

Geluid in het Besluit kwaliteit leefomgeving

1. Inleiding

Op 1 juli 2016 is het ontwerpbesluit kwaliteit leefomgeving (Bkl)¹ vrijgegeven voor internetconsultatie. Het Bkl voorziet (o.a.) in een voor de gemeentelijke praktijk belangrijke wijziging wat betreft de normering van geluid van bedrijvigheid. Het thans in het Activiteitenbesluit opgenomen stelsel van landelijk uniforme en rechtstreeks werkende immissienormen voor geluid,² komt met de inwerkingtreding van het Bkl te vervallen.³ Hiervoor in de plaats komt in het Bkl een regeling die, door middel van instructieregels, de gemeenteraad als planwetgever⁴ verplicht om rechtstreeks werkende geluidnormen voor bedrijfsmatige activiteiten⁵ op te nemen in het omgevingsplan. Op die manier kunnen de regels worden afgestemd op de lokale omstandigheden en kunnen deze gekoppeld worden aan een evenwichtige toedeling van functies aan locaties.⁶ In deze bijdrage ga ik in op de met het Bkl voorgestane stelselwijziging voor wat betreft het aspect geluid. Daarnaast zullen enkele opvallende zaken uit het Bkl worden besproken. Afsluitend behandel ik, voor zover dat voor de in het Bkl vastgelegde geluidnormering van belang is, de Invoeringswet Omgevingswet die op 5 januari 2017 is vrijgegeven voor internetconsultatie.

2. Huidig recht

2.1. Het Activiteitenbesluit

Om vast te kunnen stellen wat er voor de praktijk zal wijzigen, is het van belang om eerst het huidige juridische kader kort te bespreken.

Afdeling 2.8 (art. 2.16b e.v.) van het Activiteitenbesluit bevat een standaardset geluidwaarden voor (type A- en B-)inrichtingen⁷ die door de algemene regels worden genormeerd. De in afdeling 2.8 van het Activiteitenbesluit vastgelegde geluidwaarden hebben betrekking op het langtijdgemiddelde beoordelingsniveau en het maximaal geluidsniveau (piekgeluiden) die veroorzaakt worden door het in werking zijn van een inrichting. Deze geluidniveaus gelden op de gevel van een geluidgevoelig object en kwalificeren daarom als immissiewaarden. De in het Activiteitenbesluit vastgelegde geluidwaarden zijn rechtstreeks werkende en landelijk geüniformeerde regels. Een inrichting moet aan die geluidwaarden voldoen, tenzij het bevoegd gezag bij maatwerkvoorschrift lagere of hogere geluidwaarden heeft vastgesteld (art. 2.20 van het Activiteitenbesluit). In dat geval moet voldaan worden aan de in het maatwerkvoorschrift opgenomen waarde(n).

1 Naast het Bkl zijn ook het Omgevingsbesluit het Besluit activiteiten leefomgeving en het Besluit bouwwerken leefomgeving voor internetconsultatie vrijgegeven.

2 Maar ook voor geur en trillingen.

3 Ik merk op deze plaats op dat het nog onduidelijk is hoe het overgangsrecht eruit komt te zien.

4 En burgemeester en wethouders in die gevallen waarin de gemeenteraad de bevoegdheid om delen van het omgevingsplan vast te stellen aan burgemeester en wethouders heeft gedelegeerd (zie art. 2.8 Omgevingswet voor deze delegatiebevoegdheid).

5 Het begrip inrichting komt te vervallen. Dit aspect laat ik in deze bijdrage buiten beschouwing. Zie hierover uitgebreider V.M.Y. van 't Lam & J.R. van Angeren, 'Milieubelastende activiteiten in de Omgevingswet. Gevolgen van de overstap van het begrip inrichting naar milieubelastende activiteiten voor de praktijk en de verhouding met het omgevingsplan', *TBR* 2016/132.

6 Consultatieversie Toelichting bij het Bkl, p. 181.

7 Voor type C-inrichtingen dienen in de omgevingsvergunning milieu geluidvoorschriften opgenomen te worden.

2.2. Jurisprudentie over geluidnormen in het bestemmingsplan

Het vastleggen van geluidnormen in ruimtelijke plannen heeft de afgelopen jaren een vlucht genomen. In de rechtspraak wordt deze werkwijze aanvaard, mits de ruimtelijke relevantie van die geluidnormen door de planwetgever is gemotiveerd.⁸ Deze ruimtelijke relevantie kan bijvoorbeeld zijn gelegen in het voorkomen van geluidhinder ter plaatse van een woning⁹ of het op een adequate wijze verdelen van geluidruimte op een gezoneerd industrieterrein.¹⁰ Daar waar het nu nog, relatief gezien, uitzonderlijk is dat een bestemmingsplan gedetailleerde geluidnormen bevat, zal dat in de toekomst bij het omgevingsplan anders zijn.

Een voorbeeld van een bestemmingsplanregeling die zich (op hoofdlijnen) goed laat vergelijken met de door het Bkl voorgestane systematiek voor het omgevingsplan, vinden we terug in de jurisprudentie van de Afdeling. In de tussenuitspraak van de Afdeling van 11 april 2012 stond een door het stadsdeel Zeeburg (Gemeente Amsterdam) vastgesteld bestemmingsplan centraal.¹¹ Dat bestemmingsplan had betrekking op (de legalisatie van) de in Amsterdam gevestigde discotheek Panama. Omdat, kort samengevat, niet uitgesloten was dat de omliggende woningen geluidhinder zouden kunnen ondervinden van de discotheek, werd in een tussenuitspraak het stadsdeel opgedragen om het bestemmingsplan ofwel beter te motiveren ofwel ter zake een andere planregeling vast te stellen. Het stadsdeel koos voor het laatste. Een tabel met geluidwaarden uit artikel 2.17 van het Activiteitenbesluit werd 'geknipt en geplakt' in de planregels. De discotheek moest aan deze geluidwaarden voldoen. Door middel van een aan die tabel gekoppeld gebruiksverbod werd de afdwingbaarheid van de in de planregels vastgelegde geluidwaarden geborgd. De Afdeling heeft deze systematiek in haar uitspraak van 3 april 2013 aanvaard.¹² De plansystematiek zoals deze in deze uitspraak centraal stond, vertoont naar mijn oordeel gelijkenis met de plansystematiek zoals deze in het Bkl wordt voorgestaan.

3. De geluidnormering in het Bkl

3.1. Inleiding

Uit de consultatieversie van het Bkl blijkt dat de rechtstreeks werkende immissienormen voor geluid (maar ook voor bijv. geur) niet meer rechtstreeks op rijksniveau bij algemene maatregel van bestuur¹³ zullen worden vastgesteld. Hiervoor in de plaats komen in het Bkl instructieregels die de gemeenteraad verplichten om in het omgevingsplan geluidimmissienormen voor bedrijfsmatige activiteiten op te nemen. De grondslag voor het stellen van instructieregels ligt in artikel 2.24 van de Omgevingswet. Dit artikel bepaalt, kort samengevat, dat bij algemene maatregel van bestuur regels kunnen worden gesteld voor de uitoefening van taken of bevoegdheden door bestuursorganen. In het Bkl worden gemeenten door middel van instructieregels verplicht om geluidimmissienormen in het omgevingsplan op te nemen. In de instructieregels is een landelijk aanvaard basisbeschermingsniveau voor geluid vastgelegd (zie art. 5.42 e.v. Bkl). Gemeenten kunnen dit landelijk aanvaarde basisbeschermingsniveau overnemen in het omgevingsplan of, in afwijking daarvan, soepelere of strengere geluidnormen in het omgevingsplan vastleggen.

De verschuiving van landelijk rechtstreeks werkende immissienormen voor geluid naar instructieregels in het Bkl die de gemeenteraad verplichten om geluidimmissienormen voor bedrijfsmatige activiteiten op te nemen in het omgevingsplan, kent verschillende redenen. Geluid is (per definitie) een lokale aangelegenheid die om een lokale aanpak vraagt. Binnen een gemeente kan de optredende geluidbelasting namelijk per gebied verschillen (zo zal doorgaans in het centrumgebied

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

9 ABRvS 3 juni 2015, nr. ECLI:NL:RVS:2015:1743.

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

11 ABRvS 11 april 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BW1601.

12 ABRvS 3 april 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BZ7571.

13 Zoals dat nu nog het geval is bij het Activiteitenbesluit.

van een gemeente de geluidbelasting hoger liggen dan in het buitengebied). Deze verschillen rechtvaardigen maatwerk in de vorm van een gebiedsgericht geluidbeleid, waarbij het gemeentebestuur (weloverwogen) keuzes maakt over de toelaatbare geluidbelasting ter plaatse van geluidgevoelige functies, hierbij rekening houdend met de aard en het karakter van het gebied waar de geluidgevoelige functie zich bevindt. Deze keuzes dienen in een vroeg stadium, reeds bij de vaststelling van een bestemmingsplan en straks bij de vaststelling van een omgevingsplan, gemaakt te worden. Hierbij past, zo is de gedachte, een systeem van instructieregels die dwingen tot het opnemen van een geluidnormering in het omgevingsplan, waarbij het bevoegd gezag voldoende ruimte wordt gelaten om, binnen bepaalde bandbreedtes, afwijkende geluidmissienormen in het omgevingsplan vast te leggen.

3.2. Systematiek Bkl

De in het omgevingsplan op te nemen geluidmissienormen regelen de toegestane geluidbelasting als gevolg van bedrijfsmatige activiteiten¹⁴ ter plaatse van de gevel van geluidgevoelige gebouwen en de grens van geluidgevoelige locaties. Artikel 5.42 lid 2 van het Bkl bevat een limitatieve opsomming van deze geluidgevoelige objecten. Voor de toepassing van het Bkl worden een gebouw met een woon-,¹⁵ onderwijs-, gezondheidszorg- en/of kinderopvangfunctie als geluidgevoelig gebouw aangewezen (zie art. 5.42 lid 1 Bkl). Geluidgevoelige locaties zijn, zo volgt uit artikel 5.42 lid 3 van het Bkl, een standplaats voor een woonwagen en een ligplaats voor een woonfunctie (denk bijv. aan een woonboot).

Als het gaat om de normering van geluid, is artikel 5.43 van het Bkl de centrale bepaling. Artikel 5.43 lid 1 van het Bkl bepaalt dat in het omgevingsplan rekening moet worden gehouden met het geluid door bedrijfsmatige activiteiten op geluidgevoelige gebouwen en geluidgevoelige locaties. Het 'rekening houden met' dient haar weerslag te krijgen in de regels van én de toelichting bij het omgevingsplan. In de regels van het omgevingsplan moeten geluidwaarden voor het langtijdgemiddeld beoordelingsniveau ($L_{ar,L,T}$) en de piekgeluiden (L_{Amax}) worden gesteld (art. 5.43 lid 2 Bkl). Deze geluidwaarden zijn juridisch bindende gebruiksregels en gelden voor degene die de geluidbelastende bedrijfsmatige activiteit uitvoert op de in het omgevingsplan aangewezen locatie.¹⁶ In de toelichting bij het omgevingsplan moet vervolgens worden verantwoord waarom de in het omgevingsplan gestelde geluidnormen aanvaardbaar zijn.¹⁷

In het Bkl is voor de ter plaatse van geluidgevoelige gebouwen en locaties toegestane geluidbelasting als gevolg van een bedrijfsmatige activiteit een landelijk aanvaard basisbeschermingsniveau vastgelegd. Dit basisbeschermingsniveau bestaat uit concrete geluidnormen¹⁸ en is opgenomen in Bijlage XV tabel A en tabel B (zie hieronder). Tabel A bevat de standaardwaarden die gelden op de gevel van geluidgevoelige gebouwen en op de grens van geluidgevoelige locaties. Tabel B bevat – gelet op het bepaalde in artikel 5.49 lid 1 van het Bkl en overigens anders dan het opschrift¹⁹ van tabel B doet vermoeden – binnenwaarden voor (o.a.) geluidgevoelige gebouwen.²⁰ Het in het Bkl vastgelegde basisbeschermingsniveau heeft geen rechtstreeks werkende werking (zie ook par. 5 hierna). Bedrijfsmatige activiteiten zijn pas aan het basisbeschermingsniveau (of een daarvan afwijkende normering) gebonden indien dat is bepaald in het omgevingsplan. Het nieuwe

14 De geluidbelasting van wegen, spoorwegen, vaarwegen en krachtens de Wet geluidhinder gezoneerde industrieterreinen valt niet onder de reikwijdte van het Bkl (zie art. 5.42 lid 4 Bkl).

15 Qua terminologie wordt aangesloten bij het Besluit bouwwerken leefomgeving. Een woning is daarom nu een gebouw met een woonfunctie.

16 Tegen het niet naleven van deze normen kunnen burgemeester en wethouders (uiteraard) handhavend optreden.

17 Wordt het door de wetgever gegeven basisbeschermingsniveau een-op-een overgenomen in het omgevingsplan, dan kan deze verantwoording kort zijn. Wordt ervoor gekozen om, in afwijking van het basisbeschermingsniveau, hogere geluidwaarden op de gevel toe te staan, dan neemt daarmee de verantwoordingsplicht toe.

18 Deze concrete geluidnormen hebben betrekking op het langtijdgemiddeld beoordelingsniveau en het maximaal geluidsniveau.

19 Tabel B van Bijlage XV is getiteld 'Grenswaarden in geluidgevoelige ruimten van in- en aanpandige geluidgevoelige gebouwen'. De in deze tabel vastgelegde grenswaarden betreffen echter ook de in een gebouw toegestane binnenwaarde.

20 Voor geluidgevoelige locaties (standplaatsen voor woonwagens en ligplaatsen voor woonboten) wordt niet door middel van instructieregels een binnenwaarde geborgd. Dit heeft ermee te maken dat geluidgevoelige locaties worden geacht geen geluidgevoelige ruimten te hebben. Zie ook NvT Besluit kwaliteit leefomgeving, versie 1 juli 2016, p. 87.

systeem wijkt daarmee in belangrijke mate af van het huidige systeem uit het Activiteitenbesluit dat rechtstreeks werkende geluidmissienormen bevat.

A. Standaardwaarden op de gevel van geluidgevoelige gebouwen en op de geluidgevoelige locaties

	07.00-19.00 uur	19.00-23.00 uur	23.00-07.00 uur
Langtijdgemiddelde beoordelingsniveau $L_{Ar,LT}$ als gevolg van bedrijfsmatige activiteiten	50 (dB(A))	45 (dB(A))	40 (dB(A))
Maximaal geluidniveau L_{Amax} veroorzaakt door aandrijf- geluid van transportmiddelen	-	70 (dB(A))	70 (dB(A))
Maximaal geluidniveau L_{Amax} veroorzaakt door andere piekgeluiden	-	65 (dB(A))	65 (dB(A))

B. Grenswaarden in geluidgevoelige ruimten van in- en aanpandige geluidgevoelige gebouwen

	07.00-19.00 uur	19.00-23.00 uur	23.00-07.00 uur
Langtijdgemiddelde beoordelingsniveau $L_{Ar,LT}$	35 (dB(A))	30 (dB(A))	25 (dB(A))
Maximaal geluidniveau L_{Amax} veroorzaakt door aandrijf- geluid van transportmiddelen	-	55 (dB(A))	55 (dB(A))
Maximaal geluidniveau L_{Amax} veroorzaakt door andere piekgeluiden	-	45 (dB(A))	45 (dB(A))

Aan de in artikel 5.43 van het Bkl vastgelegde verantwoordings- en normeringsplicht wordt in ieder geval voldaan indien in het omgevingsplan is bepaald dat een bedrijfsmatige activiteit zo wordt verricht dat het langtijdgemiddeld beoordelingsniveau en de piekgeluiden als gevolg van die activiteit ter plaatse van geluidgevoelige gebouwen en locaties niet meer bedragen dan de standaardwaarden uit tabel A en B uit Bijlage XV bij het Bkl. Wanneer wordt voldaan aan de in die tabellen vastgelegde geluidnormen, dan mag worden aangenomen, zo volgt uit de nota van toelichting, dat de geluidbelasting van die activiteit op een geluidgevoelig object aanvaardbaar is.

4. Enkele aspecten uit het Bkl nader uitgelicht

4.1. Afwijken binnenwaarde?

De in tabel A en B van Bijlage XV van het BKL vastgelegde geluidwaarden bevatten, zoals gezegd, het landelijk geldende basisbeschermingsniveau. Het staat de gemeenteraad vrij om de in tabel A en B van Bijlage XV opgenomen geluidwaarden een-op-een in het omgevingsplan over te nemen. Gemeenteraden kunnen er ook voor kiezen om van dit basisbeschermingsniveau af te wijken en in het omgevingsplan afwijkende geluidwaarden (zowel lager als hoger) vast te stellen. Verwarring rijst echter wanneer de tekst van het Bkl en de nota van toelichting naast elkaar worden gelegd. In artikel 5.44 lid 3 van het Bkl is bepaald dat in een omgevingsplan andere geluidwaarden dan de in tabel A en B vastgelegde waarden kunnen worden vastgelegd. Deze bepaling roept de nodige vraagtekens op. Artikel 5.44 lid 3 van het Bkl wekt namelijk de suggestie dat in het omgevingsplan ook een hogere binnenwaarde (en dus meer geluidbelasting) in een geluidgevoelig gebouw kan worden toegestaan. Dit is niet juist. Artikel 5.44 lid 3 van het Bkl staat namelijk op gespannen voet met artikel 5.49 lid 1 van het Bkl. Artikel 5.49 lid 1 van het Bkl bepaalt dat uitsluitend hogere geluidwaarden dan de in tabel A genoemde waarden voor gebouwen kunnen worden vastgesteld, indien deze hogere waarden niet leiden tot een overschrijding van de in tabel B opgenomen binnenwaarden. Slechts in twee gevallen hoeft niet vastgehouden te worden aan de in tabel B vastgelegde geluidwaarden voor het binnenniveau, namelijk indien (a) onevenredig ingrijpende maatregelen aan de gevel van de bestaande geluidgevoelige gebouwen nodig zijn om de binnenwaarde te halen of (b) de eigenaar van het gebouw weigert mee te werken aan een onderzoek naar de optredende geluidbelasting en/of de verbetering van de geluidwerendheid

van het gebouw (art. 5.49 lid 2 Bkl). De nota van toelichting bij artikel 5.49 bevestigt namelijk dat, behoudens de in artikel 5.49 lid 2 van het Bkl genoemde uitzonderlijke situaties, een afwijking van de binnenwaarden niet is toegestaan:

‘Als geluidgevoelige gebouwen een hogere geluidbelasting gaan ondervinden dan in bijlage XV, tabel A, bij dit besluit is vastgelegd, kan het geluid in die geluidgevoelige gebouwen hoger worden dan de grenswaarde genoemd in bijlage XV, tabel B, bij dit besluit. Daarom is in het eerste lid van dit artikel bepaald dat, in het geval de gemeente met toepassing van artikel 5.44, derde lid, van dit besluit een hogere geluidbelasting aanvaardbaar acht, moet worden getoetst of het geluid in de geluidgevoelige gebouwen niet hoger wordt dan de binnenwaarden die in bijlage XV, tabel B, bij dit besluit zijn aangegeven. De binnenwaarden zijn grenswaarden, er mag niet van worden afgeweken. Dit was voorheen geregeld in artikel 2.20, tweede lid, van het Activiteitenbesluit milieubeheer.’²¹

Ik ga er daarom, mede gelet op de recente beantwoording door de Minister van een aantal vragen van de vaste commissie voor Infrastructuur en Milieu,²² vooralsnog van uit dat er sprake is van een omissie in de tekst van artikel 5.44 lid 3 van het Bkl en dat deze later in het wetgevingstraject in overeenstemming wordt gebracht met artikel 5.49 lid 1 en de nota van toelichting. Kortom, de gemeenteraad mag in het omgevingsplan, in afwijking van tabel A, soepelere geluidnormen stellen, mits de in tabel B vastgelegde binnenwaarden niet worden overschreden.

4.2. Ontbreken vangnetregeling

De in het Bkl vastgelegde instructieregels die de gemeenteraad verplichten om in het omgevingsplan geluidnormen op te nemen voor bedrijfsmatige activiteiten, binden de burgers niet rechtstreeks. De gestelde geluidregels moeten, willen zij burgers kunnen binden, eerst in het omgevingsplan worden opgenomen. De vraag is echter wat heeft te gelden wanneer de gemeenteraad (al dan niet abusievelijk) nalaat om, ter uitvoering van de instructieregels, geluidnormen in het omgevingsplan op te nemen. Omdat de in tabel A en B vastgelegde standaardwaarden geen rechtstreekse werking kennen, kan dit verstreckende consequenties hebben. Voor bedrijvigheid en geluidgevoelige objecten ontstaat dan namelijk een situatie waarin niet duidelijk is of en zo ja, aan welke normen moet worden voldaan. Het lijkt mij wenselijk en noodzakelijk dat aan het Bkl een vangnetbepaling wordt toegevoegd die, kort samengevat, verplicht tot naleving van de in tabel A en B van Bijlage XV van het Bkl vastgelegde standaardgeluidwaarden in die gevallen waarin, zonder nadere afweging,²³ nagelaten is geluidwaarden in het omgevingsplan op te nemen.

4.3. Andere regels met het oog op het voorkomen van geluidhinder

Naast het opnemen van geluidimmissienormen in een omgevingsplan, kan het gemeentebestuur, met het oog op het beperken van geluidhinder als gevolg van bedrijfsmatige activiteiten, ook andere gebruiksregels in het omgevingsplan opnemen (art. 5.46 lid 1 Bkl). Deze regels kunnen, zo volgt uit de nota van toelichting,²⁴ een breed scala aan beperkingen bevatten. De nota van toelichting noemt als voorbeelden het vastleggen van openingstijden, aan te houden afstanden en venstertijden voor transport.²⁵ De reikwijdte van deze bepaling lijkt zeer ruim. Artikel 5.46 lid 1 van het Bkl lijkt ook de weg vrij te maken voor het in een omgevingsplan verplicht voorschrijven van het gebruiken van bepaalde hulpmiddelen, zoals, om maar eens iets te noemen, een elektrische heftruck in plaats van een dieselheftruck teneinde geluidhinder te

21 NvT Besluit kwaliteit leefomgeving, versie 1 juli 2016, p. 87.

22 Zie Kamerstukken II, 2016/2017, 33 118, nr. 43, p. 22: “Klopt het dat gemeenten van de immissienormen die zij op grond van de instructieregels in het Bkl voor geluid, geur en trillingen in het omgevingsplan moeten opnemen altijd kunnen afwijken? Zo ja, kunt u aangeven hoe het «basisbeschermingsniveau» is gegarandeerd? (...) Voor geluid is de afwijkruimte van gemeenten zo begrensd dat bij een keuze voor een hoger geluidniveau dan de standaardwaarden voldaan moet worden aan de in het Bkl opgenomen regels voor de binnenwaarden voor geluid.”

23 Art. 5.44 lid 4 Bkl voorziet namelijk expliciet in de bevoegdheid om geheel of gedeeltelijk af te zien van het stellen van grenswaarden, bijv. voor activiteiten die gezien hun aard en/of afstand tot geluidgevoelige gebouwen en geluidgevoelige locaties, niet relevant kunnen bijdragen aan het geluid. Deze bepaling vereist wel een nadere afweging en lijkt, vooralsnog, beperkt tot bijzondere gevallen.

24 In de NvT worden overigens weinig woorden aan deze bepaling gewijd.

25 NvT Besluit kwaliteit leefomgeving, versie 1 juli 2016, p. 135.

voorkomen. Of de regering het opnemen van dit soort maatregelen in een omgevingsplan ook heeft beoogd, blijft echter vooralsnog onduidelijk.

4.4. Verbreding regeling plattelandswoningen

Op 1 januari 2013 is de Wet plattelandswoningen in werking getreden. Deze wet voorziet erin, kort samengevat, dat het gemeentebestuur kan bepalen²⁶ dat een bedrijfswoning bij een agrarisch bedrijf, ondanks de agrarische bestemming (die agrarische bestemming blijft gehandhaafd), door een derde (een niet-agrariër) bewoond mag worden. Indien het gemeentebestuur de woning als zodanig heeft gekwalificeerd, wordt de woning van rechtswege beschouwd als deel uitmakend van de inrichting, hetgeen erop neer komt dat de woning niet beschermd wordt tegen milieuemissies, waaronder geluidemissies, van (uitsluitend) die inrichting.²⁷ Milieuemissies van inrichtingen van derden zullen (uiteraard) nog wel beoordeeld moeten worden.

De regeling voor plattelandswoningen wordt onder de Omgevingswet (voortgezet en) verbreed. Inmiddels is namelijk uit praktijkervaringen gebleken dat ook buiten het platteland, bijvoorbeeld op bedrijventerreinen, behoefte is aan een soortgelijke uitzonderingsregeling. Voorbeelden zijn stations- en seinpostwoningen die niet bewoond kunnen worden vanwege de omstandigheid dat bij die woningen een hoge geluidbelasting optreedt van de inrichting waartoe ze behoren. Een vergelijkbare problematiek doet zich voor bij voormalige hotelappartementen die niet permanent bewoond kunnen worden vanwege een hoge geluidbelasting als gevolg van (spoor)weglawaaï.²⁸ Om deze redenen wordt de (uitzonderings)regeling voor plattelandswoningen verbreed, zodat gemeenten deze regeling ook kunnen toepassen op andere voormalige bedrijfswoningen.²⁹ De uitzonderingsregeling heeft uitsluitend betrekking op de aspecten geur, geluid en trillingen door bedrijfsmatige activiteiten.³⁰ De regeling voor de verbrede plattelandswoning komt er in de kern op neer dat door middel van instructieregels in het Bkl, geregeld wordt dat in het omgevingsplan kan worden bepaald dat de normen voor geluid (zie art. 5.47 lid 2 Bkl), trillingen (art. 5.55 lid 2 Bkl) en geur (art. 5.60 lid 2 Bkl), die gelden voor geluidgevoelige gebouwen, niet van toepassing zijn als die gebouwen:

- a. eerder een functionele binding hadden met een agrarisch bedrijf (dit betreft een omzetting van de huidige regeling voor plattelandswoningen);
- b. als het om geur gaat, eerder een functionele binding hadden met een zuiveringstechnisch werk;
- c. eerder een functionele binding hadden met een bedrijfsmatige activiteit³¹ die uitgevoerd wordt op een bedrijventerrein, met dien verstande dat dit kan binnen de overige regels (bijv. met inachtneming van de regels over externe veiligheid);
- d. eerder een functionele binding hadden met een activiteit in de horecasector (bijv. hotelwoningen).

Voor andere aspecten dan geluid, trillingen en geur zijn geen uitzonderingen geregeld. Deze beperking is ingegeven door Europeesrechtelijke verplichtingen (bijv. luchtkwaliteitseisen)³² of veiligheidsoverwegingen (denk bijv. aan externe veiligheid). De verbrede regeling voor plattelandswoningen is uitdrukkelijk beperkt tot woningen die een functionele binding hadden met het bedrijf waartoe zij behoorden. De woning wordt dan uitsluitend niet beschermd tegen de geluid-, trillings- en geuremissies van het bedrijf waartoe zij eerder behoorde. De verbrede regeling voor plattelandswoningen geldt uitdrukkelijk niet voor geluidgevoelige terreinen, namelijk ligplaatsen voor woonfuncties (denk aan woonboten) en standplaatsen voor woonwagens.³³

26 Hierbij staan het gemeentebestuur drie wegen ter beschikking: het bestemmingsplan, de beheersverordening of een omgevingsvergunning waarmee van het bestemmingsplan dan wel de beheersverordening wordt afgeweken.

27 Zie uitgebreider over de plattelandswoning P.P.A. Bodden, 'Het wetsvoorstel voor de plattelandswoning. Een goede ruimtelijke ordening?', *TvAR* 2012/1.

28 NvT Besluit kwaliteit leefomgeving, versie 1 juli 2016, p. 49.

29 NvT Besluit kwaliteit leefomgeving, versie 1 juli 2016, p. 49. Zie ook *Kamerstukken II* 33962, 2013/2014, nr. 12, p. 30.

30 Voor geluid is deze uitzonderingsregeling vastgelegd in art. 5.47 Bkl.

31 Het begrip 'inrichting' wordt verlaten.

32 Zie ook ABRvS 4 februari 2015, ECLI:NL:RVS:2015:236.

33 NvT Besluit kwaliteit leefomgeving, versie 1 juni 2016, p. 86.

5. De verhouding van de geluidregels uit het Bkl tot de norm van een evenwichtige toedeling van functies

Het omgevingsplan moet een evenwichtige toedeling van functies aan locaties bevatten en moet daarbij ook andere regels stellen die met het oog daarop nodig zijn (art. 4.2 lid 1 Omgevingswet). Is de norm van een evenwichtige toedeling voor wat betreft het stellen van geluidregels voor bedrijfsmatige activiteiten in het omgevingsplan uitputtend geregeld door de in het Bkl vastgelegde instructieregels voor geluid? Het antwoord op deze vraag luidt naar mijn oordeel ontkennend. Alvorens hier nader op in te gaan, sta ik ook hier eerst even stil bij het huidige recht.

Voor sommige soorten van geluid is in het Activiteitenbesluit vastgelegd (zie bijv. art. 2.18 en 2.22) dat deze bij de toetsing aan de in het Activiteitenbesluit vastgelegde geluidsniveaus (van art. 2.17 e.v.) buiten beschouwing moeten worden gelaten.³⁴ Zo zijn (o.a.) het stemgeluid,³⁵ het geluid van religieuze activiteiten³⁶ en uitrukkende hulpvoertuigen³⁷ uitgesloten van normering. Deze uitzonderingsregeling in het Activiteitenbesluit leidt regelmatig in het ruimtelijk spoor tot discussie over de vraag of dit geluid, in verband met de toets aan een goede ruimtelijke ordening, betrokken moet worden in de beoordeling. De Afdeling vaart hierin een vaste koers. In het kader van de toets aan een 'goede ruimtelijke ordening' (artikel 3.1 lid 1 van de Wro) komt bij het beoordelen van het woon- en leefklimaat vanwege de geluidbelasting ter plaatse van een geluidgevoelig object betekenis toe aan alle relevante geluidsbronnen.³⁸ In die gevallen waarin het Activiteitenbesluit bepaalde geluidsbronnen uitzondert van normering, laat dit onverlet dat in het kader van een goede ruimtelijke ordening ook die geluidsbronnen in aanmerking moeten worden genomen.³⁹ In verband met de toets aan een goede ruimtelijke ordening en het antwoord op de vraag of een aanvaardbaar woon- en leefklimaat is gewaarborgd, dient uitgegaan te worden van het gecumuleerde geluid van de gehele inrichting⁴⁰ en dienen derhalve ook de in het Activiteitenbesluit uitgezonderde geluidsoorten betrokken te worden in de beoordeling. De omstandigheid dat in het Activiteitenbesluit geen beperkingen zijn gesteld aan bepaalde vormen van geluidhinder speelt in het ruimtelijk spoor derhalve geen dan wel een beperkt belang. Het staat de gemeenteraad, gelet op de hem toekomende beoordelingsvrijheid, vrij om ook voor de aanvaardbaarheid van de niet door het Activiteitenbesluit genormeerde geluiden, aansluiting te zoeken bij en deze te toetsen aan de normen van het Activiteitenbesluit,⁴¹ mits daarbij alle geluidsbronnen in die beoordeling worden betrokken⁴² en mits de situatie in het plangebied en de omgeving daarvan geen aanleiding geven voor het oordeel dat de grenswaarden van het Activiteitenbesluit niet bruikbaar te achten zijn voor de beoordeling van de planologische aanvaardbaarheid van het plan uit een oogpunt van geluid.⁴³

Onder de Omgevingswet zal het begrip 'goede ruimtelijke ordening' vervangen worden door het begrip 'evenwichtige toedeling van functies aan locaties'. De norm van een evenwichtige toedeling wordt slechts ten dele ingevuld door de in het Bkl vastgelegde instructieregels voor geluid. Immers, niet alle gevolgen die relevant zijn voor de afweging in het kader van de evenwichtige toedeling van functies, worden bestreken door de in het Bkl opgenomen instructieregels voor geluid.

34 ABRvS 9 juli 2014, nr. ECLI:NL:RVS:2014:2558, *JM* 2014/102, m.nt. Arents; ABRvS 22 juni 2016, nrs. ECLI:NL:RVS:2016:1757, r.o. 16.27; ABRvS 22 juni 2016, nrs. ECLI:NL:RVS:2016:1757 (piekgeluiden en goede ro).

35 ABRvS 26 februari 2014, ECLI:NL:RVS:2014:679 (stemgeluid).

36 ABRvS 29 oktober 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3861 (geluid religieuze activiteiten).

37 ABRvS 1 juni 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BQ7435 (uitrukkende hulpvoertuigen).

38 ABRvS 13 januari 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BY9920; ABRvS 9 juli 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2558.

39 ABRvS 23 mei 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1958; ABRvS 30 januari 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BY9920.

40 ABRvS 18 mei 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1303, r.o. 3.6.

41 ABRvS 26 februari 2014, ECLI:NL:RVS:2014:679; ABRvS 29 oktober 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3861; ABRvS 1 juni 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BQ7435.

42 ABRvS 26 augustus 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2699, *JM* 2015/126, m.nt. Arents; ABRvS 30 januari 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BY9920, *JM* 2013/40, m.nt. Arents.

43 ABRvS 18 mei 2016, advies de Raad van State voor ook hier eerst ke ordening, kan mmissienormen in het omgevingsplan, opgenomen in: VMR-bundel, MECLI:NL:RVS:2016:1316, r.o. 9. Wel zal ten aanzien van de normen van het Activiteitenbesluit moeten worden beoordeeld of de toegekende bestemming kan worden gerealiseerd binnen de grenzen die het Activiteitenbesluit stelt, dus of een invulling van de in het plan toegekende bestemming mogelijk is waarbij aan de geluidnormen op grond van art. 2.17 lid 1 Activiteitenbesluit wordt voldaan.

Een duidelijk voorbeeld betreft de indirecte hinder (verkeersaantrekkende werking) die gepaard gaat met bedrijvigheid. Het Bkl regelt hier niets voor, maar dit laat uiteraard onverlet dat de gemeenteraad, en in voorkomend geval burgemeester en wethouders wanneer de bevoegdheid tot het vaststellen van delen van het omgevingsplan aan hen is gedelegeerd, de indirecte hinder zal moeten betrekken in de belangenafweging en de toets aan de norm van een evenwichtige toedeling van functies.⁴⁴ En, net als onder het huidige recht dat ook al het geval is in verband met de toets aan een goede ruimtelijke ordening, kan onder omstandigheden de toets aan de norm van een evenwichtige toedeling van functies met zich meebrengen dat in het omgevingsplan geluidnormen worden gesteld voor bronnen (bijv. onversterkt menselijk stemgeluid) die in het Bkl zijn uitgezonderd van normering.⁴⁵

6. De Invoeringswet Omgevingswet

6.1. Geluidnormen gedurende de overgangsfase

Inmiddels is ook de (internet)consultatie van de Invoeringswet Omgevingswet (IOw) achter de rug.⁴⁶ De memorie van toelichting bij dit wetsvoorstel geeft zicht op de termijn waarop gemeenten zullen moeten voldoen aan de in het Bkl vastgelegde instructieregels voor geluid. De keuze van de wetgever om de rechtstreeks werkende immissienormen uit het Activiteitenbesluit te vervangen door instructieregels en zo de normering van geluid via het omgevingsplan te regelen, vergt de nodige voorbereidingen van gemeenten. Om de gemeenten niet direct bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet te belasten met de verplichting⁴⁷ om uitvoering te geven aan de instructieregels voor (o.a.) geluid wordt voorzien in overgangsrecht.

Bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet ontstaat van rechtswege het omgevingsplan (aangeduid in de MvT als het 'omgevingsplan van rechtswege'),⁴⁸ waarna gemeenten gedurende de overgangsfase (maximaal tien jaar) naar één omgevingsplan toewerken dat voldoet aan alle eisen die de Omgevingswet daaraan stelt.⁴⁹ Het 'omgevingsplan van rechtswege'⁵⁰ bestaat uit twee onderdelen. Het eerste onderdeel betreft de ten tijde van de inwerkingtreding van de Omgevingswet van kracht zijnde de bestemmingsplannen, wijzigings- en uitwerkingsplannen, beheersverordeningen en exploitatieplannen (art. 22.1 en 22.4 lid 1 Omgevingswet). Het tweede onderdeel betreft de door het Rijk opgestelde regels voor geluid (en geur en trillingen) (art. 22.1 lid 1 Omgevingswet). Dit tweede onderdeel betreft (o.a.) een overgangsregeling voor de thans in het Activiteitenbesluit vastgelegde rechtstreeks werkende immissienormen.⁵¹ Deze regels worden aan het omgevingsplan van rechtswege toegevoegd om een soepele overgang mogelijk te maken en een vacuüm te voorkomen.⁵² De inhoud van deze specifieke overgangsregels is nog niet bekend. De overgangsrechtelijke voorzieningen zullen dan ook via het Invoeringsbesluit Omgevingswet worden getroffen.⁵³ Verwacht mag worden dat deze overgangsregeling in ieder geval zal bepalen dat de immissienormen uit het Activiteitenbesluit en de op grond van het Activiteitenbesluit vastgestelde maatwerkvoorschriften gedurende de overgangsfase⁵⁴ van kracht blijven. Tijdens de overgangsfase zal de

44 Dit volgt impliciet ook uit *Kamerstukken I 2016/17, 33118, H, p. 28, onder antwoord 56.*

45 Vgl. AbRS 3 juni 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1743

46 Het wetsvoorstel heeft van 5 januari 2017 tot en met 3 februari 2017 ter inzage gelegen.

47 Het ontbreken van een verplichting laat natuurlijk onverlet dat gemeenten uiteraard wél bevoegd zijn om aan de slag te gaan met de instructieregels.

48 Consultatieversie Toelichting IOw, 5 januari 2017, p. 63 e.v.

49 Dit toewerken naar één omgevingsplan kunnen gemeenten locatiegewijs of themagewijs ter hand nemen. Consultatieversie Toelichting IOw, 5 januari 2017, p. 64.

50 Het omgevingsplan van rechtswege is, zo wordt in de MvT toegelicht, tegelijkertijd wel en niet het omgevingsplan, bedoeld in art. 2.4 Omgevingswet. Het is wel het omgevingsplan, bedoeld in art. 2.4, omdat het een plan betreft met regels over de fysieke leefomgeving voor het gehele grondgebied van de gemeente. Het is (nog) niet het omgevingsplan, bedoeld in art. 2.4, omdat dit plan van rechtswege (nog) niet voldoet aan alle daaraan in deze wet en krachtens deze wet gestelde eisen. Consultatieversie Toelichting IOw, 5 januari 2017, p. 180.

51 De gemeentelijke verordeningen over de fysieke leefomgeving, die zullen opgaan in het omgevingsplan, maken bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet nog geen deel van uit van het omgevingsplan van rechtswege.

52 Consultatieversie Toelichting IOw, 5 januari 2017, p. 63.

53 Consultatieversie Toelichting IOw, 5 januari 2017, p. 181.

54 De overgangsfase van het omgevingsplan van rechtswege naar het volwaardige omgevingsplan.

gemeente voor elke locatie binnen haar grondgebied het omgevingsplan moeten wijzigen. Daarmee wordt het bestaande ruimtelijk regime – dat van rechtswege als onderdeel van het omgevingsplan geldt – vervangen door een regime dat voldoet aan de eisen van de Omgevingswet.⁵⁵ Gedurende de overgangsfase heeft het gemeentebestuur de tijd om de rijksregels voor geluid die deel uitmaken van het omgevingsplan van rechtswege te herzien en te vervangen door andere geluidregels.⁵⁶ Pas na afloop van de overgangsfase van tien jaar moet het omgevingsplan voldoen aan de eisen van de Omgevingswet. Ook zal dan voor alle locaties voldaan moeten worden aan de in het Bkl vastgelegde instructieregels voor omgevingsplannen.

6.2. Uniforme meet- en rekenvoorschriften

Omdat in het nieuwe stelsel de geluidregels in omgevingsplannen opgenomen worden, dient elk omgevingsplan te bepalen hoe de noodzakelijke geluidmetingen moeten worden uitgevoerd.⁵⁷ Het risico hiervan is dat er lokale verschillen op het gebied van meet- en rekenmethoden ontstaan die onnodig belastend zijn voor het bedrijfsleven (waaronder de adviesbranche) en gemeenten. Een landelijke regeling wordt daarom doelmatiger en doeltreffender geacht. In verband hiermee voorziet de IOw in de toevoeging van een tweede lid aan artikel 4.1 van de Omgevingswet. Dit tweede lid voorziet in de bevoegdheid om bij ministeriële regeling meet- en rekenvoorschriften te stellen voor geluidsbepalingen die zijn opgenomen in het omgevingsplan.

7. Tot slot

Het Bkl zal in de toekomst de nodige veranderingen met zich brengen wat betreft de normering van geluid. Het is goed om te realiseren dat het Bkl slechts een deel van het omgevingsgeluid normeert. Op dit moment wordt ook nog druk gewerkt aan de Aanvullingswet Geluid en het Aanvullingsbesluit Geluid. De Aanvullingswet en het Aanvullingsbesluit Geluid zullen (o.a.) de huidige Wet geluidhinder vervangen en met name een nieuwe systematiek voor de gezoneerde industrieterreinen en decentrale wegen introduceren. De internetconsultatie voor de Aanvullingswet Geluid is inmiddels achter de rug en het wetsvoorstel ligt bij de Raad van State voor advies. Het Aanvullingsbesluit zal, naar verwachting in de zomer van 2017, voor internetconsultatie worden vrijgegeven. Op dat moment ontstaat een completer beeld over de inhoudelijke regels die de Wet geluidhinder zullen vervangen.⁵⁸

Mr. Rachid Benhadi

55 Consultatieversie MvT IOw, 5 januari 2017, p. 64.

56 Consultatieversie MvT IOw, 5 januari 2017, p. 64.

57 Consultatieversie MvT IOw, 5 januari 2017, p. 87.

58 Mr. R. Benhadi is advocaat bij Hekkelman Advocaten en is als (buiten)promovendus verbonden aan de Radboud Universiteit Nijmegen waar hij een proefschrift over geluid in het omgevingsrecht voorbereidt.