

Nieuwsbrief - STAB OGR Updates

Nummer 13, 2021

Redactie: mr. G.A. Keus, mr. J.K. van de Poel, mr. ir. O.W.J.M. Scholte, mr. R. Veenhof en bc. K-RMT P.A.H.M. Willems.

INHOUDSOPGAVE

Rechtbank

[Rechtbank Noord-Holland, ECLI:NL:RBNHO:2021:4342](#) 07-06-2021

Omgevingsvergunning milieu en afwijken bestemmingsplan/Diemen

[Rechtbank Noord-Nederland, ECLI:NL:RBNNE:2021:2067](#) 28-05-2021

Handhaving/Groningen

[Rechtbank Gelderland, ECLI:NL:RBGEL:2021:1621](#) 01-04-2021

Omgevingsvergunning/Epe

Raad van State

[Raad van State, ECLI:NL:RVS:2021:1175](#) 02-06-2021

Bestemmingsplan/Rotterdam

[Raad van State, ECLI:NL:RVS:2021:499](#) 10-03-2021

Omgevingsvergunning afwijken bestemmingsplan/Zeewolde

Annotatie

[Bij twijfel over mate van betekenis van gevolgen omgevingsvergunning krijgt rechtzoekende voordeel van de twijfel en is hij belanghebbende](#)

mr. R. Bruijnsteen en Laurens Westendorp

RECHTSPRAAK

Omgevingsvergunning milieu en afwijken bestemmingsplan/Diemen

Omgevingsvergunning biomassacentrale. Houtpellets uitgezonderd van Kaderrichtlijn afvalstoffen.

Casus

Vattenfall wil binnen haar inrichting in Diemen een biomassacentrale bouwen en in gebruik nemen. Op het perceel staan nu twee gascentrales en een hulpwarmtecentrale. Om de biomassacentrale te kunnen bouwen en in gebruik te kunnen nemen heeft Vattenfall een omgevings- en een natuurvergunning aangevraagd. Deze vergunningen zijn op 9 september 2019 en 10 april 2020 door gedeputeerde staten verleend. Deze uitspraak betreft de beroepen tegen de omgevingsvergunning. De beroepen tegen de vergunning op grond van artikel 2.7. tweede lid, van de Wnb heeft de rechtbank bij uitspraak van eveneens 7 juni 2020 (ECLI:NL:RBNHO:2021:4341, OGR 2021-0139) ongegrond verklaard. Het beroep van Vattenfall tegen een voorwaarde in de verleende vergunning is bij een derde uitspraak van 7 juni 2021 (ECLI:NL:RBNHO:2021:4343) gegrond verklaard.

Omwonenden en milieuverenigingen hebben bezwaar tegen de verleende omgevingsvergunning. Zij maken zich zorgen om het effect van de biomassacentrale op het milieu en de leefomgeving. Eisers stellen onder meer dat een milieueffectrapportage had moeten worden opgesteld, omdat de biomassacentrale is aan te merken als een afvalverbrandingsinstallatie als bedoeld in categorie 18.4 van onderdeel C van de bijlage bij het Besluit m.e.r. omdat de houtpellets die worden verbrand een niet-gevaarlijke afvalstof zijn.

Zij stellen ook dat het stoken van hout in de BMC zal leiden tot een toename van CO₂ uitstoot die in strijd moet worden geacht met het klimaatakkoord van Parijs, het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie en de Klimaatwet.

Rechtsvragen

1. Is sprake van een afval(mee)verbrandingsinstallatie omdat de houtpellets die worden

verbrand zijn aan te merken als afvalstof?

2. Is verlening van de vergunning vanwege een toename van de CO₂-uitstoot in strijd met het klimaatakkoord van Parijs, het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie en/of de Klimaatwet?

Uitspraak

1. De rechtbank overweegt dat in categorie 19 12 07c van de Europese Afvalstoffenlijst het pelletiseren van hout dat geen gevaarlijke stoffen bevat, wordt gekwalificeerd als afval. Op de houtpellets is derhalve de Kaderrichtlijn afvalstoffen in beginsel van toepassing. Artikel 2 van de Kaderrichtlijn afvalstoffen geeft evenwel uitsluitingen van het toepassingsgebied van deze richtlijn.

Naar het oordeel van de rechtbank behoort onbehandeld primair hout en onbehandeld hout tot 'ander natuurlijk, niet-gevaarlijk bosbouw materiaal' als bedoeld in artikel 2, eerste lid, aanhef en onder f, van de Kaderrichtlijn afvalstoffen. Dergelijk hout is te kwalificeren als schoon hout. Door verweerder en Vattenfall is afdoende aannemelijk gemaakt dat het in de biomassacentrale te verstoppen hout, anders dan de houtpellets waarvan in de door eiser en andere aangehaalde uitspraak sprake was, schoon is en dus niet chemisch is behandeld en dat het alleen wordt samengeperst ten behoeve van verdere verwerking ervan. Omdat houtpellets naar het oordeel van de rechtbank om die reden vallen binnen het bepaalde van artikel 2, eerste lid, aanhef en onder f van de Kaderrichtlijn afvalstoffen, is de Kaderrichtlijn afvalstoffen niet van toepassing. Er is dus geen sprake van een afvalstof. Het betoog faalt derhalve.

Gelet op het voorgaande kunnen eiser en anderen ook niet worden gevolgd in hun stelling dat sprake is van een afvalverbrandingsinstallatie c.q. een afvalmeeverbrandingsinstallatie.

2. Naar het oordeel van de rechtbank legt het klimaatakkoord van Parijs verplichtingen op aan de verdragsluitende partijen; derden kunnen daaraan niet direct rechten ontleen. Het is, zo volgt ook uit het Urgenda-arrest van de Hoge Raad, aan de Staat om te bepalen welke maatregelen zullen worden getroffen om de klimaatdoelstellingen, overeengekomen in het Klimaatakkoord van Parijs, te bereiken. In Nederland is 'Het kabinet [is] ervan overtuigd dat de inzet van biomassa nu en richting 2030 en 2050 noodzakelijk is voor de verduurzaming van onze economie en het realiseren van de klimaatopgave'. Verweerder heeft verder, onder verwijzing naar de inhoud van de memo 'Vertaling strategische Visie Biomassa 2030 naar klimaat Tafels', de beantwoording van vragen over de houtoven in Diemen van 21 mei 2019 en de beantwoording van vragen over de (bij)stook van biomassa in centrales van 4 juni 2019, afdoende gemotiveerd dat biomassa op basis van internationale afspraken wordt gezien als

een vorm van hernieuwbare energie omdat de bron van energie (biomassa) weer kan aangroeien en dat de door de stook vrijkomende CO₂ in dit kader wordt gezien als CO₂-neutraal.

Naar het oordeel van de rechtbank vormen de politiek-bestuurlijke keuze voor biomassa, de vraag of biomassa inderdaad een geschikte transitiebrandstof is en de vraag of met de inzet van biomassa de klimaatdoelstellingen kunnen worden gehaald geen aspecten die door verweerder bij het verlenen van de omgevingsvergunning kunnen worden betrokken en door de rechtbank kunnen worden getoetst.

Omdat de vanwege de ingebruikname van de biomassacentrale vrijkomende CO₂-uitstoot in het kader van het Klimaatakkoord van Parijs wordt gezien als CO₂-neutraal, slaagt het betoog van eisers niet. Onder verwijzing naar hetgeen hiervoor is overwogen, laat de rechtbank de stellingen van [eiser 3] en [eiser 4] ter zake van de berekening van de CO₂-uitstoot, de definitie van biomassa onder verwijzing naar RED I en RED II en het in dat verband al dan niet alleen gebruiken van houtresiduen als energiebron, de koolstofschuld en in dat verband de teruggroeitijd van bos alsmede het gestelde over CO₂-afvang en opslag, verder buiten bespreking. Dit geldt ook voor het betoog van [eiser 2] waarin zij, onder verwijzing naar verschillende onderzoeken, artikelen, een open brief van deskundigen aan de provincie Noord-Holland en een brief van tien GGD's aan de Minister van Economische zaken en Klimaat, aangeeft zich niet te kunnen vinden in de keuze voor biomassa als energiebron.

Instantie: Rechtbank Noord-Holland

Datum uitspraak: 07-06-2021

ECLI: ECLI:NL:RBNHO:2021:4342

Zaaknummer: HAA 19_4813 HAA 19_4816 en HAA 19_4925

Wetsartikelen: 10.1a lid 1 onder f Wet milieubeheer, 2 lid 1 onder f Kaderrichtlijn afvalstoffen en categorie 18.4 onderdeel C bijlage bij het Besluit m.e.r.

RECHTSPRAAK

Handhaving/Groningen

Dat de emissie van SiC-vezels niet in de vergunning is geregeld, betekent, gelet op de omstandigheden, niet dat het niet is toegestaan om de vezels te emitteren.

Casus

Verweerder heeft aan eiseres een last onder dwangsom opgelegd. Eiseres dient de emissie van siliciumcarbidevezels (hierna: SiC-vezels), voor zover deze SiC-vezels voldoen aan de WHO-definitie van SiC-vezels, zonder dat hiervoor een omgevingsvergunning in werking is, binnen acht weken na verzending van het besluit, uiterlijk 11 juni 2019, te beëindigen en beëindigd te houden op straffe van een dwangsom van € 250.000 per keer dat geconstateerd wordt dat niet aan de last is voldaan, tot een maximum van € 750.000.

In de inrichting van eiseres wordt (granulair) siliciumcarbide (SiC) geproduceerd uit zuiver kwartszand en petroleumcokes, een koolstofhoudend restproduct van de olieraffinage. SiC is een product dat vanwege zijn zeer hoge hardheid wordt toegepast in onder meer diesellootfilters, keramische waterfilters en hoogwaardige slijtvaste onderdelen, zoals lagers. Daarnaast wordt SiC toegepast in de slijpmiddelenindustrie, zoals bij de productie van halfgeleiders voor zonnecellen. Het granulaire SiC is een inerte stof die niet toxisch is en daarom niet als gevaarlijke stof of preparaat is geclassificeerd. Bij de productie van granulair SiC kunnen echter, zo is intussen gebleken, ook onbedoeld (en ongewenst) SiC-vezels ontstaan. De emissie van SiC-vezels heeft geen onderdeel uitgemaakt van de besluitvormingsprocedure inzake het verlenen van de vergunning voor de inrichting. De creden daarvoor is dat ten tijde van de besluitvorming niet bekend was dat deze vezels bij het productieproces werden geëmitteerd (tot buiten de inrichtingsgrenzen).

In een op 7 december 2012 gepubliceerd rapport stelt de Nederlandse Gezondheidsraad dat siliciumcarbide in vezelvorm (vezels, whiskers) kanker kan veroorzaken en geclassificeerd moet worden als 'kankerverwekkend voor de mens' (in categorie 1A), volgens het classificatiesysteem van de Gezondheidsraad. De gegevens over de granulaire vorm van siliciumcarbide zijn onvoldoende om de carcinogene eigenschappen hiervan te kunnen

classificeren (categorie 3). Door de IARC (het Internationaal Agentschap voor Kankeronderzoek, deel uitmakend van de WHO) zijn de SiC-vezels ingedeeld in categorie 2B (mogelijk carcinogeen voor de mens) en de whiskers in categorie 2A (waarschijnlijk carcinogeen voor de mens).

Vanwege de classificatie als carcinogene stof vallen de SiC-vezels onder de categorie ZZS (zeer zorgwekkende stoffen) als bedoeld in artikel 1.1, tweede lid, van het Activiteitenbesluit milieubeheer (Ab). Voor SiC-vezels die aan de WHO-definitie voor vezels voldoen is nog geen vastgesteld MTR beschikbaar.

Vanwege de grote behoefte bij GS van Groningen aan een MTR voor SiC-vezels had het RIVM aanvankelijk het i-MTR voor SiC-vezels, via een zogenoemde read|across naar het advies dat de Gezondheidsraad hanteert ten aanzien van wit asbest, vastgesteld op 2800 vezelequivalenten/m³ en een verwaarloosbaar risico (VR) op 28 vezelequivalenten/m³. Sinds 1 april 2019 heeft het RIVM naar aanleiding van het aantreffen van whiskervezels en de omstandigheid dat deze door IARC (2017) vergelijkbaar worden beschouwd met amfibool asbest (bruin en blauw asbest), het i-MTR voor SiC-vezels op dezelfde wijze, door dit te baseren op het advies van de Gezondheidsraad, maar nu voor amfibool asbest, vastgesteld op 300 vezelequivalenten/m³ en een i-VR op 3 vezelequivalenten/m³. Dit is een worst case-benadering.

Eiseres betoogt dat de emissie van SiC-vezels onverbrekkelijk samenhangt met de bedrijfsactiviteiten. Nu hiervoor vergunning is verleend, maakt de emissie van de SiC-vezels daarvan onderdeel uit. Het houdt geen stand dat wel activiteiten zijn vergund, maar niet de daarmee onlosmakelijk verbonden emissies.

Rechtsvraag

Betekent de omstandigheid, dat de emissie van SiC-vezels niet in de vergunning is geregeld, dat het niet is toegestaan om de vezels te emitteren en is op die grond sprake van een overtreding van artikel 2.1, eerste lid, onder e, van de Wabo?

Uitspraak

De rechtbank acht in dat kader allereerst van belang dat de activiteit, die leidt tot de emissie van de SiC-vezels, namelijk de productie van SiC, op zichzelf is vergund. In jurisprudentie is uitgemaakt dat dan in beginsel ook de met die activiteit gepaard gaande emissies zijn vergund. De rechtbank wijst hiervoor allereerst op de uitspraak van de Afdeling van 24 april 2019 (ECLI:NL:RVS:2019:1363) en de uitspraak van de rechtbank Oost-Brabant van 29 maart 2019 (ECLI:NL:RBOBR:2019:1743).

De rechtbank acht in dat verband verder van belang dat eerst in de loop der jaren na vergunningverlening is gebleken dat deze op zichzelf vergunde activiteit gepaard gaat met de (onbedoelde en ongewenste) emissie van SiC-vezels, zijnde een carcinogene stof. De STAB heeft daaromtrent overwogen dat sprake is van een onverbreekelijke samenhang tussen het vergunde productieproces en de emissie van SiC-vezels. Dit is thans het geval en dat is ook altijd, sinds de oprichting in 1977, zo geweest.

De rechtbank volgt verweerder niet in diens standpunt dat, indien eiseres zou werken conform de verleende vergunning, geen sprake zou zijn van emissie van SiC-vezels.

Anders dan verweerder meent kan uit de passages in de aanvraag en de vergunning, dat maatregelen worden genomen om stofemissies te voorkomen, niet worden afgeleid dat in het geheel geen emissies van stof (en dus vezels) zou plaatsvinden.

Zoals STAB voorts heeft overwogen in haar verslag van 25 maart 2021 is de locatie van de scheiding van kristallijn en amorf SiC niet specifiek en/of concreet vastgelegd. Daarbij heeft te gelden dat, zoals namens eiseres ter zitting is aangevoerd, ook al zouden deze activiteiten in de verwerkingshal worden uitgevoerd, dan nog zou sprake zijn van emissie van vezels, zo heeft eiseres ter zitting gesteld. Het stoffilter werkt alleen ten behoeve van de machine voor drogen en zeven en niet voor de andere activiteiten die via deuren en ventilatoren vezels emitteren. Daarom zal er nog steeds emissie van vezels via andere activiteiten, in- en uitritten en openstaande deuren plaatsvinden.

De rechtbank volgt ook niet de stelling van verweerder, dat omloopmateriaal geen SiC-vezels behoort te bevatten. De rechtbank volgt ook hierin STAB in haar overweging dat uit de aanvraag en de vergunning blijkt dat zowel ongebruikt materiaal, als materiaal dat bij een vorige ovenscyclus niet gereageerd heeft, waaronder omloopmateriaal, opnieuw wordt ingezet in een nieuwe oven, terwijl omloopmateriaal, gelet op de vaststelling van TNO, ook SiC-vezels bevat, hoewel dit wellicht in theorie niet zo hoort te zijn omdat de SiC-vezels alleen in het overgangsgebied tussen amorf en kristallijn zouden ontstaan.

De rechtbank ziet geen aanleiding om het STAB-advies niet te volgen. Dat het advies deels gebaseerd lijkt te zijn op informatie verkregen van eiseres en ontleend aan het Plan van Aanpak (PvA) van 19 mei 2020, terwijl de hierin neergelegde inzichten pas zijn verkregen naar aanleiding van het ingezette handhavingstraject, is daartoe onvoldoende. Uit het advies blijkt dat de conclusies ook zijn gebaseerd op stukken die dateren van voor de (primaire)

besluitvorming. Daarbij dateert het PvA van vóór het bestreden besluit en heeft de STAB deze informatie, nu zij deze relevant acht om te bepalen bij welke procesonderdelen en bronnen in de thans vergunde situatie SiC-vezels vrij kunnen komen, in haar onderzoek kunnen betrekken.

Naar het oordeel van de rechtbank kan onder de gegeven omstandigheden, waarbij de activiteit op zichzelf is vergund, maar pas na de vergunningverlening is gebleken dat deze activiteit gepaard gaat met ongewenste dan wel onbedoelde en (nog) niet in de vergunning gereguleerde emissies, die, naar normen die ook eerst bekend zijn geworden na de vergunningverlening, wel gereguleerd moeten worden, niet worden gesteld dat sprake is van handelen in strijd met artikel 2.1, eerste lid, onder e, van de Wabo, in de zin van het zonder of in afwijking van een omgevingsvergunning in werking hebben van een inrichting.

Instantie: Rechtbank Noord-Nederland

Datum uitspraak: 28-05-2021

ECLI: ECLI:NL:RBNNE:2021:2067

Zaaknummer: LEE 20/3404

Wetsartikelen: 2.1 lid 1 onder e Wabo

RECHTSPRAAK

Omgevingsvergunning afwijken bestemmingsplan/Zeewolde

Omgevingsvergunning tijdelijk zonnepark. Bij twijfel over de vraag of sprake is van gevolgen van enige betekenis, krijgen appellanten het voordeel van de twijfel.

Casus

Er is een omgevingsvergunning verleend om in afwijking van het bestemmingsplan een tijdelijk (25 jaar) zonnepark met een oppervlakte van 45 ha te realiseren, waarvan ongeveer 36 ha aan zonnepanelen. Het terrein is gelegen op en rondom de gronden van een bestaande golfbaan ten noordoosten van de provinciale weg N302 en ten zuidwesten van de recreatiewoningen, behorende bij het Harderwold Villa Resort. De golfbaan bestaat op dit moment uit een baan met 18 holes en een oefenbaan met 9 holes. De golfbaan met 18 holes zal verdwijnen door de aanleg van het zonnepark. De hoogte van de zonnepanelen bedraagt maximaal 2,5 m en rondom het terrein wordt beplanting aangelegd.

[Appellant sub 2] en anderen zijn eigenaren van recreatiewoningen op het Harderwold Villa Resort. Zij zijn bang dat het zonnepark negatieve gevolgen heeft voor hun woon- en leefomgeving. PWZ is eigenaar en exploitant van het Harderwold Villa Resort. Zij is bang dat het zonnepark negatieve gevolgen heeft voor de exploitatie van het resort.

De rechtbank heeft het beroep van [appellant sub 2] en anderen niet-ontvankelijk verklaard omdat zij geen belanghebbenden zijn bij het besluit tot verlening van de omgevingsvergunning.

[Appellant sub 2] en anderen betogen dat de rechtbank heeft miskend dat het voorziene zonnepark leidt tot aantasting van hun woon- en leefklimaat. Wat betreft de woning van [appellant sub 2] stellen zij dat de afstand tot het zonnepark van 125 m beperkt is en dat het zicht op het zonnepark, anders dan de rechtbank heeft overwogen, niet beperkt is. Zeker in de herfst en winter en vanaf het balkon is het zicht op het zonnepark volgens hen aanzienlijk.

Wat betreft de overige woningen op de eerste rij van het villaresort voeren [appellant sub 2] en anderen aan dat ook vanaf die woningen zicht bestaat op het zonnepark, zeker in de herfst en winter. De woning van [appellant sub 2A] is gelegen naast die van [appellant sub 2].

[Appellant sub 2A] heeft dezelfde zichtlijn op het zonnepark als [appellant sub 2]. Verder wijzen zij erop dat de woning van [appellant sub 2A] een dakterras heeft en dat vanaf dat terras zicht op het zonnepark zal bestaan.

Wat betreft de eigenaren van de overige woningen wijzen [appellant sub 2] en anderen erop dat een aantal van de woningen een loggia heeft van waaraf direct zicht op het zonnepark bestaat. Gelet daarop heeft de rechtbank de door hen ingestelde beroepen ten onrechte niet-ontvankelijk verklaard, aldus [appellant sub 2] en anderen.

Rechtsvragen

1. Zijn [appellant sub 2], [appellant sub 2A] en [appellant sub 2B], aan te merken als belanghebbenden?
2. Zijn de eigenaren van de overige recreatiewoningen belanghebbende?
3. Is PWZ belanghebbende?

Uitspraak

1. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen, bijvoorbeeld in de uitspraak van 23 augustus 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2271, geldt als uitgangspunt dat degene die rechtstreeks feitelijke gevolgen ondervindt van een activiteit die een besluit toestaat, in beginsel belanghebbende is bij dat besluit. Het criterium 'gevolgen van enige betekenis' dat is vermeld in de uitspraak van de Afdeling van 16 maart 2016, ECLI:NL:RVS:2016:737, dient als correctie op dit uitgangspunt. Gevolgen van enige betekenis ontbreken als de gevolgen wel zijn vast te stellen, maar de gevolgen van de activiteit voor de woon-, leef- of bedrijfssituatie van betrokkene dermate gering zijn dat een persoonlijk belang bij het besluit ontbreekt. Daarbij wordt acht geslagen op de factoren afstand tot, zicht op, planologische uitstraling van en milieugevolgen (onder andere geur, geluid, licht, trilling, emissie en risico) van de activiteit die het besluit toestaat, waarbij die factoren zo nodig in onderlinge samenhang worden gezien. Ook aard, intensiteit en frequentie van de feitelijke gevolgen kunnen van belang zijn.

Zoals de rechtbank heeft vastgesteld en tussen partijen niet in geschil is, zijn [appellant sub 2] en anderen allemaal eigenaar van een recreatiewoning op het Harderwold Villa Resort en zijn de woningen gelegen op een afstand van ongeveer 125 m tot meer dan 500 m van het perceel.

Gelet op de overgelegde foto's en de bespreking daarvan op de zitting, is aannemelijk dat de eigenaren van de recreatiewoningen [A], [B] en [C], namelijk [appellant sub 2], [appellant sub 2A] en [appellant sub 2B], in enige mate direct zicht op het zonnepark zullen hebben en daardoor feitelijke gevolgen zullen ondervinden van het zonnepark. De vraag is of die gevolgen van enige betekenis zijn. Gelet op de aanwezige beplanting en bouwwerken tussen de woningen en het zonnepark is daar twijfel over mogelijk. Het oordeel van de rechtbank dat [appellant sub 2] geen gevolgen van enige betekenis zal ondervinden, is dan ook niet onbegrijpelijk. Maar omdat twijfel mogelijk is over de vraag of de gevolgen voor [appellant sub 2], [appellant sub 2A] en [appellant sub 2B] van enige betekenis zijn, moeten zij naar het oordeel van de Afdeling het voordeel van de twijfel krijgen. Daarbij is van belang dat de afstand tussen hun woningen en het zonnepark niet heel groot is, het zonnepark een behoorlijke omvang heeft en dat, zoals hiervoor is overwogen, het criterium 'gevolgen van enige betekenis' een correctie is op het uitgangspunt dat degene die rechtstreeks feitelijke gevolgen ondervindt van een activiteit die een besluit toestaat, belanghebbende is bij dat besluit. De Afdeling gaat er daarom van uit dat [appellant sub 2], [appellant sub 2A] en [appellant sub 2B] wel gevolgen van enige betekenis van het zonnepark zullen ondervinden. Zij zijn dan ook belanghebbenden bij het besluit van 3 september 2019. Dit betekent dat de rechtbank het beroep daartegen, voor zover het is ingesteld door [appellant sub 2], [appellant sub 2A] en [appellant sub 2B], ten onrechte niet-ontvankelijk heeft verklaard.

2. Voor de eigenaren van de overige recreatiewoningen geldt dat zij gelet op de afstand tot het zonnepark en de tussenliggende beplanting en bebouwing, ofwel geen zicht hebben op het zonnepark, dan wel zicht hebben dat zo beperkt is, dat zij geen gevolgen van enige betekenis van het zonnepark zullen ondervinden. De rechtbank heeft dan ook terecht geoordeeld dat zij geen belanghebbenden zijn bij het besluit van 3 september 2019 en heeft hun beroep daartegen terecht niet-ontvankelijk verklaard.

De stelling van [appellant sub 2] en anderen dat het met name de eigenaren van de recreatiewoningen zijn die in het gebied waar het zonnepark is voorzien recreëren, leidt niet tot een ander oordeel. Zij onderscheiden zich daarmee onvoldoende van anderen die in het gebied recreëren om als belanghebbenden te worden aangemerkt.

Ook de stelling dat de eigenaren van de recreatiewoningen hun woning juist vanwege de aanwezigheid van de verdwijnende golfbaan hebben gekocht, maakt niet dat zij als belanghebbenden moeten worden aangemerkt. Daarmee onderscheiden zij zich niet in die mate van anderen die gebruikmaken van de golfbaan, dat geoordeeld moet worden dat daarom een eigen en persoonlijk belang van hen rechtstreeks door het bestreden besluit wordt

geraakt.

3. Anders dan [vergunninghoudster] ter verweer heeft gesteld, heeft de rechtbank PWZ terecht als belanghebbende bij het besluit van 3 september 2019 aangemerkt. Niet in geschil is dat een van de percelen van PWZ direct grenst aan het perceel waarop het zonnepark is voorzien. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen, bijvoorbeeld onder 3.2 van de uitspraak van 15 juli 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1671, wordt belanghebbendheid bij besluiten krachtens de Wabo in beginsel aangenomen bij bewoners en eigenaren, en ook bij anderszins zakelijk of persoonlijke gerechtigden, van een perceel dat grenst aan het perceel waarover het betrokken besluit gaat of dat gelijk te stellen is met een aangrenzend perceel. Bij dergelijke percelen wordt ervan uitgegaan dat feitelijke gevolgen, indien die zich voordoen, in beginsel van enige betekenis zijn. De rechtbank heeft terecht geen aanleiding gezien voor het oordeel dat PWZ ondanks dat zij een aangrenzend perceel in eigendom heeft, geen belanghebbende is.

Instantie: Raad van State

Datum uitspraak: 10-03-2021

ECLI: ECLI:NL:RVS:2021:499

Zaaknummer: 202003727/1/R4

Wetsartikelen: 2.12 lid 1 onder a onder 3 Wabo, 1:2 lid 1 Awb en 8:1 Awb

RECHTSPRAAK

Omgevingsvergunning/Epe

Onderbouwing nodig dat antenne-installatie aan blootstellingslimieten voldoet.

Casus

Op 29 augustus 2018 heeft KPN een aanvraag ingediend voor het bouwen van een antenne-installatie met een bouwhoogte van 40 m. De antenne-installatie heeft als doel het mobiele netwerk te verbeteren. Omdat de bestemming van het perceel waar de antenne-installatie moet komen geen antennemast toestaat, is het bouwwerk in strijd met het bestemmingsplan. De gemeente heeft daarom voor het bouwplan naast een omgevingsvergunning voor de activiteit 'bouwen' ook een omgevingsvergunning verleend voor de activiteit 'gebruik in strijd met het bestemmingsplan'.

Eiseres betoogt dat niet blijkt dat de antenne-installatie aan de blootstellingslimieten voldoet. Daardoor valt niet te beoordelen of de omgeving gezondheidsrisico's loopt.

Rechtsvraag

Heeft de gemeente kunnen volstaan met een verwijzing naar algemene informatie over blootstellingslimieten, of moet met een berekening worden onderbouwd dat wordt voldaan aan de blootstellingslimieten?

Uitspraak

In de 'Beleidsregels inzake toepassing ontheffingsbevoegdheid ex artikel 4 van Bijlage II van het Besluit omgevingsrecht: planologische kruimelregeling gemeente Epe' (hierna: de beleidsregel) staat in artikel 9, tweede lid, dat gaat over de plaatsing van zendmasten, het volgende:

'2. In het plaatsingsplan zal het vorenstaande moeten worden meegenomen. Daarbij zal ook aandacht geschonken moeten worden aan de overige punten:

a. (...);

b. de blootstellinglimieten dienen te worden aangegeven. Er moet worden voldaan aan de blootstellinglimieten zoals geadviseerd door de Nationale Gezondheidsraad, vastgesteld door de rijksoverheid en in overeenstemming met Europese regelgeving.'

Eiseres betoogt dat uit de aanvraag niet blijkt dat aan de toepasselijke stralingslimieten wordt voldaan, zodat in zoverre sprake is van strijd met de beleidsregel. Daardoor valt niet te beoordelen of de omgeving inderdaad gezondheidsrisico's loopt. Volgens eiseres is geen berekening gemaakt waaruit blijkt dat de antennemast voldoet aan de blootstellingslimieten. De antennemast kan bovendien worden gebruikt voor site-sharing. Volgens eiseres dient met deze uitbreidingsmogelijkheid rekening te worden gehouden bij de beoordeling van de straling.

Verweerder verwijst ter onderbouwing van zijn standpunt dat aan de betrokken beleidsregel is voldaan naar de bij de aanvraag gevoegde 'Onderbouwing inzake mast 7148'. In hoofdstuk 7 daarvan wordt ingegaan op de blootstellingslimieten van het ICNIRP. Deze blootstellingslimieten variëren van 28 Volt per meter (V/m) tot 61 V/m voor de algemene bevolking. Volgens deze onderbouwing zenden de antennes in een horizontale bundel die nauwelijks naar beneden uitwaaiert, net als bijvoorbeeld een zaklantaarn. Recht voor de antenne is de veldsterkte daarom altijd vele malen hoger dan onder de antenne. Recht onder de antenne (naar beneden) zendt een antenne minder dan een half procent van zijn vermogen uit. Als vuistregel kan worden aangehouden dat in de vrije ruimte de minimale afstand tot de antennes in de bundel 3 m moet zijn, en daarbuiten 0,5 m. In deze onderbouwing wordt tevens aangegeven dat de gezondheidsraad in een artikel uit 2015 heeft aangegeven dat deze 3 m vuistregel wordt ingetrokken en dat de representatieve afstanden moeten worden bepaald aan de hand van de specifieke situatie.

De rechtbank stelt vast dat in de onderbouwing alleen wordt aangegeven wat de blootstellingslimieten zijn, hoe de straling werkt en welke regels bij de beoordeling daarvan worden toegepast. In de onderbouwing wordt niet aan de hand van bijvoorbeeld een berekening onderbouwd dat de straling in V/m op de omliggende woningen minder bedraagt dan deze blootstellingslimieten. Dit terwijl uit de beleidsregels volgt dat aan deze blootstellingslimieten moet worden voldaan, en de onderbouwing ook aangeeft dat de representatieve afstanden moeten worden bepaald aan de hand van de specifieke situatie. Dat er wordt voldaan aan de blootstellingslimieten in dit concrete geval, is niet onderbouwd.

Instantie: Rechtbank Gelderland

Datum uitspraak: 01-04-2021

ECLI: ECLI:NL:RBGEL:2021:1621

Zaaknummer: AWB - 20 _ 515 TU

Wetsartikelen: 2.1 lid 1 Wabo

ANNOTATIE

**Bij twijfel over mate van betekenis van gevolgen
omgevingsvergunning krijgt rechtzoekende voordeel van de
twijfel en is hij belanghebbende*****mr. R. Bruijnsteen en Laurens Westendorp******Annotatie bij ABRvS 10 maart 2021, ECLI:NL:RVS:2021:499.***

1. Wij bespreken deze uitspraak, omdat de Afdeling hierin verdere invulling geeft aan het criterium 'gevolgen van enige betekenis' door te bepalen dat appellanten in casu het voordeel van de twijfel behoren te krijgen bij de beantwoording van de vraag of van dergelijke gevolgen sprake is.
2. De uitspraak betreft een besluit tot verlening van een omgevingsvergunning voor bouwen en afwijken van het bestemmingsplan (a3) voor het realiseren van een tijdelijk zonnepark (25 jaar) met bijbehorende bouwwerken. Het project betreft een zonnepark met een oppervlakte van 45 ha, waarvan ongeveer 36 ha aan zonnepanelen. Op de gronden waarop het zonnepark is voorzien ligt een golfbaan die zal verdwijnen door de aanleg van het zonnepark.
3. Tegen dit besluit is door de eigenaar-exploitant van een nabijgelegen vakantiepark en door enkele eigenaren van recreatiewoningen op dat park beroep en vervolgens hoger beroep ingesteld. In de zaak komt de vraag aan de orde of de eigenaren van de recreatiewoningen als belanghebbenden bij het besluit tot verlening van de omgevingsvergunning zijn aan te merken.
4. Onder verwijzing naar de uitspraak van de Afdeling van 23 augustus 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2271, overweegt de Afdeling dat als uitgangspunt geldt dat degene die rechtstreeks feitelijke gevolgen ondervindt van een activiteit, in beginsel belanghebbende is bij het besluit betreffende die activiteit. Het criterium 'gevolgen van enige betekenis' dat is vermeld in de uitspraak van de Afdeling van 16 maart 2016, ECLI:NL:RVS:2016:737, dient als correctie op dit uitgangspunt; als geen sprake is van gevolgen van enige betekenis, is geen sprake van belanghebbendheid. Als de gevolgen van een activiteit voor de woon-, leef- of bedrijfssituatie van een betrokkene dermate gering zijn dat een persoonlijk belang bij het besluit dat op de activiteit ziet ontbreekt, zijn deze gevolgen niet van enige betekenis en is

deze betrokkene niet als belanghebbende bij het desbetreffende besluit aan te merken. Relevante factoren om vast te stellen of sprake is van gevolgen van enige betekenis zijn de afstand tot een activiteit, het zicht erop, de planologische uitstraling van een activiteit en de milieugevolgen daarvan. Deze factoren worden zo nodig in onderlinge samenhang beoordeeld, aldus de Afdeling.

5. De recreatiewoningen van appellanten in de hier geannoteerde uitspraak zijn gelegen op een afstand van ongeveer 125 m tot meer dan 500 m van het perceel waarop het zonnepark is voorzien. Appellanten hebben foto's overgelegd, waaruit blijkt dat het aannemelijk is dat enkele eigenaren in enige mate direct zicht op het zonnepark zullen hebben en daardoor feitelijke gevolgen zullen ondervinden van het zonnepark. Of deze gevolgen van enige betekenis zijn kan echter worden betwijfeld, gelet op de ter plaatse aanwezige beplanting en bouwwerken. De rechtbank heeft in eerste aanleg geoordeeld dat appellanten daardoor geen gevolgen van enige betekenis zullen ondervinden. De Afdeling vindt dit oordeel begrijpelijk, maar omdat voor enkele appellanten twijfel mogelijk is over de vraag of de gevolgen die zij ondervinden van enige betekenis zijn, moeten zij naar het oordeel van de Afdeling het voordeel van de twijfel krijgen. Deze groep appellanten wordt door de Afdeling dus wel als belanghebbende aangemerkt.

6. Ogenschoonlijk beweegt de Afdeling met het geven van het voordeel van de twijfel richting een ruimere rechtsbescherming voor de burger. De ontwikkeling over de laatste jaren laat een trend zien die heeft geleid tot het verkleinen van de kring van beroepsgerechtigden bij omgevingsrechtelijke besluiten. Zo kenden de WRO en de Wet milieubeheer tot 1 juli 2005 nog een getrapte *actio popularis*, op grond waarvan eenieder in beroep kon gaan tegen een bestemmingsplan en een omgevingsvergunning voor milieu, mits zij een zienswijze tegen het ontwerp daarvan hadden ingediend (*Stb.* 2005, 282). Na het afschaffen van de getrapte *actio popularis* stond beroep tegen bestemmingsplannen en omgevingsvergunningen voor milieu alleen nog open voor belanghebbenden. Sinds voornoemde uitspraak van de Afdeling van 16 maart 2016 kennen we in het kader van de beoordeling van belanghebbendheid bij omgevingsrechtelijke besluiten het criterium 'gevolgen van enige betekenis'. Als gevolg van deze jurisprudentie leidt niet langer elk gevolg dat iemand ondervindt tot ontvankelijkheid, maar slechts die gevolgen die van enige betekenis zijn. Met de onderhavige uitspraak is duidelijk dat in geval van twijfel bij beantwoording van de vraag of sprake is van 'gevolgen van enige betekenis', het antwoord in elk geval in het voordeel van appellant behoort uit te vallen. Als het hier inderdaad gaat om een bewust ingezette lijn, wordt daarmee in zekere zin 'terugbewogen' over de lijn die sinds 2005 is ingezet; dit is een stap 'terug' naar méér rechtsbescherming (en daarmee eigenlijk een stap vooruit).

7. Om de uitspraak in een breder kader te plaatsen, bekeken wij de overige jurisprudentie over

belanghebbendheid (wegens visuele gevolgen) bij besluiten die voorzien in de ontwikkeling van zonneparken. Welke lijnen zijn daarin te ontwaren?

8. Bij aangrenzende percelen wordt aan een beoordeling van de betekenis van de visuele gevolgen niet toegekomen. Degene die eigenaar is van een perceel dat grenst aan de beoogde projectlocatie is in beginsel belanghebbende (zie bijvoorbeeld de uitspraak van de Afdeling van 16 december 2020, ECLI:NL:RVS:2020:3010 en de uitspraak van de rechtbank Overijssel van 3 september 2020, ECLI:NL:RBOVE:2020:2902). In de uitspraak van 6 december 2019, ECLI:NL:RBOVE:2019:4609, verduidelijkt de rechtbank Overijssel dat het wel moet gaan om 'daadwerkelijke aangrenzing': *'De afstand bedraagt 60 meter. De jurisprudentie met betrekking tot de belanghebbendheid van eigenaren van aangrenzende percelen is dan ook niet van toepassing. De Afdeling hanteert in gevallen als onderhavige de lijn dat een korte afstand tot een niet aangrenzend perceel een vermoeden van belanghebbendheid oplevert maar dat dit niet weg neemt dat in een specifieke situatie tot het oordeel kan worden gekomen dat belanghebbendheid ontbreekt.'*

9. Neemt de afstand tussen de percelen toe, dan slaat dat vermoeden van belanghebbendheid om in een vermoeden van niet-belanghebbendheid. In de uitspraak van 13 januari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:36, oordeelde de Afdeling dat het bij een afstand van 545 m 'in beginsel niet aannemelijk is dat gevolgen van enige betekenis worden ondervonden'. In de uitspraak van 26 juni 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1981, overwoog de Afdeling hetzelfde met betrekking tot een afstand van 450 m. Uit die uitspraak blijkt ook meteen dat het slechts om een vermoeden gaat. Het directe zicht van appellant op het project in die zaak leidde, mede gelet op de omvang van het project en het open karakter van het landschap, toch tot belanghebbendheid. In de uitspraak van 24 december 2020, ECLI:NL:RBMNE:2020:5697, van de rechtbank Midden-Nederland was geen sprake van zicht op de projectlocatie. Bij gebrek aan zicht leiden afstanden groter dan ongeveer 100 m in beginsel niet tot het aannemen van belanghebbendheid, aldus de rechtbank.

10. Voor belanghebbendheid is niet vereist dat zicht op de zonnepanelen zelf bestaat. Zicht op de landschappelijke inpassing van de zonnepanelen (groene hagen, bessenstruiken, houtwallen, etc.) kan ook tot belanghebbendheid leiden als die inpassing onderdeel uitmaakt van het vergunde project. De uitspraak van 8 november 2018 van de rechtbank Gelderland, ECLI:NL:RBGEL:2018:4787, waarin de rechtbank tot een niet-ontvankelijkverklaring kwam omdat de in het kader van het project aan te leggen beplanting het zicht op het zonnepark zou ontnemen, werd door de Afdeling in een uitspraak van 26 juni 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1981, vernietigd: *'Die inpassing maakt immers ook onderdeel uit van het vergunde project en uit de bij de rechtbank ingediende stukken blijkt bovendien dat [appellant] zich juist verzet tegen de komst van een groene muur met een breedte van ongeveer 1 kilometer.'* In de eerdergenoemde uitspraak

van 3 september 2020 verwijst de rechtbank Overijssel bij haar ontvankelijkverklaring naar dat oordeel van de Afdeling en overweegt daarbij uitdrukkelijk dat appellant de landschappelijke inpassing heeft bestreden. Voor advocaten die namens aspirant-belanghebbenden optreden, is het daarom raadzaam om de landschappelijke inpassing uitdrukkelijk te bestrijden in de processtukken. Voor de landschappelijke inpassing geldt: hoe ‘opener’ het landschap, hoe groter de kans op belanghebbendheid. Valt de landschappelijke inpassing weg tegen het bestaande landschap, dan wordt die kans dus kleiner.

11. Interessant is verder de uitspraak van 9 september 2020 van de Afdeling, ECLI:NL:RVS:2020:2205. Appellant woonde aan de rand van een bungalowpark en had zijn woning omringd door een heg. Die heg blokkeerde het zicht op de projectlocatie. Appellant gaf ter zitting aan dat hij voornemens was om de heg, die op zijn eigen perceel stond, te verwijderen. Om die reden was de Afdeling van oordeel dat als uitgangspunt bij de beoordeling van de belanghebbendheid het zicht moest worden genomen dat appellant zou hebben als de heg niet op het perceel zou staan. In die zin kunnen aspirant-belanghebbenden de uitkomst van het oordeel over de belanghebbendheid dus beïnvloeden.

12. Ook in de eerdergenoemde uitspraak van 6 december 2019 ging de rechtbank Overijssel niet uit van de daadwerkelijke feitelijke situatie, maar van een situatie zoals die (mogelijk) in de toekomst zou zijn. Appellanten stelden dat het zicht op de toekomstige projectlocatie was toegenomen doordat iemand bomen had gekapt en gronden had afgegraven. Verweerder stelde dat dit was gebeurd in het kader van een vergunningplichtig landinrichtingsproject en dat met de uitvoering daarvan was begonnen zonder dat een vergunning was verleend. Verweerder gaf aan dat de vereiste vergunning, met een daarbij behorende herplantplicht, inmiddels was verleend. De rechtbank Overijssel oordeelde dat zij bij de beantwoording van de vraag of appellanten als belanghebbenden moesten worden aangemerkt uitgaat van de situatie zoals die zal zijn nadat is voldaan aan de herplantplicht.

13. Aan deze handvatten en uitgangspunten voegt de hier geannoteerde uitspraak dus het volgende toe: als twijfel mogelijk is over de vraag of appellanten gevolgen van enige betekenis ondervinden, moeten zij het voordeel van de twijfel krijgen. Terecht, zouden wij menen. Als het om de rechtsbescherming van de burger tegen overheidshandelen gaat, zou als uitgangspunt moeten gelden: bij twijfel rechtsbescherming. Daarmee wordt ook het risico beperkt dat burgers zich tot de burgerlijke rechter wenden. Wij hopen daarom dat dit ‘voordeel van de twijfel’-uitgangspunt in de toekomst tot een verlaging van de lat der belanghebbendheid gaat leiden.

14. Kijkend naar het verleden vragen wij ons af of dit uitgangspunt had geleid tot een andere uitkomst in eerdergenoemde uitspraak van 13 januari 2021. Appellanten in de alhier

geannoteerde uitspraak hadden 'in enige mate zicht' op het zonnepark en er was twijfel over de ernst van de gevolgen wegens 'tussenliggende beplanting en bebouwing'. Gelet op de omvang van het zonnepark alsook de geringe afstand tussen dat park en de woningen van appellanten werd tot belanghebbendheid geconcludeerd. In de zaak van 13 januari 2021 ging het eveneens om een groot zonnepark (21 ha, over een breedte van een kilometer).

Appellanten hadden zicht 'op een beperkt deel' van de landschappelijke inpassing, omdat 'houtsingels, een bosperceel en bebouwing' een gedeelte van dat zicht blokkeerden. De afstand tot het zonnepark was 545 m. Belanghebbend werden zij niet geacht. Zouden zij in de toekomst het voordeel van de twijfel mogen genieten?

15. Tot slot is het ook goed denkbaar dat ook in zaken waarin het niet gaat om de factor zicht – maar bijvoorbeeld om planologische uitstraling, geur, geluid, licht of trilling – twijfel kan bestaan over de vraag of sprake is van gevolgen van enige betekenis. Als de onderhavige uitspraak inderdaad een bewust ingezette lijn betreft, ligt het voor de hand dat de Afdeling ook dan zal menen dat het voordeel van de twijfel moeten worden gegeven aan appellanten.

RECHTSPRAAK

Bestemmingsplan/Rotterdam

Woningbouw nabij bestaande zware metaalbedrijven. Aanvaardbaar woon- en leefklimaat in het kader van geluid en trillingen.

Casus

Bij besluit van 28 mei 2020 heeft de raad van de gemeente Rotterdam het bestemmingsplan 'Boezembocht-Veilingterrein' vastgesteld. Het plan legt de bestaande situatie vast voor een aantal gevestigde bedrijven en voorzieningen, maar het voorziet ook in de ontwikkeling van een nieuwe woonwijk, een strook met bufferbebouwing (o.a. lichte bedrijven en kantoren) en de hiermee gepaard gaande wijziging van de omliggende wegenstructuur. Het doel is om binnen het plangebied, naast bestaande sportvelden en een aantal bestaande bedrijven, nieuwe bedrijvigheid en maximaal 800 eengezinswoningen en appartementen te bouwen.

Onder andere Stichting Verenigde Bedrijven van de Boezembocht e.a. zijn tegen het plan in beroep om de exploitatie van hun huidige bedrijfsactiviteiten veilig te stellen. Zij betogen dat het uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening niet aanvaardbaar is om een nieuwe woonwijk te realiseren op zeer korte afstand van de al lang bestaande zware metaalbedrijven, namelijk Forest Metal en Lion Metals.

De Stichting e.a. voeren onder andere aan dat de geluidnormen voor een rustige woonwijk als uitgangspunt hadden moeten worden genomen bij de beoordeling of sprake zal zijn van een acceptabel geluidniveau ter plaatse van de woningen. Bij toepassing van de VNG-brochure 'Milieuzonering nieuwe stijl' van mei 2019 is namelijk geen sprake van gemengd gebied. Voorts hebben zij kritiek (memo van Cauberg Huygen) op het akoestisch onderzoek. Op twee plekken kunnen onderdoorgangen worden gecreëerd. Het maaiveld is op deze plekken ten onrechte opgehoogd naar 4,5 m. Ook staat in de memo dat de parameters ontbreken waarmee de afstraling van de onderdoorgangen in de schermen zijn berekend en dat effecten van de onderdoorgangen op de maximale geluidniveaus niet zijn meegenomen. Appellanten voeren verder aan dat meervoudige reflecties zullen ontstaan bij de onderdoorgangen. Er is echter maar met één reflectie gerekend. Verder betogen zij dat de planregels geen garantie bieden dat in de te realiseren bufferbebouwing sprake zal zijn van een goed woon- en leefklimaat. Er

geldt een eis voor de binnenwaarde van 45 dB(A), maar deze geldt niet voor een mogelijk gemaakt tuincentrum/bouwmarkt. Ook bestaat de mogelijkheid van vestiging van een kantoor in de bufferbebouwing van maximaal 1.000 m² brutovloeroppervlak, zonder dat is nagegaan of daar een goed leefklimaat kan worden gerealiseerd.

Over het aspect trillingen betogen appellanten dat ten onrechte geen representatief trillingsonderzoek heeft plaatsgevonden voor zover het gaat om de bedrijfsactiviteiten van Forest Metal. Het trillingsonderzoek is gebaseerd op metingen die zijn verricht bij Lion Metals. Ook hebben appellanten kritiek (memo van Cauberg Huygen) op het trillingsonderzoek. Zij stellen onder andere dat in de prognose voor schade geen rekening is gehouden met de onzekerheid die hoort bij de prognose. Een veiligheidsfactor van 1,6 moet worden toegepast op het rekenresultaat. Hierbij wijzen zij erop dat dit dezelfde factor is die hoort bij een indicatieve meting in de beoordelingsrichtlijn voor schade (SBR-A). Zij voeren verder aan dat in de prognose voor trillinghinder ten onrechte geen rekening is gehouden met de versterking van trillingen door de vloer. Zij stellen dat de berekende waarde voor $V_{\max}$ nog een keer vermenigvuldigd moet worden met een factor voor de overdracht van de fundering van de vloer.

Rechtsvragen geluid

1. Mocht verweerder het noordelijke deel van de woonwijk typeren als gemengd gebied?
2. Zijn de onderdoorgangen voor voertuigen die het plan mogelijk maakt juist gemodelleerd?
3. Is met een binnenwaarde van 55 dB(A) voor een tuincentrum/bouwmarkt en een binnenwaarde van 45 dB(A) bij andere soort bedrijven sprake van een aanvaardbaar leefklimaat?

Rechtsvragen trillingen

1. Was het onderzoek naar trillingen onvoldoende nu verweerder gebruik heeft gemaakt van metingen bij een ander bedrijf?
2. Mocht verweerder in dit geval een veiligheidsfactor van 1,2 toepassen?
3. Is in het trillingsonderzoek voldoende rekening gehouden met de overdracht van de fundering van de vloer?

Uitspraak geluid

1. In het akoestisch onderzoek bij het bestemmingsplan is uitgegaan van de VNG-brochure van mei 2009. Het noordelijke gedeelte van het plangebied is getypeerd als gemengd gebied en het zuidelijk gedeelte als een rustige woonwijk. In het akoestisch onderzoek staat dat op grond van de VNG-brochure een richtafstand moet worden aangehouden van 50 m tussen de metaalbedrijven en woningen, maar dat deze afstand niet wordt gehaald. Daarom is een akoestisch onderzoek verricht. In dit onderzoek is beoordeeld of kan worden voldaan aan de geluidrichtlijnen uit de VNG-brochure van 2009, behorend bij een gemengd gebied. Deze richtlijnen zijn: 55 dB(A) etmaalwaarde voor het langtijdgemiddelde beoordelingsniveau en 70 dB(A) etmaalwaarde voor het maximaal geluidniveau. Als hieraan wordt voldaan – en daarbij rekening wordt gehouden met cumulatie – is volgens de raad sprake van een goed woon- en leefklimaat ter plaatse van de woningen. Om een goed woon- en leefklimaat in de woningen te garanderen kan een binnenwaarde van 35 dB(A) etmaalwaarde voor het langtijdgemiddelde beoordelingsniveau vanwege de industriële geluidbronnen als ten hoogste toelaatbaar worden beschouwd, zo staat in het akoestisch onderzoek. Hierbij wordt uitgegaan van de gecumuleerde geluidbelasting van bedrijven. Een binnenwaarde van het maximale geluidniveau van etmaalwaarde 55 dB(A) is als toelaatbaar beschouwd. De Afdeling is van oordeel dat de raad zich terecht op het standpunt heeft gesteld dat bij de beoordeling of in de woningen in het noordelijke deel van het plangebied een goed woon- en leefklimaat kan worden gerealiseerd, uitgegaan kan worden van de geluidrichtlijnen in de VNG-brochure van 2009, behorend bij een gemengd gebied. Hierbij is van belang dat in de omgeving een hoog omgevingsgeluid heerst en dit deel van het plangebied is gelegen aan de gemeentelijke hoofdstructuur Verlegde Bosdreef, de spoorlijn Rotterdam-Gouda en in de nabijheid van de A20, zodat geen sprake is van een rustige woonwijk. Over het punt van Stichting Verenigde Bedrijven van de Boezembocht en andere dat toepassing van de VNG-brochure ‘Milieuzonering nieuwe stijl’ van mei 2019 eraan in de weg staat om dit gebied te typeren als gemengd gebied, overweegt de Afdeling dat dit niet juist is. In deze publicatie staat dat met gemengd gebied een gebied wordt bedoeld waar menging van functies inclusief woningen aanwezig is of wordt geambieerd. Dit is het geval in het noordelijke deel van het plangebied. Weliswaar staat in de VNG-brochure van 2019 dat het uitgangspunt is dat alleen lichte bedrijvigheid zich vestigt in zo’n gebied, maar daarin staat niet dat geen uitzondering mag worden gemaakt op dit uitgangspunt. De raad heeft in dit geval akoestisch onderzoek verricht en aan de hand van de uitkomsten daarvan gemotiveerd waarom woningbouw in de nabijheid van de metaalbedrijven volgens hem in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening. Zowel de VNG-brochure uit 2009 als de brochure uit 2019 staan er niet aan in de weg dat de raad dit op deze manier heeft kunnen doen en tot deze conclusie heeft kunnen komen.

2. In het akoestisch rapport staat dat in het rekenmodel rekening is gehouden met

afschermende bebouwing of een geluidscherm tussen enerzijds Forest Metal en Lion Metals en anderzijds de woningbouwontwikkeling. Deze geluidafschermende voorziening heeft een hoogte van 15 m, aflopend naar 9 m. De openingen tussen de gebouwen zijn opgevuld met geluidschermen. Daar waar een toegangsweg is voorzien zijn de geluidschermen met een maaiveldhoogte van 4,5 m gemodelleerd. Dit is gedaan, omdat op die plaatsen een onderdoorgang wordt gerealiseerd voor voertuigen. De gepresenteerde hoogte van de geluidschermen is in dat geval dus vanaf 4,5 m maaiveldhoogte. Over het betoog van Stichting Verenigde Bedrijven van de Boezembocht en andere dat de effecten van de onderdoorgangen op de maximale geluidniveaus niet zijn meegenomen, heeft de deskundige namens de raad ter zitting toegelicht dat de onderdoorgangen in de modellering zijn opgenomen als een open gat waar geluid doorheen komt van de metaalbedrijven. Hiermee is volgens de deskundige uitgegaan van een worstcasescenario voor de maximale geluidniveaus die kunnen optreden. De raad stelt verder dat hem niet duidelijk is wat Stichting Verenigde Bedrijven van de Boezembocht en andere bedoelen met parameters van de onderdoorgangen en dat is gerekend met de standaardwaarden die gelden voor een afschermende gevel. Verder is volgens de raad gerekend met één reflectie, omdat dit in overeenstemming is met het Reken- en meetvoorschrift geluid 2012. De raad stelt dat de modelleringswijze is doorgenomen met de leverancier van de software. De leverancier heeft de modelleringswijze als juist beoordeeld, zo stelt de raad. De Afdeling overweegt dat de raad hiermee de modelleringswijze nader heeft toegelicht en dat Stichting Verenigde Bedrijven van de Boezembocht en andere geen feiten of omstandigheden naar voren hebben gebracht die aanleiding geven voor het oordeel dat deze modelleringswijze niet juist is.

3. In dat akoestisch onderzoek staat dat de geluidafschermende bebouwing die is geprojecteerd tussen de metaalbedrijven en de woonwijk, niet geluidgevoelig is in de zin van de Wet geluidhinder of het Activiteitenbesluit, gelet op de aard van de functies die zijn toegestaan in deze bebouwing, bijvoorbeeld dienstverlening, commerciële ruimtes, een tuincentrum en een bouwmarkt. De geluidafschermende bebouwing zal ruimte gaan bieden aan personen die daar gedurende langere tijd verblijven. Deze personen zullen in de gebouwen verblijven in de dag- en/of avondperiode, in de uren tussen 7.00 en 23.00 uur. Voor deze personen zal een aanvaardbaar verblijfsklimaat binnen het gebouw moeten worden gerealiseerd. In het akoestisch onderzoek staat verder dat de aanvaardbaarheid van het akoestisch klimaat in het gebouw is ontleend aan de Nederlandse praktijkrichtlijn, NPR 3438 (2007). De in deze praktijkrichtlijn gegeven streefwaarden geven aan welke geluidniveaus bij bepaalde werkzaamheden niet zouden moeten worden overschreden. In het akoestisch onderzoek staat een tabel waarin het geluidniveau is opgenomen dat als streefwaarde geldt voor de binnenwaarde bij een bepaald type werk. Ook is de streefwaarde opgenomen voor de maximaal toelaatbare binnenwaarde. Voor de functie 'verkoop', waar een

bouwmarkt en een tuincentrum onder kunnen worden geschaard, staat in de tabel dat hiervoor een middelmatige concentratie nodig is. Voor deze functie is de streefwaarde op grond van de Nederlandse praktijkrichtlijn, NPR 3438 (2007) 55 dB(A) en is de maximaal toelaatbare waarde 65 dB(A). De Afdeling overweegt dat in de planregels staat dat het college van burgemeester en wethouders de bestemming 'Gemengd - 1' kan wijzigen, in die zin dat een tuincentrum en/of bouwmarkt wordt toegestaan, onder de voorwaarde dat de binnenwaarde in de bebouwing niet meer mag bedragen dan 55 dB(A) ten gevolge van geluid afkomstig van de bedrijven Lion Metals en Forest Metal. De Afdeling is van oordeel dat de raad zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat deze binnenwaarde aanvaardbaar is voor een tuincentrum of een bouwmarkt. Daarbij is van belang dat de raad dit standpunt heeft onderbouwd met de normen die in de Nederlandse praktijkrichtlijn, NPR 3438 (2007) staan. In de planregels mocht daarom voor deze functies worden afgeweken van het uitgangspunt dat de binnenwaarde in de geluidafschermdende bebouwing niet meer mag bedragen dan 45 dB(A) ten gevolge van geluid afkomstig van de bedrijven Lion Metals en Forest Metal.

Over het betoog van Stichting Verenigde Bedrijven van de Boezembocht en andere dat in de bufferbebouwing een maximaal brutovloeroppervlak van 1.000 m² is toegestaan voor de vestiging van een kantoor, maar dat de raad niet heeft onderbouwd dat in het kantoor een goed leefklimaat kan worden gerealiseerd, overweegt de Afdeling als volgt. Op grond van de planregels mag de binnenwaarde in het kantoor niet meer bedragen dan 45 dB(A). In de Nederlandse praktijkrichtlijn, NPR 3438 (2007) staat dat voor beeldschermwerk een redelijke concentratie nodig is en dat de maximale streefwaarde voor het geluidsniveau 45 dB(A) bedraagt voor deze functie. De Afdeling stelt vast dat het plan ook in zoverre in overeenstemming is met de Nederlandse praktijkrichtlijn, NPR 3438 (2007) en gaat ervan uit dat de raad hierbij heeft aangesloten om te beoordelen of een goed leefklimaat kan worden gegarandeerd in een kantoor dat zich eventueel vestigt in de bufferbebouwing. De Afdeling volgt het betoog van Stichting Verenigde Bedrijven van de Boezembocht en andere dan ook niet dat de raad niet is nagegaan of in de kantoorruimte een goed leefklimaat kan worden gerealiseerd.

Uitspraak trillingen

1. De raad heeft ter zitting toegelicht dat ten tijde van de meting minder storingen plaatsvonden op het terrein van Forest Metal. Daarom is gemeten bij Lion Metals. De raad stelt met verwijzing naar een nadere schriftelijke beoordeling door DCMR Milieudienst Rijnmond dat de meting bij Lion Metals representatief is voor het resultaat dat een meting bij Forest Metal zou hebben opgeleverd. Dit is volgens de raad het geval, omdat Forest Metal en

Lion Metals vergelijkbare activiteiten hebben. De raad stelt dus dat de prognose van de trillinghinder die wordt veroorzaakt door Forest Metal kon worden bepaald op grond van de resultaten van de meting bij Lion Metals. Het is volgens de raad zelfs zo dat een worst-casebenadering is gehanteerd door uit te gaan van de gegevens van Lion Metals voor de prognose van de trillinghinder die wordt veroorzaakt door Forest Metal. Dit is volgens de raad het geval, omdat de pers bij Lion Metals op zo'n plek staat dat daardoor meer trillingen worden veroorzaakt dan op het terrein van Forest Metal. De raad stelt verder dat het vrachtverkeer is meegenomen in de prognose van de trillinghinder en dat ook is uitgegaan van de juiste rijsnelheden. De Afdeling is van oordeel dat de juistheid van de nadere toelichting van de raad onvoldoende door de Stichting Verenigde Bedrijven van de Boezembocht en andere is weersproken. De Afdeling ziet overigens ook geen aanleiding voor het oordeel dat het door de raad verrichte onderzoek naar trillinghinder op deze punten gebrekkig is. Hierbij neemt de Afdeling ook in aanmerking dat de raad zich op het standpunt heeft gesteld dat de uitkomsten van het onderzoek naar trillingen vergelijkbaar zijn met de uitkomsten van onderzoek naar trillingen bij de metaalbedrijven dat in 2017 heeft plaatsgevonden, wat Stichting Verenigde Bedrijven van de Boezembocht en andere niet hebben bestreden.

2. De raad stelt dat er geen richtlijn is voor eventueel te hanteren veiligheidsfactoren. Hij stelt dat in dit geval factor 1,2 is gehanteerd. Hij stelt, onderbouwd door een schriftelijke toelichting van DCMR, dat deze factor lager is dan de door Stichting Verenigde Bedrijven van de Boezembocht en andere genoemde factor van 1,6, maar dat er ook verzwakking optreedt van de trillingen bij de overdracht van de bodem naar de fundering. Deze verzwakking blijkt in de praktijk een factor 2,2 te hebben en daarom stelt de raad zich op het standpunt dat dit voldoende compensatie biedt voor de gehanteerde veiligheidsfactor. De Afdeling is van oordeel dat Stichting Verenigde Bedrijven van de Boezembocht en andere deze door DCMR onderbouwde toelichting van de raad niet hebben weerlegd.

3. De raad stelt, onderbouwd met een nadere schriftelijke toelichting van DCMR, dat voor een mogelijke trillingsversterking van vloeren moet worden gerekend met een overdracht waarbij de maximale trillingsversterking optreedt rond de laagste buig-eigenfrequentie van de vloer. De maximale versterking ligt volgens de raad in de orde van grootte van een factor 2,5 tot 3. Dit is volgens hem afhankelijk van het vloertype. In de praktijk komt dit neer op een maximale versterking van een factor 1 tot 3 op het midden van de vloer. De raad stelt dat deze versterking afhankelijk is van de mate waarin eigenfrequenties overeenstemmen met dominante frequenties in het trillingsspectrum. Hij stelt dat hiermee bij de gebouwconstructie rekening zal worden gehouden, zodat deze factor in de praktijk 1 zal zijn. De raad stelt dat het niet ongebruikelijk is om voor nieuwbouwwoningen een factor 1 te hanteren. De Afdeling is van oordeel dat Stichting Verenigde Bedrijven van de Boezembocht en andere, mede gezien de

nadere onderbouwing door DCMR, niet voldoende twijfel heeft gezaaid bij de juistheid van dit standpunt van de raad.

Instantie: Raad van State

Datum uitspraak: 02-06-2021

ECLI: ECLI:NL:RVS:2021:1175

Zaaknummer: 202004002/1/R3

Wetsartikelen: