PELS RIJCKEN

Notitie

voor	[redacted] (Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat)
van	[redacted] en [redacted]
datum	26 oktober 2020
inzake	Notitie bouwstenen cumulatie luchtvaartlawaai
zaaknr	11014127

1 Inleiding

Het ontwerp van de Aanvullingsregeling geluid Omgevingswet en de bijbehorende nota van toelichting hebben ter consultatie gelegen. In de Aanvullingsregeling zijn regels opgenomen voor de berekening van het gecumuleerde geluid. De aangepaste rekenregels hebben tot gevolg dat het geluid van luchtvaart zwaarder mee gaat wegen in het gecumuleerde geluid, dan nu het geval is.

Op 13 juli 2020 hebben wij een juridische opinie uitgebracht over de consequenties van deze aangepaste rekenregels in relatie tot de Miedema-tabel. In navolging op deze opinie heeft u mij gevraagd om bouwstenen voor de onderbouwing van de aanvaardbaarheid van de cumulatieve geluidsbelasting bij nieuwe woonbebouwing, indien deze volgens de Miedema-tabel kwalificeert als “zeer slecht”, “slecht” of “tamelijk slecht”.

In deze notitie volgt eerst een analyse van bestaande wet- en regelgeving, beleid en rechtspraak. De voorwaarden voor het toestaan van hogere geluidsbelastingen onder huidige wet- en regelgeving kunnen dienen ter inspiratie voor de onderbouwing van de aanvaardbaarheid van een hogere cumulatieve geluidsbelasting onder de Omgevingswet. De aanknopingspunten die wij vinden in de bestaande wet- en regelgeving worden vervolgens toegepast op de drie door u aangeleverde casussen.

2 Aanknopingspunten wet- en regelgeving/ beleid/ rechtspraak

2.1 Beleid belang woningbouw

De Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR) wijst op de regionale verschillen op de woningmarkt. De SVIR formuleert de volgende doelstelling voor een goed werkende woningmarkt: voldoende omvang, kwaliteit en differentiatie van de woningvoorraad. De programmering wordt overgelaten aan provincies en (samenwerkende) gemeenten.

Alle werkzaamheden worden verr cht op grond van een overeenkomst van opdracht met de naamloze vennootschap Pels Rijcken & Droogleever Fortuijn N.V., gevestigd te Den Haag en ingeschreven in het Handelsregister onder nr. 27283716. Op de overeenkomst zijn de algemene voorwaarden van Pels Rijcken & Droogleever Fortuijn N.V. van toepassing die zijn gedeponeerd ter griffie van de rechtbank Den Haag onder nr. 36/2020. De algemene voorwaarden bevatten een aansprakelijkhe dsbeperking. De algemene voorwaarden worden op verzoek toegezonden en zijn te raadplegen op www.pelsrijcken.nl. Kwalite tsrekening notariaat NL72ABNA0213013495.

De SVIR laat al wel zien dat sprake is van een forse woningbouwopgave voor bijvoorbeeld de metropoolregio Amsterdam, regio Utrecht en de Zuidelijke Randstad.

Het Rijk heeft verschillende woondeals gesloten met de regio's waar de woningmarkt gespannen is. Het gaat om Metropoolregio Amsterdam, Regio Utrecht, Regio Arnhem-Nijmegen, Zuidelijke Randstad, Regio Eindhoven en stad Groningen. In de woondeals staan afspraken over het versnellen van bestaande woningbouwplannen, het vinden van toekomstige woningbouwlocaties, het functioneren van de woningmarkt en het faciliteren van de groei.

De provincie Noord-Holland beschrijft in de Omgevingsvisie NH2050 de grote woningbouwopgave, met name binnen de Metropoolregio Amsterdam. Een vergelijkbaar beeld volgt uit het beleid van de diverse gemeenten.

> Zie o.a. de Woonagenda 2025 van de gemeente Amsterdam, Woonbeleidsprogramma Haarlemmermeer 2019-2025 en Woonagenda 2020-2023 van de gemeente Amstelveen.

Het belang van de realisatie van woningen in de regio rondom Schiphol wordt, kortom, op Rijks-, provinciaal en gemeentelijk niveau onderschreven.

2.2 Luchthavenindelingbesluit Schiphol

Het Luchthavenindelingbesluit wijst diverse gebieden aan (LIB 1 tot en met LIB 5) met beperkingen ten aanzien van de bestemming en het gebruik van gronden met het oog op de veiligheid en geluidsbelasting.

Artikel 2.2.1c van het Luchthavenindelingbesluit bepaalt dat op binnen de LIB 4-contour met het oog op geluidsbelasting geen geluidgevoelige gebouwen zijn toegestaan, behoudens:

> "**a.** bestaand gebruik van een geluidgevoelig gebouw;
> **b.** toevoeging binnen bestaand stedelijk gebied van niet meer dan 25 woningen per bouwplan of binnen lintbebouwing van niet meer dan 3 woningen per bouwplan;
> **c.** een geluidgevoelig gebouw ter vervanging van een bestaand geluidgevoelig gebouw, mits van gelijke aard en gelijke schaal en onder de voorwaarde dat het te vervangen gebouw wordt verwijderd of dat de functie en bestemming van het te vervangen gebouw wordt omgezet naar niet-geluidgevoelig;
> **d.** herstructurering van een bestaand stedelijk gebied, indien dit niet leidt tot een toename met meer dan 25 woningen en indien dit niet leidt tot een toename van de capaciteit van andere geluidgevoelige gebouwen binnen dit gebied;
> **e.** nieuwbouw van een bedrijfswoning, voor zover de noodzaak daarvan is aangetoond."

Deze uitzonderingen dienen de flexibiliteit en decentrale afwegingsruimte om lokaal verpaupering tegen te gaan en de leefbaarheid te waarborgen:

> "De wijzigingen in de regels voor dit beperkingengebied zijn er op gericht om gemeenten meer flexibiliteit te bieden om lokale leefbaarheidproblemen aan te pakken. Er blijven beperkingen gelden voor nieuwe geluidgevoelige gebouwen. Gemeenten krijgen binnen de gestelde beperkende regels meer eigen verantwoordelijkheid voor de afweging van de belangen ten aanzien van kleinschalige projecten die noodzakelijk worden geacht voor de lokale leefbaarheid. De extra flexibiliteit is nadrukkelijk bedoeld voor noodzakelijk geachte ontwikkelingen ten dienste van de lokale leefbaarheid. De regio ontwikkelt een gedegen aanpak om de (toekomstige) bewoners in een zo vroeg mogelijk stadium deugdelijk en objectief te informeren over geluidbelasting en mogelijke hinder door vliegtuiggeluid ter plaatse door de aanwezigheid van de luchthaven Schiphol. De regio ontwikkelt tevens een gedegen aanpak voor de afhandeling van klachten. Voor beide wordt gebruik gemaakt van bestaande structuren."
>
> Zie Stb. 2017, 402.

Artikel 2.2.1d van het Luchthavenindelingbesluit bepaalt dat binnen de LIB 5-contour buiten bestaand stedelijk gebied geen nieuwe woningbouwlocaties zijn toegestaan. Uit de nota van toelichting blijkt dat op die manier voldoende ruimte wordt gelaten aan de ontwikkeling van de mainport Schiphol en de realisatie van woningbouw.

> "Binnen het ruimtelijk afwegingsgebied (voorheen 20Ke) zijn de regels er op gericht om enerzijds voldoende ruimte te laten voor de ontwikkeling van de mainport Schiphol en anderzijds om (woningbouw)ontwikkelingen mogelijk te maken. Beide zijn van nationaal belang. Er zal terughoudendheid betracht moeten worden wat betreft woningbouwmogelijkheden op plaatsen in de omgeving van de luchthaven waar dat uit een oogpunt van geluid en groepsrisico minder wenselijk is. Tevens wordt hiermee woningbouw vermeden op plaatsen waar dat ook omwille van het gebruik van Schiphol niet wenselijk is. Dit sluit aan bij het gehanteerde principe om zo min mogelijk over dichtbebouwd stedelijk gebied te vliegen.
>
> Vanwege bovenstaande dient het buitengebied gevrijwaard te blijven van nieuwe woningbouwlocaties. «Buitengebied» betreft het gebied buiten het bestaand stedelijk gebied (BSG). Dit rijkskader laat de provincie afwegingsruimte om beperkt één of enkele woningen in het buitengebied toe te staan binnen door de provincie gestelde voorwaarden."
>
> Zie Stb. 2017, 402.

Kortom: het Luchthavenindelingbesluit bevat verschillende aanknopingspunten voor de onderbouwing van de aanvaardbaarheid van woningbouw in een omgeving, die zwaar(der) wordt belast door luchtvaartlawaai. Denk aan het bouwen van een beperkt aantal woningen, in bestaand stedelijk gebied, ten dienste van de lokale leefbaarheid.

Daarbij is van belang dat de (toekomstige) bewoners in een zo vroeg mogelijk stadium worden geïnformeerd over de geluidsbelasting en mogelijke hinder door vliegtuiggeluid door de aanwezigheid van de luchthaven Schiphol.

2.3 Provinciale Ruimtelijke Verordening Noord-Holland

In de Provinciale Ruimtelijke Verordening van Noord-Holland is bepaald dat voor gronden binnen de 20 Ke-contour (thans: LIB 5) een bestemmingsplan slechts kan voorzien in nieuwe woningen binnen het bestaand stedelijk gebied. De verordening verwijst voor de uitleg van het begrip bestaand stedelijk gebied naar artikel 1.1.1 eerste lid onder h, van het Besluit ruimtelijke ordening (Bro). Dit artikellid definieert het begrip als volgt:

> "bestaand stedenbouwkundig samenstel van bebouwing ten behoeve van wonen, dienstverlening, bedrijvigheid, detailhandel of horeca, alsmede de daarbij behorende openbare of sociaal culturele voorzieningen, stedelijk groen en infrastructuur".

Er is een aantal uitzonderingen gemaakt op de hoofdregel dat gebouwd moet worden binnen bestaand stedelijk gebied: Ruimte voor Ruimte-regeling, specifieke categorie huisvesting (bijv. mantelzorg of andere specifieke doelgroepen), regeling nieuwe landgoederen, bedrijfswoningen en kleinschalige ontwikkelingen. Deze uitzonderingen bieden voor reguliere woningbouw geen uitkomst. Een bestemmingsplan kan ook voorzien in nieuwe woningen buiten bestaand stedelijk gebied als een verklaring van geen bezwaar als bedoeld in artikel 8.9 van de Wet Luchtvaart is verleend.

> Wij kennen geen voorbeelden van een verklaring van geen bezwaar voor het toestaan van woningen buiten bestaand stedelijk gebied, alleen voor het toestaan van meer dan 25 woningen binnen bestaand stedelijk gebied.
>
> Een voorbeeld van een dergelijke verklaring van geen bezwaar betreft een ontwikkeling van 32 woningen in het centrum van Rijsenhout. Het bouwplan ligt binnen LIB 4, waardoor maximaal 25 woningen zijn toegestaan. De verklaring van geen bezwaar wordt afgegeven, omdat sprake is van bijzondere omstandigheden. Het voormalige bedrijventerrein ligt midden in het dorpscentrum. Op het terrein is al jarenlang sprake van leegstand, waardoor verval is opgetreden. Invulling van het terrein met nieuwe bedrijven is niet langer haalbaar. Het combineren van woningen met andere functies, zoals winkels en horeca, was bovendien niet realistisch, omdat de bestaande voorzieningen al onder druk staan. Het afwijzen van de aanvraag zou blijkens de verklaring onevenredig zijn. De noodzakelijke kwalitatieve ontwikkeling van het gebied zou daardoor onmogelijk worden gemaakt.
>
> Zie: de verklaring van geen bezwaar, die op grond van artikel 8.9 Wet luchtvaart aan het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Haarlemmermeer is verleend, d.d. 1 mei 2017 (https://haarlemmermeergemeente.nl/file/6834/download).

Kortom: in de onderbouwing van de aanvaardbaarheid van woningbouw in een omgeving, die zwaar(der) wordt belast door luchtvaartlawaai, kan worden gewezen op de realisatie van deze woningen in bestaand stedelijk gebied.

2.4 Gemeentelijk beleid LIB 4 en LIB 5

Diverse gemeenten hebben beleid geformuleerd over de wijze waarop in een bestemmingsplan woningbouw mogelijk wordt gemaakt binnen de LIB 4 of LIB 5 contour. Hieronder is een voorbeeld opgenomen.

> Beleidsregel wonen en vliegen 20 Ke-contour Schiphol Noord-Holland en bijvoorbeeld de daarop gebaseerde Beleidsregel wonen en vliegen LIB5 (voorheen 20 Ke) contour Schiphol van de gemeente Uithoorn en Beleidsregel wonen en vliegen 20 Ke—contour Schiphol van de gemeente Haarlemmermeer:
>
> *"1. Uitgangspunt is dat bij de afweging van de belangen die met de beoogde woningbouw gemoeid zijn, als bedoeld in artikel 2, eerste lid, onderdeel d, onderscheid wordt gemaakt tussen een ontwikkeling binnen de 20 Ke-contour, maar buiten de LIB 4-contour en een ontwikkeling binnen de LIB 4-contour.*
> *2. Uitgangspunt is dat in de toelichting bij een bestemmingsplan dat woningbouw in de LIB 4-contour mogelijk maakt, wordt beschreven dat de voorgenomen woningbouw wordt gerealiseerd met het oog op de lokale leefbaarheid, waarbij gebruik kan worden gemaakt van de criteria voor leefbaarheid en lokale vitaliteit:*
> *a. de kwaliteit van het leefmilieu vanwege de gezondheid, veiligheid en vermindering van hinder, mede in relatie met andere verstorende bronnen dan de luchtvaart;*
> *b. de kwaliteit van de sociale leefomgeving, voor zover het buurt- of wijkgebonden voorzieningen betreft;*
> *c. de kwaliteit van de fysieke leefomgeving, bijvoorbeeld om verpaupering en verrommeling met een negatieve uitwerking op de directe omgeving tegen te gaan;*
> *d. een groot en urgent maatschappelijk belang, bijvoorbeeld te acute behoefte aan tijdelijke opvang van asielzoekers.*
> *3. Uitgangspunt is dat in de toelichting bij een bestemmingsplan dat woningbouw in de 20 Ke-contour maar buiten de LIB 4-contour mogelijk maakt, de relevantie van de betreffende woningbouw in de 20 Ke contour wordt beschreven, waarbij afhankelijk van de specifieke omstandigheden van het geval de volgende aspecten worden afgewogen:*
> *a. de regionale woningbouwmarkt en regionale woningbouwopgave;*
> *b. de kwaliteit van de locatie;*
> *c. elementen van lokale leefbaarheid en vitaliteit."*

Dit beleid bevat, kortom, verschillende aanknopingspunten voor de realisatie van woningen in een omgeving die zwaar wordt belast door luchtvaartlawaai. Denk aan het

belang van de lokale leefbaarheid, de regionale woningbouwmarkt, de woningbouwopgave en de kwaliteit van de locatie.

2.5 *Gemeentelijk beleid hogere waarden*

Veel gemeenten kennen beleid over de toepassing van de bevoegdheid om hogere waarden vast te stellen.

> Zie: artikel 110a, eerste lid, Wgh.

Dit beleid stelt voorwaarden aan het gebruik van deze bevoegdheid. Denk aan de volgende voorwaarden:

- de aanwezigheid van één geluidsluwe of stille zijde;
- (cumulatieve) binnenwaarde van 33 of 35 dB(A);
- stille buitenruimte;
- situering van de verblijfsruimten en slaapkamer.

> Zie in dit kader bijvoorbeeld het beleid hogere waarden van de gemeenten Zaanstad, Amsterdam, Haarlem en Alkmaar.

De gemeente Amsterdam noemt concrete woningen, waar niet voldaan hoeft te worden aan de eis van een stille zijde. Het gaat dan bijvoorbeeld om doelgroepwoningen (jongeren en jongvolwassenen). Ter toelichting wordt erop gewezen dat jongeren minder hinder ervaren van lawaai, vaker verhuizen en sprake is van kleine woningen met een eenzijdig georiënteerde gevel.

Kortom: de aanvaardbaarheid van woningbouw in een omgeving met een hoge geluidsbelasting, wordt in het beleid hogere waarden onderbouwd door te wijzen op het type woning, de aanwezigheid van een geluidsluwe zijde, een (cumulatieve) binnenwaarde van 33 of 35 dB(A), de aanwezigheid van een stille buitenruimte en de situering van de verblijfsruimten en slaapkamer.

2.6 Interimwet Stad en Milieubenadering

De Interimwet Stad en Milieubenadering (ISM) biedt de mogelijkheid om af te wijken van bestaande geluidsnormen. Hoewel niet van toepassing op luchtvaartlawaai, kunnen de (motiverings)eisen in deze wet wel dienen ter inspiratie van de onderbouwing van een “zeer slecht” cumulatief geluidsniveau.

Op grond van artikel 2, sub a, ISM kan worden afgeweken van deze maximaal toelaatbare waarde. Daartoe zijn de volgende drie stappen doorlopen:

Stap 1: onderzoeken in hoeverre bronmaatregelen bij de 'veroorzaker' van industrielawaai mogelijk zijn.

Stap 2: onderzoeken van alle mogelijkheden onder bestaande wet- en regelgeving.

Stap 3: afwijken van een milieunorm, waarbij compenserende maatregelen worden getroffen, teneinde een optimale leefomgevingskwaliteit te waarborgen (Stap 3-besluit).

Artikel 4, eerste lid, sub d, ISM waarborgt de binnenwaarde van 33 dB in de toekomstige woningen. Artikel 6 ISM bevat daarnaast eisen voor de motivering van het Stap 3-besluit. Het gaat, voor zover hier relevant, om een beschrijving van:

> "**e.** de overwegingen met betrekking tot het beperken en voorzover nodig compenseren van de nadelige gevolgen voor het milieu veroorzaakt door de afwijking van een milieukwaliteitsnorm of een ander wettelijk voorschrift".

Een cruciaal onderdeel van het Stap 3-besluit zijn de compenserende maatregelen. Voorbeelden van compenserende maatregelen zijn het toepassen van extra geluidsisolatie bij geluidsbelaste gevels, geluidluwe buitenruimte, lagere EPC norm en hoge kwaliteitseisen aan de beeldkwaliteit van bebouwing.

> Zie AbRvS 18 mei 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BQ4922, r.o. 2.8.4 en AbRvS 22 december 2019, ECLI:NL:RVS:2010:BO8297, 2.8.3.

Kortom: de ISM laat zien dat in de onderbouwing kan worden gewezen op diverse maatregelen, die de nadelige gevolgen voor het milieu compenseren.

2.7 Zeehavennorm

De Wgh biedt de mogelijkheid om binnen de zone van een industrieterrein met zeehavengebonden activiteiten nieuwe woningen toe te staan met een geluidsbelasting van maximaal 60 dB(A). Daarbij dient voldaan te worden aan de volgende voorwaarden:

1. De nieuw te bouwen woningen liggen binnen een bestaande zone van een industrieterrein met activiteiten die zeehavengebonden zijn en die noodzakelijkerwijs in de open lucht plaatsvinden.
2. Er dient sprake te zijn van:
   a. een herstructurering, of
   b. een planmatige verdichting van een bestaand woongebied, of
   c. realisatie aansluitend aan het bestaande woongebied, waarbij slechts sprake is van een beperkte uitbreiding van een bestaand woongebied.

   Zie artikel 60 Wgh. Na inwerkingtreding van de Omgevingswet is

toepassing van de zeehavennorm ook mogelijk in een gebied dat wordt getransformeerd (artikel 5.78x lid 1, onder c en onder 3, Besluit kwaliteit leefomgeving).

Kortom: de zeehavennorm laat zien dat kan worden gewezen op het feit dat sprake is van een herstructurering, een planmatige verdichting van een bestaand woongebied of de realisatie aansluitend aan het bestaande woongebied, waarbij slechts sprake is van een beperkte uitbreiding van een bestaand woongebied.

3 Rechtspraak methode Miedema

In de rechtspraak wordt beoordeeld of een nieuwe woning kan worden gerealiseerd, waarbij rekening wordt gehouden met de gecumuleerde geluidsbelasting ter plaatse. De aanvaardbaarheid van deze gecumuleerde geluidsbelasting wordt op verschillende manieren onderbouwd:

- De gecumuleerde geluidsbelasting is lager dan de maximale ontheffingswaarde uit de Wet geluidhinder:

  "Ter zitting heeft het college te kennen gegeven dat, nu in de wet geen vaste geluidwaarde is opgenomen voor cumulatie, hij is uitgegaan van de maximale ontheffingswaarde van 63 dB voor wegverkeerslawaai, aangezien het wegverkeerslawaai de heersende waarde is. (..) Gelet op de conclusie uit de actualisatie wegverkeerslawaai dat geen overschrijdingen van de maximale ontheffingsgrenswaarde plaatsvinden, is dit standpunt naar het oordeel van de Afdeling niet onredelijk te achten."

- De gecumuleerde geluidsbelasting voldoet aan een waarde, die is genoemd in het beleid van het bevoegd gezag[1]:

  "De Structuurvisie is een uitwerking van de Omgevingsvisie en bevat voor het gebied waarop de Structuurvisie betrekking heeft gebiedsspecifiek milieubeleid dat afwijkt van de Omgevingsvisie. Het plangebied van de Structuurvisie omvat onder meer de Eemshaven en de haven van Delfzijl. Voor de cumulatie van geluid bestaat geen landelijke norm. Paragraaf 5.2.3 van de Structuurvisie vermeldt voor de gecumuleerde geluidbelasting op de gevel van woningen een maximumwaarde van 65 dB. Provinciale staten vinden dat voor het Eemsdeltagebied een aanvaardbare cumulatieve geluidbelasting, mede gelet op de aard van het gebied en de daar gevestigde bedrijvigheid."

[1] Deze cumulatieve waarde is logischerwijs vastgesteld onder de werking van de Wet geluidhinder en het Reken- en meetvoorschrift 2012, waarin het luchtvaartgeluid, bij berekening van de cumulatieve waarde, nog niet zo zwaar meeweegt. De vraag is of een gelijke cumulatieve waarde wordt gehanteerd onder de werking van de Omgevingswet en de Aanvullingsregeling geluid, waarin het luchtvaartgeluid, bij berekening van de cumulatieve waarde, zwaarder zal meewegen.

- Een gecumuleerde binnenwaarde van 33 dB(A) is gegarandeerd[2] en er is sprake van een transformatiegebied:

  "Het college heeft zich onder verwijzing naar het akoestisch rapport van Sight van 18 januari 2010 op het standpunt gesteld dat de gecumuleerde geluidbelasting op een aantal van de voorziene woningen, 62 dB(A) bedraagt. Uit dat rapport en het besluit hogere grenswaarden van 5 juli 2011 blijkt dat is berekend wat de gecumuleerde geluidbelasting is als gevolg van de industrieterreinen Schiedam-Zuid, industrieterrein Havens Noordwest, industrieterrein Waal-Eemhaven en het wegverkeerslawaai afkomstig van de Willem de Zwijgerlaan en Westfrankelandsedijk - Havendijk. (..)

  Het college heeft zich voorts op het standpunt gesteld dat de gecumuleerde geluidbelasting niet leidt tot een naar zijn oordeel onaanvaardbare geluidbelasting. Daarbij heeft het in aanmerking genomen dat binnen de voorziene woningen geen overschrijding van de maximale binnenwaarde van 33 dB(A) zal plaatsvinden, dat het verschil tussen de gecumuleerde geluidbelasting en de maximale geluidbelasting van 60 dB(A) dusdanig beperkt is dat dit niet leidt tot een significante verandering in de beleving van het geluid, alsmede dat het onderhavige gebied is gelegen in een transformatiegebied waarin de functie industrie wordt gewijzigd naar de functie wonen. Het college heeft, gelet op het voorgaande, voldoende gemotiveerd dat de gecumuleerde geluidbelasting niet leidt tot een naar zijn oordeel onaanvaardbare geluidsbelasting."

- Er is sprake van een stedelijke omgeving, een geluidluwe gevel en een gecumuleerde binnenwaarde[3] zijn gegarandeerd:

  "De Afdeling ziet voorts evenmin aanleiding voor het oordeel dat de raad een gecumuleerde geluidbelasting van maximaal 66 dB(A) in dit geval niet in overeenstemming met een goede ruimtelijke ordening heeft kunnen achten. De raad heeft in dit kader beleidsruimte en heeft derhalve rekening mogen houden met de stedelijke omgeving van het plangebied en de omstandigheid dat sprake is van een gebied in transformatie. Voorts heeft de raad erop gewezen dat bij alle woningen waarvoor een hogere waarde is vastgesteld minimaal 1 geluidsluwe buitenruimte wordt gecreëerd. Tevens heeft de raad van belang kunnen achten dat voor woningen waarvoor een hogere waarde

---

[2] De wettelijke binnenwaarden gelden niet voor de cumulatieve geluidsbelasting, maar per geluidsbron (AbRvS 30 januari 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BY9964, r.o. 5.7). Voor spoor- en wegverkeerslawaai is dat 33 dB(A). Voor industrielawaai is dat 35 dB(A). Een cumulatieve binnenwaarde van 33 dB(A) is dus strenger dan de wettelijke binnenwaarden.

[3] De wettelijke binnenwaarden gelden niet voor de cumulatieve geluidsbelasting, maar per geluidsbron (AbRvS 30 januari 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BY9964, r.o. 5.7). Voor spoor- en wegverkeerslawaai is dat 33 dB(A). Voor industrielawaai is dat 35 dB(A). Een cumulatieve binnenwaarde van 33 dB(A) is dus strenger dan de wettelijke binnenwaarden.

op grond van de Wgh is vastgesteld op grond van artikel 3.3 van het Bouwbesluit 2012 eisen worden gesteld aan de geluidwerendheid van de gevel in verband met de binnenwaarde in de desbetreffende woningen. Voorts heeft de raad onder verwijzing naar de notitie "Cumulatie van Geluid" van DGMR van 14 december 2015, er tevens op gewezen dat het resulterende binnenniveau in de relevante geluidgevoelige ruimten in de woningen in het voorziene woongebouw tegenover De Smidse waar sprake is van de hoogste gecumuleerde gevelbelasting, niet meer zal bedragen dan 33 tot 35 dB(A).”

4 Tussenconclusie

Uit het voorgaande volgen verschillende argumenten, die thans worden gebruikt ter onderbouwing van het afwijken van bestaande geluidsnormen. Deze argumenten kunnen bouwstenen zijn voor de onderbouwing van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat bij “zeer slecht”, “slecht” of “tamelijk slecht” geluidniveau na toepassing van de nieuwe rekenregels voor cumulatie uit de Aanvullingsregeling geluid.

De argumenten laten zich in verschillende categorieën indelen:

- *De belangen van woningbouw*
  In het beleid van het Rijk, de provincie en gemeenten wordt gewezen op de grote woningbouwopgave. Deze beleidsdocumenten kunnen gebruikt worden ter onderbouwing van het (algemene) belang van de realisatie van woningen. Uit het beleid van diverse gemeenten rondom Schiphol blijken ook de volgende belangen relevant: de lokale leefbaarheid, de regionale woningbouwmarkt, de woningbouwopgave en de kwaliteit van de locatie.

- *De locatie van woningbouw*
  In bestaand stedelijk gebied zal eenvoudiger gemotiveerd kunnen worden dat woningen worden toegestaan met hoge geluidsbelastingen. Dat sluit aan bij het Luchthavenindelingbesluit en de provinciale verordening van Noord-Holland, die laten zien dat woningbouw in beginsel gerealiseerd moet worden binnen bestaand stedelijk gebied. Voor de toepassing van de zeehavennorm is ook de locatie van woningbouw relevant. Er dient sprake te zijn van: een herstructurering, of een planmatige verdichting van een bestaand woongebied, of realisatie aansluitend aan het bestaande woongebied, waarbij slechts sprake is van een beperkte uitbreiding van een bestaand woongebied. Na inwerkingtreding van de Omgevingswet is toepassing van de zeehavennorm ook mogelijk in een gebied dat wordt getransformeerd.

- *De vorm en omvang van woningbouw*

In de onderbouwing kan gewezen worden op het beperkte aantal woningen dat wordt toegestaan. Dat sluit aan bij het Luchtvaartindelingbesluit, waarin is bepaald dat binnen LIB 4 een beperkt aantal woningen kan worden toegestaan in bestaand stedelijk gebied. Dat moet dan nodig zijn met het oog op de op de lokale leefbaarheid binnen een gemeente.

- *Maatregelen*
  In de onderbouwing van de aanvaardbaarheid van de hoge cumulatieve geluidsbelasting ter plaatse van nieuwe woningen zou ook gewezen kunnen worden op maatregelen. Compenserende maatregelen zijn een cruciaal onderdeel van de ISM, wanneer van geluidsgrenswaarden wordt afgeweken. Uit de rechtspraak blijken de volgende voorbeelden: extra geluidsisolatie bij geluidsbelaste gevels, een lagere EPC-norm en hoge kwaliteitseisen aan de beeldkwaliteit van bebouwing. Uit het beleid van gemeenten blijkt dat ook voor de onderbouwing van hogere waarden maatregelen een belangrijke rol spelen. Het gaat dan om de aanwezigheid van een geluidsluwe zijde, stille buitenruimte, het borgen van een strengere cumulatieve binnenwaarde van 33 of 35 dB(A)[4] en eisen over de situering van verblijfsruimten en slaapkamers (aan de geluidsluwe zijde van woningen).

- *Communicatie*
  In algemene zin zou gedacht kunnen worden aan gevallen, waarin duidelijk wordt gecommuniceerd wat de geluidsbelasting op de nieuwe woningen is, zodat nieuwe bewoners die een huis kopen heel duidelijk weten waar zij voor tekenen. Dat sluit aan bij de nota van toelichting bij het Luchtvaartindelingbesluit.

5 Scenario's

5.1 Casus A: vervangende nieuwbouw

"Betreft vervangende nieuwbouw in een dorpskern aan de drukke Dorpsweg (52 dB op de voorgevel). Gaat om 10 sociale huurwoningen en 10 koopwoningen voor starters op de woningmarkt. De kern waar de bebouwing zou moeten plaatsvinden is gelegen binnen LIB5, maar binnen 54 dB Lden-contour (zeer slecht). De bestaande naoorlogse woningen, zijn aan vervanging toe. Bouwen voor behoud van de eigen jeugd is een belangrijk motief voor de ontwikkeling. De nieuwe woningen zijn groter dan de oude en passen niet binnen het bestaande omgevingsplan."

Bij deze casus kan worden gedacht aan de volgende bouwstenen:

[4] De wettelijke binnenwaarden gelden niet voor de cumulatieve geluidsbelasting, maar per geluidsbron (AbRvS 30 januari 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BY9964, r.o. 5.7). Voor spoor- en wegverkeerslawaai is dat 33 dB(A). Voor industrielawaai is dat 35 dB(A). Een cumulatieve binnenwaarde van 33 dB(A) is dus strenger dan de wettelijke binnenwaarden.

- Uit de casus blijkt niet of deze woningen onderdeel zijn van de woondeal. De noodzaak van de woningen kan ook in gemeentelijk beleid worden onderbouwd. De lokale leefbaarheid en huisvesting van starters zijn argumenten die in deze onderbouwing gebruikt kunnen worden. Dat sluit aan bij de Beleidsregel wonen en vliegen 20 Ke-contour Schiphol Noord-Holland, die voor woningbouw binnen de LIB 5-contour de volgende belangen relevant acht: (a) de regionale woningbouwmarkt en regionale woningbouwopgave, (b) de kwaliteit van de locatie, (c) elementen van lokale leefbaarheid en vitaliteit.

- De woningen worden gerealiseerd binnen bestaand stedelijk gebied. Dat sluit aan bij de eisen, die het Luchthavenindelingbesluit en de Provinciale Verordening stellen aan de bouw van woningen binnen de LIB 5-contour.

- Het gaat om vervangende nieuwbouw van een beperkt aantal woningen. Het woon- en leefklimaat van de nieuwe woningen zal verbeteren ten opzichte van de bestaande naoorlogse woningen. Denk aan de volgende maatregelen: een geluidsluwe zijde, een stille buitenruimte, het borgen van een (cumulatieve) binnenwaarde van 33 of 35 dB(A) en eisen over de situering van verblijfsruimten en slaapkamers (aan de geluidsluwe zijde van woningen).

- De hoge cumulatieve geluidsbelasting dient duidelijk gecommuniceerd te worden, zodat nieuwe bewoners die een huis kopen heel duidelijk weten waar zij voor tekenen.

5.2 Casus B: transformatie

> *"Gaat om 15 twee-onder-een-kapwoningen. Gelegen aan het water, op de plek waar nu een verouderd bedrijventerrein staat. Aan de overkant van dat water ligt de drukke rondweg (54 dB op de achtergevel). Ligging aan de rand van de bebouwingscontour van een gemeente, binnen LIB4, binnen 54 dB-Lden (zeer slecht). Leefbaarheid van het gebied is een belangrijk motief."*

Bij deze casus kan worden gedacht aan de volgende bouwstenen:

- Uit de casus blijkt niet of deze woningen onderdeel zijn van de woondeal. De noodzaak van de woningen kan ook in gemeentelijk beleid worden onderbouwd. Dat kan niet uitsluitend door verwijzing naar een regionale woningbouwopgave. Een regionale woningbouwopgave is op grond van Beleidsregel wonen en vliegen 20 Ke-contour Schiphol Noord-Holland wél een belang in het kader van woningbouw binnen de LIB 5-contour, maar niet voldoende in het kader van woningbouw binnen de LIB 4-contour. Gedacht kan worden om in het rijksbeleid te verduidelijken dat een regionale

woningbouwopgave ook een relevant belang kan zijn binnen de LIB 4-contour.

- De noodzaak van de woningen kan in het gemeentelijk beleid op een andere wijze worden onderbouwd. Denk aan een verwijzing naar de lokale leefbaarheid. Door de woningbouw wordt de sanering van een oud bedrijventerrein mogelijk. De gemeente zal dan wel moeten aantonen welke invloed de sanering van het oude bedrijventerrein heeft op de lokale leefbaarheid en waarom woningbouw noodzakelijk is om deze sanering mogelijk te maken.

- Het bedrijventerrein ligt in bestaand stedelijk gebied. Dat sluit aan bij de eisen die het Luchthavenindelingbesluit stelt aan de bouw van woningen binnen de LIB 4-contour. Het is wel de vraag of wordt voorzien in 15 woningen of in 30 woningen. De realisatie van 30 woningen zou in strijd zijn met artikel 2.2.1c van het Luchthavenindelingbesluit.

- Uit de casus blijkt niet of maatregelen worden getroffen die een positief effect hebben op het woon- en leefklimaat. Denk aan: een geluidsluwe zijde, het borgen van een cumulatieve binnenwaarde van 33 of 35 dB(A) en eisen over de situering van verblijfsruimten en slaapkamers (aan de geluidsluwe zijde van woningen). Dergelijke maatregelen kunnen bijdragen aan de aanvaardbaarheid van de hoge geluidbelasting.

- De hoge geluidsbelasting dient duidelijk gecommuniceerd te worden, zodat nieuwe bewoners die een huis kopen heel duidelijk weten waar zij voor tekenen.

5.3 Casus C: grootschalige gebiedsontwikkeling

"Het betreft 950 woningen, gemengd huur/koop, stedelijk karakter, hoogbouw. Buiten LIB4, binnen LIB5. binnen de 50 dB Lden-contour (slecht). Ligging, tegen de rand van de stad, deels binnen, deels buiten bestaand stedelijk gebied. Met goede ontsluiting naar zowel de stedelijke voorzieningen als naar het groen in de nabij gelegen polder. Die ontsluiting heeft wel een prijs: ook zonder vliegtuiggeluid is het geluid op veel plaatsen al tamelijk slecht. Expliciet vermeld in een woondeal met het minister van BZK. Moet substantiële bijdrage leveren aan de woonvraag."

Bij deze casus kan worden gedacht aan de volgende bouwstenen:

- Deze ontwikkeling is vermeld in de Woondeal. Daaruit blijkt de noodzaak van realisatie van deze woningen. In de onderbouwing van de noodzaak van deze woningbouw kan ook worden gewezen op de kwaliteit van de locatie: een goede ontsluiting naar stedelijke voorzieningen en het groen in de nabij

gelegen polder. Dat sluit aan bij de Beleidsregel wonen en vliegen 20 Ke-contour Schiphol Noord-Holland, die laat zien dat rekening mag worden gehouden met belangen, zoals (a) de regionale woningbouwmarkt en regionale woningbouwopgave, (b) de kwaliteit van de locatie, (c) elementen van lokale leefbaarheid en vitaliteit.

- De woningbouw is voorzien binnen bestaand stedelijk gebied, maar ook daarbuiten. Dat is niet toegestaan op grond van de eisen, die het Luchthavenindelingbesluit en de Provinciale Verordening stellen aan de bouw van woningen binnen de LIB 5-contour. Betoogd zou kunnen worden dat, naar analogie met de zeehavennorm, de realisatie buiten bestaand stedelijk gebied "aansluitend aan het bestaande woongebied" wordt toegestaan. Wanneer de parallel met de zeehavennorm wordt doorgetrokken, moet dan ook nog wel onderbouwd worden dat – afgezet tegen de omvang van het aansluitende woongebied – slechts sprake is van een beperkte uitbreiding van een bestaand woongebied (vgl. AbRvS 30 april 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1398).

- Uit de casus blijkt niet of maatregelen worden getroffen die een positief effect hebben op het woon- en leefklimaat. Denk aan: een geluidsluwe zijde, het borgen van een cumulatieve binnenwaarde van 33 of 35 dB(A) en eisen over de situering van verblijfsruimten en slaapkamers (aan de geluidsluwe zijde van woningen). Dergelijke maatregelen kunnen bijdragen aan de aanvaardbaarheid van de hoge geluidbelasting.

- De hoge geluidsbelasting dient duidelijk gecommuniceerd te worden, zodat nieuwe bewoners die een huis kopen heel duidelijk weten waar zij voor tekenen.