

ANNOTATIE

(On)aanvaardbare gevolgen van een bestemmingsplan: geluid van warmtepompen en aantasting van privacy

mr. R. Veenhof

Annotatie bij Raad van State, 31-05-2023, ECLI:NL:RVS:2023:2081 (OGR-2023-0098)

Annotatie bij ABRvS 31 mei 2023, ECLI:NL:RVS:2023:2081

1. Op 31 mei 2023 heeft de Afdeling uitspraak gedaan over het bestemmingsplan 'Mierloseweg 40 Geldrop' (ECLI:NL:RVS:2023:2081). In deze annotatie zal ik ingaan op twee aspecten die in deze uitspraak aan de orde komen: de cumulatieve geluidbelasting van warmtepompen en de aantasting van de privacy. In de annotatie wordt eerst beschreven wat het bestemmingsplan mogelijk maakt. Vervolgens zal ik in het kader van de geluidbelasting van warmtepompen kort stilstaan bij het wettelijk kader, waarna ik het oordeel van de Afdeling bespreek. Afsluitend komt het oordeel van de Afdeling over de gevolgen van het plan voor de privacy van één van de appellanten aan de orde, waarbij ook kort zal worden stilgestaan bij de huidige lijnen in de rechtspraak van de Afdeling. Per onderwerp zal kort het geschil worden weergegeven.
2. De raad van de gemeente Geldrop-Mierlo heeft op 11 juli 2022 het bestemmingsplan 'Mierloseweg 40 Geldrop' vastgesteld. Op de gelijknamige locatie staat een voormalig bedrijfspand. Het voornemen bestaat om dit pand te slopen en een nieuw appartementencomplex met 40 appartementen te realiseren (zie paragraaf 1.1 van de plandoelichting). Om het voorgaande mogelijk te maken is aan het gehele plangebied de bestemming 'Wonen' toegekend. Aan een groot deel van dit bestemmingsvlak zijn de volgende

aanduidingen toegekend: 'bouwvlak', 'gestapeld', 'maximum aantal wooneenheden: 40' en 'maximum bouwhoogte: 14,7 m'. Op grond van de planregels is binnen het gehele plangebied derhalve de functie 'wonen' mogelijk gemaakt (zie artikel 3.1, onder a, van de planregels). Binnen het bouwvlak is een hoofdgebouw met uitsluitend gestapelde woningen toegestaan. Het maximaal aantal (gestapelde) woningen bedraagt 40; de maximaal toegestane bouwhoogte van het appartementengebouw bedraagt (bij recht) 14,7 m (zie artikel 3.2.1, onder a, c, d en g, van de planregels).

3. Tegen het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan hebben twee appellanten beroep ingesteld. Appellanten wonen ten oosten en direct ten westen van het plangebied. De appellant die ten oosten van het plangebied woont, vreest voor parkeer- en verkeersoverlast, schaduwwerking op zonnepanelen en geluidsoverlast als gevolg van het plan. Deze appellant heeft tevens een verzoek ingediend bij de voorzieningenrechter van de Afdeling om een voorlopige voorziening te treffen. Bij uitspraak van 3 januari 2023 (ECLI:NL:RVS:2023:2) heeft de voorzieningenrechter van de Afdeling dit verzoek afgewezen.

De appellant die direct ten westen van het plangebied woont, vreest voor aantasting van privacy, parkeerproblemen en waardedaling van zijn woning als gevolg van het plan.

4. De appellant die ten oosten van het plangebied woont, heeft naar voren gebracht dat de buitenunits van de warmtepompen op het appartementengebouw geluidsoverlast zullen veroorzaken; de raad heeft hiernaar ten onrechte geen onderzoek gedaan. De raad stelt zich op het standpunt dat ten opzichte van voorgaande planologische situatie geen sprake zal zijn van een toename van geluidemissie. Verder meent hij – onder verwijzing naar uitgevoerd onderzoek – dat de vrees voor geluidsoverlast als gevolg van de warmtepompen ongegrond is.

5. Voor geluid als gevolg van warmtepompen is relevant dat het Bouwbesluit 2012 hierover voorschriften bevat. Zeer kort samengevat geldt voor warmtepompen een waarde van 40 dB(A) op de grens met een ander woonperceel of ter plaatse van een te openen raam of deur van een niet-gemeenschappelijk verblijfsgebied (zie artikel 3.8, tweede lid, van het Bouwbesluit 2012 en artikel 3.9, derde lid, van het Bouwbesluit 2012). In dit verband is van belang dat deze norm betrekking heeft op één enkele warmtepomp en geen rekening houdt met cumulatie. Voor een verdere uiteenzetting over het wettelijk kader en rechtspraak van de Afdeling op dit punt verwijs ik naar een eerdere noot van mijn hand (zie ABRvS 28 juli 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1671 en ABRvS 4 augustus 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1752, m.nt. R. Veenhof, zie: OGR 2021-0177 en OGR 2021-0165)

6. De Afdeling overweegt dat in de 'Rapportage geluidsuitstraling installaties' van 22 september 2022 de totale geluidbelasting van de 40 buitenunits van de warmtepompen op

het dak van het appartementengebouw is berekend. Hierbij is door de opsteller van de rapportage gesteld dat het langtijdgemiddelde beoordelingsniveau van de installaties gezamenlijk op grond van het Activiteitenbesluit milieubeheer (hierna: het Activiteitenbesluit) op de woning niet meer mag zijn dan 50 dB(A), 45 dB(A) en 40 dB(A) in de dag-, avond- en nachtperiode. In de rapportage is berekend dat de geluidbelasting op de woning van de appelland die ten oosten van het plangebied woont 30 dB(A) bedraagt, als alle 40 warmtepompen 24 uur per dag vol in werking zijn. Dit ligt 10 dB lager dan de norm in nachtperiode op grond van het Activiteitenbesluit. In de rapportage is geconcludeerd dat geen geluidoverlast zal optreden bij de woning van deze appelland. De Afdeling begrijpt de rapportage zo, dat de raad voor de beoordeling van de aanvaardbaarheid van de cumulatieve geluidbelasting aansluiting heeft gezocht bij de normen van artikel 2.17 van het Activiteitenbesluit. De raad mocht dit doen volgens de Afdeling. Gelet op de onderzoeksresultaten bestaat volgens de Afdeling geen aanleiding om aan te nemen dat onaanvaardbare cumulatieve geluidhinder zal optreden als gevolg van de buitenunits van de warmtepompen.

7. Allereerst merk ik op dat de Afdeling in haar rechtspraak – na de uitspraken die in de hiervoor aangehaalde annotatie zijn besproken – heeft overwogen dat de raad er in beginsel van mag uitgaan dat het voldoen aan de enkelvoudige norm in het Bouwbesluit 2012 ook betekent dat zich geen onaanvaardbare cumulatieve geluidhinder zal voordoen. Dat kan anders zijn wanneer zich bijzondere omstandigheden voordoen op grond waarvan in een concreet geval reden bestaat om aan dat uitgangspunt te twijfelen (zie ABRvS 24 augustus 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2445, r.o. 4.1 en ABRvS 3 mei 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1723, r.o. 5.2).

In dit geval is onderzoek verricht naar de cumulatieve geluidbelasting van de buitenunits van de warmtepompen. Uit de voorliggende uitspraak volgt dat de raad bij zijn beoordeling van de cumulatieve geluidbelasting aansluiting kan zoeken bij de normen in artikel 2.17 van het Activiteitenbesluit. Een andere mogelijkheid is dat de cumulatieve geluidbelasting inzichtelijk wordt gemaakt, waarna de raad een afweging maakt over de aanvaardbaarheid hiervan (zie ABRvS 26 april 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1242, r.o. 14.1).

8. Voor de (beoordeling van de) cumulatieve geluidbelasting van de buitenunits van de warmtepompen in dit geval wijs ik verder nog op het oordeel van de voorzieningenrechter (zie ECLI:NL:RVS:2023:2, r.o. 9.2). De voorzieningenrechter concludeert dat de totale geluidbelasting van de buitenunits onder de enkelvoudige norm van 40 dB(A) blijft, zodat niet hoeft te worden gevreesd voor onaanvaardbare cumulatieve geluidhinder. Hoewel de aangehaalde data van de rapportages in de uitspraken van de voorzieningenrechter en de

Afdeling verschillen (7 oktober 2022 respectievelijk 22 september 2022), is mijn indruk dat de inhoud hiervan gelijklopend is, zodat de oordelen van de voorzieningenrechter en de Afdeling gebaseerd lijken op dezelfde gegevens. In het licht hiervan valt het op dat de voorzieningenrechter en de Afdeling tot een verschillende benadering van de beoordeling van de cumulatieve geluidbelasting komen.

9. De appelland die direct ten westen van het plangebied woont, voert aan dat het plan als gevolg van toegenomen inkijk leidt tot aantasting van zijn privacy. De raad erkent dat het plan leidt tot een afname van privacy van appelland, maar wijst onder meer op de ligging in het centrum en op het maatschappelijke belang van woningbouw.

10. De Afdeling oordeelt dat de aantasting van de privacy van appelland door de toegenomen inkijk op zijn perceel en woning redelijkerwijs niet aanvaardbaar is. In dit verband overweegt zij dat de planregels op geen enkele wijze waarborgen dat de privacy van appelland wordt beschermd. Het plan biedt ruimte voor het realiseren van een woongebouw op een korte afstand tot het perceel van appelland, met volledig zicht op het perceel en de woning van appelland vanuit de beoogde appartementen. Hierbij betreft de Afdeling de geringe afstand van 2 m van het bouwvlak tot de perceelsgrens van appelland en van 11 m tot zijn woning, alsmede de maximale bouwhoogte van 14,7 m binnen dit bouwvlak. Voor zover de raad heeft gewezen op het (concrete) bouwplan, stelt de Afdeling dat niet dit plan voorligt, maar het bestemmingsplan. De Afdeling heeft verder begrip voor het door de raad gestelde maatschappelijke belang van woningbouw, maar volgens de Afdeling kan dit belang ook worden gediend met waarborgen in het plan die voorkomen dat de privacy van appelland onevenredig wordt aangetast. Dat het plangebied in het centrum ligt, betekent naar het oordeel van de Afdeling niet dat de privacy van appelland van geen enkele betekenis is. Nu het privacybelang door de raad onvoldoende in acht is genomen, heeft de raad zich niet op het standpunt kunnen stellen dat het plan strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening. Het vaststellingsbesluit wordt door de Afdeling vernietigd vanwege strijd met artikel 3.1 van de Wet ruimtelijke ordening.

11. In dit geval oordeelt de Afdeling (dus) dat de raad de hem toekomende beleidsruimte overschrijdt. Mijn indruk is dat de Afdeling niet in veel gevallen tot deze conclusie komt in het kader van aantasting van privacy als gevolg van een bestemmingsplan. Dit maakt deze uitspraak mijns inziens dan ook interessant. Om de hiervoor weergegeven veronderstelling te toetsen en deze uitspraak in een bredere context te kunnen plaatsen, zijn de uitspraken van de Afdeling van het afgelopen halfjaar doorzocht op het aspect aantasting van privacy. Hieruit komt – in zijn algemeenheid – het volgende beeld naar voren. Voor haar beoordeling van (mogelijke) aantasting betreft de Afdeling een aantal elementen in haar beoordeling, te weten: de afstanden van de woning van een appelland tot aan de ontwikkeling (dit kan de

plangrens zijn of een bouwvlak) en de desbetreffende bebouwingmogelijkheden (goot- en bouwhoogte en omvang van de bebouwing). Zie in dit verband bijvoorbeeld: ABRvS 15 februari 2023, ECLI:NL:RVS:2023:597, r.o. 3.2 en ABRvS 25 januari 2023, ECLI:NL:RVS:2023:282, r.o. 4.3. In deze beoordeling kan ook een rol spelen of sprake is van afschermend groen, zoals een bomenrij, tussen de ontwikkeling en de woning van appellant. Zie in dit verband: ABRvS 11 januari 2023, ECLI:NL:RVS:2023:90, r.o. 17.1 en ABRvS 26 april 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1632, r.o. 17.1. Ook kan (bij de weging van de voorgaande elementen) een rol spelen of de woning van appellant staat in een stedelijke/bebouwde omgeving. Zie bijvoorbeeld: ABRvS 15 februari 2023, ECLI:NL:RVS:2023:597, r.o. 3.2, ABRvS 8 maart 2023, ECLI:NL:RVS:2023:954, r.o. 18, ABRvS 15 maart 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1047, r.o. 16.2, ABRvS 12 april 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1432, r.o. 8.1 en ABRvS 26 april 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1632, r.o. 12.2 en 22.1.

12. Verder heb ik in deze uitspraken ook een voorbeeld gevonden, waarin de raad niet deugdelijk had gemotiveerd dat de gevolgen voor wat betreft (aantasting van) privacy voor appellanten aanvaardbaar was (zie ABRvS 12 april 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1445, r.o. 25.4). Daarnaast wijs ik op een uitspraak van de Afdeling van ouder dan een half jaar, waarin de Afdeling tot een gelijkkluidend oordeel kwam (ABRvS 28 juli 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1654, r.o. 7.3). In deze twee gevallen deed de Afdeling tussenuitspraak en bood zij de raad de mogelijkheid om dit motiveringsgebrek te herstellen dan wel het plan aan te passen. Mijns inziens bevatten deze uitspraken (dus) een minder verstrekkend oordeel dan in de voorliggende uitspraak, waarin de Afdeling oordeelt dat de aantasting van de privacy van appellant als gevolg van het plan redelijkerwijs niet aanvaardbaar is (en waarbij zij overgaat tot vernietiging van het besluit).

13. In een uitspraak van 12 april 2023 (ECLI:NL:RVS:2023:1444) gaat de Afdeling explicieter in op hoe zij haar toetsing van de belangenafweging vorm geeft (zie r.o. 11.3). In deze uitspraak heeft de Afdeling eerst vastgesteld dat het plan voor een aantal omwonenden leidt tot (onder meer) vermindering van privacy. De raad heeft dit bij vaststelling van het plan onderkend en meegewogen. Vervolgens zijn de belangen van omwonenden (die zich tegen planvaststelling verzetten) afgewogen tegen de belangen die gebaat zijn bij herontwikkeling van deze locatie. Deze belangenafweging is volgens de Afdeling een specifiek aan de raad bij de vaststelling van het plan opgedragen taak. In die politiek-bestuurlijke afweging kan de Afdeling alleen treden als deze onevenredig is. Deze overweging van de Afdeling begrijp ik zo, dat zij de belangenafweging die de raad maakt en de uitkomst hiervan – gelet op de context waarbinnen dit plaatsvindt – in beginsel heeft te respecteren. Deze belangenafweging wordt echter wel begrensd door het recht. Dit wil zeggen dat deze belangenafweging – en meer specifiek de uitkomst hiervan – niet onevenredig mag zijn. De (uitkomst van de) belangenafweging toetst

de Afdeling aan de norm van artikel 3:4, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht (zie ABRvS 2 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:285, r.o. 7.10). Van een dergelijke onevenredige (uitkomst van de) belangenafweging was in deze uitspraak van 12 april 2023 geen sprake.

14. Uit de uitspraak van 31 mei 2023 die in deze annotatie centraal staat, maak ik op dat deze toetsing hier anders uitvalt, omdat de Afdeling overweegt dat het maatschappelijke belang van woningbouw ook kan worden gediend met waarborgen in het plan die voorkomen dat de privacy van appellant onevenredig wordt aangetast. Ervan uitgaande dat in het voorliggende plan deze waarborgen (lijken te) ontbreken, komt het mij voor dat de Afdeling van oordeel is dat de (uitkomst van de) door de raad gemaakte afweging onevenredig is en de Afdeling dus aanleiding heeft gezien in deze politiek-bestuurlijke afweging te treden. Gelet op de hiervoor weergegeven uitkomsten van mijn beknopte jurisprudentieonderzoek lijkt het erop dat de Afdeling niet snel tot deze conclusie komt en dat dit dus een uitzonderlijk geval betreft, waarbij de raad in zijn afweging van alle betrokken belangen het belang van appellant te zeer uit het oog is verloren.