

Notitie

Betreft: Advies N223 HW
Voor: Provincie Zuid-Holland
Datum: 22 februari 2021

Inleiding

De heer C.S. Noordam (TopKrop, Molenlaan 1a te Schipluiden) heeft een zienswijze (d.d. 27 oktober 2020) ingediend tegen het ontwerpbestemmingsplan N223. Hij stelt dat er in 1993 door Gedeputeerde Staten van de Provincie Zuid-Holland (hierna: GS) ten onrechte geen hogere waarde op grond van de Wet geluidhinder (hierna: Wgh) is vastgesteld bij het afgeven van een verklaring van geen bezwaar (hierna: vvgb) voor het bouwplan, het bouwen van een tweede bedrijfswoning aan de Molenlaan 1a te Schipluiden.

Vragen

1. Is het juist dat GS een hogere waarde voor de woning hadden moeten verlenen bij het afgeven van de vvgb?
2. Kan de vraag of GS destijds bij het verlenen van de vvgb verzuimd hebben een hogere waarde vast te stellen nog aan de orde komen in het kader van de procedure tegen het ontwerpbestemmingsplan N223?
3. Is vanwege de werkzaamheden voor het project N223 DV F3 bij de woning sprake van een reconstructie in de zin van de Wgh?
4. Is de provincie op grond van de Wgh verplicht tot het treffen van maatregelen om de geluidsbelasting vanwege het project N223 DV F3 bij de woning te beperken?

Management samenvatting

De Wgh bevat een uitputtende regeling voor de bescherming tegen geluidhinder.¹ Dit betekent dat hogere waarden voor een woning alleen kunnen worden vastgesteld voor gevallen die genoemd worden in de Wgh.

Een hogere waarde kon ten tijde van de afgegeven vvgb op verzoek van Burgemeester en Wethouders (hierna: B&W) door GS worden verleend in het kader van het vaststellen of herzien van een bestemmingsplan en een besluit tot vrijstelling als bedoeld in artikel 19 van de toen geldende Wet op de Ruimtelijke Ordening (hierna: WRO).

De vvgb die destijds is aangevraagd door B&W en op 23 augustus 1993 is afgegeven door GS is een vvgb voor een binnenplanse vrijstelling (artikel 15 WRO) op grond van het bestemmingsplan Buitengebied herziening I. Voor een binnenplanse vrijstelling (artikel 15 WRO) konden GS op grond van de Wgh geen hogere waarde verlenen. Onder deze omstandigheden kan niet worden gezegd dat GS in 1993 een hogere waarde voor de woning Molenlaan 1a hadden moeten verlenen bij het afgeven van deze vvgb voor een binnenplanse vrijstelling.

GS hebben in 1993 bij het afgeven van de vvgb bij B&W aangedrongen op een spoedige herziening van het bestemmingsplan Buitengebied herziening I omdat het plan toen al 17 jaar oud was. Bij een

¹ ABRvS 19 december 2001, ECLI:NL:RVS:2001:AD8822, BR 2002/80 met annotatie van Redactie en Gst. 2002-7158, 10 met annotatie van J.M.H.F. Teunissen; ABRvS 3 juli 2002, ECLI:NL:RVS:2002:AE4878 en ABRvS 21 februari 2007 (Haelen), ECLI:NL:RVS:2007:AZ9014, M en R 2007, 91 met annotatie van J.B. Claassen-Dales.

herziening van een bestemmingsplan hadden GS op verzoek van B&W hogere waarden voor de woning kunnen vaststellen.

Uiteindelijk is het bestemmingsplan Buitengebied herziening I in 2000 herzien. Dat heeft geresulteerd in het bestemmingsplan Buitengebied Noord. Uit dit herziene plan valt af te leiden dat voor woningen die gelegen zijn binnen 250 meter van de as van de Woudseweg (N223) de geluidsbelasting hoger is dan de 50 dB(A). B&W hebben voor de woning Molenlaan 1a geen hogere waarde aangevraagd bij GS.

De stelling dat voor de woning een hogere waarde had moet worden vastgesteld had de heer Noordam in 2000 aan de orde kunnen stellen in de procedure over het bestemmingsplan Buitengebied Noord en kan, gelet op de jurisprudentie van de Afdeling² niet (meer) aan de orde komen in de procedure tegen het ontwerpbestemmingsplan N223.

Nu voor de woning in het verleden geen hogere waarde is vastgesteld en de heersende waarde hoger is dan de voorkeurswaarde (48 dB) is aan de hand van de heersende waarde berekend of vanwege het project N223 DV F3 bij de woning Molenlaan 1a sprake is van een reconstructie in de zin van de Wgh.

Uit bijlage 4 van het akoestisch onderzoek wegverkeerslawaaï Midden Delfland Reconstructie N223 Duurzaam Veilig fase 3 d.d. 8 juli 2019 blijkt dat de geluidsbelasting bij de woning maximaal zal toenemen met 0,33 dB (van een heersende waarde van 56,33 dB naar een toekomstige waarde van 56,66 dB). Deze toename is kleiner dan 2 dB. In het akoestisch onderzoek is daarom op juiste gronden geconcludeerd dat bij de woning Molenlaan 1a geen sprake is van een reconstructie in het kader van de Wgh.

Nu er geen sprake is van een reconstructie in de zin van de Wgh is provincie niet op grond van de Wgh verplicht om bij de woning maatregelen te treffen vanwege de geluidsbelasting van het project N223 DV F3.

Antwoorden

Ad 1. *Is het juist dat GS een hogere waarde voor de woning hadden moeten verlenen bij het afgeven van de vvgb?*

Een hogere waarde op grond van de Wgh kon ten tijde van de afgegeven vvgb op verzoek van B&W door GS worden verleend in het kader van een besluit tot vrijstelling als bedoeld in artikel 19 van de toen geldende WRO. De vvgb die destijds is aangevraagd en op 23 augustus 1993 door GS is afgegeven ziet niet op een vrijstelling in de zin van artikel 19 van de WRO. Het gaat om afgifte van een vvgb: “*ex artikel II 4 van het bestemmingsplan buitengebied*”. Het bestemmingsplan betreft: Buitengebied herziening I dat op 27 november 1976 is vastgesteld. Artikel II 4 bepaalt dat een bedrijf één bedrijfswoning mag hebben. Verder geeft het artikel regels op grond waarvan B&W vrijstelling kunnen verlenen en een tweede bedrijfswoning kunnen toestaan. Ook is bepaald dat vrijstelling slechts kan worden verleend mits GS een vvgb afgeven. Het verzoek om een vvgb zag daarom op een binnenplanse vrijstelling (artikel 15 WRO).

Onder deze omstandigheden kan niet worden gezegd dat GS in 1993 een hogere waarde voor de woning hadden moeten verlenen bij het afgeven van de vvgb.

Toelichting

² Vgl. ABRvS 22 april 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BI1844, r.o. 2.5.1, ABRvS 16 maart 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BP7821, r.o. 2.2.3.

Voor het bouwen van de tweede bedrijfswoning aan de Molenlaan 1 (de huidige woning aan de Molenlaan 1 a) te Schipluiden is in 1993 een vvgv aangevraagd bij GS.

Het aanvraagformulier voor de afgifte van een vvgb d.d. 7 juni 1993 (ontvangen 10 juni 1993) is ingediend door B&W van de gemeente Schipluiden (ondertekend door de secretaris en de burgemeester). Achter A is aangekruist dat het gaat om een verzoek om afgifte van een vvgb: *“ex artikel II 4 van het bestemmingsplan buiten gebied”*. Het bestemmingsplan betreft: Buitengebied herziening I dat op 27 november 1976 is vastgesteld (en goedgekeurd op 16 februari 1977). Artikel II 4 bepaalt dat een bedrijf één bedrijfswoning mag hebben. Verder geeft het artikel regels op grond waarvan B&W vrijstelling kunnen verlenen en een tweede bedrijfswoning kunnen toestaan. Ook is bepaald dat vrijstelling slechts kan worden verleend mits GS een vvgb afgeven. Het verzoek om een vvgb zag daarom op een binnenplanse vrijstelling (artikel 15 WRO).

Achter A is niet aangekruist dat het gaat om verzoek om een vvgb ex artikel 19 WRO. Dit alles duidt erop dat de vvgb destijds niet is aangevraagd voor een vrijstelling als bedoeld in artikel 19 van de WRO.

Op het aanvraagformulier achter D, onder 1 staat achter aanvrager: *“P. Noordam”*. Verder staat onder D, onder 4, achter omschrijving (bouw)werk: *“oprichten tweede bedrijfswoning”* en achter 6, ligging (bouw)perceel plaatselijk/kadastraal bekend: *“Molenlaan 1 sectie G nr. 1345”*.

Op het aanvraagformulier is onder K, gegevens milieu-aspecten, achter 1. Geluidhinder het bouwplan is gesitueerd in een zone van de Wet Geluidhinder de Luchtvaartwet, een kruisje gezet bij ja en aangegeven: *“Zie bijgevoegd rapport van Dorsser”*. Onder Bijlagen is aangegeven: *“rapport van Dorsser d.d. 15 april 1993”*.

In het rapport d.d. 15 april 1993 ‘Akoestisch onderzoek voor nieuwbouwwoning aan de Molenlaan te Schipluiden’ opgesteld door Dorsser raadgevende ingenieurs staat dat de woning zal worden gebouwd in de zone van de Woudseweg (p. 3), dat de geluidsbelasting vanwege de weg op de woning ten hoogste maximaal 55 dB(A) bedraagt en dat de grenswaarde van 50 dB(A) met 5 dB(A) wordt overschreden (p. 6). Op p. 7 onder resultaten van de berekeningen staat: *“Voor de overschrijding van de grenswaarde dient door Gedeputeerde Staten een hogere waarde te worden vastgesteld.”*

Op 23 augustus 1993 hebben GS de vvgb verleend. Daaruit blijkt dat de vvgb is verleend voor *“art. II lid 4 van het bestemmingsplan buitengebied 1^e herz.”* In de vvgb doen GS het dringende beroep aan B&W om het bestemmingsplan Buitengebied herziening I zo spoedig mogelijk te herzien. Daarbij wijzen zij op hun brief van 23 juni 1992 waarbij zij al eerder hebben aangedrongen om het bestemmingsplan te herzien.

De Wgh bevat een uitputtende regeling voor de bescherming tegen geluidhinder.

Zie: ABRvS 19 december 2001, ECLI:NL:RVS:2001:AD8822, BR 2002/80 met annotatie van Redactie en Gst. 2002-7158, 10 met annotatie van J.M.H.F. Teunissen; ABRvS 3 juli 2002, ECLI:NL:RVS:2002:AE4878 en ABRvS 21 februari 2007 (Haelen), ECLI:NL:RVS:2007:AZ9014, M en R 2007, 91 met annotatie van J.B. Claassen-Dales.

Dit betekent dat de normen van de Wgh alleen in acht genomen moeten worden en hogere waarden voor een woning alleen kunnen worden vastgesteld, voor de in de Wgh genoemde gevallen.

Op grond van de ten tijde van het afgeven van de vvgb geldende Wgh³ was een gemeente bij de vaststelling of herziening van een bestemmingsplan dat zag op het realiseren van een woning op gronden gelegen binnen de zone van een weg in de zin van de wet (artikel 74 en 75 Wgh) verplicht om de voorkeurswaarde in acht te nemen (artikel 76, eerste lid Wgh). Hogere waarden konden bij de vaststelling of herziening van een bestemmingsplan in acht worden genomen voor zover GS hogere waarden hadden vastgesteld (artikel 76, tweede lid, onder a Wgh) of deze door GS redelijkerwijs zouden worden vastgesteld omdat deze noodzakelijk waren vanwege een vaststelling of herziening van het plan in afwijking van het ontwerp zoals dat ter inzage had gelegen (artikel 76, tweede lid, onder b Wgh).

Op verzoek van B&W konden GS een hogere waarde vaststellen (artikel 82a, eerste lid Wgh). Bij een verzoek om een hogere waarde moesten de resultaten van akoestisch en verkeerskundig onderzoek zijn gevoegd (artikel 82a, tweede lid Wgh).

Ook bij het nemen van een besluit tot vrijstelling als bedoeld in artikel 19 van de WRO dat zag op het realiseren van een woning op gronden gelegen binnen de zone van een weg, moest de voorkeurswaarde in acht worden genomen (artikel 76a, eerste lid Wgh). Wanneer op verzoek van B&W door GS een hogere waarde was vastgesteld, dan moesten GS bij het nemen van hun beslissing over het verlenen van een vvgb ten behoeve van het besluit ex artikel 19 WRO die hogere waarde in acht nemen.

Ook de verplichting tot het doen van een akoestisch onderzoek gold destijds bij het voorbereiden van de vaststelling of een herziening van een bestemmingsplan of een besluit tot vrijstelling als bedoeld in artikel 19 van de WRO (artikel 77).

Uit dit uitputtende systeem van de Wgh volgt dat ten tijde van de afgifte van de onderhavige vvgb de Wgh wel van toepassing was op een vrijstelling ex artikel 19 WRO maar niet op een vrijstelling als bedoeld in artikel 15 WRO (de binnenplanse vrijstelling) en evenmin op een vrijstelling als bedoeld in artikel 17 WRO (tijdelijke vrijstelling) of een bouw- en aanlegvergunning als bedoeld in artikel 16 WRO.

Onder deze omstandigheden kan niet worden gezegd dat GS destijds bij het verlenen van de vvgb “*ex artikel 11.4 van het bestemmingsplan buiten gebied*” verzuimd hebben om voor de te bouwen tweede bedrijfswoning aan de Molenlaan 1a te Schipluiden een hogere waarde vast te stellen.

Zoals gezegd hebben GS in 1993 bij het afgeven van de vvgb er bij B&W van Schipluiden op aangedrongen om het bestemmingsplan Buitengebied herziening I zo spoedig mogelijke te herzien. De reden van de dringendheid was volgens opgave van de gemeente gelegen in het feit dat het bestemmingsplan dateerde uit 1976 en toen al 17 jaar oud was. Bij een dergelijke herziening van het bestemmingsplan hadden de normen van de Wgh in acht genomen kunnen worden genomen. Daarbij hadden GS op verzoek van B&W alsnog een hogere waarde voor de woning kunnen vaststellen.

Uiteindelijk is het bestemmingsplan Buitengebied herziening I in 2000 herzien. Dat heeft geresulteerd in het bestemmingsplan Buitengebied Noord. Uit paragraaf 9.1.2 van bestemmingsplan Buitengebied Noord blijkt dat destijds voor de Woudseweg (N223) is berekend op welke afstand uit de wegas de verschillende grenswaarden van de Wgh worden bereikt. In tabel 9.2 (op p. 50) kunnen de afstanden waarop de geluidcontouren zijn gelegen voor de Woudseweg (N223) worden afgelezen. Daaruit blijkt dat de 50 dB(A)-contour is gelegen op een afstand van 250 meter. De 55dB(A)-contour is gelegen op een afstand 126 meter en de 60 dB(A)-contour op een afstand van 52 meter. Hieruit

³ De Wet van 19 mei 1993, Stb. 1993, 336, inwerking getreden op 1 augustus 1993.

volgt dat op een afstand van meer dan 250 meter van de as van de weg de geluidsbelasting vanwege de Woudseweg (N223) niet meer dan 50 dB(A) bedraagt. Hieruit valt af te leiden dat voor woningen die gelegen zijn binnen 250 meter van de weg de geluidsbelasting hoger is dan de 50 dB(A), voorkeurswaarde van de Wgh.

Op p. 60 van de toelichting bij bestemmingsplan Buitengebied Noord staat:

“Alle benodigde verzoeken hogere waarden zijn inmiddels vastgesteld en verwerkt in het bestemmingsplan. Er is een verzoek hogere waarde vastgesteld voor nieuwe agrarische bedrijfswoningen. Daarbij wordt gewezen op artikel 13, lid 5, sub n. Een verzoek voor overige woningen is niet noodzakelijk, aangezien nieuwe woningen niet zijn toegestaan.”

Artikel 13, lid 5, sub n bepaalt dat de afstand van een woning tot de as van de Woudseweg vanwege de Wgh tenminste 250 meter dient te bedragen.

Voor de woning Molenlaan 1a is in 2000 in het kader van het bestemmingsplan Buitengebied Noord geen hogere waarde vastgesteld.

Ad 2. *Kan het argument dat GS destijds bij het verlenen van de vvvg verzuimd hebben een hogere waarde vast te stellen nog aan de orde komen in het kader van de procedure tegen het ontwerpbestemmingsplan N223?*

De vraag of voor een woning een hogere waarde moet worden vastgesteld, moet aan bod komen in de procedure tegen het bestemmingsplan dat die woning mogelijk maakt.

Vgl. ABRvS 22 april 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BI1844, r.o 2.5.1, ABRvS 16 maart 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BP7821, r.o 2.2.3.

De vraag of voor de onderhavige woning een hogere waarde had moeten worden vastgesteld, had in 2000 door de heer Noordam aan de orde kunnen worden gesteld in de procedure over het bestemmingsplan Buitengebied Noord in 2000. Zoals hiervoor onder Ad 1 is toegelicht is bij dat bestemmingsplan berekend op welke afstand vanaf de as van de Woudseweg de verschillende grenswaarden van de Wgh worden bereikt. De vraag of voor de woning Molenlaan 1a een hogere waarde had moeten worden vastgesteld kan daarom niet (meer) aan de orde komen in de procedure tegen het ontwerpbestemmingsplan N223.

Ad 3. *Is vanwege de werkzaamheden voor het project N223 DV F3 bij de woning sprake van een reconstructie in de zin van de Wgh?*

Artikel 1 van de huidige Wgh bevat de volgende definitie:

“Reconstructie van een weg: een of meer wijzigingen op of aan een aanwezige weg ten gevolge waarvan uit akoestisch onderzoek als bedoeld in artikel 77, eerste lid, onder a, en artikel 77, derde lid, blijkt dat de berekende geluidsbelasting vanwege de weg in het toekomstig maatgevende jaar zonder het treffen van maatregelen ten opzichte van de geluidsbelasting die op grond van artikel 100 dan wel het bepaalde krachtens artikel 100b, aanhef en onder a, als de ten hoogste toelaatbare geluidsbelasting geldt met 2 dB of meer wordt verhoogd;”

Bij het beoordelen van de vraag of sprake is van een reconstructie in de zin van de Wgh dient te worden uitgegaan van een fysieke wijziging van de weg en de gevolgen die deze wijziging met zich brengt voor de geluidsbelasting.

Daarbij dient de berekende geluidsbelasting vanwege de weg in het toekomstig maatgevende jaar zonder het treffen van maatregelen te worden vergeleken met de geluidsbelasting die op grond van artikel 100 dan wel het bepaalde krachtens artikel 100b, aanhef en onder a, als de ten hoogste toelaatbare geluidsbelasting geldt.

Het eerste lid van artikel 100 bepaalt dat de ten hoogste toelaatbare geluidsbelasting vanwege een te reconstrueren weg, van de gevel van woningen binnen de zone 48 dB is.

Als voor de woning eerder een hogere waarde is vastgesteld dan 48 dB, en de heersende waarde hoger is dan 48 dB, dan geldt de laagste van de volgende twee waarden als de ten hoogste toelaatbare: de heersende waarde of de eerder vastgestelde waarde. Dit volgt uit het tweede lid van artikel 100.

In dit geval is voor de woning Molenlaan 1a niet eerder een hogere waarde vastgesteld. Daarom is artikel 100, tweede lid niet van toepassing.

Het derde lid van artikel 100 bepaalt dat ingeval de weg op 1 januari 2007 aanwezig, in aanleg of geprojecteerd was en niet eerder een hogere waarde voor de ten hoogste toelaatbare geluidsbelasting vanwege de te reconstrueren weg is vastgesteld dan 48 dB, en de heersende waarde hoger is dan 48 dB, dat dan de heersende waarde geldt als de ten hoogste toelaatbare geluidsbelasting vanwege de te reconstrueren weg, van de gevel van woningen binnen de zone die op 1 januari 2007 aanwezig, in aanbouw of geprojecteerd waren.

In dit geval was de weg (de Woudseweg) op 1 januari 2007 aanwezig. Ook geldt dat voor de woning niet eerder een hogere waarde vanwege deze weg is vastgesteld. Daarom is onderzocht wat de heersende waarde is bij de woning.

In het rapport akoestisch onderzoek wegverkeerslawaaï Midden Delfland Reconstructie N223 Duurzaam Veilig fase 3 d.d. 8 juli 2019 is voor de woning Molenlaan 1a op verschillende waarneempunten de heersende waarde berekend. De rekenresultaten zijn te vinden in bijlage 4. Daaruit blijkt dat de laagste berekende heersende waarde 48,12 dB is en de hoogste berekende heersende waarde 57,79 dB is. Deze heersende waarden zijn hoger dan 48 dB. En daarom geldt voor de woning de heersende waarde als de ten hoogste toelaatbare geluidsbelasting.

Uit bijlage 4 blijkt verder dat voor de woning Molenlaan 1a is berekend dat de geluidsbelasting maximaal zal toenemen met 0,33 dB (van een heersende waarde van 56,33 dB naar een toekomstige waarde van 56,66 dB). Deze toename is kleiner dan (afgerond) 2 dB. In het akoestisch onderzoek is daarom op juiste gronden geconcludeerd dat bij de woning Molenlaan 1a geen sprake is van een reconstructie in het kader van de Wet geluidhinder.

Ad 4 *Is de provincie op grond van de Wgh verplicht tot het treffen van maatregelen om de geluidsbelasting vanwege het project N223 DV F3 bij de woning te beperken?*

Nu er geen sprake is van een reconstructie in de zin van de Wgh is provincie niet op grond van de Wgh verplicht om bij de woning maatregelen te treffen vanwege de geluidsbelasting van het project N223 DV F3.

Dit neemt niet weg dat op andere gronden toch besloten kan worden om maatregelen te treffen om de geluidsbelasting bij de woning te reduceren. In de ter hand gestelde stukken wordt het treffen van geluidmaatregelen op basis van het Actieplan Geluid als mogelijkheid genoemd. Stel dat dit een optie is (op de grond van de ter hand gestelde stukken kan ik dit niet beoordelen), dan zou deze optie precedenten kunnen scheppen voor de overige woningen langs de weg die beoordeeld zijn in het rapport akoestisch onderzoek wegverkeerslawaaï Midden Delfland Reconstructie N223 Duurzaam Veilig fase 3 d.d. 8 juli 2019 als sprake is van gelijke gevallen. Van gelijke gevallen is sprake voor zover voor de bouw van die overige woningen door B&W destijds ook een vvgb: “ex artikel II 4 van het bestemmingsplan buitengebied” bij GS is aangevraagd en geen hogere waarden zijn vastgesteld. Informatie hierover ontbreekt in de ter beschikking gestelde stukken. Of het risico van precedentwerking zich voor zou kunnen doen, kan op basis van de ter hand gestelde stukken daarom niet worden beoordeeld.