

PELS RIJCKEN

Landsadvocaat

Per e-mail: [REDACTED]@minienw.nl

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

Mevrouw mr. [REDACTED]

onze ref. RR/RR/11014127

uw ref.

inzake juridische opinie

cumulatie luchtvaartgeluid Schiphol

mr. [REDACTED]

advocaat · partner

t +31 70 [REDACTED]

f +31 70 [REDACTED]

[REDACTED]@pelsrijcken.nl

13 juli 2020

Geachte mevrouw [REDACTED],

Het ontwerp van de Aanvullingsregeling geluid Omgevingswet en de bijbehorende nota van toelichting ligt t/m 20 juli a.s. ter consultatie. In de Aanvullingsregeling zijn regels opgenomen voor de berekening van het gecumuleerde geluid. Net als onder het huidige Reken- en meetvoorschrift geluid 2012 (RMV geluid 2012), wordt voor de berekening van het gecumuleerde geluid het geluid van andere bronnen dan wegverkeer (spoorwegverkeer, luchtvaart, industrie, schietbanen en windturbines) omgerekend naar een waarde met een vergelijkbare mate van hinderlijkheid door wegverkeer. Omdat luchtvaartgeluid als hinderlijker wordt ervaren dan wegverkeersgeluid, leidt de invoer van een bepaald aantal decibellen luchtvaartgeluid in de rekenregels tot een hoger aantal decibellen verkeersgeluid als uitkomst. Bij de correctie voor verschillen in hinderlijkheid wordt voor luchtvaart in de Aanvullingsregeling gebruik gemaakt van een geactualiseerde dosis-effectrelatie (de Schiphol-curve). Het verwerken van de Schiphol-curve leidt onder gelijke omstandigheden tot hogere uitkomsten voor het gecumuleerde geluid dan onder de rekenregels van de RMV geluid 2012.

Het ontwerp van het Aanvullingsbesluit geluid Omgevingswet ligt voor advies bij de Raad van State. De nota van toelichting bij het Aanvullingsbesluit noemt als hulpmiddel voor het beoordelen van de aanvaardbaarheid van het gecumuleerde geluid de classificering van de kwaliteit van de akoestisch omgeving volgens de methode Miedema (de Miedema-tabel). Deze classificering loopt in stapjes van "zeer

goed" (≤ 45 dB) tot "zeer slecht" (≥ 71 dB). In het concept van de nota van toelichting bij het ontwerp van de Aanvullingsregeling wordt, onder verwijzing naar de nota van toelichting bij het Aanvullingsbesluit, ook naar de Miedema-tabel verwezen.

Uw ministerie heeft de volgende vraag geformuleerd:

"Wat zijn de juridische consequenties van de aanpassing van de dosiseffectrelatie voor luchtvaart in de rekenregels voor cumulatie zoals voorgesteld in de Aanvullingsregeling geluid in combinatie met de Miedema-tabel in de toelichting bij het Aanvullingsbesluit geluid voor de onderbouwing van ruimtelijke projecten waarmee woningbouw wordt toegestaan nabij wegen, spoorwegen of industrieterreinen of waarmee realisering of wijziging van een weg, spoorweg of industrieterrein wordt toegestaan?"

In samenspraak met mijn kantoorgenote mr. [REDACTED], geef ik u hierbij onze juridische opinie over deze vraag. Wij hebben de opinie zo ingericht dat ook de door uw ministerie geformuleerde deelvragen besproken worden. Wij geven eerst de samenvatting van onze juridische opinie. Daarna lichten wij die toe.

JURIDISCHE OPINIE

Samenvatting

- De gecumuleerde geluidbelasting moet worden beoordeeld in drie te onderscheiden gevallen:
 - bij vaststelling of wijziging van geluidproductieplafonds voor de aanleg of wijziging van wegen, spoorwegen en industrieterreinen, in geval van overschrijding van de standaardwaarde c.q. de waarde bij volledige benutting van het bestaande geluidproductieplafond;
 - bij de aanleg of wijziging van een gemeenteweg, waterschapsweg of lokale spoorweg die niet door de provincie is aangewezen, in geval van de overschrijding van de standaardwaarde c.q. toename van het geluid ten opzichte van het geluid vóór de wijziging, en;
 - bij het toestaan van geluidgevoelige gebouwen (zoals woningen) in het geluidaandachtsgebied.
- In het stelsel van de Omgevingswet zijn er, net zomin als in het stelsel van de Wet geluidhinder, normen voor de beoordeling van het gecumuleerde geluid. Het bevoegd gezag moet motiveren waarom het gecumuleerde geluidniveau aanvaardbaar is. Daarin heeft het beleidsruimte. Dat verandert niet.
- De Miedema-tabel is niet nieuw. Het is vaste rechtspraak van de Afdeling dat de methode Miedema een algemeen geaccepteerde methode is om de kwaliteit van de geluidssituatie ten gevolge van het cumulatieve effect te beoordelen. Dat de Miedema-tabel in de nota van toelichting bij het Aanvullingsbesluit geluid

Omgevingswet en de Aanvullingsregeling geluid Omgevingswet wordt genoemd, heeft juridisch geen wezenlijke consequenties. De toelichting is niet bindend, en daarbij wordt de tabel expliciet als *hulpmiddel* genoemd dat gebruikt *kan* worden. Dat is dezelfde functie die de tabel nu ook heeft. De tabel wordt door het bevoegd gezag al vaak betrokken, en anders doen tegenstanders van een project dat wel.

- De crux zit hem in de aangepaste rekenregels. Kennelijk wordt de hinderlijkheid van luchtvaartgeluid in de huidige rekenregels onderschat. Door de aangepaste rekenregels voor het gecumuleerde geluid in de Aanvullingsregeling, waarbij luchtvaartgeluid zwaarder meeweegt dan in de rekenregels van het RMV Geluid 2012, wordt zonder dat de feitelijke situatie verandert een hogere gecumuleerde waarde berekend. Dat is een technisch punt. In deze juridische opinie gaan wij ervan uit dat de aanpassing van de rekenregels terecht is.
- Doordat een hogere gecumuleerde waarde wordt berekend, wordt het moeilijker om te motiveren dat de geluidssituatie aanvaardbaar is. Dit geldt met name op plekken die in de categorie "slecht" of "zeer slecht" komen te vallen. In de nota van toelichting bij het Aanvullingsbesluit en (vooral) de Aanvullingsregeling staat terecht dat en dergelijke kwalificatie niet betekent dat er pertinent geen woningen kunnen worden gebouwd. Een afweging van alle betrokken belangen en feiten en omstandigheden kan leiden tot de conclusie dat de geluidssituatie toch aanvaardbaar wordt geacht. Daarvoor is er niet één gouden onderbouwing die overal opgaat. Het gaat om de omstandigheden van het geval.
- Ook in de huidige situatie zijn voorbeelden te vinden van een gecumuleerde geluidbelasting in de klasse "slecht" die door het bevoegd gezag en de Afdeling wel wordt aanvaard, bijvoorbeeld omdat er sprake is van een stedelijke omgeving en een gebied in transformatie, er minimaal 1 geluidsluwe buitenruimte wordt gecreëerd en er eisen worden gesteld aan de geluidwerendheid van de gevel met het oog op de binnenwaarde. Een voorbeeld van een gecumuleerde waarde van 71 dB of meer (de klasse "zeer slecht") vinden wij in de rechtspraak niet terug. Hoewel het bevoegd gezag ook in dat geval de beleidsruimte heeft om te motiveren dat alles in overweging nemend sprake is van een aanvaardbare geluidssituatie, zal dit in de praktijk moeilijker zijn. Dat komt echter niet door de vermelding van de Miedema-tabel in de nota's van toelichting, maar door de geactualiseerde rekenregels die met hun hogere berekende waarden in feite alle betrokken partijen voor een fait accompli stellen.
- Uit de rechtspraak blijkt dat het vaststellen van beleid kan helpen om een relatief hoge gecumuleerde geluidbelasting te aanvaarden. Het is denkbaar dat de bevoegde gezagen beleid vaststellen waarin wordt aangegeven onder welke omstandigheden woningbouw op locaties met een gecumuleerde geluidbelasting



van 71 dB of meer aanvaardbaar wordt geacht. In algemene zin zou gedacht kunnen worden aan gevallen waarin bijvoorbeeld (i) het lokale woningbouwbelang groot is, (ii) gevelisolatie wordt uitgevoerd waardoor een aanvaardbare binnenwaarde in de woningen heerst, en (iii) duidelijk wordt gecommuniceerd wat de gecumuleerde geluidbelasting op de verschillende plaatsen in de gemeente is, zodat nieuwe bewoners die een huis kopen heel duidelijk weten waar zij voor tekenen. Een deel van de onderbouwing zou mogelijk ook in het systeem van het Bkl gevonden kunnen worden, waarin voor gemeentelijke en waterschapswegen – onder voorwaarden - geluidsbelastingen hoger dan 70 Lden toelaatbaar kunnen zijn.

- Voor de volledigheid merken wij op dat de beoordeling bij de aanleg of wijziging van een weg, spoorweg of industrieterrein een iets andere insteek heeft. Er wordt gekeken wat die nieuwe geluidbron aan de gecumuleerde geluidbelasting toevoegt. Uit de rechtspraak van de Afdeling volgt dat als dat relatief weinig is, bijvoorbeeld 1 dB, ook in een situatie waarin de geluidssituatie als “zeer slecht” kwalificeert toch sprake kan zijn van een aanvaardbare situatie.

Toelichting

1 Aanvullingsbesluit geluid – Besluit kwaliteit leefomgeving

Het Aanvullingsbesluit geluid vult de bestaande algemene maatregelen van bestuur onder de Omgevingswet aan met specifieke geluidregelgeving voor wegen, spoorwegen en industrieterreinen en voor het toelaten van geluidgevoelige gebouwen nabij die geluidbronnen. Het Aanvullingsbesluit geluid wijzigt – voor zover hier relevant – met name het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl).

Het Bkl bevat instructieregels voor bestuursorganen van gemeenten, provincies, waterschappen en het Rijk. Instructieregels sturen inhoudelijk op de door het bestuursorgaan te verrichten belangenafweging dan wel de zorgvuldige voorbereiding van het besluit.

In deze juridische opinie wordt daarom verwezen naar de relevante bepalingen uit het Bkl, die met het Aanvullingsbesluit geluid voorjaarsversie van 14 april 2020 aan het Bkl worden toegevoegd.

2 Beoordeling cumulatie van geluid: in welke gevallen?

In drie situaties moet op grond van het Bkl het gecumuleerde geluid worden beoordeeld:

1. bij vaststelling of wijziging van geluidproductieplafonds voor de aanleg of wijziging van rijkswegen, provinciale wegen, hoofdspoorwegen, lokale spoorwegen die door de provincie zijn aangewezen of industrieterreinen;



2. bij de aanleg of wijziging van gemeentewegen, waterschapswegen of lokale spoorwegen die niet door de provincie zijn aangewezen, en;
3. bij het toestaan van geluidgevoelige gebouwen in geluidaandachtsgebied.

2.1 *Vaststelling of wijziging van geluidproductieplafonds bij de aanleg of wijziging van rijkswegen, provinciale wegen, hoofdspoorwegen, lokale spoorwegen die door de provincie zijn aangewezen of industrieterreinen*

Onder de Wet milieubeheer worden rijkswegen en hoofdspoorwegen al gereguleerd met het systeem van geluidproductieplafonds. Onder de Omgevingswet wordt ook het geluid van industrieterreinen, provinciale wegen en door de provincie aangewezen lokale spoorwegen gereguleerd via de geluidproductieplafonds.

De geluidproductieplafonds krijgen vorm als omgevingswaarden. De bevoegdheid tot het vaststellen van geluidproductieplafonds als omgevingswaarden staat in afdeling 2.3 van de Omgevingswet (onder meer de artikelen 2.10 lid 4, 2.11a, 2.12a, 2.13a en 2.15 lid 2 Ow).

Artikel 3.32 Bkl bepaalt dat bij de vaststelling van een geluidproductieplafond het geluid op een geluidgevoelig gebouw niet hoger is dan de hoogste van de volgende twee waarden:

- a. de standaardwaarde in onderstaande tabel;
- b. het geluid bij volledige benutting van het bestaande geluidproductieplafond.

Geluidbronsorten	Standaardwaarde
Rijkswegen en provinciale wegen	50 L_{den}
Gemeentewegen en waterschapswegen	53 L_{den}
Hoofdspoorwegen en lokale spoorwegen	55 L_{den}
Industrieterreinen	50 L_{den} en 40 L_{night}

De artikelen 3.33, 3.34 en 3.35 Bkl bieden de mogelijkheid om – onder voorwaarden – een geluidproductieplafond vast te stellen, als de hoogste van de hierboven genoemde waarden op een geluidgevoelig gebouw wordt overschreden. Bij toepassing van die artikelen moet op grond van artikel 3.36 Bkl het gecumuleerde geluid worden beoordeeld.

2.2 *De aanleg of wijziging van gemeentewegen, waterschapswegen of lokale spoorwegen die niet door de provincie zijn aangewezen*

Paragraaf 5.1.4.2a.3 bevat regels over het geluid afkomstig van wegen en lokale spoorwegen zonder geluidproductieplafonds als omgevingswaarden. Dat zijn gemeentewegen, waterschapswegen en lokale spoorwegen die niet door de provincie zijn aangewezen.

Artikel 5.78m Bkl bepaalt dat een omgevingsplan voor de aanleg van een gemeenteweg, waterschapsweg of lokale spoorweg erin voorziet dat het geluid op geluidgevoelige gebouwen niet hoger is dan de standaardwaarde, bedoeld in bovenstaande tabel. Voorziet een omgevingsplan in de wijziging van een gemeenteweg, waterschapsweg of lokale spoorweg, dan mag het geluid op geluidgevoelige gebouwen:

- a. niet hoger zijn dan de standaardwaarde, bedoeld in bovenstaande tabel; of
- b. niet leiden tot een toename van het geluid op die geluidgevoelige gebouwen ten opzichte van het geluid op die gebouwen voor die wijziging.

Zie artikel 5.78 lid 1 en lid 2 en tabel 3.32 van artikel 3.32 Bkl.

De artikelen 5.78n en 5.78o Bkl bieden de mogelijkheid om – onder voorwaarden – erin te voorzien dat het geluid op geluidgevoelige gebouwen hoger is dan de standaardwaarde, bedoeld in tabel 3.32 Bkl, of leidt tot een toename van het geluid op die gebouwen ten opzichte van het geluid voor de wijziging. Bij toepassing van die artikelen moet op grond van artikel 5.78p Bkl de aanvaardbaarheid van het gecumuleerde geluid worden beoordeeld.

2.3 *Toestaan van geluidgevoelige objecten in geluidaandachtsgebied*

Paragraaf 5.1.4.2a.4 Bkl gaat over het toelaten van een geluidgevoelig gebouw in een geluidaandachtsgebied. Een geluidaandachtsgebied ligt langs een weg, een spoorweg of industrieterrein en is vergelijkbaar met de huidige geluidzone. Het geluidaandachtsgebied is het gebied waarbinnen de geluidregels uit het Bkl van toepassing zijn.

Zie artikel 3.19 Bkl.

Een omgevingsplan voorziet erin dat het geluid van een weg, spoorweg of industrieterrein op geluidgevoelige gebouwen in een geluidaandachtsgebied aanvaardbaar is. Het geluid is aanvaardbaar als dat niet hoger is dan de standaardwaarden, bedoeld in onderstaande tabel.

Geluidbronsorten	Standaardwaarde
Rijkswegen en provinciale wegen	50 L_{den}
Gemeentewegen en waterschapswegen	53 L_{den}
Hoofdspoorwegen en lokale spoorwegen	55 L_{den}
Industrieterreinen	50 L_{den} en 40 L_{night}

Zie artikel 5.78s lid 2 en lid 4, en artikel 5.78t lid 1 en tabel 5.78t Bkl.

Een omgevingsplan kan er – onder voorwaarden – in voorzien dat het geluid op nieuwe geluidgevoelige gebouwen hoger is dan deze standaardwaarden.

Zie de artikelen 5.78u, 5.78v, 5.78w, 5.78x, 5.78y en 5.78aa.

Bij het toestaan van een hogere waarde dan de standaardwaarde wordt de aanvaardbaarheid van het gecumuleerde geluid op het geluidgevoelige gebouw beoordeeld.

Zie artikel 5.78ab Bkl. Het gecumuleerde geluid moet overigens ook worden beoordeeld als geen hogere waarde dan de standaardwaarde nodig is, maar een geluidgevoelig gebouw wordt toegelaten in een geluیدااندachtsgebied. Zie artikel 5.78s lid 1 en 3 Bkl en artikel 5.78ab Bkl. Dit zullen overigens wel uitzonderingssituaties zijn aangezien de grens van het geluیدااندachtsgebied gebaseerd is op de standaardwaarde.

3 Berekening van het gecumuleerde geluid

Het gecumuleerde geluid wordt gereguleerd in artikel 3.36 Bkl.

Zie voor rijkswegen, provinciale wegen, hoofdspoorwegen, lokale spoorwegen die door de provincie zijn aangewezen en industrieterreinen: artikel 3.36 lid 1 Bkl.

Zie voor gemeentewegen, waterschapswegen en lokale spoorwegen die niet door de provincie zijn aangewezen: artikel 5.78p Bkl en de definitie van het begrip "gecumuleerd geluid" in bijlage I bij het Bkl, die verwijst naar artikel 3.36 Bkl.

Zie voor geluidgevoelige gebouwen: artikel 5.78ab Bkl en de definitie van het begrip "gecumuleerd geluid" in bijlage I bij het Bkl, die verwijst naar artikel 3.36 Bkl.

Bij het berekenen van het gecumuleerde geluid wordt op grond van artikel 3.36 lid 3 Bkl in ieder geval betrokken:

- a. voor een geluidgevoelig gebouw in een geluیدااندachtsgebied van een weg, spoorweg of industrieterrein: het geluid van die geluidbronsoort;
- b. voor een geluidgevoelig gebouw binnen de 48 dB Lden geluidcontour of 20 Ke geluidcontour, zoals bepaald in een luchthavenbesluit of een luchthaveninddelingsbesluit als bedoeld in artikel 1.1, aanhef en eerste lid, van de Wet luchtvaart: het geluid van luchtvaart;
- c. voor een geluidgevoelig gebouw waarop het geluid van een windturbine of een windpark op een industrieterrein hoger is dan 43 dB: het geluid van die windturbine of dat windpark; en
- d. voor een geluidgevoelig gebouw waarop het geluid van een civiele buitenschietsbaan, een militaire buitenschietsbaan of een militair springterrein op een industrieterrein hoger is dan 50 dB BS, dan: het geluid van die buitenschietsbaan of dat springterrein.



De geluidsbelasting vanwege luchtvaart wordt in de cumulatiebeoordeling dus meegenomen als een geluidgevoelig gebouw wordt gerealiseerd binnen de 48 dB L_{den} geluidcontour of de 20 Ke geluidcontour.

Artikel 3.36 lid 2 Bkl bepaalt:

"Het gecumuleerde geluid is het volgens bij ministeriële regeling gestelde regels bepaalde geluid van geluidbronsorten en andere geluidbronnen tegelijk, energetisch opgeteld met correctie voor de verschillen in hinderlijkheid."

Voor de berekening van het gecumuleerde geluid verwijst artikel 3.36 lid 2 Bkl naar een ministeriële regeling, te weten de Omgevingsregeling (Or). De Aanvullingsregeling geluid, die in wijzigingen van de Or voorziet, ligt in concept ter consultatie. Uit het concept van artikel 3.7 Or blijkt dat het gecumuleerde geluid wordt berekend door eerst het geluid van de geluidbronsorten en andere geluidbronnen om te rekenen naar het geluid van wegverkeer dat evenveel hinder veroorzaakt en dan het gecumuleerde geluid te berekenen. De formules voor het omrekenen van het geluid van onder andere luchtvaart naar het geluid van wegverkeer staan in artikel 3.7 lid 2 Or. Bij de correctie voor verschillen in hinderlijkheid wordt voor luchtvaart gebruik gemaakt van een geactualiseerde dosis-effectrelatie. Dit heeft tot gevolg dat het geluid van luchtvaart zwaarder mee gaat wegen in het gecumuleerde geluid dan bij toepassing van de oude dosis-effectrelatie voor het geluid van luchtvaart.

Ter illustratie worden in de nota van toelichting bij de Aanvullingsregeling geluid de volgende rekenvoorbeelden met toepassing van de formule uit artikel 3.7 lid 2 Or ($L^*_{LL} = -0,0095 \cdot L_{LL}^2 + 2,165 \cdot L_{LL} - 17,489$) gegeven:

- de hinderlijkheid van 48 dB L_{den} luchtvaartgeluid is vergelijkbaar met ca. 64 dB L_{den} wegverkeersgeluid;
- de hinderlijkheid van 50 dB L_{den} luchtvaartgeluid is vergelijkbaar met ca. 67 dB L_{den} wegverkeersgeluid;
- de hinderlijkheid van 55 dB L_{den} luchtvaartgeluid is vergelijkbaar met ca. 73 dB L_{den} wegverkeersgeluid.

De nieuwe rekenregel voor luchtvaart in artikel 3.7 lid 2 Or leidt onder gelijke omstandigheden tot hogere uitkomsten voor het gecumuleerde geluid dan de eerdere rekenregels voor cumulatie van geluid uit het Reken- en meetvoorschrift 2012.

4 Beoordeling van het gecumuleerde geluid

In het stelsel van de Omgevingswet zijn er, net zomin als in het stelsel van de Wet geluidhinder, normen voor de beoordeling van het gecumuleerde geluid. Het bevoegd gezag moet motiveren waarom het gecumuleerde geluidniveau aanvaardbaar is. Daarin heeft het beleidsruimte. Dat verandert niet.



De nota van toelichting bij het Aanvullingsbesluit en de Aanvullingsregeling geluid verwijzen voor het beoordelen van de aanvaardbaarheid van het gecumuleerde geluid naar een veelgebruikte methode: de methode Miedema. Bij die methode hoort de volgende tabel, met classificaties van bandbreedtes van gecumuleerde geluidniveaus:

Gecumuleerde geluid in L_{cum}	Kwalificatie
≤ 45	Zeer goed
46 – 50	Goed
51 – 55	Redelijk
56 – 60	Matig
61 – 65	Tamelijk slecht
66 – 70	Slecht
≥ 71	Zeer slecht

De beoordeling van de aanvaardbaarheid van het gecumuleerde geluid volgens de methode Miedema is niet nieuw. Het is vaste rechtspraak van de Afdeling dat de methode Miedema een algemeen geaccepteerde methode is om de kwaliteit van de geluidssituatie ten gevolge van het cumulatieve effect te beoordelen.

Zie bijv. AbRvS 1 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:929, r.o. 7 e.v. ([hyperlink](#))

Dat de Miedema-tabel in de nota van toelichting bij het Aanvullingsbesluit geluid Omgevingswet en de Aanvullingsregeling geluid Omgevingswet wordt genoemd, heeft juridisch geen wezenlijke consequenties. De toelichting is niet bindend, en daarbij wordt de tabel expliciet als *hulpmiddel* genoemd dat gebruikt *kan* worden. Dat is dezelfde functie die de tabel nu ook heeft. De tabel wordt door het bevoegd gezag al vaak betrokken, en anders doen tegenstanders van een project dat wel.

In de nota van toelichting bij de Aanvullingsregeling wordt duidelijk gezegd dat de verwijzing naar de Miedema-tabel niet betekent dat een "slecht" of "zeer slecht" geluidniveau automatisch tot gevolg heeft dat een ontwikkeling geen doorgang kan vinden. Er wordt – terecht – opgemerkt dat ook in zo'n geval een afweging moet worden gemaakt van alle omstandigheden en belangen die een rol spelen. Bij de beoordeling of de geluidssituatie in een specifiek geval aanvaardbaar is, moeten twee situaties worden onderscheiden:

1. de realisatie van een geluidbron: aanleg of wijziging van wegen, spoorwegen en industrieterreinen, en;
2. de realisatie van geluidgevoelige objecten in geluidaanvalgebied.



4.1 *De realisatie van een geluidbron: aanleg of wijziging van wegen, spoorwegen en industrieterreinen*

Uit de rechtspraak volgt dat voor de beoordeling van het gecumuleerde geluid bij de realisatie van een nieuwe geluidbron een vergelijking wordt gemaakt tussen de situatie zonder én met de nieuwe geluidbron.

Zie bijv. AbRvS 11 juli 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2315, r.o. 29 e.v. ([hyperlink](#)).

Daarmee wordt de toename van het gecumuleerde geluid door de realisatie van de nieuwe geluidbron beoordeeld. De nieuwe rekenregels voor het geluid van luchtvaart hebben geen gevolgen voor deze toename. De nieuwe rekenregels moeten immers worden toegepast in de situatie zonder én in de situatie met de nieuwe geluidbron. In bepaalde gevallen zou betoogd kunnen worden dat de bijdrage van de nieuwe geluidbron op het gecumuleerde geluid beperkt is, omdat het geluid van luchtvaart aanzienlijk hoger (en daarmee maatgevend) is.

Vgl. AbRvS 29 december 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BO9147, r.o. 2.11.6 ([hyperlink](#)):

"Uit de memo volgt dat de geluidbelasting vanwege het spoorverkeer aanzienlijk hoger is dan de geluidbelasting vanwege het wegverkeer. Dit betekent dat de geluidbelasting vanwege het spoorverkeer maatgevend is voor de gecumuleerde geluidbelasting en dat de bijdrage van het wegverkeer aan de geluidbelasting op de woningen zeer beperkt is."

De nieuwe rekenregels voor luchtvaart kunnen er wel toe leiden dat uit het akoestisch onderzoek blijkt dat volgens de methode Miedema in de huidige situatie al sprake is van een slechte of zeer slechte omgevingskwaliteit. Het is dan de vraag of in zo'n situatie nog wel een nieuwe geluidbron aan de akoestische situatie kan worden toegevoegd. Uit de rechtspraak blijkt dat het aanvaardbaar kan zijn een nieuwe geluidbron toe te voegen aan een situatie die volgens de methode Miedema al kwalificeert als "zeer slecht".

Zie bijv. AbRvS 1 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:929, r.o. 7.4 ([hyperlink](#)):

"Uit het rapport van LBP volgt echter dat deze toename naar verwachting beperkt is, slechts 1 dB. Voorts wordt zowel de cumulatieve geluidbelasting van 73 dB in de autonome situatie als die van 74 dB in de voorgestane situatie, volgens de 'methode Miedema' gekwalificeerd als 'zeer slecht'. Gelet hierop ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de raad niet in redelijkheid tot vaststelling van het bestreden plan heeft kunnen besluiten. De Afdeling neemt daarbij in aanmerking dat de raad, zoals in de plantoelichting is vermeld, een geringe verslechtering van het akoestisch klimaat acceptabel acht gelet op het belang van het realiseren van de

windturbines als bijdrage aan het bereiken van de energiedoelstelling. De Afdeling acht deze belangenafweging van de raad niet onredelijk."

De Afdeling accepteert onder omstandigheden ook de wijziging van de klasse "tamelijk slecht" naar de klasse "slecht", als bedoeld in de methode Miedema. De Afdeling betreft hierbij dat slechts een beperkte verslechtering aan de orde is en dat de gecumuleerde geluidbelasting in het gebied al hoog is.

Zie AbRvS 24 december 2019, ECLI:NL:RVS:2019:4442, r.o. 14.4 ([hyperlink](#)).

4.2 *De realisatie van een geluidgevoelig gebouw in geluidaandachtsgebied*

Bij de realisatie van geluidgevoelige gebouwen gaat de hierboven beschreven vergelijking van het gecumuleerd geluid in de autonome en voorgestane situatie niet op. De geluidgevoelige gebouwen worden immers toegevoegd aan een bestaande akoestische situatie en die situatie wijzigt daardoor niet. Het bevoegd gezag moet onderbouwen dat de bestaande akoestische situatie aanvaardbaar is. De nieuwe rekenregels voor de luchtvaart spelen hierin een rol. Deze regels leiden, als gezegd, tot hogere uitkomsten voor het gecumuleerde geluid dan de eerdere rekenregels voor cumulatie van geluid uit het Reken- en meetvoorschrift 2012.

Een analyse van de rechtspraak laat zien dat de aanvaardbaarheid van de gecumuleerde geluidsbelasting wordt op verschillende manieren onderbouwd wordt:

- De gecumuleerde geluidsbelasting is lager dan de maximale ontheffingswaarde uit de Wet geluidhinder.

"Ter zitting heeft het college te kennen gegeven dat, nu in de wet geen vaste geluidwaarde is opgenomen voor cumulatie, hij is uitgegaan van de maximale ontheffingswaarde van 63 dB voor wegverkeerslawaai, aangezien het wegverkeerslawaai de heersende waarde is. (...) Gelet op de conclusie uit de actualisatie wegverkeerslawaai dat geen overschrijdingen van de maximale ontheffingsgrenswaarde plaatsvinden, is dit standpunt naar het oordeel van de Afdeling niet onredelijk te achten."

AbRvS 23 mei 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BW6378 ([hyperlink](#)).

- De gecumuleerde geluidsbelasting voldoet aan een waarde, die is genoemd in het beleid van het bevoegd gezag.

"De Structuurvisie is een uitwerking van de Omgevingsvisie en bevat voor het gebied waarop de Structuurvisie betrekking heeft gebiedsspecifiek milieubeleid dat afwijkt van de Omgevingsvisie. Het plangebied van de Structuurvisie omvat onder meer de Eemshaven en de haven van Delfzijl. Voor de cumulatie van geluid bestaat geen landelijke norm. Paragraaf 5.2.3

van de Structuurvisie vermeldt voor de gecumuleerde geluidbelasting op de gevel van woningen een maximumwaarde van 65 dB. Provinciale staten vinden dat voor het Eemsdeltagebied een aanvaardbare cumulatieve geluidbelasting, mede gelet op de aard van het gebied en de daar gevestigde bedrijvigheid."

AbRvS 7 november 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3623 ([hyperlink](#)).

- De binnenwaarde van 33 dB(A) is gegarandeerd en er is sprake van een transformatiegebied.

"Het college heeft zich onder verwijzing naar het akoestisch rapport van Sight van 18 januari 2010 op het standpunt gesteld dat de gecumuleerde geluidbelasting op een aantal van de voorziene woningen, 62 dB(A) bedraagt. Uit dat rapport en het besluit hogere grenswaarden van 5 juli 2011 blijkt dat is berekend wat de gecumuleerde geluidbelasting is als gevolg van de industrieterreinen Schiedam-Zuid, industrieterrein Havens Noordwest, industrieterrein Waal-Feemhaven en het wegverkeerslawaaai afkomstig van de Willem de Zwijgerlaan en Westfrankelandsedijk - Havendijk. (..)

Het college heeft zich voorts op het standpunt gesteld dat de gecumuleerde geluidbelasting niet leidt tot een naar zijn oordeel onaanvaardbare geluidbelasting. Daarbij heeft het in aanmerking genomen dat binnen de voorziene woningen geen overschrijding van de maximale binnenwaarde van 33 dB(A) zal plaatsvinden, dat het verschil tussen de gecumuleerde geluidbelasting en de maximale geluidbelasting van 60 dB(A) dusdanig beperkt is dat dit niet leidt tot een significante verandering in de beleving van het geluid, alsmede dat het onderhavige gebied is gelegen in een transformatiegebied waarin de functie industrie wordt gewijzigd naar de functie wonen. Het college heeft, gelet op het voorgaande, voldoende gemotiveerd dat de gecumuleerde geluidbelasting niet leidt tot een naar zijn oordeel onaanvaardbare geluidsbelasting."

AbRvS 28 maart 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BW0181 ([hyperlink](#)).

- Er is sprake van een stedelijke omgeving, een geluidluwe gevel en binnenwaarde zijn gegarandeerd:

"De Afdeling ziet voorts evenmin aanleiding voor het oordeel dat de raad een gecumuleerde geluidbelasting van maximaal 66 dB(A) in dit geval niet in overeenstemming met een goede ruimtelijke ordening heeft kunnen achten. De raad heeft in dit kader beleidsruimte en heeft derhalve rekening mogen houden met de stedelijke omgeving van het plangebied en de omstandigheid dat sprake is van een gebied in transformatie. Voorts heeft de raad erop gewezen dat bij alle woningen waarvoor een hogere waarde is vastgesteld minimaal 1 geluidluwe buitenruimte wordt gecreëerd. Tevens heeft de raad van belang kunnen achten dat voor woningen waarvoor een hogere waarde op grond van de Wgh is vastgesteld op grond van artikel 3.3 van het Bouwbesluit 2012 eisen worden gesteld aan de geluidwerendheid van de

gevel in verband met de binnenwaarde in de desbetreffende woningen. Voorts heeft de raad onder verwijzing naar de notitie "Cumulatie van Geluid" van DGMR van 14 december 2015, er tevens op gewezen dat het resulterende binnenniveau in de relevante geluidgevoelige ruimten in de woningen in het voorziene woongebouw tegenover De Smidse waar sprake is van de hoogste gecumuleerde gevelbelasting, niet meer zal bedragen dan 33 tot 35 dB(A)."

AbRvS 14 juni 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1541 ([hyperlink](#)).

Het beeld uit de rechtspraak is dat alle relevante omstandigheden en belangen kunnen worden betrokken bij de onderbouwing dat sprake is van een aanvaardbare geluidssituatie. Dat wordt onder de Omgevingswet niet anders. De ruimtelijke besluitvorming krijgt onder de Omgevingswet een breder afwegingskader, maar het afwegingskader bij cumulatie van geluid is al breed.

De nota van toelichting bij de Aanvullingsregeling noemt ook omstandigheden en belangen die in de afweging een rol kunnen spelen. Ter illustratie wordt gewezen op de aanzienlijke woningbouwopgave, die ertoe kan leiden dat ook woningen toegelaten worden op locaties die vanuit een oogpunt van geluidhinder niet het meest geschikt zijn, maar om andere redenen – bijvoorbeeld de vraag naar woningen in een specifieke gemeente, een goede ontsluiting per openbaar vervoer, de nabijheid van allerlei voorzieningen of het tegengaan van verpaupering en het verbeteren van de leefbaarheid – juist wel. Ook vermeldt de nota van toelichting dat de aanvaardbaarheid van geluidgevoelige gebouwen met een hoog gecumuleerd geluidniveau kan worden bevorderd met een daarop toegesneden stedenbouwkundig en architectonisch ontwerp. Met weloverwogen keuzes over de situering en vormgeving van de bebouwing kan de blootstelling van bewoners aan geluid worden verminderd (geluidadaptief bouwen). Wij onderschrijven dat ook dit allemaal omstandigheden en belangen zijn die in de afweging kunnen worden meegenomen.

Al met al is er geen harde grens te noemen voor de maximaal aanvaardbare gecumuleerde geluidbelasting. Evenmin is er één goede onderbouwing van de aanvaardbaarheid van de gecumuleerde geluidbelasting.

Uit de rechtspraak volgt dat het voor een gecumuleerde geluidbelasting die in de Miedema-tabel gekwalificeerd wordt als "slecht", te weten 66 – 70 dB, mogelijk is om te motiveren dat sprake is van een aanvaardbare situatie. Dat de gecumuleerde geluidbelasting dan boven de maximale ontheffingswaarde voor wegverkeer (rijks- en provinciale wegen) uitkomt is dus geen hard beletsel. In de hierboven genoemde rechtspraak was bijvoorbeeld relevant dat sprake is van een stedelijke omgeving en een gebied in transformatie, er minimaal 1 geluidsluwe buitenruimte wordt gecreëerd en er eisen worden gesteld aan de geluidwerendheid van de gevel met het oog op de binnenwaarde.



Een voorbeeld waarin woningen worden gerealiseerd bij een gecumuleerde waarde van 71 dB of meer (de klasse "zeer slecht") vinden wij in de rechtspraak niet terug. Wij kennen ook geen voorbeeld waarin een dergelijke hoge gecumuleerde geluidbelasting door het bevoegd gezag is aanvaard. Een onderbouwing dat in een dergelijk geval sprake is van een aanvaardbare gecumuleerde geluidbelasting zal moeilijker zijn. Dat komt niet door de vermelding van de Miedema-tabel in de nota's van toelichting, maar door de geactualiseerde rekenregels die met hun hogere berekende waarden in feite alle betrokken partijen voor een fait accompli stellen. 71 dB of meer is nu eenmaal een hoge geluidbelasting. Dat gezegd hebbende is er strikt genomen geen maximaal toegestane gecumuleerde geluidbelasting. Ook bij een gecumuleerde geluidbelasting van 71 dB of meer zou het bevoegd gezag dus kunnen onderzoeken of de specifieke omstandigheden en belangen maken dat die waarde aanvaardbaar is.

Uit de rechtspraak blijkt dat het vaststellen van beleid kan helpen om een relatief hoge gecumuleerde geluidbelasting te aanvaarden. Het is denkbaar dat de bevoegde gezagen beleid vaststellen waarin wordt vastgelegd hoe de afweging van de gecumuleerde geluidbelasting bij een plan voor de nieuwbouw van woningen binnen de relevante contouren van Schiphol wordt gemaakt. Daarin zou ook kunnen worden aangegeven onder welke omstandigheden woningbouw op locaties met een gecumuleerde geluidbelasting van 71 dB of meer aanvaardbaar wordt geacht. In algemene zin zou gedacht kunnen worden aan gevallen waarin bijvoorbeeld:

- het lokale woningbouwbelang groot is;
- gevelisolatie wordt uitgevoerd waardoor een aanvaardbare binnenwaarde in de woningen heerst, en;
- duidelijk wordt gecommuniceerd wat de gecumuleerde geluidbelasting op de verschillende plaatsen in de gemeente is, zodat nieuwe bewoners die een huis kopen heel duidelijk weten waar zij voor tekenen.

Een deel van de onderbouwing zou mogelijk ook in het systeem van het Bkl gevonden kunnen worden. De mogelijkheid om nieuwe geluidgevoelige gebouwen boven de grenswaarde toe te staan, wordt na inwerkingtreding van de Omgevingswet geregeld in artikel 5.78aa Bkl. In artikel 5.78aa Bkl is voor het afwijken boven de grenswaarde ook geen maximum opgenomen. Uit de verwijzing van artikel 5.78aa Bkl naar 5.78u Bkl blijkt wél dat voor gemeentelijke en waterschapswegen – onder voorwaarden – geluidsbelastingen hoger dan 70 L_{den} toelaatbaar kunnen zijn. Dat een dergelijke geluidsbelasting – onder voorwaarden – aanvaardbaar kan zijn voor een enkele geluidsbron (gemeentelijke of waterschapsweg), kan mogelijk worden gezien als een aanwijzing dat een dergelijke cumulatieve geluidsbelasting ook aanvaardbaar moet kunnen zijn.

Gekeken is nog naar het systeem van de Interimwet stad-en-milieubenadering. Dat biedt de mogelijkheid om af te wijken van de grenswaarden in de Wet geluidhinder. Voor toepassing van deze afwijkingsbevoegdheid kent de Interimwet stad-en-

milieubenedering geen maximale grenswaarde. Rechtspraak over toepassing van de Interimwet is beperkt en gaat veelal over het afwijken van de maximaal toegestane waarde voor industrielawaai, waarvoor de grenswaarde lager ligt dan voor andere bronnen (weg- en spoor). Wij zijn niet bekend met rechtspraak waarin de Interimwet stad-en-milieubenedering is toegepast om een geluidsbelasting van 71 dB of meer toe te staan.

5 Onderbouwing 3 hypothetische casussen

Als vervolg op dit advies heeft u ons gevraagd om bouwstenen aan te leveren voor de onderbouwing van de aanvaardbaarheid van de cumulatieve geluidsbelasting bij nieuwe woonbebouwing, indien deze volgens de Miedema-tabel kwalificeert als "zeer slecht", "slecht" of "tamelijk slecht". U zal ons daarvoor 3 hypothetische casussen aanleveren. Deze casussen worden in een separate notitie uitgewerkt.

Hoogachtend,
de landsadvocaat,
voor deze,
Pels Rijcken