

Advies Juridisch

Aan	Rikkert van Vliet
Van	F. Bakker
E-mail	fbakker@odnhn.nl
Telefoon	088-102 18 09
Zaaknummer	OD.373904
Onderwerp	Verlaatsweg 53, Spierdijk
Datum advies	Juni 2022
Naam afdelingshoofd	Damir Štajcer
Paraaf afdelingshoofd	

Casus/Vraagstelling

Binnen de inrichting aan de Verlaatsweg 53 in Spierdijk is men voornemens om wijzigingen door te voeren. Naar aanleiding van deze ontwikkeling is er een vooroverleg geweest tussen de OD NHN (adviseur ruimtelijke ordening en milieu) en de gemeente Koggenland. Er is geen advies van de adviseur Ruimtelijke ordening en milieu van de OD NHN zichtbaar in het zaakstelsel, maar uit de mailwisseling tussen collega K. Verduin en de gemeente Koggenland wordt opgemaakt dat deze uitbreiding niet in overeenstemming is met het geldende bestemmingsplan. In de mailwisseling wordt door de OD NHN geadviseerd om een akoestisch onderzoek te laten uitvoeren omdat als gevolg van verplaatsing van vervoersbewegingen binnen de inrichting de geluidsuitstraling naar de omgeving zal veranderen. Door de inrichtinghouder is vervolgens aangegeven dat er niet meer transportbewegingen gaan komen dan reeds vergund. Daarom zou een akoestisch onderzoek volgens de inrichtinghouder achterwege kunnen blijven. Bij deze stelling heeft de inrichtinghouder een 'paraplu maatwerkvoorschrift' gevoegd waarin een toegestaan aantal transportbewegingen voor de nachtperiode zijn opgenomen. Dit 'paraplu maatwerkbesluit' was de OD NHN niet bekend. De inhoudelijke toetsing in het maatwerkbesluit en de gestelde voorschriften zijn daarnaast onduidelijk en niet in overeenstemming met het toetsingskader van het Activiteitenbesluit milieubeheer (Activiteitenbesluit). Uit het besluit blijkt echter dat dit betrekking heeft op een groot aantal agrarisch inrichtingen binnen de gemeente Koggenland. Door de geluidsadviseur van de OD NHN is daarom de vraag gesteld wat de status van het 'paraplu maatwerkvoorschrift' is en in hoeverre rekening moet worden gehouden met dit besluit en de daarin opgenomen normen en vervoersbewegingen. Tot slot wordt gevraagd of de gemeente Koggenland tot intrekking van dit besluit zou moeten overgaan.

Gelet op bovenstaande vraagstelling, worden in dit advies de volgende vragen beantwoord:

1. Wat is de status van het 'paraplu maatwerkbesluit' van de gemeente Koggenland?
2. Hoe om te gaan met dit besluit?
3. Heeft dit maatwerkbesluit invloed op de vraag of de inrichting gelegen aan de Verlaatsweg 53 in Spierdijk voor de beoogde wijziging een akoestisch onderzoek moet uitvoeren?

Wettelijk kader

Artikel 3.1 Wet ruimtelijke ordening (Wro)

Artikel 2.12 Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo)

Artikel 2.17 Activiteitenbesluit milieubeheer (Activiteitenbesluit)

Artikel 2.20 Activiteitenbesluit

Artikel 6.1, derde lid Activiteitenbesluit

Toetsing

Ad 1

Inhoud paraplu maatwerkvoorschrift

Gelet op de, door de inrichtinghouder aangeleverde informatie (waaronder een paraplu maatwerkbesluit voor geluid) heeft de gemeente Koggenland in februari 2011 een beleidsnotitie 'Handhaving geluidvoorschriften agrarische bedrijven in lintbebouwing' vastgesteld. Deze notitie is, volgens de besluitvorming, de aanleiding geweest om het geluid van 'komende en gaande vrachtauto's bij agrarische bedrijven in de avond en nachtperiode' te reguleren.

Op 11 februari 2011 zijn er aan de inrichting gelegen aan de Verlaatsweg 53 in Spierdijk maatwerkvoorschriften opgelegd. In de bijlage bij dit besluit is een tabel opgenomen waarin voor een groot aantal agrarische bedrijven een maximaal aantal toegestane 'passages avond' en 'passages nacht' is opgenomen. Hieruit valt af te leiden dat het paraplu maatwerkbesluit al deze agrarische inrichtingen betreft. Voor de betreffende inrichting gelegen aan de Verlaatsweg 53 in Spierdijk gaat het om 14 passages in de avond en 20 passages in de nachtperiode. Tevens staat er in deze tabel voor de betreffende inrichting een waarde van 48 dB(A) voor 'Lavond' en 50 dB(A) voor 'Lnacht'. Er zijn in het betreffende besluit geen begripsbepalingen opgenomen. Er valt dus niet ondubbelzinnig uit het besluit af te leiden wat er wordt bedoeld met de begrippen 'Lavond' en 'Lnacht'. Ook is er geen uitleg opgenomen van 'passages'. Het is dus niet duidelijk waarop het genoemde aantal in deze kolom exact betrekking heeft. Het begrip laat ruimte voor interpretatie, denk bijvoorbeeld aan de vraag of het alleen vrachtwagenbewegingen betreft of ook andere voertuigen, enkele voertuigbeweging of komen- en gaan van voertuigen, passages lang woningen van derden of over het terrein van de inrichting).

De rechtsgrondslag van het besluit wordt niet genoemd. Tevens is er geen motivering opgenomen waaruit kan worden afgeleid waarom het aantal 'passages' op deze manier is vastgelegd en wat de genoemde waarden Lavond en Lnacht precies inhouden. Aan het maatwerkbesluit van 2011 liggen geen akoestisch onderzoeken ten grondslag waarin een toetsing aan de toepasselijke geluidsnormen van het Activiteitenbesluit of de daarvoor geldende Amvb's is opgenomen.

Wel is door de inrichtinghouder een brief uit 2008 van de gemeente Koggenland aangeleverd. Bij deze brief is een inventarisatie van de betreffende inrichting gevoegd. In deze inventarisatie wordt de afstand tot de dischtsbijzijnde woning van derde benoemd, het door de inrichtinghouder aantal opgegeven passages van vrachtwagens in de avond- en nachtperiode en het daarbij behorende (volgens de inventarisatie) optredende geluidsniveau in Lavond en Lnacht. In de inventarisatie wordt vervolgens de conclusie getrokken dat het bedrijf voldoet aan de geluidsvoorschriften van de beleidsnotitie. In de begeleidende brief is opgenomen dat het gaat om 71 bedrijven die dergelijke voorschriften krijgen opgelegd. Bij opstellen van het aangehaalde geluidsbeleid is aansluiting gezocht bij de 'Circulaire Piek' en het geluid afkomstig van rangeerterreinen.

In de motivering van het besluit of de onderliggende stukken wordt niet getoetst aan de geldende normen uit het Activiteitenbesluit of de toepasselijke (toen geldende) Amvb. Er wordt niet aangegeven waarom het genoemde aantal vervoersbewegingen (passages) noodzakelijk is om te voldoen aan de toepasselijke geluidsnormen of dat dit tot een overschrijding zou leiden. Het besluit is op dit moment rechtsonzeker, lastig handhaafbaar en de vraag is wat het milieubelang is van het besluit. Daarnaast staan er andere onjuistheden in het besluit, zoals bijvoorbeeld de overweging dat er voor het vaststellen van maatwerk geen procedurele voorschriften zijn vastgelegd in de Wet milieubeheer (Wm).

Status van het besluit

Hoewel er in het besluit niet expliciet een rechtsgrondslag wordt genoemd, wordt er wel gesproken van 'maatwerkvoorschriften' voor het onderdeel geluid. Tevens is in het besluit opgenomen dat het beleid is opgesteld aan de hand van het Besluit Glastuinbouw milieubeheer en het Besluit Landbouw milieubeheer. Deze besluiten worden ook in de tabel van de bijlage van het besluit genoemd. Hieruit valt af te leiden dat de maatwerkvoorschriften opgesteld zijn in de belang van de bescherming van het milieu op basis van de toen geldende Amvb's. Eventuele gebreken die het besluit vertoont doen niets af aan de geldigheid van het besluit. De maatwerkvoorschriften hebben namelijk formele rechtskracht.

In artikel 6.1 van het Activiteitenbesluit is het overgangsrecht geregeld. Het derde lid bepaalt dat maatwerkvoorschriften die voor een inrichting golden onmiddellijk voorafgaand aan het tijdstip van het van toepassing worden van het Activiteitenbesluit en die onherroepelijk waren, van kracht blijven, mits het stellen van dergelijke voorschriften ook onder het Activiteitenbesluit binnen de bevoegdheid van het bevoegd gezag valt. In casus is dit het geval. In artikel 2.20 is een

mogelijkheid opgenomen om bij maatwerkvoorschrift technische- of gedragsregels voor te schrijven teneinde te voldoen aan de toepasselijke geluidsnorm. Daarnaast valt het stellen van andere waarden voor het langtijdgemiddelde beoordelingsniveau of het maximale geluidsniveau afkomstig van een inrichting binnen de bevoegdheden van het bevoegd gezag.

Gelet op voorgaande gelden de maatwerkvoorschriften die door de gemeente Koggenland in het paraplubesluit zijn neergelegd, als maatwerkvoorschriften voor het onderdeel geluid op basis van het Activiteitenbesluit.

Als er nadien geen andere voorschriften zijn gesteld of geen melding in het kader van het Activiteitenbesluit is gedaan, moeten de maatwerkvoorschriften uit het paraplubesluit (en het aantal daarin opgenomen 'passages') ook worden betrokken bij de vraag wat de oorspronkelijk gemelde/vergunde situatie betreft van de inrichting.

Ad 2

Onder 1 is vastgesteld dat er in 2011 voor ongeveer 70 inrichtingen in de gemeente Koggenland maatwerkvoorschriften zijn vastgesteld voor het onderdeel geluid. Deze voorschriften worden gelet op het overgangsrecht aangemerkt als maatwerkvoorschriften in de zin van het Activiteitenbesluit.

Niet duidelijk is hoeveel inrichtingen daarvan nu nog inwerking zijn, in hoeverre dit paraplubesluit bij beoordeling door de OD NHN van het geluid afkomstig van de betreffende inrichtingen in de afgelopen jaren is betrokken en of er voor een aantal inrichtingen wellicht alweer andere maatwerkvoorschriften zijn gesteld.

Uit bestudering van de maatwerkvoorschriften blijkt dat de maatwerkvoorschriften niet voldoende duidelijk zijn opgesteld en dat er ook geen deugdelijke motivering aan ten grondslag ligt. Bij het beoordelen van meldingen, vergunningverlening en handhaving van deze bedrijven dient echter wel rekening te worden gehouden met de voorschriften. Ze hebben immers (nog steeds) formele rechtskracht.

Ad 3

Gelet op de beschikbare informatie is er waarschijnlijk sprake van een 'ruimtelijke procedure'. Hierbij dient getoetst te worden aan een 'goede ruimtelijke ordening' in de zin van artikel 3.1 van de Wro. Onderdeel daarvan is een belangenafweging in het kader van een 'goed woon- en leefklimaat'. Als er sprake is van wijzigingen met betrekking tot het onderdeel geluid (dus ook een verplaatsing van eventuele vervoersbewegingen) dient in de ruimtelijk besluitvorming te worden onderbouwt waarom deze verandering in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening en geen invloed heeft op het woon- en leefklimaat ter plaatste van omliggende woningen. De vraag hoeveel vervoersbewegingen er in de avond- en nachtperiode mogen plaatsvinden binnen de inrichting op basis van het paraplubesluit, staat los van het feit dat er door de gemeente moet worden getoetst aan het woon- en leefklimaat ter plaatse van gevoelige bestemmingen. Ook als het aantal vervoersbewegingen gelijk blijft dient in de ruimtelijke besluitvorming door de gemeente te worden gemotiveerd waarom er sprake is van een goed woon- en leefklimaat. Het feit dat er dus maatwerk is verleend voor de inrichting, maakt niet direct dat er geen akoestisch onderzoek te worden uitgevoerd voor de beoogde wijziging.

In het kader van de beoordeling van een eventuele vergunningaanvraag voor het onderdeel milieu of een melding activiteitenbesluit voor de wijziging van de inrichting, moet het maatwerk ook worden meegenomen. Als er aanleiding voor bestaat kan het bevoegd gezag (mits goed gemotiveerd op basis van bijvoorbeeld een onderliggend akoestisch onderzoek) de maatwerkvoorschriften intrekken of aanpassen.

Conclusie en aanbevelingen

De paraplu maatwerkvoorschriften gelden voor de betreffende inrichting aan de Verlaatsweg 53 in Spierdijk. Dit kan worden gezien als onderliggende gemelde/vergunde situatie en speelt een rol bij beantwoording van de vraag of er zich binnen de inrichting milieurelevante wijzigingen hebben voorgedaan ten opzichte van de referentiesituatie. De voorliggende vraag heeft betrekking op ruimtelijke besluitvorming. Deze dient in overeenstemming te zijn met een goede ruimtelijke ordening en het daarbij behorende goed woon- en leefklimaat ter plaatse van woningen (en tuinen). Dit is een ander toetsingskader. In dit kader is relevant of de beoogde wijziging gevolgen heeft voor de akoestische situatie. Dit kan ook het geval zijn als de vervoersbewegingen niet toenemen ten opzichte van de situatie zoals beschreven in het maatwerk. Een aanleiding kan bijvoorbeeld ook zijn een verplaatsing van relevante geluidsbronnen. De motivering van een goed

woon- en leefklimaat is onderdeel van de belangenafweging die de gemeente dient te maken bij ruimtelijke besluitvorming. Het uiteindelijke oordeel hierover is dan ook niet aan de OD, maar aan de gemeente. Een akoestisch onderzoek dat wordt opgesteld ter beoordeling van het goed woon- en leefklimaat gaat verder dan een toetsing aan het Activiteitenbesluit. Voor een goede ruimtelijke ordening moet ook de geluidsbelasting in tuinen worden beschouwd en kunnen bronnen zoals stemgeluid ook relevant zijn.

Voor de vraag of er voor de beoogde wijziging ook een melding Activiteitenbesluit moet worden ingediend en of daarbij (vanuit een ander toetsingskader) ook een akoestisch onderzoek moet worden gevoegd is het paraplu maatwerkbesluit ook relevant.

Tot slot wordt opgemerkt dat het aanbeveling verdient om te onderzoeken op hoeveel inrichtingen de betreffende parapluvoorschriften op dit moment nog van toepassing zijn. Indien dit tot problemen zal gaan leiden bij vergunningverlening en handhaving kan het gesprek met de gemeente Koggenland worden gevoerd over eventuele intrekking van de voorschriften.