

Notitie “Dove gevel en de Beleidsregel schietlawaai defensie terreinen”

De gemeente Den Haag is voornemens in de regels van het bestemmingsplan de verplichting tot het aanbrengen van een dove gevel op te nemen voor de woningen waar sprake is van een te hoge gevelbelasting. De vraag daarbij is of een gebruik van een dove gevel past in de Beleidsregel schietlawaai defensie terreinen (hierna: Beleidsregel). Daarnaast vraagt de gemeente een oordeel over de toepassing van de dove gevel in de beschreven situatie.

Beleidsregel schietlawaai defensie terreinen en dove gevel

De Minister van Infrastructuur en Milieu is op grond van het Besluit omgevingsrecht bevoegd gezag voor een deel van de inrichtingen die tot de krijgsmacht behoren. Onder die inrichtingen bevinden zich onder meer de schietinrichtingen (terreinen waar jaarlijks meer dan 3 miljoen schoten worden afgevuurd, explosieven uit luchtvaartuigen worden geworpen, springerterreinen en handgranaatbanen). Voor deze inrichtingen geldt een vergunningplicht. De Inspectie Leefomgeving en Transport is namens de minister verantwoordelijk voor de voorbereiding en het nemen van de primaire besluiten.

De beleidsregel (Stcrt. Jaargang 2016, nr. 45834) geeft aan hoe de geluidhinder van dergelijke inrichtingen wordt beoordeeld. Deze beoordelingswijze komt overeen met de beoordelingswijze voor schietinrichtingen die met ingang van 1 januari 2016, met de inwerkingtreding van de zogenaamde '4e tranche' (Stb. 2015, nr. 337), vallen onder het Activiteitenbesluit .

In de Beleidsregel wordt het begrip dove gevel niet apart besproken, maar wordt in algemene zin aangegeven dat wordt aangesloten bij de beoordelingssystematiek uit het Activiteitenbesluit. In het Activiteitenbesluit gelden de grenswaarden over het algemeen op de gevel van geluidsgevoelige bestemmingen, waarbij het begrip 'gevel' verwijst naar de Wet geluidhinder (Wgh). Daarin wordt een constructie die aan bepaalde voorwaarden voldoet niet aangemerkt als gevel, zodat de geluidsnormen daarop niet van toepassing zijn. Dit wordt een “dove gevel” genoemd.

Daarnaast wordt bij de beoordeling van geluidhinder in het kader van vergunningverlening voor andere typen inrichtingen vrijwel altijd de Handreiking industrielawaai en vergunning verlening gehanteerd. Deze Handreiking hanteert (in paragraaf 5.6) ook de “dove gevel” onder verwijzing naar de definitie voor gevel in de Wgh.

Het ligt dus voor hand om bij gebruik van de Beleidsregel bij de beoordeling van geluid en het opstellen van voorschriften bij de Omgevingsvergunning milieu ook gemotiveerd rekening te houden met bestaande "dove gevels" van woningen.

Ruimtelijke afweging, Beleidsregel schietlawaai defensierterreinen en dove gevel

Als eerste merken wij op dat de Beleidsregel schietlawaai defensierterreinen primair is bedoeld voor de beoordeling van geluid bij de Omgevingsvergunning milieu en niet voor gebruik bij een ruimtelijke afweging. Bij de afweging bij de Omgevingsvergunning milieu wordt uitgegaan van de bestemde situatie. Ruimtelijke keuzes uit het verleden gelden als randvoorwaarde bij de afweging. In het milieuspoor staat dus het voorkomen van hinder centraal tussen het bedrijf en de bestaande woningen. Het gaat daar niet om het ruimtelijk vastleggen van de (akoestische) omgevingskwaliteit voor nieuwe woningen.

Een ruimtelijke besluit, zoals het mogelijk maken van nieuwe woningen bij een bedrijf (in casu: het Prins Mauritslaboratorium van TNO) moet voldoen aan een "goede ruimtelijke ordening" en aan de rechtsbeginselen vanuit de Awb zoals bijvoorbeeld de belangenafweging (art. 3.2 Awb). Hieronder wordt ingegaan of en hoe de Beleidsregel (al dan niet met het hanteren van een dove gevel) in een ruimtelijk besluit gehanteerd kan worden. Daarbij wijzen wij erop dat het de beleidsvrijheid is van de gemeente is hoe zij de ruimtelijke invulling maakt en hoe zij deze onderbouwt.

Vanuit de belangenafweging speelt onder meer de vraag: schaadt het ruimtelijk besluit de milieubelangen van het bedrijf? De milieubelangen van een bedrijf zijn gekoppeld aan hun Omgevingsvergunning milieu dan wel de algemene regels uit het Activiteitenbesluit. Bij het nemen van een ruimtelijk besluit beoordeelt het bevoegd gezag of het bedrijf nog (en met wat voor inspanning) aan de geldende geluidnormen kan voldoen (voorschriften uit Omgevingsvergunning milieu of Activiteitenbesluit).

Bij deze vraag kan de Beleidsregel geen directe rol spelen. De Beleidsregel gaat wel een rol spelen als wordt besloten om de Omgevingsvergunning milieu aan te passen. In uw brief spreekt u van "vergunde geluidsruijnte", maar wij wijzen u er op dat volgens vaste jurisprudentie er bij een Omgevingsvergunning milieu geen sprake van vergunde geluidsruijnte, maar van vergunde activiteiten.

Wij raden u aan om als u de Omgevingsvergunning milieu wilt laten aanpassen dit via de Coördinatie-regeling van de Wro te regelen gelijk met het ruimtelijk besluit.

Om het begrip "een goede ruimtelijke ordening" te concretiseren kunnen er voor de beschreven situatie twee "hulp"-vragen worden gesteld:

- 1) Is er sprake van inperking van de planologische rechten van het bedrijfskavel?
- 2) Is er sprake van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat voor de nieuw te realiseren woningen?

De planologische mogelijkheden van het bedrijfskavel worden nogal eens over het hoofd gezien in de afweging. Enkel de bestaande activiteiten, zoals vastgelegd in een Omgevingsvergunning milieu, hanteren in de ruimtelijke afwegingen is niet correct. De planologische mogelijkheden van het bedrijfskavel (met de bijbehorende geluidbelasting) is de basis in de afweging of er nu, maar dus ook in de toekomst, sprake kan zijn van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat voor de nieuwe woningen.

Voor de vraag of er sprake is van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat kan de gemeente, als zij dat wil, de Beleidsregel gebruiken. Zoals al eerder aangeven is van belang hierbij dat de Beleidsregel is opgesteld in het kader van het milieuspoor. Net als bij toepassing van bijvoorbeeld de normen uit afdeling 2.8 Activiteitenbesluit is voor het toepassen van deze normen in het ruimtelijke spoor een deugdelijke motivatie nodig. Een enkele verwijzing naar de Beleidsregel volstaat dus niet. Een locatiespecifieke afweging over de geluidskwaliteit in en bij de nieuwe woningen is nodig. Deze afweging is onderdeel van een bredere afweging van de totale woonkwaliteit voor woningen op deze plek.

Voor het hanteren van een "dove gevel" in een bestemmingsplan is het van belang om aan te tonen waarom met deze maatregel nog sprake is van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat. Hierbij kan bijvoorbeeld de aanwezigheid van een geluidsluwe zijde van belang zijn.

Bij het toepassen van een dove gevel zijn o.i. de volgende specifieke punten bij schietlawaai van belang:

- Bij een dove gevel is het noodzakelijk om de geluidbelasting (op basis van de planologische mogelijkheden) te weten op de "dove gevel" zodat duidelijk is wat de geluidwering van die gevel moet zijn om het vereiste binnenniveau van 35 dB(A) te realiseren (zie art. 1b, 4^e lid Wgh).
- De Wgh regelt dat bij het toepassen van een dove gevel sprake is van een acceptabel binnenniveau. Voor wat betreft industrielawaai is dat een equivalent geluidsniveau van 35 dB(A). Hier is echter sprake van geluid met een impulsachtig karakter. Rekening houdend met dit karakter moet de geluidbelasting in $B_{s,dan}$ op de gevel vertaald worden naar een aanvaardbare akoestische kwaliteit in de woningen die op zijn minst gelijk is aan equivalent geluidsniveau van 35 dB(A) van industrielawaai. Daarnaast wijzen we er op dat het geluid van de proefexplosies veel geluid met relatief lage frequenties bevat. Dit heeft o.i. nogal gevolgen voor de eisen die aan de geluidwerendheid van de gevel worden gesteld.

Afsluitend

Het ligt voor de hand om bij gebruik van de Beleidsregel bij de beoordeling van geluid en het opstellen van voorschriften bij een toekomstige Omgevingsvergunning milieu voor Prins Mauritslaboratorium van TNO gemotiveerd rekening te houden met bestaande "dove gevels" van woningen.

Toepassen van een dove gevel in het ruimtelijk spoor is enkel mogelijk als (1) de planologische rechten van het bedrijf worden gerespecteerd en (2) sprake is van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat bij en in de woningen. Het bevoegd gezag heeft voor wat betreft het tweede punt een zekere beoordelingsvrijheid en voor beide punten een motivatieplicht. In de tekst hiervoor staan enkele handreikingen die U kunnen helpen bij het invullen van deze vrijheid en plicht. Als aan beide voorwaarden kan worden voldaan is het toepassen van de dove gevel bij de woningen ook in het ruimtelijk spoor mogelijk.