

GELUID IN HET OMGEVINGSRECHT

VMR ACTUALITEITENDAG 2019

J.H. (Hanny) Geerdink

21 maart 2019

Onderwerpen

- Actualiteiten jurisprudentie
- Gezondheidskundige richtlijnen omgevingsgeluid
Wereld gezondheidsorganisatie (WHO)
- Wetsvoorstel Aanvullingswet geluid Omgevingswet
- Concept Aanvullingsbesluit geluid Omgevingswet

Actualiteiten jurisprudentie

Gevolgen van enige betekenis bij geluid



Gevolgen van enige betekenis geluid

Hoe zit het ook alweer?

ABRvS 23 augustus 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2271 en 15 november 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3126

- Uitgangspunt is dat degene die rechtstreeks gevolgen ondervindt van een activiteit die het besluit toestaat, in beginsel belanghebbende is bij dat besluit.
- Het criterium 'gevolgen van enige betekenis' dient als correctie op dit uitgangspunt.
- Gevolgen van enige betekenis ontbreken indien de gevolgen wel zijn vast te stellen, maar de gevolgen van de activiteit voor de woon-, leef- of bedrijfssituatie van betrokkene dermate gering zijn, dat een persoonlijk belang bij het besluit ontbreekt.
- Daarbij wordt acht geslagen op de factoren afstand tot, zicht op, planologische uitstraling van en milieugevolgen (onder andere geur, geluid, licht, trilling, emissie en risico) van de activiteit die het besluit toestaat, waarbij die factoren zo nodig in onderlinge samenhang worden gezien. Ook aard, intensiteit en frequentie van de feitelijke gevolgen kunnen van belang zijn.
- Indien bepaalde milieugevolgen zijn genormeerd door een afstandseis, een contour of een grenswaarde, is deze norm niet bepalend voor de vraag of de betrokkene belanghebbende is bij het besluit. Indien het besluit en de beroepsgronden daartoe aanleiding geven, komt de vraag of aan die norm wordt voldaan aan de orde bij de inhoudelijke beoordeling van het beroep.
- Verder moet het gaan om rechtstreeks feitelijke gevolgen die de betrokkene ter plaatse van zijn woning of perceel kan ondervinden.

Gevolgen van enige betekenis geluid

ABRvS 12 december 2018, ECLI:NL:RVS:2018:4081

Een tijdelijke omgevingsvergunning voor afwijken bestemmingsplan muziek-evenement Amsterdam Open Air.

- Niet het geluidniveau binnen in de woning maar het geluidniveau buiten, ter plaatse van de woning of het perceel van appellante, is bepalend.
- Daarbij geldt niet het criterium of het geluid ' hoorbaar ' dan wel ' duidelijk hoorbaar ' is.

Gevolgen van enige betekenis geluid

- Uit het geluidrapport kan worden afgeleid dat bij de woning van appellante met name in de avondperiode een geluidniveau van ongeveer 52-53 dB(A) optreedt vanwege het evenement.
- Gelet hierop is het aannemelijk dat appellante ter plaatse van haar woning gevolgen van enige betekenis ondervindt.
- Of wordt voldaan aan de geluidnormen van de nota Evenementen is daarbij niet bepalend. Evenmin is bepalend dat het evenement slechts een beperkt aantal dagen duurt en de geluidniveaus fluctueren.
- De rechtbank heeft appellante terecht als belanghebbende aangemerkt.

Gevolgen van enige betekenis geluid

ABRvS 27 december 2018, ECLI:NL:RVS:2018:4279

Een evenementenvergunning voor het organiseren van Decibel Outdoor.

- Appellant A woont op een afstand van ongeveer 7 km van het festivalterrein.
- Bij appellant A is in 2016 op de zaterdag van het festival rond tien uur in de avond een geluidsmeting uitgevoerd. Uit het meetverslag blijkt dat toen een geluidsniveau is gemeten van 49 dB(A) en 73,5 dB(C) en hierbij de opmerking is genoteerd "muziek goed hoorbaar, dreun ook".

Gevolgen van enige betekenis geluid

- Appellant B, C en D wonen allen op een afstand van ongeveer 1,6 km van het festivalterrein.
- In de buurt van de woning van appellanten C en D was een meetstation geplaatst waarmee gedurende het festival in 2016 het geluidsniveau werd gemeten. De muziek werd afgespeeld tot half twee in de nacht van vrijdag op zaterdag, tot drie uur in de nacht van zaterdag op zondag en tot half twaalf op zondag. In het besluit van 9 augustus 2017 zijn dezelfde eindtijden vergund. Uit de meetresultaten blijkt dat het gemeten geluidsniveau gemiddeld rond de 50 dB(A) en 70 dB(C) lag met enkele uitschieters naar de 60 dB(A) en 80 dB(C), ook gedurende de avond en nacht.
- In de buurt van de woning van appellant B is geen geluidsmeting uitgevoerd, maar omdat zij net zo ver van het festivalterrein woont, is aannemelijk dat het geluidsniveau bij haar vergelijkbaar is.

Gevolgen van enige betekenis geluid

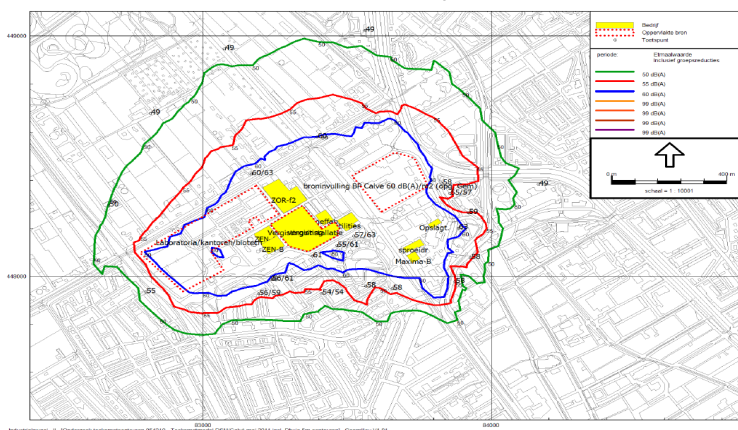
- De exploitant stelt dat het geluid van het evenement bij appellanten C en D nauwelijks boven het omgevingsgeluid uitkomt. Zij baseert zich op de kwaliteitsindicatie van het omgevingsgeluid, vermeld op de website van het RIVM. Daarnaast wijst zij erop dat het achtergrondgeluid met name het gevolg zal zijn van de auto's op de provinciale weg die in de buurt ligt.
- De Afdeling deelt die mening niet.
- Zoals appellanten hebben aangevoerd, kan in redelijkheid worden aangenomen dat het geluid van de auto's in de avonduren en in de weekenden, wanneer het festival plaatsvindt, aanmerkelijk minder zal zijn. Niet duidelijk is hoe dit is meegewogen in de kwaliteitsindicatie van het omgevingsgeluid.

Gevolgen van enige betekenis geluid

- Op de website van het RIVM staat daarnaast dat de kwaliteitsindicatie niet kan worden gebruikt in het kader van normtoetsing en er geen rechten aan kunnen worden ontleend.
- De exploitant heeft geen andere gegevens overgelegd die haar betoog ondersteunen.
- Gelet op de hoogte van het geluidsniveau en de tijden waarop de muziek wordt afgespeeld, is naar het oordeel van de Afdeling aannemelijk dat appellant A en anderen als gevolg van het festival gevolgen van enige betekenis ondervinden. Zij kunnen worden aangemerkt als belanghebbenden.

Actualiteiten jurisprudentie

Zone industrielawaai (DSM/Calvé-terrein Delft)



Zone industrielawaai

ABRvS 23 januari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:197

Een bestemmingsplan voor de bouw van ca. 300 woningen in de buurt DSM/Calvéterrein Delft.

- Artikel 53, lid 1 Wgh luidt: “Buiten een bestaande zone mag de geluidbelasting vanwege het industrieterrein de waarde van 50 dB(A) niet te boven gaan.”
- Artikel 53, lid 1 Wgh staat er niet aan in de weg dat de geluidbelasting ten gevolge van industrielawaai buiten de zone op de gevel van de voorziene woningen op de hoogste bouwlagen, 55 dB(A) mag bedragen.

De Afdeling motiveert dit standpunt niet.

Zone industrielawaai

Verklaring:

- Artikel 53, lid 1 schrijft voor dat buiten de zone de geluidbelasting veroorzaakt door de gezamenlijke inrichtingen op een industrieterrein niet meer dan 50 dB(A) mag bedragen. Dit houdt in dat wanneer de geluidbelasting vanwege het industrieterrein buiten de zone hoger is dan 50 dB(A) maatregelen moeten worden getroffen om de geluidbelasting te reduceren.
- Artikel 53, lid 1 bepaalt niet dat buiten een bestaande zone de geluidbelasting vanwege het betrokken industrieterrein op de gevel van woningen niet meer dan 50 dB(A) mag zijn.
- Artikel 53, lid 1 bevat dus geen norm die in acht moet worden genomen bij een ruimtelijk besluit dat voorziet in nieuwe woningen buiten de zone van een industrieterrein.
- Ook overigens bevat de Wgh geen normen voor woningen buiten een zone van een industrieterrein.

Zone industrielawaai

Aanknopingspunten in de parlementaire geschiedenis voor standpunt dat artikel 53, lid 1 zich richt tot de gezamenlijke bedrijven op een industrieterrein en geen norm van maximaal 50 dB(A) bevat voor woningen buiten de zone:

- De zone, de grenswaarde voor de geluidbelasting op de zonegrens en de binnen die zone geldende grenswaarden zullen voldoende bescherming bieden waardoor buiten de zone geen sprake zal zijn van ernstige geluidhinder. De wetgever vond het daarom niet nodig om voor buiten de zone gelegen objecten een wettelijke regeling te maken, zelfs niet voor zeer geluidsgevoelige bestemmingen. "Buiten die zone hoeft u met lawaai-problemen van de industrie dan geen rekening meer te houden." (Tweede Kamer, 1976/77, 13 639, nrs. 9-10 p. 27).
- Op de zonegrens geldt een wettelijk voorgeschreven maximaal toegelaten geluidsbelasting vanwege het industrieterrein van 50 dB(A).
- De vaststelling van de ligging van de zonegrens, waarbuiten de geluidsbelasting vanwege het terrein niet meer dan 50 dB(A) mag bedragen, is "noodzakelijk ten behoeve van de vergunningverlening (...) ten behoeve van nieuwe inrichtingen en uitbreidingen of wijzigingen van bestaande inrichtingen, alsook voor de sanering van het tijdstip van de vaststelling bestaande situaties." (Tweede Kamer, 1975/76, 13 639, nrs. 1-4, p. 92).

Gezondheidskundige richtlijnen omgevingsgeluid WHO 10 oktober 2018

WHO: nieuwe geluidsrichtlijnen om gezondheidsschade te beperken

Excessief geluid kan onder meer leiden tot hart- en vaatziekten en een verstoorde stofwisseling. De WHO hoopt dat beleidsmakers zich gaan inzetten voor minder lawaai.

Floor Bouma 10 oktober 2018

De WHO maakt zich ook zorgen om nieuwe bronnen van geluid, zoals windmolens.
Foto Lex van Lieshout/ANP

Her omgevingsgeluid is te hard op veel plekken in Europa en dat is schadelijker voor onze gezondheid dan tot nu toe bekend was. Dat stelt de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO) woensdag bij de presentatie van nieuwe geluidsrichtlijnen voor Europese landen. De WHO hoopt met de voorschriften beleidsmakers te motiveren iets te doen tegen excessief geluid.

Te veel lawaai bij miljoenen huizen, gezondheid staat op het spel

10 oktober 2018 06:30
Aangepast: 10 oktober 2018 09:46

RTL Nieuws
Bekijk de laatste uitzending

Ruim een derde van de huizen in Nederland staat op een te lawaaiige plek, volgens nieuwe normen van de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO). Dat blijkt uit een analyse van de onderzoekredactie van RTL Nieuws.

Gezondheidskundige richtlijnen omgevingsgeluid WHO



Op 10 oktober 2018 heeft de Wereld Gezondheid Organisatie (WHO) haar 'Environmental Noise Guidelines for the Europe Region' gepubliceerd.

Aanleiding?

- 12 maart 2010, Europese ministers nemen een verklaring aan waarin ze beloven in komende decennium de negatieve impact van omgevingslawaai op gezondheid te reduceren. Daarmee wordt WHO opgeroepen om daarvoor nieuwe, geschikte richtlijnen op te stellen.

Gezondheidskundige richtlijnen omgevingsgeluid WHO



Wat zijn de WHO Guidelines?

- Document met richtlijnen en aanbevelingen.
- Gericht op bescherming gezondheid tegen negatieve effecten omgevingslawaai.
- Voor de Europese regio.
- Om (lokale)professionals en beleidsmakers te ondersteunen bij het maken van regels, beleid of geven van advies op het gebied van geluid en gezondheid.

Aanbeveling?

- WHO beveelt aan om maatregelen te nemen om de blootstelling aan weg-, rail- en luchtvaartgeluid te verminderen.

Gezondheidskundige richtlijnen omgevingsgeluid WHO

bron: E. van Kempen, RIVM



Samenvatting WHO advieswaarden

Geluidbron	WHO Gezondheidskundige advieswaarde in dB	
	L _{den}	L _{night}
Weg	53	45
Rail	54	44
Vlieg	45	40
Wind turbines	45	-
Recreatie	70	-

Gezondheidskundige richtlijnen omgevingsgeluid WHO bron: E. van Kempen, RIVM



Blootstelling NL-bevolking aan omgevingsgeluid

Geluidbron	WHO advieswaarde L_{DEN}	Aantal Nederlanders \geq WHO- advieswaarde	
		# personen	%
Wegverkeer	53	6.144.400	36,0
Railverkeer	54	319.100	1,9
Vliegverkeer	45	2.097.800	12,3
Wind turbines	45	9.100	0,1

26

NSG Bijeenkomst | Utrecht, 21 februari 2019

Gezondheidskundige richtlijnen omgevingsgeluid WHO bron: E. van Kempen, RIVM

Blootstelling NL-bevolking aan nachtelijk omgevingsgeluid

Nachtelijk geluid	WHO advieswaarde L_{night}	Aantal Nederlanders \geq WHO advieswaarde	
		# personen	%
Wegverkeer	45	4.735.000	27,8
Railverkeer	44	468.500	2,7
Vliegverkeer	40	219.800	1,3

29

NSG Bijeenkomst | Utrecht, 21 februari 2019

Gezondheidskundige richtlijnen omgevingsgeluid WHO bron: E. van Kempen, RIVM



Conclusies

- Proces om tot gezondheidskundige advieswaardes te komen: keuze van WHO om 10% ernstige hinder en 3% ernstige slaapverstoring als relevant effect te benoemen was cruciaal.
- Om geluidniveaus bij relevante effecten te bepalen is gebruik gemaakt van DR-functies afgeleid uit evidence reviews
- In NL zijn ruim 6 miljoen mensen blootgesteld aan geluidniveaus \geq WHO advieswaarde wegverkeer. \rightarrow vooral gemeentelijke wegen
- Ook *onder* der WHO advieswaardes zullen gezondheidseffecten optreden



Gezondheidskundige richtlijnen omgevingsgeluid WHO

ABRvS 21 november 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3748:

Bestemmingsplan "Vredenburgblaas", voor de woningen van appellanten zijn hogere waarden vastgesteld van 53 dB, 52 dB en 56 dB.

- De gevolgen van de aanleg van de Vredenburgblaas zijn niet zodanig dat sprake is van een inbreuk op het in artikel 8, eerste lid, van het EVRM neergelegde recht van een ieder op respect voor zijn privé leven en zijn woning.
- Uit de beslissing van het Europees Hof voor de Rechten van de mens, Fågerskiöld tegen Zweden, beslissing van 25 maart 2008, nr. 37664/04 (www.echr.co.int), blijkt dat zich ernstige geluidsoverlast moet voordoen wil dit recht, voor zover hier van belang, met succes kunnen worden ingeroepen. Dat is het geval als het geluidniveau zodanig hoog is dat het de betrokkene in ernstige mate in zijn gezondheid treft of hem belet in zijn woongenot en zijn privé- of gezinsleven. Voor andere vormen van hinder geldt hetzelfde.
- Er doet zich geen hinder voor die appellanten in ernstige mate in hun gezondheid treft of hun belet in hun woongenot en privé- of gezinsleven. Voor zover appellanten hebben gewezen op het rapport van de WHO van 10 oktober 2018 waarin nieuwe richtlijnen voor geluid worden gegeven, kan hun dit niet baten, omdat dit rapport dateert van na de datum van het bestreden besluit.

Gezondheidskundige richtlijnen omgevingsgeluid WHO

4 december 2018 motie van het Lid Schonis aangenomen (Kamerstukken II, 2018/19, 35 000 A, nr. 60):

“Verzoekt de regering, om onafhankelijk onderzoek te laten verrichten om in kaart te brengen hoe het WHO-rapport zich verhoudt tot de huidige (inter)nationale wet- en regelgeving (...) en de mogelijke gevolgen daarvan voor de Nederlandse situatie, en de Kamer over de resultaten te informeren”.

Gezondheidskundige richtlijnen omgevingsgeluid WHO

Brief Staatssecretaris van 19 december 2018, reactie op WHO-rapport (Kamerstukken II, 2018/19, 29 383, nr. 311):

“Voor luchtvaart ligt de advieswaarde in L_{den} lager dan die in de huidige regelgeving gehanteerd wordt. Ook voor spoor zijn er nieuwe inzichten, onder meer waar het gaat om de relatie tussen geluid en slaapverstoring.”

“Uit de nieuwe dossiseffectrelaties blijken weg en spoor bij relatief lage geluidsbelastingen even schadelijk, en blijkt het geluid van spoor bij hogere geluidbelastingen meer effect te hebben dan wegverkeer.”

“WHO adviseert om geluidbelastingen terug te brengen tot onder de advieswaarden en, indien dat niet lukt, om passende interventies uit te voeren om geluidbelasting boven de advieswaarden zoveel mogelijk te reduceren”.

Gezondheidskundige richtlijnen omgevingsgeluid WHO

“WHO-beveelt een gezondheidsgrens aan, maar adviseert niet hoe om te gaan met situaties boven die grens, anders dan passende maatregelen te treffen. (...) In Nederland wordt bij de vraag wat passend is, ook infrastructuur, woningbouw en economie meegenomen in de maatschappelijke afweging.”

“Omdat langdurige blootstelling aan hoge geluidniveaus tot belangrijke nadelige gezondheidseffecten kan leiden, is en blijft beperking van de hinder en slaapverstoring van groot belang. Tegen die achtergrond zal het onderzoek ter uitvoering van de motie-Schonis (D66) bijdragen aan het maken van weloverwogen keuzes over de consequenties die ik aan de inzichten en aanbevelingen van de WHO verbind.”

Wetsvoorstel Aanvullingswet geluid

5 oktober 2018 ingediend bij TK (Kamerstukken II, 2018/19, 35 054, nrs. 1-4) vult Omgevingswet aan met:

- Verankering geluidproductieplafond (gpp) als omgevingswaarde.
- Grondslag om over de aard en termijn van een geluidproductieplafond als omgevingswaarde bij amvb regels te stellen.
- Regels over vaststelling gpp's door: Minister voor rijksinfrastructuur; provinciale staten voor provinciale wegen en lokale spoorlijnen en gemeenteraad voor industrieterreinen met grote lawaaimakers.
- Aanvulling instructieregels: over o.a. inhoud en motivering besluit vaststelling gpp's en treffen van maatregelen.
- Regels over monitoring.

Uitwerking van de geluidregels in Aanvullingsbesluit geluid.

Ontwerp-Aanvullingsbesluit geluid

Internetconsultatie 25 februari - 8 april 2019

- Normenkader: type normen en werkwijze vergelijkbaar met Wgh, maar minder normen.
- Normen gelden voor geluidsgevoelige gebouwen en locaties.
- Geluidonderzoek binnen aandachtsgebieden (reële kans op overschrijding voorkeurswaarde) van bronnen.
- Gpp (maximaal toegestane geluidproductie op referentiepunt) voor rijksinfrastructuur, provinciale wegen, lokale spoorlijnen en industrieterreinen.
- Bij gemeentelijke en waterschapswegen en bij lokale spoorwegen verweven met lokale weginfrastructuur, vooraf: preventieve toets grootschalige ontwikkelingen (aansluiting bij 'niet in betekende mate'-benadering), achteraf: vijfjaarlijkse monitoring van basisgeluidemissie bestuurlijke afweging bij maatregelen.
- Zone industrieterrein wordt vervangen door geluidreferentiepunten op vaste afstand van de grens van het terrein, er geldt een plafond in L_{den} en L_{night} .

Aanvullingswet geluid Omgevingswet

Nieuwe normenhuis

Geluidbronsoort	Voorkeurs- waarde	Maximale waarde		Binnen- waarde*
		nieuwe geluidgevoelige gebouwen en locaties	aanleg of aanpassing bron	
rijkswegen en provinciale wegen (GPP-bronnen)	50	60	65	33, 36 of 41
gemeentewegen en waterschapswegen (niet- GPP-bronnen)	53	70	70	
spoorwegen (niet zijnde onderdeel van een weg)	55	65	70	
industrie- terreinen				
	L_{den}	50	55	60
	L_{night}	40	45	50

* Hierbij geldt 33 dB voor de realisatie van nieuwe woningen (zie het Besluit bouwwerken leefomgeving).

Meer weten over de nieuwe regels?

VMR Leergang Geluid 29 oktober 2019

Met medewerking van:

Hans Herremans (Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat)

Frank Elbers (dBvision)

Rachid Benhadi (Hekkelman Advocaten)

Hanny Geerdink (zelfstandig senior legal consultant)