

ANNOTATIE

# Regels voor stemgeluid in ruimtelijke plannen

*mr. drs. H. Nijman*

*Annotatie bij Raad van State, 13-09-2023, ECLI:NL:RVS:2023:3462 (OGR-2023-0179)*

## Het plan

1. De bierbrouwerij in Oijen (gemeente Oss) wordt uitgebreid. Van bierbrouwerij met ondersteunende horeca, wordt het een horecavoorziening met aanverwante recreatieve activiteiten. Het bestemmingsplan faciliteert de verruiming van de bedrijfsbebouwing tot 900 m<sup>2</sup> bruto vloeroppervlak (bvo) (inclusief veranda) en een vergroting van het terras tot 400 m<sup>2</sup>.
2. In het bestemmingsplan zijn geluidnormen opgenomen. In artikel 11.3 van de planregels zijn normen gesteld voor het langtijdgemiddeld beoordelingsniveau en de maximale geluidniveaus.
3. De regel voor het langtijdgemiddeld beoordelingsniveau luidt als volgt: 'In het totaal mag de geluidbelasting op de gevel van gevoelige gebouwen niet meer bedragen dan 45 dB(A) etmaalwaarde (inclusief stemgeluid). (...) De beoordelingshoogte van de dagperiode is 1,5 meter en in de avond- en nachtperiode 5 meter hoog.'
4. De regel voor het maximale geluidniveau luidt als volgt: 'De maximale geluidniveaus op de gevel van gevoelige gebouwen mogen niet meer bedragen dan 65 dB(A) (inclusief stemgeluid) in de dagperiode en 60 dB(A) (inclusief stemgeluid) in de avondperiode. In de nachtperiode mag het maximale geluidniveau niet hoger zijn dan 58 dB(A) (inclusief stemgeluid) op de gevel van de woning gelegen aan de Oijense Bovendijk 59 en 59 dB(A) (inclusief stemgeluid)

op de gevel van de Kasteelstraat 4 en 55 dB(A) (inclusief stemgeluid) op de gevel van alle andere geluidgevoelige gebouwen. De beoordelingshoogte in de dagperiode is 1,5 meter en in de avond- en nachtperiode 5 meter hoog.’

5. Door deze geluidregels is er bij de bestuursrechter weinig ruimte meer voor discussie over de uitgangspunten van het akoestisch onderzoek. Volgens de gemeente zijn de geluidnormen gebaseerd op de geluidbelasting die optreedt in de maximale representatieve bedrijfssituatie. Of dat standpunt juist is of niet, maakt geen verschil. De bierbrouwerij zal immers aan de geluidnormen moeten voldoen. Zo niet, dan kan daartegen handhavend worden opgetreden.

6. Deze benadering haalt voor de omwonenden dus de wind uit de zeilen. De beroepsgronden over de bezetting van het terras, aantallen kinderen en de geluidniveaus van het stemgeluid slagen niet. Hetzelfde geldt voor het argument dat het akoestisch onderzoek er ten onrechte van uit zou gaan dat er slechts achtergrondmuziek ten gehore wordt gebracht in het restaurant. Er zal immers aan de geluidnormen moeten worden voldaan, die ook gelden voor het stemgeluid.

7. Door geluidnormen op te nemen in de planregels, is de aanvaardbaarheid van het woon- en leefklimaat relatief eenvoudig geborgd, in ieder geval in juridische zin. Handhavingsambtenaren kijken daar mogelijk anders naar.

8. De houdbaarheid van deze systematiek is echter beperkt. Wie denkt op een goed idee te zijn gebracht, moet weten dat een plan met deze inhoud onder de Omgevingswet niet kan worden vastgesteld (althans dat daar met succes beroep tegen kan worden ingesteld). De houdbaarheid van dit plan lijkt daarmee ook beperkt tot uiterlijk 2032.

### **In omgevingsplan geen kwantitatieve norm voor stemgeluid mogelijk**

9. De veronderstelling dat de Omgevingswet meer bestuurlijke afwegingsruimte biedt, gaat namelijk niet op voor het reguleren van stemgeluid. De wetgever is van mening dat geluidniveaus van stemgeluid moeilijk meetbaar en handhaafbaar zijn. Dit is in het verleden al aanleiding geweest om een groot aantal uitzonderingen voor stemgeluid op te nemen in artikel 2.18 lid 1 Activiteitenbesluit, bijvoorbeeld voor onverwarmde en onoverdekte terrassen, schoolpleinen, kinderdagverblijven en sport- en recreatieterreinen. Dat laat onverlet dat stemgeluid bij de vaststelling van een bestemmingsplan moet worden beoordeeld in het kader van een goede ruimtelijke ordening. In de onderhavige casus is dat aanleiding om in de planregels geluidnormen op te nemen.

10. Onder de Omgevingswet worden de uitzonderingen van het Activiteitenbesluit op twee manieren verruimd. In plaats van de opsomming van artikel 2.18 lid 1 Activiteitenbesluit is nu

al het stemgeluid uitgezonderd, tenzij het muziekgeluid is of daarmee vermengd. In artikel 5.73 Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) is dwingend voorgeschreven dat gemeenten stemgeluid dat niet is vermengd met muziekgeluid moeten uitzonderen van toetsing aan de geluidnormen (de standaardwaarde op de gevel als bedoeld in artikel 5.65 Bkl en de grenswaarde binnen het geluidgevoelig object als bedoeld in artikel 5.66 Bkl).

11. De werking van deze uitzondering wordt verder verruimd, doordat de geluidnormen onderdeel worden van het omgevingsplan. Nu staat het Activiteitenbesluit nog los van het bestemmingsplan. In het bestemmingsplan kunnen daardoor aanvullende immissieregels worden opgenomen. De systematiek van het Activiteitenbesluit wordt echter geïntegreerd in het gemeentelijke omgevingsplan. Dat ruimtelijke plan mag straks ingevolge artikel 5.73 Bkl simpelweg geen immissieregels voor stemgeluid bevatten.

12. In de Nota van Toelichting is daarover kort opgemerkt dat 'kwantitatieve waarden voor stemgeluid in het algemeen minder geschikt' zijn (zie Staatsblad 2018, nr. 292, p. 362). Dat wil niet zeggen dat stemgeluid niet relevant is, het moet wel degelijk worden getoetst. De wetgever wil alleen dat in plaats van kwantitatieve waarden andere regels worden gesteld, zoals gebruiksregels. Artikel 5.71 Bkl bepaalt dat een omgevingsplan in plaats van geluidnormen op de gevel ook 'andere regels' kan bevatten. Dit artikel is nadrukkelijk bedoeld om ook stemgeluid te reguleren. Volgens de Nota van Toelichting kan gedacht worden aan het stellen van tijdvakken waarin bepaalde activiteiten mogen plaatsvinden, of het vaststellen van afstanden tussen de (deel)activiteit en de geluidgevoelige gebouwen (zie Staatsblad 2018, nr. 292, p. 714). Denkbaar is ook dat er regels worden opgenomen over de maximale afmetingen van een terras of een maximaal aantal bezoekers. Nu stemgeluid van verwarmde en overdekte terrassen ook is uitgezonderd, zou wellicht zelfs kunnen worden gedacht aan een verbod om een terras te verwarmen of overdekken?

### **Toevoeging 'tenzij het muziekgeluid is of daarmee is vermengd'**

13. In het Bkl was aanvankelijk alleen 'stemgeluid' uitgezonderd. De zinsnede 'tenzij het muziekgeluid is of daarmee is vermengd' is via het Invoeringsbesluit Omgevingswet toegevoegd (Staatsblad 2020, nr. 400, onderdeel DD).

14. In de Nota van Toelichting is hierover opgemerkt dat onversterkt menselijk stemgeluid vaak samengaat met versterkt of onversterkt muziekgeluid waarbij de hinder wordt veroorzaakt door de combinatie van beide. Daarbij zal het apart meten van muziekgeluid vaak onmogelijk zijn als het stemgeluid buiten toetsing moet blijven. Van muziekgeluid is sprake als het muziekkarakter op het beoordelingspunt duidelijk waarneembaar is. Verder is het niet nodig en ook niet redelijk om onversterkte vocale muziek buiten de normering te houden

terwijl de hinder daarvan niet anders is dan die van versterkt muziekgeluid. Dat betekent dat ook het muziekgeluid van een zanger of koor, versterkt of onversterkt, moet worden betrokken bij het meten van het geluid (zie Staatsblad 2020, nr. 400, p. 1566).

### **Soortgelijke regeling voor omgevingsvergunning milieubelastende activiteit**

15. Een soortgelijke uitzondering geldt voor de omgevingsvergunning voor de milieubelastende activiteit. In die omgevingsvergunning mogen net als in een omgevingsplan geen kwantitatieve waarden worden opgenomen voor onversterkt stemgeluid. Dit volgt uit artikel 8.40 Bkl. De toevoeging ‘tenzij het muziekgeluid is of daarmee vermengd’ is in artikel 8.40 Bkl niet opgenomen. Mogelijk wordt dat nog hersteld en is dit per abuis niet meegenomen in het Invoeringsbesluit Omgevingswet toen de aanvulling op artikel 5.73 werd geformuleerd. Ook in artikel 5.66 Bkl (grenswaarden binnen geluidgevoelige objecten) wordt nog alleen over onversterkt stemgeluid gesproken. Het lijkt er echter op dat overal is bedoeld ‘tenzij het muziekgeluid is of daarmee vermengd’.

### **Bruidsschat**

16. De huidige uitzonderingen van het Activiteitenbesluit blijven van toepassing totdat het tijdelijke deel van het omgevingsplan is omgezet naar een omgevingsplan ‘nieuwe stijl’. In artikel 22.70 van de bruidsschat zijn dezelfde uitzonderingen opgenomen als nu in artikel 2.18 lid 1 Activiteitenbesluit.

### **Instructieregels voor geluid in omgevingsplan ook van toepassing op ‘bopa’**

17. Een kanttekening is op zijn plaats voor de situatie dat na 1 januari 2024 een project wordt vergund met een omgevingsvergunning voor de buitenplanse omgevingsplanactiviteit (bopa). Wie denkt dat er dan nog geluidnormen ‘oude stijl’ kunnen worden opgenomen zolang de regels van de bruidsschat op het bedrijf van toepassing zijn, moet goed kijken naar artikel 8.08 Bkl. Daar staat namelijk dat de regels van hoofdstuk 5 van het Bkl van overeenkomstige toepassing zijn op de beoordeling van de aanvraag voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit.

18. Dat betekent dat de onmogelijkheid om kwantitatieve regels te stellen over stemgeluid ook geldt voor een bopa. De ratio daarachter zal zijn dat de omgevingsvergunning voor een bopa binnen vijf jaar moet worden opgenomen in het omgevingsplan. Dan is het niet handig als aan die vergunning voorschriften zijn verbonden die niet in de regels van het omgevingsplan mogen worden opgenomen. De instructieregels voor het omgevingsplan werpen dus hun schaduw vooruit.

### **Omzetting naar omgevingsplan nieuwe stijl**

19. Hoe gaat het omgevingsplan voor deze locatie er uiterlijk 2032 uitzien? Onder de Omgevingswet zal het stemgeluid van de bierbrouwerij in Oijen niet langer via de geluidnorm in de planregels kunnen worden gereguleerd. Althans, niet volledig. Het stemgeluid is mogelijk deels vermengd met muziekgeluid, als het gaat om stemgeluid vanuit het restaurant. Daar mag versterkte en onversterkte muziek ten gehore worden gebracht. Dat zal echter niet altijd het geval zijn. En op het terras mag helemaal geen muziek ten gehore worden gebracht.

20. Het stemgeluid zal dan via 'andere regels' zodanig moeten worden beperkt dat de geluidbelasting van de bierbrouwerij in zijn totaliteit aanvaardbaar is. Op dat moment kan de discussie over de maximale representatieve bedrijfssituatie weer oplaaien, omdat dat bepalend zal zijn voor de mate waarin die gebruiksregels moeten zorgen voor een beperking van het stemgeluid tot een aanvaardbaar niveau. Voor de exploitant betekent dit per saldo dat hij niet langer zelf kan bepalen hoe het doel (beperking van de geluidbelasting) wordt bereikt, maar dat de middelen daartoe dwingend worden voorgeschreven.

21. Vanuit handhavingsoogpunt zal dit een verbetering zijn. Een afstand is makkelijk te controleren en een maximumaantal bezoekers in de regel ook. Dat is allicht eenvoudiger dan de beoordeling of de gehele inrichting inclusief stemgeluid voldoet aan de geluidnorm.

22. Laten we hopen dat de opstellers van omgevingsplannen zich niet met terugwerkende kracht laten inspireren door de planregel die centraal stond in de uitspraak van de ABRvS van 13 juni 2018 (ECLI:NL:RVS:2018:1942). Met goedvinden van de ABRvS was in de planregels bepaald dat het gebruik van het horecaterras te Beesel uitsluitend was toegestaan indien 'het personeel van het horecabedrijf waarvan het terras onderdeel uitmaakt door de exploitant is geïnstrueerd om luid schreeuwen van bezoekers te voorkomen en de exploitant en/of het personeel direct maatregelen treft in geval van luid schreeuwen, bestaande uit het aanspreken van de bezoekers en bij herhaling (na de eerste keer waarschuwen) het direct verwijderen van de bezoekers van het terras. Er is sprake van luid schreeuwen indien het bronvermogen van het stemgeluid meer bedraagt dan 95 dB(A)'.

23. Deze planregel is het resultaat geweest van een langdurig juridisch conflict, voor een kroeg met vier tafels op het terras. Het is dus geen representatieve casus en het lijkt mij niet een best practice die de opstellers van het Bkl voor ogen hebben. Wellicht kan een dergelijk instructievoorschrift een nuttige aanvullende gedragsregel zijn, maar het is mijns inziens geen basis om een goed woon- en leefklimaat te garanderen.

24. Onder de Omgevingswet wordt het dus de kunst om creatief en concreet andere regels te formuleren waarmee een qua stemgeluid aanvaardbaar woon- en leefklimaat kan worden

gegarandeerd. Althans, als op voorhand bij het toedelen van functies aan locaties niet kan worden gezorgd voor voldoende afstand tussen de geluidbelastende functie enerzijds en geluidgevoelige objecten anderzijds.