgebied en worden daarom als gebiedseigen beschouwd. Voor het behoud van de diversiteit en kwaliteit van het landschap speelt de landbouw een belangrijke rol.

Ontwikkelingen in deze sector, zoals schaalvergroting en multifunctionele landbouw, worden, voor zover het agrarische activiteiten betreft, aangemerkt als gebiedseigen.

Tot de multifunctionele landbouw behoren agrarische bedrijven die naast hun veehouderij-, akkerbouw- of tuinbouwbedrijf andere activiteiten uitoefenen, gekoppeld aan het primaire landbouwbedrijf. Deze activiteiten zijn bijvoorbeeld zorglandbouw, recreatie, agrarische kinderopvang, boerderijeducatie, agrarisch natuur- en landschapsbeheer en/of de productie en verkoop

¹⁴ Uitgangspunt hierbij is dat in stiltegebieden geen wegen liggen met een verkeersintensiteit van meer dan 2450 motorvoertuigen per etmaal.

¹⁵ Een luisterend oor voor de stilte Nieuw perspectief voor stiltegebieden IPO, interprovinciale milieuprojecten (PRISMA 2010)

van streekproducten. Wanneer dergelijke nevenactiviteiten kleinschalig zijn en een beperkte verkeersaantrekkende werking hebben, zijn ze niet strijdig met het belang van stiltegebieden. Er zijn echter ook nevenactiviteiten die niet passend zijn binnen een stiltegebied, zoals grootschalige verkeersaantrekkende functies.

Over de toekomstige rol van de landbouw¹⁶ wordt een landbouwvisie opgesteld door de provincie .

3.3. Evaluatie van het gevoerde beleid

De doelstelling van het stiltegebiedenbeleid is het niet laten toenemen, dan wel verminderen van geluidshinder in stiltegebieden, waardoor de rust en ontspanning voor de bezoekers van het gebied kan worden verhoogd.

Een evaluatie maakt duidelijk of het gevoerde beleid om deze doelstelling te behalen effectief is.

In 2010 is de huidige akoestische situatie geïnventariseerd. (zie par 2.2).

Op grond van artikel 118 van de Wet geluidhinder moet, ter uitvoering van de Europese Richtlijn omgevingslawaai, de geluidsbelasting van bepaalde bronnen in de vorm van geluidbelastingsskaarten in stille gebieden in kaart worden gebracht. Deze geluidsskaarten moeten een keer per vijf jaar worden opgesteld. Het eerstvolgende jaar dat deze geluidsskaart moet worden opgesteld is 2013. Hier op aansluitend zal ook de akoestische kwaliteit van de stiltegebieden van de provincie Utrecht periodiek worden geëvalueerd.

3.4. Uitwerking van de beleidsvoornemens

3.4.1. Algemeen

Een stiltegebied is een gebied dat leeft. De provincie is vanwege het provinciaal belang van stiltegebieden primair verantwoordelijk voor de instandhouding van de gebieden.

Hierbij is het noodzakelijk dat zowel de gemeente als de terreinbeheerders meewerken aan de instandhouding van het stiltegebied. Het is in dit kader belangrijk dat gemeenten in hun toekomstvisie het stiltegebied meenemen om te vermijden dat er activiteiten of ontwikkelingen mogelijk zijn, die in strijd zijn met het stiltegebiedenbeleid.

Zowel in de ruimtelijke plannen, milieubeleidsplannen als verkeers- en vervoersplannen kan dit tot zijn recht komen.

Het beheersen van de geluidsbelasting is mogelijk met behulp van regelgeving op het terrein van milieu (Wet milieubeheer en de daarop gebaseerde regelgeving zoals PMV), wegenverkeerswetgeving, maar ook door beïnvloeding van de menselijke activiteiten met behulp van de regelgeving op het gebied van de ruimtelijke ordening. De inzet op deze terreinen is nodig (en voor een deel ook wettelijk voorgeschreven) om de effectiviteit van het beleid voor de stiltegebieden te optimaliseren en concretiseren. Zonder draagvlak onder betrokkenen, zowel overheden als terreinbeheerders, bezoekers, bewoners en maatschappelijke organisaties, zal regelgeving echter onvoldoende resultaat hebben.

Voor de uitwerking van dit beleid worden dan ook twee sporen gevolgd, namelijk

1. het ruimtelijk spoor;
2. het milieuspoor;

Hieronder volgt een uitwerking van deze sporen, een korte schets van het beleid en de daarbij beschikbare instrumenten. Daarna zal nog worden stilgestaan bij de instrumenten uit andere betrokken wetten, zoals de natuurbeschermingswetgeving, de luchtvaartwetgeving en de verkeerswetgeving. De uitgebreide uitwerking van stiltegebiedenbeleid (bestaand, incl. nieuwe elementen) is opgenomen in bijlage 4.

1. Ruimtelijk spoor

De stiltegebieden zijn opgenomen in de Provinciale Structuurvisie als provinciaal belang. In bestemmingsplannen moet hiermee rekening worden gehouden. De activiteiten in een gebied worden verricht binnen het kader van een bepaalde bestemmings- en gebruiksregeling (ruimtelijke

¹⁶ Landbouwvisie: vastgesteld door GS 13 september 2011, door PS 31 oktober 2011

orderingsaspect). Daarbij komt dat de bron van de geluidsbelasting zowel binnen, als buiten het “stille” gebied kan zijn gelegen (zoneringsaspect).

In bijlage 5, onder A, is aangegeven welke nieuwe stilteverstorende activiteiten en functies in stiltegebieden niet zijn toegestaan. De huidige lijn is dat het waarborgen van de akoestische kwaliteit plaats vindt door het beheersen van de aard en intensiteit van de geluidsbelasting (activiteiten) en bestemming en het gebruik van de desbetreffende gebieden. Gebiedseigen “bronnen” ondervinden geen beperking. Deze lijn wordt gecontinueerd.

Daarnaast zijn in de provinciale Structuurvisie Nationale Landschappen kernkwaliteiten benoemd, waaronder ook stilte en rust. In het project “Kwaliteit Utrechtse Landschappen” (onderdeel van het Ruimtelijk Actieprogramma bij het streekplan, RAP 2008-2011) wordt gewerkt aan een brede implementatie van de kernkwaliteiten van de landschappen, zodat deze behouden en versterkt worden en bij nieuwe ontwikkelingen als uitgangspunt gelden. Dit gebeurt middels de Kwaliteitsgids Utrechtse landschappen.

Deze kwaliteitsgids bevat katernen voor de nationale landschappen Groene Hart, Stelling van Amsterdam, Nieuwe Hollandse Waterlinie, Rivierengebied, Arkemheen-Eemland, voor het provinciaal landschap Utrechtse Heuvelrug en voor overige delen van Utrecht (met name de Gelderse Vallei). De kernkwaliteiten zijn ook van toepassing op die stiltegebieden die zijn gelegen in de betreffende landschappen. In bijlage 3 van deze notitie wordt aangegeven of een stiltegebied in een nationaal of provinciaal landschap is gelegen.

2. Milieuspoor

Bedrijven en recreatie-inrichtingen die reeds in het gebied gevestigd zijn, mogen hun (verstorende) activiteiten blijven verrichten. Uitbreiding van activiteiten vinden wij slechts toelaatbaar indien dit geen extra verstoring oplevert of de verstoring doet afnemen.

Bij de bepaling van de geluidsbelasting in het stiltegebied blijven buiten beschouwing de geluiden die het gevolg zijn van in het gebieden passende activiteiten, ook indien zij door mensen worden veroorzaakt.

Hieronder volgt een overzicht van de instrumenten die op dit moment in de provincie Utrecht al toegepast worden binnen het milieuspoor. Op basis van de ervaringen van de afgelopen jaren is het beleid verder verduidelijkt.

Instrumenten

De PMV stelt de grenzen van de milieubeschermingsgebieden vast. De Wet milieubeheer biedt de provincie de navolgende instrumenten ter bescherming van het karakter van stiltegebieden via de PMV:

1. het stellen van regels in de vorm van gedragsvoorschriften, die ertoe moeten leiden dat burgers met hun gedrag de stiltegebieden niet verstoren;
2. het stellen van verdere regels in de vorm van milieukwaliteitseisen;
3. het stellen van verdere regels in de vorm van instructieregels aan het bevoegd gezag ten behoeve van de vergunningverlening aan bedrijven die over een milieuvergunning moeten beschikken.

Ad 1: het stellen van regels in de vorm van gedragsvoorschriften.

De huidige PMV bevat een verbod tot het gebruik van met name genoemde toestellen of gedragingen, indien daardoor de ervaring van de natuurlijke geluiden kan worden verstoord.

De lijst is kritisch tegen het licht gehouden, hetgeen ertoe geleid heeft dat voorgesteld wordt elektrisch aangedreven toestellen en werktuigen die in het kader van aanleg van kabels en leidingen worden gebruikt, niet meer onder de verbodsbepaling van de PMV te laten vallen. De algemene zorgplicht blijft hier wel van toepassing.

Van het verbod tot gebruik van de met name genoemde toestellen of gedragingen is ontheffing mogelijk. Toetsingscriteria voor ontheffingen waren niet duidelijk beschreven. In de praktijk blijkt hieraan grote behoefte te zijn. De criteria worden hieronder beschreven. Deze zullen in de PMV verwerkt moeten worden.

Uitgangspunt is dat met name de kwaliteit in de stille kern van het stiltegebied gekoesterd wordt. Ook eenmalige activiteiten leveren een verstoring van deze stille kern op. Het verlenen van een ontheffing voor verstorende activiteiten is niet in overeenstemming met het karakter van het gebied en is dan ook in principe niet mogelijk voor activiteiten en gedragingen in de stille kern.

De enige uitzondering die hierop kan worden gemaakt, is indien zwaarwegende maatschappelijke belangen tot de gedraging/activiteit nopen. Daarbij geldt dan als extra voorwaarde, dat er geen mogelijkheden voor de gedraging/activiteit zijn buiten het stiltegebied, dan wel buiten de stille kern. Gedragingen of het gebruik van toestellen in het overgangsgebied kunnen voor een ontheffing in aanmerking komen. Hierbij spelen vier criteria een rol:

- 1 plaats van de activiteit en de mate van verstoring;
- 2 nut en noodzaak van de activiteit
- 3 tijdsduur/periode waarbinnen de activiteit zich afspeelt;
- 4 maximum aantal activiteiten, waarvoor ontheffing wordt verleend binnen een bepaald gebied.

Voor bestaande bijvoorbeeld jaarlijks terugkerende activiteiten die reeds op het moment van inwerkingtreding van de verordening plaatsvinden, wordt overgangsrecht gecreëerd.

In bijlage 5, onder B, is een uitgebreide beschrijving van de toestellen en gedragingen opgenomen en het ontheffingenbeleid.

In artikel 5.1.11 van de PMV is vermeld dat Gedeputeerde Staten ontheffing van het verbod kunnen verlenen. Overwogen is of de ontheffingverlening niet beter aan de gemeenten overgelaten kan worden. De praktijk leert dat voor veel van de genoemde toestellen en activiteiten naast een ontheffing ook een vergunning op basis van de APV van de desbetreffende gemeente vereist is. Argument tegen is dat de meeste stiltegebieden zijn gelegen in meer dan één gemeente. Verder blijkt dat het aantal ontheffingaansvragen voor de gehele provincie per jaar dat bij Gedeputeerde Staten is ingediend, zelden meer bedraagt dan 4 per jaar. Gezien het zeer geringe aantal ontheffingen per jaar is er voor gekozen de ontheffingverlening bij Gedeputeerde Staten te laten.

De ontheffing is geen onderdeel van de omgevingsvergunning, zoals bedoeld in de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht. In voorkomende gevallen is de Wet samenhangende besluiten van toepassing.

Ad 2. Het stellen van verdere regels in de vorm van milieukwaliteitseisen.

In de provinciale milieuverordening kunnen milieukwaliteitseisen worden gesteld aan stiltegebieden. Er zijn twee soorten normen die kunnen worden gesteld: grens- en richtwaarden. De eerste laat geen ruimte voor afwijkingen, de tweede alleen op basis van een gedegen afweging en motivering. Daarnaast moet in de provinciale verordening worden aangegeven bij welke besluiten de betreffende normen een rol spelen. De meest relevante besluiten zijn te vinden in de Wet ruimtelijke ordening, het inrichtingenregiem van de Wet milieubeheer/de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, de Wet luchtvaart, en de Wegenverkeerswet 1994.

Het opnemen van een kwaliteitseis in de provinciale milieuverordening is een instrument dat geschikt is voor het gebiedsgerichte beleid. Door het stellen van een kwaliteitseis kunnen de belangrijkste vormen van verstoring worden tegengaan en de aanwezige stilte beter worden gehandhaafd.

In dit kader nemen wij als milieukwaliteitseis in de PMV een richtwaarde op voor de toegestane geluidsbelasting van 35 dB(A) per geluidsbron, die niet als gebiedseigen wordt aangemerkt. Hiermee wordt beoogd dat ook bij cumulatie van geluid van diverse bronnen, het gewenste totale geluidsniveau van ten hoogste 40 dB(A) niet wordt overschreden.

Dit is uitgewerkt in bijlage 5.

Ad 3. Het stellen van verdere regels in de vorm van instructieregels.

Op basis van de Wet milieubeheer kan de provincie alleen een instructie geven indien er sprake is van een omgevingsvergunning. Het merendeel van de inrichtingen in of nabij stiltegebieden valt echter onder de algemene regels van het Activiteitenbesluit. In het Activiteitenbesluit is er geen mogelijkheid voor de provincie opgenomen om maatwerkvoorschriften aan het bevoegd gezag voor te schrijven. Er wordt dan ook afgezien van het opnemen van instructieregels. Door opname van de richtwaarde van 35 dB(A) per geluidsbron – waaronder een inrichting - wordt gestuurd op de doelstelling voor een stiltegebied, namelijk een geluidsniveau van ten hoogste 40 dB(A).

Afstemming met gemeenten en beheerders

Wij vinden het belangrijk dat terreinbeheerders en gemeenten bij de effectuering van het stiltegebiedenbeleid worden betrokken. De betrokken gemeenten moeten de waarde van de gebieden kennen, omdat zij vergunningen verlenen in die gebieden en er bestemmingsplannen voor opstellen. In het kader van de handhaving van de stiltegebieden is dit een belangrijke schakel.

Een andere rol kan worden gespeeld door de programmabureaus van de Agenda Vitaal Platteland. Zij organiseren projecten in de verschillende gebieden, waarbij in voorkomende gevallen het aspect stilte onder de aandacht kan worden gebracht (zie bijlage 5). Wij zullen de gebiedscommissies voorstellen om bij projecten, die een relatie hebben met het stiltegebiedenbeleid, ook het stilte/rustaspect te betrekken.

3.4.2. Instrumentarium natuurregelgeving

De Flora- en Faunawet en de Natuurbeschermingswet zien er op toe dat geen onacceptabele verstoring van natuur optreedt. Ook de planologische bescherming van natuur via het “Nee, tenzij”- regime voor de Ecologische hoofdstructuur (EHS) ziet er op toe dat een significante aantasting van natuurwaarden niet mogelijk is.

Stiltegebieden vallen voor een deel samen met de stillere kernen binnen de EHS en waardevolle landschappen. Zowel het natuurbeleid, het recreatiebeleid als het stiltegebiedenbeleid is gericht op het aanbrengen van een zonering tussen rustige cq. stille gebieden waar zowel fauna als de rustzoekende recreant rust kunnen vinden, en gebieden waar een concentratie van activiteiten plaatsvindt.

Rustgebieden, die in verband met de verstoring van de fauna niet toegankelijk zijn voor de mens, zullen - indien gelegen in een stiltegebied - eveneens verboden zijn voor de rustzoekende mens.

De beleidsregels voor stiltegebieden en de natuur hebben een versterkende invloed op elkaar.

3.4.3. Instrumentarium luchtvaartwetgeving

Vliegen over stiltegebieden

De Wet luchtvaart (artikel 5.10, derde lid) bevat het enige specifiek op stiltegebieden toegesneden instrument in het milieurecht buiten de Wet milieubeheer. Hierin is opgenomen dat de Minister van Verkeer en Waterstaat in overeenstemming met de Minister van VROM maatregelen kan nemen ten aanzien van het vliegen boven stiltegebieden. Naar aanleiding van de motie ingediend door de heer Stellingwerf heeft de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat (mei 2003) aan de Tweede Kamer geschreven dat zij niet voornemens is een verbod op het vliegen boven stiltegebieden in te stellen vanwege de onuitvoerbaarheid van de handhaving. Het verhogen van de minimum vlieghoogte boven stiltegebieden stuitte tevens op bezwaren met betrekking tot de vliegveiligheid. Het risico op botsingen tussen het kleine luchtverkeer en de grotere luchtvaart wordt door een dergelijke maatregel groter, aldus de Staatssecretaris. Wel heeft de Staatssecretaris toegezegd een beroep te doen op de sector om tot een vorm van zelfregulering te komen. Dit zou na enkele jaren worden geëvalueerd. Mocht blijken dat de inspanningen van de sector onvoldoende resultaat oplevert dan overweegt de Staatssecretaris alsnog een wettelijke regeling boven stiltegebieden op basis van de luchtvaartwetgeving te bewerkstelligen.

Een en ander heeft vorm gekregen in de Gedragscode voor de recreatieve luchtvaart van de Koninklijke Nederlandse Vereniging voor Luchtvaart. Hierin is opgenomen dat het vliegen boven, onder andere, natuurbeschermingsgebieden zoveel als mogelijk worden vermeden. Dit overlapt echter slechts met een beperkt deel van het areaal stiltegebieden.

De genoemde evaluatie heeft overigens tot nu toe nog niet plaatsgevonden.

Start- en landingsplaatsen in stiltegebieden

Op basis van de door Provinciale Staten van Utrecht vastgestelde Luchtvaartnota, beleidskader voor het aanwijzen van locaties voor luchtvaartterreinen en ballonopstapplaatsen in de provincie Utrecht (26 oktober 2009), is het starten en landen van gemotoriseerde luchtvaartuigen in stiltegebieden niet mogelijk. Ook wordt voor tijdelijk en uitzonderlijk gebruik van een terrein voor luchtvaartdoeleinden geen ontheffing door de provincie verleend. Overwogen wordt om het verbod op start en landingsplaatsen voor de luchtvaart in stiltegebieden op te nemen in de Provinciale Ruimtelijke Verordening.

3.4.4. Instrumentarium verkeer- en vervoerswetgeving

Het verkeer is een belangrijke bron van verstoring van een stiltegebied. Bij het vaststellen van de grenzen van de stiltegebieden blijkt de mate van gebruik van wegen bepalend te zijn. (Sluip)verkeer wordt als erg hinderlijk ervaren in een stiltegebied.

De wegen- en verkeerswetgeving biedt mogelijkheden voor het bevoegd gezag om de kwaliteit van stiltegebieden te beïnvloeden.

De Planwet verkeer en vervoer heeft tot doel een structuur te scheppen voor het voeren van samenhangend verkeers- en vervoersbeleid. Deze structuur wordt gestalte gegeven door middel van het verplicht stellen van verkeers- en vervoersplannen op Rijks-, provinciaal en gemeentelijk niveau. Bij de planning kan rekening gehouden worden met het stiltegebiedenbeleid. Zo kan bij de uitvoering van wegenprojecten in of nabij stiltegebieden worden ingezet op het gebruik van geluidsreducerende asfaltsoorten en andere geluidsreducerende voorzieningen. Dit leidt tot een afname van de verstoring door de weg in het stiltegebied.

Daarnaast biedt de Wegenverkeerswet 1994, (art 2, tweede lid) mogelijkheden voor de wegbeheerder om door verkeer veroorzaakte overlast, hinder of schade alsmede de gevolgen voor het milieu, als bedoeld in de Wet milieubeheer te beperken of tegen te gaan. Dit kan dan door middel van verkeersmaatregelen, bijvoorbeeld alleen toegang voor bestemmingsverkeer, verbod voor gemotoriseerd verkeer en geluidsreducerend asfalt.

In het Strategisch Mobiliteitsplan provincie Utrecht (SMPU) zijn geen specifieke maatregelen ter bescherming van stiltegebieden opgenomen. Binnen de kaders van het SMPU is een afweging gemaakt voor de inzet van geluidsreducerend asfalt ter vermindering van het verkeerslawaaï. In 2007 is ten behoeve van het SMPU een aanvullende beleidsuitwerking geluid opgesteld, waarin een keuze is gemaakt over de mate waarin en de manier waarop bij onderhoudswerkzaamheden een bijdrage kan worden geleverd aan het terugdringen van geluidsoverlast. Gekozen is destijds voor de optie "tandje erbij": bij groot onderhoud wordt er standaard geluidsreducerend asfalt gebruikt wanneer er sprake is van woningen met een geluidsbelasting van 63 dB(A) of meer. Er is op dit moment niets geregeld omtrent de wenselijkheid van het al dan niet toepassen van geluidreducerend asfalt in stiltegebieden. In het provinciale mobiliteitsbeleid spelen stiltegebieden op dit moment geen rol. Er is dus niet gekozen voor de optie, waarbij op alle wegen, dus ook langs stiltegebieden, geluidsreducerend asfalt wordt toegepast.

Wel zal de geluidsbelasting van deze wegen eens in de vijf jaar worden betrokken bij de beleidsevaluatie (zie par. 3.3)

Begin 2012 zal naar verwachting een wijziging van de Wet geluidhinder in werking treden waarbij de handhaving van de geluidsemissies van rijkswegen expliciet is geregeld in de vorm van de vaststelling van geluidsproductieplafonds. Naar verwachting zal een soortgelijke regeling in 2013 ook voor provinciale wegen gaan gelden. Dit betekent dat bij overschrijding van de geluidproductieplafonds de wegbeheerder maatregelen moet nemen om de toename ongedaan te maken. De begrenzing van de stiltegebieden wordt met de vaststelling van de eerste geluidproductieplafonds afgestemd.

Ook de toename van de geluidsbelasting op gemeentelijke wegen zullen zoals het er nu naar uitziet, een keer in de 5 jaar in relatie met de omgeving moeten worden beoordeeld.

4. Toezicht en handhaving

De verantwoordelijkheid voor de handhaving van de regels voor stiltegebieden uit de PMV ligt primair bij de provincie. De doelstelling is het voorkomen dat er in stiltegebieden andere dan gebiedseigen (omgevings)geluiden en/of gedragingen plaatsvinden. Vanaf 2005 is aan de provinciale toezichtsrol alleen invulling gegeven door te reageren op concrete signalen of klachten. Wanneer er anderszins gebiedsgerichte controles plaatsvinden, wordt het aspect 'stilte' voor zover van toepassing meegenomen.

De handhaving van het stille karakter van stiltegebieden zal echter vooral in de politieke sfeer plaatsvinden.

Het gaat in bijna alle gevallen om individuele illegale handelingen die tijdelijk en kortdurend van aard zijn. Het ligt dan voor de hand om de handhaving van de stiltegebieden aan de lokale handhavers, zoals politie, gemeenten en andere instanties (boswachters, opziensers), over te laten. Deze zijn bovendien goed op de hoogte van de lokale terreinsituaties, zijn in het gebied meer aanwezig en eventueel sneller ter plekke in geval van overtredingen dan provinciale handhavers. Daarom zal ook personeel van betrokken instanties, zoals Staatsbosbeheer, Vereniging tot Behoud van Natuurmonumenten in Nederland etc., bij de handhaving worden betrokken. Uiteraard alleen voor zover de stiltegebieden zich uitstrekken over eigendommen van deze instanties.

In concreto zal de handhaving zich richten op het constateren van overtredingen van de verbodsbepalingen van de Provinciale Milieuverordening en het, zo nodig, opmaken van proces verbaal.

In het periodieke overleg tussen de provincie en de lokale handhavers zal op gezette tijden aandacht gevraagd worden voor de handhaving van stilte in de stiltegebieden.

Aangezien dit tot de normale werkzaamheden van de politie en andere daartoe aangewezen opsporingsambtenaren behoort, zijn hiermee geen extra uitgaven gemoeid.

Bijlage 1: Overzichtskaart stiltegebieden (exc. Lage Vuursche)

(bron: Evaluatie geluid in stiltegebieden dd september 2011)

Bijlage 2. Zienswijzen

De ontwerp notitie is met het verzoek om een reactie gezonden aan de betrokken gemeenten en belanghebbenden.

Hierop zijn vier reacties binnengekomen:

1. provincie Zuid-Holland; H. Feberwee;
2. gemeente Utrechtse Heuvelrug; J. Pieters;
3. gemeente Wijk bij Duurstede; P. Zwaan;
4. gemeente Breukelen; G. Roodenburg.
5. LTO Noord, de heer Stam.

Uit deze reacties blijkt dat de gemeenten grote waarde hechten aan de aanwezigheid van stilte op haar grondgebied. Ook het aanreiken van praktische instrumenten om het beleid vorm te geven wordt op prijs gesteld.

Opmerking A: Als belangrijke oorzaak van de verslechtering wordt genoemd de toenemende verkeersdrukke langs of in de nabijheid van de stiltegebieden

Opmerking B: Voorgesteld wordt om ook de wegen die stiltegebieden van elkaar scheiden of die langs of in de nabijheid van stiltegebieden lopen, onderdeel uit te laten maken van de reikwijdte van de notitie. Dit zou handvatten kunnen bieden om ontwikkelingen, activiteiten en evenementen die niet in het stiltegebied zelf plaatsvinden, maar die wel een groot effect hebben op deze wegen, in goede banen te leiden.

Opmerking C: Vanwege het grote effect op het geluid verdienen verkeer en vervoer een prominentere plek in de notitie. Binnen de gemeente Utrechtse Heuvelrug wordt bij de verkeerskundige invulling rekening gehouden met het karakter van het gebied. Het zou goed zijn als er op provinciaal niveau nagedacht wordt over de wijze waarop in mobiliteitsplannen rekening kan worden gehouden met stiltegebieden en richtlijnen ontwikkeld zouden worden om lagere overheden hier in te ondersteunen en om meer uniformiteit binnen de provincie te scheppen

Opmerking D: De beoordeling per nieuwe activiteit leidt tot het op slot zetten van het gebied en het bemoeilijken van innovatieve ontwikkelingen. Voor het voortbestaan van een gebied met zo'n belangrijke milieukwaliteit is het juist belangrijk om kansen te creëren voor, en ruimte te bieden aan nieuwe ontwikkelingen die het karakter van het gebied versterken.

Opmerking E: Gemeente is voorstander voor wat betreft het ruimtelijk- en het milieuspoor van een meer integraal afwegingskader om nieuwe functies te kunnen beoordelen op de bijdrage die ze leveren aan het behoud en de versterking van het karakter van het gebied.

Opmerking F: LTO is blij met het uitgangspunt dat de geluiden van agrarische bedrijven en landbouwontwikkelingen als gebiedseigen worden beschouwd. Echter, par 3.2 zegt ook dat een aantal ontwikkelingen in de landbouwsector van invloed zijn op de akoestische kwaliteit van een stiltegebied. Vervolgens wordt er verwezen naar een toekomstige rol van de landbouw, waartoe een landbouwvisie wordt opgesteld. Het is daarmee volstrekt niet helder, wat de sector vervolgens op dit punt mag verwachten. Wordt schaalvergroting of verbreding daarmee onmogelijk?

Opmerking G : Bij gebieden die landbouwkundig in gebruik zijn, hoort óók de cultuur van plattelandsjongeren die af en toe een schuurfeest houden. Als het gaat om jaarlijks eenmaal terugkerende activiteiten: wat is daarmee dan het probleem, ook als ze nu nog niet als zodanig zijn gelokaliseerd?? Het stiltegebied gaat daarmee toch niet verloren?

Opmerking H: De vraag is of de AVP-gebiedscommissies de geëigende fora voor invulling en uitvoering van het stiltegebiedenbeleid is. Dit ligt meer op het bordje van provincie en gemeenten. Bovendien: zijn de gebiedscommissies ook gevraagd om te reageren op deze conceptnotitie, waarin hun deze taak wordt toegedacht?

Reactie ad A, B en C:

Bij het vaststellen van de grenzen van een stiltegebied blijkt de mate van gebruik van wegen bepalend te zijn. Het wijzigen van verkeerstromen in of langs stiltegebieden is veelal een ingrijpend proces. Deze notitie voorziet in het stellen van regels gebaseerd op een milieukwaliteitseis. Aan Provinciale Staten zal worden voorgesteld om in de Provinciale Milieuverordening een richtwaarde op te nemen met als doel het effectueren van deze kwaliteitseis voor stiltegebieden. Dit heeft als gevolg dat de effecten van besluiten van gemeenten en provincie ten aanzien van infrastructuur die van invloed is op stiltegebieden, moeten worden getoetst aan de richtwaarde. Hiervan kan alleen gemotiveerd worden afgeweken. De richtwaarde heeft ook betrekking op geluidbronnen, zoals wegen, buiten het stiltegebied, die invloed hebben op de akoestische kwaliteit in het stiltegebied.

Reactie ad D:

De stille kern van een stiltegebied is in het algemeen van dien aard dat deze in het bestemmingsplan zodanig is bestemd dat nieuwe luidruchtige activiteiten (veelal verkeersaantrekkend van aard) niet mogelijk zijn. Hiermee wordt het karakter van het gebied ook versterkt. In het overgangsgebied is voor een beperkt aantal activiteiten ontheffing mogelijk.

Behalve het conserverende spoor, gericht op het behoud en de bescherming van de stilte, richt de provincie zich ook op een ontwikkelingsspoor, gericht op de beleving van het gebied. Binnen dat laatste is plaats voor de ontwikkeling van initiatieven die passen bij het karakter van het gebied. De rol van de provincie zal daarbij echter meer faciliterend of stimulerend zijn dan trekkend. Initiatieven zullen vooral moeten komen van lokale ondernemers, organisaties, burgers of gemeente. In onze communicatie zullen wij hier aandacht aan besteden.

Reactie ad E:

Uitgangspunt is dat het karakter van het gebied van dien aard is dat de beleving van stilte één van de belangrijkste kwaliteiten van het gebied is. Nieuwe ontwikkelingen in het gebied moeten op basis van de door Provinciale Staten vast te stellen Provinciale Milieuverordening worden getoetst aan de richtwaarde. Van deze richtwaarde kan worden afgeweken, indien daarvoor gegronde redenen zijn. Een van de redenen zou kunnen zijn dat de beoogde nieuwe functie bijdraagt aan de versterking van het karakter van het gebied.

Reactie F: De Landbouwwisie is voor wat betreft de genoemde aspecten kaderstellend.

Reactie G: Stilteverstoringen, zoals een schuurfeest horen niet thuis in een stiltegebied. In de stille kern zullen deze dan ook geweerd worden. Voor bestaande schuurfeesten is overgangsbeleid geformuleerd. Wanneer de schuurfeesten in het overgangsgebied worden georganiseerd, is ontheffing mogelijk.

Reactie H: Terecht wordt geconstateerd dat de provincie en gemeenten de geëigende fora is voor het invullen van het stiltegebiedenbeleid. Anderszijds stellen AVP gebiedscommissies een uitvoeringsprogramma op waarin projecten opgenomen kunnen zijn, die een raakvlak hebben met stiltegebieden.

De ontwerp Notitie is overigens aan alle gebiedscommissies gezonden met het verzoek om een reactie.

Bijlage 3: Beschrijving van de stiltegebieden

Hieronder volgt een beknopte beschrijving per stiltegebied. Hierbij is onder andere gebruik gemaakt van de provinciale Structuurvisie 2005-2015.

1. Eemland

Opp: 3375 ha. Hiervan is circa 90 % feitelijk stil gebied.

Gemeenten: Eemnes en Bunschoten

Gebiedstype: Weidegebied (merendeel veenweide) en Eemmeer. Het Eemmeer is een Natura 2000 gebied.

De rivier de Eem ligt gedeeltelijk in het stiltegebied

Zonering Structuurvisie¹⁷: 70% landelijk gebied 2, 16% landelijk gebied 3, 13% landelijk gebied 4

Natuur: 28% binnen groene contour (EHS), 38% waardevolle natuur buiten EHS

Voor een groot deel stedelijk uitloopgebied

Onderdeel van het plangebied Reconstructieplan Gelderse Vallei/Utrecht-Oost: verwevingsgebied

Bijzonderheden

Het gebied is een onderdeel van het Nationaal Landschap Arkemheen-Eemland. In de kwaliteitsgids Nationale Landschappen, katern Arkemheen-Eemland is de kernkwaliteit extreme openheid verder uitgewerkt. Hiervan is stilte en rust in dit gebied een onderdeel. Het open gebied kent vrijwel geen bebouwing en evenmin opgaande begroeiing. Het wordt gekenmerkt door weilanden, rust, ruimte en openheid.

Er wordt naar gestreefd het gebied beter toegankelijk te maken voor langzaam recreatief verkeer, met parkeergelegenheid aan de randen.

2. Lage Vuursche

Opp: 630 ha. Hiervan is circa 142 ha feitelijk stil gebied.

Gemeenten: Baarn en Zeist

Gebiedstype: Bosgebied met heide

Structuurvisie: 25% landelijk gebied 3, 75% landelijk gebied 4

Natuur: volledig binnen groene contour (EHS)

Onderdeel van het plangebied Reconstructieplan Gelderse Vallei/Utrecht-Oost: extensiveringsgebied

Bijzonderheden:

Druk recreatiegebied, met name wandelaars en fietsers. Ook dagrecreatieterrein Drakenstein – waar regelmatig evenementen worden georganiseerd – ligt binnen het stiltegebied

Onderdeel van plangebied “Heel de heuvelrug”. Voor de Vuursche is binnen dit programma een gebiedsvisie ontwikkeld. Hierin komt het dilemma mogelijkheden recreatie – bewaken rust en stilte naar voren. Daarbij wordt De Kuil (= recreatieterrein Drakenstein) expliciet genoemd.

Vanwege de druk op het gebied stellen wij voor stiltegebied Lage Vuursche niet meer aan te wijzen in de nieuwe Provinciale Milieuverordening.

3. Westbroek en omgeving

Opp: 1.210 ha. Hiervan is ca 57% feitelijk stil gebied.

Gemeenten: De Bilt en Maarssen

¹⁷ Zonering landelijk gebied conform Structuurvisie 2005-2015; 1: hoofdfunctie stedelijk uitloopgebied, 2: hoofdfunctie agrarisch, 3: verweving van functies, 4: hoofdfunctie natuur

Gebiedstype: Veenweidegebied
Deels waterwingebied (Bethunepolder)
Deels Vogelrichtlijngebied en Habitatrichtlijngebied (Natura 2000) en TOP-gebied (één van de twaalf gebieden in de provincie Utrecht waar met prioriteit aan verdrogingsbestrijding wordt gewerkt).
Structuurvisie: 7% landelijk gebied 2, 26% landelijk gebied 3, 67% landelijk gebied 4
Natuur: 89% binnen groene contour (EHS), 7% waardevolle natuur buiten EHS
Onderdeel Noorderpark, planologische bufferzone tussen Utrecht en Hilversum, herinrichting gaande (o.a. klusteren landbouw, recreatie en natuur)

Onderdeel van het Nationaal Landschap Groene Hart. Vanwege de nabijheid van de stad Utrecht is dit deel van het Groene Hart aangeduid als gebied met metropolitaan karakter, waarbij openheid (waaronder rust en stilte) wel belangrijk is.
Onderdeel van het Nationaal Landschap Nieuwe Hollandse Waterlinie, met als kernkwaliteit o.m. overwegend rustig karakter.

Bijzonderheden:

Onder invloed van geluid gerelateerd aan vliegveld Hilversum. Aan de westzijde maken sinds een grenswijziging in 1998 ook delen van verblijfsrecreatieterreinen onderdeel uit van het stiltegebied. Circa een derde deel is benoemd als stedelijk uitloopgebied.

4. Loenderveensche Plas

Opp: 71 ha. Hiervan is ca 27% feitelijk stil gebied.

Gemeente: Loenen

Bijzonderheden:

Voor de grenswijziging van 1 januari 2002 tussen de provincies Utrecht en Noord-Holland was dit onderdeel van een groter stiltegebied op Utrechts grondgebied. De provincie Noord-Holland heeft het gebied in haar Provinciale Milieubeleidsplan 2002-2006 opgenomen als te onderzoeken gebied. Inmiddels is het aangrenzende gebied door de provincie Noord-Holland aangewezen als stiltegebied. Het gebied in de provincie Utrecht sluit aan op dit gebied.
Het betreft een strook van ca 71 ha.

5. Kockengen/Teckop

Opp: 1240 ha. Hiervan is ca 340 ha feitelijk stil gebied.

Gemeenten: Woerden en Breukelen

Gebiedstype: Weidegebied (grotendeels veenweide)
Deels Vogelrichtlijngebied en Habitatrichtlijngebied

Structuurvisie: 100% landelijk gebied 2

Natuur: <1% binnen groene contour (EHS), 76% waardevolle natuur buiten EHS

Onderdeel van het Nationaal Landschap Groene Hart, deelgebied Waarden en Venen. Kernkwaliteiten onder meer openheid, rust, stilte

Bijzonderheden

In en nabij het stiltegebied bevinden zich kleinschalige recreatievoorzieningen, zoals Grutto, een kleine recreatieplas ten noorden van het gebied, die vooral is bedoeld om te vissen. Er wordt gewerkt aan betere ontsluiting voor extensieve recreatie met bijvoorbeeld boerenlandwandelpaden.

6. Hoenkoop/Polsbroek

Opp: 1090 ha. Hiervan is ca 95% feitelijk stil gebied.

Gemeenten: Oudewater en Lopik

Gebiedstype: Veenweidegebied

Structuurvisie: 100% landelijk gebied 2

Natuur: 1% binnen groene contour (EHS), 95% waardevolle natuur buiten EHS

Nationaal Landschap Groene Hart, deelgebied Waarden en Venen, kernkwaliteiten o.m. openheid, rust, stilte.

7. Willeskop/Benschop

Opp: 1007 ha. Hiervan is ca 88% feitelijk stil gebied.

Gemeenten: Lopik, Oudewater en Montfoort

Gebiedstype: Weidegebied (grotendeels veenweide)

Structuurvisie: 86% landelijk gebied 2, 14% landelijk gebied 4

Natuur: 15% binnen groene contour (EHS), 28% waardevolle natuur buiten EHS

Onderdeel van het Nationaal Landschap Groene Hart, deelgebied Waarden en Venen. Kernkwaliteiten onder meer openheid, rust, stilte.

Bijzonderheden

De regio Utrecht Waarden stelt op dit moment samen met de provincie een Recreatief Ontwikkelingsplan op. Bezoekerscentrum de Utrechtse Waarden aan de Benedeneind Noordzijde, juist ten zuiden van het stiltegebied, wordt ontwikkeld als TOP (Toeristisch OverstapPunt). Dit trekt vooral de rust- en stiltezoekende recreant.

Willeskop is een natuurontwikkelingsgebied met als hoofddoelstelling de ontwikkeling van tyopische laagveennatuur, met het accent op de ontwikkeling van schraallanden en het behoud van landschappelijke en geomorfologische waarden en kenmerken.

De Lopikerwaard is een kerngebied voor weidevogels, maar ook een belangrijk broed- en overwinteringsgebied voor ganzen, eenden en moerasvogels.

8. Blokland/Broek

Opp: 1690 ha. Hiervan is ca 90% feitelijk stil gebied.

Gemeenten: IJsselstein, Montfoort en Lopik

Gebiedstype: Weidegebied (klein deel veenweide)

Structuurvisie: 88% landelijk gebied 1, 6% landelijk gebied 3, 7% landelijk gebied 4

Natuur: 10% binnen groene contour (EHS), 19% waardevolle natuur buiten EHS

Onderdeel van Nationaal Landschap Groene Hart, deelgebied Waarden en Venen en een stukje metropolitaan landschap (noordoost, aan kant nieuw te ontwikkelen woonwijk Rijnenburg). Kernkwaliteiten onder meer openheid, rust, stilte.

Bijzonderheden

De Lopikerwaard is een kerngebied voor weidevogels, maar ook een belangrijk broed- en overwinteringsgebied voor ganzen, eenden en moerasvogels.

9. Hei- en Boeicop

Opp: 68 ha. Omvang feitelijk stil gebied is 97%.

Gemeente: Vianen

Dit stiltegebied sluit over de provinciegrens aan op het gelijknamige Zuid-Hollandse stiltegebied en is door een grenswijziging Utrechts grondgebied geworden.

Het gebied dient als afronding van het in Zuid-Holland gelegen aangrenzende stiltegebied

10. Beverweerd/Rijsenburg

Opp: 1607 ha. Hiervan is ca 78% feitelijk stil gebied.
Gemeenten: Utrechtse Heuvelrug, Wijk bij Duurstede, Bunnik

Gebiedstype: Weidegebied, kleine bospercelen, wat akkerland, landgoederen
Structuurvisie: 84% landelijk gebied 3, 16% landelijk gebied 4
Natuur: 69% binnen groene contour (EHS), 31% waardevolle natuur buiten EHS
Groot deel overlapt met plangebied Reconstructieplan: meest verwevingsgebied, ook stukken extensiveringsgebied

Onderdeel van Nationaal Landschap Rivierengebied.

Bijzonderheden:

De drukke provinciale weg N229 loopt langs de zuidwest zijde van dit stiltegebied. De bezetting van deze weg zit dicht tegen de maximale capaciteit.

11. Overlangbroek

Opp: 2799 ha. Hiervan is ca 85% feitelijk stil gebied.
Gemeenten: Wijk bij Duurstede, Utrechtse Heuvelrug

Gebiedstype: Weidegebied, kleine bospercelen, akkers. Natura 2000 gebied)
Rijk aan landgoederen
Structuurvisie: 15% landelijk gebied 2, 74% landelijk gebied 3, 11% landelijk gebied 4
Natuur: 38% binnen groene contour (EHS), 58% waardevolle natuur buiten EHS
Deel overlapt met plangebied Reconstructieplan: verwevingsgebied en extensiveringsgebied

Onderdeel van Nationaal Landschap Rivierengebied.

12. Boswachterij Leersum

Opp: 1149 ha. Hiervan is ca 70% feitelijk stil gebied.
Gemeente: Utrechtse Heuvelrug

Gebiedstype: Grotendeels bosgebied, ook heide (Leersumse veld)
Structuurvisie: 34% landelijk gebied 3, 66% landelijk gebied 4
Natuur: 91% binnen groene contour (EHS)
In plangebied Reconstructieplan: vrijwel volledig extensiveringsgebied

Vrijwel geheel onderdeel van Nationaal Park Utrechtse Heuvelrug. Onderdeel van plangebied "Heel de Heuvelrug". Omsloten door het stiltegebied bevindt zich een groot verblijfsrecreatieterrein.

13. Amerongse Berg

Opp: 1116 ha. Hiervan is ca 97% feitelijk stil gebied.
Gemeenten: Utrechtse Heuvelrug, Rhenen, Veenendaal

Gebiedstype: Grotendeels bosgebied
Structuurvisie: 15% landelijk gebied 3, 85% landelijk gebied 4
Natuur: 97% binnen groene contour (EHS)
In plangebied Reconstructieplan: extensiveringsgebied

Vrijwel geheel onderdeel van Nationaal Park Utrechtse Heuvelrug. Onderdeel van plangebied "Heel de Heuvelrug".

14. Achterbergse Hooilanden

Opp: 342 ha. Hiervan is ca 63% feitelijk stil gebied.

Gemeente: Veenendaal

Dit stiltegebied sluit over de provinciegrens aan op het Gelderse stiltegebied De Bennekommer Meent.

Het gebied is aangewezen in de Natuurbeschermingswet.

Grotendeels weidegebied, deels moerasland (Hel en Blauwe Hel).

Structuurvisie: 35% landelijk gebied 2, 65% landelijk gebied 4

Natuur: 61% binnen groene contour (EHS)

Circa eenderde deel is benoemd als stedelijk uitloopgebied.

In plangebied Reconstructieplan: extensiveringsgebied, groot deel ook aangewezen voor waterberging.

Het noordelijke deel (Hel en Blauwe Hel) ligt dicht bij het geluidsgezoneerde industrieterrein Nijverkamp. De grens van de geluidszone ligt over het stiltegebied.

15. Den Treek

In de Structuurvisie is tussen Leusden en Woudenberg een zoekgebied voor een nieuw stiltegebied aangegeven. Wij zijn hierover in overleg geweest met deze gemeenten en met de belangrijkste grondeigenaren. Er bleek bij deze partijen geen draagvlak te zijn voor aanwijzing van een stiltegebied. Wij hebben daarom in 2008 besloten hier van af te zien.

Bijlage 4: Beleidskader stiltegebieden en relatie met andere beleidsvelden provincie Utrecht

Europese Richtlijn Omgevingslawaai

De Europese Richtlijn Omgevingslawaai richt zich op de evaluatie en beheersing van het omgevingslawaai van wegen, spoorwegen, grote vliegvelden en industrieterreinen. Een onderdeel hiervan is de bescherming van stille gebieden tegen een toename van geluidhinder. Doel is de milieukwaliteit uit oogpunt van omgevingslawaai handhaven op die plekken waar zij goed is. Naast de stille gebieden op het platteland noemt de Richtlijn ook stille gebieden of plekken in de bebouwde omgeving. Op basis van deze Richtlijn moet de provincie voor de provinciale wegen een keer per vijf jaar een actieplan opstellen.

In de Richtlijn zijn geen ambitieniveaus in de vorm van bijvoorbeeld kwaliteitsdoelstellingen vastgelegd. Rijk, gemeenten en provincies zullen zelf afspraken moeten maken over na te streven ambitieniveaus of kwaliteitsdoelstellingen. De provincie Utrecht heeft op basis van deze Richtlijn een geluidkaart opgesteld en een actieplan opgesteld. In dit actieplan zal ook de toename, dan wel afname van de geluidsbelasting langs provinciale wegen, gelegen langs stiltegebieden, in beeld worden gebracht. Het betreft immers de geluidscontouren van alleen provinciale wegen. Stiltegebieden worden beïnvloed door alle bronnen van geluid, dus ook van spoorlijnen, rijkswegen, gemeentelijke wegen en bedrijven.

Stiltegebieden regeling op nationaal niveau

Bij de totstandkoming van de Wet geluidhinder is een regeling voor stiltegebieden opgenomen om tegemoet te komen aan de "groeiende behoefte van velen om uit het luidruchtige en jachtige leven van alledag te treden". In de Wet geluidhinder wordt ingezet op het stand still-beginsel. Op basis van de toenmalige Wet geluidhinder hebben de provincies tot taak om stiltegebieden te inventariseren en de aan te wijzen stiltegebieden op te nemen in het streekplan. Voor de bescherming van die gebieden kunnen provincies specifieke regelgeving vastleggen in een Verordening. Via het planologische instrumentarium kan verstoring van stiltegebieden worden tegengegaan.

Vanaf 1993 is het stiltegebiedenbeleid overgenomen in de Wet milieubeheer onder de noemer milieubeschermingsgebieden voor stilte.

Rijksbeleid

Het Nationaal Milieubeleidsplan (NMP) 4 introduceert een nieuwe benadering voor geluidbeleid: de gebiedsgerichte aanpak. De uitdaging is het vergroten van de "akoestische kwaliteit in Nederland door in elk gebied de akoestische kwaliteit te waarborgen die past bij de functie van het gebied.

Akoestische kwaliteit betekent dat de gebiedseigen geluiden te horen zijn en niet overstemd worden door niet-gebiedseigen geluid."

Het NMP constateert op basis van berekeningen van het RIVM dat bij ongewijzigd beleid in 2030 in 40% van de natuurgebieden van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) het geluidsniveau hoger zal zijn dan het natuurlijke achtergrondniveau van 40 dB. "Daardoor wordt het steeds moeilijker om in de natuur rust te vinden, terwijl veel mensen juist daarom natuurgebieden opzoeken"

Het NMP formuleert voor de natuurgebieden die vallen onder de EHS de volgende geluidsdoelstellingen:

De akoestische kwaliteit in de EHS is in 2030 gerealiseerd. In 2010 is de ambitie dat de akoestische kwaliteit niet is verslechterd ten opzichte van 2000.

Ook in de Nota 'Natuur voor mensen, mensen voor natuur' (Natuur, bos en landschap in de 21e eeuw) van het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij uit 2000 wordt expliciet aandacht gevraagd voor de behoefte van mensen aan stilte en rust. "Vanuit het milieubeleid richt de bestrijding van geluidshinder zich vooral op de woon- en werkomgeving. Geluidshinder in natuurterreinen is tot nu toe geen echt item. Het geluidshinderbeleid heeft op dit punt aanvulling".

In de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening (2001) is de ruimtelijke kwaliteit een kernbegrip.

Stiltebescherming en stiltegebiedenbeleid worden expliciet genoemd bij de uitwerking van twee criteria van ruimtelijke kwaliteit, namelijk (ruimtelijke) diversiteit en duurzaamheid. De Vijfde Nota richt zich op de bescherming van het landelijk gebied als vindplaats van rust en ruimte. Zij stelt dat in het drukke Nederland de afwisseling tussen gebieden met een hoge en met een lage intensiteit van geluid steeds belangrijker wordt gevonden.

De uitwerking hiervan, in het Tweede Structuurschema Groene Ruimte (SGR2) geeft aan dat voor de EHS een bescherming geldt van natuurlijke waarden en kenmerken, waaronder "rust, stilte en

openheid". Ook de Nota Ruimte spreekt over belevingskwaliteit, waarvoor onder meer stilte, en vooral de ruimtelijke afwisselingen stil en niet-stil, een belangrijk criterium is.

Provinciaal beleid

Volgens artikel 4.9 van de Wet milieubeheer (zie referenties) dienen de provincies eenmaal per vier jaar een provinciaal milieubeleidsplan vast te stellen. Daarin wijzen zij gebieden aan waarin voor het behoud van de kwaliteit van het milieu of aspecten daarvan bijzondere bescherming nodig is; de milieubeschermingsgebieden. In het geval van stiltegebieden gaat het dan om het aspect stilte. Daarnaast dienen de provinciale staten een provinciale milieuverordening vast te stellen, waarin regels zijn opgenomen die geluidhinder in stiltegebieden voorkomen of beperken. Het beleid ten aanzien van de Utrechtse stiltegebieden is vastgelegd in het Provinciaal Milieubeleidsplan 2009-2011 (PMP). Kort samengevat komt het erop neer dat wat stil is, moet stil blijven. In het PMP is wel geconstateerd dat de bescherming van de stiltegebieden en de handhaving van deze bescherming moet worden verbeterd.

In de Beleidslijn nieuwe Wro, vastgesteld door PS op 23 juni 2008, zijn stiltegebieden benoemd tot provinciaal belang. In de Provinciale Ruimtelijke Verordening 2009 zijn de regels en de exacte begrenzing van de gebieden opgenomen. Op basis van de Provinciale Ruimtelijke Verordening 2009 Provincie Utrecht (PRV) mag een bestemmingsplan voor een gebied dat is aangeduid als "stiltegebied" geen bestemmingen en regels bevatten die de geluidsbelasting in het stiltegebied negatief beïnvloeden.

De toelichting op een bestemmingsplan moet dan een beschrijving bevatten van het door de gemeente te voeren beleid en de wijze waarop hiermee in het plan is omgegaan (art. 4.16 PRV).

Het huidige beleid is er op gericht dat mensen stilte kunnen ervaren. Het instellen van een stiltegebied is daarbij een hulpmiddel. Met name in de vrije tijd moeten mensen rust kunnen vinden. Ruimtelijk richt de provincie Utrecht zich dan ook op de recreatiemogelijkheden. Criteria bij het aanwijzen van gebieden is dat het gebied een redelijke akoestische basiskwaliteit heeft. Daarnaast moet het gebied waardevol zijn van uit het oogpunt van natuur en landschap, cultuurhistorie en recreatie. Gebieden moeten tenslotte een omvang hebben van ten minste 300 ha.

Activiteiten die de geluidsbelasting negatief beïnvloeden zijn niet meer mogelijk in een gebied dat is aangewezen als stiltegebied. Gebiedseigen geluiden, zoals die van de landbouw, zijn hiervan uitgesloten. De status stiltegebieden kan dus geen aanleiding zijn voor extra regelgeving voor de agrarische bedrijfsvoering.

Volgens de toelichting op genoemd artikel 4.16 PRV kan negatieve beïnvloeding van de geluidsbelasting zich voordoen bij toevoeging van nevenactiviteiten bij agrarische bedrijven, functiewijziging van beëindigende agrarische bedrijven en bij ontwikkelingen ter plaatse van bestaande niet-agrarische bedrijven. Bestaande functies (ook stilteversturende functies) binnen het stiltegebied kunnen blijven bestaan. Binnen het stiltegebied blijven ontwikkelingen die bij het gebied horen, zoals agrarische activiteiten en stille vormen van recreatie mogelijk.

In de Provinciale Milieuverordening (PMV) (hoofdstuk 5) zijn de regels en gedragingen in stiltegebieden opgenomen. Het is nadrukkelijk niet de bedoeling mensen uit het gebied te weren, maar mensen juist te laten genieten van de rust. De natuurlijke geluiden in een stiltegebied mogen niet worden verstoord. Het gebruik van lawaaimakende apparaten is niet toegestaan. Voor sommige activiteiten kan de provincie ontheffing verlenen op dit verbod.

In de PMV is opgenomen dat Gedeputeerde Staten moeten zorgen voor een goede zichtbare aanduiding van de stiltegebieden door middel van borden.

Relatie met andere beleidsgebieden van de provincie.

Natuur en Groen

In het kader van de planologische bescherming van natuur (het zogenoemde 'Nee, tenzij'-regime voor de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) is geluid een subtoetscriterium bij het onderdeel bestaande en potentiële waarden. Indien een nieuwe bestemming leidt tot geluidshinder voor de beoogde natuurdoelen en dat mede leidt tot een significante aantasting van de natuurwaarden, dan kan mede daardoor dat project geen doorgang vinden.

Stiltegebieden kennen ruimtelijk veelal een overlap met de EHS. Stiltegebieden hebben echter een duidelijk andere, met name (stille) recreatieve invalshoek en kennen een ander beschermingsinstrument, namelijk de PMV die direct de gedragingen en het gebruik van toestellen in een stiltegebied regelt.

Geluid en natuur zijn vooral gekoppeld aan de beleving van natuur: bezoekers verwachten weinig geluid in een natuurgebied.

Ook de Flora en Faunawetgeving ziet erop toe dat er in een natuurgebied geen onacceptabele verstoring optreedt.

Mobiliteit

Bij de bepaling van de grenzen van stiltegebieden speelt verkeersintensiteiten op de wegen een grote rol. Een verkeerstoename leidt er toe dat de omvang van de stille kern van een gebied automatisch wordt verkleind. Uit de akoestische inventarisaties blijkt dat de omvang van de stille kernen van de diverse gebieden in de loop der jaren is afgenomen.

Toertochten voor motorrijders en bromfietsen in stiltegebieden zijn, op basis van de Provinciale Milieuverordening, verboden. Van dit verbod kan een ontheffing worden verleend.

Er is op dit moment niets geregeld omtrent de wenselijkheid van het al dan niet toepassen van geluidreducerend asfalt in stiltegebieden. In het provinciale mobiliteitsbeleid spelen stiltegebieden op dit moment geen rol.

Recreatie

Uit enquêtes en onderzoeken van zowel de Stichting Natuur en Milieu als van de ANWB komt duidelijk naar voren dat de recreant stilte als erg belangrijk ervaart bij het recreëren.

De provincie hecht veel belang aan een goed netwerk van wandel- en fietsroutes. Het aspect stiltebeleving is hierbij alleen impliciet een onderdeel.

In de ontwikkeling van bepaalde gebieden, zoals de Utrechtse Heuvelrug wordt gewerkt met zonerings. De rustige zones zijn meestal tevens onderdeel van een stiltegebied. Er is geen expliciete koppeling.

Luchtvaart

Per 1 november 2009 zijn de bevoegdheden tot het aanwijzen van locaties voor het starten en landen van luchtvaartuigen overgegaan naar de provincie. Provinciale Staten van Utrecht hebben in dit kader de Luchtvaartnota voor de provincie Utrecht vastgesteld. Dit bevat het beleidskader voor het aanwijzen van locaties voor luchtvaarterreinen en ballonopstapplaatsen in de provincie Utrecht.

Hierin is opgenomen dat er in onder meer stiltegebieden geen gemotoriseerde luchtvaartuigen mogen starten of landen. Ook moet er binnen een bufferzone van 2 km aangetoond worden dat het starten en/of landen de kernkwaliteiten rust en stilte van de stiltegebieden niet significant wordt aangetast.

De provincie heeft geen bevoegdheden ten aanzien van het vliegen boven stiltegebieden (zie hoofdstuk 5.5).

Bijlage 5. Uitwerking van het stiltegebiedenbeleid.

De uitwerking van het stiltegebiedenbeleid van de provincie Utrecht vindt plaats via drie sporen, te weten, het communicatiespoor, het ruimtelijk spoor en het milieuhygiënische spoor. In onderstaande uitwerking zal cursief worden aangegeven welke nieuwe elementen aan het bestaande beleid worden toegevoegd of nader zijn uitgewerkt.

A. Ruimtelijk spoor

Het waarborgen van de akoestische kwaliteit van de stiltegebieden vindt plaats door en het beheersen van de aard en intensiteit van de geluidsbelasting (activiteiten), en het reguleren van de bestemming en het gebruik van de desbetreffende gebieden. Dit betekent dat functies, die tot een extra geluidsverstoring leiden, uit stiltegebieden geweerd moeten worden. Ook richt het ruimtelijke beleid zich op het voorkomen van een toename, en bij voorkeur het verminderen, van gemotoriseerd verkeer door stiltegebieden.

De volgende nieuwe stilteverstorende activiteiten en functies zijn in stiltegebieden niet toegestaan:

- *Activiteiten die een meer dan geringe verkeersaantrekkende werking hebben.¹⁸;*
- *Activiteiten waarbij de richtafstand voor het aspect geluid 50 m of groter is (conform bijlage 1, Richtafstandenlijst uit de handreiking voor maatwerk in de gemeentelijke ruimtelijke ordeningspraktijk, VNG uitgave Bedrijven en Milieuzonering).*
- Wegen;
- Terreinen voor geluidproducerende sporten;
- Terreinen voor gemotoriseerde luchtvaart en luchtvaartsport;
- Bedrijventerreinen;
- Toeristische attracties van bovenregionale en regionale betekenis.

De volgende activiteiten zijn alleen toelaatbaar indien aangetoond wordt dat er sprake is van een geringe verkeersaantrekkende werking.

- Inrichtingen waarop de Drank- en Horecawet van toepassing is, behoudens die welke een rustig en kleinschalig karakter hebben;
- Concentratiepunten voor waterrecreatie (inclusief jachthavens);
- Grootschalige kampeerterreinen en terreinen voor recreatiewoningen (meer dan 25 kampeerplaatsen en/of recreatiewoningen)
- Voor het publiek toegankelijke zwemgelegenheden met voorzieningen in de open lucht en grootschalige oeverrecreatie.

B. Milieuspoor

Hieronder volgt een overzicht van de instrumenten die op dit moment in de provincie Utrecht toegepast worden binnen het milieuspoor. Daar waar er wijzigingen worden voorgesteld in verband met een betere handhaving en/of verbetering van de kwaliteit van de stiltegebieden wordt dit nadrukkelijk vermeld en cursief weergegeven. Voor het overige, het grootste gedeelte, betreft het een beschrijving van het huidige beleid, en - indien dat op basis van de ervaringen van de afgelopen jaren noodzakelijk is gebleken - een verdere verduidelijking van het beleid.

Instrumenten

De PMV stelt de grenzen van de milieubeschermingsgebieden vast. De Wet milieubeheer biedt de provincie de navolgende instrumenten ter bescherming van het karakter van stiltegebieden via de PMV:

¹⁸ *Te denken valt aan activiteiten, functies of bestemmingen waar (gemiddeld) per dag meer dan 2 vrachtwagens en/of meer dan 25 personenauto's zijn te verwachten. De genoemde aantallen zijn in dit verband bedoeld als hulpmiddel bij de afweging van de gemeente bij het oordeel over de aanvaardbaarheid van de concrete functie/bestemming.*

1. het stellen van regels in de vorm van gedragsvoorschriften die de burgers moeten dwingen tot gedrag dat de stiltegebieden niet verstoort;
2. het stellen van verdere regels in de vorm van milieukwaliteitseisen;
3. het stellen van verdere regels in de vorm van instructieregels aan het bevoegd gezag ten behoeve van de vergunningverlening aan bedrijven die over een milieuvergunning moeten beschikken.

Ad 1. Het stellen van regels in de vorm van gedragsvoorschriften.

De huidige PMV, artikel 5.1, bevat een verbod tot het gebruik van een toestel of gedraging, indien daardoor de ervaring van de natuurlijke geluiden kan worden verstoord.

Hierin zijn in ieder geval de volgende toestellen en gedragingen verboden:

- airgun- en ander knalapparaat en motorisch aangedreven werktuigen met bijbehorende transportmiddelen in het kader van opsporingsonderzoek naar of ontginning van de in de bodem aanwezige stoffen;
- omroepinstallaties, sirenes, hoorns en ander vergelijkbare toestellen, bestemd om geluid te versterken of voort te brengen;
- modelvliegtuig, modelboot of modelauto, indien aangedreven door een verbrandingsmotor;
- muziekinstrument en een ander daarmee vergelijkbaar geluidsapparaat, al dan niet gekoppeld met een geluidsversterker;
- jetski die wordt aangedreven door een verbrandingsmotor;
- vuurwapen;
- toertochten voor motorvoertuigen of bromfietsen;
- gemotoriseerd verkeer met draaiende motor buiten de openbare weg of voor bestemmingsverkeer openstaande wegen of terreinen;
- motorisch aangedreven werktuigen, te gebruiken in het kader van de aanleg van kabels en buisleiding in of op de bodem;
- vuurwerk;
- vaartuigen e.a. die sneller varen dan 12 km per uur, indien voortbewogen door een verbrandings- of explosiemotor.

In enkele specifieke situaties geldt een vrijstelling van een aantal verboden, zoals het gebruik van toestellen, motorvoertuigen et cetera voor de uitoefening van land-, tuin-, of bosbouw of ten behoeve van onderhoud.

Bij de herziening van de Provinciale Milieuverordening zullen ervaringen en nieuwe ontwikkelingen worden meegenomen. Zo leveren toertochten met uitsluitend elektrisch aangedreven voertuigen, zoals scooters, geen ernstige vorm van verstoring op in het stiltegebied.

In de praktijk blijkt dat motorisch aangedreven werktuigen, die worden gebruikt in het kader van de aanleg van kabels en buisleiding en in stiltegebieden weinig voorkomen en dat de aanleg in voorkomende gevallen noodzakelijk is. Ontheffingverlening blijkt geen meerwaarde te hebben t.o.v. vrijstelling.

Dergelijke overwegingen zullen leiden tot *ondergeschikte wijzigingen in het huidige artikel 5.1.*

Wanneer is wel en wanneer is geen ontheffing mogelijk?

Hieronder worden de toetsingscriteria voor ontheffingen weergegeven. Deze waren tot nu toe nog niet duidelijk beschreven in een beleidskader. In de praktijk blijkt hieraan een grote behoefte te zijn.

Uitgangspunt is dat met name de kwaliteit in de stille kern van het stiltegebied gekoesterd wordt. Ook eenmalige activiteiten leveren een verstoring van deze stille kern op. *Het verlenen van een ontheffing voor versturende activiteiten is niet in overeenstemming met het karakter van het gebied en is dan ook in principe niet mogelijk voor activiteiten en gedragingen in de stille kern.*

De enige uitzondering die hierop kan worden gemaakt is, indien zwaarwegende maatschappelijke belangen tot de gedraging/activiteit nopen. Daarbij geldt dan als extra voorwaarde, dat er geen mogelijkheden voor de gedraging/activiteit zijn buiten het stiltegebied, dan wel buiten de feitelijk stille kern.

Of ontheffing voor gedragingen/activiteiten in het overgangsgebied kan worden verleend of niet, is afhankelijk van overwegingen, die enkel op het voorkomen of beperken van geluidhinder gericht zijn.

Hierbij gelden in ieder geval de volgende aspecten:

- plaats van de activiteit en mate van verstoring

- Is dit aan de rand van de feitelijk stille kern? In welke mate wordt de geluidsbelasting van de stille kern door de activiteit(en) beïnvloed? Is het noodzakelijk dat de activiteit in het stiltegebied plaatsvindt? Zijn er alternatieven? Zo niet, kan de geluidemissie minder door het toepassen van stillere technieken of afscherpende maatregelen?*
- *nut/noodzaak van de activiteit*
Hierbij wordt een afweging gemaakt tussen enerzijds de aard en de doelstelling van de voorgenomen activiteit (bijvoorbeeld is er sprake van een commerciële activiteit dan wel dient de activiteit een maatschappelijk belang) en anderzijds de noodzaak om verstoring van het beschermde gebied zoveel mogelijk te voorkomen of in voldoende mate te beperken.
 - *geluidsniveau vanwege de activiteit*
Hoe groter de geluidsemmissie, hoe sterker de verstoring in de nabijheid van de activiteit en hoe groter de verstoorte oppervlakte.
 - *tijdsduur van de activiteit*
Van belang is inzicht te hebben in de duur van de te organiseren activiteit. Hierbij geldt uiteraard: hoe korter het tijdsbestek, des te kleiner is de impact op het gebied.
 - *maximum aantal activiteiten, waarvoor ontheffing wordt verleend, binnen een bepaald gebied. Dit aantal is bepaald op maximaal 12 keer per kalenderjaar per stiltegebied. Het moet echt om een uitzonderings situatie gaan.*
Indien ontheffing wordt verleend betekent dit dat incidenteel wordt afgeweken van het verbod om bepaalde lawaaiige toestellen in te zetten. Bekeken moet worden of binnen het gebied reeds ontheffingen voor de gevraagde periode zijn afgegeven.

Overgangssituatie

Binnen een aantal stiltegebieden worden jaarlijks terugkerende evenementen georganiseerd, zoals bijvoorbeeld zogenoemde schuurfeesten. Op de bij dit beleidskader behorende kaarten van de aangewezen stiltegebieden zijn – na overleg met de betrokken gemeente - de locaties van deze jaarlijks terugkerende evenementen opgenomen. Deze locaties komen in aanmerking voor ontheffing, waarbij voorwaarden aan de ontheffing kunnen worden verbonden. Nieuwe (eenmalige) activiteiten worden in de stille kern niet toegestaan.

Ad b. Het stellen van verdere regels in de vorm van milieukwaliteitseisen

Titel 5.2 van de PMV is gereserveerd voor het stellen van milieukwaliteitseisen voor milieubeschermingsgebieden. De provinciale doelstelling¹⁹ is, dat het geluidsniveau²⁰ in een stiltegebied maximaal 40 dB(A) bedraagt. Voor de gebieden Westbroek en omgeving en Kockengen/Teckop komt het huidige geluidsniveau op veel plaatsen boven de 40 dB(A), maar onder de 45 dB(A).

Deze geluidsniveaus waren echter niet als kwaliteitseisen in de PMV vastgelegd. Eén van de redenen hiervoor is de moeilijke handhaafbaarheid. De belangrijkste bronnen die de begrenzing van een stiltegebied bepalen, zijn het weg- en spoorwegverkeer. Verhoging van de intensiteit op een weg, en dus ook van de geluidsbelasting, gaat grotendeels ongemerkt en is beperkt beïnvloedbaar. *De kwaliteitseisen is wel een instrument dat geschikt is voor het gebiedsgerichte beleid. In dit kader hanteren wij een richtwaarde voor de totale toegestane geluidbelasting van 40 dB(A), veroorzaakt door geluid dat niet als gebiedseigen wordt aangemerkt. Dit kan worden bereikt door per geluidsbron binnen het milieubeschermingsgebied niet meer toe te staan dan 35 dB(A) gemiddeld per uur op 50 m van de geluidsbron dan wel op 50 m vanaf de grens van het stiltegebied in het geval dat de geluidsbron buiten het stiltegebied is gelegen. De richtwaarde nemen wij op in de PMV. Volgens de Wet milieubeheer moet met een richtwaarde rekening worden gehouden. Afwijken van een richtwaarde is mogelijk, maar de motivering van het desbetreffende besluit moet dan wel vermelden welke gewichtige redenen daartoe hebben geleid.*

Ad c: Het stellen van verdere regels in de vorm van instructieregels

Een ander instrument dat tot nu toe niet gebruikt werd, zijn instructieregels voor het bevoegde gezag in het kader van milieuvergunningverlening.

¹⁹ Deze doelstelling is vastgelegd in het Uitwerkingsplan stiltegebieden (1990)

²⁰ Dit betreft het 24uursgemiddelde geluidniveau $L_{Aeq,24h}$ op een hoogte van 1.5 m boven maaiveld.

Op basis van de Wet milieubeheer kan de provincie alleen een instructie geven indien er sprake is van een omgevingsvergunning. Het merendeel van de inrichtingen in of nabij stiltegebieden valt echter onder de algemene regels van het Activiteitenbesluit. In het Activiteitenbesluit is er geen mogelijkheid voor de provincie opgenomen om maatwerkvoorschriften aan het bevoegd gezag voor te schrijven. Er wordt dan ook afgezien van het opnemen van instructieregels. Door opname van de richtwaarde van 35 dB(A) wordt gestuurd op de doelstelling voor een stiltegebied, namelijk een geluidsniveau van ten hoogste 40 dB(A).

C. Communicatiespoor

Gemeenten en de belangenorganisaties geven aan dat stiltegebieden een geringe bekendheid genieten. Dit is ook bij de bezoekers het geval (ref. NMU onderzoek).

De laatste tien jaren is weinig gedaan aan het uitdragen van het stiltegebiedenbeleid.

Het vergroten van de bekendheid van de stiltegebieden is een cruciaal onderdeel van het beleid.

Voor het slagen van het stiltegebiedenbeleid is de medewerking van gemeenten en, terreinbeheerders, noodzakelijk. Zo verdient het aanbeveling als elke gemeente de aanwezigheid van een stiltegebied binnen haar grenzen meeneemt bij de beleidsvisie van de betrokken gemeente - inclusief de uitwerking daarvan in onder andere ruimtelijke plannen - om te voorkomen dat er grootschalige activiteiten, luidruchtige activiteiten kunnen plaatsvinden in een stiltegebied.

Wij vinden het belangrijk dat de terreinbeheerders en gemeenten bij de invulling worden betrokken. Een belangrijke rol hierbij is weggelegd voor de programmabureaus van de Agenda Vitaal Platteland, verder te noemen AVP.

De stiltegebieden zijn allen gelegen in gebieden waar de AVP van toepassing is. Een AVP-gebied is een samenwerkingsverband van gemeenten, waterschappen en diverse organisaties. Elk AVP-gebied heeft een eigen gebiedscommissie en programmabureau. Elk AVP-gebied bepaalt zelf met welke projecten zij de AVP-doelen bereikt. De gebiedscommissie stelt de uitvoeringsprogramma's op welke door GS worden vastgesteld. Een programmabureau voert in opdracht van de gebiedscommissie de programma's uit. In deze programma's zijn onderwerpen benoemd die nadere uitwerking behoeven. *Het is wenselijk als in dit kader ook afspraken gemaakt kunnen worden over de invulling en uitvoering van het stiltegebiedenbeleid. Bij de verdere uitwerking zullen wij de gebiedscommissies stimuleren om initiatieven te nemen om een betere bekendheid te geven aan de aanwezigheid van het stiltegebied. Daarbij zullen de mogelijkheden en onmogelijkheden van dit gebied worden betrokken.*

Een voorbeeld hiervan is de zoneringskaart, zoals deze is opgesteld voor het AVP-gebied "Utrechtse Heuvelrug". De zonering geeft een streefbeeld weer ten aanzien van de intensiteit van het gebruik door zowel de mens als natuur in 2025. De zones "levendig", "gemoedelijk", "rustig" en "stil" hebben hun eigen karakteristiek, sfeer en dynamiek. De promotie van stiltegebieden sluit goed aan bij de rustige zones van de zoneringskaart. In de stille gebieden wordt de aanwezigheid van mensen juist niet gestimuleerd. De uitwerking van gedragsbeïnvloeding enerzijds en handvatten voor sturing van concrete ontwikkelingen in deze zones anderzijds sluit aan op het handhaven van de stiltegebieden.

Bijlage 6. Financiële en personele consequenties

De kosten van het provinciaal beleid met betrekking tot de bescherming en instandhouding van de stiltegebieden kunnen als volgt worden onderscheiden.

1. kosten verbonden aan de uitvoering van de PMV:
 - a. toezicht en controle
 - b. verlening van ontheffingen
 - c. kosten verband houdend met de bebording van stiltegebieden
2. kosten verbonden aan inzet ten behoeve van communicatie.
3. kosten verbonden aan het toepassen van stil asfalt op provinciale wegen nabij stiltegebieden.
4. kosten verbonden aan de evaluatie van het stiltegebiedenbeleid.

Ad 1: kosten verbonden aan de uitvoering van de PMV

De kracht van de verbodsbepalingen in de PMV ligt in het preventieve karakter daarvan. In de afgelopen jaren zijn er maar een beperkt aantal ontheffingen per jaar verleend. In 2009 waren dit er twee, in 2010 vier. Dit betekent dat er maar een zeer gering aantal uren nodig is voor de uitvoering van dit onderdeel. Dit wordt geschat op 60 uren..

Ook voor de handhaving zijn weinig uren nodig. Aangezien de hiervoor geschetste handhaving tot de normale werkzaamheden van de politie en andere daartoe aangewezen opsporingsambtenaren behoort, zijn hiermee geen extra uitgaven gemoeid.

Op basis van de PMV zijn alle stiltegebieden aangeduid met het bord stiltegebieden. Deze borden moeten onderhouden worden. Eenmaal per twee jaar is een onderhoudsronde noodzakelijk. Het budget hiervoor is € 21.000 euro per jaar.

Ad 2: kosten verbonden aan meer inzet ten behoeve van communicatie

Geconstateerd is dat de communicatie over stiltegebieden de afgelopen jaren onvoldoende aandacht heeft gekregen. Een inhaalslag is dan ook noodzakelijk. Bij aanbidding van deze notitie aan gemeenten en terreinbeherende organisaties zullen wij hen informeren over ons beleid, onze rol en de rol die zij kunnen oppakken. Bovendien zal de provinciale website worden gebruikt voor het informeren van belanghebbenden en belangstellenden.

Ad 3. kosten verbonden aan het toepassen van geluidsreducerend asfalt op provinciale wegen nabij stiltegebieden.

In de Actualisatie Uitvoeringsprogramma geluidsreducerend asfalt (GRA) is aangegeven welke meerkosten er gemoeid zijn met het gebruik van GRA op provinciale wegen. Als gevolg van de kortere levensduur van GRA ten opzichte van het type SMA is er sprake van een verdubbeling van de kosten van beheer en onderhoud.

Dit betekent € 1,- extra per m² per jaar. In totaal gaat het om ca 65 km wegen langs stiltegebieden, gemiddelde breedte 7 m. Dit komt neer op extra kosten van ca € 500.000,- per jaar. Gezocht wordt naar mogelijkheden om EU subsidie te krijgen voor dit doel.

Ad 4. kosten verbonden aan de evaluatie van het stiltegebiedenbeleid.

De kosten van de vijfjaarlijkse evaluatie zullen voor een deel samenvallen met de kosten van het opstellen van geluidskarten voor provinciale wegen. Daarnaast zullen geluidsberekeningen moeten worden gemaakt op basis van gegevens van de infra van andere beheerders, zoals Rijkswaterstaat en de gemeenten. Ook zullen de geluidsgegevens van de binnen en nabij het stiltegebied gelegen inrichtingen en structurele activiteiten bij de evaluatie betrokken worden. In totaal zal hiervoor een bedrag van € 8000,- (prijspeil 2011) per evaluatie voor nodig zijn.