

ANNOTATIE

Geluid van warmtepompen en bestemmingsplannen

mr. R. Veenhof

Annotatie bij Raad van State, 04-08-2021, ECLI:NL:RVS:2021:1752 (OGR-2021-0165)

Annotatie bij Raad van State, 28-07-2021, ECLI:NL:RVS:2021:1671 (OGR-2021-0165)

Annotatie bij ABRvS 28 juli 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1671 en ABRvS 4 augustus 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1752.

1. In de afgelopen periode heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) twee uitspraken gedaan, waarin geluidsoverlast als gevolg van warmtepompen in het kader van bestemmingsplannen aan de orde kwam. In deze annotatie zal ik het oordeel van de Afdeling op dit punt bespreken. Voorafgaand aan de bespreking van de uitspraken geef ik eerst een duiding van het gebruik van warmtepompen in het kader van de energietransitie, gevolgd door een bespreking van het huidige juridische kader in het Bouwbesluit 2012 – dat van belang is om de uitspraken van de Afdeling te kunnen plaatsen.

2. In de Klimaatwet is het streven neergelegd van een reductie van de emissies van broeikasgassen van 49% in 2030 ten opzichte van 1990 (zie artikel 2, eerste en tweede lid, van de Klimaatwet). Daarnaast is het Klimaatakkoord tussen bedrijven, maatschappelijke organisaties en overheden gesloten, dat een pakket van maatregelen en afspraken bevat – eveneens gericht op een reductie van 49% van de uitstoot van broeikasgassen in Nederland ten opzichte van 1990 (zie p. 4 van het Klimaatakkoord. Het Klimaatakkoord is te raadplegen via: www.klimaatakkoord.nl/documenten/publicaties/2019/06/28/klimaatakkoord). Voor de

gebouwde omgeving is opgemerkt dat 1,5 miljoen woningen verduurzaamd moeten worden, waar het aardgasvrij maken van woningen onderdeel van uitmaakt (zie p. 27 van het Klimaatakkoord en www.klimaatakkoord.nl/gebouwde-omgeving). Voor nieuw te bouwen woningen geldt dat deze (in beginsel) al gasloos dienen te worden uitgevoerd (zie artikel 10, zevende lid, onder a, van de Gaswet in samenhang met artikel 6.10, tweede lid, van het Bouwbesluit 2012). Een van de mogelijkheden om een woning niet door middel van aardgas te verwarmen is een warmtepomp. Een warmtepomp gebruikt stroom om warmte uit de lucht, bodem of het grondwater te halen (www.verbeterjehuis.nl/verbeteropties/warmtepomp/). Bij warmtepompen die warmte uit de lucht halen hoort een buitenunit; in deze buitenunit zit een draaiende ventilator, die lucht aanzuigt en (mede) de bron vormt voor het geluid van de warmtepomp (www.eigenhuis.nl/energie/maatregelen/duurzaam-verwarmen/warmtepomp/geluid#/). Ook de compressor van de warmtepomp is een belangrijke geluidsbron (nsg.nl/nl/geluidsaspecten_van_warmtepompen).

3. Vanuit consumentorganisaties en belangenorganisaties is aandacht gevraagd voor geluidsoverlast als gevolg van warmtepompen (zie p. 3 van het ‘Onderzoek geluidseisen buitenopgestelde warmtepompen en airco’s in bouwregelgeving’ van LBP|Sight van 25 oktober 2018 en Stb. 2020, 189, p. 17). Dit heeft geresulteerd in voorschriften in het Bouwbesluit 2012; deze voorschriften zijn gebaseerd op onderzoek van advies- en ingenieursbureau LBP|Sight (het hiervoor genoemde ‘Onderzoek geluidseisen buitenopgestelde warmtepompen en airco’s in bouwregelgeving’). Kort samengevat – en zeer vereenvoudigd – houden deze voorschriften in dat:

een warmtepomp (maar dit kan ook om een airco gaan; in de tekst van het Bouwbesluit 2012 staat: ‘een installatie voor warmte- of koudeopwekking’) die buiten is opgesteld een geluidsniveau van ten hoogste 40 dB veroorzaakt op de grens met een ander woonperceel (zie artikel 3.8, tweede lid, van het Bouwbesluit 2012);

een warmtepomp (maar dit kan ook om een airco gaan) die buiten is opgesteld – bij een appartementengebouw – ten hoogste 40 dB veroorzaakt ter plaatse van een te openen raam of deur van een niet-gemeenschappelijk verblijfsgebied (zie artikel 3.9, derde lid, van het Bouwbesluit 2012).

Dit geluidsniveau wordt bepaald volgens de ‘Handleiding Rekenen en Meten Industrielawaai’. In dit verband is ook artikel 3.11 van de Regeling Bouwbesluit 2012 van belang. Artikel 3.11 bepaalt van welke versie van de handleiding moet worden uitgegaan en dat bij toepassing van de handleiding voldaan moet worden aan de nadere voorschriften die zijn opgenomen in bijlage VIII bij de regeling.

Naast deze bepalingen over buiten opgestelde installaties, zijn ook de huidige voorschriften over binnenwaarden aangevuld, in die zin dat deze nu ook betrekking hebben op installaties voor de warmte- of koudeopwekking, zoals warmtepompen (zie artikel 3.8, eerste lid, en artikel 3.9, eerste lid, van het Bouwbesluit 2012). Al deze wijzigingen van het Bouwbesluit 2012 en de Regeling Bouwbesluit 2012 zijn in werking getreden op 1 april 2021 (zie Stb. 2021, 12 respectievelijk Stcrt. 2020, 62676).

4. Na inwerkingtreding van deze regeling zijn nadien twee uitspraken van de Afdeling verschenen, waarin de geluidsbelasting vanwege warmtepompen in het kader van bestemmingsplannen aan de orde kwam. In de uitspraak van 28 juli 2021 (ECLI:NL:RVS:2021:1671) staat het bestemmingsplan ‘Woningbouw Sperwerstraat, Brummen’ centraal. Dit bestemmingsplan is door de raad van de gemeente Brummen vastgesteld bij besluit van 17 december 2020. In het plangebied stond voorheen een basisschool, die is gesloopt. Het voorliggende bestemmingsplan voorziet in de bouw van zestien grondgebonden sociale huurwoningen (zie hoofdstuk 2 van de plantoelichting). Hiertoe zijn aan gronden in het plangebied de bestemming ‘Wonen’ toegekend, inclusief drie bouwvlakken. In het westelijk deel van het plangebied zijn twee bouwvlakken opgenomen, waarbinnen in elk bouwvlak maximaal vijf woningen gebouwd mogen worden (zie de verbeelding van het bestemmingsplan in combinatie met artikel 6, lid 6.2, onder 6.2.1, sub c, van de planregels). Aan het oostelijk deel van het plangebied is één bouwvlak toegekend, waarbinnen maximaal zes woningen gebouwd mogen worden.

5. Appellant en anderen betogen – onder verwijzing naar de procedure over de aanvraag om omgevingsvergunning voor de woningen – dat de nog te realiseren en vergunnen warmtepompen bij de woningen zullen leiden tot geluidsoverlast. De Afdeling oordeelt dat de raad bij vaststelling van het bestemmingsplan niet kon volstaan met een verwijzing naar de procedure over de omgevingsvergunning. In dit geval volstaat een verwijzing naar de omgevingsvergunning alleen al niet, omdat op het moment van planvaststelling artikel 3.8, tweede lid, van het Bouwbesluit 2012 nog niet gold. De geluidnormen in dit artikellid gelden wel per 1 april 2021, maar bij de beoordeling van een aanvraag om een omgevingsvergunning die voor deze datum is gedaan blijven de voorschriften van toepassing die golden op het tijdstip waarop de aanvraag werd gedaan. De raad had daarom bij vaststelling van het plan een afweging moeten maken van de mogelijke gevolgen voor de omgeving na realisatie van warmtepompen binnen een woonbestemming en had moeten onderzoeken of een aanvaardbaar akoestisch leefklimaat zal bestaan. Een dergelijke afweging ontbreekt. Deze beroepsgrond over de warmtepomp van appellant en anderen is de enige die slaagt. De Afdeling draagt de raad op om toereikend te motiveren of na realisering van warmtepompen bij de woningen een aanvaardbaar akoestisch woon- en leefklimaat bestaat, dan wel een

gewijzigd of nieuw besluit te nemen.

6. Uit deze uitspraak blijkt allereerst dat Afdeling voor de beoordeling van de aanvraag om omgevingsvergunning voor het bouwen dus uitgaat van een 'ex tunc-toetsing' (moment van de aanvraag in plaats van het moment van beslissen op de aanvraag). Mijns inziens is dit te verklaren, gelet op artikel 9.1, zesde lid, van het Bouwbesluit 2012. Artikel 9.1 van het Bouwbesluit bevat algemeen overgangsrecht. Als de aanvraag om omgevingsvergunning voor het bouwen wordt ingediend voorafgaand aan inwerkingtreding van een wijziging van het Bouwbesluit 2012, blijven de voorschriften van toepassing, die golden op het moment dat de aanvraag werd gedaan, zo volgt uit het desbetreffende artikellid. Meer concreet: als de aanvraag om omgevingsvergunning voor het bouwen dus werd ingediend voor 1 april 2021, dan is artikel 3.8, tweede lid, van het Bouwbesluit 2012 niet van toepassing. Ten tweede valt op dat de Afdeling overweegt dat 'alleen al niet' niet kon worden volstaan met verwijzing naar de omgevingsvergunning, omdat artikel 3.8, tweede lid, van het Bouwbesluit 2012 niet gold op het moment van planvaststelling. Als ik het goed zie, impliceert het oordeel van de Afdeling dat er ook andere redenen zijn, waarom niet kan worden verwezen naar de (procedure van de) omgevingsvergunning. Een van deze redenen is misschien dat in het Bouwbesluit 2012 geen rekening wordt gehouden met cumulatie van warmtepompen. Dit aspect komt nader aan de orde bij de uitspraak van de Afdeling 4 augustus 2021 (ECLI:NL:RVS:2021:1752) over het bestemmingsplan 'Het Anker 2 Muiden'.

7. Het bestemmingsplan 'Het Anker 2 Muiden' is vastgesteld door de raad van de gemeente Gooise Meren bij besluit van 20 mei 2020. Dit plan voorziet in de transformatie van het voormalige gemeentehuis van Muiden naar sociale woningbouw. Binnen het plangebied wordt een nieuw woongebouw gerealiseerd met 40 twee- en driekamerwoningen in de sociale huursector, met op de begane grondlaag een extra woonkamer voor gezamenlijk gebruik ('huiskamer voor de wijk'; zie p. 1 en 6 van de plantoelichting). Uit de plantoelichting blijkt verder dat de woningen geen gasaansluiting zullen krijgen; ruimteverwarming en de bereiding van warmtapwater vindt plaats met een warmtepomp (zie p. 12 onder 3.6 van de plantoelichting). Appellanten vrezen voor aantasting van hun woon- en leefklimaat; de raad heeft ten onrechte geen onderzoek gedaan naar de cumulatieve geluidsbelasting van verschillende bronnen, waaronder de warmtepompen van de voorziene woningen.

De raad stelt zich op het standpunt dat geen sprake zal zijn van een onaanvaardbare aantasting van het woon- en leefklimaat van appellanten. Meer specifiek heeft de raad erop gewezen dat, gelet op artikel 3.8, tweede lid, van het Bouwbesluit 2012, (lucht)warmtepompen niet meer dan 40 dB mogen produceren op de erfgrans.

8. Ook in deze uitspraak oordeelt de Afdeling dat de raad hierbij niet heeft onderkend dat deze

norm pas op 1 april 2021 in werking is getreden en daarmee nog niet gold ten tijde van vaststelling van het bestemmingsplan (op 20 mei 2020). In de periode tussen vaststelling van het bestemmingsplan en inwerkingtreding van de norm in het Bouwbesluit 2021 kon een aanvraag om een omgevingsvergunning voor het bouwen worden ingediend, waarbij de norm van 40 dB niet kon worden tegengeworpen. Daarnaast ziet de norm van artikel 3.8, tweede lid, van het Bouwbesluit 2021 slechts op één enkele warmtepomp en houdt deze geen rekening met de cumulatie van meerdere installaties in elkaars nabijheid, terwijl het bestemmingsplan voorziet in meerdere woningen. De raad had daarom – naar het oordeel van de Afdeling – moeten nagaan of de geluidsbelasting als gevolg van toepassing van warmtepompen voor een appartementsgebouw in overeenstemming is met een goed woon- en leefklimaat. Daarbij kan worden uitgegaan van een representatieve, normale wijze van toepassen van warmtepompen. Dat is niet gedaan door de raad. Daarom heeft de raad zich volgens de Afdeling niet – onder verwijzing naar het akoestisch onderzoek – op het standpunt kunnen stellen dat het voorliggende plan geen onaanvaardbare gevolgen heeft voor het akoestisch woon- en leefklimaat van appellanten. Het bestemmingsplan is daarom niet met de vereiste zorgvuldigheid voorbereid en is in strijd met artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht. De overige beroepsgronden van appellanten slagen niet. Door de raad is ter zitting toegelicht dat op grond van dit bestemmingsplan al een omgevingsvergunning is verleend voor de bouw van het appartementsgebouw en dat daartegen geen bezwaren zijn ingediend. Gelet hierop ziet de Afdeling geen aanleiding om de raad in de gelegenheid te stellen het geconstateerde gebrek te herstellen. De Afdeling vernietigt het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan.

9. De uitspraak van de Afdeling maakt allereerst duidelijk dat vanuit het oogpunt van de beoordeling van de aanvaardbaarheid van een nieuwe ruimtelijke ontwikkeling, ook de (eventuele) cumulatie van warmtepompen dient te worden onderzocht. Bij dit akoestisch onderzoek kan worden uitgegaan van een representatieve, normale wijze van toepassen van warmtepompen. Voor de cumulatie van warmtepompen bestaan echter geen wettelijke normen. Dit betekent dus dat een raad de cumulatieve geluidsbelasting als gevolg van de verschillende warmtepompen inzichtelijk dient te maken en vervolgens een oordeel dient te geven over de aanvaardbaarheid van deze cumulatieve geluidsbelasting. Hierbij is sprake van een belangenafweging. Het komt vooral aan op een zorgvuldige motivering, waarbij de gemeenteraad enige beoordelingsvrijheid heeft (zie D. Nijman, R. Huizinga en J. Doorschot, *Handboek Geluid. Regelgeving binnen het omgevingsdomein*, Amsterdam: Berghauser Pont Publishing 2020, p. 238 en 263-266).

10. In dit verband wil ik er tot slot nog op wijzen dat in het onderzoek van LBP|Sight (dat ten grondslag ligt aan artikel 3.8, tweede lid, van het Bouwbesluit 2012) in ieder geval ook is

ingegaan op cumulatie van geluid van buitenunits (zie hoofdstuk 6 van het onderzoek) en zo een beeld geeft van de gevolgen van deze cumulatie. In het onderzoek wordt, aan de hand van een rekenvoorbeeld, inzichtelijk gemaakt dat de ervaren geluidsoverlast in een tuin groter is dan zou volgen uit de geluideis van 40 dB. In het desbetreffende rekenvoorbeeld zijn verschillende geluidsniveaus berekend voor elf rijtjeswoningen (inclusief de eigen woning). In tabel 6.1 van het onderzoek van LPB|Sight zijn geluidsniveaus weergegeven op verschillende afstanden van de ontvanger tot de eigen buitenunit van de warmtepomp (4 m oplopend tot 7 m) in verschillende scenario's, namelijk bij het in werking zijn van:

- alleen de eigen unit;
- de unit van één naaste buur;
- de units van beide naaste burens;
- de units van alle tien burens; en
- de units van alle tien burens inclusief de eigen unit.

Uit deze tabel blijkt dat de bijdrage van de andere tien units een verhoging geeft van 3,5 dB – bij 4 m tot de eigen buitenunit – tot 5,6 dB – bij 7 m tot de eigen buitenunit – als ook de eigen buitenunit in werking is (zie kolom 6 van tabel 6.1 in combinatie met kolom 2). Hierover merk ik nog wel op dat voor het rekenvoorbeeld een aantal specifieke uitgangspunten is gehanteerd, zoals het ontbreken van geluidsbelemmerende constructies op de perceelsgrenzen (zie p. 23 van het onderzoek). In het onderzoek van LPB|Sight is opgemerkt dat (impliciet) rekening gehouden kan worden met cumulatie door een strengere norm te stellen dan 40 dB. Omdat dit dan ook zou gelden voor situaties waarbij geen sprake is van cumulatie, zou dit in veel gevallen tot een onnodig zware eis leiden, aldus het onderzoek van LBP|Sight (zie p. 24).