

ANNOTATIE

De regulering van religieus geluid

mr. drs. H. Nijman

Annotatie bij Raad van State, 03-04-2024, ECLI:NL:RVS:2024:1408 (OGR-2024-0045)

Het plan

1. Deze uitspraak is interessant omdat het gaat over het reguleren van geluid dat gepaard gaat met het belijden van godsdienst. Onderwerp van de procedure is de omgevingsvergunning die is verleend voor de bouw van een nieuw kerkgebouw voor de Ghanese kerk van de Stichting Resurrection Power and Living Bread Ministeries (Replib). De kerk gebruikt nu nog een andere locatie, maar wil verplaatsen naar een nieuw te bouwen kerkgebouw.
2. Het nieuwe kerkgebouw is grotendeels gesitueerd op gronden met de bestemming 'centrumvoorzieningen'. Daar is het gebruik als kerk toegestaan. Wel is een afwijking nodig van de toegestane bouwhoogte. Het gebouw staat voor een klein gedeelte binnen de bestemming 'verkeer' en 'waterstaat-waterkering'. Voor dat gedeelte is een afwijking van het bestemmingsplan vergund.
3. Omwonenden maken zich zorgen over geluidsoverlast. De Ghanese kerkbezoekers plegen hun geloof uitbundig te belijden. De diensten duren langer en gaan gepaard met luid gezang en begeleiding met versterkte muziek. De STAB heeft in opdracht van de rechtbank in eerste aanleg het geluidrapport beoordeeld dat aan de vergunningverlening ten grondslag ligt.

Geluidrapport

4. Het geluidrapport gaat ervan uit dat het muziekgeluid tijdens de kerkdienst de maatgevende geluidsbron is. Daarmee is de bedrijfsduur van overige geluidsbronnen niet meer van invloed op de akoestische situatie. Het geluidsniveau van het muziekgeluid is gemeten op de huidige

locatie van de kerk. Uit de meetgegevens is een gemiddeld geluidsniveau berekend. Voor de periode met zang en geluid is dat 87 dB(A) en voor de rest van de periode 84 dB(A). Vervolgens is voor de berekening van de geluidbelasting op de beoordelingspunten ter plaatse van de appartementen rekening gehouden met een bronniveau van 90 dB(A). Dat is dus een worstcasescenario waarbij de geluidbelasting 3 dB hoger ligt dan is gemeten.

5. Dit bronniveau van 87 tot 90 dB(A) illustreert dat er rekening is gehouden met een substantiële geluidbelasting. Ter vergelijking: in de kwestie waarbij woningbouw werd toegestaan op de locatie Mastenbroek naast de Heilig Hartkerk te Maarssen, werd uitgegaan van een gemiddeld geluidsniveau voor versterkte muziek van 75 dB(A) met een popmuziekspectrum (zie ABRvS 18 december 2019, ECLI:NL:RVS:2019:4328).

6. Volgens de omwonenden zou voor de Ghanese kerk een nog hoger bronniveau van 95 dB(A) moeten worden gehanteerd. De STAB stelt dat beide niveaus gangbaar zijn. Om deze discussie in de kiem te smoren, heeft de STAB geadviseerd om de voorwaarde aan de vergunning te verbinden dat gedurende de dag- en avondperiode een maximaal bronniveau van 90 dB(A) geldt. Bij een bronniveau van 90 dB(A) wordt geborgd dat ter plaatse van de woningen aan de grenswaarden van het Activiteitenbesluit wordt voldaan. Nu alle geluidbronnen worden getoetst aan de normstelling van het Activiteitenbesluit, dus ook de geluidbronnen die anders zijn uitgezonderd, is sprake van een goede ruimtelijke ordening. De rechtbank heeft deze redenering gevolgd.

Voorwaarde aan omgevingsvergunning

7. In hoger beroep constateert de Afdeling dat deze voorwaarde echter nog steeds niet aan de vergunning is verbonden. Dat blijkt een foutje te zijn. Het college verzoekt de Afdeling op dit punt zelf in de zaak te voorzien. Dat doet de Afdeling.

8. De voorwaarde die de Afdeling aan de vergunning verbindt, luidt als volgt: 'Gedurende de dag- en avondperiode geldt een maximaal bronniveau van 90 dB(A). Bij de metingen en berekeningen in dit kader is de Handleiding Meten en Rekenen Industrielawaai (HMRI-II) uit 1999 van toepassing.'

9. Volgens de Afdeling is daarmee geborgd dat de situatie geluidstechnisch aanvaardbaar is. De vrees van de omwonenden dat er toch meer geluid wordt geproduceerd, of dat de ramen open worden gezet, maakt dit volgens de Afdeling niet anders. De gemeente kan dan handhavend optreden. Het bronvermogen is eenvoudig te borgen met een geluidbegrenzer.

10. Op het eerste gezicht lijkt dit een goede en praktische oplossing. Bij nadere beschouwing leidt dit echter ook tot vragen. Want op welk bronvermogen ziet deze voorwaarde precies?

Moet de elektrisch versterkte muziek worden begrensd op maximaal 90 dB(A)? Of is dit bronvermogen inclusief zang en ander onversterkt geluid (zoals een drumstel) en gaat het erom dat dit totaal niet luider is dan 90 dB(A)? Dan zal een begrenzer in mindere mate soelaas bieden. Maar wellicht is dit juridische haarkloverij, nu de grens met 90 dB(A) al een stukje hoger ligt dan de gemeten 87 dB(A) voor zang en geluid samen.

11. De relevantie van deze vraagstelling heeft te maken met de systematiek van het Activiteitenbesluit, die anders is dan de Omgevingswet.

Systematiek Activiteitenbesluit

12. In het Activiteitenbesluit is voor een aantal geluidbronnen expliciet bepaald dat deze zijn uitgezonderd van toetsing aan de geluidnormen. In artikel 2.18, eerste lid, sub c, van het Activiteitenbesluit is uitgezonderd van toetsing 'het geluid ten behoeve van het oproepen tot het belijden van godsdienst of levensovertuiging of het bijwonen van godsdienstige of levensbeschouwelijke bijeenkomsten en lijkplechtigheden, alsmede geluid in verband met het houden van deze bijeenkomsten of plechtigheden'.

Overgangsrecht bruidsschat

13. Deze uitzondering is vrijwel gelijkkluidend opgenomen in de bruidsschat. In artikel 22.70 van het tijdelijke deel van ieder omgevingsplan is bepaald dat dit godsdienstige geluid nog steeds wordt uitgezonderd van toetsing.

Systematiek Besluit kwaliteit leefomgeving

14. Iedere gemeente moet de geluidregels die voorheen in het Activiteitenbesluit stonden, gaan omzetten naar eigen geluidregels in het omgevingsplan. In het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) zijn de kaders opgenomen voor deze geluidregels. Daar is geregeld wat een gemeente moet en mag regelen.

Geen algemene uitzondering voor religieuze activiteiten

15. In het Bkl is geen algemene uitzondering opgenomen voor klokgelui of ander geluid dat samenhangt met religieuze bijeenkomsten of plechtigheden.

16. Zodra de gemeente aan de slag gaat met de omzetting van het tijdelijke omgevingsplan naar een omgevingsplan nieuwe stijl, zal de gemeenteraad moeten beslissen of een algemene uitzondering voor religieuze activiteiten wordt opgenomen of niet. De gemeenteraad heeft daarbij beleidsvrijheid, al kan dit op gespannen voet komen te staan met het grondrecht op vrijheid van godsdienst.

17. Artikel 5.70 van het Bkl biedt een grondslag om voor bepaalde activiteiten geen geluidnorm te stellen. Dit artikel kan worden gebruikt om religieuze activiteiten gezien de specifieke aard daarvan uit te zonderen van toetsing aan de standaardwaarden. In plaats daarvan kan op grond van artikel 5.71 van het Bkl eventueel worden gekozen voor het stellen van andere regels, bijvoorbeeld gedragsregels. De gemeenteraad kan er echter ook voor kiezen om deze godsdienstige activiteiten wel onder de werking van de standaardwaarden voor geluid te laten vallen. Ook is denkbaar dat er afwijkende geluidnormen worden opgenomen, specifiek voor religieuze activiteiten.

18. Hoe zit het dan met de uitzondering voor stemgeluid? Zorgt die er niet voor dat kerkgezag buiten beschouwing blijft? Dat is niet automatisch het geval. Het Bkl schrijft in artikel 5.73 voor dat de kwantitatieve geluidwaarden niet mogen gelden voor onversterkt stemgeluid, tenzij dat muziekgeluid is of daarmee vermengd. Zodra er luid wordt gezongen onder begeleiding van al dan niet versterkte muziekinstrumenten, mag dat geluid dus wel kwantitatief worden gereguleerd. Dat geldt ook als er geen begeleiding door muziekinstrumenten plaatsvindt. Als er wordt gezongen, is dat stemgeluid zelf ook muziekgeluid en mag dat wel worden onderworpen aan geluidnormen. Dat het muziekgeluid is van religieuze aard maakt dat dus niet anders, tenzij de gemeenteraad dat onderscheid zelf maakt in de regels van het omgevingsplan.

19. Hoe verhoudt dit zich tot de vrijheid van godsdienst en artikel 6 van de Grondwet?

De Afdeling ziet geen belemmering om voor de Ghanese kerk een voorschrift op te nemen dat het bronvermogen maximaal 90 dB(A) mag bedragen. Hoewel het Activiteitenbesluit expliciet bepaalt dat het religieuze geluid is uitgezonderd van toetsing, 'is het stellen van een voorschrift (...) in het kader van een goede ruimtelijke ordening naar het oordeel van de Afdeling toegestaan'.

20. De crux zit hem mogelijk in het feit dat dit voorschrift direct wordt verbonden aan de omgevingsvergunning die de bouw van de kerk mogelijk maakt. Hetzelfde onderscheid wordt namelijk gemaakt ten aanzien van het luiden van de kerkklokken.

21. Voor het luiden van de kerkklokken geldt dat regulier religieus klockgelui niet kan worden beperkt zodra het gebruik als kerk eenmaal is toegestaan. In deze casus betekent dit dat de aanvaardbaarheid van regulier religieus klockgelui op voorhand moet worden getoetst. Dat geldt nadrukkelijk ook als het klockgelui geen onderdeel is van de aanvraag. De omwonenden van de toekomstige Ghanese kerk voeren daarom terecht aan dat dit klockgelui had moeten worden beoordeeld, ook al is het niet aangevraagd. In dit geval biedt het de omwonenden geen soelaas. De kerk is namelijk grotendeels binnen de bestemming 'centrumvoorzieningen'

geprojecteerd. Daar is het gebruik als kerk toegestaan. Dat betekent dat de ruimtelijke beoordeling van het geluid van kerkklokken eveneens wordt geacht te zijn uitgevoerd en dat het klokgelui aanvaardbaar is bevonden.

22. Dat er in de praktijk waarschijnlijk niemand bij heeft stilgestaan dat met deze ruime centrubestemming ook klokgelui werd toegestaan, doet daar niet aan af. De afweging wordt 'geacht te zijn gemaakt'. Ook onder de Omgevingswet zal dit de praktijk zijn. Sta je de bouw van een kerk toe, dan accepteer je daarmee op voorhand het regulier religieus klokgelui. Is dat niet aanvaardbaar, dan moet op voorhand in de regels van het omgevingsplan worden bepaald dat klokgelui niet of alleen onder voorwaarden is toegestaan.

23. Het moment waarop de activiteit wordt toegestaan, is bepalend. Dat is ook het enige moment dat de activiteit aan beperkende voorwaarden kan worden onderworpen. Is de religieuze instelling het niet eens met eventuele beperkende voorwaarden, dan staat het haar vrij om een andere locatie te zoeken voor de uitoefening van de godsdienstbelijdenis. Het recht op vrijheid van godsdienst wordt pas op onaanvaardbare wijze geschonden indien er geen enkele locatie geschikt wordt bevonden waar regulier religieus klokgelui mogelijk is.

24. De Afdeling overweegt over het kerkgezag en de muzikale begeleiding niet dat dit rechtstreeks voortvloeit uit het grondrecht op vrijheid van godsdienst. De vraag is of hieruit de conclusie kan worden getrokken dat kerkgezag wel in een later stadium alsnog aan beperkingen kan worden onderworpen. Het lijkt erop dat deze vraag niet beantwoord hoefde te worden. De Ghanese kerk heeft geen bezwaar gemaakt tegen het vergunningsvoorschrift, het waren juist de omwonenden die vonden dat het voorschrift niet streng genoeg was. Of een dergelijk voorschrift op gespannen voet staat met de vrijheid van godsdienst – en of een beperking van de geluidsniveaus ook bij bestaande kerkgebouwen mogelijk is – zal in een toekomstige procedure moeten worden beantwoord.