

# NORMERING VAN GELUID VAN ACTIVITEITEN IN HET OMGEVINGSPLAN – ENKELE HIGHLIGHTS

R. Benhadi\*

## 1 INLEIDING

Gemeenten krijgen onder de Omgevingswet – met het omgevingsplan – een niet te onderschatten instrument in handen om specifieke regels en normen te stellen met het oog op de normering van geluid, nu het omgevingsplan het centrale instrument wordt om de geluidbelasting van de met het omgevingsplan toegelaten activiteiten te normeren. Het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) bevat hiertoe instructieregels. Deze instructieregels verplichten de gemeenteraad<sup>1</sup> als planwetgever om in het omgevingsplan geluidsnormen op te nemen voor ‘activiteiten’, met het oog op de bescherming van in het Bkl aangewezen geluidgevoelige objecten. Dit systeem zal ertoe leiden dat – ten opzichte van het oude recht – voor meer geluidbelastende activiteiten geluidsnormen zullen gaan gelden (zie par. 3.2).

Het nieuwe stelsel geeft de gemeenteraad ook meer bestuurlijke afwegingsruimte als het gaat om de normering van geluid. Deze afwegingsruimte komt er in de kern op neer dat voor specifieke activiteiten hogere, lagere of zelfs geen geluidsnormen worden vastgesteld. De geluidsnormen in het omgevingsplan kunnen worden afgestemd op de gebiedskenmerken en de maatschappelijke opgaven waar een gemeente in een bepaald gebied voor staat. De gemeenteraad kan daarmee per gebied de gewenste of toelaatbare geluidsniveaus vaststellen, afgestemd op de ruimtelijke keuzes in dat gebied.<sup>2</sup> Het grote voordeel hiervan is dat de hoogte van de in het omgevingsplan vast te leggen geluidsnormen, redelijk gedetailleerd afgestemd kan worden op de ontwikkelingsmogelijkheden (bijvoorbeeld een beoogde gebiedstransformatie) die het omgevingsplan biedt. Onder het oude recht was dit niet zonder meer mogelijk, vanwege de scheiding die er was tussen het ruimtelijke spoor en het milieuspoor.<sup>3</sup>

\* Mr. R. (Rachid) Benhadi is werkzaam als advocaat bij Hekkelman Advocaten N.V.

1 En in die gevallen waarin toepassing is gegeven aan de in art. 2.8 Omgevingswet vastgelegde delegatiebevoegdheid, betreft dit het college van burgemeester en wethouders.

2 *Stb.* 2018, 292, 193 en p. 194.

3 Zo golden onder het oude recht op grond van het Activiteitenbesluit rechtstreeks werkende rijksregels voor geluid, die geen rekening hielden met de lokale situatie en gebiedsopgaven.

De ruimere mogelijkheden die de gemeenteraad krijgt om geluid te normeren in het omgevingsplan, zullen ongetwijfeld ook tot meer discussies leiden in het omgevingsplan-traject. Deze discussies zullen – gelet op de aan de gemeenteraad toegekende afwegingsruimte – vooral spelen op het vlak van de ambities die in een bepaald gebied worden nagestreefd en de hoogte van de geluidsnormen die de raad vaststelt voor geluidbelastende activiteiten. Hierbij speelt op de achtergrond nog de toenemende aandacht die er is voor de nadelige gezondheidseffecten van een overmatige blootstelling aan geluid. Hogere of langdurige blootstelling aan geluid kan niet alleen leiden tot welzijneffecten (zoals hinder en slaapverstoring), maar ook tot serieuze gezondheidsschade. Uit onderzoeken<sup>4</sup> blijkt dat langdurige blootstelling aan overmatige geluidbelasting (onder andere) de kans op hoge bloeddruk en hart- en vaatziekten alsook dementie vergroot. Het is dan ook niet vreemd dat in een compact land als Nederland – waarbij geluidbelastende functies zich doorgaans in de nabijheid van geluidgevoelige functies bevinden – het aspect geluid bijna altijd een rol speelt bij nieuwe ontwikkelingen in de fysieke leefomgeving.

Het is van belang om goed voor ogen te houden dat de in het Bkl gestelde instructieregels niet uitputtend zijn. Anders gezegd: het toepassen van de instructieregels voor geluid betekent niet dat per definitief een akoestisch acceptabele situatie ontstaat. Zoals ik hierna in paragraaf 5.2 uiteen zal zetten, dwingt de norm van een ‘evenwichtige toedeling van functies aan locaties – net als dat onder het oude recht ook het geval was met de norm van een ‘goede ruimtelijke ordening’ (art. 3.1 Wet ruimtelijke ordening (Wro))<sup>5</sup> – onder omstandigheden tot een ruimere afweging en normering van het aspect geluid. Verder stip ik in deze bijdrage nog een aantal andere aandachtspunten aan, zoals bijvoorbeeld het belang van het opnemen in het omgevingsplan van een vergunningenstelsel voor aanleggen sloopactiviteiten (in de vorm van een omgevingsvergunning voor een omgevingsplan-activiteit) met het oog op het behoud van objecten die een belangrijke geluidafschermdende werking hebben. Nu de instructieregels voor geluid verplichten tot het vastleggen van *immissienormen* in het omgevingsplan, kunnen veranderingen in de omgeving – bijvoorbeeld het wegvallen van afschermdende bebouwing in de omgeving van de geluidbelastende activiteit – en daarmee buiten de invloedssfeer van degene die de geluidbelastende

---

4 O.a. E. van Kempen, Nieuwe gezondheidskundige richtlijnen voor omgevingsgeluid Nadere gezondheidskundige analyses, RIVM-rapport 2020-0148, 2021. *Stb.* 2018, 292, p. 351. Recent (2021) grootschalig Deens onderzoek (onder 2 miljoen mensen die gedurende een periode van 10 jaar zijn gevolgd) toont aan dat langdurige blootstelling aan wegverkeers- en spoorweglawaai in verband gebracht worden met een verhoogd risico op alle vormen van dementie en subtypes van dementie, met name de ziekte van Alzheimer. Zie: Residential exposure to transportation noise in Denmark and incidence of dementia: national cohort study, d.d. 9 september 2021, *BMJ* 374, doi:10.1136/bmj.n1954 (te raadplegen via: [www.bmj.com/content/374/bmj.n1954.full.print](http://www.bmj.com/content/374/bmj.n1954.full.print), laatstelijk geraadpleegd op 27 augustus 2023).

5 En art. 2.12 Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo).

activiteit verricht, gevolgen hebben voor degene die de geluidbelastende activiteit verricht. Naast deze punten zal ik hierna ook nog een aantal andere aandachtspunten belichten.

Alvorens in te gaan op het nieuwe systeem sta ik hierna kort (en op hoofdlijnen) stil bij de geluidnormering onder het 'oude' recht.

## 2 NORMERING GELUID ONDER HET OUDE RECHT IN VOGELVLUCHT

Onder vigeur van het oude recht<sup>6</sup> was de beoordeling van de aanvaardbaarheid en normering van de optredende geluidbelasting verdeeld over verschillende wettelijke regelingen en verschillende besluitvormingsvormen (namelijk het ruimtelijke en het milieuspoor).

De Wet geluidhinder en hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer kenden regelingen voor de beoordeling en normering van de in die regelingen aangewezen bronnen (wegen, spoorwegen en industrieterreinen) ten opzichte van specifieke (in de bij of krachtens die genoemde wettelijke regelingen) aangewezen geluidgevoelige objecten.<sup>7</sup> De Wet geluidhinder en hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer vervallen onder de Omgevingswet. Hiervoor in de plaats zijn in afdeling 3.5 en paragraaf 5.1.4.2a e.v. van het Bkl specifieke instructieregels gesteld voor wegen, spoorwegen en industrieterreinen waar bij de vaststelling van een omgevingsplan aan getoetst moet worden.<sup>8</sup> Deze specifieke instructieregels blijven in het vervolg van deze bijdrage buiten beschouwing.

Wat betreft milieubelastende (bedrijfs)activiteiten werd onder het oude recht (in het milieuspoor) onderscheid gemaakt tussen drie verschillende typen inrichtingen.<sup>9</sup> Het Activiteitenbesluit kende specifieke rechtstreeks werkende geluidregels en -normen (art. 2.17 e.v. Activiteitenbesluit) waar een type A- of B-inrichting aan moest voldoen.<sup>10</sup> Onder omstandigheden kon het bevoegd gezag (doorgaans burgemeester en wethouders van de gemeente waarin de inrichting actief was) bij maatwerkbesluit een hogere of lagere

6 Met het 'oude recht' wordt bedoeld het recht zoals dat gold vóór inwerkingtreding van de Omgevingswet, ook al was ten tijde van het afronden van deze bijdrage de Omgevingswet nog niet in werking getreden.

7 In het ruimtelijke spoor moest aan deze instructieregels worden getoetst. Wat betreft industrieterreinen gold dat art. 2.14 Wabo de doorwerking van de geluidnormen van de Wet geluidhinder naar het ruimtelijke spoor regelde.

8 Zie voor een beschrijving van het nieuwe systeem voor industrieterreinen R. Benhadi, Het omgevingsplan als besluit waarbij schaarse geluidruimte wordt toebedeeld, par. 1.2, opgenomen in: Vereniging voor Milieurecht, *Milieurecht in transitie. Jubileumbundel 40 jaar VMR*, Den Haag: Boom juridisch 2022.

9 Onder vigeur van het Activiteitenbesluit werden drie typen inrichtingen onderscheiden, namelijk type A, type B en type C.

10 Zie art. 2.16b lid 1 Activiteitenbesluit. Voor windturbines golden weer aparte geluidnormen (art. 2.16b lid 2 gelezen in samenhang met art. 3.14a Activiteitenbesluit).

geluidbelasting dan wel specifieke technische en/of gedragsmaatregelen vaststellen waar de betreffende inrichting aan moest voldoen. Voor type C-inrichtingen gold dat het bevoegd gezag in de omgevingsvergunning milieu<sup>11</sup> specifieke geluidvoorschriften (en -normen) moest opnemen. Bij gebreke van wettelijke geluidsnormen voor deze categorie van inrichtingen werd bij het stellen van vergunningvoorschriften voor deze categorie inrichtingen in de praktijk op grote schaal gebruikgemaakt van de (buitenwettelijke) Handreiking industrielawaai en vergunningverlening 1998. In het ruimtelijke spoor moest bezien worden of een inrichting kon voldoen aan de geldende geluidsnormen (ongeacht of deze normen golden op grond van het Activiteitenbesluit dan wel een omgevingsvergunning milieu). Daarnaast moest tevens beoordeeld worden of ter plaatse van een geluidgevoelig object een aanvaardbaar woon- en leefklimaat was geborgd. Voor dit laatste werd in de praktijk veelvuldig gebruikgemaakt van de VNG-brochure 'Bedrijven en milieuzonering' die richtafstanden bevat die aangehouden konden worden tussen enerzijds een inrichting en anderzijds een gevoelig object.

Tot slot waren er onder het oude recht veel activiteiten die niet kwalificeerden als inrichting en waarvoor (dus) ook geen specifieke geluidsnormen golden. Denk hierbij aan evenementen,<sup>12</sup> de skatebaan die door eenieder kosteloos gebruikt kan worden<sup>13</sup> alsook de openbare voetbalkooi die midden in een woonwijk is gesitueerd. Voor deze restcategorie gold dat de gemeenteraad bij de planologische toelating ervan – en in verband met de toets aan een 'goede ruimtelijke ordening' (art. 3.1 lid 1 Wro) – de geluidbelasting ervan op omliggende geluidgevoelige objecten moest beoordelen. Een wettelijke plicht tot het vaststellen van geluidsnormen voor die functies bestond niet. Wel kon de norm van een 'goede ruimtelijke ordening' – onder omstandigheden – dwingen tot normering van de geluidbelasting van bepaalde activiteiten in het bestemmingsplan.<sup>14</sup>

Voor de bedrijfsmatige activiteiten alsook de hierboven laatstgenoemde restcategorie van activiteiten waarvoor geen geluidsnormen golden, gaat er onder vigeur van de Omgevingswet het nodige veranderen, nu gemeenten via het omgevingsplan geluidsnormen moeten vaststellen voor die betreffende activiteiten en hierbij ook de nodige afwegingsruimte hebben ten aanzien van de hoogte van die geluidsnormen.

---

11 Zie art. 2.1 lid 1 aanhef en onder e gelezen in samenhang met art. 2.14 Wabo.

12 Voor evenementen kon er weer wel op grond van de gemeentelijke APV specifieke geluidsnormen gelden, al waren deze geluidsnormen niet volledig dekkend ten aanzien van alle geluidaspecten (zoals laagfrequent geluid).

13 ABRvS 22 januari 2014, ECLI:NL:RVS:2014:107.

14 Onder omstandigheden kon de norm van een 'goede ruimtelijke ordening' met zich meebrengen dat voor specifieke activiteiten toch een geluidnorm moest worden vastgesteld in het bestemmingsplan. Vgl. ABRvS 26 november 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4244.

### 3 NORMERING GELUID ONDER DE OMGEVINGSWET

#### 3.1 Doorwerking instructieregels geluid naar het omgevingsplan

Het omgevingsplan bevat voor het gehele grondgebied van de gemeente in ieder geval de regels die nodig zijn met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties (art. 4.2 lid 1 Omgevingswet). Met het oog op die evenwichtige toedeling van functies aan locaties zijn in hoofdstuk 5 van het Bkl instructieregels opgenomen. Het opschrift van Afdeling 5.1 van het Bkl luidt dan ook ‘*Instructieregels met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties*’.

De in het omgevingsplan te stellen regels dienen *ten minste* te voldoen aan de in het Bkl gestelde instructieregels (art. 5.1 Bkl). Deze instructieregels kunnen de bevoegdheid van de gemeenteraad om in het omgevingsplan activiteiten op bepaalde locaties toe te laten of functies toe te delen, beperken<sup>15</sup> dan wel tot gevolg hebben dat de in het omgevingsplan toegelaten activiteiten aan specifieke regels en/of normen worden gebonden (met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties).

Het merendeel van de in afdeling 5.1 van het Bkl gestelde instructieregels ziet op het aspect geluid als gevolg van ‘activiteiten’. Deze instructieregels zijn opgenomen in paragraaf 5.1.4.2 van het Bkl. De instructieregels betreffen de *immissie* van geluid door *activiteiten* op (onder andere) geluidgevoelige gebouwen.<sup>16</sup> De betreffende instructieregels vormen (onder andere) een omzetting naar het stelsel van de Omgevingswet van de algemene immissieregels voor bedrijven, die voorheen in (art. 2.17 e.v. van) het Activiteitenbesluit waren opgenomen en in de (buitenwettelijke) Handreiking industrielawaai en vergunningverlening 1998, die gebruikt werd bij het stellen van geluidvoorschriften aan vergunningplichtige type C-inrichtingen.<sup>17</sup>

De in afdeling 5.1 van het Bkl opgenomen instructieregels voor geluid<sup>18</sup> zijn er onder meer op gericht dat gemeenten in hun omgevingsplan *ten minste* een adequate bescherming van woningen en andere gevoelige of kwetsbare gebouwen of locaties bewerkstelligen

<sup>15</sup> *Stb.* 2018, 292, p. 662-663.

<sup>16</sup> Het gaat hierbij om standaardwaarden die gelden op de gevel van een geluidgevoelig gebouw en grenswaarden die gelden binnen geluidgevoelige ruimten van in- en aanpandige geluidgevoelige gebouwen. Zie art. 5.65 Bkl.

<sup>17</sup> Onder vigeur van het Activiteitenbesluit werden drie typen inrichtingen onderscheiden, namelijk type A, type B en type C.

<sup>18</sup> Ik beperk mij hier tot het aspect geluid. In het Bkl zijn ook instructieregels opgenomen voor de aspecten geur, trillingen en externe veiligheid.

voor wat betreft de bescherming tegen geluidshinder. Toepassing van de instructieregels voor geluid moet ertoe leiden dat het omgevingsplan erin voorziet dat (o.a.) de geluidsbelasting op daarvoor gevoelige gebouwen aanvaardbaar is. Om dit te bewerkstelligen, voorzien de in het Bkl opgenomen instructieregels in een standaardregeling voor immissienormen, waar gemeenten in hun omgevingsplan bij kunnen aansluiten. Deze standaardregeling is vastgelegd in artikel 5.65 Bkl. Deze standaardregeling komt er in de kern op neer dat in het omgevingsplan de in artikel 5.65 Bkl vastgelegde geluidsnormen worden opgenomen waaraan een geluidbelastende activiteit moet voldoen. Het gaat hierbij om standaardwaarden die gelden op de gevel van een geluidgevoelig gebouw en grenswaarden die gelden binnen geluidgevoelige ruimten van in- en aanpandige geluidgevoelige gebouwen.<sup>19</sup> Vervolgens bevat artikel 5.66 Bkl een flexibiliteitsregeling die er in de kern op neer komt dat bij omgevingsplan – en binnen de in artikel 5.66 gestelde kaders – een hogere geluidbelasting vastgesteld kan worden voor geluidgevoelige objecten.

De in (art. 5.65 Bkl) gehanteerde standaard- en grenswaarden voor geluid zijn het resultaat van een afweging waarbij niet alleen rekening is gehouden met de nadelige invloed van geluid op de gezondheid, maar ook met andere belangen, zoals die van economie en woningbouw.<sup>20</sup>

Met het in het omgevingsplan opnemen van de in artikel 5.65 Bkl gegeven standaard- en grenswaarden wordt *in beginsel* toereikend invulling gegeven aan de plicht om te voorzien in een aanvaardbaar geluidniveau op geluidgevoelige gebouwen<sup>21</sup> en kan de motivering van de (hoogte van) standaard- en grenswaarden beperkt blijven. Het kan echter voorkomen dat het toepassen van de in artikel 5.65 Bkl vastgelegde standaardregeling wel leidt tot een aanvaardbare geluidbelasting door een individuele activiteit, maar niet voldoende rekening houdt met (bijvoorbeeld) cumulatie<sup>22</sup> (zie hierna par. 5.2).

Tevens kan het voorkomen dat de specifieke aard of locatie van een activiteit toch een andere geluidsnorm rechtvaardigt.<sup>23</sup> In die gevallen is een nadere decentrale afweging nodig door de planwetgever. Deze decentrale afweging kan zowel leiden tot strengere waarden als het woon- en leefklimaat prevaleert in een bepaald gebied, als tot een soepelere norm als het bedrijfsklimaat prevaleert.<sup>24</sup> Maatwerk is hierbij het sleutelwoord, waarbij het zelfs zo ver kan gaan dat de planwetgever geluidsregels c.q. geluidsnormen (net als

19 Art. 5.65 lid 1 Bkl.

20 *Stb.* 2018, 292, p. 351.

21 Art. 5.64 gelezen in samenhang met art. 5.59 Bkl.

22 Dit betreft het geluid van verschillende activiteiten tezamen.

23 *Stb.* 2018, 292, p. 717.

24 *Stb.* 2018, 292, p. 351.

bouwregels) kan differentiëren naar locaties, zelfs tot op het niveau van individuele activiteiten.<sup>25</sup> Het nieuwe systeem geeft de gemeenteraad dan ook meer bestuurlijke afwegingsruimte. De geluidsnormen in het omgevingsplan kunnen worden afgestemd op de gebiedskenmerken en de maatschappelijke opgaven waar een gemeente in een bepaald gebied voor staat, zodat de gemeenteraad per gebied de gewenste of toelaatbare geluidsniveaus kan vaststellen, afgestemd op de ruimtelijke keuzes in dat gebied.<sup>26</sup>

### 3.2 *Het begrip ‘activiteit’ als aangrijpingspunt voor de normering van geluid in het omgevingsplan*

De instructieregels voor geluid zijn gesteld met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. De instructieregels zien daarmee op de regels in het omgevingsplan die zorgen voor de toedeling van functies die geluidbelastende activiteiten en/of geluidgevoelige gebouwen in elkaars nabijheid mogelijk maken.<sup>27</sup>

Hoewel het begrip ‘activiteit’ in de instructieregels als aangrijpingspunt wordt gebruikt voor de geluidnormering, is het begrip ‘activiteit’ niet gedefinieerd noch is er een ondergrens gesteld voor wat precies verstaan moet worden onder (akoestisch relevante) activiteit. Het begrip ‘activiteit’ krijgt daarmee een *zeer* ruime uitleg. Consequentie daarvan is ook dat de instructieregels voor geluid een ruim toepassingsbereik krijgen. In ieder geval vallen milieubelastende activiteiten zoals gereguleerd in het Besluit activiteiten leefomgeving onder het begrip ‘activiteit’.<sup>28</sup> Voor het overige kunnen de in paragraaf 5.1.4.2 van het Bkl vastgelegde instructieregels van toepassing zijn op het geluid afkomstig van *alle* denkbare activiteiten. Dat is een bewuste keuze van de regering. In de nota van toelichting bij het Bkl wordt dat ook expliciet opgemerkt: ‘Verder kan paragraaf 5.1.4.2 [de instructieregels voor geluid, auteur] van toepassing zijn op het geluid afkomstig van alle denkbare activiteiten, zoals bedrijven en instellingen, maar ook groen of speeltuinen.’<sup>29</sup>

Deze ruime reikwijdte betekent ook dat gemeenten verplicht zijn om geluidsnormen in het omgevingsplan op te nemen voor activiteiten waarvoor naar huidig recht geen (wettelijke) geluidsnormen gelden en waarvoor gemeenten ook geen geluidsnormen vaststellen. Denk hierbij aan – om maar eens wat te noemen – de in de inleiding genoemde (openbare) skateparken in de buitenlucht en voetbalkooien.

25 *Stb.* 2018, 292, p. 352.

26 *Stb.* 2018, 292, p. 193 en 194.

27 *Stb.* 2018, 292, p. 352.

28 *Stb.* 2018, 292, p. 352.

29 *Stb.* 2018, 292, p. 707.

### 3.3 *In specifieke gevallen geen geluidsnormen voor een activiteit*

Zoals hiervoor uiteengezet, hebben de instructieregels voor geluid een ruime reikwijdte. De in paragraaf 5.1.4.2 van het Bkl vastgelegde instructieregels kunnen van toepassing zijn op het geluid afkomstig van *alle* denkbare activiteiten.

Afhankelijk van de in het omgevingsplan toegestane gebruiksmogelijkheden kan het stellen van geluidsnormen voor een specifieke activiteit niet nodig of niet wenselijk zijn. Artikel 5.70 Bkl geeft de gemeenteraad de bevoegdheid om vanwege de aard of locatie van een (specifieke) activiteit af te zien van het vaststellen van geluidimmissienormen (als bedoeld in art. 5.65) voor die activiteit. Artikel 5.70 Bkl geeft – gelet op de expliciete koppeling met uitsluitend artikel 5.65 Bkl – geen grondslag om af te wijken van de uit artikel 5.66 Bkl voortvloeiende binnenwaarden. Die binnenwaarden worden gezien als het landelijk geldende basisbeschermingsniveau.<sup>30</sup> Er kan dan ook pas toepassing worden gegeven aan artikel 5.70 Bkl, nadat is vastgesteld c.q. vaststaat dat de in artikel 5.66 Bkl vastgelegde binnenwaarden niet worden overschreden.

Gelet op de redactie van artikel 5.70 Bkl en gegeven het feit dat het hier gaat om een uitzonderingsregeling, meen ik dat de planwetgever artikel 5.70 Bkl niet kan toepassen voor het generiek uitzonderen van geluidbelastende activiteiten in het omgevingsplan c.q. als generieke uitzonderingsregeling voor activiteiten. De in artikel 5.70 Bkl vastgelegde bevoegdheid gaat bijvoorbeeld niet zover dat de gemeenteraad met toepassing van dat artikel alle op het gemeentelijk grondgebied bevindende voetbalkooien uitzondert van de geluidnormering. Daarvoor is, zou ik menen, een locatiegerichte afweging nodig.

### 3.4 *Activiteiten met een gemeentegrensoverschrijdende geluidbelasting*

De geluidbelasting van activiteiten houdt niet op bij de gemeentegrenzen. Denk bijvoorbeeld aan het bedrijf dat zich (volledig) binnen de gemeentegrenzen van gemeente A bevindt, maar vanwege de ligging ook een relevante geluidbelasting veroorzaakt binnen de gemeentegrenzen van gemeente B. Kan de planwetgever van gemeente B in het omgevingsplan immissienormen opnemen voor de geluidbelasting als gevolg van het in de gemeente A gelegen bedrijf? Het – voor de hand liggende – antwoord op deze vraag luidt ontkennend. De planwetgever kan uitsluitend geluidsnormen opnemen in het omgevingsplan voor activiteiten die binnen de eigen gemeentegrenzen worden verricht (territorialiteitsbeginsel).<sup>31</sup>

<sup>30</sup> *Stb.* 2018, 292, p. 405.

<sup>31</sup> *Stb.* 2018, 292, p. 261.



Het voorgaande laat onverlet dat gemeente A bij het vaststellen (of wijzigen) van het omgevingsplan zich uiteraard wel rekenschap *moet* geven van de geluidbelasting als gevolg van de met het omgevingsplan toegelaten activiteiten op geluidgevoelige objecten buiten de gemeentegrens. Deze toets wordt niet beheerst door de instructieregels van het Bkl, maar door de algemene verplichting uit artikel 4.2 lid 1 Omgevingswet van een ‘evenwichtige toedeling van functies aan locaties’, alsook de algemene onderzoeks- en motiveeringsplichten uit de Algemene wet bestuursrecht (Awb).<sup>32</sup>

Het staat een gemeente overigens vrij om in overleg of samenwerking met de buurgemeente een gezamenlijke omgevingswaarde<sup>33, 34</sup> voor geluid (denk bijvoorbeeld aan een maximale omgevingswaarde voor cumulatie van geluid) te bepalen, en door middel van (bijvoorbeeld) het stellen van specifieke emissienormen voor geluid voor de activiteiten die binnen de eigen gemeentegrenzen worden ontplooid, te sturen op het bereiken van die gemeenschappelijke omgevingswaarde.

#### 4 NADER BEZIEN: MBA’S EN GELUIDNORMERING OMGEVINGSPLAN

##### 4.1 Algemeen

Onder vigeur van de Omgevingswet gelden er op rijksniveau, zoals gezegd, geen *rechtstreeks* werkende geluidregels meer waar bedrijven<sup>35</sup> aan moeten voldoen. Die (rijks)regels waren onder het oude recht opgenomen in het Activiteitenbesluit. Onder de Omgevingswet is de bevoegdheid tot het vaststellen van die geluidsnormen (en daarmee samenhangende regels) gedecentraliseerd naar gemeenten. Voor de goede orde: voor de overgangsfase heeft te gelden dat het oude systeem via de bruidsschat wordt voortgezet.<sup>36</sup>

De gemeenteraad is verplicht om in het omgevingsplan geluidsnormen vast te stellen voor activiteiten, waaronder dus ook bedrijfsmatige activiteiten. Van belang hierbij is dat onder de Omgevingswet het begrip ‘inrichting’ als aangrijpingspunt van de regulering van

32 Verder kan ook gewezen worden op de in art. 2.2 lid 1 Omgevingswet vastgelegde (en algemeen geformuleerde) verplichting voor bestuursorganen om rekening te houden met elkaars taken en bevoegdheden, en waar nodig hierover met elkaar af te stemmen.

33 *Stb.* 2018, 292, p. 262.

34 De bevoegdheid om gemeentelijke omgevingswaarden vast te stellen, is gegeven in art. 2.11 Omgevingswet. Gemeentelijke omgevingswaarden worden bij omgevingsplan vastgesteld (art. 2.11 lid 1 Omgevingswet).

35 Onder vigeur van het Activiteitenbesluit gelden voor type A- en B-inrichtingen de in art. 2.17 e.v. Activiteitenbesluit vastgelegde rechtstreeks werkende geluidsnormen.

36 Zie de bruidsschat, zoals opgenomen in het Invoeringsbesluit Omgevingswet.

milieubelastende activiteiten vervalt.<sup>37</sup> In het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) zijn de milieubelastende activiteiten (MBA's) aangewezen die onder de reikwijdte van de algemene (rechtstreeks werkende) regels van het Bal vallen, alsook de MBA's die vergunningplichtig zijn. Belangrijk om te vermelden is dat het Bal – anders dan het Activiteitenbesluit en uitzonderingen daargelaten – geen geluidsnormen bevat. Het geluid van MBA's – ongeacht of deze vergunningplichtig zijn of niet – moet op grond van de in het Bkl gestelde instructieregels, via het omgevingsplan worden genormeerd. Binnen de ruimte die de instructieregels geven, kan de planwetgever afwijken en strengere dan wel soepelere geluidsnormen vaststellen, en onder omstandigheden zelfs geheel afzien van het vastleggen van geluidsnormen in het omgevingsplan (zie par. 3.3).

#### 4.2 *Rol geluidregels omgevingsplan bij omgevingsvergunning voor een MBA*

Een MBA is onder vigeur van de Omgevingswet (milieu)vergunningplichtig, voor zover de betreffende MBA<sup>38</sup> in het Bal als vergunningplichtig is aangewezen.<sup>39</sup> In het Bkl – meer specifiek artikel 8.9 lid 3 – is, kort samengevat, vastgelegd dat bij de beoordeling van een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit in ieder geval rekening wordt gehouden met het omgevingsplan. Dit betekent dat het bevoegd gezag voor de omgevingsvergunning voor de milieubelastende activiteit moet motiveren op welke wijze de regels in het omgevingsplan (waaronder dus de geluidnormen uit het omgevingsplan) de inhoud van het besluit hebben beïnvloed.<sup>40</sup> Hierbij dienen twee situaties onderscheiden te worden.

Is de aangevraagde MBA in strijd met de geluidregels van het omgevingsplan, dan is tevens een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit benodigd. Met dit systeem wordt enerzijds beoogd de samenhang te bevorderen tussen de

37 Zie uitgebreider: B.A.J. Haagen & A.R. Klijn, Van inrichting naar milieubelastende activiteit: een eerste verkenning van de Omgevingswet, *TBR* 2014/198; R. Uylenburg, De omgevingsvergunning in het wetsvoorstel Omgevingswet. Voorlopig beoordeeld, *M&R* 2014/123; V.M.Y. (Valérie) van 't Lam, Exit inrichtingbegrip, welkom activiteit!, *TO* 2016 nr. 4, p. 115 e.v.; V.M.Y. van 't Lam & J.R. van Angeren, Milieubelastende activiteiten in de Omgevingswet. Gevolgen van de overstap van het begrip inrichting naar milieubelastende activiteiten voor de praktijk en de verhouding met het omgevingsplan, *TBR* 2016/132.

38 In bijlage 1.1 bij art. 1.1 Omgevingswet wordt het begrip 'milieubelastende activiteit' gedefinieerd als 'activiteit die nadelige gevolgen voor het milieu kan veroorzaken, niet zijnde een lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam of een lozingsactiviteit op een zuiveringstechnisch werk of een wateronttrekkingsactiviteit'.

39 Art. 5.1 lid 2 aanhef en onder b Omgevingswet.

40 *Stb.* 2018, 292, p. 432.

regels in het omgevingsplan en de eisen die aan een MBA worden gesteld<sup>41</sup> en anderzijds wordt hiermee geborgd dat met een omgevingsvergunning voor een MBA geen geluidimmissies worden toegestaan die op grond van het omgevingsplan niet toelaatbaar zijn en waar ook niet met de omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit van afgeweken kan worden.<sup>42</sup> Is een afwijkvergunning vereist, dan dient uiteraard ook hier weer beoordeeld te worden of er nog sprake is van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties (zie par. 4.3).

Voldoet een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit aan de geluidsnormen in het omgevingsplan, dan kan het bevoegd gezag (toch) strengere geluidvoorschriften aan de omgevingsvergunning voor de milieubelastende activiteit verbinden.<sup>43</sup> Uiteraard zal dit deugdelijk gemotiveerd moeten worden (art. 3:46 Awb) en daarbij komt dat een eventuele strengere norm op grond van het evenredigheidsbeginsel nooit strenger mag zijn dan noodzakelijk om het gestelde doel te bereiken (art. 3:4 Awb).<sup>44</sup>

#### 4.3 *Omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit en maatwerkvoorschriften*

De op grond van de instructieregels in het omgevingsplan op te nemen geluidsnormen worden geformuleerd als gebruiksregels en richten zich tot degene die de activiteit verricht. Blijkt in een concreet geval dat (bijvoorbeeld) niet voldaan kan worden aan de in het omgevingsplan vastgelegde geluid(immissie)normen, dan is een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit vereist. Op de beoordeling van een dergelijke aanvraag om een omgevingsvergunning zijn de instructieregels van overeenkomstige toepassing (art. 8.0b lid 1 aanhef en onder a Bkl). Bij het beoordelen van een dergelijke aanvraag komt het bevoegd gezag beleids- en beoordelingsruimte toe. Dat was onder het oude recht niet anders bij de beoordeling van een aanvraag om een omgevingsvergunning voor planologisch strijdig gebruik.

De gemeenteraad kan er ook voor kiezen om in het omgevingsplan (op grondslag van art. 4.5 Omgevingswet) een maatwerkregeling op te nemen voor burgemeester en wethouders waarmee (bij maatwerkbesluit) een hogere of lagere geluidnorm kan worden vastgesteld voor een specifieke – op grond van het omgevingsplan toegelaten – activiteit.

41 *Stb.* 2018, 292, p. 819.

42 *Stb.* 2018, 292, p. 446.

43 V.M.Y. van 't Lam & J.R. van Angeren, Milieubelastende activiteiten in de Omgevingswet. Gevolgen van de overstap van het begrip inrichting naar milieubelastende activiteiten voor de praktijk en de verhouding met het omgevingsplan, *TBR* 2016/132, par. 4.3.

44 Zie ook *Stb.* 2018, 292, p. 218-219.

Een dergelijke constructie vertoont grote gelijkenis met de onder het oude recht in artikel 2.20 Activiteitenbesluit vastgelegde maatwerkbevoegdheid, op grond waarvan burgemeester en wethouders bij maatwerkbesluit konden afwijken van de standaardgeluidregels van artikel 2.17 e.v. en zowel hogere als lagere geluidwaarden voor een bedrijf konden vaststellen, met dien verstande dat onder vigeur van de Omgevingswet deze maatwerkbevoegdheid ook aangewend kan worden voor andersoortige (niet-bedrijfsmatige) activiteiten.<sup>45</sup>

Materieel gezien is de uitwerking van een maatwerkbesluit waarmee een hogere<sup>46</sup> geluidbelasting voor een specifieke activiteit wordt vastgesteld gelijk aan de omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit. In de visie van de regering kunnen met een maatwerkvoorschrift – voor zover het omgevingsplan daartoe een grondslag biedt – ook aanvullende voorschriften gesteld worden als bij een activiteit onverwacht geluidbelasting optreedt die voldoet aan de in het omgevingsplan gestelde immissiewaarden of regels, maar in de omgeving niet als aanvaardbaar wordt beschouwd.<sup>47</sup>

## 5 ENKELE AANDACHTSPUNTEN BIJ DE BEOORDELING EN NORMERING VAN GELUID IN HET OMGEVINGSPLAN

### 5.1 *Immissienormen – sloopregeling verstandig?*

De instructieregels voor geluid verplichten de gemeenteraad tot het opnemen van geluidimmissienormen in het omgevingsplan voor een (geluidbelastende) activiteit. Degene die de betreffende activiteit verricht, dient aan de vastgestelde immissienormen te voldoen. Een belangrijk aandachtspunt hierbij is de rol die afschermdende bebouwing speelt bij het vaststellen van immissienormen. Bij het vaststellen van immissienormen voor geluid wordt – uitzonderingen daargelaten – rekening gehouden met de geluidafschermende werking van (onder andere) bebouwing. Het gaat hierbij dus ook om de afschermdende werking van bebouwing gelegen op gronden van derden (denk aan de loods op het terrein van de buurman).

In een rekenmodel kan op verschillende wijzen rekening worden gehouden met afschermdende bebouwing. Dit kan specifiek gebeuren door in het akoestische rekenmodel de

<sup>45</sup> Zoals uiteengezet zien de in par. 5.1.4.2 Bkl vastgelegde instructieregels immers op activiteiten, hetgeen veel ruimer is dan alleen maar bedrijfsmatige activiteiten.

<sup>46</sup> In die gevallen waarin de geluidbelasting van een activiteit lager is dan hetgeen op grond van het omgevingsplan is toegestaan, dan is uiteraard geen afwijkvergunning vereist.

<sup>47</sup> *Stb.* 2018, 292, p. 361.

betreffende afschermdende bebouwing als zodanig in te voeren, dan wel door de geluidafschermende werking van een bouwwerk te verdisconteren in de voor het rekenmodel gehanteerde (kavel)emissies van een activiteit.<sup>48</sup> Het wegvallen van afschermdende bebouwing – zoals bijvoorbeeld de sloop van een loods op het terrein van de buurman – kan ertoe leiden dat de in het omgevingsplan vastgelegde immissienormen worden overtreden, waartegen het bevoegd gezag in beginsel handhavend kan optreden.<sup>49</sup> Gegeven het feit dat in het omgevingsplan op grote schaal immissienormen zullen worden vastgesteld voor allerhande geluidbelastende activiteiten, neemt daarmee ook de kans op dit soort overschrijdingen (en dus handhavingsdiscussies) toe. Degene die de geluidbelastende activiteit verricht, loopt dan ook het risico dat sloop van het geluidafschermende bouwwerk ertoe leidt dat hij niet meer kan voldoen aan de in het omgevingsplan vastgelegde immissienormen voor geluid. Overigens kan dit niet alleen spelen bij geluidafschermende bouwwerken, maar ook bij werken niet zijnde bouwwerken (bijvoorbeeld een aarden wal gelegen op gronden van een derde die na verloop van tijd wordt afgegraven).

De planwetgever dient zich van het voorgaande rekenschap te geven. Onder omstandigheden kan het – gelet op de betrokken belangen van degene die de geluidbelastende activiteit verricht – noodzakelijk zijn dat in het omgevingsplan een vergunningstelsel wordt opgenomen voor aanleg- en sloopactiviteiten.<sup>50</sup> Een sloopregeling kan alleen betrekking hebben op bouwwerken en niet op werken zoals een geluidwal. Om te voorkomen dat dergelijke werken zonder meer verwijderd kunnen worden kan een aanlegvergunningstelsel in het omgevingsplan worden opgenomen.

Het gaat hier dan specifiek om het opnemen in een omgevingsplan van een omgevingsvergunningplicht voor een omgevingsplanactiviteit voor specifieke aanleg- en/of sloopactiviteiten (art. 1 4.4 lid 2 gelezen in samenhang met art. 5.1 lid 1 onder a Omgevingswet). Via de band van de omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit is het mogelijk om aanleg- en sloopactiviteiten die akoestisch relevant zijn aan een voorafgaande toestemming (omgevingsvergunning) te binden. In het omgevingsplan worden voor de daarin opgenomen vergunningplichten ook de beoordelingsregels opgenomen (eventueel kan gewerkt worden met een open norm die in beleidsregels nader wordt geconcretiseerd). Met een dergelijke vergunningplicht kunnen negatieve akoestische gevolgen als

48 Vgl. ABRvS 14 oktober 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3188: ‘6.7 (...) Wat betreft het effect van afscherming door bedrijfsbebouwing is in het deskundigenbericht vermeld dat bij een berekening op basis van kavelbronnen normaliter geen rekening wordt gehouden met afscherming omdat bij het bepalen van de kavel-emissies hier al rekening mee is gehouden. (...) Tevens is het onderzoek onzorgvuldig voor zover apart rekening is gehouden met de geluidafschermende werking van gebouwen, daar dit effect – zo volgt ook uit het deskundigenbericht – al is verdisconteerd in de kavelemissies.’

49 Vgl. ABRvS 1 juni 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BQ6850, r.o. 2.15.

50 Vgl. ABRvS 13 januari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:66, r.o. 13-14.

gevolg van bijvoorbeeld de sloop van akoestisch relevante bouwwerken worden voorkomen. Dat een dergelijke regeling beperkingen met zich meebrengt voor een grondeigenaar die geen belang heeft bij die sloopregeling, kan onder omstandigheden aanvaardbaar zijn. Zo kan – mits zorgvuldig gemotiveerd – het algemeen belang bij het voorkomen van onaanvaardbare geluidhinder en het respecteren van bestaande geluidruimterechten van (bijvoorbeeld) bedrijven, een vergunningstelsel voor aanleg- en sloopactiviteiten rechtvaardigen, ook al brengt dat vergunningstelsel beperkingen met zich mee voor een grondeigenaar die geen belang heeft bij een dergelijk vergunningstelsel.<sup>51</sup>

Is reeds bij de vaststelling van de immissienormen al te voorzien dat specifieke afscherpende bebouwing binnen afzienbare tijd zal worden gesloopt, dan ligt het – zou ik menen – in de rede dat bij het vaststellen van immissienormen in het omgevingsplan geen rekening wordt gehouden met de afscherpende werking van dat bouwwerk.<sup>52</sup>

## 5.2 *De aanvullende werking van de norm van een ‘evenwichtige toedeling van functies aan locaties’*

### 5.2.1 **Algemeen**

Ingevolge artikel 4.2 lid 1 Omgevingswet bevat het omgevingsplan voor het gehele grondgebied van de gemeente in ieder geval de regels die nodig zijn met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Het is belangrijk om goed voor ogen te houden dat de norm van een ‘evenwichtige toedeling van functies aan locaties’ (slechts) ten dele wordt ingevuld door de in hoofdstuk 5 van het Bkl opgenomen instructieregels, waaronder de instructieregels voor geluid.<sup>53</sup> Een aantal geluidaspecten c.q. geluidsverschijnselen worden niet (althans niet volledig) bestreken door de in het Bkl opgenomen instructieregels voor geluid. Daarmee is niet gezegd dat hieraan bij de vaststelling van een omgevingsplan geen aandacht besteed hoeft te worden. Dit geldt in het bijzonder voor laagfrequent geluid en cumulatie.

### 5.2.2 **Laagfrequent geluid**

Laagfrequent geluid betreft geluid dat niet alleen hoorbaar, maar soms ook voelbaar is (bijvoorbeeld trillingen op de ledematen). Geluidbronnen die (hinderlijk) laagfrequent kunnen emitteren zijn bijvoorbeeld industriële activiteiten, wegverkeer, scheepvaart,<sup>54</sup>

51 ABRvS 13 januari 2021, ECLI ECLI:NL:RVS:2021:66, r.o. 13-14.

52 Vgl. ABRvS 16 december 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BK6777, r.o. 2.14 e.v. en ABRvS 13 augustus 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BD9980, r.o. 2.4 e.v.

53 De instructieregels – in de woorden van de regering – ‘beslaan niet de volledige breedte van het omgevingsplan’ (*Stb.* 2018, 292, p. 309). Vgl. ook *Stb.* 20187, 292, p. 314.

54 ABRvS 20 december 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3495.

helikopters,<sup>55</sup> grindzeven en ontwateringszeven van zandklasseringsinstallaties<sup>56</sup> en evenementen.

Het probleem met laagfrequent geluid is dat dit geluidverschijnsel ver reikt en nauwelijks af te schermen is. Bijkomende complicatie is dat niet ieder individu gevoelig is voor laagfrequent geluid. Het voorgaande verklaart waarschijnlijk ook waarom tot op heden geen wettelijke normen zijn vastgesteld voor laagfrequent geluid, al wordt daar wel onderzoek naar verricht.<sup>57</sup>

Onder vigeur van het oude recht<sup>58</sup> golden er geen specifieke normen voor laagfrequent geluid, noch bestonden er wettelijk voorgeschreven rekenmethodes, dan wel normen of richtlijnen voor het vaststellen van normen voor een acceptabel niveau van laagfrequent geluid ter plaatse van (geluid)gevoelige<sup>59</sup> objecten.<sup>60</sup> Er zijn wel verschillende buitenwettelijke normen c.q. normcurves ontwikkeld voor de toetsing van laagfrequent geluid, waaronder o.a. de NSG-richtlijn (een empirisch vastgestelde gehoordrempel)<sup>61</sup> en de Vercammen-curve 3-10%-buiten (een hindergrens).<sup>62</sup> Deze curves hebben geen wettelijke status, maar werden wel vaak toegepast in de praktijk bij de vaststelling van bestemmingsplannen en de verlening van omgevingsvergunningen (milieu en/of planologisch strijdig gebruik).

Ook onder de Omgevingswet is (vooralsnog) niet voorzien in specifieke normen en/of beoordelingsmethoden voor laagfrequent geluid. In de visie van de regering beperken – kort gezegd – de in het Bkl opgenomen instructieregels voor het langtijdgemiddeld beoordelingsniveau (LAr,LT) en de maximale geluidsniveaus (LAm<sub>ax</sub>), tevens het laagfrequent geluid.<sup>63</sup> Dit standpunt van de regering overtuigt niet. Met het normeren van langtijdgemiddelde beoordelingsniveaus en maximale geluidsniveaus in het omgevingsplan, kan niet in generieke zin worden gesteld dat hinderlijk laagfrequent geluid zicht niet kan

55 ABRvS 13 juli 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1988.

56 ABRvS 17 augustus 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2231 en ABRvS 15 juli 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2233.

57 *Stb.* 2020, 557, p. 200.

58 Het ontbreken van wettelijke normen brengt met zich mee dat het bevoegd gezag bij het beoordelen en normeren van laagfrequent geluid een zekere beoordelingsruimte heeft en daarmee ook een bepaalde keuzevrijheid heeft in de wijze waarop invulling wordt gegeven aan die beoordelingsruimte. De Afdeling toetst die keuze terughoudend (ABRvS 22 augustus 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX5262, r.o. 2.5.3).

59 Gevoelige objecten zijn o.a. woningen.

60 Vgl. ABRvS 27 november 2019, ECLI:NL:RVS:2019:4017, r.o. 14.4: 'De Afdeling stelt vast dat er geen wettelijk voorgeschreven rekenmethodes of modellen zijn voor de beoordeling van laagfrequent geluid.'

61 ABRvS 22 augustus 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX5262.

62 ABRvS 1 juli 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2081.

63 *Stb.* 2020, 557, p. 200.



voordoen (denk bijvoorbeeld aan evenementen en de bastonen die kunnen leiden tot hinderlijk laagfrequent geluid).

In mijn beleving zal de planwetgever, alvorens het omgevingsplan vast te stellen, zich de vraag moeten stellen of laagfrequent geluid zich kan voordoen (als gevolg van specifieke bronnen die laagfrequent geluid emitteren). Indien hinderlijk laagfrequent geluid ter plaatse van gevoelige objecten kan optreden, rust er een uitgebreidere c.q. nadere onderzoekspllicht op de planwetgever. Is het bevoegd gezag van oordeel dat ter plaatse van gevoelige objecten hinderlijk laagfrequent geluid *kan* optreden, dan brengt de norm van een ‘evenwichtige toedeling van functies aan locaties’ met zich mee dat grenswaarden – oftewel een dB(C)-normering – voor laagfrequent geluid vastgelegd dienen te worden in het omgevingsplan (met het oog op het voorkomen van hinder).<sup>64</sup> Is het laagfrequente geluid van een activiteit maatgevend, dan kan dat overigens wél aanleiding zijn om in het omgevingsplan uitsluitend een dB(C)-normering op te nemen, in plaats van een dB(A)-norm voor het langtijdgemiddeld beoordelingsniveau, als bedoeld in artikel 5.65 Bkl. Die dB(C)-norm betreft dan een ‘andere waarde’ zoals bedoeld in artikel 5.66 lid 1 Bkl.<sup>65</sup>

Het ontbreken van wettelijke normen brengt met zich mee dat het bevoegd gezag bij het beoordelen en normeren van laagfrequent geluid een zekere beoordelingsruimte heeft en daarmee ook een bepaalde keuzevrijheid heeft in de wijze waarop invulling wordt gegeven aan die beoordelingsruimte. Verwacht mag worden dat de Afdeling die keuze – net als onder het oude recht – terughoudend toetst.<sup>66</sup>

### 5.2.3 Beoordeling en normering cumulatie

Een ander geluidverschijnsel waarvoor onder zowel het oude recht<sup>67</sup> als onder de Omgevingswet<sup>68</sup> geen wettelijke normen noch een berekenings- en beoordelingsmethode zijn vastgesteld, betreft de cumulatieve geluidbelasting.<sup>69</sup> De Afdeling heeft in het verleden reeds overwogen dat de cumulatieve geluidsbelasting ruimtelijke relevantie niet kan wor-

64 Vgl. ABRvS 15 november 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1566; ABRvS 24 juli 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2571 en ABRvS 15 februari 2017, ECLI:NL:RVS:2017:415.

65 Zie ook *Stb.* 2018, 292, p. 719-720.

66 ABRvS 22 augustus 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX5262, r.o. 2.5.3.

67 De Wet geluidhinder voorziet in specifieke gevallen – namelijk wanneer een geluidgevoelig object als bedoeld in de Wet geluidhinder is gelegen binnen twee of meer geluidszones van de in de Wet geluidhinder geregelde bronnen – in een regeling voor de beoordeling van de cumulatieve geluidbelasting (art. 110a gelezen in samenhang met art. 110f Wet geluidhinder). Deze regeling ziet op heel specifieke gevallen (vgl. ABRvS 3 juni 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1328, r.o. 7.1).

68 Let wel: het Bkl kent een specifieke cumulatieregeling, maar die regeling ziet uitsluitend en alleen op de cumulatie van een beperkt aantal bronnen).

69 De cumulatieve geluidbelasting betreft de geluidbelasting als gevolg van meerdere bronnen tegelijk (bijv. bedrijvigheid en wegverkeer).



den ontzegd.<sup>70</sup> Gelet hierop dient bij de vraag of een bestemmingsplan zich verdraagt met een goede ruimtelijke ordening in beginsel nagegaan te worden of en in hoeverre het woon- en leefklimaat door cumulatieve geluidhinder kan worden beïnvloed. Het ontbreken van wettelijke normen is geen reden om af te zien van deze beoordeling. De beoordeling van de cumulatieve geluidbelasting bestaat grofweg uit drie stappen. De eerste stap betreft de beoordeling of cumulatie van verschillende geluidbronnen zich *kan* voordoen. Wordt deze vraag bevestigend beantwoord, dan is een (nadere) akoestische beoordeling van de te verwachten cumulatieve geluidbelasting noodzakelijk. In dat geval moeten de (feitelijk) bestaande geluidbronnen worden gecumuleerd met de planologisch (nieuw) mogelijk gemaakte geluidbronnen. Dit betreft de cumulatie van directe en indirecte hinder tezamen met overige geluidbronnen.<sup>71</sup> Afsluitend dient de gemeenteraad, alvorens het bestemmingsplan vast te stellen, de beoordeelde cumulatieve geluidbelasting in de belangafweging te betrekken en te motiveren waarom deze vanuit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening (nog) aanvaardbaar is. Dit oordeel is voorbehouden aan de gemeenteraad en vergt maatwerk, waarbij een op de concrete situatie toegespitste beoordeling dient plaats te vinden, rekening houdend met alle relevante feiten en omstandigheden.<sup>72</sup>

Akoestisch onderzoek naar de te verwachten cumulatieve geluidbelasting kan achterwege blijven indien op voorhand aannemelijk is dat zich geen akoestisch relevante cumulatie van geluid kan voordoen. Deze situatie kan zich (onder andere) voordoen in die gevallen waarin bijvoorbeeld de afstand tussen de geluidbelastende functies en de geluidgevoelige functies te groot is<sup>73</sup> en/of de berekende geluidniveaus van de verschillende bronnen zodanig laag zijn dat geen relevante cumulatie van die bronnen zich kan voordoen.<sup>74</sup>

De beoordeling van de cumulatieve geluidbelasting zal ook onder vigore van de Omgevingswet van belang blijven. Het gegeven dat de instructieregels geen normering of beoordelingsmethodiek bevatten voor cumulatie, laat onverlet dat de gemeenteraad bij de vaststelling van een omgevingsplan – in verband met de toets aan een ‘evenwichtige toedeling van functies aan locaties’ – dient te beoordelen of, kort samengevat, de cumulatieve geluidbelasting nog wel aanvaardbaar zal zijn, rekening houdend met de in het omgevingsplan toegelaten functies. Ook hier geldt dat naar verwachting de jurisprudentie van de Afdeling, zoals gewezen onder het oude recht ten aanzien van bestemmingsplannen, ook van toepassing blijft op omgevingsplannen.

70 ABRvS 29 september 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BN8586.

71 ABRvS 13 juli 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1944, r.o. 7.2.

72 Vgl. ABRvS 1 juni 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1538.

73 ABRvS 9 november 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2984, r.o. 11.2; ABRvS 4 mei 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1195, r.o. 7.4.

74 ABRvS 9 november 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2983, r.o. 6.4.3.

Nu als hoofdregel te gelden heeft dat – in verband met de toets aan een ‘evenwichtige toedeling van functies aan locaties’ – de cumulatieve geluidbelasting beoordeeld en afgewogen dient te worden, rijst de vervolgvraag of in het omgevingsplan ook een cumulatieve geluidnorm vastgelegd kan worden waar verschillende activiteiten gezamenlijk aan moeten voldoen. Het antwoord op deze vraag luidt bevestigend.<sup>75</sup> Het is echter de vraag of het vastleggen van een cumulatieve geluidnorm in het omgevingsplan zonder meer verstandig is. Ik betwijfel dat, gegeven de handhavingsdiscussies waartoe dat kan leiden. Wanneer een cumulatieve geluidnorm wordt vastgesteld voor verschillende activiteiten die door verschillende (rechts)personen worden uitgeoefend, zal bij overtreding van die cumulatieve geluidnorm immers de vraag rijzen wie als overtreder is aan te merken. Kunnen de verschillende (rechts)personen worden aangesproken die de activiteiten verrichten waarop de cumulatieve geluidnorm ziet? En is dat dan redelijk en evenredig in die gevallen waarin vaststaat dat bepaalde activiteiten niet leiden tot overschrijding van de cumulatieve norm die in het omgevingsplan is vastgelegd? Beide vragen dienen in mijn beleving ontkennend beantwoord te worden. Overigens, dat met de verschillende exploitanten van de activiteiten waartoe de cumulatieve norm zich richt, afspraken kunnen worden gemaakt over de naleefbaarheid en de handhaafbaarheid van een cumulatieve norm, is in ieder geval onvoldoende.<sup>76</sup>

Concluderend stel ik dan ook vast dat het vastleggen in een omgevingsplan van een cumulatieve waarde – vanwege de handhavingsdiscussies waartoe dat kan leiden – niet goed denkbaar is, tenzij naast die cumulatieve waarde tevens een individuele geluidsnorm voor een activiteit (bijvoorbeeld een kavelnorm) wordt vastgesteld.

#### 5.2.4 Geluidgevoelige objecten

De instructieregels voor geluid strekken tot bescherming van geluidgevoelige gebouwen. De wet bepaalt specifiek welke gebouwen (of delen daarvan) voor de toepassing van de instructieregels kwalificeren als ‘geluidgevoelig gebouw’.<sup>77</sup> Zo is (bijvoorbeeld) een gebouw met een woonfunctie en nevengebruiksfuncties<sup>78</sup> voor de toepassing van de instructieregels een geluidgevoelig gebouw.

De vraag rijst op welke wijze omgegaan moet worden met gebouwen die *niet* in de instructieregels zijn aangewezen als ‘geluidgevoelig gebouw’. Specifiek hebben we het dan over

75 Vgl. ABRvS 16 september 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2226, r.o. 35; ABRvS 22 juli 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1769, r.o. 32.4.

76 ABRvS 12 mei 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1025, r.o. 6.2.1.

77 Bijlage 1 bij art. 1.1 Bkl gelezen in samenhang met art. 3.21 Bkl.

78 Voor nevengebruiksfuncties van een woonfunctie kan gedacht worden aan een garage of een kantoor aan huis.

(bijvoorbeeld) gebouwen met een kantoorfunctie of hotelfunctie. Onder vigeur van het huidige recht is de jurisprudentielijn van de Afdeling ten aanzien van deze objecten duidelijk: objecten (zoals de tuin bij een woning, kantoorruimten enz.) die in de sectorale wetgeving (Activiteitenbesluit of Wet geluidhinder) niet zijn aangewezen als geluidgevoelig gebouw, maar waarbij gedurende een langere periode van de dag personen verblijven die een zekere bescherming tegen onaanvaardbare geluidhinder behoeven, dienen – in verband met de toets aan een ‘goede ruimtelijke ordening’ – aangemerkt te worden als geluidgevoelig gebouw.<sup>79</sup> Concreet betekent dit dat de gemeenteraad bij de vaststelling van een bestemmingsplan ook de ter plaatse van een hotel of kantoor (en andere bedrijfsruimten) optredende geluidbelasting waar mensen verblijven in kaart moest brengen en de aanvaardbaarheid daarvan in de belangenafweging moest betrekken, alvorens het bestemmingsplan vast te stellen.<sup>80</sup> Overigens gaat het hierbij niet alleen om objecten waar mensen verblijven, maar ook om objecten waar dieren verblijven.<sup>81</sup>

Ik verwacht dat deze jurisprudentielijn onder de Omgevingswet gehandhaafd zal worden. De toets aan een ‘evenwichtige toedeling van functies aan locaties’ noopt immers (nog steeds) tot een ruime belangenafweging, waarbij deze belangenafweging verder strekt dan uitsluitend een afweging op grond van c.q. toepassing van de in hoofdstuk 5 van het Bkl vastgelegde instructieregels. Ook de nota van toelichting bij het Bkl wijst die kant op, nu daarin expliciet wordt opgemerkt dat ‘het wettelijke vereiste van [een, auteur] evenwichtige toedeling van functies aan locaties met zich [meebrengt, auteur] dat het bevoegd gezag zich rekenschap geeft van de gevolgen van activiteiten die geluid produceren voor de niet van rijkswege beschermde gebouwen en locaties’.<sup>82</sup>

Daarmee is niet gezegd dat vervolgens in het omgevingsplan ook specifieke geluidsnormen ten aanzien van die objecten gesteld *moeten* worden. De norm van een ‘evenwichtige toedeling van functies aan locaties’ strekt niet zo ver. Of er normen gesteld moeten worden voor die objecten, en zo ja welke, valt (volledig) binnen de beleids- en beoordelingsruimte van de decentrale planwetgever. Daarbij is het voorstelbaar dat wanneer uit de akoestische beoordeling blijkt dat de geluidbelasting acceptabel is, de planwetgever kan afzien van het opnemen van geluidsnormen voor de niet van rijkswege aangewezen geluidgevoelige objecten.

79 O.a. ABRvS 7 juli 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BN0443.

80 Deze verplichting gold ook voor burgemeester en wethouders bij het verlenen van een omgevingsvergunning voor planologisch strijdig gebruik (art. 2.1 lid 1 aanhef en onder c gelezen in samenhang met art. 2.12 lid 1 aanhef Wabo).

81 Zie bijvoorbeeld ABRvS 24 december 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3542, r.o. 15.2.

82 *Stb.* 2018, 292, p. 354.