

NORMERING VAN GELUID IN HET OMGEVINGSPLAN

9 november 2023

mr. Rachid Benhadi & mr. Bart Dings

Hekkel

man advocaten | notarissen

**DUIDELIJK
HEKKELMAN.**

INLEIDING

INLEIDING

- Rijk stelt instructieregels voor geluid en laat verdere normering en invulling geluidregels over aan gemeenten
- **Gevolg:** aanzienlijk **meer** afwegingsruimte voor gemeenten om gebiedsgericht geluidbeleid juridisch bindend handen en voeten te geven d.m.v. het omgevingsplan
 - Maatwerk: verschillende niveaus van differentiatie van globaal naar zeer gedetailleerd (kavel-/bronniveau)
- Belangrijke rol weggelegd voor omgevingsplan -> **vergaande** integratie ruimtelijke ordening en geluidnormering
 - In het omgevingsplan worden functies aan locaties toegedeeld en daarmee samenhangende geluidregels
 - Geluidregels kunnen precies afgestemd worden op toegelaten activiteiten

INLEIDING

- Toenemende aandacht voor geluid en impact daarvan op gezondheid
- **Economische belangen vs gezondheidsbelangen:** welke hinder vinden we nog acceptabel, afgezet tegen andere belangen?

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

WHO: "Geluid windturbines gezondheidsrisico"

"Gevoelig mens kan sterven door lawaai in de stad"

"Over twintig jaar is herrie het grootste milieuprobleem"

nieuwsuur

12 januari 2017, 15:17 • aangepast: 12 januari 2017, 21:08

'Over twintig jaar is herrie het grootste milieuprobleem'

Zonder maatregelen is herrie binnen twintig jaar het milieuprobleem met de grootste impact op de volksgezondheid in Nederland. Dat stellen milieu- en geluidsdeskundigen in het NTR-wetenschapsprogramma [*De Kennis van Nu*](#).

De verstedelijking, toenemende verkeersdruk en technologische vooruitgang produceren steeds meer lawaai. De helft van alle Nederlanders heeft nu al last van herrie, blijkt uit cijfers van het CBS.

INLEIDING

<http://www.fagt.nl/recent/constant-lawaaai-maakt-dement/> (09/09/'21)

"Constant lawaai maakt dement

Mensen die blootstaan aan constant lawaai, bijvoorbeeld van een snelweg, worden veel vaker dement dan mensen die rust aan hun hoofd hebben. Dat zeggen wetenschappers van de Syddansk Universitet in Denemarken na een uitgebreide studie. (...)

*De onderzoekers onderzochten **de gegevens van bijna twee miljoen Denen** ouder dan 60 jaar tussen 2004 en 2017. Ongeveer 100.000 van hen leden aan dementie. Voor alle woonadressen heeft het team de blootstelling aan auto- en spoorweglawaai berekend. Daarbij hielden ze zelfs rekening met de vorm van het gebouw en de verdieping.*

Gemiddeld moesten de bewoners tien jaar in hetzelfde huis hebben gewoond om te worden beschouwd als permanent blootgesteld aan lawaai. **De drempelwaarde was 55 decibel, wat ook de maximumwaarde is die door de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO) wordt aanbevolen voor permanente blootstelling aan lawaai.**

Zelf maar een paar meter verder wonen, of enkele verdiepingen hoger, doet het risico van dementie al dalen. Lawaai heeft een nadelig effect op de gezondheid. Het verstoort de slaap en zorgt voor de aanmaak van stresshormonen in het lichaam. Die kunnen de bloedvaten en het immuunsysteem beschadigen en laten ontstekingsprocessen toenemen – allemaal mogelijke voorlopers van latere dementie.

Twintig procent van de Europeanen heeft te maken met constant lawaai van 55 decibel en harder. Het geldt na luchtvervuiling als grootste milieu-risicofactor van ons continent, schrijven de onderzoekers in het British Medical Journal.

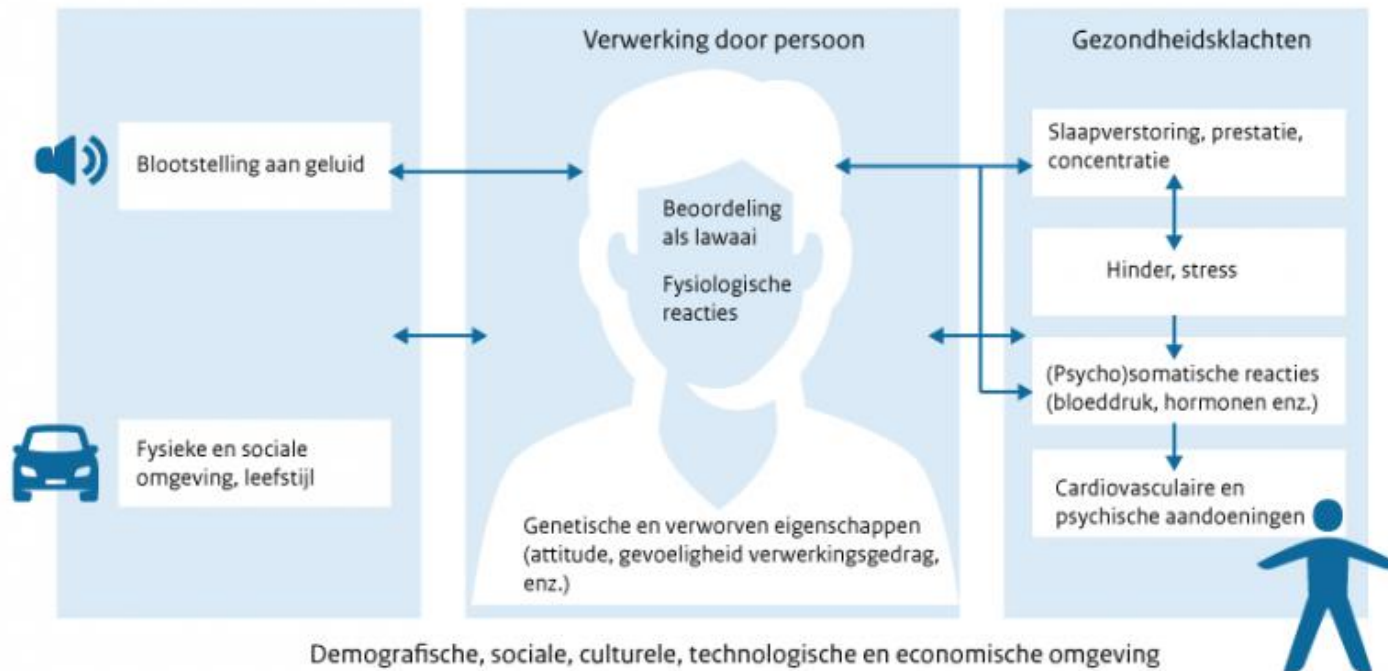
INLEIDING

- Uitgebreide analyses RIVM onder Volksgezondheid Toekomst Verkenning (<https://www.rivm.nl/volksgezondheid-toekomst-verkenning-vtv>)
- Constateringen RIVM:
 - Geluidlandschap zal in de nabije toekomst veranderen en geluidhinder zal toenemen
 - Oorzaken:
 - toenemende bevolkingsdichtheid;
 - voortgaande verstedelijking (en toename woningen);
 - 24-uurseconomie;
 - toenemende mobiliteit en dus groei van het verkeer (en ook toename laagfrequent geluid door verkeer);
 - toename en uitbreiding vliegverkeer op verschillende plaatsen in Nederland;
 - toename goederentreinverkeer (vooral 's nachts).

INLEIDING

- Steeds meer aandacht voor grote gezondheidseffecten geluidhinder op gezondheid
- RIVM (2018): "Ongewenst geluid kan leiden tot onder andere hinder, slaap- en concentratieproblemen, en ook tot hoge bloeddruk en verhoogde niveaus van het stresshormoon cortisol, die het risico op hart- en vaatziekten en op psychische aandoeningen verhogen."

Model voor de relatie tussen geluid en gezondheid



GEZONDHEID WORDT EEN BELANGRIJK ASPECT

- **Ook wetgever heeft meer aandacht voor geluid en impact daarvan op omgeving en gezondheid**
- **Nota van Toelichting Besluit kwaliteit leefomgeving (Stb. 2018/292, p. 351):**

"Geluid heeft grote invloed op de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Mensen ervaren geluid als een directe, negatieve invloed op het welzijn en op den duur treedt schade op aan de gezondheid. Langdurige blootstelling aan geluid kan naast welzijnseffecten, zoals **hinder en slaapverstoring**, ook meer klinische effecten veroorzaken. Uit onderzoek blijkt dat langdurige blootstelling aan overmatige geluidbelasting de kans op **hoge bloeddruk en hart- en vaatziekten** vergroot. Daarnaast zijn er aanwijzingen dat langdurige blootstelling aan geluid kan leiden tot cognitieve effecten zoals verminderde leesvaardigheid bij schoolkinderen."

Geluid speelt dan ook bijna altijd een rol bij nieuwe ontwikkelingen in de fysieke leefomgeving, maar ook in de bestaande omgeving.

INSTRUCTIEREGELS EN DOORWERKING NAAR HET OMGEVINGSPLAN

EVENWICHTIGE TOEDELING VAN FUNCTIES AAN LOCATIES

- **Artikel 4.2 lid 1 Ow:** Het omgevingsplan bevat voor het gehele grondgebied van de gemeente in ieder geval de regels die nodig zijn met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties (= voortzetting criterium 'goede ruimtelijke ordening').
- Een evenwichtige toedeling van functies aan locaties wordt bereikt door activiteiten evenwichtig over locaties te reguleren.
- Primaire taak gemeente: zorgen voor een evenwichtige toedeling van functies aan locaties voor het gehele grondgebied.
- Op grond van instructieregels zijn gemeenten verplicht om geluidsnormen in het omgevingsplan vast te leggen.

WAT ZIJN INSTRUCTIEREGELS?

- Algemeen verbindende voorschriften die zich niet tot burgers, maar tot bij die regel aangewezen bestuursorganen richten, zie *Kamerstukken II* 2013-14, 33 962, nr. 3 (MvT), p. 104
- Bevatten **bindende regels** gericht tot het bevoegd gezag over:
 - de uitoefening van bepaalde taken, of
 - de inhoud of motivering van bepaalde besluiten
 - denk aan: programma's, **omgevingsplannen**, waterschapsverordeningen, omgevingsverordeningen en projectbesluiten,

Met als **doel**: 'planologische' besluiten van gemeentelijke bestuursorganen sturen.

- Kunnen worden gesteld door **Rijk** (artikel 2.24 Ow) en **provincie** (artikel 2.22 Ow)
→ zie paragraaf 2.5.1 van de Ow
 - Instructieregels vanuit het Rijk staan (o.a.) in het Bkl
 - Instructieregels vanuit de provincie staan in de omgevingsverordening

WAAR STAAN INSTRUCTIEREGELS?

- Instructieregels vanuit het Rijk zijn opgenomen in het **Bkl**
 - Afdeling 2.0 Bkl: instructieregels over omgevingswaarden gemeenten in het omgevingsplan en provincie in de omgevingsverordening
 - Hoofdstuk 3 Bkl: instructieregels over specifieke taken
 - Zie voor geluid o.a. afdeling 3.5 Bkl: geluid door wegen, spoorwegen en industrieterreinen
 - Hoofdstuk 4 Bkl: instructieregels over programma's
 - Zie voor geluid o.a. afdeling 4.3 Bkl: actieplan geluid
 - Hoofdstuk 5 Bkl: instructieregels over omgevingsplannen
 - **Zie met name afdeling 5.1 Bkl: instructieregels met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties**
 - Zie voor geluid o.a. paragraaf 5.1.4.2 Bkl: beschermen van de gezondheid en van het milieu (gaat ook over andere aspecten zoals o.a. luchtkwaliteit, geur, trillingen etc.)
 - Hoofdstuk 6 Bkl: instructieregels over waterschapsverordeningen
 - Hoofdstuk 7 Bkl: instructieregels over omgevingsverordeningen
 - Hoofdstuk 8 Bkl: instructieregels over beoordelingsregels omgevingsvergunningen
 - Hoofdstuk 9 Bkl: instructieregels over projectbesluiten
- Instructieregels vanuit de provincie zijn opgenomen in de omgevingsverordening

DRIE TYPEN INSTRUCTIEREGELS

Voorbeeld type 1 'Betrekken bij'

Artikel 5.78ab (belang van een geluidluwe gevel)

1. Bij de toepassing van artikel 5.78u wordt het belang van het beschermen van de gezondheid door een geluidluwe gevel betrokken.

Voorbeeld type 2 'Rekening houden met'

Artikel 5.59 (geluid door activiteiten – rekening houden met en aanvaardbaarheid)

1. In een omgevingsplan wordt rekening gehouden met het geluid door activiteiten op geluidgevoelige gebouwen.

Voorbeeld type 3 'In acht nemen'

Artikel 5.7 (plaatsgebonden risico: kwetsbare gebouwen en locaties en zeer kwetsbare gebouwen)

1. In een omgevingsplan wordt een grenswaarde voor het plaatsgebonden risico van een activiteit in acht genomen van ten hoogste 1 op de 1.000.000 per jaar voor kwetsbare en zeer kwetsbare gebouwen en kwetsbare locaties.

REIKWIJDTE INHOUD INSTRUCTIEREGELS - ALGEMEEN

- Zijn er geen instructieregels gesteld over een onderwerp, dan in beginsel vrijheid om daarover zelf bepalingen op te nemen in het omgevingsplan (NvT Bkl, *Stb.* 2018, 292, p. 319):

"De gemeente kan in het omgevingsplan ook regels stellen over onderwerpen waarover geen instructieregels zijn opgenomen in dit besluit [lees: Bkl, bijschrijving onzerzijds]. Zonder volledigheid te willen betrachten kan bijvoorbeeld gedacht worden aan de kwaliteit van de openbare ruimte, de kwaliteit van de architectuur, lichthinder, windhinder, bezonning, stedelijk groen en recreatiemogelijkheden. Ook kunnen in het omgevingsplan regels gesteld worden over voorwaarden waaraan een activiteit moet voldoen, zoals het toegelaten aantal vierkante meter detailhandel of horeca."

INSTRUCTIEREGELS GELUID – NORMERING GELUID VAN 'ACTIVITEITEN' IN HET OMGEVINGSPLAN

INLEIDING

SYSTEMATIEK

Huidig recht:

Normering en regulering wegen, spoorwegen en industrieterreinen

- Wet geluidhinder (Wgh) en hoofdstuk 11 Wet milieubeheer (Wm) kennen specifieke geluidnormen en instructieregels waaraan getoetst moet worden bij vaststelling bestemmingsplannen
- Wgh en H11 Wm zien op beperkt aantal bronnen, namelijk: gezoneerde industrieterreinen, wegen en spoorwegen
- Onder omgevingswet vervalt Wgh en H11 Wm (maar ook weer niet helemaal, zie art. 3.6 Aanv.wet geluid)

SYSTEMATIEK

Huidig recht:

Normering en regulering inrichtingen

- Activiteitenbesluit kent rechtstreeks werkende geluidregels en -normen voor type A- of B-inrichtingen (art. 2.16b jo 2.17 e.v. Activiteitenbesluit), met bevoegdheid voor B&W om bij maatwerkvoorschrift af te wijken (art. 2.20 Activiteitenbesluit)
- Type C-inrichtingen: geluidnormering via de omgevingsvergunning milieu (met gebruikmaking van de buitenwettelijke Handreiking industrielawaai en vergunningverlening 1998)
- Activiteitenbesluit vervalt onder Omgevingswet
 - Normering geluid bedrijven gedecentraliseerd naar gemeenten
 - Hoofdrol voor het omgevingsplan

SYSTEMATIEK

Huidig recht:

Restcategorie

- Activiteiten die aanzienlijke geluidhinder kunnen opleveren, maar waarvoor geen geluidnormen gelden.
- Voorbeelden: het openbare skatepark, de voetbalkooi, de speeltuin, het bootcamp-uurtje buiten op gemeentelijke groen etc.

INSTRUCTIEREGELS GELUID - OMVANGRIJK

AFDELING 3.5 GELUID DOOR WEGEN, SPOORWEGEN EN INDUSTRIETERREINEN

- § 3.5.1 Algemene bepalingen
- § 3.5.2 Geluid door gemeentewegen, lokale spoorwegen en waterschapswegen
- § 3.5.3 Geluid door rijkswegen en hoofdspoorwegen
- § 3.5.4 Geluidproductieplafonds als omgevingswaarden
 - § 3.5.4.1 Algemene bepalingen
 - § 3.5.4.2 Vaststellen van geluidproductieplafonds als omgevingswaarden
 - § 3.5.4.3 Werking van geluidproductieplafonds als omgevingswaarden
 - § 3.5.4.4 Financiële doelmatigheid geluidbeperkende maatregelen
- § 3.5.5 Besluit tot vaststelling van geluidwerende maatregelen

HOOFDSTUK 5 OMGEVINGSPLANNEN

AFDELING 5.1 INSTRUCTIEREGELS MET HET OOG OP EEN EVENWICHTIGE TOEDELING VAN FUNCTIES AAN LOCATIES

(...)

§ 5.1.4.2 Geluid door activiteiten

§ 5.1.4.2.1 Algemene bepalingen

§ 5.1.4.2.2 Geluid door activiteiten, anders dan door specifieke activiteiten

§ 5.1.4.2.3 Geluid door specifieke activiteiten

§ 5.1.4.2a Geluid door wegen, spoorwegen en industrieterreinen

§ 5.1.4.2a.1 Algemene bepalingen

§ 5.1.4.2a.2 Geluid door industrieterreinen met geluidproductieplafonds als omgevingswaarden

§ 5.1.4.2a.3 Geluid door wegen en lokale spoorwegen zonder geluidproductieplafonds als omgevingswaarden

§ 5.1.4.2a.4 Geluidgevoelige gebouwen in geluidaandachtsgebieden

§ 5.1.4.2a.5 Indirecte akoestische effecten van veranderend verkeer

§ 5.1.4.2a.6 Indirecte akoestische effecten van wijziging in de geluidoverdracht

SYSTEMATIEK

Geluidregels H3 Bkl -> toegespitst op specifieke bronnen, namelijk industrieterreinen, wegen en spoorwegen (instructieregels over de bron zelf)

Geluidregels H5 Bkl -> toegespitst op (1) toelaten van functies in de nabijheid van de in H3 benoemde bronnen (wegen, spoorwegen en industrie en (2) instructieregels over overige bronnen (**activiteiten**) die geluid kunnen veroorzaken

Vandaag: focus op cat. 2: instructieregels over '**activiteiten**' die geluid kunnen veroorzaken

INSTRUCTIEREGELS GELUID I.R.T. EVENWICHTIGE TOEDELING VAN FUNCTIES AAN LOCATIES

- Artikel 4.2 lid 1 Omgevingswet: *"Het omgevingsplan bevat voor het gehele grondgebied van de gemeente **in ieder geval** de regels die nodig zijn met het oog op **een evenwichtige toedeling van functies aan locaties**."*
- Afdeling 5.1 Bkl, opschrift: *'Instructieregels met het oog op **een evenwichtige toedeling van functies aan locaties**'*
- **Paragraaf 5.1.4.2 Bkl: 'Geluid door activiteiten'**
- Maar wat zijn 'activiteiten'?

INSTRUCTIEREGELS GELUID I.R.T. EVENWICHTIGE TOEDELING VAN FUNCTIES AAN LOCATIES

Stb. Staatsblad 2018, 292, p. 707:

"Paragraaf 5.1.4.2 is van toepassing op het geluid door activiteiten, anders dan het wonen, op een geluidgevoelig gebouw of in geluidgevoelige ruimten van een in- of aanpandig geluidgevoelig gebouw. De instructieregels gelden zowel bij het toestaan van de activiteit, als bij het toestaan van geluidgevoelige gebouwen in de nabijheid van de activiteit.

(...)

*Verder kan paragraaf 5.1.4.2 **van toepassing zijn op het geluid afkomstig van alle denkbare activiteiten, zoals bedrijven en instellingen, maar ook groen of speeltuinen**. Afhankelijk van de toegestane gebruiksmogelijkheden zal het stellen van waarden voor het geluid afkomstig van sommige functies, zoals groen, niet nodig zijn."*

Activiteiten die niet genormeerd hoeven te worden in het omgevingsplan (art. 5.55 Bkl)

- wonen (m.u.v. bedrijf aan huis)*

INSTRUCTIEREGELS GELUID I.R.T. EVENWICHTIGE TOEDELING VAN FUNCTIES AAN LOCATIES

- Verplichting voor planwetgever (raad - B&W bij delegatie) om geluidsnormen op te nemen in het omgevingsplan
- Art. 5.55 e.v. Bkl
- Betreft geluidsnormen voor 'activiteiten' -> **ruimer dan alleen bedrijfsmatige activiteiten**
 - Dus naast bedrijfsmatige activiteiten, ook niet-bedrijfsmatige activiteiten (bijv. voetbalkooien, speeltuinen, gemeentelijk groen etc. etc.)
 - Onder omstandigheden geen normstelling, art. 5.70 Bkl
 - **Let op:** voor gezoneerde industrieterreinen gelden specifiekere regels (eveneens opgenomen in par. 5.1.4.2 Bkl)
- Gericht op bescherming 'geluidgevoelige gebouwen' (art 5.55 Bkl)

INSTRUCTIEREGELS GELUID I.R.T. EVENWICHTIGE TOEDELING VAN FUNCTIES AAN LOCATIES

Artikel 5.55 (toepassingsbereik)

"1. Paragraaf 5.1.4.2 is van toepassing op het toelaten:

- a. op een locatie van **een activiteit**, anders dan het wonen, die geluid veroorzaakt op een geluidgevoelig gebouw dat is toegelaten op grond van een omgevingsplan of een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit; of*
- b. van **een geluidgevoelig gebouw** waarop geluid wordt veroorzaakt door een activiteit, anders dan het wonen, die op een locatie is toegelaten op grond van een omgevingsplan of een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit."*

INSTRUCTIEREGELS GELUID I.R.T. EVENWICHTIGE TOEDELING VAN FUNCTIES AAN LOCATIES

Essentie instructieregels geluid:

- art. 5.59 Bkl: verplichting voor gemeenteraad om – kort gezegd – bij vaststellen omgevingsplan rekening te houden met geluid van activiteiten
- Door middel van het stellen geluidregels (o.a. immissienormen voor geluidbelasting) in het omgevingsplan waarborgen dat **enerzijds** recht wordt gedaan aan belangen (o.a. bedrijfsmatige) activiteiten en **anderzijds** borgen van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat ter plaatse van geluidgevoelige objecten
 - Verplichting werkt dus twee kanten op: (1) bescherming belang (bedrijfsmatige) activiteiten én (2) bescherming belang geluidgevoelige functies
 - benutten **vs** beschermen (zie doelen, art. 1.3 Omgevingswet)

INSTRUCTIEREGELS GELUID I.R.T. EVENWICHTIGE TOEDELING VAN FUNCTIES AAN LOCATIES

- Systeem van standaardwaarden (artikel 5.65 Bkl) en grenswaarden (artikel 5.66 Bkl) voor geluid
- **Let op:** betreft systeem van instructieregels → dus geen sprake van rechtstreeks werkende burgers c.q. bedrijven bindende regels
- Moeten vertaald worden naar omgevingsplanregels → juridische binding
- Belangrijk verschil met rechtstreeks werkende geluidregels (art. 2.17 e.v. Activiteitenbesluit) voor inrichtingen

STANDAARDWAARDEN EN GRENSWAARDEN

Artikel 5.65 (standaardwaarden en grenswaarden voor geluidgevoelige ruimten binnen in- en aanpandige geluidgevoelige gebouwen)

1. Een omgevingsplan bevat:

- a. als waarden de standaardwaarden, bedoeld in tabel 5.65.1, voor het toelaatbare geluid door een activiteit op een geluidgevoelig gebouw; en
- b. als waarden de grenswaarden, bedoeld in tabel 5.65.2, voor het toelaatbare geluid in geluidgevoelige ruimten binnen in- en aanpandige geluidgevoelige gebouwen.

Tabel 5.65.1 Standaardwaarde toelaatbaar geluid op een geluidgevoelig gebouw

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

Tabel 5.65.2 Grenswaarde toelaatbaar geluid in geluidgevoelige ruimten binnen 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 aandrijfgeluid van transportmiddelen	--	55 dB(A)	55 dB(A)
Maximaal geluidniveau L_{Amax} veroorzaakt door andere piekgeluiden	--	45 dB(A)	45 dB(A)

INSTRUCTIEREGELS GELUID I.R.T. EVENWICHTIGE TOEDELING VAN FUNCTIES AAN LOCATIES

Artikel 5.66 (flexibiliteit – afwijken van standaardwaarden tot grenswaarden)

*"1. Een omgevingsplan kan, gelet op de **aard** of **locatie** van de **activiteit** of **cumulatie**, **andere waarden** bevatten dan de standaardwaarden, bedoeld in artikel 5.65, eerste lid, aanhef en onder a, tweede, derde, of vierde lid.*

*2. Een omgevingsplan bevat op grond van het eerste lid **alleen hogere waarden**:*

- a. **als dat niet leidt tot een overschrijding van de grenswaarden**, bedoeld in tabel 5.66, **in geluidgevoelige ruimten** binnen geluidgevoelige gebouwen, anders dan binnen in- en aanpandige geluidgevoelige gebouwen.*
- b. op het tijdstip van inwerkingtreding van dit besluit op grond van het omgevingsplan, een omgevingsvergunning of een maatwerkvoorschrift voor een activiteit een hogere waarde gold en de waarde niet hoger is dan de grenswaarde, zijnde de waarde die op grond van het omgevingsplan, de omgevingsvergunning of het maatwerkvoorschrift was toegelaten."*

STANDAARDWAARDEN EN GRENSWAARDEN

Artikel 5.66 (flexibiliteit – afwijken tot grenswaarden)

1. Een omgevingsplan kan, gelet op de aard of locatie van de activiteit of cumulatie, andere waarden bevatten dan de standaardwaarden, bedoeld in artikel 5.65, eerste lid, aanhef en onder a, tweede, derde, of vierde lid.
2. Een omgevingsplan bevat op grond van het eerste lid alleen hogere waarden als:
 - a. dat niet leidt tot een overschrijding van de grenswaarden, bedoeld in tabel 5.66, in geluidgevoelige ruimten binnen geluidgevoelige gebouwen, anders dan binnen in- en aanpandige geluidgevoelige gebouwen; of
 - b. op het tijdstip van inwerkingtreding van dit besluit op grond van het omgevingsplan, een omgevingsvergunning of een maatwerkvoorschrift voor een activiteit een hogere waarde gold en de waarde niet hoger is dan de grenswaarde, zijnde de waarde die op grond van het omgevingsplan, de omgevingsvergunning of het maatwerkvoorschrift was toegelaten.

Tabel 5.66 Grenswaarden toelaatbaar geluid in geluidgevoelige ruimten binnen geluidgevoelige gebouwen, anders dan binnen in- en aanpandige geluidgevoelige gebouwen

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

STANDAARDWAARDEN EN GRENSWAARDEN

Degene die de activiteit verricht, voldoet aan de volgende regels:

5.1 Geluid

- a. Het geluidsniveau veroorzaakt door activiteiten bedraagt niet meer dan:

Dagdeel	07:00-19:00	19:00-23:00	23:00-07:00
Langtijdgemiddelde beoordelingsniveau ($L_{A,LT}$) ter plaatse van de perceelgrens	60 dB(A)	55 dB(A)	50 dB(A)
Maximaal geluidsniveau (L_{Amax}) ter plaatse van de perceelgrens	80 dB(A)	75 dB(A)	70 dB(A)
Langtijdgemiddelde beoordelingsniveau ($L_{A,LT}$) op de gevel van geluidsgevoelige gebouwen	55 dB(A)	50 dB(A)	45 dB(A)
Maximaal geluidsniveau (L_{Amax}) ter plaatse van geluidsgevoelige gebouwen	75 dB(A)	70 dB(A)	65 dB(A)

- b. Ongeacht het geluidsniveau op de gevel geldt in verblijfsruimten van geluidsgevoelige gebouwen:

Dagdeel	07:00-19:00	19:00-23:00	23:00-07:00
Langtijdgemiddelde beoordelingsniveau ($L_{A,LT}$) en het	35 dB(A)	30 dB(A)	25 dB(A)
Maximaal geluidsniveau (L_{Amax})	55 dB(A)	50 dB(A)	45 dB(A)

- c. De onder a en b gestelde voorschriften en waarden vervangen de waarden uit afdeling 2.8 Geluidhinder van het Activiteitenbesluit. De overige voorschriften en artikelen uit 2.8 blijven van kracht. Bovenstaande waarden zijn niet van toepassing op **bestaande bedrijfswoningen**. Voor die woningen wordt de huidige geluidbelasting gehandhaafd, tenzij er een nieuwe bedrijfsactiviteit invloed heeft op deze bestaande woningen. Dan wordt voor het geluidsniveau op de gevel getoetst aan het bovenstaande en voor het binnenniveau getoetst aan het heersende binnenniveau.
- d. In afwijking van het onder a en b bepaalde bedraagt het geluidsniveau veroorzaakt door onderstaande bestaande bedrijven op enig punt op (de aangegeven zijde van) de perceelgrens niet meer dan:
-

STANDAARDWAARDEN EN GRENSWAARDEN

- d. In afwijking van het onder a en b bepaalde bedraagt het geluidsniveau veroorzaakt door onderstaande bestaande bedrijven op enig punt op (de aangegeven zijde van) de perceelgrens niet meer dan:

Inrichting	Adres	Zijde	07:00-19:00	19:00-23:00	23:00-07:00
<i>Langtijdgemiddelde beoordelingsniveau ($L_{Ar,LT}$) ter plaatse van de perceelgrens</i>					
Auto Electric	Energieweg 11	Alle	66 dB(A)	61 dB(A)	56 dB(A)
Gebroeders Van Dam Sportprijzen	Energieweg 9	Alle	63 dB(A)	58 dB(A)	53 dB(A)
Euromaster Bandenservice B.V.	Prinses Margrietlaan 12	Alle	63 dB(A)	58 dB(A)	53 dB(A)
Gromax B.V.	Van Foreestlaan 7	Alle	67 dB(A)	62 dB(A)	57 dB(A)
TPG Post	Prinses Margrietlaan 5	Alle	65 dB(A)	55 dB(A)	53 dB(A)
Zandhandel Alphen aan den Rijn (Van der Waal B.V.)	Energieweg 19	Alle	80 dB(A)	79 dB(A)	73 dB(A)
A. Verbij Autobedrijf	Rijnhavenkade 4-6	Alle	67 dB(A)	62 dB(A)	57 dB(A)
Van der Bijl Mengvoeders	Energieweg 27-29	Noord	60 dB(A)	55 dB(A)	50 dB(A)
		Oost	67 dB(A)	64 dB(A)	56 dB(A)
		Zuid	64 dB(A)	60 dB(A)	54 dB(A)
		West	76 dB(A)	71 dB(A)	68 dB(A)

Inrichting	Adres	Zijde	07:00-19:00	19:00-23:00	23:00-07:00
<i>Maximaal geluidsniveau (L_{Amax}) ter plaatse van de perceelgrens</i>					
Auto Electric	Energieweg 11	Alle	80 dB(A)	75 dB(A)	70 dB(A)
Gebroeders Van Dam Sportprijzen	Energieweg 9	Alle	80 dB(A)	75 dB(A)	70 dB(A)
Euromaster Bandenservice B.V.	Prinses Margrietlaan 12	Alle	80 dB(A)	75 dB(A)	70 dB(A)
Gromax B.V.	Van Foreestlaan 7	Alle	80 dB(A)	75 dB(A)	70 dB(A)
TPG Post	Prinses Margrietlaan 5	Alle	80 dB(A)	75 dB(A)	81 dB(A)
Zandhandel Alphen aan den Rijn (Van der Waal B.V.)	Energieweg 19	Alle	81 dB(A)	80 dB(A)	80 dB(A)
A. Verbij Autobedrijf	Rijnhavenkade 4-6	Alle	80 dB(A)	75 dB(A)	70 dB(A)
Van der Bijl Mengvoeders	Energieweg 27-29	Noord	80 dB(A)	80 dB(A)	80 dB(A)

GELUIDNORMERING OMGEVINGSPLAN

- Uitgangspunt: geluid van activiteiten wordt genormeerd in het omgevingsplan
- **Eerbiedigende werking** voor bestaande activiteiten (art. 5.66 lid 2 Bkl)
- Art. 5.67 – 5.72 Bkl –> verschillende flexibiliteitsbepalingen, waaronder bevoegdheid om geen geluidwaarden (ex art. 5.65 Bkl) op te nemen in omgevingsplan

"Artikel 5.70 (flexibiliteit – geen waarden)

In afwijking van artikel 5.65 kan een omgevingsplan, gelet op de aard of locatie van de activiteit, geheel of gedeeltelijk geen waarden bevatten."

GELUIDNORMERING OMGEVINGSPLAN

In het omgevingsplan kunnen ter uitvoering van de regels over geluid in Bkl (groveweg) drie soorten regels opgenomen worden:

- Regels die activiteiten toelaten op een bepaalde locatie en waarbij voldoende afstand (**zonering**) tussen de geluidbelastende en de geluidgevoelige functie wordt aangehouden
- **Immissienormen** voor geluid opnemen in het omgevingsplan
 - Instructieregels Bkl zien op uitsluitend immissienormen
- **Emissienormen** voor geluid

Geluidregels kunnen net als bouwregels gedifferentieerd worden naar locaties, tot het niveau van individuele activiteiten toe

Stb. 2018, 292, p. 352

OMGEVINGSVERGUNNING MBA – GELUIDNORMEN OMGEVINGSPLAN

VERHOUDING OMGEVINGSVERGUNNING MILIEU TOT GELUIDREGELS OMGEVINGSPLAN

- Bal bevat - uitzonderingen daargelaten (bijv. mijnbouwwerken) – geen geluidnormen voor MBA's
- Bij de verlening van een omgevingsvergunning milieu **moet** rekening worden gehouden met geluidregels omgevingsplan
- artikel 8.9 lid 3 Bkl
- Conflicteert aangevraagde omgevingsvergunning milieu met geluidregels omgevingsplan?
 - Evt. afwijken van geluidregels omgevingsplan (twee routes: via maatwerkvoorschriften ex 4.5 Omgevingswet of BOPA)

VERHOUDING OMGEVINGSVERGUNNING MILIEU TOT GELUIDREGELS OMGEVINGSPLAN

Stb. 2018, 292, p. 432-433:

*"Het omgevingsplan zal immers regels bevatten over de milieugevolgen van milieubelastende activiteiten, ook gelet op de instructieregels die in dit besluit zijn gesteld over de onderwerpen geluid, trillingen, geur en externe veiligheid. In dit besluit is daarom bepaald dat bij de beoordeling of sprake is van significante milieuverontreiniging in ieder geval rekening gehouden wordt met het omgevingsplan. Dit betekent dat het bevoegd gezag voor de omgevingsvergunning voor de milieubelastende activiteit moet motiveren op welke wijze de regels in het omgevingsplan de inhoud van het besluit hebben beïnvloed (...). **De regels kunnen aanleiding geven om voorschriften te verbinden aan de omgevingsvergunning die ook zijn ingegeven door die regels van het omgevingsplan of om zelfs de omgevingsvergunning te weigeren. Dit hoeft echter niet in alle gevallen. Een omgevingsvergunning zou bijvoorbeeld kunnen worden verleend als ondanks afwijking van de regels van het omgevingsplan is gewaarborgd dat de activiteit geen significante verontreiniging veroorzaakt.** In dat geval moet wel een omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit worden aangevraagd. Zonder die laatste vergunning kan niet worden afgeweken van het omgevingsplan."*

GELUIDVERKAVELING

GELUIDVERKAVELING

Gemeenteraad kan schaarse geluidruimte creëren d.m.v. het vaststellen van een max. toegestane cumulatieve geluidnorm waar verschillende activiteiten/bedrijven **gezamenlijk** aan moeten voldoen (d.m.v. geluidproductieplafond, een cumulatieve waarde of omgevingswaarde)

Cumulatieve geluidnorm vastleggen in een bestemmingsplan is toelaatbaar

- AbRS 22 juli 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1769
- AbRS 16 september 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2226

Maar let wel: is enkel een cumulatieve waarde handhaafbaar? Want wie aan te spreken bij overtreding?

AbRS 12 mei 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1025: cumulatieve geluidnorm is niet (effectief publiekrechtelijk) handhaafbaar

GELUIDVERKAVELING

AbRS 12 mei 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1025

"6.2.1. Aanvullend overweegt de Afdeling het volgende.

*De raad heeft de Afdeling voorgesteld om zonodig zelf in de zaak te voorzien door de planregels op dit punt aan te vullen met cumulatieve normen voor geluid en slagschaduw. [appellant sub 3] en anderen kunnen met dit voorstel niet instemmen en betogen naar aanleiding van dit voorstel dat cumulatieve normen voor meerdere inrichtingen kunnen leiden tot complicaties bij de handhaving. **Zij vrezen dat als geen duidelijke normen per inrichting gelden, een exploitant bij overtreding van deze gezamenlijke norm naar de andere exploitant zal wijzen als veroorzaker van de overtreding.** Het college heeft op de zitting aangegeven dat de naleefbaarheid en de handhaafbaarheid van de alsnog voorgestelde cumulatieve voorschriften kan worden bevorderd door het maken van afspraken tussen de inrichtinghouders en dat in de controleerbaarheid daarvan kan worden voorzien door het bijhouden van logboeken. Desgevraagd kon het college ter zitting daarvan nog geen nadere uitwerking of concretisering geven. **De Afdeling stelt vast dat wat er ook zij van dergelijke afspraken, daarmee een effectieve publiekrechtelijke handhaving van die afspraken nog niet is verzekerd.** De Afdeling ziet gelet op het voorgaande geen aanleiding om in overeenstemming met het voorstel van de raad zelf in de zaak te voorzien."*

GELUIDVERKAVELING

Oplossing?

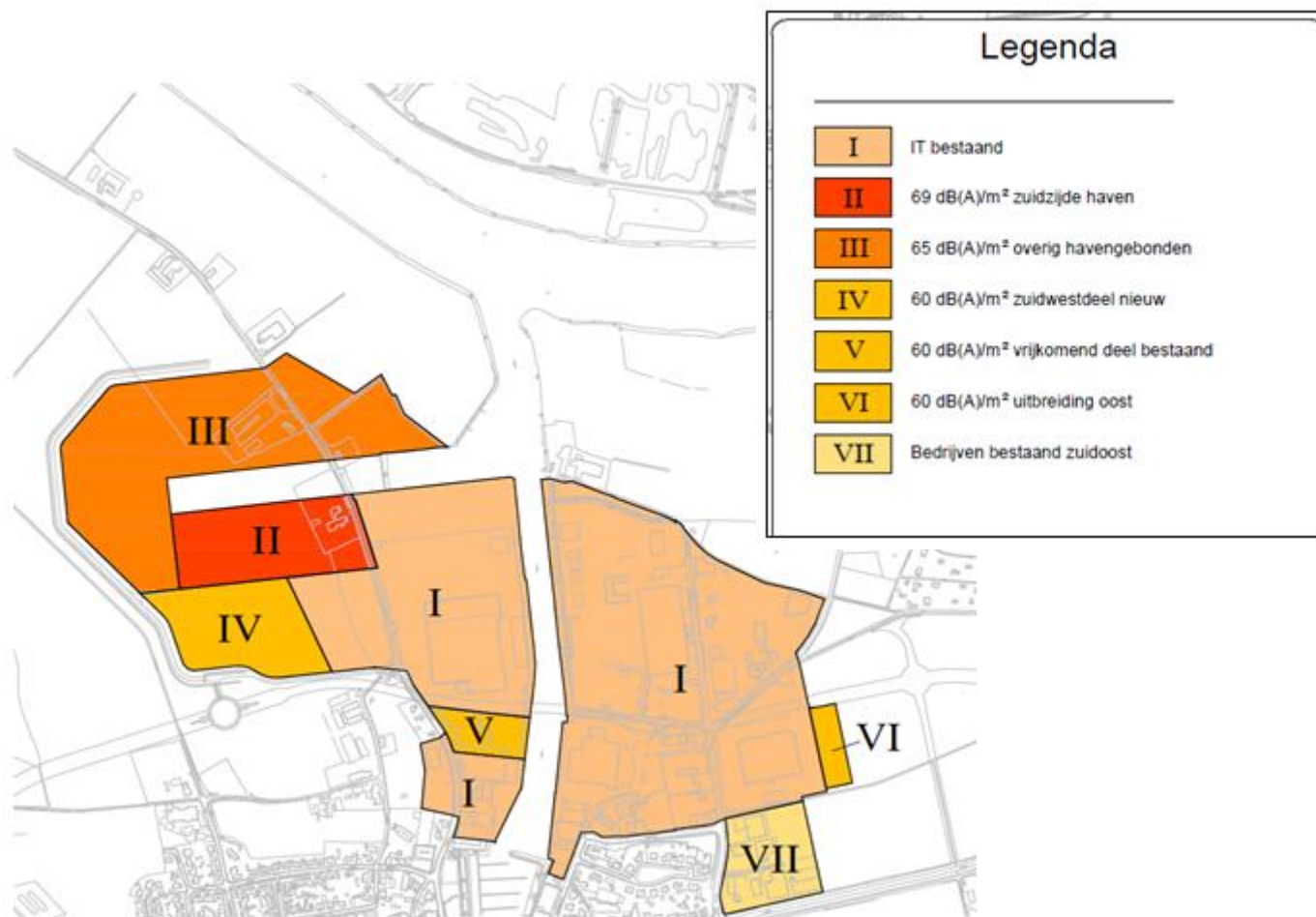
Niet alleen een cumulatieve geluidnorm **MAAR TEVENS** een kavelwaarde vastleggen waarbij per bedrijfskavel de geluidruimte wordt vastgelegd

Oftewel: Geluidverkaveling = het juridisch bindend in een bestemmingsplan vastleggen van de geluidruimte per perceel

Noodzakelijk om effectief en efficiënt de schaarse geluidruimte te verdelen

Bij (gezoneerde) industrieterreinen zal dit naar verwachting het uitgangspunt worden
- vgl. art. 5.78f Bkl

VOORBEELD GELUIDVERKAVELING BESTEMMINGSPLAN



GELUIDVERKAVELING

- AbRS 4 februari 2015, ECLI:NL:RVS:2015:234, nr. 201309028/1/R1 (*Haarlemmermeer 'De Liede'*);
- AbRS 4 februari 2015, ECLI:NL:RVS:2015:237, nr. 201308203/1/R3, AB 2015/83 (*Papendrecht 'Bedrijventerrein Oosteind'*);
- AbRS 11 maart 2015, ECLI:NL:RVS:2015:705, nr. 201307761/1/R4, AB 2015/257 (*Sliedrecht 'Molendijk-Industrieweg'*)

GELUIDVERKAVELING

- In omgevingsplannen zal vaker gewerkt gaan worden met geluidverkaveling (en andere vormen van verkaveling/verdeling van milieuruimte)

Staatsblad 2018, 292, p. 260:

"Als de gemeente het naast de bescherming van het gebouw ook van belang vindt dat een evenwichtige ontwikkeling van de locaties op gang komt, kan ze in het omgevingsplan 'gebruiksruimte' aan de verschillende kavels toekennen. Elke activiteit moet dan binnen de aan die kavel verbonden gebruiksruimte blijven. Als een bedrijf verdergaande emissiebeperkende maatregelen neemt, kan het daarmee groeiruimte voor zichzelf creëren, zonder het risico dat die door een ander is of wordt 'weggekaapt'."

GELUIDVERKAVELING

Staatsblad 2018 292 193

"Dit besluit (het BKL, RB) biedt bestuursorganen de mogelijkheid om de beschikbare gebruiksruimte te verdelen op een manier die past bij hun eigen ambitie en opgave. In veel gevallen zal een generieke of gebiedsgerichte aanpak volstaan. Daarnaast is een kavelsgewijze verdeling van gebruiksruimte mogelijk. Deze is vooral bedoeld voor hoogbelaste gebieden, omdat daarmee actiever gestuurd kan worden op verbetering van de kwaliteit, en voor gebieden waar het gewenst is gebruiksruimte te reserveren voor toekomstige gebruikers, zodat gronden snel kunnen worden uitgegeven (bijvoorbeeld een havengebied)."

GELUIDVERKAVELING

Voordelen?

- Milieugebruik/-druk wordt van te voren gelimiteerd c.q. geborgd tegelijkertijd ontstaat een recht op het gebruik van een deel van de milieugebruiksruimte. Het “wegkapen” van milieuruimte wordt voorkomen
- Discussies over milieubelasting worden geconcentreerd in het omgevingsplan

GELUIDVERKAVELING

Mogelijke discussie?

Ben je niet via het omgevingsplan schaarse rechten aan het (her)verdelen?

Conclusie Widdershoven 6 juni 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1847:

*"Voorstelbaar is dat er op enig moment binnen de zone geluidruimte vrijvalt als gevolg van het vertrek van een bedrijf of doordat de geluidruimte van een bestaand bedrijf vrijwillig of anderszins wordt beperkt. Als gevolg hiervan zal het plan in zoverre gewijzigd worden en staat het bevoegd gezag voor **de vraag hoe die vrijgefallen geluidruimte moet worden verdeeld over de zittende bedrijven. De voor die verdeling noodzakelijke wijziging van het plan ten gunste van een of meer van die bedrijven, impliceert volgens mij de verdeling van een schaars recht.** Het wijzigingsplan dat daartoe strekt, zal dus competitief en transparant moeten worden vastgesteld."*

Zie: R. Benhadi, Het omgevingsplan als besluit waarbij schaarse geluidruimte wordt toebedeeld, bijdrage in: Milieurecht in transitie, 2022, Boom Juridisch, p. 139-150

ENKELE OBSERVATIES

ENKELE OBSERVATIES

- Gemeenteraad krijgt met omgevingsplan een niet te onderschatten instrument om te sturen op geluid. Omgevingsvergunning (milieu/MBA) wordt minder relevant voor normering geluid
- Ruim baan voor maatwerk / gebiedsgericht geluidbeleid via de band van het omgevingsplan. Met het omgevingsplan kan een gemeente als dat nodig of wenselijk is per gebiedstype bepalen welke geluidimmissies (nog) aanvaardbaar zijn. Verstrekking?

Ja: "Geluidregels kunnen net als bouwregels gedifferentieerd worden naar locaties, tot het niveau van individuele activiteiten toe." (Stb. 2018/292, p. 352)

- Mogelijkheden om bedrijven te beschermen tegen "oprukkende woningbouw" door planologische verankering geluidruimte op kavelniveau
 - Vgl. 5.78f Bkl (specifiek voor industrieterreinen)

ENKELE OBSERVATIES

- Instructieregels geluid (par. 5.1.4.2 Bkl) vullen norm van een 'evenwichtige toedeling van functies aan locaties' slechts ten dele in. Norm van 'evenwichtige toedeling van functies aan locaties' is ruimer, dan alleen de onderwerpen waar instructieregels op zien. Niet wettelijke genormeerde aspecten zullen beoordeeld en waar nodig genormeerd moeten worden in het omgevingsplan. Bijv.:
 - Laagfrequent geluid;
 - Cumulatie;
 - Aangewezen geluidgevoelige objecten (woningen etc.) vs niet aangewezen gevoelige objecten (kantoren, hotels, dierenverblijven etc.)
 - Etc.
- instructieregels geluid zien uitsluitend op normeren **immissies** (binnenvallend geluid), niet op **emissies** (*brongeluid*). Normeren emissies?
 - Beleids- en beoordelingsruimte planwetgever, via band 'evenwichtige toedeling functies aan locaties'
 - Bijv. bronvermogens vrachtwagens, heftrucks etc.
 - Vgl. AbRS 21 oktober 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3247 en AbRS 26 april 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1122

ENKELE OBSERVATIES

- Gemeenten kunnen via het omgevingsplan schaarse geluidruimte creëren d.m.v. vaststellen cumulatieve geluidnorm en/of omgevingswaarde
- Vervolgens die cumulatieve norm gebruiken om geluidruimte te verdelen over individuele activiteiten

ENKELE OBSERVATIES

- Meer aandacht voor geluidnormering i.r.t. gezondheid (Stb. 2018/292, p. 351):

*"Geluid heeft **grote** invloed **op de kwaliteit van de fysieke leefomgeving**. Mensen ervaren geluid als een directe, negatieve invloed op het welzijn en op den duur treedt **schade** op aan de **gezondheid**. Langdurige blootstelling aan geluid kan naast welzijnseffecten, zoals **hinder** en **slaapverstoring**, ook meer klinische effecten veroorzaken. Uit onderzoek blijkt dat langdurige blootstelling aan overmatige geluidbelasting de kans op **hoge bloeddruk** en **hart- en vaatziekten** vergroot. Daarnaast zijn er aanwijzingen dat langdurige blootstelling aan geluid kan leiden tot cognitieve effecten zoals verminderde leesvaardigheid bij schoolkinderen."*

- Vgl. AbRS 16 november 2016, ECLI:NL:RVS:2016:3070 (vanwege gezondheidsgevolgen conflicterende bestaande legale functies).



Rachid Benhadi

06 – 13 73 69 52

r.benhadi@hekkelman.nl

Bart Dings

024 - 382 83 71

b.dings@hekkelman.nl

Advocatuur Nijmegen

Oranjesingel 1

6511 NJ Nijmegen

advocatuur@hekkelman.nl

024 - 382 83 84

Notariaat Nijmegen

Oranjesingel 41

6511 NN Nijmegen

notariaat-nijmegen@hekkelman.nl

024 - 382 84 86

Notariaat Arnhem

Sickeszplein 1

6821 HV Arnhem

notariaat-arnhem@hekkelman.nl

026 - 377 71 11