

Actualiteiten geluid 2017

M en R 2017/104



1. Inleiding

Op 23 maart 2017 besprak ik op de actualiteitendag van de Vereniging voor Milieurecht de actualiteiten op het gebied van geluid. Dit artikel is naar aanleiding van die actualiteitendag geschreven. In dit artikel worden de uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: 'de Afdeling') behandeld die betrekking hebben op het aspect geluid en de wijze waarop dit milieuaspect doorwerkt in de planologische en milieubesluitvorming. De nadruk ligt hierbij op de uitspraken die in 2016 zijn verschenen. Met dit artikel wordt niet beoogd een volledig overzicht te geven van alle uitspraken (en geluidsthema's) op dit punt. Daarvoor is de hoeveelheid jurisprudentie simpelweg te groot en de beschikbare ruimte in dit tijdschrift beperkt. Inherent aan een overzichtsartikel is ook de beperkte ruimte die er is om uitgebreid in te gaan op de verschillende uitspraken. Waar mogelijk wordt daarom in de voetnoten verwezen naar verdiepende annotaties en/of literatuur.

2. Laten voortbestaan van geluidbelaste situaties

Een bestemmingsplan moet in overeenstemming zijn met een 'goede ruimtelijke ordening' (artikel 3.1 lid 1 van de Wro). Dit vereiste brengt, in beginsel, met zich mee dat een bestaande legale situatie als zodanig in het bestemmingsplan moet worden opgenomen. Deze hoofdregel gaat echter niet altijd op. Het laten voortbestaan van een bestaande legale situatie die tot gevolg heeft dat ter plaatse van een geluidgevoelig object aanzienlijke geluidshinder wordt ondervonden, kan, onder omstandigheden, in strijd zijn met een goede ruimtelijke ordening.² Hiervan is sprake indien blijkt dat de nadelige gevolgen van het bestaande legale gebruik zo groot zijn dat deze in redelijkheid niet langer meer aanvaardbaar kunnen worden geacht.

De Afdeling lijkt zich het afgelopen jaar kritischer op te stellen ten aanzien van die gevallen waarin de gemeente-

raad, zonder nadere motivering en afweging, een akoestisch overbelaste situatie laat voortbestaan. Deze kritische houding blijkt bijvoorbeeld uit de uitspraak van de Afdeling van 8 juni 2016.³ De gemeenteraad van de gemeente Schiedam had een bestemmingsplan vastgesteld. In beroep stelde appellant dat hij geluidshinder ondervond van het bestaande legale gebruik van de op tien meter afstand van zijn woning gelegen elf parkeerplaatsen door een supermarkt. Deze geluidshinder – uit de uitspraak blijkt niet hoe hoog de optredende geluidbelasting was – betrof het rijden met winkelwagens en het dichtslaan van autoportieren. Omdat de ondervonden geluidshinder bekend was bij de gemeente, had de gemeenteraad, zo overweegt de Afdeling, deze moeten beoordelen en vervolgens moeten bezien of voortzetting van deze situatie, uit oogpunt van een goede ruimtelijke ordening, (nog wel) aanvaardbaar is. De Afdeling herhaalt hierbij haar standaardoverweging dat het laten voortbestaan van een bestaande, legale situatie onder omstandigheden in strijd kan zijn met een goede ruimtelijke ordening. Omdat de gemeenteraad deze afweging heeft nagelaten, concludeert de Afdeling in de tussenuitspraak dat het bestemmingsplan een dragende motivering ontbeert (artikel 3:46 van de Awb). Uit de einduitspraak⁴ blijkt dat de gemeenteraad er alsnog in is geslaagd om deze onderbouwing te geven. De gemeenteraad heeft onder meer gewezen op de maatwerkvoorschriften die aan de betrokken supermarkt zijn opgelegd en die de geluidshinder door winkelwagens moeten beperken. Daarnaast heeft de gemeenteraad afdoende gemotiveerd dat de geluidshinder die appellant ondervindt van de parkeerplaatsen niet onevenredig is en dat het hier gaat om geluid dat passend is bij het wonen in een dichtbebouwde stedelijke omgeving.

Ook de uitspraak van 16 november 2016 betrof een geval waarin de Afdeling overwoog dat het laten voortbestaan van bestaande legale, maar akoestisch overbelaste situatie in strijd komt met een goede ruimtelijke ordening.⁵ Appellant bewoont een woning direct naast een horecagelegenheid in de gemeente Beesel (Limburg). In de beroepsprocedure tegen het bestemmingsplan slaagt hij erin aannemelijk te maken dat hij aanzienlijke geluidsoverlast in zijn woning ondervindt als gevolg van de naastgelegen horecagelegenheid en bijbehorend terras. Deze hinder, zo betoogde appellant, kan, als gevolg van het afnemen van de slaapkwaliteit, tot gezondheidsproblemen leiden. De gemeenteraad verweerde zich, kort samengevat, met het betoog dat de bestaande situatie legaal aanwezig is en dat in het bestreden bestemmingsplan uitsluitend de bestaande legale situatie is bestemd. Kortom, zo redeneert de gemeenteraad, de bestaande legaal aanwezige horecagelegenheid met terras kan zonder nadere motivering en afweging wederom positief bestemd worden in het nieuwe bestemmingsplan. De Afdeling gaat eerst in op de bewijslastverdeling. Appellant heeft aannemelijk weten te maken dat hij ernstige geluids-

1 Rachid Benhadi is als advocaat verbonden aan Hekkelman Advocaten N.V. en is als (buiten)promovendus verbonden aan de Radboud Universiteit Nijmegen. Zijn promotieonderzoek richt zich (onder andere) op de plaats en functie van het bestemmingsplan (en, straks onder de Omgevingswet, het omgevingsplan) bij de normering van omgevingsgeluid en het voorkomen van geluidshinder.

2 ABRvS 13 juli 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1978.

3 ABRvS 8 juni 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1578.

4 ABRvS 24 mei 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1346.

5 ABRvS 16 november 2016, ECLI:NL:RVS:2016:3070. NB: de uitspraak is een vervolg op ABRvS 16 december 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3888.

overlast ondervindt van de bestaande horecagelegenheid. Het was daarmee aan de raad om te motiveren dat de desbetreffende horecagelegenheid, ondanks de grote akoestische gevolgen die dit gebruik heeft voor de nabijgelegen woning, ruimtelijk aanvaardbaar is. Is dit niet het geval, dan had de gemeenteraad moeten bezien of maatregelen (bij de woning en/of de horecagelegenheid) mogelijk waren. Nu de gemeenteraad deze beoordeling heeft nagelaten komt de Afdeling tot de conclusie dat het bestreden bestemmingsplan onvoldoende is gemotiveerd.

3. Cumulatieve geluidbelasting

De wetgever heeft (vooralnog) geen normen vastgesteld voor de cumulatieve geluidbelasting, noch is voorzien in een wettelijke regeling op basis waarvan de gecumuleerde geluidsbelasting moet worden berekend en beoordeeld in verband met de toets aan een goede ruimtelijke ordening. De Afdeling heeft in het verleden reeds vastgesteld dat cumulatieve geluidsbelasting⁶ ruimtelijke relevantie niet kan worden ontzegd.⁷ Gelet hierop dient bij de vraag of een bestemmingsplan zich verdraagt met een goede ruimtelijke ordening in beginsel nagegaan te worden of en in hoeverre het woon- en leefklimaat door cumulatieve geluidhinder kan worden beïnvloed. Het ontbreken van wettelijke normen is geen reden om af te zien van deze beoordeling.

De beoordeling van de cumulatieve geluidbelasting bestaat grofweg uit drie stappen. De eerste stap betreft de beoordeling of cumulatie van verschillende geluidbronnen zich *kan* voordoen. Wordt deze vraag bevestigend beantwoord, dan is een (nadere) akoestische beoordeling van de te verwachten cumulatieve geluidbelasting noodzakelijk. In dat geval moeten de (feitelijk) bestaande geluidbronnen worden gecumuleerd met de planologisch (nieuw) mogelijk gemaakte geluidbronnen. Dit betreft de cumulatie van directe en indirecte hinder tezamen met overige geluidbronnen.⁸ Afsluitend dient de gemeenteraad, alvorens het bestemmingsplan vast te stellen, de beoordeelde cumulatieve geluidbelasting in de belangenafweging te betrekken en te motiveren waarom deze vanuit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening (nog) aanvaardbaar is. Dit oordeel is voorbehouden aan de gemeenteraad en vergt maatwerk, waarbij een op de concrete situatie toegespitste beoordeling dient plaats te vinden, rekening houdend met alle relevante feiten en omstandigheden. In de praktijk gaat het (nog steeds) regelmatig mis op dit laatste punt. Zo ook in de uitspraak van de Afdeling van 1 juni 2016.⁹ De berekende cumulatieve geluidbelasting varieert in die uitspraak tussen de 50 en 53 dB(A). Dit is, zo stelt de Afdeling vast, hoger dan de in de plantoelichting genoemde voorkeursgrenswaarde van de 50 dB(A). Een toelichting waarom deze overschrijding toch acceptabel is, kon de gemeenteraad ter zitting niet geven. Het

is dan ook niet verrassend dat de Afdeling concludeert dat het bestemmingsplan niet zorgvuldig is voorbereid en een dragende motivering ontbeert.

Akoestisch onderzoek naar de te verwachten cumulatieve geluidbelasting kan achterwege blijven indien op voorhand aannemelijk is dat zich geen akoestisch relevante cumulatie van geluid kan voordoen. Deze situatie kan zich (onder andere) voordoen in die gevallen waarin bijvoorbeeld de afstand tussen de geluidbelastende functies en de geluidgevoelige functies te groot is¹⁰ en/of de berekende geluidniveaus van de verschillende bronnen zodanig laag zijn dat de cumulatie van die bronnen niet zal leiden tot een onaanvaardbare aantasting van het woon- en leefklimaat ter plaatse van omliggende woningen.¹¹

4. Niet wettelijk genormeerde geluidsverschijnselen

Dat voor een bepaald geluidverschijnsel (nog) geen wettelijke geluidsnormen zijn vastgesteld, laat onverlet dat dit geluidverschijnsel beoordeeld moet worden op haar (eventuele) invloed op het woon- en leefklimaat.¹² Een voorbeeld van een geluidverschijnsel waar (vooralnog) geen wettelijke normen voor zijn vastgesteld betreft het laagfrequent geluid (zware bromtonen). Dit geluidverschijnsel leidt regelmatig tot discussies in beroepsprocedures ten aanzien van installaties (zoals windturbines,¹³ grindzeven en ontwateringszeven van zandklasseringsinstallaties¹⁴, overvliegende helikopters¹⁵ etc.) waarvan vaststaat dat deze laagfrequent geluid kunnen emitteren.

Voor inrichtingen die laagfrequent geluid kunnen emitteren, heeft te gelden dat van geval tot geval het optreden van laagfrequent geluid en de invloed daarvan op het woon- en leefklimaat onderzocht en beoordeeld dient te worden. Er bestaan geen wettelijk voorgeschreven richtlijnen voor het vaststellen van normen voor acceptabel laagfrequent geluid.¹⁶ Het bevoegd gezag heeft derhalve een zekere beoordelingsvrijheid bij de keuze van een norm voor beoordeling van de aanvaardbaarheid van het optredende laagfrequent geluid. De Afdeling toetst deze keuze terughoudend.¹⁷ Indien het met het oog op het voorkomen van hinder ter plaatse van geluidgevoelige objecten noodzakelijk is, dienen grenswaarden in een omgevingsvergunning milieu of bestemmingsplan vastgelegd te worden.¹⁸ Voor het beoor-

6 De cumulatieve geluidbelasting betreft de geluidbelasting als gevolg van meerdere bronnen tegelijk (bijv. bedrijvigheid en wegverkeer).
7 ABRvS 29 september 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BN8586.
8 ABRvS 13 juli 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1944, r.o. 7.2.
9 ABRvS 1 juni 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1538.

10 ABRvS 9 november 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2984, r.o. 11.2.
11 ABRvS 9 november 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2983, r.o. 6.4.3; ABRvS 4 mei 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1195.
12 ABRvS 24 februari 2016, ECLI:NL:RVS:2016:465, JM 2016/54, m.nt. F. Arents (coronageluid en windfluiten); ABRvS 29 december 2010, ECLI:NL:RVS:2010:B09217, r.o. 2.95.1.
13 ABRvS 4 mei 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1228; ABRvS 9 maart 2016, ECLI:NL:RVS:2016:619.
14 ABRvS 17 augustus 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2231.
15 ABRvS 13 juli 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1988.
16 ABRvS 22 augustus 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX5262.
17 ABRvS 22 augustus 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX5262, r.o. 2.5.3.
18 Vgl. ABRvS 8 juni 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1575; ABRvS 1 juli 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2081.

delen van de aanvaardbaarheid van het optredende laagfrequent geluid wordt in de praktijk gebruikgemaakt van de 'NSG-richtlijn laagfrequent geluid' of de Vercammen-curve 3-10% – buiten. Beide methoden zijn door de Afdeling aanvaard.¹⁹

Hoewel vaststaat dat laagfrequent geluid ook bij windturbines kan optreden, geldt voor deze specifieke categorie inrichtingen dat, óók in het ruimtelijk spoor, het laagfrequent geluid niet separaat beoordeeld hoeft te worden.²⁰ Voor windturbines heeft namelijk te gelden dat wanneer voldaan wordt aan de in artikel 3.14a lid 1 van het Activiteitenbesluit milieubeheer (hierna: '*het Activiteitenbesluit*') vastgelegde rechtstreeks werkende normen voor L_{den} en L_{night} , voldoende bescherming wordt geboden tegen laagfrequent geluid.²¹ Overigens, is er (vooralnog) geen betrouwbaar bewijs dat laagfrequent geluid van windturbines klinische ziekten bij mensen kan veroorzaken.²²

5. Geluidsnormen in het bestemmingsplan

Het vastleggen van geluidsnormen in ruimtelijke plannen heeft de afgelopen jaren een vlucht genomen. In de rechtspraak wordt deze werkwijze aanvaard, mits de betrokken planregeling een ruimtelijk relevant karakter heeft.²³ Deze ruimtelijke relevantie kan bijvoorbeeld zijn gelegen in het voorkomen van geluidhinder ter plaatse van een woning²⁴ of het op een adequate wijze verdelen van geluidruimte op een gezonde industrie-terrein.²⁵

De in artikel 2.17 (e.v.) van het Activiteitenbesluit vastgelegde geluidsnormen betreffen immissienormen. In voorkomend geval kan de gemeenteraad, in aanvulling op de in het Activiteitenbesluit opgenomen immissienormen, in het bestemmingsplan emissienormen voor bedrijvigheid opnemen indien dat geschiedt met het oog op het waarborgen van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat in de omliggende woningen. Het Activiteitenbesluit verzet zich hier niet tegen.²⁶

In haar tussenuitspraak van 21 oktober 2015 stelt de Afdeling vast dat de gemeenteraad van (de toenmalige gemeente) Maasdonk het '*vanuit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening noodzakelijk acht*' dat het verzamelen en verladen van varkens uitsluitend overdag plaatsvindt, maar dat het bestemmingsplan niet uitsluit dat dit ook in

de nachtperiode geschiedt.²⁷ Een ander interessant punt dat in die uitspraak aan de orde komt betreft het gebruik van vrachtwagens binnen de inrichting. In de planregels van het bestemmingsplan was vastgelegd dat tussen 19.00 uur en 07.00 uur geen vrachtwagens van derden in of uit de inrichting mogen uitrijden. De eigen vrachtwagens kunnen echter ook tot hinder leiden. De raad heeft dit, zo overweegt de Afdeling, niet onderkend en is derhalve niet uitgegaan van een representatieve invulling van de maximale mogelijkheden van het plan. De Afdeling overweegt dat in een nieuw te nemen besluit een planregel kan worden vastgesteld waarbij in de avond- en nachtperiode uitsluitend eigen vrachtwagens met een bronvermogen van maximaal 105 dB(A) in of uit de inrichting mogen rijden. Uit de einduitspraak (26 april 2016)²⁸ blijkt dat de gemeenteraad de geconstateerde gebreken succesvol heeft hersteld door in de planregels vast te leggen dat (1) het verzamelen en verladen van vleesvarkens enkel mag plaatsvinden in de dag- en avondperiode; en (2) in de avond- en nachtperiode enkel eigen vrachtwagens met een bronvermogen van maximaal 105 dB(A) in of uit de inrichting mogen rijden.

De in de hiervoor aangehaalde uitspraken gekozen benadering ligt in lijn met de Omgevingswet en de door het Besluit kwaliteit leefomgeving voorgestane systematiek voor het omgevingsplan waarbij gemeenten, kort samengevat, meer verplichtingen en bevoegdheden krijgen om geluidsnormen vast te leggen in het omgevingsplan.²⁹

6. Voorwaardelijke verplichtingen

De noodzaak voor het opnemen van een voorwaardelijke verplichting in een bestemmingsplan moet worden begrepen in de context van een 'goede ruimtelijke ordening' als bedoeld in artikel 3.1 lid 1 Wro.³⁰ Is het realiseren van een bepaalde akoestische maatregel (bijv. geluidscherm of geluidswal) met het oog op de ruimtelijke aanvaardbaarheid van de met het bestemmingsplan mogelijk gemaakte ontwikkelingen noodzakelijk, dan dient hiertoe in beginsel een voorwaardelijke verplichting opgenomen te worden in de planregels van het bestemmingsplan. De bestemming mag echter niet in de weg staan aan de realisatie van de met de voorwaardelijke verplichting voorgeschreven akoestische maatregel.³¹

Verplicht een voorwaardelijke verplichting tot het realiseren van een geluidscherm, dan kan het opnemen van nadere eisen waaraan het geluidscherm moet voldoen, achterwege blijven indien de noodzakelijke geluidwerendheid van het

19 Zie voor de NSG-richtlijn: ABRvS 22 augustus 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX5262. Zie voor de Vercammen-curve: ABRvS 1 juli 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2081, r.o. 32.3.

20 ABRvS 4 mei 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1228, r.o. 49.2.

21 ABRvS 6 mei 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1470.

22 ABRvS 9 maart 2016, ECLI:NL:RVS:2016:619.

23 Zie ook: K.J. de Graaf en H.D. Tolsma, 'Over gebodsbepalingen en emissie- en immissienormen in het omgevingsplan', in: VMR-bundel, *Milieubescherming in het omgevingsplan*, Den Haag: Boom juridisch 2017, p. 71-73.

24 ABRvS 3 juni 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1743.

25 ABRvS 4 februari 2015, ECLI:NL:RVS:2015:237, AB 2015/83, m.nt. R. Benhadi.

26 ABRvS 22 juni 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1757, r.o. 16.5 e.v.

27 ABRvS 21 oktober 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3247.

28 ABRvS 26 april 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1122.

29 Zie hierover uitgebreider R. Benhadi, 'Geluid in het Besluit kwaliteit leefomgeving', *StAB* 2017/1, p. 7 e.v. Zie voor een beschrijving op hoofdlijnen van de overige drie AMvB's bij de Omgevingswet: G.M. van den Broek, F.A.G. Groothuise en B.J. Schueler, 'Kroniek van het omgevingsrecht 2014-2016', *NJB* 2016/1821.

30 ABRvS 3 september 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3260, *TBR* 2014/187, m.nt. A.G.A. Nijmeijer.

31 ABRvS 22 februari 2017, ECLI:NL:RVS:2017:462, r.o. 5.4.

scherm (lees: de vereiste akoestische kwaliteit) wordt bestemd bij gebruikmaking van de voor een normaal geluidscherm gangbare materialen en in het aan het bestemmingsplan ten grondslag gelegde akoestische onderzoek ook met die kwaliteit is gerekend. De vrees dat bij een planregeling waarin de akoestische kwaliteit van het geluidscherm niet is vastgelegd, het risico bestaat dat in plaats van een geluidscherm volstaan wordt met de realisatie van een schutting acht de Afdeling ongegrond. Naar het oordeel van de Afdeling is een schutting geen geluidscherm.³²

Het opnemen van een voorwaardelijke verplichting in het bestemmingsplan kan achterwege blijven indien (bijvoorbeeld ook zonder fysieke akoestische maatregelen) een aanvaardbaar verblijfsklimaat is gegarandeerd.³³ Het opnemen van een voorwaardelijke verplichting in het bestemmingsplan kan ook achterwege blijven als de rechtspersoon waartoe het planvaststellend orgaan behoort, het in zijn macht heeft de betreffende maatregelen te treffen en niet is gebleken van belemmeringen die zich daartegen verzetten.³⁴ Deze uitzondering geldt ook als een andere overheidsinstantie verklaart dat zij de vereiste maatregelen kan en zal uitvoeren.³⁵ Dat de Afdeling genoeg neemt met een toezegging van een overheidsorgaan, heeft in de literatuur tot de nodige kritiek geleid.³⁶ Met name is gewezen op de complicaties die in de praktijk kunnen optreden en die de eerder door de gemeenteraad (of ander overheidsorgaan gedane toezegging) illusoir kunnen maken. Zo kunnen bijvoorbeeld de gronden waarop bepaalde akoestische maatregelen moeten worden getroffen door diezelfde gemeente worden verkocht. Verder is erop gewezen dat een toezegging van de gemeenteraad nog geen toezegging is van burgemeester en wethouders, zijnde het orgaan dat de bedoelde akoestische maatregelen doorgaans moet treffen. Verder valt op dat de Afdeling, waar het door een overheidsorgaan toegedane toezegging betreft, genoeg neemt met de toezegging dat de vereiste akoestische maatregelen worden getroffen. De Afdeling verlangt niet dat tevens een toezegging wordt gedaan omtrent de instandhouding.³⁷ In die gevallen waarin niet een overheidsorgaan, maar een particulier de noodzakelijke maatregelen moet treffen, verlangt de Afdeling dat zowel de aanleg als de instandhouding van die noodzakelijke maatregelen in de planregels wordt geborgd.³⁸ Waarom de Afdeling bij overheidsorganen niet tevens een toezegging verlangt met betrekking tot de instandhouding van de akoestische maatregelen, blijkt niet uit de beschikbare jurisprudentie. Met name in die gevallen waarin de noodzakelijke akoestische maatregelen bestaan

uit de aanleg van een geluidreducerend wegdek is naast de aanleg óók de instandhouding van dat wegdek van groot belang om de akoestische kwaliteit te waarborgen. Vindt geen of slecht onderhoud plaats, dan zal met de tijd de akoestische kwaliteit van het wegdek afnemen. De mogelijkheden om reparatie of onderhoud juridisch af te dwingen zijn in de praktijk zeer beperkt.

7. Evenementen

Wat betreft de in een bestemmingsplan op te nemen planregeling voor evenementen, ligt het op de weg van de planwetgever om omtrent, onder meer, het toegestane aantal evenementen per jaar, de soorten evenementen en de maximale bezoekersaantallen regels te stellen, voor zover dat uit een oogpunt van ruimtelijke aanvaardbaarheid van een locatie voor het houden van evenementen van belang is. Wordt in het bestemmingsplan onderscheid gemaakt tussen verschillende soorten evenementen, dan doet de gemeenteraad er verstandig aan om deze (in de planregels) te definiëren. De gemeenteraad dient in dat verband tevens af te wegen of het, uit oogpunt van ruimtelijke aanvaardbaarheid, noodzakelijk is om in de planregels eisen te stellen aan de maximale duur en de eindtijden van evenementen.³⁹ Het gaat hier om de beoordeling en de afweging of een bestemming die evenementen op een bepaalde locatie toestaat vanuit ruimtelijk oogpunt aanvaardbaar is.⁴⁰ Deze beoordeling en afweging is een andere dan die op grond waarvan, in een concreet geval, voor een evenement al dan niet vergunning op grond van de APV wordt verleend. Regulering van evenementenvergunningen in de APV geschiedt immers vooral vanuit het oogpunt van handhaving van de openbare orde en waarborgt niet de vereiste planologische rechtszekerheid. De omstandigheid dat de APV mogelijkheden biedt om het houden van evenementen te reguleren kan dan ook geen reden zijn een planologische regeling van evenementen in het bestemmingsplan achterwege te laten, indien gronden in het plan voor onder meer evenementen worden bestemd.⁴¹

In de uitspraak van de Afdeling van 1 juni 2016 kwam de vraag aan de orde of de podiumopstelling geborgd had moeten worden in de planregels. Omdat uit onderzoek was gebleken dat bij geen enkele mogelijke podiumopstelling de maximaal toegestane geluidbelasting bereikt zou worden, concludeerde de Afdeling dat er geen noodzaak was om de opstelling in het bestemmingsplan vast te leggen. Hieruit zou kunnen worden afgeleid dat wanneer een bepaalde podiumopstelling noodzakelijk is om een overschrijding van de toelaatbaar geachte geluidbelasting te voorkomen, deze opstelling wél in de planregels vastgelegd zou moeten worden. Uit onderzoek was verder gebleken dat het gebruik van bepaalde geluidsapparatuur weliswaar tot een verminderde geluiddruk zou leiden, maar dat ook zonder deze maatregelen

32 ABRvS 2 maart 2016, ECLI:NL:RVS:2016:541.

33 ABRvS 8 juni 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1560.

34 ABRvS 5 oktober 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2603. Zie eerder ook al (o.a.) ABRvS 6 augustus 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2929.

35 ABRvS 15 oktober 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3727.

36 ABRvS 21 december 2016, ECLI:NL:RVS:2016:3384, BR 2017/21, m.nt. Wertheim en Oude Egbrink, ABRvS 6 augustus 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2929, AB 2014/449, m.nt. R. Benhadi en T.E.P.A. Lam; ABRvS 3 september 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3260, TBR 2014/187, m.nt. A.G.A. Nijmeijer.

37 Zie bijvoorbeeld ABRvS 5 oktober 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2603, r.o. 9; ABRvS 6 augustus 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2929.

38 Zie bijvoorbeeld ABRvS 24 augustus 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2285, r.o. 15.

39 ABRvS 1 juni 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1496.

40 ABRvS 29 februari 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BV7286, AB 2012/100, m.nt. A.G.A. Nijmeijer.

41 ABRvS 2 maart 2016, ECLI:NL:RVS:2016:522.

len aan de gestelde geluidsnormen⁴² zou worden voldaan. Onder deze omstandigheden heeft de gemeenteraad, zo overweegt de Afdeling, zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat het niet noodzakelijk is om in de planregels eisen te stellen aan de geluidsapparatuur. Daarbij betreft de Afdeling dat de raad voorschriften ten aanzien van de maximale geluidbelasting heeft opgenomen en zich voorts in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het plan zich niet leent om voorschriften aan de geluidsapparatuur te stellen, maar dat dergelijke voorschriften in de evenementenvergunning kunnen worden opgenomen.⁴³

Naast het opnemen van waarborgen in een bestemmingsplan, is het, met het oog op het voorkomen van geluidhinder als gevolg van evenementen, in beginsel ook noodzakelijk dat voorschriften worden verbonden aan een evenementenvergunning. In de uitspraak van de Afdeling van 13 juli 2016 stond een door de burgemeester van de gemeente Fryske Marren aan de Stichting Feestweek Balk verleende evenementenvergunning centraal.⁴⁴ De vergunning was verleend voor het organiseren van een vrijmarkt en een kermis. In de evenementenvergunning was geen concrete geluidsnorm vastgelegd waaraan de festiviteiten moesten voldoen. Wel was in de vergunning vastgelegd dat de muziek als gevolg van de festiviteiten geen overwegende hinder voor omwonenden en de omgeving mocht veroorzaken. Het opnemen van een geluidsnorm in de vergunning is, zo stelde de burgemeester, lastig handhaafbaar (r.o. 2). De Afdeling begint haar centrale overweging met de vaststelling dat de kermis *“een historie van ernstige geluidsoverlast kent”* en voegt hieraan toe dat de stelling van de burgemeester dat het opnemen van een concrete, meetbare en daardoor handhaafbare geluidsnorm in de vergunning voor deze kermis niet mogelijk of moeilijk is, de Afdeling niet overtuigt. Onder verwijzing naar de praktijk, overweegt de Afdeling dat veel andere gemeenten wél concrete, in dB(A) uitgedrukte geluidsnormen opnemen in de evenementenvergunning voor vergelijkbare evenementen. Naar het oordeel van de Afdeling valt niet in te zien waarom een geluidsnorm die is uitgedrukt in een maximum aantal dB(A) op de gevel met een voorgeschreven meetmethode niet of moeilijk zou zijn te handhaven. Ook, zo overweegt de Afdeling, valt niet in te zien waarom een concrete geluidsnorm niet valt te handhaven, maar een voorschrift waarin staat dat de kermis geen overwegende hinder mag veroorzaken voor de omwonenden en de omgeving, zoals in de vergunning is opgenomen, wel. Ook thans worden, zo stelt de Afdeling vast, geluidsmetingen uitgevoerd om te bepalen of sprake is van overwegende hinder. Gegeven het feit dat de evenementen jaarlijks terugkerende festiviteiten betreffen, overweegt de Afdeling aan het slot van haar uitspraak nog expliciet dat appellanten in de toekomst, bij gelijkblijvende omstandigheden, van de burgemeester mag verlangen dat hij in een voor de feestweek te verlenen vergunning een concrete geluidsnorm

opneemt. Aangezien er voor een evenement als hier aan de orde geen wettelijke geluidsnorm geldt, komt de burgemeester bij het bepalen van de hoogte van het maximaal toelaatbare geluidsniveau, bijvoorbeeld op de gevel van een woning, een zekere beoordelingsvrijheid toe.

8. Beschikbaar stellen akoestisch relevante invoergegevens

Als uitgangspunt heeft te gelden dat een akoestisch onderzoek, dat doorgaans het eindproduct is van een deels geautomatiseerd proces (denk aan het gebruik van geavanceerde reken- en modelleringssoftware), deugdelijk, actueel, controleerbaar en reproduceerbaar moet zijn.⁴⁵ Met name ten aanzien van laatstgenoemde twee punten lijkt zich in de jurisprudentie van de Afdeling een strengere lijn af te tekenen voor wat betreft het beschikbaar stellen van invoergegevens die bij de (geautomatiseerde) berekeningen zijn gebruikt.⁴⁶

In de uitspraak van de Afdeling van 16 september 2015 stond het door de minister van Infrastructuur en Milieu vastgestelde tracébesluit ‘Zuidelijke Ringweg Groningen fase 2’ centraal. Dit tracébesluit voorzag in verschillende aanpassingen van het bestaande tracé van de Zuidelijke Ringweg Groningen.⁴⁷ De in verband daarmee noodzakelijk geluidberekeningen waren uitgevoerd met het softwaremodel Silence 3.

Ter zitting, zo volgt uit de uitspraak, moest de minister erkennen dat de bij het akoestisch onderzoek overgelegde kaarten en (invoer)gegevens niet voldoende informatie bevatten op basis waarvan een (geluids)deskundige het onderzoek en de in dat verband gehanteerde geometrische gegevens kan controleren en eventueel kan reproduceren. Daarvoor waren, zo kwam vast te staan, de x-, y- en z-coördinaten van het betrokken model vereist. Naar het oordeel van de minister hoefden deze gegevens niet verstrekt te worden omdat, kort samengevat, het verstrekken van deze data als bijlage bij het akoestisch rapport niet gebruikelijk en vanwege de omvang ervan ook niet wenselijk is. Naar het oordeel van de minister hadden appellanten, althans een door hen in te schakelen deskundige, een afspraak kunnen maken met Rijkswaterstaat om de in het model ingevoerde gegevens te komen bekijken, of deze data bij Rijkswaterstaat kunnen opvragen. De Afdeling maakt korte metten met de betogen van de minister en overweegt (kort samengevat):

1. de minister dient uit eigen beweging de gebruikte en relevante invoergegevens als bijlage bij het akoestisch rapport te verstrekken;
2. is de omvang van de gegevens te groot om als bijlage bij het akoestisch rapport te verstrekken? Dan kunnen deze gegevens op een andere wijze (bijv. digitaal) beschikbaar worden gesteld en dient in het akoestisch

42 Uit de uitspraak blijkt niet welke normen dit precies zijn.

43 ABRvS 1 juni 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1496.

44 ABRvS 13 juli 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1965.

45 ABRvS 5 augustus 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2511, r.o. 7.2; ABRvS 24 februari 2016, ECLI:NL:RVS:2016:442, r.o. 5.3.

46 Zie ook R. Benhadi, Geautomatiseerde besluitvorming in het omgevingsrecht, StAB 2017/3.

47 ABRvS 16 september 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2938, r.o. 29.2.

rapport verwezen te worden naar de digitale beschikbaarstelling;

3. is digitale beschikbaarstelling ook niet mogelijk of stuit deze op overwegende bezwaren? Dan dient in het akoestisch rapport vermeld te worden waar de gebruikte invoergegevens kunnen worden ingezien.

Nu op grond van de verstrekte kaarten en gegevens het akoestisch onderzoek niet kon worden gecontroleerd en gereproduceerd, en deze gegevens niet in het akoestisch rapport zijn opgenomen en evenmin is gewezen op de mogelijkheid deze gegevens op te vragen of in te zien, komt de Afdeling tot het oordeel dat het bestreden besluit niet met de vereiste zorgvuldigheid is voorbereid en om die reden in strijd is met artikel 3:2 van de Awb. Overigens ziet de Afdeling in de omvang van de geometrische gegevens geen reden voor een ander oordeel.⁴⁸

In de uitspraak van 7 september 2016 stond een besluit hogere waarden centraal.⁴⁹ Appellante, ForFarmers, betoogt in beroep dat het zonebeheermodel en een overzicht van de bronniveaus van bedrijven die in het onderzoek zijn betrokken, ten onrechte niet in het aan het besluit hogere waarden ten grondslag gelegde geluidsrapport zijn opgenomen. Om die reden is het akoestische onderzoek, dat als onderbouwing diende voor het bestreden besluit volgens appellante, niet reproduceerbaar. De Afdeling stelt op de eerste plaats vast dat tussen partijen niet in geschil is dat het onderzoek dat ten grondslag ligt aan het besluit hogere waarden niet kan worden gereproduceerd aan de hand van de in het akoestische rapport opgenomen gegevens. Vervolgens overweegt de Afdeling, onder verwijzing naar de hiervoor aangehaalde uitspraak van 15 september 2015, dat het ontoereikend is dat een belanghebbende, zonder dat deze mogelijkheid aan hem is bekendgemaakt, contact moet opnemen met het bestuursorgaan om kennis te nemen van de gegevens die nodig zijn om een onderzoek dat aan een besluit ten grondslag ligt, te controleren. Daarbij neemt de Afdeling in aanmerking dat appellante door het college eerst ter zitting op deze mogelijkheid is gewezen. Nu het geluidsonderzoek niet kan worden gecontroleerd en gereproduceerd op grond van de gegevens in het geluidsrapport en in de bestuurlijke fase niet is gewezen op de mogelijkheid om de daarvoor benodigde gegevens op te vragen of in te zien, moet worden geoordeeld dat het bestreden besluit niet met de vereiste zorgvuldigheid is voorbereid. De conclusie is dat het besluit hogere waarden wegens industrielawaai in zoverre is genomen in strijd met artikel 3:2 van de Awb. In tegenstelling tot de uitspraak 15 september 2015, ziet de Afdeling in haar uitspraak van 7 september 2016 aanleiding om het geconstateerde gebrek met toepassing van artikel 6:22 van de Awb te passeren. Daartoe overweegt de Afdeling dat zowel het zonebeheermodel als het overzicht van

de bronniveaus van bedrijven die in het onderzoek zijn betrokken, door het college alsnog aan appellante ter beschikking zijn gesteld en zij de gelegenheid heeft gekregen om hierop binnen twee weken schriftelijk te reageren. Is verzuimd de gehanteerde invoergegevens beschikbaar te stellen, dan doet het bevoegd gezag er derhalve verstandig aan om deze alsnog zo snel mogelijk, en in ieder geval ruim voor de zitting, alsnog beschikbaar te stellen aan appellanten.⁵⁰ Het ligt dan vervolgens op de weg van appellanten om aan nemelijk te maken dat, ondanks de overgelegde invoergegevens, onvoldoende gegevens voorhanden zijn om een goed beeld te verkrijgen van het verrichte onderzoek.⁵¹

Welke invoergegevens beschikbaar gesteld moeten worden, kan van geval tot geval verschillen. Als uitgangspunt heeft te gelden dat die gegevens worden verstrekt die noodzakelijk zijn om het aan een besluit ten grondslag gelegde akoestische (of ander milieu)onderzoek te beoordelen. Dit kunnen naast de hiervoor genoemde x-, y- en z-coördinaten, ook invoergegevens van objecten, schermen en hoogtelijnen en afbeeldingen betreffen alsook de invoergegevens van geluidbronnen, informatie over de koppeling van objecten en over de algemene rekeninstellingen van het gebruikte rekenprogramma.⁵²

Op basis van de hierboven aangehaalde uitspraken concludeer ik dat zich een lijn in de rechtspraak begint af te tekenen. Deze lijn komt er in de kern op neer dat in verband met de controleerbaarheid en reproduceerbaarheid van een akoestisch onderzoek het bevoegd gezag proactief de aan een akoestisch onderzoek ten grondslag gelegde invoergegevens beschikbaar dient te stellen. Deze invoergegevens moeten worden verstrekt als bijlage bij het geluidsrapport. Is de omvang van de gegevens te groot om als bijlage te verstrekken, dan dienen deze gegevens op een andere wijze (bijv. digitaal) beschikbaar te worden gesteld en dient in het akoestische rapport dat aan het betrokken besluit ten grondslag ligt, verwezen te worden naar de digitale beschikbaarstelling. Is digitale beschikbaarstelling ook niet mogelijk, dan dient in het akoestisch rapport vermeld te worden waar de gebruikte invoergegevens kunnen worden ingezien. De stelling dat er geen wettelijke verplichting is die voorschrijft dat de gehanteerde invoergegevens reproduceerbaar zijn, vindt geen genade in de ogen van de Afdeling. Een besluit dient zorgvuldig voorbereid te worden (artikel 3:2 van de Awb) en voorzien te zijn van een kenbare motivering (artikel 3:46 gelezen in samenhang met artikel 3:47 lid 1 van de Awb).⁵³

De aangehaalde uitspraken betreffen een tracébesluit en een besluit hogere waarden. Gegeven het feit dat de Afdeling het vereiste van controleerbaarheid en reproduceerbaarheid stoelt op artikel 3:2 van de Awb, geldt de verplichting om de aan een besluit ten grondslag gelegde

48 Vergelijk in dit verband de jurisprudentie van de Afdeling dat de omvang van brongegevens (in het betreffende geval vijftien multomappen) geen reden mocht zijn om toepassing van art. 8:29 Awb achterwege te laten (ABRvS 10 februari 2016, ECLI:NL:RVS:2016:284).

49 ABRvS 7 september 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2415.

50 ABRvS 24 februari 2016, ECLI:NL:RVS:2016:440, r.o. 3.6.

51 ABRvS 5 oktober 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2603.

52 ABRvS 30 maart 2016, ECLI:NL:RVS:2016:854, r.o. 28.1.

53 ABRvS 30 maart 2016, ECLI:NL:RVS:2016:854, r.o. 28.1 en 28.3.

invoergegevens beschikbaar te stellen mijns inziens ook voor andere milieuaspecten (geur, stof, gevaar, stikstof etc.) en andere besluiten zoals bestemmingsplannen en omgevingsvergunningen milieu.⁵⁴ Bevestiging voor dit standpunt⁵⁵ zie ik in de uitspraak van de Afdeling van 17 mei 2017 over het Programma Aanpak Stikstof (hierna: 'het PAS') en het daarbij horende softwarepakket AERIUS.⁵⁶ De Afdeling gaat in die uitspraak uitgebreid in de verplichting die op de betrokken ministers en staatssecretaris rust om de aan een geautomatiseerd besluit ten grondslag gelegde keuzes en de ten behoeve daarvan gebruikte (invoer)gegevens en aannames volledig, tijdig en uit eigen beweging openbaar te maken op een passende wijze. Deze volledige, tijdige en adequate beschikbaarstelling moet het mogelijk maken de gemaakte keuzes en de gebruikte gegevens en aannames te beoordelen of te laten beoordelen en zo nodig gemotiveerd te betwisten, zodat reële rechtsbescherming tegen besluiten die op deze keuzes, gegevens en aannames zijn gebaseerd mogelijk is, waarbij de rechter aan de hand hiervan in staat is de rechtmatigheid van deze besluiten te toetsen (r.o. 14.4).

9. Het begrip 'woning' in het Activiteitenbesluit en de Wet geluidhinder

Ingevolge artikel 1.1 van het Activiteitenbesluit wordt onder het begrip 'woning' verstaan een gebouw of gedeelte van een gebouw waar bewoning is toegestaan op grond van het bestemmingsplan. Kwalificeert een bijgebouw waar bewoning is toegestaan op grond van het bestemmingsplan als 'woning' in de zin van het Activiteitenbesluit? Het antwoord op deze vraag is van belang voor het antwoord op de vraag of ter plaatse van de bijgebouwen ook voldaan moet worden aan de in artikel 2.17 (e.v.) van het Activiteitenbesluit vastgelegde geluidgrenswaarden. De Afdeling heeft in haar uitspraak van 14 december 2016 eerdergenoemde vraag bevestigend beantwoord.⁵⁷ In het betrokken bestemmingsplan was aan de betrokken percelen een woonbestemming toegekend. De op die percelen aanwezige, vrijstaande bijgebouwen zijn gelegen op gronden met een woonbestemming. Hoewel de betrokken bijgebouwen op grond van de in het bestemmingsplan opgenomen bestemming⁵⁸ niet als zelfstandige woning mogen worden gebruikt, mogen deze juridisch-planologisch wél worden gebruikt voor bewoning. Dat vrijstaande bijgebouwen niet kunnen worden aangemerkt als 'woning' als bedoeld in de planregels acht de Afdeling niet van belang, nu voor het begrip 'woning' als bedoeld in artikel 1.1 van het Activiteitenbesluit slechts van

belang is of in een gebouw op grond van het bestemmingsplan bewoning is toegestaan. Gelet op het voorgaande concludeert de Afdeling dat de bestaande bijgebouwen daarom aan te merken zijn als gevoelige gebouwen als bedoeld in artikel 1.1 van het Activiteitenbesluit en als een gevoelige functie als bedoeld in de VNG-brochure kwalificeren. Omdat in het aan het bestemmingsplan ten grondslag gelegde akoestische onderzoek géén rekening was gehouden met de bijgebouwen, concludeert de Afdeling dat de gemeenteraad zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat ter plaatse van de bijgebouwen geen sprake zal zijn van onaanvaardbare geluidhinder vanwege het plan. Deze uitspraak is ook van belang in die gevallen waarin de Wet geluidhinder van toepassing is. Immers, de in artikel 1.1 van het Activiteitenbesluit opgenomen definitie van 'woning' is identiek aan de in artikel 1 van de Wet geluidhinder opgenomen definitie. In voorkomend geval kan het dus zo zijn dat ook voor een bijgebouw (waar bewoning is toegestaan), op grond van de Wet geluidhinder hogere waarden moeten worden vastgesteld.

Een gebouw dat op grond van de in het bestemmingsplan opgenomen uitsterfregeling mag worden bewoond, kwalificeert als een 'woning' in de zin van artikel 1 van de Wet geluidhinder. Immers, het bestemmingsplan staat in dat geval de bewoning toe. In de uitspraak van 17 februari 2016 had de gemeenteraad dit miskend. Als gevolg daarvan stond niet vast of kon worden voldaan aan de in de Wet geluidhinder vastgelegde geluidgrenswaarden. Gelet hierop concludeert de Afdeling dat de in het bestemmingsplan opgenomen uitsterfregeling in strijd is met de in artikel 42 van de Wet geluidhinder vastgelegde onderzoeksplicht.⁵⁹ Uit deze uitspraak kan, naar mijn oordeel, worden afgeleid dat ook een gebouw dat op grond van het planologisch overgangsrecht mag worden bewoond, als woning in de zin van artikel 1 van de Wet geluidhinder kwalificeert. Immers, ook in dat geval staat het bestemmingsplan bewoning toe. In voorkomend geval moeten dus ook hogere waarden worden vastgesteld voor een gebouw dat op grond van het planologisch overgangsrecht mag worden bewoond.

10. Hinder van enige betekenis

Om als belanghebbende in de zin van de Awb te kunnen worden aangemerkt, dient een natuurlijk persoon een voldoende objectief bepaalbaar en actueel, eigen en persoonlijk belang te hebben dat hem in voldoende mate onderscheidt van anderen en dat rechtstreeks wordt geraakt door het bestreden besluit.⁶⁰ Tot 16 maart 2016 gold als uitgangspunt dat eigenaren en bewoners van percelen waarop milieugevolgen van een inrichting konden worden ondervonden, belanghebbenden waren bij een omgevingsvergunning milieu

54 Zie bijvoorbeeld ABRvS 30 maart 2016, ECLI:NL:RVS:2016:854, r.o. 28.3. Deze uitspraak betrof een omgevingsvergunning milieu. De Afdeling overweegt in deze uitspraak, kort samengevat, dat op basis van de verstrekte invoergegevens geen volledige beoordeling van het aan de omgevingsvergunning milieu ten grondslag gelegde akoestische onderzoek kon plaatsvinden.

55 Zie uitgebreider R. Benhadi, Geautomatiseerde besluitvorming in het omgevingsrecht, *StAB* 2017/3.

56 ABRvS 17 mei 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1259.

57 ABRvS 14 december 2016, ECLI:NL:RVS:2016:3322.

58 De gronden waren bestemd als 'Wonen' en waren onder meer bestemd voor wonen met bijbehorende voorzieningen, zoals tuinen en erven.

59 ABRvS 17 februari 2016, ECLI:NL:RVS:2016:383. Het door de Afdeling geconstateerde gebrek is nadien opgelost door alsnog, bij besluit, een hogere waarde vast te stellen. Zie ABRvS 16 november 2016, ECLI:NL:RVS:2016:3036.

60 Zie onder meer ABRvS 19 april 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1055 en ABRvS 22 juni 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1758.

voor de betrokken inrichting.⁶¹ Daarbij was niet relevant in welke mate milieugevolgen konden worden ondervonden.⁶² In haar uitspraak van 16 maart 2016 heeft de Afdeling, uit oogpunt van eenvormige toepassing van artikel 1:2 van de Awb, aanleiding gezien om deze tot dan soepelere jurisprudentielijn gelijk te trekken met de strengere jurisprudentielijn die reeds gold voor bestemmingsplannen en evenementenvergunningen.⁶³ Sindsdien geldt voor de beoordeling van de belanghebbendheid van een natuurlijk persoon bij de verlening van een omgevingsvergunning milieu, als uitgangspunt dat aannemelijk moet zijn dat ter plaatse van de woning of het perceel van de betrokkene, naar objectieve maatstaven gemeten, gevolgen van enige betekenis kunnen worden ondervonden. Voor een uitgebreide bespreking van deze uitspraak en de consequenties daarvan wordt verwezen naar de verschillende annotaties die zijn verschenen.⁶⁴

Op welke wijze beoordeeld dient te worden of sprake is van hinder van enige betekenis, blijkt jammer genoeg niet uit de uitspraak van 16 maart 2016. Uit de uitspraak van de Afdeling van 14 september 2016 kan in ieder geval worden afgeleid dat wanneer ter plaatse van het betrokken geluidgevoelige object een geluidbelasting wordt gemeten die die tegen de in het Activiteitenbesluit vastgelegde grenswaarden aanligt, in ieder geval sprake is van hinder van enige betekenis.⁶⁵

11. Dove gevels

Een dove gevel is, kort samengevat, een bouwkundige constructie waarin geen te openen delen aanwezig zijn alsmede een bouwkundige constructie waarin alleen bij uitzondering te openen delen aanwezig zijn, mits de delen niet direct grenzen aan een geluidsgevoelige ruimte (artikel 1b lid 4 van de Wet geluidhinder). Een dove gevel is voor de toepassing van de Wet geluidhinder geen gevel. Voor een dove gevel kunnen dus ook geen hogere waarden worden vastgesteld. Het uitvoeren van een woning met een dove gevel kan noodzakelijk zijn om een aanvaardbaar woon- en leefklimaat in de woning te garanderen. De verplichting om een woning met een dove gevel te realiseren kan door middel van het opnemen van een voorwaardelijke verplichting in de planregels van een bestemmingsplan worden geborgd. Doorgaans wordt in de plandefinities gedefinieerd wat precies verstaan moet worden onder een dove gevel, waarbij doorgaans (tenminste) aangesloten wordt bij de in artikel 1b lid 4 van de Wet geluidhinder vastgelegde definitie. Het opnemen van een definitie in het bestemmingsplan van het begrip 'dove gevel' is wenselijk en voorkomt discussie. Noodzakelijk is het echter niet, zo volgt uit de uitspraak van de Afdeling van 2 maart 2016. De Afdeling stelde in die uitspraak vast dat in het bestemmingsplan géén omschrij-

ving was opgenomen van het begrip 'dove gevel'. Bij gebreke hiervan, zo overweegt de Afdeling, kan worden aangesloten bij de uitleg van het begrip 'dove gevel' in de Wet geluidhinder.⁶⁶

Wordt een omgevingsvergunning planologisch strijdig gebruik aangevraagd voor het bouwen van woningen en kunnen deze uitsluitend met het realiseren van dove gevels worden gerealiseerd teneinde strijdigheid met de Wet geluidhinder te voorkomen, dan moet de initiatiefnemer de dove gevels als zodanig aanvragen. Immers, burgemeester en wethouders dienen te beslissen op de aanvraag om omgevingsvergunning zoals deze is ingediend. Voorziet de aanvraag niet in de uitvoering van gevels als (gedeeltelijk) dove gevels als bedoeld in artikel 1b lid 4 van de Wet geluidhinder, dan kan van burgemeester en wethouders niet worden gevergd dat zij dit naar eigen inzicht bepalen dan wel aan de aanvraag toevoegen. Van burgemeester en wethouders kan voorts niet worden gevergd dat zij de initiatiefnemer, alvorens op de aanvraag te beslissen, in de gelegenheid stellen de aanvraag in de voorgestelde zin aan te passen, reeds omdat een dergelijke wijziging van het bouwplan niet van ondergeschikte aard is, en dus een nieuwe aanvraag vergt.⁶⁷

12. Besluit hogere waarden

Op de voorbereiding van een besluit hogere waarden is afdeling 3.4 van de Awb van toepassing, met dien verstande dat indien burgemeester en wethouders bevoegd zijn de hogere waarde vast te stellen en het besluit ten behoeve van de vaststelling of herziening van een bestemmingsplan wordt genomen, het ontwerp van het besluit tegelijkertijd met het ontwerp van het bestemmingsplan ter inzage moet worden gelegd (artikel 110c lid 1 gelezen in samenhang met artikel 110a van de Wet geluidhinder). Hoewel het ontwerpbestemmingsplan en het ontwerpbesluit hogere waarden tegelijkertijd ter inzage moeten worden gelegd, dient een belanghebbende die zich met beide besluiten niet kan verenigen, in beginsel tegen beide ontwerpbesluiten een zienswijze in te dienen. Doet hij dit niet dan ligt niet-ontvankelijk verklaring van een eventueel beroep op de loer.

In de uitspraak van de Afdeling van 7 september 2016 betogen burgemeester en wethouders van de gemeente Genep dat het beroep van appellant tegen het besluit hogere waarden niet-ontvankelijk verklaard moet worden omdat het beroep niet steunt op een bij hen naar voren gebrachte zienswijze. De Afdeling stelt vast dat ForFarmers zienswijzen heeft ingediend tegen het ontwerpbestemmingsplan waarvoor de hogere waarden zijn vereist. In die zienswijze heeft ForFarmers te kennen gegeven ook bezwaren te hebben tegen de hogere waarden voor het industrielawaai. De zienswijze die ForFarmers naar voren heeft gebracht over het ontwerpbestemmingsplan moet naar het oordeel van de Afdeling daarom mede worden geacht te zijn gericht tegen

61 ABRvS 12 februari 2014, ECLI:NL:RVS:2014:388.

62 ABRvS 12 september 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX7107.

63 ABRvS 16 maart 2016, ECLI:NL:RVS:2016:737.

64 ABRvS 16 maart 2016, ECLI:NL:RVS:2016:737, AB 2016/256, m.nt. H.D. Tolsma; Gst. 2016/96, m.nt. S. Hillegers.

65 ABRvS 14 september 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2463.

66 ABRvS 2 maart 2016, ECLI:NL:RVS:2016:541.

67 ABRvS 28 december 2016, ECLI:NL:RVS:2016:3458.

dat ontwerpbesluit. Deze uitspraak maakt duidelijk dat men in de praktijk bedacht moet zijn op verstopte zienswijzen.

Op grond van de Wet geluidhinder kunnen hogere waarden vastgesteld worden voor zowel het industrielawaai als het wegverkeerslawaai. Het komt met enige regelmaat voor dat als gevolg van de voorbereiding van een bestemmingsplan voor zowel het wegverkeerslawaai als voor het industrielawaai een hogere waarde moet worden vastgesteld (denk bijvoorbeeld aan een bestemmingsplan voor een bedrijventerrein en noodzakelijke aanleg c.q. wijziging van de daarmee samenhangende infra). Deze hogere waarden kunnen ofwel in twee separate besluiten worden vastgelegd of in één besluit worden gecombineerd. Uit de uitspraak van de Afdeling van 7 september 2016 kan worden afgeleid dat voor de toepassing van artikel 6:13 van de Awb de hogere waarden voor industrielawaai en wegverkeersgeluid twee te onderscheiden besluitonderdelen zijn. Een appelland die uitsluitend zienswijzen heeft ingediend tegen de hogere waarden voor het industrielawaai, kan in beroep niet tevens de voor het wegverkeerslawaai vastgestelde hogere waarden ter discussie stellen.⁶⁸

Artikel 3.8 lid 1 aanhef en onder a van de Wro bepaalt, kort samengevat, dat een ontwerpbestemmingsplan met de hierbij behorende stukken tevens langs elektronische weg (via www.ruimtelijkeplannen.nl) beschikbaar moeten worden gesteld. Een ontwerpbesluit hogere waarden dat met het oog op de vaststelling van het bestemmingsplan wordt voorbereid (en dat gelijktijdig met het ontwerpbestemmingsplan ter inzage moet worden gelegd) is, zo volgt uit de uitspraak van de Afdeling van 7 september 2016, geen op het ontwerpbesluit betrekking hebbend stuk.⁶⁹

13. Maatwerkvoorschriften

De met een bestemmingsplan mogelijk gemaakte ontwikkelingen kunnen gevolgen hebben voor omliggende bedrijven. Als gevolg hiervan moeten in voorkomend geval, en in afwijking van de in artikel 2.17 e.v. van het Activiteitenbesluit vastgelegde standaardgeluidsnormen, soms bij maatwerkvoorschrift hogere dan wel lagere geluidsnormen worden vastgesteld. Deze maatwerkvoorschriften hoeven niet al vóór de vaststelling van een bestemmingsplan te zijn vastgesteld. De gemeenteraad moet er echter wel op voorhand in redelijkheid van kunnen uitgaan dat de maatwerkvoorschriften stand kunnen houden in een beroepsprocedure. Een voorbeeld van een uitspraak waarin dit laatste niet aanneemelijk was gemaakt, betreft de uitspraak van de Afdeling van 5 april 2017. De Afdeling stelt in deze uitspraak vast dat de gemeenteraad ter zitting niet inzichtelijk heeft gemaakt dat de in het akoestische onderzoek beschreven maatwerkvoorschriften (verhoging van het maximale geluidniveau van 70 naar 75 dB(A) en voorschriften voor de werkzaamheden met de heftruck) zullen worden vastgesteld en of die

vervolgens in een beroepsprocedure stand kunnen houden. De Afdeling betreft bij haar oordeel dat de voorschriften voor het gebruik van de heftruck gevolgen kunnen hebben voor de bedrijfsvoering van appellant en daarnaast sluit de Afdeling niet uit dat nog andere maatwerkvoorschriften nodig kunnen zijn. Gelet hierop concludeert de Afdeling dat de gemeenteraad niet voldoende heeft onderzocht of maatwerkvoorschriften op grond van de representatieve invulling van de maximale mogelijkheden van het plan kunnen worden vastgesteld.⁷⁰

In haar uitspraak van 14 juni 2017 heeft de Afdeling haar jurisprudentie over de wijze waarop de op te leggen maatwerkvoorschriften in een bestemmingsplanprocedure moeten worden beoordeeld, aangescherpt c.q. nader ingevuld. In een geval waarin de op te leggen maatwerkvoorschriften ingrijpende gevolgen kunnen hebben voor het bedrijf waaraan de maatwerkvoorschriften worden opgelegd, ligt het niet in de rede van het in stand houden van de voorgenomen maatwerkvoorschriften uit te gaan zonder dat voldoende inzicht bestaat in de gevolgen van de voorgenomen maatwerkvoorschriften voor het desbetreffende bedrijf en ligt het evenmin in de rede het betreffende onderzoek door te schuiven tot na de vaststelling van het plan.⁷¹

Een maatwerkvoorschrift dat verplicht tot het treffen van technische maatregelen en het naleven van bepaalde gedragsregels geldt naast de geluidgrenswaarden die in artikel 2.17 van het Activiteitenbesluit zijn vastgelegd (tenzij uiteraard eveneens bij maatwerkvoorschrift afwijkende geluidgrenswaarden zijn gesteld). Het treffen van de opgelegde technische maatregelen en het naleven van de gedragsregels impliceert dan ook niet automatisch dat daarmee voldaan wordt aan de geldende geluidgrenswaarden.⁷² Het gevolg geven aan de bij maatwerkvoorschrift opgelegde gedragsregels en/of technische voorzieningen betekent dan ook niet dat zich geen overtreding van artikel 2.17 van het Activiteitenbesluit kan voordoen.⁷³ Het bevoegd gezag kan bij het overtreden van die geluidgrenswaarden handhavend optreden.

14. Ontgrondingsvergunning

De Ontgrondingenwet treedt terug, voor zover in de bescherming van bij de ontgroning betrokken belangen door specifieke wettelijke regelingen wordt voorzien. In de uitspraak van 3 augustus 2016 stelde appellant dat hij onaanvaardbare geluidhinder ondervindt van de ontgroning waarvoor bij het bestreden besluit is voorzien in de verlenging van de ontgrondingstermijn. De Afdeling overweegt dat deze hinder reeds is beoordeeld in een procedure op grond van de Wet milieubeheer en dat dit aspect in de

68 ABRvS 7 september 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2415.

69 ABRvS 7 september 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2415.

70 ABRvS 22 februari 2017, ECLI:NL:RVS:2017:462.

71 ABRvS 14 juni 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1541.

72 ABRvS 1 juni 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1474.

73 ABRvS 18 mei 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1314, r.o. 9.1.

onderhavige procedure tegen de ontgrondingsvergunning daarom niet aan de orde kan komen.⁷⁴

Dit lag anders in de uitspraak van 30 november 2016.⁷⁵ In deze uitspraak stond een ontgrondingsvergunning voor het winnen van oppervlaktedelfstoffen centraal. De Afdeling overweegt dat onder alle bij de ontgroning betrokken belangen als bedoeld in artikel 3 lid 2 Ontgrondingenwet ook moeten worden verstaan belangen die samenhangen met de ontgroning, zoals eventuele hinder vanwege het vrachtverkeer van en naar de ontgroning. Omdat het bestemmingsplan noch de omgevingsvergunning milieu voldoende bescherming bieden tegen geluidhinder, hadden gedeputeerde staten in het kader van het besluit over de ontgrondingsvergunning de hinder vanwege het vrachtverkeer voor omwonenden in hun belangenafweging hadden moeten betrekken. Omdat dit niet was gebeurd, wordt de betreffende ontgrondingsvergunning vernietigd.⁷⁶

74 ABRvS 3 augustus 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2157.

75 ABRvS 30 november 2016, ECLI:NL:RVS:2016:3183.

76 Zie voor een bespreking van deze uitspraak de annotatie van W.J.W. van Eijk in *M en R* 2017/26.