

ANNOTATIE

De juridificering van de methode Miedema

mr. drs. H. Nijman

Annotatie bij Raad van State, 26-04-2023, ECLI:NL:RVS:2023:1664 (OGR-2023-0073)

Annotatie bij ABRvS 26 april 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1664.

Het plan

1. Provinciale Staten van Gelderland (hierna: PS) hebben het inpassingsplan ‘Railterminal Gelderland’ vastgesteld. Dit plan maakt de realisatie mogelijk van de Railterminal Gelderland, inclusief de ontsluitingsweg naar de railterminal. De railterminal sluit aan op de spoorbundels van het Container Uitwissel Punt (hierna: CUP). Voor de aanpassing van bestaande wegen zijn hogere grenswaarden voor geluid vastgesteld.

Gecumuleerde geluidbelasting

2. In deze annotatie ga ik dieper in op de beoordeling van de aanvaardbaarheid van de gecumuleerde geluidbelasting. De argumentatie van PS is in deze tussenuitspraak namelijk te licht bevonden.

3. Omwonenden van de toekomstige railterminal vrezen voor een ernstige aantasting van hun woon- en leefklimaat. Zij voeren aan dat de geluidhinder van de railterminal ook moet worden beoordeeld in samenhang met de nieuwe ontsluitingsweg, de aan te passen wegen, de rijksweg A15 (inclusief verbreding en doortrekking), de Betuweroute, het CUP en het windpark Nijmegen Noord.

4. De beoordeling van de cumulatieve geluidbelasting vindt in deze uitspraak plaats in de context van de goede ruimtelijke ordening. Dit is een bredere toets dan de cumulatietoets van

artikel 110f van de Wet geluidhinder (Wgh). Dat ziet op de situatie dat een woning binnen twee zones ligt, bijvoorbeeld de zone van een weg en de zone van een industrieterrein. Wordt er dan een hogere waarde vastgesteld voor die woning, dan moet de aanvaardbaarheid van de gecumuleerde geluidbelasting daarbij worden beoordeeld (zie artikel 110a, zesde lid van de Wgh). In deze casus zijn wel hogere waarden vastgesteld voor de aanpassing van bestaande wegen, maar er is geen sprake van cumulatie in de zin van de Wgh.

5. De gecumuleerde geluidbelasting op de gevels van de woningen neemt als gevolg van het inpassingsplan toe met 1 tot 2 dB. Van een toename met 1 dB wordt doorgaans beargumenteerd dat dit voor het menselijk oor niet waarneembaar is en daarom verwaarloosbaar ('1 dB is geen dB'). Een toename van 2 dB is voor veel mensen wel (net) waarneembaar. Een toename van 3 dB houdt een verdubbeling van de geluidbelasting in, maar zo ver komt het hier niet.

6. PS hebben vanwege de relatief geringe toenames aanvankelijk het standpunt ingenomen dat dit aanvaardbaar is. PS overwogen dat deze geringe toenames leiden tot een marginale toename van het aandeel 'ernstig gehinderden'. Dit is in feite een motivering die uitgaat van een beoordeling op groepsniveau. Dat kan relevant zijn als het gaat om de beoordeling van de doelmatigheid van de geluidmaatregelen, maar het zegt vrij weinig over de aanvaardbaarheid op individueel niveau.

7. Naar aanleiding van het deskundigenrapport in deze procedure, hebben PS een nadere beoordeling uitgevoerd aan de hand van de methode Miedema. Hiermee is wel per woning de toename van de gecumuleerde geluidbelasting berekend en gewaardeerd.

Methode Miedema: objectivering akoestische omgevingskwaliteit

8. De methode Miedema is een hulpmiddel om een geobjectiveerd oordeel te geven over de kwaliteit van het woon- en leefklimaat, althans voor het aspect geluidhinder.

9. Het berekenen van de gecumuleerde geluidbelasting is geen simpele optelsom. Industrielawaai heeft bijvoorbeeld een andere dosismaat en hinderlijkheid dan verkeerslawaai. De methode Miedema houdt in dat alle geluidbronsorten worden omgerekend naar een geluidbelasting door wegverkeer die evenveel hinder veroorzaakt. Daarvoor wordt per bronsoort gebruik gemaakt van de dosis-effectrelatie, aan de hand waarvan het percentage ernstig gehinderden bij een bepaald geluidniveau wordt vastgesteld. Door deze omrekening kunnen de verschillende bronsoorten wel worden opgeteld, met als resultaat een gecumuleerd geluidniveau. Tot zover de kwantitatieve beoordeling.

10. De kwalitatieve beoordeling gebeurt door de indeling in categorieën, van uitstekend tot

zeer slecht. Een gecumuleerd geluidniveau van 51-55 dB heeft het label 'redelijk'. Een geluidniveau van 56-60 dB kwalificeert als 'matig' en 61-65 dB als 'tamelijk slecht'.

11. Door de omrekening met dosis-effectrelaties, is de hinderlijkheid geobjectiveerd. Van een gecumuleerde geluidbelasting die via de methode Miedema als 'slecht' wordt aangemerkt, kan het bevoegd gezag niet stellen dat het volgens de gemeentelijke opvattingen als best goed kwalificeert.

Vuistregels beoordeling aanvaardbaarheid

12. Uit de uitspraak van de Afdeling kan een aantal vuistregels worden afgeleid om te beoordelen of een toename van de gecumuleerde geluidbelasting aanvaardbaar is.

13. De eerste vuistregel is dat een toename met 1 dB op voorhand aanvaardbaar kan worden geacht. Het maakt daarbij niet uit in welke categorie de woning valt en of die indeling verandert door de toename met 1 dB. De hoofdregel blijft dus '1 dB is geen dB'.

14. Of een toename met 2 dB op voorhand aanvaardbaar is, hangt ervan af of dezelfde categorie van toepassing blijft. Blijft dat 'tamelijk slecht'? Dan is dat niet onaanvaardbaar. Maar verschiet de woning van kleur en leidt de toename met 2 dB ertoe dat de kwaliteit van 'matig' verandert in 'tamelijk slecht'? Dan moet het bevoegd gezag inhoudelijk motiveren waarom deze achteruitgang in omgevingskwaliteit aanvaardbaar is.

15. De Afdeling formuleert overigens zorgvuldig. De Afdeling spreekt over een toename van 2 dB die 1) niet leidt tot een achteruitgang van de milieukwaliteit volgens de methode Miedema, dan wel 2) 'tot een achteruitgang waarbij de milieukwaliteit niet onder de kwalificatie "matig" komt'.

16. De kritische lezer vraagt zich af of deze regel alleen geldt voor een toename van 2 dB, of dat ook een grotere toename zonder meer aanvaardbaar is wanneer dat bijvoorbeeld leidt tot een verslechtering van 'uitstekend' naar 'matig'. Het antwoord kan worden afgeleid uit de door de Afdeling aangehaalde uitspraak van 20 december 2017 inzake Windpark De Veenwieken (ECLI:NL:RVS:2017:3504). Daar leidde de komst van het windpark tot een toename van de cumulatieve geluidbelasting van 37 dB naar 56 dB, dus een toename van ongeveer 20 dB. In termen van de methode Miedema veranderde de kwaliteit van de akoestische omgeving van uitstekend naar matig. Toch werd dit aanvaardbaar geacht. Een verslechtering van de cumulatieve geluidbelasting is volgens de Afdeling inherent aan het realiseren van een windpark in een relatief stille agrarische omgeving. Daaruit maak ik op dat het van ondergeschikt belang is wat de aanvankelijke milieukwaliteit is en het vooral gaat om de beoordeling van de milieukwaliteit na realisatie van het plan. Naast het belang van het leveren

van een bijdrage aan de landelijke duurzame energiedoelstelling, werd betekenis toegekend aan de omstandigheid dat bij de woningen wordt voldaan aan de wettelijke geluidnormen voor windturbines.

17. In dit laatste schuilt mogelijk de ratio van de keuze van de Afdeling om een verslechtering tot aan de categorie 'matig' op voorhand aanvaardbaar te achten. Bij die categorieën zullen de individuele geluidbronnen doorgaans aan de wettelijke normen voldoen of zich binnen de redelijke afwijkingsmarge bevinden. De redenering schurkt dan echter dicht tegen de systematiek van de Wgh aan, waarbij een beoordeling van de cumulatieve geluidhinder pas aan de orde is indien een hogere waarde moet worden vastgesteld.

Tot aan de categorie 'matig' ligt het speelveld dus open. Een cumulatieve geluidbelasting tot 60 dB is kennelijk op voorhand aanvaardbaar. Naar mijn weten is dit de eerste keer dat de Afdeling dit als algemene lijn zo poneert. De wijze waarop de methode Miedema wordt toegepast lijkt dan op de toepassing van de richtafstanden tussen woningen en milieuhinderlijke bedrijven uit de VNG-brochure Bedrijven en Milieuzonering. Wordt aan de richtafstanden voldaan, dan neemt de Afdeling aan dat er een aanvaardbaar woon- en leefklimaat heerst, tenzij de appelland het tegendeel aannemelijk maakt.

18. Uit de uitspraak blijkt niet in hoeverre de categorie-indeling ook doorslaggevend is als de toename 3 dB of 4 dB bedraagt. Ook dan zou de kwalificatie immers hetzelfde kunnen blijven, maar is sprake van een navenante verslechtering. Of een dergelijke verslechtering ook op voorhand aanvaardbaar is zolang het binnen de bandbreedte van de kwalificatie blijft, zal in de toekomst moeten blijken. Het roept uiteraard ook de vraag op hoe arbitrair de grens is tussen de verschillende categorieën en welke betekenis nog toekomt aan de specifieke omstandigheden van het geval. Denkbaar is dat het – evenals bij discussies over richtafstanden uit de VNG-brochure – aan de appelland (omwonende) is om aannemelijk te maken dat de verslechtering in zijn specifieke situatie niet aanvaardbaar is.

Opdracht herstelbesluit

19. In casu doet zich de situatie voor dat een toename met 2 dB leidt tot een achteruitgang van de milieukwaliteit van 'matig' naar 'tamelijk slecht'. Het gaat dan bij een woning om een toename van 58 dB naar 60 dB en bij twee woningen van 59 dB naar 61 dB. Het door PS gebezigde argument 'dat er in de bestaande situatie al sprake is van een hoge cumulatieve geluidbelasting' gaat niet op. PS geven zich dan geen rekenschap van het feit dat volgens geobjectiveerde berekeningen een relevante verdere verslechtering optreedt.

20. De Afdeling geeft PS 26 weken de tijd om een nadere inventarisatie te maken van de

gevolgen van het plan voor de cumulatieve geluidbelasting bij de woningen. Voor de gevallen waar de stijging met 2 dB ertoe leidt dat de milieukwaliteit onder de drempel voor 'matig' komt, moet de aanvaardbaarheid van de achteruitgang worden onderbouwd. De Afdeling merkt daarbij op dat voor de drie woningen waarvoor hogere geluidgrenswaarden zijn vastgesteld, bij deze onderbouwing betekenis kan toekomen aan dit besluit en de gevolgen ervan, namelijk de verplichting om maatregelen aan de gevel aan te bieden om te voldoen aan de eis voor het binnenniveau. Indien de aanvaardbaarheid van de gecumuleerde geluidbelasting niet kan worden verantwoord, moeten PS het plan wijzigen.

21. De drie woningen waarvoor de toename met 2 dB een achteruitgang van 'matig' naar 'tamelijk slecht' betekent, zijn ook net die drie woningen waarvoor hogere grenswaarden zijn vastgesteld vanwege de aanpassing van bestaande wegen.

Cumulatie onder Omgevingswet

22. De principes van de methode Miedema blijven naar verwachting ook onder de Omgevingswet relevant. In het kader van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties zal op dezelfde wijze een beoordeling van de cumulatieve geluidhinder moeten plaatsvinden, zoals dat nu gebeurt over de boeg van een goede ruimtelijke ordening.

23. De Omgevingswet kent daarnaast regels die vergelijkbaar zijn met de huidige Wgh. Het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) regelt dat de aanvaardbaarheid van de gecumuleerde geluidbelasting moet worden beoordeeld bij de vaststelling van geluidproductieplafonds als de standaardwaarde of grenswaarde wordt overschreden (artikel 3.38 van het Bkl). Ook moet deze beoordeling plaatsvinden als bij het vaststellen van een omgevingsplan een overschrijding van de standaardwaarde of grenswaarde mogelijk wordt gemaakt (zie artikel 5.78p, 5.78ac en 5.78af, vierde lid van het Bkl).

24. Deze bepalingen vertonen veel gelijkenis met de systematiek van de Wgh, maar er zijn ook enkele verschillen. Onder de Wgh wordt alleen de cumulatie beoordeeld van de geluidbronnen waarvoor een geluidzone of geluidproductieplafond geldt. Het Bkl formuleert het zo, dat deze geluidbronsoorten 'in ieder geval' in de cumulatietoets worden betrokken. Dit laat dus nadrukkelijk ruimte om ook andere geluidbronnen te betrekken die op de specifieke locatie in relevante mate bijdragen aan de totale geluidbelasting.

25. De wijze waarop de gecumuleerde geluidbelasting moet worden berekend, is via artikel 3.38 van het Bkl vastgelegd in paragraaf 3.1.5 van de Omgevingsregeling. In artikel 3.25, eerste lid van de Omgevingsregeling staat dat het gecumuleerde geluid wordt berekend door de geluidbronsoorten en andere geluidbronnen eerst om te rekenen naar het geluid door wegen, dat evenveel hinder veroorzaakt. In de daaropvolgende artikelliden staan de

rekenformules uitgeschreven, waar juristen weinig chocola van zullen kunnen maken.

26. Voor de dosis-effectrelaties is grotendeels aangesloten bij de Miedema-curve, die al werd gebruikt in het Reken- en meetvoorschrift geluid 2012. In de Nota van Toelichting wordt opgemerkt dat gekozen is voor een kwadratisch verband in plaats van een lineair verband, omdat dat een goede relatie geeft tussen het geluid en de mate van ernstige hinder (zie *Stcrt.* 2021, nr. 15868, p. 333). Dit voor de technici onder u. Het effect is beperkt, namelijk kleiner dan 1 dB.

27. Een belangrijke aanpassing die in het verschiet ligt, is de gewijzigde dosis-effectrelatie voor luchtvaartgeluid. Nadat deze wijziging werd gepresenteerd in de ontwerpversie van de Aanvullingsregeling geluid, leidde dit vooral bij gemeenten rondom Schiphol tot veel ophef. Luchtvaartgeluid zou volgens de nieuwe rekenmethode namelijk zwaarder meewegen in de totale rekensom. De gecumuleerde geluidbelasting zou op woningen binnen de invloedssfeer van Schiphol ineens hoger kunnen uitpakken. Dat betekent ook dat potentiële bouwlocaties sneller de kwalificatie 'slecht' of 'zeer slecht' zouden kunnen krijgen.

28. In de media werd de vrees geuit dat dit nadelige consequenties zou hebben voor woningbouw en infrastructuurprojecten. Potentiële woningbouwlocaties zouden van kleur kunnen verschieten, met een zwaardere motiveringsplicht vanwege de slechte omgevingskwaliteit. Ook zouden mogelijk eerder gevelmaatregelen moeten worden getroffen om de voorgeschreven binnenwaarde te kunnen halen.

29. Als gevolg van alle ophef is bestuurlijk afgesproken dat er een nadere impactanalyse wordt uitgevoerd. Zodra die impactanalyse is uitgevoerd en daarover een standpunt is bepaald, wordt de rekenformule met de geactualiseerde dosis-effectrelatie pas ingevoerd.

30. In het derde lid van artikel 3.25 van de Omgevingsregeling is daarom bepaald dat de aangepaste rekenformule voor luchtvaartgeluid wordt gehanteerd vanaf een bij ministerieel besluit te bepalen tijdstip. De 'Miedema-curve' wordt dan vervangen door de 'Schiphol-curve'. Tot die tijd wordt de niet-geactualiseerde rekenformule voor luchtvaartgeluid uit het Reken- en meetvoorschrift geluid 2012 toegepast. Dit overgangsrecht is opgenomen in artikel 17.3 van de Omgevingsregeling.

31. De wetsteksten bieden geen handvat voor de wijze waarop de beoordeling van de aanvaardbaarheid vervolgens plaatsvindt. Althans, niet meer. In de consultatietekst van het Aanvullingsbesluit geluid was een integrale tabel met kwalificaties 'redelijk', 'matig', 'slecht' en 'zeer slecht' opgenomen. Artikel 3.35 (het huidige artikel 3.38 Bkl) bepaalde dat de aanvaardbaarheid van het gecumuleerde geluid moet worden beoordeeld en dat daarbij 'de in tabel 3.35 bedoelde kwalificatie wordt betrokken'. In de voorgangers van de huidige

artikelen 5.78p, 5.78ac en 5.78af stond voorts dat de aanvaardbaarheid van het gecumuleerde geluid bij de besluitvorming moet worden betrokken 'uitgaande van de kwalificatie van tabel 3.35'. De opgenomen tabel week overigens af van de methode Miedema. De categorie 'tamelijk slecht' was vervangen door het label 'slecht' en Miedema's label 'slecht' was vervangen door 'zeer slecht'. Deze tabel zou wettelijke status kunnen hebben gekregen, maar zo ver is het niet gekomen. In het vastgestelde Aanvullingsbesluit geluid staat slechts dat de aanvaardbaarheid van het gecumuleerde geluid moet worden beoordeeld. In de concepttekst van het Aanvullingsbesluit geluid was de oorspronkelijke tabel nog ter illustratie in de Nota van Toelichting opgenomen bij het artikelsgewijze commentaar op het toenmalige artikel 3.36, inclusief de categorie 'tamelijk slecht'. In het vastgestelde Aanvullingsbesluit geluid is de tabel volledig verdwenen. Over de methode Miedema wordt met geen woord gerept. In de Nota van Toelichting is wel vermeld dat de tabel uit de wetstekst is geschrapt, maar niet wordt toegelicht waarom (zie *Stb.* 2020, 557, p. 202). Over de achterliggende motieven van de wetgever kan slechts worden gespeculeerd.

32. Een classificatie aan de hand van de categorieën van de methode Miedema ligt uiteraard wel voor de hand. Aan de onderliggende inzichten over de kwalificatie van de geobjectiverde hinder is immers niks gewijzigd, behalve dan voor zover het de toekomstige Schiphol-curve betreft.

33. Uiteindelijk komt het uiteraard aan op de inhoudelijke beoordeling van de aanvaardbaarheid. Daarbij heeft het bevoegd gezag een grote mate van bestuurlijke afwegingsruimte, mits die afweging zorgvuldig wordt gemotiveerd. Argumenten voor een hogere geluidbelasting kunnen worden gevonden in het belang van woningbouw, economie of mobiliteit, maar moeten worden afgezet tegen hinder en gezondheid. Met de sterkere verankering van gezondheid in de Omgevingswet, zal ook daar inhoudelijk aandacht aan moeten worden geschonken.