

Stemgeluid en het Activiteitenbesluit

Stemgeluid kan prettig, maar ook hinderlijk zijn. Een kleine aanpassing van het Activiteitenbesluit maakt een betere bescherming tegen hinderlijk stemgeluid mogelijk.

Door: Erik Willighagen

Over de auteur:

Ing. B.H. Willighagen is senior adviseur geluid en gerechtelijk deskundige bij Alcedo.

INLEIDING

Bij de beoordeling van het geluid van bedrijven blijft stemgeluid vaak buiten beschouwing. Dit is bijvoorbeeld het geval bij schoolpleinen en vaak ook bij horecagelegenheden. Toch kan stemgeluid wel degelijk veel hinder veroorzaken. Is de bescherming tegen stemgeluid van bedrijven goed geregeld of is een verbetering van de regels mogelijk?

HOE IS DE BESCHERMING TEGEN GELUIDHINDER VANWEGE STEMGELUID BIJ BEDRIJVEN GEREGLD?

Bij bedrijven wordt onderscheid gemaakt in vergunningplichtige en meldingsplichtige bedrijven.

Vergunningplichtige bedrijven

Voor vergunningplichtige bedrijven worden op het bedrijf en haar omgeving afgestemde voorschriften opgesteld. Ten aanzien van de geluidvoorschriften wordt hierbij vaak aangesloten bij de "Handreiking industrielawaai en vergunningverlening".

De Handreiking geeft géén eenduidig toetsingskader voor stemgeluid. Vermeld wordt dat bij stemgeluid de handhaving van gedragsregels een belangrijke rol speelt. Vanwege dit handhavingsprobleem heeft de wetgever geen gedragsregels opgesteld. Volgens de Handreiking moet, daar waar stemgeluid regelmatig kan optreden en een beperking van de geluidbelasting gewenst is, in eerste instantie in de ruimtelijke ordeningssfeer naar een oplossing worden gezocht.

Omdat er dus geen eenduidig toetsingskader is, moet er bij de vergunningverlening een afweging worden gemaakt.

Meldingsplichtige bedrijven

Voor meldingsplichtige bedrijven gelden algemene geluidvoorschriften. Ten aanzien van stemgeluid is in art. 2.18 lid 1 van het Activiteitenbesluit milieubeheer expliciet aangegeven welke vormen van stemgeluid buiten beschouwing blijven:

- het stemgeluid van personen op een onverwarmd en onoverdekt terrein, dat onderdeel is van de inrichting, tenzij dit terrein kan worden aangemerkt als een binnenterrein;
- het stemgeluid van bezoekers op het open terrein van een inrichting voor sport- of recreatieactiviteiten;

- het stemgeluid van kinderen op een onverwarmd of onoverdekt terrein dat onderdeel is van een inrichting voor primair onderwijs, in de periode vanaf een uur voor aanvang van het onderwijs tot een uur na beëindiging van het onderwijs;
- het stemgeluid van kinderen op een onverwarmd of onoverdekt terrein dat onderdeel is van een instelling voor kinderopvang.

Het Activiteitenbesluit biedt geen maatwerkmogelijkheid voor deze onderdelen. Ook op grond van de zorgplichtbepaling volgens art. 2.1 zijn er geen maatwerkmogelijkheden omdat het aspect stemgeluid al uitputtend is geregeld.

Het blijkt dat, als géén sprake is van een binnenterrein, stemgeluid zonder beperkingen is toegestaan. Volgens de toelichting op het Activiteitenbesluit wordt met een binnenterrein bedoeld: een buitenterrein dat omsloten is door bebouwing. Op stemgeluid van bezoekers van sport- of recreatie-inrichtingen en kinderen zijn geen of weinig beperkingen van toepassing.

ACTIVITEITENBESLUIT: STEMGELUID VAAK BUITEN BESCHOUWING

Voor de reden waarom stemgeluid in het Activiteitenbesluit niet altijd wordt beschouwd, is de ontstaansgeschiedenis van dit onderdeel uit het besluit van belang.

Beoordeling stemgeluid bij inwerkingtreding Activiteitenbesluit

Het Activiteitenbesluit is op 1 januari 2008 in werking getreden. Het besluit diende ter vervanging van een groot aantal andere besluiten (AMvB's), waaronder het Besluit horeca-, sport- en recreatie-inrichtingen milieubeheer en het Besluit woon- en verblijfsgebouwen milieubeheer. In deze eerdere AMvB's en in het Activiteitenbesluit, zoals deze gold bij inwerkingtreding, waren de voorschriften volgens art. 2.18 lid 1 onder a. en b. gelijkkluidend opgenomen. De voorschriften zoals aangegeven onder h. en i. waren toen nog niet opgenomen.

In de toelichting werd aangegeven dat het betrekken van stemgeluid van bezoekers van horecabedrijven in de beoordeling van de geluidnormen problematisch is. Geluid afkomstig van terrassen wordt niet of nauwelijks afgeschermd. Rigide toepassing van de geluidnormen zou het vaak onmogelijk maken een terras in gebruik te hebben. De uitsluiting van stemgeluid afkomstig van een buitenterrein geldt feitelijk uitsluitend voor situaties waarbij het buitenterrein aan de straat of een andere openbare ruimte is gelegen. In deze gevallen mag, volgens de toelichting, worden aangenomen dat het van bijvoorbeeld het terras afkomstige geluid opgaat in het omgevingsgeluid. Echter indien een buitenterrein omsloten is door bebouwing zal het omgevingsgeluid doorgaans veel lager zijn. Stemgeluid van het terras zal dan eerder leiden tot overlast.



OP STEMGELUID VAN KINDEREN ZIJN WEINIG BEPERKINGEN VAN TOEPASSING

Ten aanzien van sport- en recreatie-inrichtingen werd aangegeven dat het beheersen van stemgeluid slechts mogelijk is door zeer vergaande maatregelen en buitensporige kosten, hetgeen niet gewenst is. Het zou daarbij kunnen gaan om het afschermen of overkappen van open terreinen van aanzienlijke afmetingen. Door het voeren van een juist ruimtelijke ordeningsbeleid is, zo stelde de toelichting, doorgaans te voorkomen dat overlast ontstaat.

Gewijzigde beoordeling stemgeluid naar aanleiding van jurisprudentie

Op 20 november 2008 is in de Tweede Kamer een motie ingediend waarmee werd verzocht schoolpleinen expliciet in het Activiteitenbesluit op te nemen met als doel het stemgeluid van kinderen op schoolpleinen buiten beschouwing te laten. Reden van de motie was de constatering dat schoolpleinen veelal als binnenterrein moeten worden gezien, waardoor de geluidvoorschriften van het Activiteitenbesluit al snel worden overschreden. Dit zou kunnen leiden tot het niet langer kunnen gebruiken van heel veel schoolpleinen die al sinds jaar en dag in gebruik zijn.

De indiening van deze motie viel in dezelfde periode als een uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna ABRvS) van 17 december 2008 (ECLI:NL:RVS:2008:BG7189, Crayenester basisschool te Heemstede). In deze uitspraak heeft de ABRvS geoordeeld dat, in dit geval, het stemgeluid van kinderen op een schoolplein moest worden betrokken bij de beoordeling omdat het schoolplein moest worden gezien als een binnenterrein.

Naar aanleiding van de motie is het Activiteitenbesluit op 9 november 2009 gewijzigd. De wijziging is op 1 januari 2010 in werking getreden. Ten aanzien van het stemgeluid is daarbij art. 2.18 uitgebreid met de onderdelen h. en i.. Hiermee wordt het stemge-

luid van kinderen bij scholen en kinderopvang grotendeels buiten beschouwing gelaten.

Stemgeluid in het Activiteitenbesluit, principiële keuzes

Bij de opstelling en wijziging van het Activiteitenbesluit zijn een aantal principiële keuzes gemaakt.

1. Als géén sprake is van een binnenterrein, is stemgeluid zonder beperkingen toegestaan.
2. Voor stemgeluid van bezoekers van sport- of recreatie-inrichtingen en kinderen zijn geen of weinig beperkingen van toepassing.

Alleen bij het eerste punt, een beperking voor binnenterreinen, is de keuze mede gebaseerd op een gewenste kwaliteit van de leefomgeving. Bij beide keuzes geldt dat in algemene zin wordt gevonden dat een rigide toepassing van geluidvoorschriften op stemgeluid veelal leidt tot overschrijdingen terwijl er wel een wens is om stemgeluid te accepteren.

JURISPRUDENTIE

De jurisprudentie ten aanzien van stemgeluid bij bedrijven heeft met name betrekking op de volgende aspecten:

1. Onderscheid tussen een binnen- en een buitenterrein bij meldingsplichtige situaties;
2. Beoordelen van stemgeluid bij vergunningplichtige situaties;
3. Betrekken van stemgeluid bij planologische ontwikkelingen.

Onderscheid tussen een binnen- en een buitenterrein

Volgens het Activiteitenbesluit blijft stemgeluid buiten beschouwing als sprake is van een buitenterrein. Het is dus van belang om duidelijkheid te hebben over de definitie van een buitenterrein. Er is, wat dit aspect betreft, sprake van een ontwikkeling in de jurisprudentie.



GELUID BIJ SPORTACTIVITEITEN IS MOEILIK TE BEHEERSEN

In haar uitspraken van 11 oktober 2006 (ECLI:NL:RVS:2006:AY9888), 20 december 2006 (ECLI:NL:RVS:2006:AZ4810), 28 mei 2008 (ECLI:NL:RVS:2008:BD2600) en 17 december 2008 (ECLI:NL:RVS:2008:BG7189) heeft de ABRvS geoordeeld dat primair de hoogte van het referentieniveau van het omgevingsgeluid van belang is. Als het referentieniveau ter plaatse van de locatie waar het stemgeluid optreedt, niet wezenlijk afwijkt van het referentieniveau bij de straat of openbare ruimte, wordt de locatie beschouwd als een buitenterrein. Met andere woorden, als het akoestisch klimaat van de locatie vergelijkbaar is met het klimaat van de openbare ruimte, hoeft het stemgeluid niet te worden beschouwd. De mate van beslotenheid van de ligging van de locatie wordt bij deze uitspraken secundair getoetst.

Vanaf 2010 wijzigt de lijn in jurisprudentie. Voor het eerst in haar uitspraak van 24 maart 2010 (ECLI:NL:RVS:2010:BL8735) en daarna ook in de uitspraken van 23 juni 2010 (ECLI:NL:RVS:2010:BM9794), 2 maart 2011 (ECLI:NL:RVS:2011:BP6308) en 30 maart 2011 (ECLI:NL:RVS:2011:BP9592) heeft de ABRvS geoordeeld dat het referentieniveau van het omgevingsgeluid op zich niet doorslaggevend wordt geacht voor de beoordeling. Met name de situering van het terrein aan de straat of andere openbare ruimte wordt van belang geacht.

Vóór 2010 was dus het akoestisch klimaat primair en de situering van het terrein secundair van belang voor de beantwoording van de vraag of stemgeluid mag worden uitgesloten van toetsing aan de geluidnormen. Vanaf 2010 werd de situering van het terrein primair en het akoestisch klimaat secundair van belang.

Beoordelen van stemgeluid bij vergunningplichtige situaties

Aangezien de meeste bedrijven onder het Activiteitenbesluit vallen, is er maar weinig jurisprudentie over stemgeluid bij vergunningplichtige situaties. De meest recente, inhoudelijke, uitspraak dateert van 13 juli 2011 (ECLI:NL:RVS:2011:BR1434). Dit betreft

een zaak waarin het college van burgemeester en wethouders, bij de verlening van een milieuv vergunning voor een recreatie-inrichting, heeft overwogen dat stemgeluid buiten beschouwing mag blijven. Zij baseerde deze stelling op paragraaf 6.3.3 van de Handreiking waarin is aangegeven dat stemgeluid in de meeste omstandigheden buiten beschouwing mag blijven. De ABRvS overwoog dat aan de Handreiking geen zelfstandige betekenis toekomt. Het is enkel een hulpmiddel bij het voorkomen en beperken van geluidhinder in het kader van de vergunningverlening. Ook kan geen betekenis worden toegekend aan de omstandigheid dat stemgeluid volgens het Activiteitenbesluit in sommige omstandigheden buiten beschouwing blijft. Uiteindelijk oordeelde de ABRvS dat, in deze situatie, het stemgeluid beschouwd dient te worden. Hierbij werd geen relatie gelegd met het referentieniveau of het type terrein (binnen- of buitenterrein).

Betrekken van stemgeluid bij planologische ontwikkelingen

Het is inmiddels vaste jurisprudentie van de ABRvS (zie bijvoorbeeld ECLI:NL:RVS:2012:BW7620 van 6 juni 2012 en ECLI:NL:RVS:2012:BX6481 van 5 september 2012) dat stemgeluid in het kader van een goede ruimtelijke ordening bij de beoordeling dient te worden betrokken, ongeacht of het stemgeluid volgens het Activiteitenbesluit al dan niet buiten beschouwing mag worden gelaten.

Ten aanzien van de beoordeling van de aanvaardbaarheid van de hoogte van de geluidniveaus vanwege stemgeluid heeft de ABRvS in haar uitspraak van 27 mei 2013 (ECLI:NL:RVS:2013:CA1989) geoordeeld dat hiervoor aansluiting mag worden gezocht bij de geluidnormen uit het Activiteitenbesluit, omdat dit wettelijke normen betreft.

ANDERE BESCHERMINGSMOGELIJKHEDEN TEGEN GELUIDHINDER VAN STEMGELUID?

Behalve de bestuursrechtelijke mogelijkheden volgens de Algemene wet be-

stuursrecht (Wet milieubeheer), staan ook privaatrechtelijke middelen ter beschikking. De omstandigheden moeten dan wel zodanig zijn dat sprake is van een toerekenbare onrechtmatige daad. Daarbij wordt onder andere gekeken naar het al dan niet voldoen aan de voorschriften uit het Activiteitenbesluit, de aard, de ernst en de duur van de hinder en de eventueel veroorzaakte schade. Met name bij horecagelegenheden (stemgeluid van terrassen) kan het strafrechtelijke traject effectief zijn, omdat het veroorzaken van rumoer of burengerucht waardoor de nachtrust kan worden verstoord, strafbaar is. De Algemene Plaatselijke Verordening (APV) biedt maar weinig mogelijkheden omdat zij, behalve voor festiviteiten, geen betrekking heeft op handelingen binnen de inrichting zelf die geluidhinder door stemgeluid kunnen veroorzaken.

GOED GEREGELD?

Hiervoor is ingegaan op de wijze waarop met stemgeluid bij bedrijven wordt omgegaan. Bij planologische ontwikkelingen en bij vergunningplichtige bedrijven moet stemgeluid bij de beoordeling worden betrokken. Als het Activiteitenbesluit van toepassing is, wordt stemgeluid vaak buiten beschouwing gelaten. Als sprake is van een buitenterrein, is stemgeluid zonder beperkingen toegestaan. Ook voor stemgeluid van bezoekers van sport- of recreatie-inrichtingen en kinderen zijn maar weinig beperkingen van toepassing.

Het niet hoeven beschouwen van stemgeluid, houdt niet in dat er ook geen hinder is. Zo kunnen vraagtekens worden geplaatst bij de veronderstelling dat stemgeluid op een buitenterrein opgaat in het heersende omgevingsgeluid. Als bijvoorbeeld sprake is van een druk uitgaansgebied met terrassen, zou het stemgeluid van een individueel terras inderdaad kunnen opgaan in het omgevingsgeluid. Maar wat als dit terras langs een rustige weg ligt in een omgeving waar maar weinig omgevingsgeluid heerst? Dan gaat het stemgeluid zeker niet op in het omgevingsgeluid. Het stemgeluid is dan bij omliggende woningen luid en duidelijk herkenbaar. Juist in die situaties is de hinderbeleving groot, terwijl het Activiteitenbesluit het niet mogelijk maakt om hieraan paal en perk te stellen.

BETERE REGULERING VAN STEMGELUID IN HET ACTIVITEITENBESLUIT

Het Activiteitenbesluit geeft duidelijk aan wanneer stemgeluid moet worden beschouwd. Als het stemgeluid wél moet worden

beschouwd biedt dat een handvat om hinder door stemgeluid te voorkomen of te beperken. Als stemgeluid niet kan worden beschouwd, ontbreekt dit handvat. Een handvat dat in sommige omstandigheden wenselijk is en dat, door een aanpassing van het Activiteitenbesluit, geboden kan worden. Het betreft omstandigheden waar stemgeluid luid en duidelijk herkenbaar is. Zeker op afstanden kleiner dan bijvoorbeeld 30 meter (gebaseerd op de richtafstand voor een categorie 2 bedrijf) kan dit aan de orde zijn. Buiten deze afstand is de kans op hinder aanzienlijk kleiner.

Zo zou in het Activiteitenbesluit een mogelijkheid kunnen worden opgenomen dat het bevoegd gezag een maatwerkvoorschrift kan opleggen om hinder door stemgeluid te voorkomen of te beperken als de standaard voorschriften hierin niet voorzien. Hiervoor zou art. 2.20 van het Activiteitenbesluit kunnen worden uitgebreid met een achtste lid:

8. in afwijking van artikel 2.18, eerste lid, kan het bevoegd gezag bij maatwerkvoorschrift gedragsregels en voorwaarden vaststellen ter beperking van stemgeluid als de afstand tot een gevoelig gebouw kleiner is dan 30 meter.

Voor nieuwe meldingen zou art. 1.11, tweede lid, van het Activiteitenbesluit kunnen worden uitgebreid met sub c waarin wordt verlangd dat een akoestisch onderzoek bij de melding wordt gevoegd als:

c. in de buitenlucht of op een open terrein van een inrichting sprake is van stemgeluid waarbij de afstand tot het dichtstbijzijnde gevoelige object kleiner is dan 30 meter.

Het al bestaande vierde lid maakt het mogelijk om te besluiten dat een akoestisch onderzoek niet nodig is als het aannemelijk is dat de standaard geluidsvoorschriften niet worden overschreden.

De voorgestelde kleine aanpassing van het Activiteitenbesluit geeft het bevoegd gezag, naast de al aanwezige planologische mogelijkheden, een handvat om stemgeluid en de hinder daarvan beter te reguleren. Het gebruiken van dit handvat zal niet altijd eenvoudig blijken. Zo moet worden afgewogen wanneer hiervan gebruik wordt gemaakt en op welke wijze het doel, een aanvaardbaar woon- en leefklimaat, wordt bereikt. Dit kan van geval tot geval worden afgewogen, maar kan ook worden opgenomen in een beleidsregel.

VOORBEELD MAATWERKVOORSCHRIFT

Voor een kinderopvang zou het volgende denkbeeldige maatwerkvoorschrift kunnen worden vastgesteld:

- Het gebruik van de speelplaats is alleen toegestaan tussen 08.00 en 18.00 uur;*
- Het gebruik van de speelplaats is alleen toegestaan als er permanent leiding aanwezig is die corrigerend optreedt naar luidruchtige kinderen;*
- Het langtijdgemiddelde beoordelingsniveau (LAR,LT) vanwege het stemgeluid van de kinderen mag op de gevel van gevoelige gebouwen niet meer bedragen dan 55 dB(A) in de periode tussen 07.00 en 19.00 uur.*

STEMGELUID HOORT ERBIJ

Stemgeluid hoort thuis in onze samenleving. Het geeft sfeer en levendigheid en dat moeten we zo houden. Toch kan stemgeluid ook irritaties oproepen. Vooral als het plaatsvindt in een omgeving waar rust verwacht wordt.

Als het Activiteitenbesluit van toepassing is, zijn er vaak geen mogelijkheden om het stemgeluid te reguleren terwijl dat soms wel gewenst is. Juist voor die situaties biedt een kleine aanpassing van het Activiteitenbesluit een handvat. Niet om het stemgeluid helemaal uit de omgeving te halen, maar om uitwassen te voorkomen.



EEN POTENTIËLE HINDERSITUATIE: EEN GEZELLIG TERRAS IN EEN RUSTIGE OMGEVING