2018



De reikwijdte van de bestuurlijke afwegingsruimte voor geluidsnormen

N.F. van den Berg

S1086140

RE4E

13 juni 2018

Opdrachtgever:

Mees Ruimte & Milieu

Drs. Ing. E. Scheer

Hogeschool Leiden

Onderzoeksbegeleider: mr. N. Sangen

Onderzoeksdocent: mr. M. Verstuijf

*Dit onderzoek vormt onderdeel van het LivingLab Zuid-Holland, een samenwerkingsverband in het kader van de Omgevingswet. Dit samenwerkingsverband bestaat uit de provincie Zuid-Holland, gemeenten Leiden, Alphen a/d Rijk en Bodegraven-Reeuwijk, adviesbureau Mees Ruimte & Milieu en de Hogeschool Leiden. Binnen het LivingLab zijn momenteel (februari – juni 2018) zeven studenten van de Hogeschool Leiden aan de slag met vraagstukken vanuit de Omgevingswet. Het doel van het LivingLab is kennis delen en samen voorbereiden op de komst van de Omgevingswet. Voorliggend onderzoek beoogt hieraan een bijdrage te leveren.*

**Voorwoord**

Voor u ligt de scriptie “De reikwijdte van de bestuurlijke afwegingsruimte voor geluidsnormen”. Deze scriptie is geschreven in opdracht van Mees Ruimte & Milieu in het kader van mijn afstuderen aan de opleiding HBO-Rechten aan de Hogeschool Leiden. Deze scriptie is tot stand gekomen na mijn onderzoek in de periode van februari tot juni 2018.

Het uitvoeren van het onderzoek en het schrijven van deze scriptie was geen eenvoudige opgave. De complexiteit van het onderwerp en mijn onbekendheid binnen het omgevingsrecht maakte het zo nu en dan een zware dobber. Zonder hulp was het mij waarschijnlijk ook niet gelukt om dit rapport tot stand te kunnen brengen.

In het bijzonder wil ik daarom mijn afstudeerbegeleider Nicole Sangen en onderzoeksdocent Maarten Verstuijf bedanken voor hun goede raad en bijstand. Daarnaast ook grote dank aan Erik-Jaap Scheer en Aaron Groeneveld van Mees Ruimte & Milieu voor hun advies en feedback tijdens mijn onderzoek. Ook zonder de medewerking van alle geïnterviewden was de uitvoering van mijn onderzoek niet gelukt: grote dank aan allen voor de tijd en interesse!

Ook wil ik mijn ouders en schoonouders bedanken voor hun steun en motivatie om deze scriptie tot een goed einde te brengen. Tot slot: lieve Sebastiaan, bedankt voor jouw eindeloze geduld met mij en de schop onder mijn kont die ik af en toe nodig heb gehad.

Nicole van den Berg

Den Haag, 13 juni 2018

**Samenvatting**

Op 1 januari 2021 zal naar verwachting de Omgevingswet in werking treden. Met de Omgevingswet wordt beoogd om het omgevingsrecht te vereenvoudigen. Eén van de doelen van de Omgevingswet is het bieden van meer bestuurlijke afwegingsruimte voor geluidsnormen aan gemeenten. Deze bestuurlijke afwegingsruimte uit zich onder andere in het feit dat gemeenten onder de Omgevingswet de bevoegdheid krijgen om per gebied te bepalen welke geluidsnorm zij passend vinden om zo maatwerk te kunnen leveren, iets wat onder het huidige omgevingsrecht niet mogelijk is. Om gemeenten voor te bereiden op de Omgevingswet, is in de Crisis- en herstelwet de mogelijkheid gegeven om te experimenteren met geluidsnormen in bestemmingsplannen met verbrede reikwijdte. Wat de exacte grenzen van de bestuurlijke afwegingsruimte van gemeenten voor geluidsnormen zijn, blijkt niet uit de Omgevingswet. Daarom is in opdracht van Mees Ruimte & Milieu een onderzoek uitgevoerd naar de grenzen van de bestuurlijke afwegingsruimte voor geluidsnormen in de huidige situatie, onder de Crisis- en herstelwet en onder de Omgevingswet.

Voor de uitvoering van dit onderzoek zijn een doelstelling en een centrale vraag geformuleerd. Het doel van dit onderzoek is om Mees Ruimte & Milieu een advies te leveren over de grenzen van de bestuurlijke afwegingsruimte voor geluidsnormen in toekomstige Omgevingsplannen. De centrale vraag die hiervoor moet worden beantwoord is: *“Welk advies kan op basis van wetsanalyse, literatuuronderzoek en interviews worden gegeven aan Mees Ruimte & Milieu over de bestuurlijke afwegingsruimte voor geluidsnormen in bestemmingsplannen met verbrede reikwijdte en later Omgevingsplannen?”.* Uit de centrale vraag is op te merken dat er binnen dit onderzoek gebruik is gemaakt van verschillende onderzoeksmethoden. Zo is een wetsanalyse gemaakt van verschillende wetten en besluiten, is er literatuuronderzoek gedaan in zowel handboeken over het omgevingsrecht als wetenschappelijke artikelen over de Crisis- en herstelwet en de Omgevingswet en zijn er voor het praktijkgedeelte van dit onderzoek zes interviews afgenomen bij gemeenten en deskundigen.

Uit voorliggend onderzoek kan worden geconcludeerd dat geluidsnormen in bestemmingsplannen met verbrede reikwijdte worden beperkt door de huidige wetgeving. Gemeenten voelen zich daarom op dit moment beperkt in hun mogelijkheden. Ook onder de Omgevingswet zal de bestuurlijke afwegingsruimte grenzen kennen. Van een onbeperkte bestuurlijke afwegingsruimte voor geluidsnormen is nu geen sprake, en daar zal onder de Omgevingswet ook geen sprake van zijn. Of er onder de Omgevingswet daadwerkelijk veel veranderd is nog de vraag. Zo is de maximale binnenwaarde die niet overschreden mag worden in de huidige wetgeving (uitzonderingen daargelaten) tussen de 30 en 35 dB(A). In de Omgevingswet ligt deze maximale binnenwaarde op de 33 dB(A) (uitzonderingen daargelaten). Hieruit blijkt dat de grenzen van de bestuurlijke afwegingsruimte voor geluidsnormen niet veel verder strekken dan dat zij nu doen. Wel biedt de Omgevingswet de ruimte om geluidsnormen op te nemen in een Omgevingsplan en om in enkele situaties af te wijken van de wettelijk vastgelegde maximale binnenwaarde. Dit is het geval bij vervangende nieuwbouw op locaties met een hoge geluidsbelasting, woningbouw nabij een zeehaven en een transformatie van kantoorruimte naar woningbouw.

De aanbevelingen die uit dit rapport volgen, zullen zijn dat Mees Ruimte & Milieu initiatiefnemers goed zullen moeten begeleiden. Deze begeleiding zal moeten bestaan uit zowel het verstrekken van informatie (over de inhoud van een bestemmingsplan met verbrede reikwijdte) als over het functioneren van een tussenpersoon tussen de initiatiefnemer en de gemeente. Daarnaast wordt aanbevolen om niet te ver vooruit te lopen op de Omgevingswet. De instrumenten die de Omgevingswet biedt zijn nu nog niet geheel voorhanden, waardoor gemeenten (nog) vasthouden aan de normen uit de huidige wetgeving. Ook wanneer de Omgevingswet in werking is getreden gelden er grenzen. Daarom wordt tevens aanbevolen om initiatiefnemers te informeren over deze grenzen.

**Inhoudsopgave**

1. Inleiding 7
	1. Aanleiding onderzoek en probleemanalyse 7
	2. Doelstelling, centrale vraag en deelvragen 8
	3. Operationaliseren van begrippen 9
	4. Onderzoeksmethodes per deelvraag 9
	5. Leeswijzer 12
2. Theoretisch-juridisch kader 13
	1. Inleiding 13
	2. Bestuurlijke afwegingsruimte voor geluidsnormen onder de huidige wetgeving 13
		1. Geluidsnormen in bestemmingsplannen 13
		2. Wet geluidshinder 14
		3. Interimwet stad-en-milieubenadering 17
		4. Wet milieubeheer & Activiteitenbesluit milieubeheer 18
		5. Conclusie 20
	3. Bestuurlijke afwegingsruimte voor geluidsnormen onder de Crisis- en herstelwet 22
		1. Inleiding Crisis- en herstelwet 22
		2. Bestemmingsplannen met verbrede reikwijdte 23
		3. Afwijken van geluidsnormen in bestemmingsplannen met verbrede reikwijdte 24
		4. Conclusie 25
	4. Bestuurlijke afwegingsruimte voor geluidsnormen onder de Omgevingswet 26
		1. Inleiding Omgevingswet 26
		2. Omgevingswaarden in het Omgevingsplan 27
		3. Besluit kwaliteit leefomgeving 28
		4. Aanvullingswet- en Aanvullingsbesluit geluid 34
		5. Conclusie 37
3. Resultaten uit interviews 39
	1. Overwegingen voor deelname aan pilot 40
	2. Proces vaststellen bestemmingsplan met verbrede reikwijdte 40
	3. Knelpunten vaststellen bestemmingsplan met verbrede reikwijdte 40
	4. Status & toetsing Raad van State 40
	5. Bestuurlijke afwegingsruimte geluidsnormen 41
	6. Afwegingen bestuurlijke afwegingsruimte 41
	7. Mengpaneel 41
	8. Grenzen bestuurlijke afwegingsruimte 41
	9. Knelpunten gebruik bestuurlijke afwegingsruimte geluidsnormen 42
	10. Verschillen huidige wetgeving en Omgevingswet 42
	11. Voordelen bestuurlijke afwegingsruimte 42
	12. Nadelen bestuurlijke afwegingsruimte 42
	13. Gebruik van bestuurlijke afwegingsruimte door gemeenten 43
	14. Conclusie 43
4. Conclusie en aanbevelingen 45
	1. Conclusie 45
	2. Aanbevelingen 46

Literatuurlijst 48

**Bijlagen**

Bijlage 1: Analyseschema interviews 51

Bijlage 2: Transcript interview gemeente Ridderkerk 55

Bijlage 3: Transcript interview gemeente Zaanstad 61

Bijlage 4: Transcript interview gemeente Den Haag 66

Bijlage 5: Transcript interview Rho 71

Bijlage 6: Transcript interview Maarten Engelberts 76

Bijlage 7: Transcript interview DCMR 80

**1. Inleiding**

**1.1 Aanleiding onderzoek en probleemanalyse**

In artikel 21 van de Grondwet is opgenomen dat de Nederlandse overheid verantwoordelijk is voor *“(…)de bescherming en de verbetering van het leefmilieu”.* ‘Het leefmilieu’ is een koepelbegrip voor het sociale- en het fysieke milieu. De overheid beschermt en verbetert het fysieke milieu door middel van het geven van rechten en plichten: het omgevingsrecht.[[1]](#footnote-1)

Het huidige omgevingsrecht bestaat uit 26 wetten, ruim 5000 wetsartikelen en honderden regelingen. Het grote pakket aan wetgeving maakt het voor burgers, bedrijven en overheden lastig om met het omgevingsrecht te werken.[[2]](#footnote-2) Hier moet verandering in komen. In het regeerakkoord 2010-2012 is aangekondigd dat de milieuregelgeving vereenvoudigd en gemoderniseerd moet worden.[[3]](#footnote-3) In lijn met dit regeerakkoord heeft de toenmalig Minister van Infrastructuur en Milieu (nu Infrastructuur en Waterstaat) op 23 maart 2011 per brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal kenbaar gemaakt hoe zij de vernieuwing van het omgevingsrecht wil aanpakken.[[4]](#footnote-4) Op 1 juli 2015 heeft de Tweede Kamer ingestemd met het wetsvoorstel *“Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving”*, in de volksmond ook wel de Omgevingswet genoemd.[[5]](#footnote-5) Op 22 maart 2016 is ook de Eerste Kamer akkoord gegaan met het wetsvoorstel.[[6]](#footnote-6)

Om gemeenten beter voor te kunnen bereiden op de komst van de Omgevingswet, is in 2014 artikel 7c van het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet (Besluit uitvoering Chw) in het leven geroepen. Op grond van dit wetsartikel krijgen gemeenten de mogelijkheid om te experimenteren met bestemmingsplannen met verbrede reikwijdte. Op deze manier kunnen zij vooruitlopen op het toekomstige Omgevingsplan.[[7]](#footnote-7) Eén van de mogelijkheden die artikel 7c van het Besluit uitvoering Chw in samenhang met artikel 2.4 van de Crisis- en herstelwet biedt, is dat er in bestemmingsplannen met verbrede reikwijdte kan worden afgeweken van enkele milieunormen. Het huidige omgevingsrecht geeft algemene normen die landelijk gelden, waardoor het voor gemeenten niet mogelijk is om maatwerk te leveren op het gebied van milieunormen. Het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte geeft gemeenten meer bestuurlijke afwegingsruimte, waardoor het mogelijk is om per gebied te bepalen welke milieunormen er vastgesteld moeten worden om een zo goed mogelijke fysieke leefomgeving te bereiken.

Mees Ruimte & Milieu (Mees) heeft opdracht gegeven tot onderzoek naar de bestuurlijke afwegingsruimte voor geluidsnormen in bestemmingsplannen met verbrede reikwijdte. Mees is een onafhankelijk adviesbureau werkzaam binnen het omgevingsrecht. Zij begeleidt initiatiefnemers, zoals projectontwikkelaars, bij het hele vergunningentraject.

Het resultaat van dit onderzoek zal een advies aan Mees zijn, waarmee zij haar klanten zo goed mogelijk kan adviseren over de bestuurlijke afwegingsruimte ten aanzien van geluidsnormen.

**1.2 Doelstelling, centrale vraag en deelvragen**

In deze paragraaf worden de doelstelling, centrale vraag en deelvragen van dit onderzoek geformuleerd.

Doelstelling

De doelstelling van dit onderzoek is om Mees Ruimte & Milieu te adviseren over de grenzen van de bestuurlijke afwegingsruimte voor geluidsnormen in toekomstige Omgevingsplannen. Hiervoor wordt onderzoek gedaan naar de ervaringen van gemeenten met het experimenteren met geluidsnormen in bestemmingsplannen met verbrede reikwijdte en op welke wijze gemeenten gebruik hebben gemaakt van het mengpaneel.

Centrale vraag

Door het beantwoorden van de centrale vraag zal aan het einde van dit onderzoek de doelstelling zijn behaald. De centrale vraag luidt:

“Welk advies kan op basis van wetsanalyse, literatuuronderzoek en interviews worden gegeven aan Mees, Ruimte & Milieu over de bestuurlijke afwegingsruimte voor geluidsnormen in bestemmingsplannen met verbrede reikwijdte en later Omgevingsplannen”

Deelvragen

Om de centrale vraag te kunnen beantwoorden, zijn er een viertal deelvragen opgesteld. De deelvragen zijn verdeeld in theoretisch-juridische en praktijkgerichte deelvragen:

*Theoretisch-juridische deelvragen*

1. Hoe is de bestuurlijke afwegingsruimte voor geluidsnormen in bestemmingsplannen nu geregeld?

2. Hoe is de bestuurlijke afwegingsruimte voor geluidsnormen in de Crisis- en herstelwet geregeld?

3. Hoe is de bestuurlijke afwegingsruimte voor geluidsnormen in de Omgevingswet geregeld?

*Praktijkgerichte deelvraag*

4. Wat zijn de ervaringen van gemeenten en deskundigen met de bestuurlijke afwegingsruimte voor geluidsnormen in bestemmingsplannen met verbrede reikwijdte?

**1.3 Operationaliseren van begrippen**

In dit onderzoek staan geen begrippen die geoperationaliseerd dienen te worden.

**1.4 Onderzoeksmethodes per deelvraag**

In deze paragraaf zal per deelvraag uiteen worden gezet welke onderzoeksmethode er is gebruikt om de deelvraag te beantwoorden.

**Deelvraag 1**

*“Hoe is de bestuurlijke afwegingsruimte voor geluidsnormen in bestemmingsplannen nu geregeld?”*

Om deelvraag 1 te kunnen beantwoorden, is een wetsanalyse en literatuuronderzoek gedaan. Daarnaast is er gebruik gemaakt van verschillende internetbronnen en een enkel arrest van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS).

De wetten die hiervoor zijn geanalyseerd zijn:

* Wet ruimtelijke ordening
* Wet geluidshinder
* Besluit geluidhinder
* Interimwet stad-en-milieubenadering
* Wet milieubeheer
* Activiteitenbesluit milieubeheer

De volgende literatuur is gebruikt:

* R. de Waard & B. Oortwijn, *Hoofdlijnen van het Omgevingsrecht,* Amsterdam: Berghauser Pont Publishing 2016
* K.J. de Graaf & H.D. Tolsma, *Over gebodsbepalingen en emissie- en immissienormen in het Omgevingsplan,* in: VMR-bundel Milieubescherming in het omgevingsplan, Den Haag: Boom juridisch 2017
* B.A. Beijen e.a., *Hoofdlijnen milieubestuursrecht,* Den Haag: Boom juridisch 2012

De volgende internetbronnen zijn gebruikt

* Europadecentraal.nl
* Infomil.nl

Tevens is gebruik gemaakt van het volgende arrest van de ABRvS:

ABRvS, 18 juli 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX1876, gepubliceerd in Milieu & Recht 2013/88 met noot van J.C. van Oosten

*Zie voor een correcte bronvermelding de literatuurlijst in dit onderzoek*

**Deelvraag 2**

*“Hoe is de bestuurlijke afwegingsruimte voor geluidsnormen in de Crisis- en herstelwet geregeld?”*

Om deelvraag 2 te kunnen beantwoorden, is er gebruik gemaakt van wetsanalyse en literatuuronderzoek. Daarnaast is er gebruik gemaakt van verschillende elektronische bronnen en een enkel arrest van de RvS.

De wetten volgende wetten zijn voor de beantwoording van deze deelvraag geanalyseerd:

* Crisis- en herstelwet
* Besluit Crisis- en herstelwet

Daarnaast is gebruik gemaakt van de volgende kamerstukken:

* Kamerstukken I 2009/10, 32 127, nr. 22
* NvT bij het besluit van 13 mei 2014, Stb. 2014, 168

De volgende literatuur en elektronische bronnen zijn geraadpleegd:

* Rijksoverheid.nl, Crisis-en-herstelwet
* C.N.J. Kortmann & J.C. van Oosten, *Het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet deels onverbindend, wat nu?,* Tijdschrift Bouwrecht 2016/34

Ook is er verwezen naar de uitspraak van de RvS van 17 november 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BO4217

*Zie voor een correcte bronvermelding de literatuurlijst in dit onderzoek*

**Deelvraag 3**

*“Hoe is de bestuurlijke afwegingsruimte voor geluidsnormen in de Omgevingswet geregeld?”*

Om deelvraag 3 te kunnen beantwoorden, is er gebruik gemaakt van wetsanalyse en literatuuronderzoek. Daarnaast is er gebruik gemaakt van diverse elektronische bronnen.

De volgende wetten zijn voor de beantwoording van deze deelvraag geanalyseerd:

* De Omgevingswet
* Het Besluit kwaliteit leefomgeving van juni 2017 en bijbehorende NvT
* Concept Aanvullingswet geluid 22 maart 2016

Daarnaast is gebruik gemaakt van de volgende kamerstukken:

* Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3

De volgende literatuur is gebruikt:

* J.W. van Zundert, *Termijnen en aanvullende regels bestemmingsplannen,* T&C Ruimtelijk bestuursrecht, commentaar op art. 7c BChw
* S. Kortekaas, *Omgevingswet en industrielawaai,* gevonden in: navigator>thema’s>omgevingsrecht, 3 januari 2018
* J.H. Geerdink, *Het concept Aanvullingswet geluid: haakjes en contouren,* Milieu en Recht 2016 aflevering 8 artikel 105, 29 september 2016
* D. Nijman, *Aanvullingswet geluid Omgevingswet: de highlights,* Omgevingsweb.nl zoek op: Aanvullingswet geluid, 4 april 2016

De volgende elektronische bronnen zijn geraadpleegd:

* Omgevingswetportaal.nl
* Infomil.nl

Ook is gebruik gemaakt van de Richtlijn 2002/49/EG van het Europees Parlement en de Raad van 25 juni 2002 inzake de evaluatie en de beheersing van omgevingslawaai.

*Zie voor een correcte bronvermelding de literatuurlijst in dit onderzoek*

**Deelvraag 4**

*“Wat zijn de ervaringen van gemeenten en deskundigen met de bestuurlijke afwegingsruimte voor geluidsnormen?”*

Deelvraag 4 is het praktijkgerichte gedeelte van dit onderzoek. Om deze deelvraag te kunnen beantwoorden, zijn drie gemeenten en drie deskundigen geïnterviewd. De volgende gemeenten en deskundigen zijn geïnterviewd:

* Gemeente Zaanstad
* Gemeente Ridderkerk
* Gemeente Den Haag
* Maarten Engelberts
* Martijn Kegler en Juliëtte Barrois
* Frans Kwint

De gemeenten die in het kader van dit onderzoek zijn geïnterviewd hebben voor een deelgebied van de gemeente een bestemmingsplan met verbrede reikwijdte opgesteld. De deskundigen die zijn geïnterviewd hebben veel ervaring in en kennis van het omgevingsrecht. Daarnaast werken zij veel met gemeenten samen en hebben zij ruime kennis van de Omgevingswet.

**1.5 Leeswijzer**

Dit onderzoeksrapport is als volgt opgebouwd. In hoofdstuk 2 wordt het juridisch kader behandeld. Allereerst wordt een inleiding geven over het opnemen van milieunormen in bestemmingsplannen. Daarna wordt ingegaan op de huidige situatie, de situatie onder de Crisis- en herstelwet en de situatie onder de Omgevingswet. Aan het einde van elke paragraaf van hoofdstuk twee wordt antwoord gegeven op één van de theoretisch-juridische deelvragen. In hoofdstuk 3 worden de resultaten van de interviews besproken. Hieruit wordt een conclusie getrokken welke het antwoord is op deelvraag 4. Het onderzoek wordt afgesloten met een algehele conclusie en aanbevelingen voor de opdrachtgever.

**2. Theoretisch-juridisch kader**

**2.1 Inleiding**

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op het juridisch kader omtrent de bestuurlijke afwegingsruimte voor geluidsnormen in bestemmingsplannen met verbrede reikwijdte. Allereerst wordt ingegaan op de huidige situatie: hoe is de bestuurlijke afwegingsruimte voor geluidsnormen in bestemmingsplannen nu geregeld? Vervolgens wordt ingegaan op de Crisis- en herstelwet: welke bestuurlijke afwegingsruimte voor geluidsnormen is er op grond van de Crisis- en herstelwet? Als laatste wordt de Omgevingswet bekeken: welke bestuurlijke afwegingsruimte voor geluidsnormen is er op grond van de Omgevingswet?

Bij elke paragraaf is een sub conclusie weergeven met daarin de beantwoording van één van de drie theoretisch-juridische deelvragen. Aan het einde van dit hoofdstuk treft u een algehele conclusie met daarin de belangrijkste bevindingen.

**2.2 Bestuurlijke afwegingsruimte voor geluidsnormen onder de huidige wetgeving**

In deze paragraaf wordt ingegaan op de bestuurlijke afwegingsruimte voor geluidsnormen onder de huidige wetgeving. Hierbij is de Crisis- en herstelwet buiten beschouwing gelaten. Deze zal in paragraaf 2.3 worden behandeld. Om een goed overzicht te krijgen, is deze paragraaf verdeeld in sub-paragrafen. Als eerste wordt een globaal beeld geschetst over het opnemen van geluidsnormen in bestemmingsplannen. Vervolgens zal worden ingegaan op de Wet geluidhinder, de Interimwet stad-en-milieubenadering en de Wet milieubeheer en het Activiteitenbesluit milieubeheer. Aan het einde van de paragraaf wordt een sub conclusie gegeven waarmee deelvraag 1 wordt beantwoord.

**2.2.1 Geluidsnormen in bestemmingsplannen**

Hoofdstuk 3 van de Wet ruimtelijke ordening (Wro) is gewijd aan bestemmingsplannen. Artikel 3.1 van deze wet schrijft voor dat de gemeenteraad voor het gehele grondgebied van de gemeente één of meerdere bestemmingsplannen vaststelt. De gemeenteraad moet er hierbij voor zorgen dat elk bestemmingsplan bijdraagt aan ‘een goede ruimtelijke ordening’.

In een bestemmingsplan worden bestemmingen aan gronden gegeven en bij deze bestemmingen worden regels geformuleerd. Elk bestemmingsplan bestaat uit een toelichting, een planverbeelding en planregels. In de toelichting neemt de gemeente de ruimtelijke onderbouwing van het plan op. Hierbij moeten de gemaakte keuzes in het bestemmingsplan worden verantwoord. Tevens wordt er in de toelichting een nadere uitleg gegeven over de planregels. De planverbeelding van een bestemmingsplan is een digitale kaart waarop de bestemmingen van een gebied door middel van kleuren, lettercodes en symbolen zijn aangegeven. Alle planverbeeldingen in Nederland zijn de vinden op ruimtelijkeplannen.nl. De plannen zijn voor iedereen inzichtelijk. De planregels zijn de kern van een bestemmingsplan. Hierin wordt ingevuld wat de bestemmingen uit de planverbeelding inhouden doormiddel van functies (wonen, bedrijf, horeca, groen etc.) en aan welke regels er gehouden moet worden wanneer iemand iets wil bouwen op de locatie. De planverbeelding en de planregels vormen tezamen het juridisch geldende bestemmingsplan.[[8]](#footnote-8)

In een bestemmingsplan in de zin van de Wro worden over het algemeen geen milieunormen opgenomen. Toch blijkt uit jurisprudentie van de ABRvS dat het opnemen van bijvoorbeeld geluidsnormen in een bestemmingsplan steeds meer geaccepteerd wordt. De ABRvS heeft geoordeeld dat bepalingen met betrekking tot geluidsnormen enkel in het bestemmingsplan mogen worden opgenomen wanneer deze noodzakelijk zijn voor een goede ruimtelijke ordening.[[9]](#footnote-9) Hiermee wordt de link gelegd met artikel 3.1 van de Wro. Zie hiervoor bijvoorbeeld de uitspraak van de ABRvS van 18 juli 2012, waarin het opnemen van geluidsimmissienormen in een bestemmingsplan wordt toegelaten.[[10]](#footnote-10)

In een bestemmingsplan worden dus geen letterlijke milieunormen opgenomen. Wel moet er bij de vaststelling van een bestemmingsplan rekening gehouden worden met bijvoorbeeld milieunormen. Om te zorgen dat er sprake is van een goede ruimtelijke ordening, moet er inzicht worden gegeven in de geluidsbelasting van geluidsgevoelige bestemmingen. Voorbeelden van geluidsgevoelige bestemmingen zijn woningen, verzorgingstehuizen en onderwijsgebouwen. Artikel 42 van de Wet geluidhinder schrijft daarom voor dat wanneer een bestemming gelegen is binnen een geluidszone (hierop zal in de volgende paragraaf nader worden ingegaan), er door het College van burgemeester en wethouders (College van b&w) een akoestisch onderzoek moet worden ingesteld. De resultaten die uit dit onderzoek blijken, moeten worden meegenomen in de ruimtelijke onderbouwing in de toelichting bij het bestemmingsplan.[[11]](#footnote-11)

**2.2.2 Wet geluidhinder**

Het Nederlandse Omgevingsrecht heeft zijn basis in de Europese regelgeving.[[12]](#footnote-12) Met de Europese strategie voor het stadsmilieu wil de Europese Commissie door middel van het milieubeleid de duurzaamheid van steden versterken. Eén van de doelen van de Europese Commissie is het beperken van geluidsoverlast en het tegengaan van geluidstoename.[[13]](#footnote-13) Deze doelstelling wil de Commissie behalen door middel van het opstellen van regelgeving welke nageleefd moet worden door de lidstaten. Een voorbeeld hiervan is Richtlijn 2002/49/EG inzake evaluatie en beheersing van omgevingslawaai, ook wel de Richtlijn omgevingslawaai. In deze Richtlijn worden geen bindende geluidsnormen genoemd, maar wordt gestreefd naar een gemeenschappelijke aanpak in Europa om de schadelijke gevolgen als gevolg van omgevingslawaai te voorkomen. In Nederland is de Richtlijn omgevingslawaai geïmplementeerd in onder andere de Wet geluidshinder.[[14]](#footnote-14)

De Wet geluidhinder beschermt geluidgevoelige functies tegen geluidhinder wat afkomstig is van bijvoorbeeld wegverkeer, spoorwegen en industrie. Voorbeelden van geluidsgevoelige functies zijn woningen, schoolgebouwen en ziekenhuizen.[[15]](#footnote-15) In de wet is voorgeschreven dat er bij het opstellen van een bestemmingsplan een zogenaamde ‘zone’ moet worden vastgesteld rondom een locatie welke de bestemming industrieterrein, weg of spoorweg heeft. Deze zone bakent de geluidszone rond een geluid producerende activiteit af. De afmetingen waar de zones rondom wegen en spoorzones aan moeten voldoen, zijn vastgelegd in respectievelijk artikel 74 van de Wet geluidhinder en de Regeling zonekaart spoorwegen geluidhinder.

Binnen de in het bestemmingsplan vastgelegde zones mag de geluidsbelasting niet boven een geluidsniveau gemeten in dB(A)[[16]](#footnote-16) komen. Deze maximale geluidsbelasting is vastgelegd in de het Besluit geluidhinder. Zo in artikel 2.1 van dit besluit bepaald dat de grenswaarde voor geluidsbelasting door industrieterreinen 50 dB(A) is. In het geval van geluidsbelasting door wegen moet worden gekeken naar artikel 3.1 en geldt een grenswaarde van 48 dB(A). Bij geluidsbelasting door spoorwegen geldt volgens artikel 4.9 een maximum grenswaarde van 55 dB(A) wanneer er woningen zijn gesitueerd binnen de zone, 52 dB(A) wanneer er geluidsgevoelige gebouwen anders dan woningen gesitueerd zijn binnen de zone en 55 dB(A) wanneer er sprake is van een geluidsgevoelig terrein zoals bedoeld in artikel 1 van de Wet geluidshinder[[17]](#footnote-17) binnen de zone.

De huidige wetgeving biedt mogelijkheden om in bepaalde situaties af te wijken van bovenstaande standaardwaardes. Op grond van artikel 110a van de Wet geluidhinder is het College van b&w bevoegd om binnen de grenzen van de gemeente hogere waardes voor de ten hoogste toelaatbare geluidsbelasting vast te stellen. Op deze mogelijkheid is de uniforme openbare voorbereidingsprocedure (uov) uit afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) van toepassing. Dit betekent dat het College van b&w een ontwerp van het besluit om hogere waardes vast te stellen ter inzage moet leggen (artikel 3:11 Awb), een melding moet publiceren dat het ontwerpbesluit te inzage ligt (artikel 3:12 Awb) en eenieder binnen zes weken een zienswijze tegen het ontwerpbesluit in kan dienen (artikel 3:15 jo. 3:16 Awb). Wat de uov procedure bijzonder maakt is dat niet alleen belanghebbende, maar iedereen het recht heeft om een zienswijze tegen een besluit in te dienen. Hoofdstuk 5 van het Besluit geluidhinder geeft nadere eisen aan het vaststellen van hogere waardes als bedoeld in artikel 110a van de Wet geluidhinder. Zo volgt uit artikel 5.4 van het Besluit dat er een uitgebreide motivatie moet worden gegeven en moet er worden onderzocht of er maatregelen kunnen worden genomen om de geluidsbelasting te verminderen.

Aan het vaststellen van hogere waardes zit ook een grens. In onderstaande tabellen is weergeven wat deze grenzen zijn:

|  |  |
| --- | --- |
| **Situatie** | **Maximale dB(A)** |
| Onderwijsgebouwen, ziekenhuizen of verpleeghuizen | 60 dB(A) |
| Verzorgingshuizen, psychiatrische inrichtingen en kinderdagverblijven | 55 dB(A) |
| Geluidsgevoelige terreinen | 55 dB(A) |
| Onderwijsgebouwen, ziekenhuizen of verpleeghuizen in geval van sanering | 65 dB(A) |
| Verzorgingshuizen, psychiatrische inrichtingen en kinderdagverblijven in geval van sanering | 60 dB(A) |

*Grenswaarden industrie artikel 2.2 en 2.3 Besluit geluidhinder*

|  |  |
| --- | --- |
| **Situatie** | **Maximale dB(A)** |
| Andere geluidsgevoelige gebouwen in buiten stedelijk gebied | 58 dB(A) |
| Andere geluidsgevoelige gebouwen in stedelijk gebied | 63 dB(A) |
| Geluidsgevoelige terreinen | 53 dB(A) |
| Andere dan de andere geluidsgevoelige gebouwen | 68 dB(A) |
| Onderwijsgebouwen, ziekenhuizen of verpleeghuizen in geval van sanering | 68 dB(A) |
| Verzorgingshuizen, psychiatrische inrichtingen en kinderdagverblijven in geval van sanering | 58 dB(A) |

*Grenswaarden wegen artikel 3.2, 3.4 en 3.6 Besluit geluidhinder*

|  |  |
| --- | --- |
| **Situatie** | **Maximale dB(A)** |
| Gevel van woningen | 68 dB(A) |
| Gevel andere geluidsgevoelige gebouwen | 68 dB(A) |
| Grens geluidsgevoelig terrein | 63 dB(A) |

*Grenswaarden spoorwegen artikel 4.10, 4.11 en 4.12 Besluit geluidhinder*

Naast bovenstaande grenswaarden, is het College van b&w bij het vaststellen van hogere waardes ook gehouden aan maximale binnenwaarden.

*Industrie:*

Uit artikel 2.4 en 2.5 van het Besluit geluidhinder volgt dat de binnenwaarden niet hoger dan 30 dB(A) of 35 dB(A) (afhankelijk van het type verblijfsruimte) mogen zijn in het geval van een geluidsbelasting boven de 50 dB(A), 35 dB(A) in het geval van andere dan in artikel 2.4 genoemde geluidsgevoelige gebouwen en er geldt een grenswaarde van 40 dB(A) wanneer door Onze Minister een hogere waarde is vastgesteld voor de betrokken woningen (artikel 111b lid 1 sub a jo. Artikel 63 lid 2 Wet geluidhinder).

*Wegen:*

Artikel 3.10 Besluit geluidhinder schrijft voor dat wanneer er een hogere geluidsbelasting dan 48 dB(A) voor een weg is vastgesteld, de binnenwaarden 28 dB(A) of 33 dB(A) (afhankelijk van het type verblijfsruimte) niet te boven mogen gaan. Wanneer de geluidsbelasting vanwege een weg op 1 maart 1986 hoger was dan 55 dB(A) mogen de binnenwaarden niet hoger dan 38 dB(A) of 43 dB(A) zijn (afhankelijk van het type verblijfsruimte).

*Spoorwegen:*

Indien bij spoorwegen een hogere geluidsbelasting dan 55 dB(A) is toegestaan, moet het College van b&w maatregelen nemen om ervoor te zorgen dat de binnenwaarde niet hoger dan 35 dB(A) zal zijn (artikel 4.24 lid 1 Besluit geluidhinder). In het geval van sanering is de maximale binnenwaarde vanwege spoorwegen 38 dB(A) of 43 dB(A). Dit is afhankelijk van het type verblijfsruimte (artikel 4.25 Besluit geluidhinder).

**2.2.3 Interimwet stad-en-milieubenadering**

Wanneer er sprake is van een zeer uitzonderlijke situatie, kan de gemeenteraad op grond van de Interimwet stad-en-milieubenadering (Interimwet) hogere geluidswaardes toestaan. De Interimwet is de opvolger van de Experimentenwet stad en milieu (Experimentenwet). De Experimentenwet gaf de gemeenteraad de bevoegdheid om in een klein aantal gevallen af te wijken van geluidsnormen. Waar afwijken van geluidsnormen onder de Experimentenwet alleen mogelijk was in vooraf vastgelegde stedelijke gebieden, is in de Interimwet de mogelijkheid gegeven om in het hele land af te wijken van geluidsnormen.[[18]](#footnote-18)

In artikel 4 lid 3 van de Interimwet is geregeld dat een afwijkingsbesluit moet worden genomen in drie stappen: in stap 1 moet de gemeenteraad nagaan of het knelpunt kan worden opgelost door het aanpakken van de bron van de milieubelasting. Wanneer dit niet het geval is moet er bij stap 2 worden gekeken of het knelpunt kan worden opgelost door de geldende wet- en regelgeving optimaal te benutten. Wanneer stap 1 en 2 geen oplossing bieden, kan er een stap-3 besluit worden genomen. Wanneer de gemeenteraad een stap-3 besluit wil nemen, moet zij de eisen uit artikel 5 en 6 van de Interimwet in acht nemen.

Wanneer de gemeenteraad met succes een stap-3 besluit heeft genomen, kan er van de in artikel 2 van de Interimwet genoemde wetgeving op het gebied van milieunormen voor bodem, geluid en lucht worden afgeweken. Afwijken van de milieunormen op grond van dit artikel is alleen mogelijk wanneer het vestigen van milieugevoelige bestemmingen en kleinschalige bedrijvigheid bij functievermenging van wonen en werken in het belang is van een zuinig en doelmatig ruimtegebruik is. Naast deze eis moet het stap-3 besluit ook bijdragen aan het bereiken van een optimale leefomgevingskwaliteit (artikel 4 lid 3 sub a Interimwet stad-en-milieubenadering).[[19]](#footnote-19)

Met een stap-3 besluit kan en mag niet zomaar afgeweken worden van elke wetgeving. In artikel 4 lid 1 van de Interimwet is opgesomd van welke wettelijke bepalingen er niet mag worden afgeweken. In dit artikel is onder andere opgenomen dat er niet mag worden afgeweken van de wettelijke milieunormen wanneer dit leidt tot een geluidsbelasting binnen een woning met gesloten ramen welke hoger is dan 33 dB(A).[[20]](#footnote-20) Deze maximale binnenwaarde van 33 dB(A) is de absolute grens wanneer er van de wettelijke geluidsnormen wordt afgeweken.

**2.2.4 Wet Milieubeheer & Activiteitenbesluit Milieubeheer**

Naast de Wet geluidhinder en de Interimwet zijn ook in de Wet milieubeheer en het Activiteitenbesluit Milieubeheer bepalingen opgenomen over geluidbelasting.

De Wet Milieubeheer is als het ware een juridisch middel om het milieu te beschermen.[[21]](#footnote-21) Onderstaande tabel is opgenomen in artikel 11.2 van de wet en bevat een voorkeuswaarde (50/55 dB(A)), een maximale waarde (65/70 dB(A)) en een binnenwaarde (36/41 dB(A)) die van toepassing zijn op wegen en spoorwegen.

|   | voorkeurswaarde | maximale waarde | binnenwaarde A | binnenwaarde B |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| wegen  | 50 | 65 | 36 | 41 |
| spoorwegen | 55 | 70 | 36 | 41 |

*Tabel voorkeurswaarden, maximale waarden en binnenwaarden artikel 11.2 Wet milieubeheer. Binnenwaarden A zijn van toepassing op geluidsgevoelige ruimten die gelegen zijn langs wegen die in gebruik zijn genomen na 1 januari 1982 en spoorwegen die in gebruik zijn genomen na 1 juli 1987. Binnenwaarden B zijn van toepassing op geluidsgevoelige ruimten welke niet onder binnenwaarde A vallen.*

In hoofdstuk 11 van de Wet Milieubeheer zijn ook bepalingen opgenomen over geluidproductieplafonds. Een geluidproductieplafond geeft aan wat de ten hoogste toegestane geluidproductie, veroorzaakt door een weg of spoorweg, is. Deze geluidproductieplafonds worden aangegeven op een geluidplafondkaart en gelden voor wegen die in het beheer zijn van het Rijk, de hoofdspoorwegen en de nog aan te leggen wegen en hoofdspoorwegen die in het beheer zijn van het Rijk (artikel 11.17 Wet Milieubeheer). Op deze geluidplafondkaart kunnen ook andere dan voornoemde wegen en spoorwegen worden aangegeven.[[22]](#footnote-22) Artikel 11.20 schrijft voor dat de beheerder van een weg of spoorweg er voor moet zorgen dat de geluidproductieplafonds worden nageleefd.

In het Activiteitenbesluit Milieubeheer zijn milieuregels voorgeschreven die van toepassing zijn op bedrijven. In het Activiteitenbesluit wordt een onderscheid gemaakt tussen type A-, type B- en type C-inrichtingen. In artikel 1.2 is opgesomd welk soort bedrijvigheid tot welk type inrichting behoort. Kort gezegd zijn type A- en type B-inrichtingen bedrijven die geen omgevingsvergunning aan hoeven te vragen voor hun bedrijfsactiviteiten. Type C-inrichtingen moeten hiervoor wel een vergunning aanvragen. Afdeling 2.8 van het Activiteitenbesluit Milieubeheer gaat in op de geluidbelasting regels voor type A- en type B-inrichtingen. In artikel 2.17 zijn voor deze bedrijven landelijk geldende normen vastgesteld. Artikel 2.17 lid 1 sub g schrijft voor dat de waarden uit de tabel niet van toepassing zijn op gevoelige objecten welke zijn gelegen op een gezoneerd industrieterrein.

|   | 07:00–19:00 uur | 19:00–23:00 uur | 23:00–07:00 uur |
| --- | --- | --- | --- |
| LAr,LT op de gevel van gevoelige gebouwen | 50 dB(A) | 45 dB(A) | 40 dB(A) |
| LAr,LT in in- en aanpandige gevoelige gebouwen | 35 dB(A) | 30 dB(A) | 25 dB(A) |
| LAmax op de gevel van gevoelige gebouwen | 70 dB(A) | 65 dB(A) | 60 dB(A) |
| LAmax in in- en aanpandige gevoelige gebouwen | 55 dB(A) | 50 dB(A) | 45 dB(A) |

*Tabel A uit artikel 2.17 Activiteitenbesluit Milieubeheer. De eerste twee rijen gaan in op de normen voor het langetijdgemiddelde beoordelingsniveau. De onderste twee rijen gaan in op het maximaal geluidsniveau.*

In artikel 2.17 van het Activiteitenbesluit Milieubeheer worden enkele uitzonderingen gegeven op de waardes uit bovenstaande tabel. Zo gelden voor inrichtingen gelegen op een bedrijventerrein de waarden uit onderstaande tabel C, en worden er uitzonderingen gegeven voor onder andere laad- en losactiviteiten, ligplaatsen voor woonboten en agrarische activiteiten.

|   | 07.00-19.00 uur | 19.00-23.00 uur | 23.00-07.00 uur |
| --- | --- | --- | --- |
| LAr,LT op de gevel van gevoelige gebouwen op het bedrijventerrein | 55 dB(A) | 50 dB(A) | 45 dB(A) |
| LAr,LT in in- en aanpandige gevoelige gebouwen op het bedrijventerrein | 35 dB(A) | 30 dB(A) | 25 dB(A) |
| LAmax op de gevel van gevoelige gebouwen op het bedrijventerrein | 75 dB(A) | 70 dB(A) | 65 dB(A) |
| LAmax in in- en aanpandige gevoelige gebouwen op het bedrijventerrein | 55 dB(A) | 50 dB(A) | 45 dB(A) |

*Tabel C uit artikel 2.17 Activiteitenbesluit Milieubeheer. De eerste twee rijen gaan in op de normen voor het langetijdgemiddelde beoordelingsniveau. De onderste twee rijen gaan in op het maximaal geluidsniveau.*

In afwijking van de waarden uit artikel 2.17, kan het bevoegd gezag op grond van artikel 2.20 van het Activiteitenbesluit Milieubeheer door middel van een maatwerkvoorschrift andere waarden vaststellen. Ook aan deze uitzonderingsmogelijkheid zit een maximum: de geluidbelasting binnen in geluidsgevoelige ruimten van gevoelige gebouwen die gelegen zijn in de geluidszone van de inrichting mag niet hoger zijn dan 35 dB(A).

**2.2.5. Conclusie**

In deze sub-paragraaf wordt een conclusie getrokken uit het juridisch kader dat is geschetst in paragraaf 2.2.. Met deze conclusie kan een antwoord worden gegeven op deelvraag 1: *“hoe is de bestuurlijke afwegingsruimte voor geluidsnormen in bestemmingsplannen nu geregeld?”.*

De eerste conclusie die op grond van de informatie uit paragraaf 2.2. kan worden gemaakt, is dat er op dit moment een grote verscheidenheid aan regelgeving voor geluid is in Nederland. De Wet geluidhinder, de Interimwet stad-en-milieubenadering, de Wet Milieubeheer en het Activiteitenbesluit Milieubeheer schrijven allemaal regels en uitzonderingen op de regels voor. Indien men een ontwikkeling mogelijk wil maken, dient zij al deze wetgeving hierbij in acht te nemen.

Wat betreft de bestuurlijke afwegingsruimte van gemeenten voor geluidsnormen in bestemmingsplannen kan de volgende conclusie worden getrokken: de huidige wetgeving biedt geen bestuurlijke afwegingsruimte. Allereerst is het niet mogelijk om geluidsnormen op de nemen in een bestemmingsplan. Daarnaast zijn er weliswaar uitzonderingen mogelijk op de voorkeurswaarden, maar ook aan deze uitzonderingen zitten grenswaarden die in de wetgeving zijn vastgelegd. De wettelijk vastgelegde geluidsnormen gelden voor heel Nederland en het is dan ook niet mogelijk voor gemeenten om per gebied te bepalen welke geluidsnormen zij willen hanteren.

**2.3 Bestuurlijke afwegingsruimte voor geluidsnormen onder de Crisis- en herstelwet**

In deze paragraaf wordt ingegaan op de bestuurlijke afwegingsruimte voor geluidsnormen onder de Crisis- en herstelwet. Voor het gemak is deze paragraaf verdeeld in de volgende sub-paragrafen: inleiding Crisis- en herstelwet, bestemmingsplannen met verbrede reikwijdte en geluidsnormen in bestemmingsplannen met verbrede reikwijdte. Aan het einde van deze paragraaf wordt een conclusie gegeven, waarmee deelvraag 2 wordt beantwoord.

**2.3.1 Inleiding Crisis- en herstelwet**

Op 16 maart 2010 is de Wet houdende regels met betrekking tot versnelde ontwikkeling en verwezenlijking van ruimtelijke en infrastructurele projecten, ook wel de Crisis- en herstelwet (Chw) door de Eerste Kamer aangenomen.[[23]](#footnote-23) De Chw is in eerste instantie in het leven geroepen om, haar naam zegt het al, de economische crisis in Nederland te herstellen. Op 17 juli 2010 is het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet (Besluit uitvoering Chw) in werking getreden.[[24]](#footnote-24) In dit besluit, ook wel de eerste tranche van het Besluit uitvoering Chw, zijn projecten aangewezen waarbij op grond van artikel 2.4 van de Chw kan worden afgeweken van bepaalde wettelijke bepalingen.

In artikel 2.4 van de Chw is opgenomen dat er bij wijze van een experiment kan worden afgeweken van de volgende wetgeving:

* De Elektriciteitswet 1998;
* De Warmtewet;
* De Waterwet (gedeeltelijk);
* De Wet algemene bepalingen omgevingsrecht;
* De Wet ammoniak en veehouderij;
* De Wet bodembescherming;
* De Wet geluidhinder;
* De Wet geurhinder en veehouderij;
* De Wet inzake de luchtverontreiniging;
* De Wet milieubeheer (gedeeltelijk);
* De Wet ruimtelijke ordening en
* De Woningwet.

Hetzelfde artikel geeft aan dat er alleen van bovenstaande wetgeving kan worden afgeweken, indien dit experiment “*bijdraagt aan innovatieve ontwikkelingen en voldoende aannemelijk is dat uitvoering ervan bijdraagt aan het bestrijden van de economische crisis en aan de duurzaamheid”.* Echter heeft de ABRvS in afwijking van deze bepaling in 2010 bepaald dat het voor de toepassing van de Chw niet van belang is of een project bijdraagt aan een maatschappelijk of economisch belang. Zij heeft geoordeeld dat de Chw te allen tijde van toepassing is wanneer een project deel uitmaakt van een categorie uit bijlage I of een project uit bijlage II van de Chw.[[25]](#footnote-25) Categorieën uit bijlage I van de Chw zijn onder andere projecten gericht op duurzame energie (artikel 1 bijlage I Chw), de aanleg of wijziging van hoofdwegen (artikel 5 bijlage I Chw) en de realisatie van luchthavens (artikel 6 bijlage I Chw).

Lid 3 van artikel 2.4 van de Chw bepaalt dat er in een algemene maatregel van bestuur (AMvB) moet worden vastgelegd a) welke afwijkingen van de in lid 1 genoemde wetten zijn toegestaan, b) hoe lang deze afwijking maximaal mag duren en c) op welke wijze vastgesteld wordt of een afwijking haar doel beantwoordt en of de duur van de afwijking aangepast moet worden.[[26]](#footnote-26) De AMvB die in het kader hiervan is vastgesteld, is het Besluit uitvoering Chw.

Paragraaf 3 van het Besluit uitvoering Chw werkt artikel 2.4 van de Chw verder uit. Zo geven artikelen 3 tot en met 6n bepalingen over specifieke projecten waarbij van bepaalde wetgeving mag worden afgeweken. In artikel 7 is vastgelegd dat de minister van Infrastructuur en Waterstaat (voorheen genoemd het ministerie van Infrastructuur en Milieu) jaarlijks in een voortgangsrapportage aangeeft of de experimenten die zijn gedaan op grond van artikel 2.4 lid 1 van de Chw voldoende bijdragen aan de doelstelling van die wet. Met deze voortgangsrapportage wordt ook uitvoering gegeven aan het verplichte uit artikel 2.4 lid 3 sub c van de Chw.

**2.3.2 Bestemmingsplannen met verbrede reikwijdte**

Artikel 7c van het Besluit uitvoering Chw is op 13 mei 2014[[27]](#footnote-27) in het leven geroepen om een wettelijke grondslag te geven voor een verbreed bestemmingsplan, ook wel een bestemmingsplan met verbrede reikwijdte genoemd. Dit bestemmingsplan met verbrede reikwijdte is een voorloper op wat later onder de Omgevingswet zal uitmonden tot een Omgevingsplan.[[28]](#footnote-28) Waar in reguliere bestemmingsplannen in de zin van artikel 3.1 van de Wro uitsluitend rekening gehouden dient te worden met het bewerkstelligen van “een goede ruimtelijke ordening”, kunnen er in een bestemmingsplan met verbrede reikwijdte op grond van lid 1 van artikel 7c Besluit uitvoering Chw ook regels worden opgenomen over de fysieke leefomgeving. Wanneer er regels worden opgenomen over de fysieke leefomgeving moeten deze strekken tot het *“bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit”* en het *“doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke functies”.* Inmiddels zijn er over heel Nederland tientallen gemeenten die gebruik maken van het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte om zo hun gewenste ontwikkeling te verwezenlijken.

**2.3.3 Afwijken van geluidsnormen in bestemmingsplannen met verbrede reikwijdte**

Op grond van artikel 2.4 lid 1 sub g en j van de Chw mag er in bestemmingsplannen met verbrede reikwijdte worden afgeweken van bepaalde wettelijke bepalingen voor geluidsnormen. De exacte bepalingen over geluid waar van mag worden afgeweken, zijn uitgewerkt in artikel 2a van het Besluit uitvoering Chw. Afwijken is mogelijk om het geval van:

* Artikel 2.14 lid 1 sub c onder 2 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo);
* De normen voor de ten hoogste toelaatbare geluidsbelasting langs industrieterreinen als opgenomen in hoofdstuk V van de Wet geluidshinder;
* De normen voor de ten hoogste toelaatbare geluidsbelasting langs wegen als opgenomen in hoofdstuk VI van de Wet geluidhinder, en
* De normen voor de ten hoogste toelaatbare geluidsbelasting langs spoorwegen als opgenomen in artikel 4.9 tot en met 4.16 van het Besluit geluidhinder.

Aan bovenstaande afwijkingsmogelijkheden zit een grens: artikel 2.3 lid 7 sub f van de Chw schrijft voor dat wanneer er afgeweken wordt van de bepalingen uit de Wet geluidhinder, deze afwijking niet mag leiden tot een hogere geluidsbelasting dan de absolute maximale binnenwaarde van 33 dB(A).

Naast de Chw en het Besluit uitvoering Chw biedt artikel 2.19 van het Activiteitenbesluit Milieubeheer een mogelijkheid om af te wijken van de huidige milieunormen. Dit artikel zal alleen gaan gelden voor bestemmingsplannen met verbrede reikwijdte (artikel 7c lid 12 Besluit uitvoering Chw). Omdat de definitieve tekst van artikel 2.19 nog niet bekend is, zal hier in dit rapport niet verder op worden ingegaan.

Naast algemene afwijkingen voor alle bestemmingsplannen met verbrede reikwijdte, biedt het Besluit uitvoering Chw aan een drietal plangebieden extra mogelijkheden. Deze plangebieden worden genoemd in artikel 7d, en zijn de Binckhorst in Den Haag, het Hembrugterrein in Zaanstad en het Bergwijkpark in Diemen. In deze gebieden mag de gemeenteraad besluiten om voor een periode van maximaal 10 jaar af te wijken van:

* artikel 45 lid 1 van de Wet geluidhinder, met een maximum van 65 dB(A) voor woningen in het stedelijk gebied;
* artikel 83 lid 1 van de Wet geluidhinder, met een maximum van 63 dB(A) en
* artikel 3.2 lid 1 onder b van het Besluit geluidhinder, met een maximum van 68 dB(A).

**2.3.4 Conclusie**

In deze sub-paragraaf wordt een conclusie geschetst op grond van het juridisch kader zoals dat in paragraaf 2.3 uiteengezet is. Door middel van deze conclusie kan een antwoord worden gegeven op deelvraag 2: *“welke bestuurlijke afwegingsruimte voor geluidsnormen is er op grond van de Crisis- en herstelwet?”.*

Op basis van het geschetste juridisch kader omtrent de Chw en het Besluit uitvoering Chw, kan worden geconcludeerd dat de Chw meer bestuurlijke afwegingsruimte voor geluidsnormen aan gemeenten biedt. Zo hebben gemeenten de mogelijkheid om in een bestemmingsplan met verbrede reikwijdte geluidsnormen op de nemen, wat in reguliere bestemmingsplannen over het algemeen niet mogelijk is. Daarnaast mogen gemeenten in een bestemmingsplan met verbrede reikwijdte afwijken van enkele huidige milieuwetgeving. Echter zitten ook hier grenzen aan. Eén van die grenzen is dat de geluidswaarden binnen in ruimten met gesloten ramen niet boven de 33 dB(A) mogen komen. Deze waarde is in lijn met de maximale binnenwaarden uit de huidige wetgeving: 33 dB(A) tot 43 dB(A) afhankelijk van het soort geluidsbron en het type verblijfsruimte. Aan de grenzen van de bestuurlijke afwegingsruimte van gemeenten voor geluidsnormen is door de Chw dus weinig veranderd ten opzichte van de huidige wetgeving.

**2.4 Bestuurlijke afwegingsruimte voor geluidsnormen onder de Omgevingswet**

In deze paragraaf wordt ingegaan op de bestuurlijke afwegingsruimte van gemeenten voor geluidsnormen onder de Omgevingswet. In de eerste sub-paragraaf wordt een inleiding gegeven op de Omgevingswet. Vervolgens wordt een uitleg gegeven over het opnemen van omgevingswaarden in een Omgevingsplan. Om het juridisch kader compleet te maken worden in sub-paragraaf 3 en 4 het Besluit kwaliteit leefomgeving en de Aanvullingswet- en het Aanvullingsbesluit geluid behandeld. Aan het einde van deze paragraaf zal een sub conclusie worden gegeven waarmee deelvraag 3 wordt beantwoord.

**2.4.1 Inleiding Omgevingswet**

In paragraaf 2.3 zijn de experimenteer mogelijkheden onder de Chw en het Besluit uitvoering Chw besproken. Deze mogelijkheden zijn voorlopers op de Omgevingswet die op 1 januari 2021 in werking moet treden. In artikel 1:3 van de Omgevingswet zijn haar doelstellingen opgenomen. Deze doelstellingen sluiten aan bij artikel 7c lid 1 van het Besluit uitvoering Chw, namelijk *“het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit”* en het *“op een doelmatige wijze beheren, gebruiken en ontwikkelen van een fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke functies”.* Een begrip wat in de Omgevingswet veelvuldig voorkomt is het begrip ‘de fysieke leefomgeving’. Wat dit begrip inhoudt is opgesomd in artikel 1:2 van de Omgevingswet: bouwwerken, de infrastructuur, de watersystemen, het water, de bodem, de lucht, de landschappen, de natuur, het cultureel erfgoed en het werelderfgoed. Deze lijst is niet limitatief, om te voorkomen dat er een discussie zou kunnen ontstaan of een regel uit bijvoorbeeld een omgevingsplan onderdeel uitmaakt van de fysieke leefomgeving. Een voorbeeld hiervan is dat iemand zou kunnen beweren dat een dode boom niet onder het begrip ‘natuur’ valt en daarom geen onderdeel van de fysieke leefomgeving is. Dit zou betekenen dat er voor het kappen van de betreffende boom geen kapvergunning nodig is.[[29]](#footnote-29)

Een veel gehoord begrip in de wereld van het omgevingsrecht is ‘het mengpaneel’. Het mengpaneel is ontworpen in het kader van de Omgevingswet en illustreert de bestuurlijke afwegingsruimte van gemeenten voor milieunormen. Het principe van het mengpaneel is dat de milieunormen door middel van “schuifjes” in kunnen worden gesteld. Voor lucht en externe veiligheid gelden hierin vaste waarden. Voor geluid, trilling, geur veehouderijen en bodem geldt een stadaard waarde en een maximale waarde. Ook is er voor gemeenten deels vrije regelruimte. De milieunorm die op dit moment in het mengpaneel in de vrije regelruimte is opgenomen, is licht. Het idee is dat de milieunormen in het mengpaneel (met uitzondering van lucht en externe veiligheid) met elkaar gecompenseerd kunnen worden. Wanneer het ene schuifje omlaag geschoven wordt, mag een ander schuifje omhoog. Uit de praktijk blijkt dat gemeenten er niet voor kiezen om op deze manier milieunormen met elkaar te compenseren. Dit zal nader besproken worden in de resultaten van de interviews in hoofdstuk 3 van dit rapport.



*Het mengpaneel milieu[[30]](#footnote-30)*

**2.4.2 Omgevingswaarden in het Omgevingsplan**

In sub-paragraaf 2.4.1 zijn doelstellingen van de Omgevingswet genoemd. Om deze doelstellingen te bewerkstellingen, zijn in afdeling 2.3 van de wet bepalingen opgenomen over omgevingswaarden. Omgevingswaarden drukken uit wat de staat of kwaliteit van de fysieke leefomgeving is, wat de toelaatbare belasting door activiteiten is en wat de toelaatbare concentratie en depositie[[31]](#footnote-31) is. Het is aan de overheden om ervoor te zorgen dat de omgevingswaarden en daarmee de doelstellingen van de Omgevingswet worden behaald. In artikel 2.14 van de Omgevingswet is opgenomen dat het Rijk dit doet door middel van het opnemen van omgevingswaarden in het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl). Provincies moeten omgevingswaarden opnemen in omgevingsverordeningen (artikel 2.12 Omgevingswet) en gemeenten leggen omgevingswaarden vast in omgevingsplannen (artikel 2.11 Omgevingswet).

**2.4.3 Besluit kwaliteit leefomgeving[[32]](#footnote-32)**

Het Bkl is één van de vier AMvB’s die ter uitwerking van de Omgevingswet is ontworpen. In het Bkl zijn regels opgenomen waar overheidsorganen zich aan moeten houden bij het uitoefenen van hun taken en bevoegdheden op het gebied van het milieu, het water, de ruimte, het erfgoed, de natuur en de infrastructuur. In het Bkl zijn onder andere artikelen 2.11, 2.12 en 2.26 van de Omgevingswet uitgewerkt.[[33]](#footnote-33)

Artikel 2.11 van de Omgevingswet schrijft voor dat er in een omgevingsplan geen omgevingswaarden kunnen worden opgenomen welke afwijken van de omgevingswaarden zoals opgenomen in een AMvB (het Bkl), tenzij de AMvB anders bepaald. Dezelfde bepaling is in artikel 2.12 van de Omgevingswet opgenomen voor omgevingsverordeningen. Artikel 2.26 van de Omgevingswet zegt dat er regels gesteld moeten worden over programma’s als bedoeld in paragraaf 3.2.2 van die wet. Deze verplichte programma’s zijn in lijn met de verplichte actieplannen uit artikel 8 van de Europese richtlijn Omgevingslawaai.[[34]](#footnote-34) Artikel 3.6 van de Omgevingswet schrijft voor wat de verplichte programma’s voor gemeenten zijn:

***Artikel 3.6 (verplichte programma’s gemeente)***

*1. Het college van burgemeester en wethouders van een gemeente, gelegen in een door Onze Minister aangewezen agglomeratie als bedoeld in artikel 3, onder k, van de richtlijn omgevingslawaai, stelt het actieplan, bedoeld in artikel 8 van die richtlijn, vast voor de volgende geluidbronnen:*

*a. alle wegen,*

*b. alle spoorwegen,*

*c. belangrijke luchthavens als bedoeld in artikel 3, onder p, van die richtlijn,*

*d. een activiteit of een samenstel van activiteiten, waarvoor een regel als bedoeld in artikel 2.22, eerste lid, of 2.24, eerste lid, of paragraaf 4.1.1 voor de geluidbelasting is gesteld.*

*2. Het actieplan wordt vastgesteld aan de hand van de voor die geluidbronnen op grond van artikel 20.17 vastgestelde geluidbelasting-kaarten.*

*Artikel 3.6 van de Omgevingswet*

In afdeling 4.3 van het Bkl is uitgewerkt wat de actieplannen voor geluid moeten bevatten. Zo zegt artikel 4.22 van het besluit dat een actieplan plandrempels moet bevatten in de vorm van geluidsbelasting Lden (dag-avond-nacht-geluidsbelasting indicator: geluidshinder gemeten over een etmaal)[[35]](#footnote-35) en geluidsbelasting Lnight (nacht-geluidsbelasting indicator: geluidshinder gedurende de nacht)[[36]](#footnote-36) op geluidgevoelige gebouwen en locaties.[[37]](#footnote-37) Artikel 4.23 Bkl is specifiek gericht op het actieplan voor geluid van gemeentes. In dit artikel is opgenomen dat er in het actieplan onder andere moet worden beschreven welk beleid er de komende vijf jaren wordt gevolgd om de geluidsbelasting van geluidsbronnen te beperken (sub e), een planning van de maatregelen welke de komende vijf jaren worden genomen om geluidsbelasting te verminderen (sub i) en de situaties waarbij de ten hoogste toelaatbare geluidsbelasting als in de Wet geluidhinder of de Wet luchtvaart wordt overschreden (sub k en l).

In hoofdstuk 5 van het Bkl zijn regels opgenomen over omgevingsplannen. Zo zijn in paragraaf 5.1.4.2 bepalingen opgenomen over geluidsbelasting op gevoelige gebouwen en locaties door activiteiten.[[38]](#footnote-38) De bepalingen uit deze paragraaf zijn echter niet van toepassing op geluidsgevoelige gebouwen of locaties die zijn gelegen op een industrieterrein en geluidsgevoelige gebouwen of locaties die in een omgevingsplan of omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit zijn toegelaten voor maximaal 10 jaar. Ook is paragraaf 5.1.4.2 niet van toepassing op activiteiten die worden verricht op een industrieterrein in de zin van de Wet geluidhinder en op het doorgaand verkeer op wegen, vaarwegen en spoorwegen (artikel 5.55 lid 2 sub a tot en met f Bkl). Uit de Nota van Toelichting bij het Bkl blijkt dat de regels omtrent geluidbelasting voor industrieterreinen, wegen en spoorwegen geregeld zullen worden in het Activiteitenbesluit geluid.[[39]](#footnote-39) Op het Activiteitenbesluit geluid zal in sub-paragraaf 2.4.4 nader worden ingegaan.

Artikel 5.56 en 5.57 van het Bkl specificeren wat geluidsgevoelige gebouwen, locaties en ruimten zijn. Een geluidgevoelig gebouw is onder andere een gebouw dat hoofdzakelijk bestaat uit onderwijsfuncties, woonfuncties of gezondheidszorgfuncties. Een geluidgevoelige locatie is onder andere een locatie voor een woonwagen. Een geluidgevoelige ruimte is onder andere een verblijfsruimte van een gebouw met een woonfunctie.

In artikel 5.59 Bkl is opgenomen dat een omgevingsplan ervoor moet zorgen dat de geluidsbelasting op geluidsgevoelige gebouwen en locaties door een activiteit aanvaardbaar moet zijn. Wanneer de geluidsbelasting door een activiteit aanvaardbaar is, wordt uitgelegd in artikel 5.64 Bkl: wanneer de standaardwaarden en de grenswaarden uit artikel 5.65 Bkl in acht worden genomen, is de geluidbelasting door een activiteit aanvaardbaar. Wanneer de bepalingen uit artikelen 5.66 en 5.67 Bkl of de bepalingen uit 5.68 Bkl in acht worden genomen, kan de geluidsbelasting aanvaardbaar zijn.

Zoals hiervoor is genoemd, geeft artikel 5.65 Bkl standaardwaarden voor toelaatbaar geluid op een geluidgevoelige ruimte of locatie en grenswaarden voor toelaatbaar geluid in geluidgevoelige ruimten in en aan geluidgevoelige gebouwen. Deze waarden moeten door gemeenten worden opgenomen in een omgevingsplan. In onderstaande tabellen treft u de standaardwaarden en grenswaarden uit artikel 5.65 Bkl.

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  | **07:00 – 19:00 uur** | **19:00 – 23:00 uur** | **23:00 – 07:00 uur** |
| Langtijdgemiddelde beoordelingsniveau LAr,LT als gevolg van activiteiten  | 50 dB (A) | 45 dB(A) | 40 dB(A) |
| Maximaal geluidniveau LAmax veroorzaakt door aandrijfgeluid van transportmiddelen  | -- | 70 dB(A) | 70 dB(A) |
| Maximaal geluidniveau LAmax veroorzaakt door andere piekgeluiden  | -- | 65 dB(A) | 65 dB(A) |

*Standaardwaarden toelaatbaar geluid op een geluidgevoelig gebouw of locatie (Tabel 5.65.1 Bkl)*

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  | **07:00 – 19:00 uur** | **19:00 – 23:00 uur** | **23:00 – 07:00 uur** |
| Langtijdgemiddelde beoordelingsniveau LAr,LT  | 35 dB (A) | 30 dB(A) | 25 dB(A) |
| Maximaal geluidniveau LAmax veroorzaakt door aandrijfgeluid van transportmiddelen  | -- | 55 dB(A) | 55 dB(A) |
| Maximaal geluidniveau LAmax veroorzaakt door andere piekgeluiden  | -- | 45 dB(A) | 45 dB(A) |

*Grenswaarden toelaatbaar geluid in geluidgevoelige ruimten in en aan geluidgevoelige gebouwen (Tabel 5.65.2 Bkl)*

 Artikelen 5.65 lid 2 tot en met 4, 5.66 en 5.67 Bkl geven uitzonderingsmogelijkheden op bovenstaande standaard- en grenswaarden. Voor een goed overzicht zijn de uitzonderingen uit artikelen 5.65 en 5.66 Bkl hieronder opgesomd:

* Bij een in het omgevingsplan toegelaten activiteit op een bedrijventerrein, kunnen de standaardwaardes uit tabel 3 verhoogd worden met 5 dB(A). Deze verhoogde waardes gelden alleen voor gebouwen en locaties op hetzelfde bedrijventerrein;
* Bij een in het omgevingsplan toegelaten activiteit op een agrarisch gebied, kunnen de standaardwaardes voor langtijdgemiddelde uit tabel 3 verlaagd worden met 5 dB(A). Deze verlaagde waardes gelden alleen voor gebouwen en locaties in hetzelfde agrarisch gebied;
* In een omgevingsplan kunnen andere waardes dan de standaardwaardes en uitzonderingen zoals hierboven genoemd op worden genomen;
* In een omgevingsplan kan een afwijkend maximaal geluidsniveau worden vastgesteld voor de periode tussen 7:00 en 19:00 uur;
* Het omgevingsplan kan bepalen dat de geluidswaardes ook gelden voor de gevel, de plaats of de begrenzing dichterbij gelegen dan bepaald in artikel 5.60 Bkl;
* Het omgevingsplan kan geheel of gedeeltelijk geen waardes bevatten en
* Het omgevingsplan kan bepalen dat de waardes niet gelden op bepaalde dagen of dagdelen in verband met festiviteiten.

In artikel 5.67 is een voorwaarde opgenomen voor het kunnen afwijken van de standaardwaardes uit artikel 5.65 Bkl: de waarden voor geluidgevoelige ruimten binnen geluidgevoelige gebouwen anders dan binnen in- en aanpandige geluidgevoelige gebouwen uit tabel 5.65.2 van het Bkl mogen niet worden overschreden.

Naast de uitzonderingen uit artikelen 5.65, 5.66 en 5.67 Bkl, geeft artikel 5.68 een algemene uitzondering op de regel: een omgevingsplan kan naast of in plaats van de waarden uit artikel 5.65 andere regels bevatten.

Indien gemeenten besluiten om in een omgevingsplan af te wijken van de standaardwaarden, moet er op grond van artikelen 3.2 en 3.46 van de Awb in combinatie met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur een goede motivering voor de afwijking worden gegeven. In deze motivering moet worden opgenomen waarom de hogere of lagere waarde gerechtvaardigd is.[[40]](#footnote-40)

In onderstaande figuur is geïllustreerd wat de mogelijkheden van de gemeente binnen haar bestuurlijke afwegingsruimte zijn.



*Figuur 1[[41]](#footnote-41)*

De voornoemde waarden zijn niet van toepassing op specifieke activiteiten zoals windturbines, windparken en schietbanen. De bepalingen voor deze activiteiten zijn opgenomen in paragraaf 5.1.4.2.3 van het Bkl. Zo is de standaardwaarde voor windparken en windturbines 47 dB Lden en 41 dBnight. In artikel 5.70 en 5.71 van het Bkl is opgenomen dat er alleen van deze waardes mag worden afgeweken wanneer deze afwijking aanvaardbaar is. Voor schietbanen geldt een standaardwaarde van 50 dB Bs,den[[42]](#footnote-42), waarvan mag wordt afgeweken tot 60 dB Bs,den in het geval van schietenbanen in de zin van artikel 3.332 van het Besluit activiteiten leefomgeving en 55 Bs,den voor andere schietbanen (artikel 5.72 Bkl).

Artikel 5.74 en paragraaf 5.1.4.3 van het Bkl zijn gereserveerd voor bepalingen omtrent geluid rondom spoorwegemplacementen[[43]](#footnote-43) en luchthavens. Uit de NvT van het Bkl en artikel 1.4 van de Omgevingswet blijkt dat de regels voor luchtvaart buiten de Omgevingswet vallen. Op een later moment zullen er in paragraaf 5.1.4.3 van het Bkl regels worden opgenomen over activiteiten rondom een luchthaven.[[44]](#footnote-44)

Om een goed overzicht te geven, zijn in onderstaand schema de hoofdlijnen van de geluidsregels in het Bkl weergegeven.

*Een schematische weergave van de hoofdlijnen van de geluidsregels in het Bkl[[45]](#footnote-45)*

**2.4.4 Aanvullingswet- en Aanvullingsbesluit geluid[[46]](#footnote-46)**

In de vorige paragraaf is besproken dat er in het Bkl geen regels worden gesteld voor geluid wat veroorzaakt wordt door activiteiten op industrieterreinen, doorgaande wegen en spoorwegen. Deze geluidsregels, nu nog vastgelegd in de Wet milieubeheer en de Wet geluidhinder, zullen worden opgenomen in de Aanvullingswet- en het Aanvullingsbesluit geluid. Waar de Wet geluidhinder en de Wet milieubeheer nu nog een verzameling van tientallen geluidsnormen zijn, zullen de Aanvullingswet- en het Aanvullingsbesluit een vereenvoudigd overzicht geven.[[47]](#footnote-47)

Met de Aanvullingswet geluid worden instructieregels voor geluid toegevoegd aan het Bkl. Deze wet is een uitwerking van het traject Swung-2: ‘Samenwerken in de Uitvoering van Nieuw Geluidbeleid’. Middels dit traject wordt de geluidregelgeving omtrent provinciale- en gemeentelijke wegen en industrieterreinen aangepast.[[48]](#footnote-48) Onder het traject Swung-2 is een tool ontwikkeld waarin in vijf stappen de effecten van geluid en de cumulatie daarvan op een nieuwbouwlocatie kunnen worden beoordeeld. Deze tool is te vinden op [www.omgevingengeluid.nl](http://www.omgevingengeluid.nl).

In de Aanvullingswet geluid wordt een instrument gegeven om de geluidbelasting veroorzaakt door industrieterreinen, wegen en spoorwegen te beheersen. Dit instrument is het geluidproductieplafond[[49]](#footnote-49): *“een geluidproductieplafond geeft de toegestane geluidproductie in Lden door wegen of spoorwegen aan”.[[50]](#footnote-50)* Onder de Omgevingswet worden geluidproductieplafonds ook toegepast op industrieterreinen.*[[51]](#footnote-51)* De Aanvullingswet schrijft voor dat er handvaten worden gegeven voor een integrale afweging binnen de bestuurlijke afwegingsruimte voor geluidsnormen. Deze handvaten worden gegeven in de vorm van geluidsnormen: voorkeurswaarden, maximum waarden en binnenwaarden. Zowel de uitwerking van het geluidproductieplafond als deze waarden zullen worden uitgewerkt in het Aanvullingsbesluit geluid.[[52]](#footnote-52)

*In onderstaande tabel zijn de voorkeurswaarden, maximum waarden en binnenwaarden als in het concept Aanvullingswet geluid weergegeven.*



*Tabel voorkeurswaarden, maximale waarden en binnenwaarden uit paragraaf 4.2 van het Concept Aanvullingswet geluid*

**\*** *Hierbij geldt 33 dB voor de realisatie van nieuwe woningen. Bij realisatie of aanpassing van een geluidbron bij bestaande woningen geldt 36 dB voor situaties die zijn ontstaan onder de werking van de Wet geluidhinder. 41 dB geldt voor situaties van vóór de Wet geluidhinder.*

**\*\*** *Specifiek voor industrielawaai zal de dosismaat Lden worden gecombineerd met een aanvullende nachtnormering (Lnight) waarmee in voorkomende gevallen het (slaap)verstorende effect van volcontinubedrijven kan worden ondervangen. Deze normen voor de nachtperiode liggen 10 dB lager dan de normen in Lden voor industrieterreinen.*

In de Aanvullingswet geluid wordt er naar gestreefd dat telkens de voornoemde voorkeurswaarden worden gehaald. Omdat dit niet altijd mogelijk is, kan het bevoegd gezag met een goede motivering en onderbouwing een hogere geluidswaarde vaststellen. Deze bestuurlijke afwegingsruimte heeft een grens: de geluidswaarde mag niet boven de voornoemde maximale waarden komen. De gestelde binnenwaarden zijn een extra bescherming voor de gezondheid: wanneer er een geluidswaarde hoger dan de voorkeurswaarden wordt vastgesteld, mag de geluidsbelasting niet boven de binnenwaarden uitkomen.[[53]](#footnote-53)

Eén van de ideeën van de Omgevingswet is om meer bestuurlijke afwegingsruimte voor milieunormen te geven. Deze bestuurlijke afwegingsruimte is noodzakelijk om gewenste maatschappelijke ontwikkelingen niet langer onmogelijk te maken. In dit kader biedt de Omgevingswet ook uitzonderingen op de regels voor geluidsnormen. In paragraaf 4.2 van de Aanvullingswet geluid worden de volgende overwegingen opgesomd:

* *“Vervangende nieuwbouw: woningen van slechte kwaliteit op locaties met een hoge geluidbelasting worden vervangen door nieuwe woningen die bouwkundig van betere kwaliteit zijn, zodat ondanks het hoge geluidniveau buiten toch een aanzienlijk beter leefniveau binnen de woningen ontstaat dan bij de oude woningen het geval was.*
* *Zeehavens: meer ruimte voor woningbouw nabij zeehavens, omdat de werkzaamheden, zoals containeroverslag, van zo’n aard en omvang zijn dat het nagenoeg onmogelijk is geluid beperkende maatregelen te treffen.*
* *Transformatie van kantoren en andere leegstaande gebouwen: hier is sprake van een nieuwe woonfunctie of andere geluidgevoelige functie in een bestaand gebouw, waardoor sturen op de locatiekeuze – waarmee normaliter het geluidniveau op de gevel van een nieuw object te beïnvloeden is – niet meer mogelijk is. Omdat het bovendien vaak ingewikkeld en kostbaar is om de bestaande gevel bouwkundig aan te passen, zal voor deze categorie bovendien de binnenwaarde van 41 dB voor bestaande situaties gelden. “*

Naast bovenstaande mogelijkheden worden ook de uitzonderingen uit de Crisis- en herstelwet en de Interimwet stad-en-milieubenadering toegevoegd aan de Omgevingswet.[[54]](#footnote-54)

Onder de Omgevingswet is een nieuwe tool voor initiatiefnemers ontwikkeld. Wanneer zij een geluidsgevoelig object (zoals een woning) willen realiseren, kan de initiatiefnemer in de tool de locatie opzoeken en bekijken of deze locatie zich binnen de zone van een geluidbron bevindt. Wanneer dit niet het geval is hoeft er voor de bouw van het geluidsgevoelig object geen akoestisch onderzoek plaats te vinden. Wanneer het nieuw te bouwen object wel binnen een geluidszone ligt, moet er een akoestisch onderzoek plaatsvinden, moeten de geluidsregels worden toegepast en moet er worden heroverwogen of de betreffende locatie wel de juiste is voor het object.[[55]](#footnote-55)

Eerder in deze paragraaf is gesproken over geluidproductieplafonds. In de Omgevingswet wordt er van uit gegaan dat er voor gemeentelijke wegen en lokale spoorwegen géén geluidproductieplafond wordt vastgesteld. De wijze waarop de geluidbelasting afkomstig van gemeentelijke wegen en lokale spoorwegen zal worden gemonitord, wordt uitgewerkt in het Aanvullingsbesluit geluid. In paragraaf 4.5 van de Aanvullingswet geluid wordt een verwachting geschetst van de wijze van monitoring: gemeenten zullen een basiskaart vaststellen waarin alle geluidemissie van gemeentelijke wegen en lokale spoorwegen is opgenomen. Deze basiskaart zal elke vijf jaar worden geëvalueerd. Hierbij wordt er gekeken wat de werkelijke geluidbelasting is en op welke locaties de gemeente maatregelen moet nemen. Wanneer er sprake is van een grootschalige ontwikkeling, zoals de aanleg van een woonwijk, zal de gemeente voorafgaand toetsen of de realisatie van het project geen knelpunten op het gebied van geluid met zich mee zal brengen.

Zoals in deze sub-paragraaf al enkele keren wordt genoemd, zullen veel regels uit de Aanvullingswet geluid worden uitgewerkt in het Aanvullingsbesluit geluid.[[56]](#footnote-56) In dit besluit wordt de focus gelegd op geluidbelasting afkomstig van gemeentelijke wegen en lokale spoorwegen. Daarnaast bevat het regels over overgangstermijnen, op welke wijze en onder welke voorwaarden er kan worden afgeweken van de geluidsnormen uit de Aanvullingswet geluid[[57]](#footnote-57), de cumulatie van geluid, sanering en geluidrelevante activiteiten.[[58]](#footnote-58)

*Status Aanvullingswet- en Aanvullingsbesluit geluid*

In de zomer van 2017 heeft de Raad van State advies uitgebracht over het wetsvoorstel Aanvullingswet geluid. Verwacht wordt dat dit voorstel in het voorjaar van 2018 wordt aangeboden aan de Tweede Kamer en in het najaar van 2018 aan de Eerste Kamer. In deze tijd wordt ook gewerkt aan het Aanvullingsbesluit geluid. Verwacht wordt dat er in de zomer van 2018 zal worden gestart met de toetsing en consultatie van het besluit en dat het begin 2019 zal worden aangeboden aan de Tweede Kamer.[[59]](#footnote-59)

**2.4.5 Conclusie**

In deze sub-paragraaf is een conclusie geformuleerd op basis van de informatie uit paragraaf 2.4. Met deze conclusie kan antwoord gegeven worden op deelvraag 3: “*Hoe is de bestuurlijke afwegingsruimte voor geluidsnormen in de Omgevingswet geregeld?”*

Uit het geschetste juridisch kader over geluidsnormen uit de Omgevingswet, het Bkl en de Aanvullingswet- en het Aanvullingsbesluit geluid, kan de conclusie worden getrokken dat er met de invoering van de Omgevingswet meer bestuurlijke afwegingsruimte voor geluidsnormen aan gemeenten wordt toegekend. Deze bestuurlijke afwegingsruimte uit zich in het feit dat de gemeente geluidsnormen op kan nemen in het Omgevingsplan. Het Bkl stelt hier de voorwaarde aan dat deze omgevingswaarden niet mogen afwijken van de omgevingswaarden zoals opgenomen in het Bkl, tenzij deze anders bepaalt.

Wanneer de gemeente geluidsnormen in het Omgevingsplan opneemt, moeten deze aanvaardbaar zijn: zij moeten voldoen aan de voorkeurswaarden en grenswaarden uit het Bkl. Op deze voorkeurswaarden zijn uitzonderingen mogelijk. Zo kunnen gemeenten bepalen dat zij geheel of gedeeltelijk geen geluidsnormen in het Omgevingsplan opneemt of dat zij afwijkt van de voorkeurswaarden. De grens ligt hier bij de binnenwaarden zoals genoemd in artikel 5.67 van het Bkl. Deze mogen niet overschreden worden. Wanneer een gemeente besluit om af te wijken van de voorkeurswaarden, moet zij hiervoor een motivatie en onderbouwing geven op grond van de Awb en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

Onder de Aanvullingswet geluid wordt het geluidproductieplafond voor industrieterreinen, doorgaande wegen en spoorwegen ingesteld. In het concept Aanvullingswet geluid is opgenomen wat in deze geluidproductieplafonds de voorkeurswaarden, maximale waarden en binnenwaarden moeten zijn. Alleen wanneer er een goede motivatie en onderbouwing wordt gegeven kan er een hogere waarde dan de voorkeurswaarde worden vastgesteld. De grens ligt hierbij bij de gestelde binnenwaarden.

Van de mogelijkheid om geheel af te wijken van de geluidsnormen is alleen sprake in het geval van vervangende nieuwbouw op locaties met een hoge geluidbelasting en woningbouw nabij een zeehaven. Indien er sprake is van een transformatie van kantoren en andere leegstaande gebouwen naar woningbouw, mag er een maximale binnenwaarde van 41 dB(A) gehandhaafd worden.

Andere afwijkmogelijkheden van hierboven besproken zullen worden opgenomen in het Aanvullingsbesluit geluid.

**3. Resultaten uit interviews**

**Inleiding**

In dit hoofdstuk worden de resultaten van de interviews uiteengezet. Met deze resultaten wordt een antwoord gegeven op deelvraag 4. Tijdens het onderzoek zijn er in totaal drie interviews met gemeenten en twee interviews met deskundigen op het gebied van het omgevingsrecht gehouden. In bijlage 1 van dit rapport zijn de interviewvragen opgenomen. Bijlage 2 geeft een overzicht van de resultaten uit de interviews en in bijlage 3 tot en met 8 zijn de transcripten opgenomen.

In paragraaf 3.1 tot en met 3.4 wordt globaal ingegaan op het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte: wat waren de overwegingen, welk proces is er gevolgd, wat waren de knelpunten en wat is de status van het plan. Op te merken is dat interviewvragen 4 en 5 in deze paragraaf samengevoegd zijn onder 3.4. Paragraaf 3.5 tot en met 3.11 gaan dieper in op de bestuurlijke afwegingsruimte voor geluidsnormen in bestemmingsplannen met verbrede reikwijdte, de afwegingen die zijn gemaakt, het mengpaneel, de grenzen van de bestuurlijke afwegingsruimte, de verschillen tussen de huidige wetgeving en de Omgevingswet en de voor- en nadelen van bestuurlijke afwegingsruimte. Aan deskundigen is de vraag gesteld of zij verwachten dat gemeenten veel gebruik zullen maken van de bestuurlijke afwegingsruimte voor geluidsnormen. De resultaten hiervan wordt in paragraaf 3.12 besproken. Afsluitend wordt in paragraaf 3.13 een sub conclusie gegeven waarmee deelvraag 4 van dit onderzoek wordt beantwoord.

**3.1 Overwegingen voor deelname aan pilot**

Wanneer aan gemeenten gevraagd werd wat hun overwegingen waren om deel te nemen aan de pilot voor bestemmingsplannen met verbrede reikwijdte, kwam vooral naar voren dat zij speelruimte nodig hadden om het gebied naar hun wens te kunnen ontwikkelen. Daarnaast werd ook aangegeven dat gemeenten de wens hadden om te experimenteren met de mogelijkheden uit de Omgevingswet, voor deze in werking treedt.

**3.2 Proces vaststellen bestemmingsplan met verbrede reikwijdte**

Aan gemeenten is de vraag gesteld welk proces zij hebben gevolgd bij het vaststellen van het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte. Het antwoord hierop was dat het vooral een lang proces was met veel communicatie, zowel intern als extern. Bewoners en gebruikers van de locatie worden meer betrokken bij het proces dan bij het vaststellen van een “normaal” bestemmingsplan. Intern waren er soms concessies nodig, daar waar partijen verschillende belangen hadden. Ook geven de gemeenten aan dat de uiteindelijke beslissing over het plan bij de gemeenteraad ligt, en je hen daarom vanaf begin af aan moet meenemen in het proces. Belangrijk in het proces is om eerst de basis ingrediënten op orde te brengen: hoe ziet mijn gebied er nu uit, wat wil ik en wat is daar voor nodig.

**3.3 Knelpunten vaststellen bestemmingsplan met verbrede reikwijdte**

Een belangrijk knelpunt wat gemeenten zien bij het vaststellen van het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte, is dat er een verandering in denkwijze moet komen. Daarnaast geven gemeenten aan dat het lastig is om te kunnen werken met de tools die de Omgevingswet biedt, terwijl deze tools niet mogelijk zijn onder de huidige wetgeving. Gemeenten voelen zich beperkt in hun mogelijkheden door de huidige wetgeving.

**3.4 Status & toetsing Raad van State**

De vraag over de status van het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte is, logischerwijs, door alle gemeenten verschillend beantwoord. Gemeente Ridderkerk geeft aan dat een concept van hun plan ter inzage heeft gelegen. Op dit concept zijn niet veel reacties gekomen, en de gemeente verwacht niet dat het definitieve plan getoetst moet worden door de Raad van State.

Het plan van gemeente Zaanstad lag ten tijde van het interview ter inzage. Zij verwachten dat er beroepen tegen het plan komen, en dat het getoetst zal worden door de Raad van State.

Het plan van de gemeente Den Haag ligt ter beoordeling bij de Gemeenteraad.

**3.5 Bestuurlijke afwegingsruimte geluidsnormen**

Aan gemeenten en deskundigen is de vraag gesteld van welke bestuurlijke afwegingsruimte voor geluidsnormen er in het plan gebruik wordt gemaakt. Deze bestuurlijke afwegingsruimte wordt op verschillende manieren ingevuld. Zo heeft gemeente Ridderkerk alleen gebruik gemaakt van de mogelijkheid om geluidsnormen in het bestemmingsplan op te nemen. Gemeente Zaanstad gaat hier verder in: zij hebben maatregelen genomen vanuit een stap-3 besluit en deze voor een groter gebied laten gelden. Gemeente Den Haag heeft gebruik gemaakt van de mogelijkheid om per gebied binnen het project geluidsnormen in het plan op te nemen. Zij geven aan dat zij niet afwijken van de normen uit de huidige wetgeving en dat dit naar hun idee op dit moment ook niet mogelijk is.

**3.6 Afwegingen bestuurlijke afwegingsruimte**

Aan gemeenten en deskundigen is gevraagd welke afwegingen er worden gemaakt bij het vastleggen van de bestuurlijke afwegingsruimte voor geluidsnormen. Hieruit kwam naar voren dat er eerst bepaald moet worden wat de huidige situatie van de geluidsnormen is en wat de ideale situatie zou zijn. Daarbij speelt een rol welke functies er in het gebied gewenst worden (wonen, industrie etc.) en hoe de locatie gelegen is.

**3.7 Mengpaneel**

Een belangrijke tool die voortvloeit uit de Omgevingswet, is het mengpaneel. Aan gemeenten en deskundigen is gevraagd op welke wijze zij gebruik maken van het mengpaneel. In de antwoorden van de geïnterviewden viel op dat zij geen gebruik maken van het mengpaneel in de zin van ‘het ene schuifje gaat omlaag, dus het andere schuifje kan omhoog’. De geïnterviewden zijn er geen voorstander van om milieuaspecten met elkaar te compenseren. Elk “schuifje” wordt los van elkaar ingevuld, waaruit een gebiedsambitie voortvloeit.

**3.8 Grenzen bestuurlijke afwegingsruimte**

Een belangrijke vraag in dit onderzoek is wat de grenzen van de bestuurlijke afwegingsruimte voor geluidsnormen zijn. Aan gemeenten en deskundigen is gevraagd wat zij denken dat deze grens op dit moment is. Hier wordt genoemd dat de grenswaarden hoogstwaarschijnlijk in de Aanvullingswet- en het Aanvullingsbesluit geluid komen, echter is dit niet met zekerheid te zeggen omdat de definitieve tekst van deze wet en dit besluit nog niet bekend is. De grenzen die op dit moment gelden liggen volgens de geïnterviewden in de “oude” wetgeving (lees: Wet Geluidhinder, Interimwet Stad- en Milieu) in combinatie met artikel 7c van de Crisis- en herstelwet. Voor de geïnterviewden is het belangrijk dat de gezondheid van de mens voorop wordt gesteld bij het vaststellen van milieunormen.

**3.9 Knelpunten gebruik bestuurlijke afwegingsruimte geluidsnormen**

Omdat de Omgevingswet en de daaruit voortvloeiende mogelijkheden nieuw zijn, is het belangrijk om te weten waar aan de toekomst nog aan gewerkt moet worden. Om dit in kaart te brengen is aan deskundigen gevraagd tegen welke knelpunten zij aanlopen bij het gebruik van de mogelijkheden voor meer bestuurlijke afwegingsruimte voor geluidsnormen. Eén van de knelpunten die wordt genoemd is dat het echt niet, zoals de Omgevingswet wel beoogt, eenvoudiger wordt: elke situatie bekijken we apart, maar uiteindelijk moet er wel één Omgevingsplan komen. “*Hoe meer uitzonderingen, hoe lastiger dit uit te leggen is”.* Een ander knelpunt wat wordt genoemd heeft betrekking op bedrijven die meerdere vestigingen in Nederland hebben: het bedrijf wil zich overal in Nederland kunnen vestigen, maar treft hierdoor verschillende geluidsnormen en moet zich op elke locatie aanpassen.

**3.10 Verschillen huidige wetgeving en Omgevingswet**

Aan gemeenten is gevraagd welke verschillen zij ervaren tussen het werken met de huidige wetgeving en het werken met de mogelijkheden uit de Omgevingswet. Het grootste verschil wat genoemd wordt, en wat ook te verwachten was, is de mogelijkheid om maatwerk te leveren. Een ander verschil is dat een deel van de verantwoordelijkheid van de gemeentes bij initiatiefnemers komt te liggen.

**3.11 Voordelen aanscherpen en versoepelen geluidsnormen**

Aan gemeenten en deskundigen is gevraagd wat volgens hen de voordelen zijn van de mogelijkheid om geluidsnormen per gebied te verscherpen of versoepelen. Een voordeel wat genoemd wordt, wat ook als één van de grootste verschillen bestempeld werd, is dat er maatwerk geleverd kan worden. Hierdoor zijn er meer mogelijkheden om te bepalen wat er écht bij een locatie past.

**3.12 Nadelen bestuurlijke afwegingsruimte**

Naast voordelen, zijn er ook nadelen aan de mogelijkheid om geluidsnormen per gebied te kunnen verscherpen of versoepelen. Een nadeel wat door gemeenten en deskundigen wordt genoemd is dat er minder houvast is. Er wordt geëxperimenteerd en je moet afwachten of jouw plan geaccepteerd wordt. Ook wordt genoemd dat je afhankelijk wordt van de gemeenteraad, al wordt dit niet gezien als een nadeel voor iedereen. Dat alle milieunormen in één plan worden opgenomen wordt ook deels als een nadeel gezien: het wordt er niet eenvoudiger op. Daarnaast is, in tegenstelling tot een bestemmingsplan, het Omgevingsplan niet uniform. Dit zal het lastig maken om snel in te kunnen zien welke bepaling er voor een gebied geldt,

**3.13 Gebruik van bestuurlijke afwegingsruimte door gemeenten**

Aan de geïnterviewde deskundigen is gevraagd of zij verwachten dat gemeenten veel gebruik zullen maken van de bestuurlijke afwegingsruimte voor geluidsnormen in bestemmingsplannen met verbrede reikwijdte en later Omgevingsplannen. Deskundigen verwachten dat dit wel gebeurt, al heb je wel een wethouder en jurist nodig met de juiste kennis en wil. De tijd zal uit moeten wijzen hoe het zal lopen als gemeenten per locatie maar ook gemeente breed overwegingen moeten gaan maken.

**3.14 Conclusie**

Door middel van het interviewen van gemeenten en deskundigen kan antwoord worden gegeven op deelvraag 4: *“Wat zijn de ervaringen van gemeenten en deskundigen met de bestuurlijke afwegingsruimte voor geluidsnormen?”.*

In hoofdlijnen kan geconcludeerd worden dat zowel de geïnterviewde gemeenten als deskundigen van mening zijn dat zij op dit moment gehouden zijn aan de wettelijke normen uit de huidige wetgeving. Dit is één van de grootste knelpunten die gemeenten ervaren bij het gebruik maken van de bestuurlijke afwegingsruimte voor geluidsnormen in bestemmingsplannen met verbrede reikwijdte. Op grond van de Crisis- en herstelwet kunnen zij experimenteren in bestemmingsplannen met verbrede reikwijdte, maar niet alle instrumenten zoals in de Omgevingswet zijn geformuleerd staan op dit moment ter beschikking. Dit is mede het gevolg van het feit dat de Aanvullingswet- en het Aanvullingsbesluit geluid nog niet gereed zijn. Daarom kiezen gemeenten er op dit moment voor om zich in bestemmingsplannen met verbrede reikwijdte aan de bepalingen over geluidsnormen uit de huidige wetgeving te houden.

Met het krijgen van meer bestuurlijke afwegingsruimte voor geluidsnormen ervaren gemeenten het voordeel dat zij meer maatwerk kunnen leveren binnen het gebied van hun gemeente. Zo kunnen zij in een bestemmingsplan met verbrede reikwijdte en later het Omgevingsplan de geluidsnormen afstemmen op de behoeften van het gebied. Een nadeel welke gemeenten ervaren met het krijgen van meer bestuurlijke afwegingsruimte voor geluidsnormen, is dat het momenteel nog experimenteren is. Er is weinig tot geen houvast dat het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte zal slagen. Dit is ook een reden waarom gemeenten vasthouden aan de huidige wetgeving, daar de kans bestaat dat zij terug worden gefloten door de Raad van State.

Wat betreft het mengpaneel zijn de geïnterviewde gemeenten en deskundigen het er over eens dat het niet de bedoeling zou moeten zijn om de ene milieunorm te compenseren met de andere milieunorm. Zij stellen dat dit niet in het voordeel is van de gezondheid van de samenleving, welke altijd voorop zou moeten staan.

In de interviews is ter sprake gekomen dat gemeenten en deskundigen twijfelen aan het feit of de Omgevingswet het omgevingsrecht daadwerkelijk eenvoudiger maakt. Er komen meer uitzonderingen op de regel, en voor elk gebied moet apart worden gekeken welke regels er gelden. Gemeenten en deskundigen hebben er al een grote taak aan de nieuwe wetgeving te begrijpen, laat staan de samenleving.

**4. Conclusies en aanbevelingen**

Op basis van alle informatie uit voorliggend onderzoek wordt in paragraaf 1 van dit hoofdstuk een conclusie gegeven. Met deze conclusie kan de centrale vraag beantwoord worden: *“Welk advies kan op basis van wetsanalyse, literatuuronderzoek en interview worden gegeven aan Mees Ruimte & Milieu over de bestuurlijke afwegingsruimte voor geluidsnormen in bestemmingsplannen met verbrede reikwijdte en later Omgevingsplannen?”.* In paragraaf 2 zullen aanbevelingen worden gegeven aan Mees.

**4.1 Conclusie**

De Crisis- en herstelwet biedt gemeenten meer bestuurlijke afwegingsruimte voor geluidsnormen in bestemmingsplannen met verbrede reikwijdte dan er nu is voor geluidsnormen in bestemmingsplannen. Deze bestuurlijke afwegingsruimte is beperkt: in wetgeving worden grenzen gesteld in de vorm van grenswaarden en binnenwaarden. Deze grenswaarden en binnenwaarden wijken niet veel af van de grenzen als in de huidige wetgeving. Zo zijn de absolute maximale binnenwaarden in de huidige wetgeving tussen de 33 dB(A) en de 43 dB(A) en geldt onder de Crisis- en herstelwet een maximale binnenwaarde van 33 dB(A). Daarnaast moeten gemeenten, wanneer zij willen afwijken van de voorkeurswaarden uit de Chw, hiervoor een deugdelijke motivering en onderbouwing geven. Van een onbeperkte bestuurlijke afwegingsruimte voor geluidsnormen in bestemmingsplannen met verbrede reikwijdte is dus geen sprake.

Onder de Omgevingswet zal aan gemeenten meer bestuurlijke afwegingsruimte voor geluidsnormen worden toegekend. Dit uit zich in het feit dat er per gebied verschillende geluidsnormen kunnen worden opgenomen in het Omgevingsplan en dat er in een drietal situaties geheel mag worden afgeweken van geluidsnormen: vervangende nieuwbouw op locaties met een hoge geluidsbelasting, woningbouw nabij een zeehaven en transformatie van kantoren en andere leegstaande gebouwen naar woningbouw. In het laatste geval is de absolute maximale binnenwaarde 41 dB(A).

In alle andere gevallen is de bestuurlijke afwegingsruimte niet onbeperkt. In wetten en besluiten worden grenswaarden en maximale binnenwaarden gesteld, waar gemeenten niet van mogen afwijken. Onder de Omgevingswet gelden maximale binnenwaarden van 33 dB(A), 36 dB(A) of 41 dB(A). Wanneer gemeenten besluiten om af te wijken van de voorkeurswaarden mogen zij deze binnenwaarden niet overschrijden en moeten zij een deugdelijke motivatie en onderbouwing kunnen overleggen.

Uit de gehouden interviews met gemeenten en deskundigen blijkt dat gemeenten bij het invullen van de geluidsnormen in bestemmingsplannen met verbrede reikwijdte gehouden zijn aan de huidige wetgeving. Zij voelen zich beperkt in hun mogelijkheden omdat niet alle instrumenten uit de Omgevingswet op dit moment ter beschikking staan. Daarnaast zijn de Aanvullingswet- en het Aanvullingsbesluit geluid, waar belangrijke bepalingen en grenzen over geluidsnormen in zullen worden opgenomen, nog in ontwerp. Enerzijds willen gemeenten gaan experimenten met geluidsnormen, anderzijds is er de kans dat de Raad van State het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte afkeurt.

Wat betreft het mengpaneel blijkt uit de interviews dat gemeenten en deskundigen geen voorstander zijn van het compenseren van milieunormen. Het idee hierachter is volgens hen niet in het voordeel van de gezondheid van de samenleving.

Wordt het omgevingsrecht eenvoudiger door de invoering van de Omgevingswet? Mijn antwoord is nee. Onder de Omgevingswet zijn talloze uitzonderingen op de regel, wat het niet inzichtelijker maakt. Nagenoeg alle regelgeving op het gebied van ruimtelijke ordening en milieuregelgeving wordt verzameld op één plek, wat doorgronding van de wet erg lastig maakt. Gemeenten en deskundigen hebben al een zware taak aan het analyseren van alle facetten van de Omgevingswet, laat staan de samenleving.

**4.2 Aanbevelingen**

Op basis van voorliggend rapport kunnen de volgende aanbevelingen aan Mees worden gegeven:

1) Informeer initiatiefnemers over de mogelijkheden binnen een bestemmingsplan met verbrede reikwijdte:

 Wanneer een initiatiefnemer beoogt een project te realiseren binnen een gebied waar een bestemmingsplan met verbrede reikwijdte geldt, zal zij hulp nodig hebben bij het analyseren van het plan, bijvoorbeeld om zo te komen tot de beste locatie voor het project.

2) Begeleidt initiatiefnemers in hun contact met gemeenten:

 Gemeenten zoeken bij het vaststellen van een bestemmingsplan met verbrede reikwijdte steeds meer aansluiting bij initiatiefnemers om zo gezamenlijk tot een plan te komen wat voor iedereen werkt. Initiatiefnemers zullen hierbij geholpen zijn met advies over de mogelijkheden en het proces. Hierbij moet Mees er voor zorgen dat de regels uit het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte duidelijk zijn voor de initiatiefnemer. Zo voorkom je dat je tijdens de realisatie van het project tot verrassingen komt te staan, daar de regels uit een bestemmingsplan met verbrede reikwijdte af kunnen wijken van de regels uit een regulier bestemmingsplan.

3) Loop niet te ver vooruit op de Omgevingswet:

 Uit dit onderzoek is gebleken dat veel van de mogelijkheden uit de Omgevingswet op dit moment niet toereikend zijn. Gemeenten houden veelal vast aan de huidige wetgeving, ook wanneer zij gebruik maken van een bestemmingsplan met verbrede reikwijdte. Houd bij de realisatie van een project dus de grenzen van de huidige wetgeving in het oog.

4) Ook onder de Omgevingswet gelden grenzen:

 De bestuurlijke afwegingsruimte voor geluidsnormen wordt onder de Omgevingswet uitgebreid. Toch zitten hier grenzen aan die in wetgeving zullen worden vastgesteld. Zo blijft de maximale binnenwaarde in bijna alle gevallen 33 dB(A). Houd hier rekening mee tijdens de realisatie van een project.

**Literatuurlijst**

Literatuur

**Beien e.a., 2012**

B.A. Beijen e.a., *Hoofdlijnen milieubestuursrecht,* Den Haag: Boom juridisch 2012

**Geerdink, 2016**

J.H. Geerdink, *Het concept Aanvullingswet geluid: haakjes en contouren,* Milieu en Recht 2016 aflevering 8 artikel 105, 29 september 2016

**Graaf & Tolsma, 2017**

K.J. de Graaf & H.D. Tolsma, *Over gebodsbepalingen en emissie- en immissienormen in het Omgevingsplan,* in: VMR-bundel Milieubescherming in het omgevingsplan, Den Haag: Boom juridisch 2017

**Kortekaas, 2018**

S. Kortekaas, *Omgevingswet en industrielawaai,* gevonden in: navigator>thema’s>omgevingsrecht, 3 januari 2018

**Kortmann & Oosten 2016**

C.N.J. Kortmann & J.C. van Oosten, *Het Besluit uitvoering Crisis- en Herstelwet deels onverbindend, wat nu?,* Tijdschrift Bouwrecht 2016/34

**Nijman, 2016**

D. Nijman, *Aanvullingswet geluid Omgevingswet: de highlights,* Omgevingsweb.nl zoek op: Aanvullingswet geluid, 4 april 2016

**Spitters, 2013**

J.G.H. Spitters, *Inleiding Omgevingswet (incl. parlementaire stukken)*, Milieurecht Totaal 2013

**Waard & Oortwijn 2016**

R. de Waard & B. Oortwijn, *Hoofdlijnen van het Omgevingsrecht,* Amsterdam: Berghauser Pont Publishing 2016

**Zundert, 2016**

J.W. van Zundert, *Termijnen en aanvullende regels bestemmingsplannen,* T&C Ruimtelijk bestuursrecht, commentaar op art. 7c BChw

Kamerstukken

Kamerstukken II, 2010/11, 31 953, nr. 39

Kamerstukken II, 2013/14, 33 962, nr. 3

Kamerstukken II, 2014/15, 33 963, nr. 20

Kamerstukken I, 2009/10, 32 127, nr. 22

Kamerstukken I, 2015/16, 33 962, nr. 24

Jurisprudentie

ABRvS, 18 juli 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX1876

RvS, 17 november 2010, ECLI:NL:RVS:BO4217

Elektronische bronnen

[www.europadecentraal.nl](http://www.europadecentraal.nl)

[www.infomil.nl](http://www.infomil.nl)

[www.omgevingswetportaal.nl](http://www.omgevingswetportaal.nl)

[www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl)

[www.rijkswaterstaat.nl](http://www.rijkswaterstaat.nl)

[www.vng.nl](http://www.vng.nl)

Overig

Richtlijn 2002/49/EG van het Europees Parlement en de Raad van 25 juni 2002 inzake de evaluatie en de beheersing van omgevingslawaai

Ministerie van Infrastructuur en Milieu, *Inspiratiegids bestemmingsplan met verbrede reikwijdte,* juni 2017

Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement over een Thematische strategie voor het stadsmilieu, 11 januari 2006 *(te raadplegen via eur-lex.europa.eu)*

Brief aan de Tweede Kamer van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties d.d. 8 maart 2018, *betreft Stelselherziening omgevingsrecht, Nationale Omgevingsvisie en taakverdeling bewindspersonen BZK en IenW,* bekeken op 28 mei 2018

Besluit van 13 juli 2010, *Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet,* Stb. 2010 nr. 289

1. De Waard & Oortwijn 2016, p. 165 [↑](#footnote-ref-1)
2. Rijksoverheid.nl, Vernieuwing omgevingsrecht [↑](#footnote-ref-2)
3. Regeerakkoord VVD-CDA 2010, p. 30 [↑](#footnote-ref-3)
4. Kamerstukken II, 2010/11, 31 953, nr. 39 [↑](#footnote-ref-4)
5. Kamerstukken II, 2014/15, 33 962, nr. 20 [↑](#footnote-ref-5)
6. Kamerstukken I, 2015/16, 33 962, nr. 24 [↑](#footnote-ref-6)
7. Inspiratiegids bestemmingsplan met verbrede reikwijdte 2017, p. 4 [↑](#footnote-ref-7)
8. De Waard & Oortwijn 2016, p. 69-77 [↑](#footnote-ref-8)
9. De Graaf & Tolsma 2017, p. 72 [↑](#footnote-ref-9)
10. ABRvS 18 juli 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX1876, *M&R 2013/88,* m.nt. J.C. van Oosten [↑](#footnote-ref-10)
11. De Waard & Oortwijn 2016, p. 93-95 [↑](#footnote-ref-11)
12. Europadecentraal.nl, duurzaamheid, milieu en klimaat [↑](#footnote-ref-12)
13. Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement over een Thematische strategie voor het stadsmilieu 2006, paragraaf 6.3 [↑](#footnote-ref-13)
14. Europadecentraal.nl, zoek op geluidshinder [↑](#footnote-ref-14)
15. Infomil.nl, zoek op Wet geluidhinder [↑](#footnote-ref-15)
16. De meeteenheid waarbij geluidssterktes gecorrigeerd worden naar de gevoeligheid van het menselijk oor [↑](#footnote-ref-16)
17. “*Een bij algemene maatregel van bestuur als zodanig aangewezen terrein dat vanwege de bestemming daarvan bijzondere bescherming tegen geluid behoeft”* [↑](#footnote-ref-17)
18. Infomil.nl, Wettelijk instrument Stad en Milieu [↑](#footnote-ref-18)
19. Beijen e.a. 2012, p. 92-93 [↑](#footnote-ref-19)
20. Infomil.nl, Interimwet Stad en Milieubenadering [↑](#footnote-ref-20)
21. Rijkswaterstaat.nl, Wet Milieubeheer [↑](#footnote-ref-21)
22. Rijksoverheid.nl, definitie geluidproductieplafonds en reikwijdte [↑](#footnote-ref-22)
23. Kamerstukken I 2009/10. 32 127, nr. 22 [↑](#footnote-ref-23)
24. Besluit van 13 juli 2010, Stb. 2010 nr. 289 [↑](#footnote-ref-24)
25. RvS 17 november 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BO4217, r.o. 2.4.1. [↑](#footnote-ref-25)
26. Kortmann & Oosten 2016, paragraaf 2 [↑](#footnote-ref-26)
27. Besluit van 13 mei 2014, Stb. 2014, 168, p. 2 [↑](#footnote-ref-27)
28. NvT bij het besluit van 13 mei 2014, Stb. 2014, 168, p. 11 [↑](#footnote-ref-28)
29. Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 391 [↑](#footnote-ref-29)
30. Vng.nl, Omgevingswet -> Ondersteunende instrumenten [↑](#footnote-ref-30)
31. *De neerslag van stoffen uit de lucht op een bepaald gebied* [↑](#footnote-ref-31)
32. Voor de informatie uit deze sub-paragraaf is gebruik gemaakt van het ontwerpbesluit kwaliteit leefomgeving van juni 2017 en de bijbehorende nota van toelichtingen. Dit is gedurende het onderzoek de meest recente versie van het Bkl geweest. [↑](#footnote-ref-32)
33. NvT Besluit kwaliteit leefomgeving juni 2017, p. 14 [↑](#footnote-ref-33)
34. Richtlijn 2002/49/EG [↑](#footnote-ref-34)
35. Richtlijn 2002/49/EG, artikel 3 sub f [↑](#footnote-ref-35)
36. Richtlijn 2002/49/EG, artikel 3 sub i [↑](#footnote-ref-36)
37. Zie voor nadere uitleg over Lden en Lnight bijlage I van Richtlijn 2002/49/EG [↑](#footnote-ref-37)
38. NvT Besluit kwaliteit leefomgeving, p. 151 [↑](#footnote-ref-38)
39. NvT Besluit kwaliteit leefomgeving, p. 152 [↑](#footnote-ref-39)
40. NvT Besluit kwaliteit leefomgeving juni 2017, p. 127 [↑](#footnote-ref-40)
41. NvT Besluit kwaliteit leefomgeving, Figuur 8.2, p. 128 [↑](#footnote-ref-41)
42. De gemiddelde geluidsbelasting over de dag, avond en nacht. [↑](#footnote-ref-42)
43. Een door een spoorwegmaatschappij ingericht en geëxploiteerd terrein [↑](#footnote-ref-43)
44. NvT Besluit kwaliteit leefomgeving, p. 152 [↑](#footnote-ref-44)
45. NvT Besluit kwaliteit leefomgeving, figuur 8.5, p. 162 [↑](#footnote-ref-45)
46. Voor deze paragraaf is gebruik gemaakt van het concept Aanvullingswet geluid van 22 maart 2016. Dit is gedurende het onderzoek de meest recente versie van de wet geweest. [↑](#footnote-ref-46)
47. Omgevingswetportaal.nl, Aanvullingswet geluid [↑](#footnote-ref-47)
48. Zundert 2016, p. 5 [↑](#footnote-ref-48)
49. Concept Aanvullingswet geluid, paragraaf 4.1 [↑](#footnote-ref-49)
50. Infomil.nl, Definitie geluidproductieplafonds [↑](#footnote-ref-50)
51. Kortekaas 2018 [↑](#footnote-ref-51)
52. Concept Aanvullingswet geluid, paragraaf 4.2 [↑](#footnote-ref-52)
53. Concept Aanvullingswet geluid, paragraaf 4.2 [↑](#footnote-ref-53)
54. Concept Aanvullingswet geluid, paragraaf 4.2 [↑](#footnote-ref-54)
55. Concept Aanvullingswet geluid, paragraaf 4.3 [↑](#footnote-ref-55)
56. Geerdink 2016, p.1 [↑](#footnote-ref-56)
57. Nijman 2016 [↑](#footnote-ref-57)
58. Concept Aanvullingswet geluid, paragraaf 4.6 [↑](#footnote-ref-58)
59. Brief aan de Tweede Kamer van 8 maart 2018, p. 7 [↑](#footnote-ref-59)