

Vergaderjaar 2019–2020

35 054

Wijziging van de Omgevingswet en enkele andere wetten met het oog op de beheersing van geluid afkomstig van wegen, spoorwegen en industrieterreinen (Aanvullingswet geluid Omgevingswet)

J

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 mei 2020

Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel voor de Aanvullingswet geluid Omgevingswet op 11 februari jl. zijn vragen gesteld door de heer Janssen (SP) en de heer Crone (PvdA) over het nestgeluid van afgemeerde schepen en een recente uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State over dit onderwerp. Tijdens het debat is mij gevraagd om de Kamer nader te informeren over de consequenties van deze uitspraak en over de bredere vraag of er wel genoeg ruimte is voor activiteiten. Hierbij voldoe ik aan dat verzoek.

Wat is nestgeluid?

Onder nestgeluid van afgemeerde schepen – ook wel aangeduid als geluid van de hotelfunctie van die schepen – wordt verstaan het geluid dat afgemeerde schepen aan de kade produceren als er niet aan de schepen wordt gewerkt en geen laad- en losactiviteiten plaatsvinden. Het nestgeluid is het geluid van dieselgedreven aggregaten en/of hoofdmotoren voor het gedurende het gehele etmaal produceren van elektriciteit.

Strekking van de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak

De uitspraak van 22 januari 2020 met nummer 201807456/1/A1 van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State betreft de omgevingsvergunning voor een inrichting waar zware werktuigen en transportinstallaties worden ontworpen voor onder meer de scheepvaart en offshore werkzaamheden. Het in Schiedam gevestigde bedrijf heeft een kade aan de Wiltonhaven en ligt op een industrieterrein waarvoor krachtens de Wet geluidhinder een geluidzone is vastgesteld. De Afdeling bestuursrechtspraak heeft geoordeeld dat de aanvraag die ten grondslag ligt aan deze omgevingsvergunning niet eenduidig is over de omvang van de inrichting. Enerzijds is in de aanvraag de grens van de inrichting

weergegeven op de kade, zodat die niet mede het gedeelte van het water omvat waar de aan de kade afgemeerde schepen kunnen liggen. Anderzijds is in de aanvraag beschreven dat binnen de inrichting onder meer activiteiten op schepen en pontons in het water aan de kade plaatsvinden. Ook de beschrijving van de representatieve bedrijfssituatie omvat mede werkzaamheden op pontons of afgemeerde schepen. Hierbij merkt de Afdeling op dat er aanwijzingen zijn dat aan de kade afgemeerde schepen in de praktijk onderdeel van de inrichting zijn. De werkzaamheden die het bedrijf op de schepen verricht – zoals allerhande metaalbewerking op het schip en het testen van installaties na plaatsing op het schip – behoren volgens de aanvraag tot de representatieve bedrijfssituatie van de inrichting, de kade is onderdeel van de inrichting en de aan de kade afgemeerde schepen liggen binnen de kadastrale grenzen van het perceel waarop de inrichting gevestigd is. «Zijn de voor werkzaamheden aan de kade af te meren schepen feitelijk onderdeel van de inrichting, maar liggen deze buiten de grenzen van de inrichting zoals deze nu is vergund, dan mogen de schepen niet aan de kade afmeren zonder dat eerst vergunning is verleend voor uitbreiding van de inrichting. Liggen de afgemeerde schepen binnen de grenzen van de inrichting zoals deze nu is vergund, dan is de geldende omgevingsvergunning ook van toepassing op de milieugevolgen van de zogenoemde hotelfunctie van die schepen en zal het geluid veroorzaakt door die functie aan de daarin gestelde geluidvoorschriften moeten voldoen», aldus de Afdeling. Gelet hierop is de Afdeling bestuursrechtspraak tot de conclusie gekomen dat het ontbreken van duidelijkheid over de begrenzing van de inrichting aan een goede beoordeling van de milieugevolgen in de weg staat en heeft bepaald dat het college van burgemeester en wethouders van Schiedam een nieuw besluit dient te nemen. Bij het nemen van dat besluit zal het college moeten bezien of activiteiten op afgemeerde schepen aan de kade feitelijk deel uitmaken van de inrichting. Zo dit het geval is, zal het college ook het geluid afkomstig van aan die kade afgemeerde schepen moeten beoordelen bij de verlening van de omgevingsvergunning.

Consequenties van de uitspraak onder de Wet geluidhinder

Om tot een nieuwe, passende vergunning te komen, moet het college van burgemeester en wethouders zoals aangegeven in de uitspraak (onder overweging 10) de inrichting alsnog in de gelegenheid stellen de vergunningaanvraag binnen een daarbij te stellen termijn aan te vullen, zodat over die aangevulde aanvraag een besluit kan worden genomen. Het is daarbij aan het college om te beoordelen in hoeverre de aangevraagde vergunning inpasbaar is binnen de geldende geluidzone en grenswaarden op grond van de Wet geluidhinder. Zo dat niet het geval is, bestaat de mogelijkheid om dit traject te combineren met een geluidreductieplan als bedoeld in artikel 67 van de Wet geluidhinder, al dan niet in combinatie met andere, verdergaande maatregelen. Bij de beoordeling van de inpasbaarheid is overigens ook van belang dat de woningen van de appellanten op het industrieterrein liggen, waardoor aan deze woningen niet dezelfde mate van bescherming toekomt als aan woningen gelegen in de geluidzone van een industrieterrein; de normen van artikel 53 van de Wet geluidhinder gelden niet voor deze situatie.¹ Voor de geldende vergunningen van andere bedrijven heeft een uitspraak in een concrete zaak niet rechtstreeks consequenties, maar de aanwijzingen van de Afdeling in deze uitspraak – in lijn met de genoemde uitspraak d.d. 17 april 2019 – kunnen wel effect hebben bij handhavingsverzoeken bij soortgelijke bestaande bedrijven en voor vergunningaan-

¹ Dit heeft de Afdeling bestuursrechtspraak al aangegeven in een eerdere uitspraak over dezelfde inrichting (uitspraak d.d. 17 april 2019 met nummer 201801930/1/A1, overwegingen 10.1 t/m 10.3).

vragen en te verlenen vergunningen voor soortgelijke bedrijven in havengebieden. Met deze aanwijzingen maakt de Afdeling duidelijk dat de begrenzing van een inrichting logischerwijs zo gekozen moet worden dat alle representatieve activiteiten van de inrichting plaatsvinden binnen die begrenzing, zodat de vergunningaanvraag de volledige inrichting omvat en al het geluid dat binnen die inrichting wordt voortgebracht wordt beoordeeld bij de verlening van de vergunning.

Al met al is de invulling van het begrip «inrichting» uit de Wet milieubeheer bepalend. In de memorie van antwoord² werd al ingegaan op de problematiek van het nestgeluid. Het probleem van de zogenoemde mobiele geluidbronnen, waaronder schepen die afgemeerd zijn bij industrieterreinen, manifesteerde zich voor het eerst bij de zonering van bestaande industrieterreinen in het Rijnmondgebied en heeft geleid tot beleidsadviezen in het zogenoemde Handboek Sanering Industrielawaai uit 1995 over hoe om te gaan met het geluid van mobiele bronnen bij zonering en sanering op grond van de Wet geluidhinder. Zoals beschreven in de memorie van antwoord was daarbij geen sprake van een generieke uitsluiting van al het geluid van afgemeerde schepen.

Verschillende bevoegde gezagen hebben deze beleidsadviezen verschillend geïnterpreteerd. Dat heeft er in de praktijk toe geleid dat het nestgeluid van afgemeerde schepen bij vergunningverlening soms wel, maar niet altijd wordt toegerekend aan de inrichting, zoals ook het geval was bij de inrichting waarop de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtsspraak betrekking heeft. Het gevolg daarvan is dat met nestgeluid in die gevallen geen of onvoldoende rekening gehouden is bij de vergunningverlening en ook niet bij het vaststellen van de grenswaarden voor gezonde industrieterreinen als geheel (de geluidzone zelf en hogere waarden voor woningen in die geluidzone), waarop die inrichtingen gevestigd zijn.

Tegelijk heeft de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtsspraak alleen betrekking op nestgeluid dat voortgebracht wordt binnen de inrichting. Deze betreft dus niet het nestgeluid afkomstig van schepen die buiten een inrichting liggen en daar bijvoorbeeld wachten tot zij alsnog binnen een inrichting kunnen afmeren.

Nestgeluid onder de Omgevingswet

Zoals hiervoor al uiteengezet, houdt de aangehaalde uitspraak van de Afdeling bestuursrechtsspraak van de Raad van State primair verband met inconsistentie in de begrenzing van de inrichting waarvoor de vergunning werd verleend. In de Omgevingswet is er om meerdere redenen voor gekozen het begrip «inrichting» los te laten als centraal aangrijpingspunt voor milieubelastende activiteiten. In plaats hiervan is gekozen voor het begrip «activiteit» als overkoepelend begrip. De Omgevingswet onderscheidt verschillende typen activiteiten, waaronder de milieubelastende activiteit.³

Door het vervallen van het begrip «inrichting» en het hanteren van het begrip «activiteit» kunnen onder de Omgevingswet geen misverstanden meer ontstaan door onduidelijkheid over de begrenzing van de inrichting of over de vraag voor welke activiteiten wel of geen regels gesteld mogen worden. Het nieuwe begrip «activiteit» omvat immers activiteiten binnen en buiten de huidige inrichting, al dan niet plaatsgebonden en ongeacht de duur daarvan.⁴ Dat betekent dat bijvoorbeeld middelvoorschriften voor nestgeluid, zoals de gemeente Schiedam die blijkens de uitspraak van de Afdeling had toegevoegd aan de vernietigde vergunning, onder de Omgevingswet kunnen worden opgenomen in het omgevingsplan,

² Kamerstukken I 2019/20, 35 054, E, blz. 19 en 20.

³ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 154–155.

⁴ Idem.

ongeacht of dat geluid wordt voortgebracht op een plaats die onder het huidige recht wel of niet tot de inrichting zou behoren.

Waar onder de Wet geluidhinder sprake is van een gezoneerd industrieterrein, zullen onder de Omgevingswet geluidproductieplafonds als omgevingswaarden vastgesteld moeten worden. Zoals ik tijdens de behandeling van het wetsvoorstel heb aangegeven, zal daarbij ook het nestgeluid van afgemeerde schepen meegenomen moeten worden. De systematiek van geluidproductieplafonds is er immers op gericht om al het relevante geluid van alle activiteiten op een industrieterrein te reguleren door middel van die plafonds. Bovendien is dit in lijn met de eerdergenoemde beleidsadviezen uit het Handboek Sanering Industrielawaai uit 1995.

Het ontwerp-Aanvullingsbesluit geluid bevat hiervoor al een voorziening.⁵

Als hoofdregel voor de eerste vaststelling van geluidproductieplafonds voor industrieterreinen geldt dat deze worden vastgesteld op grond van de geluidproductie die is toegestaan bij maximale benutting van de geldende grenswaarden op grond van de Wet geluidhinder. Als bij de toepassing van de Wet geluidhinder het nestgeluid al was meegenomen, maakt dit deel uit van deze toegestane geluidproductie. Omdat, zoals hiervoor al vermeld, het beleidsadvies voor het omgaan met het nestgeluid van afgemeerde schepen onder de Wet geluidhinder door bevoegde gezagen echter verschillend is geïnterpreteerd, voorziet het invoeringsrecht van het Aanvullingsbesluit naast deze hoofdregel specifiek voor nestgeluid in het zo nodig verhogen van een op basis van de hoofdregel bepaald geluidproductieplafond overeenkomstig het geluid van afgemeerde schepen dat niet eerder was betrokken bij het vaststellen van die grenswaarden op grond van de Wet geluidhinder.

Op deze wijze vormt het daadwerkelijk aanwezige nestgeluid op het moment van invoeren van de nieuwe geluidregels als onderdeel van de Omgevingswet het vertrekpunt voor de eerste geluidproductieplafonds. Dit is in die zin vergelijkbaar met de werkwijze bij de invoering van geluidproductieplafonds voor provinciale wegen bij inwerkingtreding van de Omgevingswet, en met de werkwijze bij de invoering van geluidproductieplafonds voor rijkswegen en hoofdspoorwegen in 2012. Dit kan wel betekenen dat een latere voorgenomen verandering aan het industrieterrein die een verhoging van de geluidproductieplafonds vergt, alleen mogelijk is als naast reguliere maatregelen om het geluid zoveel mogelijk te beperken ook ingrijpendere maatregelen worden overwogen, zoals bijvoorbeeld het uitkopen van bewoners, als het toegenomen geluid op die woningen de grenswaarde overschrijdt. De voorwaarden waaronder een dergelijk «overschrijdingsbesluit» – dat al bestond binnen de systematiek van geluidproductieplafonds voor rijkswegen en hoofdspoorwegen in hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer en dat ook onder de Omgevingswet blijft bestaan – kan worden genomen, zijn opgenomen in het Aanvullingsbesluit geluid.⁶

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,
S. van Veldhoven-van der Meer

⁵ Kamerstukken I 2019/20, 35 054, B, artikel X van het ontwerp-Aanvullingsbesluit geluid.

⁶ Kamerstukken I 2019/20, 35 054, B, artikel 3.35 van het Besluit kwaliteit leefomgeving zoals in te voegen met het ontwerp-Aanvullingsbesluit geluid.