



Memo

Impactanalyse cumulatie luchtvaartgeluid - memo juridische risicoanalyse

Colofon

Opdrachtnemer	M+P raadgevende ingenieurs BV
Opdrachtgever	DG/Directeurenoverleg (BRS, VNG, IPO, Ministeries BZK en IenW)
Opdrachtnummer	-
Titel	Impactanalyse cumulatie luchtvaartgeluid - memo juridische risicoanalyse
Rapportnummer	M+P.MBZK.21.01.1
Revisie	3
Datum	25 maart 2021
Aantal pagina's	15
Auteurs	dr. ir. Judith Doorschot (M+P) ir. Jan Hooghwerff (M+P) ir. Kjeld Vinkx (To70)
Contactpersoon	ir. Jan Hooghwerff 073-6589050 vught@mp.nl

M+P
Wolfskamerweg 47 | 5262 ES Vught
Visserstraat 50 | 1431 GJ Aalsmeer

www.mp.nl | onderdeel van de Müller-BBM groep | Lid NLIingenieurs | ISO 9001 gecertificeerd

Copyright © M+P raadgevende ingenieurs BV | Niets van deze rapportage mag worden gebruikt voor andere doeleinden dan is overeengekomen tussen de opdrachtgever en M+P (DNR 2011 Artikel 46).

Inhoud

1	Inleiding	5
2	Aanpak	6
3	Onderzoeksvragen	7
4	Bevindingen	8
4.1	Hogere gecumuleerde waarde	8
4.2	Overgang naar Omgevingswet	8
4.3	Intensievere toetsing	9
4.4	Zwaardere motivering	9
4.5	Van beroep naar inhoudelijke toetsing	10
4.6	Toekomstige jurisprudentie	11
4.7	Overgangsrecht	11
4.8	Miedema-tabel	12
4.9	Buiten 48 dB-contour	12
4.10	Omgevingsplan en omgevingsplanactiviteit	13
4.11	Suggesties voor verbeteringen	13
5	Conclusie per onderzoeksvraag	14
5.1	Wat betekent een zwaardere motivering?	14
5.2	Gaat de bestuursrechter straks anders oordelen?	14
5.3	Is er een risico voor bouwplannen buiten de 48 dB-contour?	15

1 Inleiding

Deze memo beschrijft de uitkomsten van een juridische risicoanalyse met betrekking tot de cumulatieregels voor geluid onder de Omgevingswet. Deze juridische risicoanalyse is uitgevoerd in het kader van een bredere impactanalyse.

De rekenregels voor gecumuleerd geluid worden geactualiseerd, waardoor luchtvaartgeluid zwaarder meeweegt. Uit fase 1 van de impactanalyse volgt dat de nieuwe cumulatieregels gevolgen hebben voor de besluitvorming rond woningbouwplannen. De nieuwe regels vragen om de afweging van de aanvaardbaarheid in een groter gebied (voor meer woningen) en de afweging vraagt meer aandacht en is moeilijker (zwaardere motivering) doordat het gecumuleerde geluid hoger is dan op basis van de niet-geactualiseerde dosis-effectrelatie.

Voor de bredere achtergrond van dit onderwerp en toelichting op begrippen die in deze memo aan de orde komen, verwijzen we naar het rapport van fase 1: Impactanalyse cumulatie luchtvaartgeluid fase 1, januari 2021.

Deze memo gaat specifiek in op de juridische risico's van het aanpassen van de rekenregel voor gecumuleerd luchtvaartgeluid. Deze juridische risicoanalyse is onderdeel van fase 2 van de impactanalyse. De inschatting van deze risico's is tot stand gekomen in samenspraak met juristen met een verschillende achtergrond.

2 Aanpak

Dit onderdeel van de impactanalyse beoogt om de juridische risico's van de aanpassing van de cumulatierregels in beeld te brengen. De antwoorden op de onderzoeksvragen zijn tot stand gekomen in samenwerking met vier juristen. Er is met de juristen gesproken in één-op-één interviews en in een aantal gezamenlijke sessies.

Bij deze juridische risicoanalyse zijn betrokken:

- Jan van Oosten, advocaat omgevingsrecht, Stibbe
- Roelof Reinders, advocaat omgevingsrecht, PelsRijcken
- Pim Oremans, advocaat omgevingsrecht, NewGroundLaw
- ██████████, wetgevingsjurist, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (vanwege kennis van het stelsel van de Omgevingswet)

3 Onderzoeksvragen

De juridische risicoanalyse richt zich op drie hoofdvragen, die hieronder zijn toegelicht.

1. Wat betekent de zwaardere motivering onder de Omgevingswet?

In fase 1 van de impactanalyse is geconcludeerd dat de afweging of de cumulatie van geluid aanvaardbaar is, meer aandacht gaat vragen onder de Omgevingswet. Met deze onderzoeksvraag brengen we nader in beeld wat deze zwaardere motivering betekent (definiëren en preciseren).

2. Gaat de bestuursrechter in de toekomstige situatie ruimtelijke besluiten anders beoordelen?

In de situatie dat het bevoegd gezag een motivering heeft gegeven van de aanvaardbaarheid van het cumulatieve geluid in de bredere afweging over het toelaten van nieuwbouwwoningen, is de vervolgvraag of deze motivering ook standhoudt bij de bestuursrechter (Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State, ABRvS). Enerzijds zal het onder de Omgevingswet gaan om hogere berekende cumulatieve niveaus dan nu, vanwege de zwaardere weging van luchtvaart. Anderzijds is onder de Omgevingswet het toetsingskader op punten gewijzigd, waardoor ook een toets door de rechter anders kan zijn. Deze onderzoeksvraag gaat in op de verschillen met de huidige situatie en de te verwachten consequenties daarvan.

3. Is er een risico voor plannen buiten de 48 dB L_{den} (waar cumulatie niet verplicht is)?

In het Besluit kwaliteit leefomgeving is de afweging van de aanvaardbaarheid van cumulatie voorgeschreven voor het gebied binnen de 48 dB L_{den} contour. Ook (net) buiten de 48 dB L_{den} contour – waar cumulatie niet is voorgeschreven – zou een vergelijkbare benadering met de geactualiseerde weging van luchtvaartgeluid leiden tot een hoge gecumuleerde waarde. Dat roept de vraag op of de nieuwe rekenregels ook invloed zullen hebben op planvorming buiten de 48 dB L_{den} contour.

4 Bevindingen

In de onderstaande paragrafen is uiteengezet wat het resultaat is van de juridische risicoanalyse, waarbij we per deelonderwerp de inzichten beschrijven. Aan ieder deelonderwerp is een paragraaf gewijd. Vervolgens zijn in hoofdstuk 5 de resultaten uit dit hoofdstuk vertaald naar en samengevat voor de drie onderzoeksvragen.

4.1 Hogere gecumuleerde waarde

De gecumuleerde waarde wordt met de aangepaste rekenregels substantieel hoger dan nu. Dit wordt bij het in kaart brengen van de juridische risico's gezien als de belangrijkste wijziging bij de overgang naar de Omgevingswet. Een hogere gecumuleerde waarde vraagt van het bevoegd gezag bij de besluitvorming over nieuwe woningbouwprojecten om een zwaardere motivering van de aanvaardbaarheid van het woon- en leefklimaat. Hoe hoger de gecumuleerde waarde, hoe moeilijker het is om te onderbouwen dat er een goede balans is tussen enerzijds het benutten van de fysieke leefomgeving voor woningbouw op die locatie en anderzijds het borgen van het woon- en leefklimaat en het beschermen van de gezondheid van toekomstige bewoners. Daarbij zal ook de mogelijkheid van het nemen van geluidmaatregelen (bijvoorbeeld gelvelmaatregelen) eerder aan de orde komen.

De opgave van het bevoegd gezag is om te zorgen dat de belangenafweging zorgvuldig plaatsvindt en dat het besluit is voorzien van een daadkrachtige onderbouwing. De bestuursrechter zal in juridische procedures toetsen of die belangenafweging zorgvuldig heeft plaatsgevonden; de bestuursrechter zal in beginsel niet toetsen op de uitkomst van die belangenafweging. De gerechtelijke toets op inhoud is een terughoudende toets. Wel toetst de bestuursrechter of het besluit draagkrachtig is gemotiveerd. Hoewel de aard van die toetsing naar verwachting niet zal veranderen, leiden de aangepaste rekenregels als gezegd wel tot zwaardere eisen aan de motivering.

4.2 Overgang naar Omgevingswet

Met de overgang van het huidige stelsel naar de Omgevingswet, zijn er meer wijzigingen dan alleen de hogere gecumuleerde waarde. Die wijzigingen zorgen mogelijk voor accentverschillen in de benadering, de motivering van de aanvaardbaarheid en – in het verlengde – de jurisprudentie. De invloed daarvan wordt veel kleiner ingeschat dan het effect van de hogere gecumuleerde waarde (zoals aangegeven in 4.1).

Het gaat om de volgende aanpassingen:

- **Expliciete verplichting om bij het stellen van regels met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties rekening te houden met het belang van het beschermen van de gezondheid.** Op dit moment is het meewegen van het argument gezondheid een impliciete verplichting in de afweging of er sprake is van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat. Omdat de verplichting nu impliciet is, wordt de nieuwe, expliciete verplichting om het aspect 'gezondheid' mee te wegen niet gezien als een essentiële wijziging. Het zal naar verwachting wel vaker en explicieter worden genoemd in ruimtelijke besluiten en behandeld worden in beroepsprocedures, waardoor er eerder jurisprudentie over dit thema kan ontstaan.
- **Van procedure hogere waarde naar integrale afweging.** Ook dit wordt niet gezien als een wijziging die een wezenlijk andere motivering of andere beoordeling door een rechter vraagt.

Ook nu is er immers al sprake van een integrale afweging in het kader van een 'goede ruimtelijke ordening'. Wel wordt met de Omgevingswet een bestaand obstakel tegen beroepsprocedures over geluid weggenomen. Op dit moment wordt namelijk een beroep tegen een hogere waarde besluit niet behandeld als alleen tegen het ruimtelijk besluit is opgekomen. Onder de Omgevingswet gaat het niet meer om twee afzonderlijke besluiten, waardoor een inhoudelijk beroep over geluid naar verwachting vaker zal worden behandeld.

- **Van 'goede ruimtelijke ordening' naar 'evenwichtige toedeling van functies aan locaties'.** Ook hier geldt dat het voor de vraagstukken zoals die hier voorliggen niet gaat om een wezenlijk andere benadering.

4.3 Intensievere toetsing

Onder de huidige wetgeving is er een terughoudende (marginale) toetsing door de bestuursrechter van de belangenafweging die aan een ruimtelijk besluit ten grondslag ligt. Dat betekent dat de rechter wel toetst of alle informatie zorgvuldig in beeld is gebracht en meegewogen is in de motivering, maar dat de rechter terughoudend is met het inhoudelijk toetsen van de belangenafweging zelf.

De Omgevingswet zelf verplicht niet tot een intensievere, meer inhoudelijke gerechtelijke toetsing. In het algemeen geldt dat een rechter minder intensief toetst bij een grotere afwegingsruimte van het bestuursorgaan. Dat volgt uit de Algemene wet bestuursrecht, en die wordt op dit punt niet gewijzigd.

Wel is er een tendens in de jurisprudentie waarneembaar dat rechters intensiever en inhoudelijker toetsen, waarbij met name meer aandacht wordt besteed aan het evenredigheidsbeginsel. Goed voorstelbaar is dat juist vanwege de ruime afwegingsruimte die de wetgever het bevoegd gezag toekent in de Omgevingswet, rechters in algemene zin de Omgevingswet aangrijpen om intensiever en inhoudelijker te toetsen.

Dit alles betekent dus dat als een zaak inhoudelijk wordt behandeld, het zal gaan om een terughoudende toetsing. De rechter toetst wel of de benodigde informatie compleet en zorgvuldig in beeld is gebracht, maar gaat niet op de stoel van het bevoegd gezag zitten. De inhoudelijke toets betreft dan alleen de vraag of de belangenafweging niet onevenredig uitpakt. Als goed inzicht is gegeven in alle argumenten en maatregelen én een evenwichtige belangenafweging tot stand is gebracht, dan ligt het in de lijn der verwachting dat die besluitvorming standhoudt bij de bestuursrechter.

4.4 Zwaardere motivering

Een hogere gecumuleerde waarde is van invloed op de motivering van een ruimtelijk besluit en de daaronder gelegen belangenafweging. Als de gecumuleerde waarde op een locatie hoog is, is het moeilijker te onderbouwen dat er een goede fysieke leefomgeving is dan bij een lage gecumuleerde waarde. Er moeten dan voldoende zwaarwegende belangen zijn en/of voldoende mitigerende maatregelen worden getroffen om te kunnen motiveren dat op zo'n locatie toch gebouwd kan worden.

Argumenten en maatregelen die daarvoor in de huidige praktijk en jurisprudentie gebruikt worden, blijven valide. Het grote belang van woningbouw mag meewegen in de belangenafweging. Ook argumenten die betrekking hebben op andere aspecten van de fysieke leefomgeving mogen worden betrokken bij de motivering.

Gedacht kan worden aan goede voorzieningen qua bereikbaarheid en openbaar vervoer en groenvoorzieningen. Ook mitigerende maatregelen zijn relevant voor de motivering, bijvoorbeeld geluidwerende maatregelen aan de gevel.

Op locaties waar (de cumulatie met) luchtvaartgeluid hoog is, zal het bevoegd gezag moeten doen wat (redelijkerwijs) mogelijk is om de motivering rond te krijgen. Dat wil zeggen dat zo veel mogelijk maatregelen worden overwogen en relevante en waar mogelijk extra argumenten worden benoemd. Het is denkbaar dat de motivering op specifieke locaties niet meer rond te krijgen is, omdat de gecumuleerde waarde zo hoog is, dat niet kan worden gemotiveerd dat woningbouw daar in overeenstemming is met de eisen van een gezonde fysieke leefomgeving.

Het is op voorhand niet aan te geven bij welke waarde van het gecumuleerde geluid of bij welke andere omstandigheden dat omslagpunt ligt. De vraag naar de beschikbaarheid van alternatieve geschikte locaties kan bij die afweging (al dan niet in een milieueffectrapportage) ook een rol spelen.

Aandachtspunt bij het onderzoeken en voorschrijven van (extra) maatregelen is dat deze in de meeste gevallen niet zullen leiden tot een lagere waarde van het gecumuleerde geluid. Dat is enerzijds het geval omdat luchtvaartgeluid dominant is voor de gecumuleerde waarde, waardoor maatregelen aan andere bronnen niet of nauwelijks tot reductie van de gecumuleerde waarde leiden. Anderzijds geldt dat maatregelen die zich specifiek richten op luchtvaartgeluid (geluidadaptief bouwen) niet leiden tot een lagere waarde van het gecumuleerde geluid, omdat de cumulatiemethode geen rekening houdt met (afscherming van) de bebouwing zelf. In beide gevallen betekent dat niet dat voorgestelde maatregelen niet zinvol zijn of niet in de motivering gebruikt kunnen worden, of niet relevant zullen worden geacht door een bestuursrechter. Een gecumuleerde waarde is geen fysiek meetbare grootheid, maar slechts een indicatie van de (gemiddelde) hinder die in een bepaald gebied bij die waarde verwacht wordt.

De vraag of woningbouw op een specifieke locatie in overeenstemming is met de eisen van een gezonde fysieke leefomgeving, speelt in de eerste plaats op bestuurlijk en ambtelijk niveau. Het kan uiteindelijk ook doorwerken in procedures bij de bestuursrechter, als deze een oordeel moet vellen over de onderbouwing van het ruimtelijke besluit. Hierbij is ook van belang dat zich met de aangepaste rekenregels situaties kunnen voordoen (qua geluidklimaat) die niet eerder in de jurisprudentie aan de orde zijn geweest.

4.5 Van beroep naar inhoudelijke toetsing

Zoals beschreven in paragraaf 4.4, is het voor het in stand houden van een besluit bij de rechter noodzakelijk dat zorgvuldig gemotiveerd is waarom een hoge gecumuleerde waarde op die locatie aanvaardbaar is. In de praktijk zijn er echter diverse obstakels, voor het daadwerkelijk tot een gerechtelijke uitspraak komt.

Specifiek voor nieuwbouwplannen wordt een beroep dat betrekking heeft op (gecumuleerd) geluid maar zelden inhoudelijk behandeld. Dat komt omdat appellanten moeten aantonen dat ze *belanghebbende* zijn. Ook moeten appellanten voldoen aan het *relativiteitsvereiste*, wat wil zeggen dat de rechtsregel waar zij zich op beroepen tot hun eigen belang strekt. Omwonenden die ageren tegen een nieuwbouwplan kunnen daarom niet inhoudelijk reageren op cumulatie van geluid. Die afweging gaat immers over de bescherming van toekomstige bewoners en strekt niet tot het belang van huidige omwonenden. Toekomstige bewoners zelf zijn ten tijde van de besluitvorming meestal nog niet in beeld.

Bij nieuwbouwplannen staan deze voorwaarden de behandeling van gecumuleerd geluid in beroepszaken in de weg, al kunnen belangenorganisaties hier onder bepaalde voorwaarden wel aan voldoen. Ook zouden luchthavens zich ertegen kunnen verzetten dat woningbouw binnen hun akoestische invloedssfeer wordt gerealiseerd. Beroepsgronden die betrekking hebben op gecumuleerd geluid zullen eerder en vaker inhoudelijk door een rechter behandeld kunnen worden vanuit een andere aanleiding dan een nieuwbouwplan (bijvoorbeeld aanleg of wijziging van een geluidbron).

4.6 Toekomstige jurisprudentie

Als er jurisprudentie komt over cumulatie van luchtvaartgeluid, is het, gegeven de kanttekeningen zoals beschreven in paragraaf 4.5, waarschijnlijk dat deze niet komt vanuit een nieuwbouwplan, maar vanuit een andere aanleiding, zoals wijziging van een geluidbron. Daarbij moet bedacht worden dat de inhoudelijke belangenafweging voor een wijziging van een bestaande situatie anders is dan voor een nieuwe situatie. Minder waarschijnlijk, maar niet onmogelijk, is de situatie dat er jurisprudentie ontstaat over een nieuwbouwplan.

In dergelijke jurisprudentie wordt geen uitspraak verwacht dat een bepaalde gecumuleerde waarde *op zichzelf* principieel onaanvaardbaar is. Een uitspraak zal altijd specifiek over dat project gaan, en de vraag of de gecumuleerde waarde dáár aanvaardbaar is op basis van de locatiespecifieke argumenten horende bij die motivering.

Dat gezegd hebbende, kan een locatiespecifieke uitspraak wel een projectoverstijgende invloed hebben (precedentwerking). Het gegeven dat cumulatie van luchtvaartgeluid op dit moment volop aandacht heeft, vanuit het werkveld, de politiek en de pers, kan betekenen dat een op zichzelf niet ingrijpende uitspraak wel invloed heeft op andere projecten en de bestuurlijke besluitvorming daarover. Dit kan bijvoorbeeld aan de orde zijn als een uitspraak algemeen geformuleerde overwegingen bevat die ook voor andere, vergelijkbare gevallen relevant zijn.

4.7 Overgangsrecht

Vanwege de discussie die speelt rond de cumulatie van luchtvaartgeluid is in de Aanvullingsregeling geluid de mogelijkheid gecreëerd dat de nieuwe rekenregel (de formule om de hindergecorrigeerde bijdrage van luchtvaartgeluid te berekenen) niet gelijktijdig met de Omgevingswet in werking zal treden. Die voorziening biedt ruimte voor nadere bepaling van het moment van inwerkingtreding van de nieuwe rekenregel.

Het (langdurig) blijven gebruiken van de oude formule wordt gezien als juridisch risicovol. Bij een zorgvuldige vergaring van informatie die ten grondslag ligt aan een besluit, past het niet om een verouderde rekenregel te gebruiken. Het gegeven dat in de wetgevingsdocumenten expliciet is beschreven dat de nieuwe rekenregel beter past bij de huidige stand van kennis, maakt gebruik van de oude formule juridisch kwetsbaar.

Dit kan ook een breder risico betekenen. Het doet zich enerzijds voor bij de projecten onder de Omgevingswet die in procedure worden gebracht op het moment dat de nieuwe rekenregel nog niet van kracht is. Anderzijds is het een potentieel risico voor projecten die op basis van het overgangsrecht in zijn geheel onder de huidige wetgeving worden afgerond. Ook voor die projecten kunnen de geactualiseerde inzichten over de hinder van luchtvaartgeluid in beroepszaken gebruikt worden.

De toelichting bij de Aanvullingsregeling geeft geen inhoudelijke onderbouwing waarom gebruik van de oude formule nog acceptabel wordt geacht, terwijl er nieuwere inzichten beschikbaar zijn.

4.8 Miedema-tabel

Er wordt vanuit de wetgeving geen instructieregel of toelichting gegeven met duiding van de gecumuleerde waarde. Wat betekent dit getal? In eerdere conceptversies (toelichting van Voorjaarsversie van Aanvullingsbesluit geluid en de consultatieversie van de Aanvullingsregeling geluid) was de zogenaamde Miedema-tabel opgenomen, die een kwalificatie geeft van de kwaliteit van een gecumuleerde waarde, in stappen van 5 dB. Deze Miedema-tabel is niet opgenomen in de uiteindelijke toelichting van zowel het Abg als de Arg.

Echter, vanuit de huidige praktijk zal de Miedema-tabel naar verwachting ook in de toekomst een rol blijven spelen, ofwel bij de motivering van een afweging in een besluit, of door appellanten. De Miedema-tabel wordt regelmatig aangehaald in zowel de motivering van besluiten als in de jurisprudentie. Er is geen aanleiding om te veronderstellen dat dat onder de Omgevingswet anders zal zijn.

4.9 Buiten 48 dB-contour

Op de 48 dB-contour voor luchtvaartgeluid wordt de bijdrage van luchtvaart in de gecumuleerde waarde met de geactualiseerde rekenregel berekend op bijna 65 dB. Dat betekent dat ook (net) buiten de 48 dB-contour de gecumuleerde waarde nog steeds hoog zal zijn en gepaard gaat met een significant percentage ernstig gehinderden. Daarom is de vraag gesteld of het achterwege laten van een afweging over de gecumuleerde waarde buiten de 48 dB-contour gezien kan worden als een juridisch risico.

Dit wordt gezien als aandachtspunt, waarbij het echter niet op voorhand duidelijk is hoe daar invulling aan moet worden gegeven. Enerzijds is de 48 dB-contour wettelijk vastgelegd, en mag daarom door het bevoegd gezag als een gegeven worden beschouwd. Anderzijds zegt het Aanvullingsbesluit (uitgewerkt in het Besluit kwaliteit leefomgeving) dat de gecumuleerde waarde in ieder geval binnen de 48 dB-contour in beeld moet worden gebracht. Dit is een gangbare manier in het stelsel van de Omgevingswet om aan te geven dat het een niet-limitatieve opsomming is. Praktisch gezien zal het vergaren van de benodigde informatie (buiten 48 dB) wel een aandachtspunt zijn, omdat deze informatie niet in de Centrale Voorziening Geluidgegevens (CVGG) zal zitten.

De inschatting is dat het risicovol is om het in kaart brengen van het gecumuleerde geluid buiten de 48 dB contour zonder meer achterwege te laten. Naar verwachting zal een rechter, op het moment dat hierover een beroepsgrond is ingediend, verlangen dat het bevoegd gezag inzichtelijk heeft gemaakt waarom ter plaatse van die woningen sprake is van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat en daarmee waarom daar sprake is van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Het argument dat de instructieregel in het Besluit kwaliteit leefomgeving dit niet voorschrijft buiten de 48 dB-contour is daarvoor onvoldoende. In het geval dat een bouwplan deels binnen en deels buiten de 48 dB-contour ligt, dan zou er zeker aandacht moeten worden geschonken aan de situatie buiten de 48 dB-contour. Het bevoegd gezag zou in ieder geval moeten zorgen dat hierover is nagedacht en de benodigde informatie voorhanden is.

4.10 Omgevingsplan en omgevingsplanactiviteit

Onder de Omgevingswet zal naar verwachting, meer dan nu, een keuze gemaakt worden om het moment van afweging te verschuiven naar een latere fase van de besluitvorming. Er kan dan een globaal Omgevingsplan worden gemaakt met een delegatiebevoegdheid of een omgevingsplanactiviteitstelsel, al dan niet gecombineerd met beleidsregels. Daardoor kan het plan op een later moment in meer detail worden geconcretiseerd. Daarbij wordt het mogelijk om ook de motivering te verschuiven naar het moment van individuele toestemming. Op dit moment wordt de afweging of er een aanvaardbaar woon- en leefklimaat is, gemaakt bij het in procedure brengen van het bestemmingsplan, op basis van de maximale planologische mogelijkheden, oftewel de meest 'ongunstige' situatie. Onder de Omgevingswet kan het zinvol zijn om de motivering te verschuiven naar het moment dat het plan in meer detail bekend is en de afweging op de feitelijke situatie afgestemd kan worden die voor die locatie geldt.

Ook kan overwogen worden om in de Omgevingsvisie, en, waar dat het geval is, de daaraan ten grondslag liggende milieueffectrapportage, al aandacht te besteden aan de argumenten en het kader voor de motivering. Daar kan in een concrete afweging later gebruik van worden gemaakt.

Hoe deze mogelijkheden in de praktijk opgepakt worden, is niet te voorspellen, daarmee ook niet de mogelijke gevolgen en risico's.

4.11 Suggesties voor verbeteringen

Hoewel het identificeren van oplossingsrichtingen buiten de scope van deze onderzoeksfase valt, kwamen enkele suggesties voor verbeteringen ter sprake die nuttig kunnen zijn om alvast te noemen.

Er werd gesignaleerd dat het gemeenten mogelijk zou helpen als vanuit het Rijk *bouwstenen* worden aangereikt die gemeenten kunnen gebruiken als elementen voor hun locatiespecifieke afweging.

Een voorbeeld van zo'n bouwsteen is de (meer objectieve) duiding aan de gecumuleerde waarde. Wat betekent het getal als het gaat om hinder en gezondheid? Dit voorkomt ook het risico dat gemeenten aan dezelfde berekende waarden een sterk verschillende duiding geven.

5 Conclusie per onderzoeksvraag

Voorafgaand aan dit onderzoek zijn drie hoofdvragen geformuleerd. Hieronder wordt puntsgewijs ingegaan op het samenvattende resultaat per onderzoeksvraag. Daarbij is gebruik gemaakt van de bevindingen uit hoofdstuk 4.

5.1 Wat betekent een zwaardere motivering?

- De essentie en de inhoud van de belangenafweging worden onder de Omgevingswet niet principieel anders; de relevante wijziging zit in de rekenregel (de omrekening van luchtvaartgeluid naar het gecumuleerde geluid) en daarmee de hogere gecumuleerde waarde waarvan de aanvaardbaarheid gemotiveerd moet worden.
- Op de locaties waar het gecumuleerde geluid hoog is, zal een gemeente alles moeten doen wat (redelijkerwijs) mogelijk is om te kunnen motiveren dat alle inzichten zijn meegenomen en alle belangen zijn gewogen.
- Als goed inzicht is gegeven in alle (valide) argumenten en (mogelijke) maatregelen en een evenwichtige belangenafweging tot stand is gebracht, dan ligt het in de lijn der verwachting dat die besluitvorming standhoudt bij de bestuursrechter. Het grote belang van de woningbouwopgave mag meewegen in de motivering.
- Er kan echter een omslagpunt zijn waarbij in een concrete casus het algemene belang van bijvoorbeeld de woningbouwopgave niet meer opweegt tegen het belang van het beschermen van de gezondheid van toekomstige bewoners, vanuit het (hoge) gecumuleerde geluid.
- Het is niet de verwachting dat een bepaalde gecumuleerde waarde in een juridische procedure op zichzelf principieel onaanvaardbaar wordt gevonden. Een uitspraak zal altijd locatiespecifiek zijn. Echter een locatiespecifieke uitspraak kan, afhankelijk van de precieze bewoordingen, wel bredere gevolgen hebben voor andere projecten.

5.2 Gaat de bestuursrechter straks anders oordelen?

- Het beeld is dat de beoordeling niet, of slechts in zeer beperkte mate, anders zal zijn dan onder de huidige regels. De invloed van het nieuwe kader, het stelsel van de Omgevingswet, wordt kleiner ingeschat dan het effect van de hogere gecumuleerde waarde.
- De integrale beoordeling van de aanvaardbaarheid onder de Omgevingswet is in essentie niet anders dan de huidige afweging bij een besluit voor een hogere waarde of voor een 'goede ruimtelijke ordening'. De expliciete toevoeging van het belang van de gezondheid zal wel betekenen dat dit thema vaker en explicieter wordt genoemd in ruimtelijke besluiten en in beroepsprocedures.
- De Omgevingswet verplicht niet tot een intensievere, meer inhoudelijke gerechtelijke toetsing. Wel is het voorstelbaar dat rechters vanuit andere maatschappelijke ontwikkelingen intensiever en inhoudelijker toetsen, waarbij met name meer aandacht wordt besteed aan het evenredigheidsbeginsel.
- Het (langdurig) blijven gebruiken van de huidige rekenregel (de niet-geactualiseerde dosis-effectrelatie) kan een juridisch risico zijn. Dat komt doordat de nieuwe dosis-effect relatie beter aansluit bij de actuele stand van de kennis. Het gegeven dat dat al beschreven is in wettelijke teksten, maakt besluiten die gebaseerd zijn op het gebruik van de oude formule potentieel kwetsbaar.
- Specifiek voor nieuwbouwplannen wordt de aanvaardbaarheid van gecumuleerd geluid in beroepszaken niet vaak inhoudelijk getoetst, omdat appellanten belanghebbende moeten zijn en moeten voldoen aan het relativiteitsvereiste. Dat wordt met de komst van de Omgevingswet niet anders.

5.3

Is er een risico voor bouwplannen buiten de 48 dB-contour?

- Dit wordt gezien als een aandachtspunt. Enerzijds mag de 48 dB-contour, die wettelijk is voorgeschreven, als een vaststaand gegeven worden beschouwd. Anderzijds worden risico's gesignaleerd, bijvoorbeeld bij bouwplannen die deels binnen en deels buiten de 48 dB-contour liggen.
- De inschatting is dat het juridisch risicovol is om het in kaart brengen van het gecumuleerde geluid buiten de 48 dB contour zonder meer achterwege te laten.