

ANNOTATIE

Hans Paul Nijhoff

Annotatie bij Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, 07-12-2016, ECLI:NL:RVS:2016:3248 (OGR-2017-0018)

1. Inleiding

1. De in hoger beroep in geding zijnde omgevingsvergunning is een ruimtelijk besluit (art. 2.1 lid 1 aanhef onderdeel b en c jo. art. 2.12 lid 1 aanhef en onderdeel a onder 3° Wabo) waarop het toetsingscriterium het waarborgen van een ‘goede ruimtelijke ordening’ van toepassing is. Onder een ‘goede ruimtelijke ordening’ wordt in dit geval een ‘aanvaardbaar woon- en leefklimaat’ verstaan. Hoewel nergens in de uitspraak is vastgesteld dat sprake is van een inrichting in de zin van de Wet milieubeheer toetst de Afdeling de facto aan de geluidbepalingen van het (inrichtinggerelateerde) Activiteitenbesluit milieubeheer (hierna: Abm). Bij deze toetsing wordt niet alleen aansluiting gezocht bij de standaard geluidsnormen in tabel 2.17a van het Abm, maar worden ook andere bepalingen van het Abm bij de beoordeling betrokken, zoals de bepaling dat een activiteit als het laden en lossen van toetsing aan de geluidgrenswaarden voor het maximale geluidsniveau (L_{Amax}) is uitgezonderd (art. 2.17 lid 1 aanhef en onderdeel b Abm) en de bepaling die de mogelijkheid biedt om bij maatwerkvoorschrift hogere of lagere geluidgrenswaarden (i.c. hogere waarden) dan de standaard geluidsnorm te stellen (art. 2.20 Abm).

2. Deze uitspraak illustreert mijn inziens dat de toetsing aan het criterium ‘goede ruimtelijke ordening’ of ‘aanvaardbaar woon- en leefklimaat’ akoestisch-inhoudelijk gezien aan erosie onderhevig is. De toetsing heeft meer weg van een belangenafweging dan dat werkelijk wordt nagegaan of en zo ja, in hoeverre het akoestisch woon- en leefklimaat door de vergunde activiteiten wordt aangetast.

Deze stelling wordt onder de punten 2 t/m 5 nader besproken.

2. De standaard geluidsnormen Abm

3. Artikel 2.17a van het Abm stelt standaard geluidsnormen voor het gemiddelde (LAr,LT) en het maximale (LAm_{ax}) geluidsniveau. Voor de in dit geval maatgevende dagperiode bedragen deze normen respectievelijk 50 dB(A) en 70 dB(A) op de gevel van woningen van derden. In de uitspraak van de Afdeling (r.o. 5.2) wordt overwogen dat het college zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat bij het voldoen aan de standaard geluidsnormen van het Abm in beginsel sprake zal zijn van een ‘aanvaardbaar woon- en leefklimaat’ voor omwonenden. Hoewel de Afdeling dit al eerder heeft overwogen (o.a. ECLI:NL:RVS:2014:120) blijft ook ditmaal een nadere motivering van dit standpunt achterwege. Ligt het niet voor de hand dat de Afdeling bij haar standpunt betreft of aansluiting bij de standaard geluidsnormen wel recht doet aan de specifieke omstandigheden van het geval (zie o.a. ECLI:NL:RBZWB:2016:4341)?

4. Het Abm kenmerkt zich door algemeen geldende regels die geen rekening houden met specifieke *omgevingskenmerken*. Juist daarom is het instrument ‘maatwerk’ ingebouwd dat volgens de memorie van toelichting de mogelijkheid biedt om die specifieke omgevingskenmerken bij een besluit te betrekken. Vanuit die optiek mag worden verwacht dat het karakter van de omgeving (industrieel, stedelijk of landelijk) en/of het (ter plaatse heersende niveau van het) omgevingsgeluid wordt betrokken bij de beoordeling wat nog als een ‘aanvaardbaar woon- en leefklimaat’ is aan te merken. Niet toevallig maakt de Handreiking industrielawaai en vergunningverlening ook onderscheid in omgevingstypen door voor een landelijke omgeving een richtwaarde van 40 dB(A) en voor een stedelijke omgeving een richtwaarde van 50 dB(A) te hanteren. In jurisprudentie over vergunningverlening wordt door de Afdeling veelal aansluiting gezocht bij de richtwaarden van de Handreiking. Daarbij wordt – conform de Handreiking – overschrijding van deze richtwaarden toegestaan tot het referentieniveau van het omgevingsgeluid (o.a. ECLI:NL:RVS:2016:1031 en ECLI:NL:RVS:2016:2284).

5. Het is discutabel of een standaard geluidsnorm van 50 dB(A) voldoende bescherming biedt in een rustige landelijke omgeving waarin het referentieniveau in de regel lager is dan 40 dB(A). Bij een overschrijding van het referentieniveau met 10 dB is bezwaarlijk vol te houden dat nog sprake is van een ‘aanvaardbaar woon- en leefklimaat’ voor omwonenden.

3. Hogere geluidsnormen bij maatwerkvoorschrift

6. Op grond van artikel 2.20 van het Abm is het mogelijk om bij maatwerkvoorschrift af te wijken van de standaard geluidgrenswaarden, zowel door hogere als lagere grenswaarden vast te stellen dan die in artikel 2.17a Abm. Deze mogelijkheid van afwijken geldt op grond van

artikel 2.20 lid 6 Abm ook voor de afwijkende bedrijfssituatie (ABS) en de incidentele bedrijfssituatie (IBS). In de memorie van toelichting bij artikel 2.20 Abm wordt gesteld dat uiteenlopende redenen of argumenten ten grondslag kunnen liggen aan de wens, behoefte of noodzaak tot afwijken. In beginsel zal het *omgevingsgeluid* bepalend kunnen zijn voor de mate van afwijking van de standaard geluidsnorm. Vervolgens wordt in de memorie van toelichting gerefereerd aan een viertal voorbeelden. Als eerste voorbeeld wordt genoemd dat het omgevingsgeluid zodanig laag is, dat de standaard geluidsnorm zal leiden tot hinder voor de omgeving. In een dergelijk geval kan een lagere geluidgrenswaarde aan het bedrijf worden opgelegd. Volgens de toelichting kan dit zich voordoen in situaties waarbij bedrijven gevestigd zijn in een rustige omgeving zoals een stille woonwijk of landelijk gebied. Omgekeerd kan een hoog niveau van het omgevingsgeluid leiden tot het stellen van een hogere geluidgrenswaarde dan de standaard geluidsnorm in artikel 2.17a Abm.

7. Uit jurisprudentie van de Afdeling volgt dat bij het vaststellen van hogere dan de standaard geluidsnormen bij maatwerkvoorschrift niet zonder meer nog een ‘aanvaardbaar woon- en leefklimaat’ voor omwonenden is gegarandeerd. Bij de beoordeling of aldan sprake is van een goed woon- en leefklimaat dienen alle *omgevingsfactoren* te worden betrokken (ECLI:NL:RVS:2014:1330, r.o. 3.5 tweede alinea en ECLI:NL:RVS:2012:BW1601, r.o. 2.4.6 derde alinea).

8. Verder geeft de toelichting bij artikel 2.20 van het Abm aan dat *individuele bedrijfseconomische redenen* een motief kunnen zijn om geluidgrenswaarden boven het omgevingsgeluid vast te stellen, waarbij laden en lossen als specifiek voorbeeld wordt genoemd van een situatie dat extra geluidruimte moet worden geboden om de bedrijfsvoering niet geheel onmogelijk te maken. Daarbij wordt echter aangetekend ‘dat in het algemeen bedacht moet worden dat afwijking van het heersende referentieniveau (van het omgevingsgeluid) aanleiding kan zijn voor hinder of het uiten van klachten’.

9. Gezien het voorgaande is evident dat bij het stellen van hogere waarden dan de standaard geluidsnormen van het Abm in ieder geval rekening moet worden gehouden met omgevingskenmerken of omgevingsfactoren. Zoals gezegd behoren daartoe het karakter van de omgeving en het niveau van het omgevingsgeluid.

4. De uitspraak

10. In rechtsoverweging 5.4.2 en 5.4.3 van de onderhavige uitspraak van 7 december 2016 worden zowel het omgevingsgeluid als de individuele bedrijfseconomische redenen genoemd als factoren die bepalend kunnen zijn voor de mate van afwijking van de standaard geluidsnorm van 50 dB(A), maar vervolgens blijkt nergens dat het omgevingsgeluid ook in de

beoordeling is meegewogen. Dit is opmerkelijk omdat vergunningverlener heeft nagelaten om onderzoek te doen naar het omgevingsgeluid en de rechtbank heeft geoordeeld dat sprake is van onaanvaardbare geluidhinder waarbij de rechtbank van doorslaggevend belang heeft geacht dat de activiteiten worden uitgevoerd in een rustige omgeving met een landelijk karakter en de enige bedrijvigheid in de directe omgeving van de meest belaste woning afkomstig is van de loswal. Aangezien hoger beroep is ingesteld tegen de uitspraak van de rechtbank ligt het in de lijn der verwachting dat in ieder geval de motivering van het oordeel van de rechtbank wordt getoetst. Dit geldt temeer nu in dit geval niet alleen is aangesloten bij de standaard geluidsnorm van 50 dB(A) in het Abm maar bovendien veel hogere waarden dan de standaardnorm zijn vergund voor de afwijkende bedrijfssituatie (52 keer per jaar) en de incidentele bedrijfssituatie (12 keer per jaar). De Afdeling omzeilt deze toets door – in plaats daarvan – uitsluitend de redenen op te sommen die voor de gemeente aanleiding waren om een hogere norm dan de standaardnorm te stellen en vervolgens te oordelen ‘dat het woon- en leefklimaat slechts in redelijkheid aanvaardbaar kon worden geacht indien niet op korte termijn een geschiktere locatie *voorhanden was*’.

11. Hiermee is de motivering die heeft geleid tot het oordeel van de rechtbank niet aan bod gekomen.

Tevens blijft de vraag onbeantwoord of bij vergunde waarden die respectievelijk 16 en 25 dB(A) hoger zijn dan de richtwaarde van 40 dB(A) voor een landelijke omgeving nog kan worden gesproken van een ‘aanvaardbaar woon- en leefklimaat’. Bij dergelijke overschrijdingen van de richtwaarde kan zonder enig voorbehoud worden gesproken van ernstige geluidhinder. En hoe kan bij het optreden van ernstige geluidhinder nog tegelijkertijd worden verondersteld dat het woon- en leefklimaat aanvaardbaar is, indien later blijkt dat er geen geschikte(re) alternatieve locatie voorhanden is?

5. Het maximale geluidniveau (L_{Amax})

12. In rechtsoverweging 5.3 van de uitspraak wordt met zoveel woorden gesteld dat – gelet op de uitzondering in artikel 2.17 lid 1 aanhef en onderdeel b van het Abm – in de dagperiode geen sprake is van overschrijding van de geluidsnormen in het Abm en er in dat opzicht geen grond is voor het oordeel dat sprake is van een onaanvaardbaar woon- en leefklimaat. Anders gezegd: omdat volgens het Abm niet hoeft te worden getoetst aan de piekwaarden (het L_{Amax}) is sprake van een goede ruimtelijke ordening (aanvaardbaar woon- en leefklimaat) als bedoeld in artikel 2.12 lid 1 van de Wabo. Dit lijkt mij een betwistbare stelling. In de uitspraak ECLI:NL:RVS:2012:BVo600 heeft de Afdeling namelijk overwogen dat piekgeluiden vanwege laad- en losactiviteiten bij de vaststelling van een bestemmingsplan in het kader van de vereiste belangenafweging dienen te worden betrokken (zie r.o. 2.23.8 van deze uitspraak).

Waarom zou dit dan niet het geval zijn bij een ruimtelijk besluit als hier in geding waarbij – evenals bij een bestemmingsplan – een ‘goede ruimtelijk ordening’ het toetsingscriterium is. Bovendien illustreert deze stelling van de Afdeling nogmaals dat niet zozeer is getoetst aan het criterium ‘goede ruimtelijke ordening’ maar aan de bepalingen van het Abm. En niet slechts aan de geluidsnormen van het Abm zoals in rechtsoverweging 5.2 en 5.3 wordt gesteld maar – ruimer dan dat – ook aan de uitzonderings- en maatwerkbepalingen. Daar komt nog bij dat – zoals in de uitspraak van de rechtbank wel is meegewogen – de door verweerder berekende en vergunde piekgeluiden 78 dB(A) bedroegen, dus ruim hoger dan de piekwaarde van 70 dB(A) die in de Handreiking en in constante jurisprudentie van de Afdeling nog juist aanvaardbaar wordt geacht.

6. Conclusie

13. De conclusie is dat in deze uitspraak eerder van onbegrensde beoordelingsvrijheid dan van beleidsvrijheid van het bevoegd gezag wordt uitgegaan. Daarbij wordt aan het criterium ‘aanvaardbaar woon- en leefklimaat’ niet of nauwelijks inhoudelijke betekenis toegekend, nu toetsing van dit criterium aan de daadwerkelijke akoestische situatie ter plaatse wordt vermeden.