

ANNOTATIE

Vangnet voor besluit hogere waarden onnodig

mr. drs. H. Nijman

Annotatie bij Raad van State, 05-06-2024, ECLI:NL:RVS:2024:2324 (OGR-2024-0070)

Vangnet Afdeling voor overgangsrecht besluit hogere waarden

1. De Afdeling zet in deze uitspraak uiteen welk recht er na vernietiging van toepassing is op besluiten tot vaststelling van hogere waarden. Daarbij komt de Afdeling tot de conclusie dat het overgangsrecht gebrekkig is geformuleerd. Bij wijze van handreiking formuleert de Afdeling een vangnet.
2. In mijn opinie heeft de Afdeling het overgangsrecht niet goed op het netvlies. De Afdeling ziet namelijk een belangrijke bepaling uit de Aanvullingswet geluid Omgevingswet over het hoofd. Hierdoor wordt onnodig de indruk gewekt dat er in veel gevallen geen hogere waarden meer zijn vast te stellen voor nieuwbouwwoningen binnen de zone van een industrieterrein. Een ruimtelijk plan voor woningbouw zou bij die uitleg pas weer in procedure kunnen worden gebracht nadat er geluidproductieplafonds zijn vastgesteld. Dat zou jaren vertraging opleveren, met alle gevolgen van dien. Ik verwacht dat de soep niet zo heet wordt gegeten en dat het overgangsrecht wel degelijk soelaas biedt.
3. Waar gaat het over? Het bestemmingsplan voor het Drakaterrein voorziet in nieuw te bouwen woningen binnen de zone van het industrieterrein. Er is een besluit hogere waarden nodig, zodat een hogere geluidbelasting vanwege het industrieterrein kan worden toegestaan op de nieuwe woningen. Het blijkt dat de vastgestelde hogere waarde voor een aantal woningen niet hoog genoeg is. Ook blijkt dat voor een aantal woningen geen hogere waarde is vastgesteld, terwijl dat wel nodig is. Dat betekent dat het al genomen besluit moet worden

aangepast én er een nieuw besluit moet worden genomen voor de woningen waarvoor in het geheel nog geen hogere waarde was vastgesteld. Vooral dat laatste zou overgangsrechtelijk complex kunnen zijn. Er moet voor een aantal woningen immers een geheel nieuw besluit worden genomen, terwijl de Omgevingswet al in werking is getreden.

4. De Afdeling bekijkt daarom of het overgangsrecht hierin voorziet. Volgens de Afdeling is dat wel de bedoeling van de wetgever, maar is dit niet daadwerkelijk in het overgangsrecht geregeld. Volgens de Afdeling (r.o. 53) ontbreekt in de opsomming van artikel 3.6, eerste lid, aanhef en onder c, onder 2° van de Aanvullingswet geluid Omgevingswet namelijk de 'nieuw te bouwen nog niet geprojecteerde woning', waarover het gaat in het toepasselijke artikel 59, eerste lid van de Wet geluidhinder (Wgh).

5. De Afdeling formuleert daarom een vangnet voor de praktijk. De Afdeling gaat ervan uit dat er alsnog een hogere waarde kan worden vastgesteld, mits dat gebeurt ten behoeve van een bestemmingsplan waarvan het ontwerp voor 1 januari 2024 ter inzage is gelegd én kan worden teruggevallen op een besluit hogere waarde waarvan het ontwerp voor die datum ter inzage is gelegd (relevant voor de ophoging van hogere waarden) of een aanvraag voor een besluit hogere waarden is gedaan (relevant voor de woningen waarvoor nog geen hogere waarde is vastgesteld).

6. Als de redenering van de Afdeling klopt, is dit vangnet van beperkte waarde. Juist in situaties zoals bij het Drakaterrein, is over het hoofd gezien dat voor bepaalde woningen een hogere waarde nodig is. Daar is dus geen ontwerpbesluit voor ter inzage gelegd. Ook is er voor 1 januari 2024 nog geen aanvraag gedaan voor het vaststellen van een hogere waarde. Men ging er immers van uit dat dit niet nodig was. In de praktijk wordt bovendien zelden een afzonderlijke aanvraag gedaan voor het vaststellen van hogere waarden. Doorgaans ligt er alleen een aanvraag om een ruimtelijk plan vast te stellen (voor zover dat niet ambtshalve gebeurt) en is het besluit hogere waarden een uitvloeisel daarvan.

7. Ik schrijf bewust 'als de redenering van de Afdeling klopt'. De Afdeling ziet mijns inziens een belangrijk onderdeel van het overgangsrecht over het hoofd. Dat blijkt uit het feit dat de Afdeling ten aanzien van besluiten voor hogere waarden alleen spreekt over de overgangsbepaling uit artikel 3.6, eerste lid, aanhef en onder c, onder 2° van de Aanvullingswet geluid Omgevingswet. Deze wordt door de Afdeling foutief samengevat. De Afdeling parafraseert de betekenis van deze overgangsbepaling als volgt:

'Op een besluit tot het vaststellen van een hogere waarde voor de ten hoogste toelaatbare geluidsbelasting van bestaande, in aanbouw zijnde of geprojecteerde woningen in zones langs wegen of rond industrieterreinen, waarvoor een aanvraag is ingediend of waarvan een

ontwerp ter inzage is gelegd vóór het tijdstip van inwerkingtreding van de Aanvullingswet geluid Omgevingswet, blijft het recht zoals dat gold vóór dat tijdstip van toepassing, totdat het besluit onherroepelijk is.’

8. De daadwerkelijke wetstekst luidt:

‘Het recht zoals dat gold voor het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet blijft van toepassing op:

(...)

c. de onderstaande besluiten, totdat deze onherroepelijk zijn:

(...)

2° het vaststellen van een hogere waarde voor de ten hoogste toelaatbare geluidsbelasting van bestaande, in aanbouw zijnde of geprojecteerde woningen, andere geluidsgevoelige gebouwen en geluidsgevoelige terreinen op grond van hoofdstuk V van de Wet geluidhinder *ten behoeve van een besluit waarvoor een aanvraag is ingediend of waarvan een ontwerp ter inzage is gelegd voor het tijdstip waarop de onder a bedoelde besluiten tot vaststelling van geluidproductieplafonds als omgevingswaarden in werking zijn getreden*.

(...)

9. Deze onjuiste parafrasering is mogelijk de oorzaak voor de denkfout die de Afdeling vervolgens maakt.

Bedoeling wetgever

10. De bedoeling van de wetgever is dat de Wet geluidhinder nog in volle omvang van toepassing blijft totdat er geluidproductieplafonds (hierna: gpp’s) worden vastgesteld. De omzetting van een gezoneerd industrieterrein naar een systeem met gpp’s is een ingrijpende operatie. De omzetting is in beginsel beleidsneutraal, maar er zijn ook inhoudelijke wijzigingen zoals de toepassing van de dosismaat L_{den} in plaats van dB(A). Ook is er eenmalig een keuze te maken om beschikbare geluidruimte ten gunste van de bedrijvigheid te laten komen of juist een hoger beschermingsniveau voor omwonenden te realiseren. Concrete regels hiervoor zijn opgenomen in hoofdstuk 12 van het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl).

11. Deze omzetting met bijbehorende keuzes heeft veel voorbereiding nodig. Gemeenten krijgen hiervoor ruim de tijd. Op dit moment is nog niet duidelijk wanneer deze operatie moet

zijn volbracht. Dat tijdstip wordt nog bij afzonderlijk Koninklijk Besluit bepaald (zie artikel 3.6, tweede lid van de Aanvullingswet geluid Omgevingswet). Vooralsnog wordt uitgegaan van 1 januari 2032.

Twee overgangsmomenten

12. Er zit dus veel tijd tussen het moment dat de Omgevingswet in werking is getreden en het moment dat gpp's worden vastgesteld. Dat betekent dat er moest worden voorzien in twee overgangsregelingen. Ten eerste een algemene overgangsregeling voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet. Ten tweede een specifieke overgangsregeling voor het moment dat de gpp's worden vastgesteld.

13. Dit onderscheid komt mijns inziens tot uitdrukking in de verschillende onderdelen van artikel 3.6, eerste lid van de Aanvullingswet geluid Omgevingswet. Het onderdeel sub a heeft betrekking op het tijdstip van inwerkingtreding van de Omgevingswet. Het onderdeel sub c heeft betrekking op het tijdstip dat gpp's worden vastgesteld. De Afdeling verwijst in haar uitspraak alleen naar het onderdeel sub c, maar koppelt dit vervolgens aan het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet. Daar gaat het fout.

Overgangsregeling sub a: peildatum inwerkingtreding Omgevingswet

14. Kort samengevat regelt artikel 3.6, eerste lid, aanhef en onder a van de Aanvullingswet geluid Omgevingswet dat de Wgh van toepassing blijft op aanwezige industrieterreinen en het geluid van die industrieterreinen op woningen (ik spreek hier voor de leesbaarheid over woningen, zonder telkens de andere geluidsgevoelige gebouwen en geluidsgevoelige terreinen te noemen). Vervolgens komt een opsomming onder 1° tot met 5°, waardoor specifiek is geregeld dat de Wgh toepasbaar is op het nieuwe instrumentarium van de Omgevingswet. Dus onder een 'bestemmingsplan' moet een 'omgevingsplan' worden verstaan, enzovoorts.

15. Niet alle artikelen van de Wgh zijn opgesomd, maar alleen de bepalingen waarvoor een vertaling nodig is naar de Omgevingswet. De Afdeling overweegt dat voor het Drakaterrein artikel 59, eerste lid van de Wgh van belang is, dat ziet op de geluidbelasting op nieuw te bouwen nog niet geprojecteerde woningen. Voor de terminologie van deze bepaling is geen vertaalslag nodig.

16. Er is wel een vertaalslag nodig voor het vaststellen van hogere waarden, dat is geregeld in artikel 110c van de Wgh. De algemene overgangsregeling zorgt ervoor dat je in artikel 110c ook mag lezen 'omgevingsplan', 'projectbesluit', of 'omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit'.

Overgangsregeling sub c: peildatum inwerkingtreding gpp's

17. Het onderdeel sub c van artikel 3.6, eerste lid van de Aanvullingswet geluid Omgevingswet is van belang op het moment dat er gpp's worden vastgesteld. Het kan zo zijn dat er op dat moment nog besluiten in procedure zijn over het wijzigen van een geluidszone of hogere waarden die zijn vastgesteld. Het is niet handig als deze besluiten in een juridisch vagevuur terecht komen indien in de tussentijd gpp's worden vastgesteld. Ook zal het niet mogelijk zijn om juridische procedures over dergelijke besluiten af te wachten voordat er gpp's worden vastgesteld. Dat zal in de praktijk parallel aan elkaar lopen. Het onderdeel sub c regelt onder 3° daarom dat het oude recht van toepassing blijft op het vaststellen van een hogere waarde, als dat gebeurt ten behoeve van een ruimtelijk besluit waarvan een ontwerp ter inzage is gelegd voor het tijdstip waarop het 'gpp-besluit' in werking is getreden.

18. Als het goed is zal bij het vaststellen van de gpp's rekening zijn gehouden met de ontwikkelingen waarvoor hogere waarden zijn vastgesteld. Beide besluiten bijten elkaar niet. De juridische betekenis van een besluit hogere waarden wordt overgenomen door de gpp's zodra die in werking treden. Vanaf dat moment ontleent een woning de bescherming tegen geluidhinder aan de vastgestelde gpp's. Omgekeerd wordt de toegestane geluidbelasting van een vergunningplichtig bedrijf vanaf dat moment getoetst aan de gpp's.

Tweeledig overgangsrecht over het hoofd gezien?

19. De Afdeling besteedt in haar uitspraak geen aandacht aan deze tweeledige systematiek. De Afdeling lijkt alleen te hebben gekeken naar de specifieke regeling in het onderdeel sub c van artikel 3.6, eerste lid, van de Aanvullingswet geluid Omgevingswet. Met de algemene overgangsregeling van het onderdeel sub a is naar mijn idee echter al geborgd dat nog steeds hogere waarden kunnen worden vastgesteld voor nieuw te projecteren woningen binnen de zone van een bestaand industrieterrein.

20. Een mogelijke verklaring voor deze vergissing is dat een eerdere versie van artikel 3.6, eerste lid, sub c wél een koppeling legde met de inwerkingtreding van de Omgevingswet. Het gedeelte van het citaat dat in alinea 8 cursief is weergegeven, is later toegevoegd via de Verzamelwet I en W 2020 (Staatsblad 2021, 286). Uit de toelichting op deze wijziging blijkt enerzijds dat is beoogd om ook ambtshalve genomen besluiten voor hogere waarden onder de werking van het overgangsrecht te brengen. Daarnaast is de koppeling gelegd met de inwerkingtreding van gpp's, omdat het nadrukkelijk de bedoeling is dat de volledige systematiek van de Wgh kan worden toegepast totdat de geluidzone is omgezet naar gpp's (Kamerstukken II 2020/21, 35664, nr. 7, p. 7).

21. Dat de Afdeling mogelijk is uitgegaan van een verouderde wetstekst, is overigens geen sluitende verklaring, omdat de Afdeling geheel geen aandacht besteedt aan de algemene overgangsregeling van het onderdeel sub a. Het kan zijn dat de Afdeling het onderdeel sub c als een *lex specialis* heeft gezien voor de vaststelling van hogere waarden waardoor het onderdeel sub a toepassing mist, maar dan was het prettig geweest als de Afdeling dat specifiek had overwogen.

22. Uitgaand van de correcte tekst van het onderdeel sub c, is er geen sprake van een *lex specialis*. Beide bepalingen zien op verschillende overgangsmomenten.

23. Het begrip 'woningen' is in het onderdeel sub a niet nader gespecificeerd. Er wordt niks gezegd over bestaande, in aanbouw zijnde of geprojecteerde woningen. Juist daarom moet dit mijns inziens zo worden uitgelegd dat daaronder alle woningen vallen, ook de nieuw te bouwen nog niet geprojecteerde woningen.

24. Daarbij geldt geen peildatum voor het moment waarop het ontwerpbestemmingsplan ter inzage is gelegd of een omgevingsvergunning is aangevraagd. Ook geldt geen peildatum voor het moment waarop een aanvraag voor het vaststellen van een hogere grenswaarde wordt gedaan. Het vaststellen van een hogere grenswaarde is zelfs mogelijk voor ontwikkelingen die met een omgevingsplan nieuwe stijl mogelijk worden gemaakt.

25. Pas op het moment dat er gpp's worden vastgesteld is het opletten geblazen. Zodra deze gpp's in werking treden, kunnen alleen nog hogere waarden worden vastgesteld ten behoeve van bestemmingsplannen en omgevingsplannen waarvan het ontwerp al ter inzage heeft gelegen. Ook kan het gaan om hogere waarden *ten behoeve van* omgevingsvergunningen waarvan de aanvraag voor die tijd is ingediend.

26. Bij de uitleg van artikel 3.6, eerste lid, sub c, onder 2° van de Aanvullingswet geluid Omgevingswet deel ik wel de lezing van de Afdeling dat deze bepaling niet ziet op nieuw te bouwen nog niet geprojecteerde woningen. Daar vloeit echter geen bloed uit. De overgangsbepaling moet namelijk waarborgen dat duidelijk is hoeveel geluid een industrieterrein mag uitstralen in de richting van een woning. In de Memorie van Toelichting bij de Aanvullingswet geluid Omgevingswet (Kamerstukken II 2018/19, 35054, nr. 3, p. 57) is dit als volgt verwoord:

'Omdat voor de vaststelling van geluidproductieplafonds rond industrieterreinen van belang is hoeveel geluid het industrieterrein in de richting van een woning mag uitstralen, is in artikel 3.6, eerste lid, onder c, bepaald dat de Wet geluidhinder van toepassing blijft op alle besluiten die op grond van hoofdstuk V van de Wet geluidhinder worden genomen en leiden tot een in acht te nemen grenswaarde voor de geluidsbelasting vanwege een industrieterrein,

totdat die besluiten onherroepelijk zijn. (...)

In de eerste plaats gaat het om besluiten die samenhangen met het wijzigen van een bestaande geluidszone (zie onderdeel b, onder 1). Door het wijzigen van een zone kunnen bestaande geluidgevoelige objecten in de geluidszone komen te liggen en geldt een in acht te nemen grenswaarde van 50 dB(A). Op die besluiten blijft de Wet geluidhinder van toepassing totdat deze onherroepelijk zijn. In de tweede plaats gaat het om (zie onderdeel b, onder 2, 3 en 4) alle besluiten over de toelaatbare geluidsbelasting van geluidgevoelige objecten. Die besluiten spelen een belangrijke rol bij de vaststelling van de eerste geluidproductieplafonds voor bestaande industrieterreinen. Zodra de eerste geluidproductieplafonds zijn vastgesteld, eindigt de werking van de Wet geluidhinder en hebben de grenswaardenbesluiten geen waarde meer. De bescherming is dan overgenomen door de geluidproductieplafonds.'

27. Gezien de ratio is deze overgangsbepaling niet van belang voor nieuw te bouwen nog te projecteren woningen. Het gaat hier met name om ontwikkelingen aan de bronzijde, met effecten op woningen die al feitelijk aanwezig zijn of al mogen worden gebouwd. Op nog nieuw te projecteren woningen valt nog geen maximale grenswaarde in acht te nemen. De timing van het overgangsrecht pakt zodanig uit dat de gpp's in werking zijn getreden voordat de nieuw te bouwen nog te projecteren woningen daadwerkelijk kunnen worden gebouwd.

28. Totdat de gpp's in werking zijn getreden, kunnen hogere waarden immers worden vastgesteld op basis van de algemene overgangsregeling van artikel 3.6, eerste lid, sub a van de Aanvullingswet geluid Omgevingswet. Het ruimtelijk besluit voor deze woningen verandert logischerwijs niets aan de bronzijde. De geluidbelasting van het industrieterrein blijft gelijk. Dat betekent dat de toevoeging van woningen niet relevant is voor de omzetting van de geluidzone naar gpp's. Er zal weliswaar rekening moeten worden gehouden met de geluidbelasting die als gevolg van de gpp's kan optreden ter plaatse van de nieuw te bouwen woningen, maar dat zal niet anders moeten zijn dan de hogere grenswaarde (behoudens de verschillen in berekeningswijze die voortvloeien uit hoofdstuk 12 van het Bkl). Met andere woorden, de besluitvorming over de aanvaardbaarheid van de geluidbelasting op die nieuwe woningen blijft hetzelfde. Zijn de gpp's eenmaal in werking getreden, dan ontlenen de woningen hun bescherming tegen geluidhinder aan de gpp's in plaats van de hogere waarden (en andersom geldt hetzelfde voor de bedrijven als het gaat om de toegestane geluidemissie).

29. Kortom, het feit dat de 'nieuw te bouwen nog niet geprojecteerde woning' niet expliciet is genoemd in artikel 3.6, eerste lid, sub c, onder 2° van de Aanvullingswet geluid Omgevingswet heeft geen consequenties. Het formuleren van een vangnet is daardoor onnodig. De uitspraak van de Afdeling berust op een onjuiste interpretatie (of een verouderde wetstekst). Het vangnet leidt tot verwarring omdat het de indruk wekt dat het overgangsrecht voor hogere

waarden zeer beperkt is, terwijl het tegendeel het geval is.

30. Verduidelijking door de Afdeling is zeer gewenst. Het is al complex om woningbouw te realiseren op geluidbelaste locaties. Partijen hebben belang bij duidelijkheid over de toepasselijke wetgeving. Het is te hopen dat de Afdeling de eerstvolgende mogelijkheid aangrijpt voor een nieuwe overweging ten overvloede.