

Geluidsgevoelig gebouw in het kader van Wro; kantoorgebouw is geluidsgevoelig gebouw, afwijkend beschermingsniveau.

ABRvS 07-07-2010, ECLI:NL:RVS:2010:BN0443, m.nt. T.D. Rijs

Instantie

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Datum

7 juli 2010

Zaaknummer

200907545/1/R1

Noot

T.D. Rijs

LJN

BN0443

Vakgebied(en)

Bouwrecht (V)

Ruimtelijk bestuursrecht / Ruimtelijke ordening

Brondocumenten

ECLI:NL:RVS:2010:BN0443, Uitspraak, Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, 07-07-2010

Essentie

Geluidsgevoelig gebouw in het kader van Wro; kantoorgebouw is geluidsgevoelig gebouw, afwijkend beschermingsniveau.

Uitspraak

(...)

Overwegingen

2.1. Het plan is overwegend conserverend van aard en voorziet in een juridisch-planologische regeling voor onder andere het terrein van het voormalige gemeentelijke industrieterrein, waar voorheen geen bestemmingsplan van kracht was (zogenoemde 'witte vlek').

2.2. De Verademing is erfpachter van de percelen kadastraal bekend gemeente 's-Gravenhage, sectie Y nummers 2918 en 2919, plaatselijk bekend als Esperantoplein 5 tot en met 19 respectievelijk Van Boecopkade ongenummerd. (Hierna te noemen kavel IA respectievelijk kavel IE). De Verademing bezit voorts een woning aan de Bautersemstraat.

2.3. De Verademing heeft ter zitting haar beroepsgronden ingetrokken die betrekking hebben op het ontbreken van een gasleiding op de verbeelding, de bouwhoogte voor het perceel ten zuidwesten van kavel IA, de bestemming 'Verkeer-3 (V-3)' met de aanduiding 'parkeerterrein (p)' voor de gronden ten westen van kavel IA en voor de gronden ten zuiden van kavel IA en de bestemming 'Bedrijf-2 (B-2)' voor de gronden direct ten noorden van kavel IA.

2.4. Bij de uitgifte van de gronden in erfpacht zijn de gemeente 's-Gravenhage en de rechtsvoorganger van De Verademing bij overeenkomst van 10 juni 1999 een aantal bijzondere erfpachtvoorwaarden overeengekomen ten aanzien van de bestemming en het gebruik van de in erfpacht uit te geven gronden. Op een bij die overeenkomst behorende tekening zijn de bestemmingen nader aangeduid en zijn de bouwstroken, de maximale bouwhoogten en de bruto vloeroppervlakten aangegeven.

2.5. De Verademing betoogt dat de raad met de vaststelling van de plandelen voor haar kavels miskent dat de erfpachtovereenkomst reeds voldoende voorschriften biedt voor een goede ruimtelijke ordening en dat het beperken van de bestemming en van de bebouwingsmogelijkheden in dit plan door het opzijschuiven van de voorwaarden van de erfpachtovereenkomst onrechtvaardig en onredelijk is.

Zij acht de bestemming 'kantoor (K)' voor kavel IA en de bestemming 'Groen-2 (G-2)' voor kavel IE te beperkt, nu deze kavels op grond van de (bijzondere) erfpachtvoorwaarden erfpachtvoorwaarden mochten worden gebruikt voor 'kantoren, bedrijven, horeca (begane grond), showroom (begane grond) en dienstverlening' respectievelijk 'kantoren, wonen,

showroom (begane grond) en horeca (begane grond)'.

Voorts is naar haar mening voor kavel IA het bebouwingsvlak ten onrechte beperkt tot de bestaande bebouwing en is de bouwhoogte ten onrechte beperkt tot de bestaande hoogte.

Voor de woningen aan de Boutersemstraat is naar haar mening de maximale bouwhoogte ten onrechte beperkt tot 10 m, nu op grond van de erfpachtvoorwaarden bebouwing tot 16 m was toegestaan.

Voorts stelt zij dat voor kavel IE ten onrechte niet langer is voorzien in bebouwingsmogelijkheden. Zij betoogt dat de raad heeft miskend, dat in de toekomst wellicht behoefte bestaat aan uitbreiding van de bebouwing of een ander gebruik van de kavels.

2.5.1. De raad heeft, gevolg gevend aan de verplichting op grond van de Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro), voor het plangebied een bestemmingsplan vastgesteld en daarin grotendeels de bestaande rechten vastgelegd. Daarmee heeft de raad beoogd de rechtszekerheid te waarborgen en nadelige ruimtelijke ontwikkelingen in het plangebied te reguleren en te beperken. De raad heeft zoveel mogelijk aansluiting gezocht bij verleende of te verlenen bouwvergunningen en bij het bestaande gebruik. Voor kavel IA en kavel IE is naar de stelling van de raad geen sprake geweest van concrete (ver)bouwplannen. In elk geval is, aldus de raad, geen gebruik gemaakt van de voorheen bestaande bebouwingsmogelijkheden voor deze kavels. Nu de opstal op kavel IA als kantoor in gebruik is, heeft de raad de bestemming, het bouwvlak en de bouwhoogte van kavel IA gesteld op hetgeen vergund is. Dit geldt ook ten aanzien van de maximum bouwhoogte van de woningen aan de Boutersemstraat. In overeenstemming met het gemeentelijke beleid ten aanzien van 'water van belang voor de groenstructuur' heeft de raad voor kavel IE geen bouwvlak opgenomen en de bestemming 'Groen-2 (G-2)' aangewezen.

2.5.2. Het betoog dat bij het vaststellen van het plan de bestemming en de gebruiks- en bebouwingsregels die voortvloeiden uit de erfpachtovereenkomst ongewijzigd in dit plan hadden moeten worden opgenomen, faalt. In het algemeen kan zowel aan een geldend bestemmingsplan als aan de situatie dat voor een gebied geen bestemmingsplan geldt, geen blijvende geen rechten worden ontleend. De raad kan bij de vaststelling van een bestemmingsplan, ook indien dat mede betrekking heeft op percelen waarvoor een erfpachtovereenkomst geldt waarin bepalingen zijn opgenomen die mede zien op ruimtelijke aspecten, op grond van gewijzigde planologische inzichten en na afweging van alle betrokken belangen (andere) bestemmingen en regels vaststellen.

Nu het plan overwegend conserverend van aard is, is het niet onredelijk dat de raad bij de vaststelling van de bestemmingen en de bouw- en gebruiksmogelijkheden als beleidsuitgangspunt zoveel mogelijk heeft aangesloten bij het bestaande gebruik zoals dat is vergund of naar verwachting vergund zal worden. Niet is betwist dat de bestemming 'kantoor (K)', het bouwvlak en de bouwhoogte voor kavel IA en de maximale bouwhoogte voor de woning aan de Boutersemstraat met inachtneming van dit uitgangspunt zijn toegekend.

Voorts heeft de raad op 13 oktober 2005 het beleidsplan voor het Haagse groen en daarmee de stedelijke groene hoofdstructuur vastgesteld. Voor het plangebied geldt het Verversingskanaal – naast het wijkpark en een geprojecteerde bomenrij – als een van de drie beeldbepalende elementen van deze groenstructuur, te weten 'water van belang voor de groenstructuur' waar geen gebouwen zijn toegestaan. Nu kavel IE aan het Verversingskanaal ligt, is de bestemming 'Groen-2 (G-2)' in overeenstemming met dat beleid toegekend.

In de door De Verademing aangevoerde omstandigheid dat ruimere bestemmingen en bouwvoorschriften in de erfpachtovereenkomst waren opgenomen, behoefde de raad geen aanleiding te zien om van zijn beleidsuitgangspunt en van zijn beleidsplan voor het Haagse groen af te wijken. Daarbij heeft de raad terecht betrokken dat – naar ter zitting is bevestigd – geen gebruik is gemaakt van de voorheen bestaande bestemmings- of bebouwingsmogelijkheden voor deze kavels.

Het betoog faalt ook in zoverre.

2.6. De Verademing betoogt dat de aanduiding 'geluidszone industrie' op de verbeelding ten onrechte niet overeenkomt met de geluidszone zoals die is vermeld in het akoestisch onderzoeksrapport dat aan het plan ten grondslag ligt. Zij stelt dat dit nadelige gevolgen heeft voor de gebruiksmogelijkheden van haar gronden.

2.6.1. De raad heeft bij de planvaststelling de aanduiding 'geluidszone industrie' voor het gemeentelijke industrieterrein nabij de kavels IA en IE aangepast aan de omliggende verkaveling van de percelen met de bestemmingen 'kantoor (K)' en 'Maatschappelijk (M)' waardoor deze zone groter is dan de zone zoals vermeld op de kaart bij het akoestisch onderzoek dat aan het plan ten grondslag ligt. Voor de plandelen met de bestemming 'Maatschappelijk (M)' acht de raad dit aanvaardbaar, omdat een verzoek om verlening van een hogere grenswaarde industrielawaai is ingediend bij het bevoegd gezag en deze hogere waarde inmiddels is verleend. Voor de bestemming 'kantoor (K)' voor kavel IA acht de raad dit aanvaardbaar, omdat een kantoor geen geluidgevoelige bestemming is in de zin van de Wet geluidhinder, zodat de bepalingen omtrent industrielawaai voor de bestemming van kavel IA van geen betekenis zijn, aldus de raad.

2.6.2. De vaststelling in dit plan van een ruimere geluidszone dan die is vermeld op de kaart bij het geluidonderzoek dat aan het plan ten grondslag ligt, heeft voor dat grotere gebied tot gevolg dat op die gronden de planologische mogelijkheid ontstaat om de geluidbelasting vanwege de bedrijven op dit industrieterrein te doen toenemen tot het ingevolge artikel 5, lid 5.1.1., van de planregels binnen die zone geldende maximum van 50 dB(A), hoewel dit voor de bedrijfsvoering van die bedrijven, gelet op de uitkomsten van dit geluidonderzoek niet nodig is. De enkele motivering van de raad dat de

verkaveling van het gebied daartoe aanleiding geeft en dat verruiming geen gevolgen heeft voor het op kavel IA aanwezige kantoor, is onvoldoende draagkrachtig. In dit verband is van belang dat weliswaar een kantoor in de Wet geluidhinder niet is aangemerkt als geluidgevoelig object, maar zoals is geoordeeld in de uitspraak van 15 januari 2003 inzake nr. 200200707/1, *Rucphen*, dienen bedrijfsruimten waar gedurende een langere periode van de dag personen verblijven die een zekere bescherming tegen onaanvaardbare geluidhinder behoeven, wel als geluidgevoelig te worden aangemerkt, zij het dat die ruimten niet dezelfde bescherming behoeven te krijgen als in het geval van een woning of een andere geluidsgevoelige bestemming. Voorts diende de raad bij de vaststelling van het plan de vraag te beantwoorden of een bestemming 'Kantoren (K)' bij verruiming van de geluidszone vanwege het industrieterrein wel een goede ruimtelijke ordening is. De raad heeft zich blijkens het bestreden besluit en het verhandelde ter zitting niet over deze vragen gebogen.

2.6.3. In hetgeen De Verademing heeft aangevoerd ziet de Afdeling aanleiding voor het oordeel dat het bestreden besluit voor zover het betreft de aanduiding 'geluidszone industrie' op de verbeelding niet berust op een deugdelijke motivering. Het beroep is in zoverre gegrond. Het bestreden besluit dient in zoverre wegens strijd met artikel 3:46 van de Algemene wet bestuursrecht te worden vernietigd.

2.6.4. De Afdeling ziet aanleiding een voorlopige voorziening te treffen voor de periode waarin de raad opnieuw dient te voorzien met inachtneming van deze uitspraak. De Afdeling ziet eveneens aanleiding te bepalen dat de voorbereiding van het nieuwe besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan voor zover dat betrekking heeft op de aanduiding 'geluidszone industrie' op de verbeelding niet overeenkomstig afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht behoeft te geschieden. Dit betekent in dit geval dat de raad een besluit tot vaststelling kan nemen zonder dat hieraan voorafgaand een ontwerpbestemmingsplan ter inzage behoeft te worden gelegd.

3. Beslissing:

- I. verklaart het beroep gedeeltelijk gegrond;
 - II. vernietigt het besluit van de raad van de gemeente 's-Gravenhage van 9 juli 2009, kenmerk no. 86, voor zover het betreft de aanduiding 'geluidszone industrie' op de verbeelding;
- (*Enz., enz., Red.*)

Noot

Auteur: T.D. Rijs¹

Noot

1. In deze uitspraak komt – voor zover ik weet – voor het eerst de vraag aan de orde of een kantoorgebouw in het kader van de beoordeling van de aanvaardbaarheid van een bestemmingsplan als een geluidsgevoelig gebouw moet worden beschouwd. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS) komt tot het oordeel dat een kantoorgebouw een geluidsgevoelig gebouw betreft. Hoewel de uitspraak al weer van enige tijd geleden is en deze reeds is gepubliceerd in de JM (2010/94 m.nt. Arents), is deze uitspraak vanwege het belang voor de ruimtelijke ordeningspraktijk toch in dit tijdschrift opgenomen.

2. De aan deze uitspraak ten grondslag liggende casus is – voor zover van belang – als volgt. De gemeenteraad heeft een bestemmingsplan vastgesteld waarbij de geluidszone voor een op grond van de Wet geluidhinder (hierna: Wgh) gezoneerd industrieterrein wordt verruimd over de gronden van appellante. Appellante vreest door deze verruiming in de gebruiksmogelijkheden van haar gronden, onder meer een perceel met de bestemming kantoor, te worden beperkt. De gemeenteraad stelt dat de verruiming van de zone over de gronden van appellant met een kantoorbestemming aanvaardbaar is, omdat een kantoor geen geluidsgevoelig gebouw betreft. De ABRvS oordeelt – onder verwijzing naar een eerdere uitspraak uit 2003 – dat een kantoor weliswaar volgens de Wet geluidhinder niet geluidsgevoelig is, maar dat een bedrijfsruimte waar gedurende een langere periode van de dag mensen verblijven wel degelijk als geluidsgevoelig moet worden aangemerkt. De ABRvS overweegt daarbij dat een dergelijke ruimte echter niet dezelfde bescherming als een woning of een andere geluidsgevoelige bestemming (naar ik aanneem doelt de ABRvS met andere geluidsgevoelige bestemming op de overige categorieën van geluidsgevoelige objecten uit de Wgh) behoeft toe te komen.

3. Bij lezing van de overweging van de ABRvS lijkt deze op het eerste oog wellicht niet verbazend. De ABRvS lijkt door de verwijzing naar de uitspraak uit 2003 immers een vaste lijn voor ruimtelijke plannen weer te geven. Echter, schijn bedriegt. Deze eerdere uitspraak waarnaar de ABRvS verwijst, heeft betrekking op een vergunning op grond van de Wet milieubeheer (WMB) en geen betrekking op een ruimtelijk plan. Dat een kantoorgebouw in het kader van de beoordeling van een bestemmingsplan als een geluidsgevoelig gebouw moet worden gezien, was – bij mijn weten – nog niet eerder uitgemaakt. Op grond van de Wgh is een kantoorgebouw niet geluidsgevoelig. In het kader van de beoordeling van de verenigbaarheid van een bestemmingsplan met de Wgh is de optredende geluidhinder voor een kantoorgebouw dus niet

relevant. Op grond van eerdere jurisprudentie was echter al duidelijk dat bij de beoordeling van de aanvaardbaarheid van een bestemmingsplan niet altijd kan worden volstaan met het beoordelen van de ondervonden geluidhinder bij geluidsgevoelige objecten zoals bedoeld in de Wgh. Hier is in het kader van de beoordeling of er sprake is van een goed woon- en leefklimaat een ruimere beoordeling vereist (zie ook punt 5 van mijn noot onder ABRvS 4 november 2009, BR 2010/, p. 115). Met de onderhavige uitspraak is duidelijk dat deze ruimere beoordeling zich in ieder geval ook uitstrekt tot de voor een kantoorgebouw optredende geluidsbelasting.

4. Dat de ABRvS in deze uitspraak met betrekking tot het kantoorgebouw aansluiting zoekt bij het reeds langer in het kader van milieuvergunningen (thans omgevingsvergunningen) gehanteerde criterium voor de gevoeligheid van objecten voor milieuhinder, sluit aan bij de hiervoor genoemde uitspraak van de ABRvS van 4 november 2009. De ABRvS lijkt dit criterium daarmee ook voor ruimtelijke plannen als min of meer vaste toetsingsmaatstaf te willen gaan hanteren. Ik wijs er nog op dat indien dit criterium inderdaad ook voor de verdere jurisprudentie over geluidsgevoelige objecten leidend zal zijn, dit mijns inziens er ook toe zou moeten leiden dat ook bijvoorbeeld gebouwen voor detailhandels- en bedrijfsfuncties bij de beoordeling van ruimtelijke plannen als geluidsgevoelig zijn te beschouwen. Immers, ook daar zullen vaak gedurende een langere periode van de dag regelmatig mensen verblijven en zal de optredende geluidsbelasting dan beoordeeld dienen te worden.

5. Ook wil ik nog wijzen op het feit dat bij de beoordeling van een bestemmingsplan in het kader van een goed woon- en leefklimaat niet alleen een ruimere definitie voor een geluidsgevoelig object wordt gehanteerd, maar dat daarnaast ook voor andere akoestische aspecten een ruimere beoordeling dient plaats te vinden. Deze ruimere beoordeling betekent onder meer dat de eventuele geluidsbelasting ten gevolge van wegen met een maximumsnelheid van 30 km/uur in aanvulling/afwijking van de Wgh bij bestemmingsplannen wel in ogenschouw moet worden genomen (zie bijvoorbeeld ABRvS oktober 2008, nr. 200707598/1). Ook moet bijvoorbeeld nog rekening worden gehouden met optredende cumulatie met andere geluidsbronnen, ook als de Wgh dat niet voorschrijft (zie bijvoorbeeld ABRvS 30 mei 2007, nr. 200602487/1).

6. Een complicerende factor bij de beoordeling van geluidhinder buiten het kader van de Wgh (overigens ook bij bepaalde situaties in het kader van de Wgh, bijvoorbeeld voor de cumulatieve geluidsbelasting op grond van art. 110a lid 6 jo. 110fWgh), is dat er (nog) geen algemeen aanvaarde/vastgelegde geluidsnormen bestaan waaraan in dergelijke gevallen getoetst kan worden. Wanneer er nog sprake is van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat in een kantoor, bedrijfswoning, bedrijfspand of in een tuin, is derhalve overgelaten aan de beoordeling van het bestuursorgaan. In navolging van de uitspraken in het kader van de WMB – bijvoorbeeld de uitspraak van ABRvS 15 januari 2003, nr. 200200707/1 waarnaar de ABRvS verwijst – geeft de ABRvS in onderhavige uitspraak wel reeds aan dat dergelijke objecten bij de beoordeling of sprake is van een goed woon- en leefklimaat niet dezelfde bescherming als een woning behoeven te krijgen. De aanvaardbaarheid van een dergelijke hogere geluidsbelasting zal echter wel deugdelijk moeten worden onderbouwd (zie ook ABRvS 2 september 2009, BR 2010/113).

7. In de laatste plaats merk ik op dat in verreweg de meeste akoestische onderzoeken ten behoeve van ruimtelijke projecten die ik beroepshalve onder ogen krijg nog altijd wordt volstaan met een beoordeling op grond van de sectorale wetgeving sec. Deze uitspraak onderstreept nog eens dat een dergelijke benadering bij ruimtelijke plannen echter in veel gevallen te kort door de bocht is en dat in het kader van de beoordeling of er sprake is van een goed woon- en leefklimaat vaak een duidelijk ruimere benadering vereist is.

Voetnoten

[1]

Mr. T.D. Rijs is advocaat bij KienhuisHoving advocaten en notarissen te Enschede.