

TBR 2014/102

Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State 2-4-2014, No. 201308233/1/R6, ECLI:NL:RVS:2014:1163 (Bestemmingsplan Badhoevedorp Lijnden-Oost)

Mr. Th.C. van Sloten, mr. M.A.A. Mondt-Schouten en drs. W.J. Deetman.

Chw: art. 2.2, art. 2.3

Crisis- en herstelwet. Ontwikkelingsgebied. Gebiedsontwikkelingsplan. Bestemmingsplan-plus. Omgevingswet. Flexibiliteit:

Met gastnoot M.C. Brans^[1], Red.

Overwegingen

1. Het plan voorziet in een actueel juridisch-planologisch kader waarbij onder meer verschillende ontwikkelingen (onder andere voorzieningen, woningen, bedrijven met kantoren, sport en recreatie) uit het Masterplan Badhoevedorp mogelijk worden gemaakt. Daarnaast worden met dit plan de voorheen geldende bestemmingsplannen geactualiseerd. Het plangebied wordt globaal begrensd door een kavelsloot ongeveer 300 m ten zuiden van de Schipholweg (N322) aan de zuidzijde, aan de noordzijde door de Ringvaart, aan de oostzijde door het knooppunt Badhoevedorp en aan de westzijde door de woningen aan de Hoofdvaart en het tracé van de omgelegde A9. De huidige A9 loopt midden door het plangebied.

2. Bij de vaststelling van een bestemmingsplan heeft de raad beleidsvrijheid om bestemmingen aan te wijzen en regels te geven die de raad uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig acht. De Afdeling toetst deze beslissing terughoudend. Dit betekent dat de Afdeling aan de hand van de beroepsgronden beoordeelt of aanleiding bestaat voor het oordeel dat de raad zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het plan strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening. Voorts beoordeelt de Afdeling aan de hand van de beroepsgronden of het bestreden besluit anderszins is voorbereid of genomen in strijd met het recht.

(...)

7. De beroepen van KLM N.V. en Luchthaven Schiphol N.V. en Schiphol Nederland B.V. zijn gericht tegen de plandelen met de gebiedsaanduidingen 'wro-zone - wijzigingsgebied 4' en 'wro-zone - wijzigingsgebied 5' voor het deelgebied De Schuilhoeve in het zuidoosten van het plangebied en tegen artikel 46, lid 46.1, onder d, sub 14 en 15, van de planregels. Zij betogen dat onduidelijk is op welke manier in een uitwerkingsplan de verplichting kan worden opgelegd om uiterlijk 1 juli 2021 een bepaalde voorziening gerealiseerd te hebben zonder dat daaraan het verbod is gekoppeld om de woningen, ten behoeve waarvan deze geluidsreducerende voorziening wordt gerealiseerd, in gebruik te hebben op het moment dat deze voorziening niet tijdig is gecreëerd. Dit heeft tot gevolg dat de tweedelijnsbebouwing reeds in gebruik kan worden genomen en gehouden zonder dat een geluidniveau van maximaal 55 dB(A) op de gevel van deze bebouwing kan worden gegarandeerd. Voorts voeren zij aan dat in sub 15 niet is geregeld dat andere voorzieningen en/of maatregelen uiterlijk op 4 juli 2023 gerealiseerd dienen te zijn, zodat onzeker is of de geluidswerende voorzieningen ook daadwerkelijk gerealiseerd zullen worden en op deze datum kan worden voldaan aan een geluidniveau van maximaal 55 dB(A). Verder betogen KLM N.V. en Luchthaven Schiphol N.V. en Schiphol Nederland B.V. dat in strijd met artikel 2.3, zevende lid, van de Crisis- en herstelwet (hierna: Chw) niet is bezien of een afwijkingsperiode van minder dan 10 jaar voldoende is.

7.1. Blijkens de verbeelding zijn aan een groot deel van het deelgebied De Schuilhoeve in het zuidoosten van het plangebied de gebiedsaanduidingen 'wro-zone - wijzigingsgebied 4' en 'Geluidzone - Industrie - 50 dB(A)' toegekend. Blijkens de verbeelding zijn aan de gronden gelegen ten noorden van de straat Groene Zoom, welke gronden tevens zijn gelegen in het deelgebied De Schuilhoeve, de gebiedsaanduidingen 'wro-zone - wijzigingsbevoegdheid 5' en 'Geluidzone - Industrie - 50 dB(A)' toegekend.

Ingevolge artikel 43, lid 43.1.2, onder a, van de planregels zijn nieuwe geluidsgevoelige gebouwen en geluidsgevoelige terreinen als bedoeld in de Wgh, uitsluitend toegestaan op de gronden met de aanduiding 'Geluidzone - Industrie - 50 dB(A)' als de geluidbelasting op de gevels van deze gebouwen en/of terreinen niet hoger zal zijn dan de daarvoor geldende voorkeursgrenswaarde.

Ingevolge lid 43.1.2, onder b, zijn geluidsgevoelige gebouwen en geluidsgevoelige terreinen als bedoeld in de Wet geluidhinder toegestaan, indien daarvoor een hogere grenswaarde op grond van de Wet geluidhinder is verleend.

Ingevolge artikel 46, lid 46.1, onder d, kan het college van burgemeester en wethouders ter plaatse van de aanduiding 'wro-zone - wijzigingsgebied 4' (Schuilhoeve) de bestemming van die gronden wijzigen in de bestemming 'Wonen - Uit te werken' met inachtneming van de volgende regels:

1. in de uit te werken bestemming worden woningen met bijbehorende erven, ontsluitingswegen, parkeerplaatsen, groen, water, speelplaatsen en nutsvoorzieningen toegestaan;
2. in de uit te werken bestemming zijn maximaal 680 woningen toegestaan;

3. in de uit te werken bestemming zijn zowel grondgebonden als gestapelde woningen toegestaan; 4. het percentage grondgebonden woningen bedraagt niet minder dan 75% van het totaal aantal woningen;

5. de maximale goot- en bouwhoogte van grondgebonden woningen bedraagt niet meer dan 10,5 m respectievelijk 12 m, met uitzondering van de eerstelijns bebouwing, waar een minimale en maximale goothoogte van 10,5 m en een maximale bouwhoogte van 14 m geldt;

6. de maximale bouwhoogte van gestapelde woningen bedraagt niet meer dan 20 m;

(..)

14. indien niet voldaan kan worden aan het bepaalde in lid 43.1.2 dienen voor geluidsgevoelige gebouwen en/of terreinen één of meer van de maatregelen, zoals aangegeven op de kaart in bijlage 4 van de regels, getroffen te worden teneinde een geluidsbelasting van maximaal 55 dB(A) op de gevel(s) te bereiken;

15. indien vóór 1 juli 2021 geen eerstelijns bebouwing is gerealiseerd, bestaat de verplichting om een andere maatregel en/of voorziening, met eenzelfde geluidsreducerend effect, te treffen.

Ingevolge artikel 46, lid 46.1, onder e, van de planregels kan het college van burgemeester en wethouders ter plaatse van de aanduiding 'wro-zone - wijzigingsgebied 5' de bestemming van die gronden wijzigen in de bestemming 'Wonen' met inachtneming van de volgende regels:

1. in de bestemming 'Wonen' zijn enkel grondgebonden woningen toegestaan;

2. in de bestemming 'Wonen' zijn vrijstaande woningen en twee onder één kap woningen toegestaan;

3. het maximale aantal woningen bedraagt niet meer dan 20 woningen;

4. de maximale goothoogte bedraagt niet meer dan 8 m;

5. de maximale bouwhoogte bedraagt niet meer dan 11 m;

6. de bouwhoogte van bijbehorende bouwwerken bedraagt, in beginsel, niet meer dan de eerste bouwlaag van het hoofdgebouw;

7. er wordt voorzien in voldoende parkeergelegenheid, volgens de dan geldende normen.

7.2. Uit het door Peutz opgestelde rapport 'Industrielawaai vanwege Schiphol te Badhoevedorp in verband met ontwikkeling woningbouw in het kader van herziening bestemmingsplan' van 29 november 2012

(hierna: het rapport van Peutz) volgt dat met een inrichtingsvariant waarbij de eerstelijnsbebouwing van de ontwikkelingslocatie Schuilhoeve wordt uitgevoerd als een bebouwingslijn de geluidsbelasting als gevolg van het industrielawaai van Schiphol bij de meeste woningen maximaal 55 dB(A) bedraagt. Hierbij zal, rekening houdend met het definitieve stedenbouwkundige plan voor afzonderlijke (clusters)

woningen, de geluidsbelasting per gevel worden vastgesteld ten behoeve van de vast te stellen hogere waarden. Bij de verdere uitwerking van het bestemmingsplan worden maatregelen en effecten op clusters

van woningen nader in beeld gebracht. Op basis van het aanvullend rapport van Peutz 'Industrielawaai

vanwege Schiphol te Badhoevedorp Lokale afscherpende voorzieningen Schuilhoeve

Gevelstructuurcorrectie 1 dB(A)' van 30 januari 2013 (hierna: het aanvullend rapport van Peutz) is gebleken dat in de zuidelijke rand van het plangebied op enkele bouwblokken de 55 dB(A) etmaalwaarde met maximaal 1 tot 2 dB(A) wordt overschreden. In het aanvullend rapport staat verder dat aan de

waarde van 55 dB(A) industrielawaai kan worden voldaan indien rekening wordt gehouden met specifieke aanpassingen van de gevel (gevelstructuurcorrectie). Het geluid wordt verminderd door de structuur van

de gevel, dat wil zeggen door balkons, galerijen en dergelijke. Ter plaatse van woningen in de

eerstelijnsbebouwing kan het geluidniveau op sommige locaties 57 dB(A) bedragen. Hiervoor is het

gebruik van de gevelstructuurcorrectie niet toereikend. Er kan voor deze geluidsbelasting geen hogere

waarden worden vastgesteld. Voor de desbetreffende gevels zullen dove gevels moeten worden

toegepast.

7.3. Ingevolge artikel 2.2 van de Chw kan bij algemene maatregel van bestuur op de voordracht van de

minister van Infrastructuur en Milieu (..) bij wijze van experiment een gebied, zijnde bestaand stedelijk

gebied, bestaand bedrijventerrein of gebied ter uitbreiding van de haven van Rotterdam, voor de duur

van ten hoogste tien jaar worden aangewezen als ontwikkelingsgebied, indien dat met het oog op het

versterken van de duurzame ruimtelijke en economische ontwikkeling van dat gebied bijzonder

aangewezen is.

Ingevolge artikel 2, eerste lid, onder u, van het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet in samenhang

bezien met bijlage 27 bij dit besluit wordt onder meer het deelgebied De Schuilhoeve voor de duur van 10

jaar als ontwikkelingsgebied als bedoeld in artikel 2.2, eerste lid, van de Chw aangewezen.

Ingevolge artikel 2.3, eerste lid, van de Chw is een bestemmingsplan dat betrekking heeft op gronden

die gelegen zijn binnen een aangewezen ontwikkelingsgebied als bedoeld in artikel 2.2, gericht op de

optimalisering van de milieugebruiksruimte met het oog op het versterken van een duurzame ruimtelijke

en economische ontwikkeling van dat gebied in samenhang met het tot stand brengen van een goede

milieukwaliteit.

Ingevolge het tweede lid bevat een bestemmingsplan als bedoeld in het eerste lid, tenzij bij algemene maatregel van bestuur anders is bepaald:

a. de voorgenomen maatregelen, projecten en werken ten behoeve van de optimalisering van de milieugebruiksruimte binnen het ontwikkelingsgebied;

b. de noodzakelijke maatregelen, projecten en werken ter compensatie van het beslag op de milieugebruiksruimte door de in het bestemmingsplan voorziene ruimtelijke ontwikkelingen;

(..).

Ingevolge het zevende lid kan het bestemmingsplan met inachtneming van desbetreffende bindende

besluiten van de Raad van de Europese Unie, van het Europees Parlement en de Raad gezamenlijk of van de Commissie van de Europese Gemeenschappen, bestemmingen aanwijzen, regels stellen of maatregelen en werken toestaan in afwijking van bij algemene maatregel van bestuur aangegeven bepalingen bij of krachtens:

(..);

g. de Wet geluidhinder, met dien verstande dat die afwijking niet leidt tot een geluidsbelasting binnen een woning met gesloten ramen, die hoger is dan 33 dB;

(..);

met dien verstande dat uiterlijk 10 jaar nadat het bestemmingsplan onherroepelijk is geworden alsnog wordt voldaan aan de bij of krachtens de wet gestelde milieukwaliteitsnormen. Indien er na deze periode niet wordt voldaan aan een milieukwaliteitsnorm geeft het college van burgemeester en wethouders aan op welke wijze alsnog aan die norm zal worden voldaan. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld over de maximale afwijking van milieukwaliteitsnormen.

Ingevolge het achtste lid is het zevende lid van overeenkomstige toepassing op besluiten die strekken ter uitvoering van het bestemmingsplan.

Ingevolge het tiende lid draagt het college van burgemeester en wethouders zorg voor het uitvoeren van de maatregelen of werken, bedoeld in het tweede lid, onderdelen a en b, binnen een in het bestemmingsplan te noemen termijn.

7.4. In de memorie van toelichting op het wetsvoorstel van de Chw (Kamerstukken II 2009/2010, 32 127, nr. 2, blz. 53 en 54) staat dat milieuruimte voor nieuwe initiatieven onder meer kan worden vrijgemaakt door het nemen van (extra) maatregelen bij de ontvangers van de milieubelasting waardoor de totale milieugebruiksruimte wordt vergroot. Voorbeelden van maatregelen zijn het plaatsen van een geluidsscherm, het plaatsen van een overkapping bij een laad-en losplaats, het aanbrengen van geluidwerende voorzieningen aan een gebouw, het treffen van voorzieningen waardoor het externe veiligheidsrisico vermindert, of juridische maatregelen zoals het aanpassen van een vergunning. Voorkomen moet worden dat uitvoering van maatregelen achterwege blijft. Daarom moet zeker worden gesteld dat de maatregelen daadwerkelijk uitgevoerd kunnen worden, zonder dat daarvoor langdurige procedures doorlopen hoeven te worden. In de nota van wijziging (Kamerstukken II 2009/10, 32 127, nr. 5, blz. 16) staat dat wordt beoogd ruimte te creëren aan het einde van de planperiode. Artikel 2.3, zevende lid, van de Chw geeft aan dat aan het einde van de planperiode van maximaal 10 jaar moet worden voldaan aan de geldende milieukwaliteitseisen. Indien er na die periode niet wordt voldaan aan een milieukwaliteitsnorm, dient het bevoegd gezag op grond van artikel 2.3, zevende lid, laatste volzin aan te geven op welke wijze alsnog aan die norm zal worden voldaan.

In de memorie van toelichting op het wetsvoorstel Wijziging van de Chw en diverse andere wetten in verband met het permanent maken van de Chw en het aanbrengen van enkele verbeteringen op het terrein van het omgevingsrecht (Kamerstukken II 2011/12, 33 135, nr. 3, blz. 23) staat dat voor het geval dat de opdracht om binnen 10 jaar alsnog aan de milieunormen te voldoen niet gelukt is ingevolge artikel 2.3, zevende lid, van de Chw een verplichting aan het college van burgemeester en wethouders wordt opgelegd om daar alsnog zorg voor te dragen.

7.5. De Afdeling overweegt dat met artikel 2.3, tiende lid, in samenhang bezien met het tweede lid een verplichting geldt voor het college van burgemeester en wethouders om er zorg voor te dragen dat noodzakelijke maatregelen waar in het bestemmingsplan en de bijbehorende onderzoeken van wordt uitgegaan worden uitgevoerd binnen een in het bestemmingsplan bepaalde termijn. Het zevende lid geeft na de planperiode (10 jaar na onherroepelijk worden) een extra zorgplicht. Indien na het verstrijken van deze termijn niet wordt voldaan aan onder meer de maximaal toelaatbare geluidnormen uit de Wgh, dan moet het college van burgemeester en wethouders aangeven op welke manier alsnog aan de normen zal worden voldaan.

Naar het oordeel van de Afdeling is met artikel 46, lid 46.1, onder d, sub 14 en 15, van de planregels voldaan aan artikel 2.3, tweede en tiende lid, van de Chw. Hierbij wordt van belang geacht dat ingevolge sub 14 de maatregelen als genoemd in bijlage 4 behorende bij de planregels (eerstelijnsbebouwing, dove gevels en balkonconstructies) bij voorkeur vóór 1 juli 2021 gerealiseerd dienen te zijn. Indien op 1 juli 2021 geen eerstelijnsbebouwing gerealiseerd is, dan bestaat er ingevolge sub 15 de verplichting om andere maatregelen en/of voorzieningen met eenzelfde geluidsreducerend effect te treffen. Ter zitting is door de raad toegelicht dat hierbij kan worden gedacht aan het plaatsen van geluidschermen. Gelet op het voorgaande acht de Afdeling voldoende verzekerd, gezien ook de in artikel 2.3, zevende lid, van de Chw neergelegde zorgplicht voor het college van burgemeester en wethouders, dat uiteindelijk aan de maximaal toelaatbare geluidnormen uit de Wgh zal worden voldaan.

7.6. Naar het oordeel van de Afdeling volgt voorts noch uit de tekst van artikel 2.3, zevende lid, van de Chw noch uit de in 8.4 genoemde memories van toelichting en de nota van wijziging dat de raad bij het vaststellen van een bestemmingsplan dient te motiveren waarom ervoor gekozen is om niet af te wijken van de in voornoemd artikel genoemde periode van 10 jaar waarin niet aan de bij of krachtens de wet gestelde milieukwaliteitsnormen hoeft te worden voldaan.

8. Verder betogen KLM N.V. en Luchthaven Schiphol N.V. en Schiphol Nederland B.V. dat ten onrechte alleen gekeken is naar het equivalente geluidniveau en niet naar de maximale geluidniveaus van het proefdraaien van vliegtuigen op de luchthaven Schiphol. Zij voeren verder aan dat ten onrechte niet is onderzocht wat de gevolgen zijn van het grondgeluid veroorzaakt door vliegtuigen. Dit wordt volgens hen

bevestigd in de door Peutz in opdracht van hen opgestelde notitie van 23 september 2013 (hierna: de notitie van Peutz) waarin staat dat indien geen mitigerende maatregelen worden getroffen in het deelgebied De Schuilhoeve geen aanvaardbaar woon- en leefklimaat kan worden gegarandeerd. Verder voeren KLM N.V. en Luchthaven Schiphol N.V. en Schiphol Nederland B.V. aan dat uit de notitie van Peutz volgt dat onzeker is of de geluidsbelasting op de juiste wijze is berekend en of de voorgestelde maatregelen ter hoogte van de tweedelijns bebouwing wel voldoende effect zullen sorteren. Hierdoor is het onzeker of een binnenwaarde van maximaal 33 dB kan worden gegarandeerd. Ten slotte betogen zij dat artikel 46, lid 46.1, onder d, sub 14 en 15, van de planregels onvoldoende objectief zijn begrensd en niet voldoen aan de eisen van de rechtszekerheid.

8.1. Vaststaat dat voor de normstelling van de Wgh ten aanzien van een bestemmingsplan de etmaalwaarde van het equivalente geluidniveau bepalend is en dat in de Wgh geen verplichting tot het verrichten van onderzoek naar maximale geluidniveaus is opgenomen. Verder is niet in geschil dat voor grondgeluid geen wettelijke normen bestaan. Het voorgaande laat onverlet dat in het kader van een goede ruimtelijke ordening rekening moet worden gehouden met een negatieve invloed van maximale geluidniveaus en het grondgeluid op het woon- en leefklimaat ter plaatse van de voorziene woningen in het deelgebied De Schuilhoeve.

8.2. Bij besluit van 1 juni 2004 is door het college van gedeputeerde staten van Noord-Holland aan Schiphol Nederland B.V. een milieuvergunning verleend (hierna: de milieuvergunning van 1 juni 2004).

Ingevolge voorschrift 5.4.3 van deze milieuvergunning mogen de door het proefdraaien van vliegtuigen op de afgeschermd proefdraaiplaats veroorzaakte maximale geluidniveaus op controlepunten A tot en met I die op de bij deze beschikking behorende figuur 2 zijn aangegeven de volgende waarden niet overschrijden:

- controlepunten A, B, en G 75 dB(A) in de dagperiode, 65 dB(A) in de avondperiode en 60 dB(A) in de nachtperiode;
 - controlepunten C, D en E 73 dB(A) in de dagperiode, 63 dB(A) in de avondperiode en 58 dB(A) in de nachtperiode;
- (..).

Ingevolge voorschrift 5.4.4 mogen gedurende ten hoogste twaalf perioden (avond- of nachtperiode) per jaar in de in voorschrift 5.4.3 genoemde maximale geluidniveaus maximaal 5 dB(A) hoger zijn.

Ingevolge voorschrift 5.4.5 is het proefdraaien op holdings in totaal maximaal 40 keer per jaar toegestaan. Het proefdraaien op holdings in de nachtperiode is niet toegestaan en het proefdraaien op holdings is in de avondperiode maximaal twaalf keer per jaar toegestaan.

Ingevolge voorschrift 5.4.10 mogen de door het proefdraaien van vliegtuigen op holdings veroorzaakte maximale geluidniveaus op controlepunten A tot en met I die op de bij deze beschikking behorende figuur 2 zijn aangegeven de volgende waarden niet overschrijden:

- 75 dB(A) in de dag- en avondperiode.

Blijkens figuur 2 behorende bij de milieuvergunning van 1 juni 2004 is onder meer controlepunt C gelegen in de nabijheid van het deelgebied De Schuilhoeve.

8.2.1. Niet in geschil is dat voor het proefdraaien van vliegtuigen door Schiphol Nederland B.V. proefdraaiplaats Kop 27 en holding 27 bepalend zijn voor het deelgebied De Schuilhoeve. De Afdeling stelt vast dat een groot deel van de gronden met de aanduidingen 'wro-zone - wijzigingsgebied 4' en 'wro-zone - wijzigingsgebied 5' in deelgebied De Schuilhoeve dichterbij deze proefdraaiplaats en holding liggen, dan controlepunt C als bedoeld in de milieuvergunning van 1 juni 2004. Dit heeft naar het oordeel van de Afdeling tot gevolg dat niet is gewaarborgd dat bij de dichterbij gelegen voorziene woningen in het deelgebied De Schuilhoeve aan de maximale geluidniveaus uit de milieuvergunning van 1 juni 2004 voor het proefdraaien van vliegtuigen kan worden voldaan. Om een goede afweging te maken in het kader van een goede ruimtelijke ordening had derhalve onderzoek dienen te worden verricht naar de maximale geluidniveaus van het proefdraaien van vliegtuigen op de gevels van de voorziene woningen. Niet is gebleken van een dergelijk onderzoek ten tijde van het nemen van het bestreden besluit.

Uit de bij besluit van 9 december 1996 door het college van gedeputeerde staten van Noord-Holland aan KLM N.V. verleende revisievergunning volgt dat voor het proefdraaien van vliegtuigen door KLM N.V. holdings 10 en 11/12 bepalend zijn voor het deelgebied De Schuilhoeve. Naar het oordeel van de Afdeling ontbreekt tevens onderzoek naar de maximale geluidniveaus op de gevels van de voorziene woningen als gevolg van het proefdraaien van vliegtuigen door KLM N.V. op deze holdings. Dat de holdings 10 en 11/12 op ruime afstand liggen van de voorziene woningen maakt, anders dan de raad stelt, niet dat voornoemd onderzoek achterwege had kunnen blijven. Hierbij wordt van belang geacht dat uit de aanvraag van de revisievergunning volgt dat de maximale geluidniveaus op meetpunt 1, welk punt ongeveer gelijk is aan controlepunt C, voor het proefdraaien bij hangar 10 tussen de 69 en 72 dB(A) bedragen en bij hangar 11/12 tussen de 72 en 75 dB(A) en dat een deel van de voorziene woningen dichterbij deze proefdraaiplaatsen komen te liggen dan het voornoemde meetpunt.

Gelet op het voorgaande heeft de raad naar het oordeel van de Afdeling ten onrechte geen inzicht geboden in de vraag of ter plaatse van de voorziene woningen een aanvaardbaar woon- en leefklimaat kan worden gerealiseerd en of KLM N.V. en Luchthaven Schiphol N.V. en Schiphol Nederland B.V. door deze woningen niet in hun bedrijfsvoering worden beperkt. Gelet hierop is het bestreden besluit in zoverre genomen in strijd met de bij het voorbereiden van een besluit te betrachten zorgvuldigheid.

8.3. In het rapport 'Plan-MER Badhoevedorp - Lijnden-Oost' van 8 april 2013 (hierna: plan-MER) staat dat

grondgeluid het geluid is dat wordt veroorzaakt door een vliegtuig als het begint te rollen en de intentie heeft een start uit te voeren. In voornoemd rapport staat verder dat wat betreft de situatie in 2011 door het Nationaal Lucht- en Ruimtevaartlaboratorium (hierna: NLR) onder meer metingen zijn verricht op twee locaties in Badhoevedorp, te weten een locatie aan de Sperwerstraat en een locatie aan de Roerdompstraat ter hoogte van de Kwartelstraat. Bij de keuze van de locaties is rekening gehouden met de dominante voortplantingsrichting van het grondgeluid. In de rapporten van het NLR 'Grondgeluid Badhoevedorp, Amsterdam-West, Zuideramstel. Een inventarisatie op basis van metingen' uit april 2011 en 'Grondgeluid Badhoevedorp en Amsterdam-West. Een inventarisatie op basis van metingen onder zomerse Omstandigheden' van november 2011, waarin verslag wordt gedaan van de metingen, wordt geconcludeerd dat in Badhoevedorp sprake is van grondgeluid veroorzaakt door startende vliegtuigen vanaf de Kaagbaan en vanaf de Aalsmeerbaan. De effecten van het grondgeluid zijn vastgesteld door de gemeten resultaten te toetsen aan een hindercurve. Hieruit blijkt dat in winterse omstandigheden (grote) startende vliegtuigen de dagelijkse bezigheden (onder meer winkelbezoek en een gesprek voeren) kunnen verstoren en daarmee tot hinder kunnen leiden. In zomerse omstandigheden zijn de grondgeluidniveaus significant lager (meer dan 10 dB(C)). De verwachting is dat het grondgeluid in zomerse omstandigheden niet tot hinder leidt.

8.3.1. In de notitie van Peutz staat dat in het plan-MER ten onrechte geen onderzoek is gedaan naar de mogelijkheid van mitigerende maatregelen als gevolg van het grondgeluid, zoals het aanleggen van een zogenoemd ribbellandschap, en dat het grondgeluid ten onrechte buiten beschouwing is gebleven bij de berekening van de cumulatieve geluidsbelasting. In het gebied Hoofddorp-Noord heeft het gemeentebestuur de situatie wat betreft het grondgeluid in het verleden zelfs beoordeeld als zijnde een slecht woonklimaat, terwijl de verwachte situatie voor De Schuilhoeve nog ongunstiger is.

8.3.2. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de raad onvoldoende gemotiveerd dat met name in de winterperiode ter plaatse van de voorziene woningen sprake is van een goed woon- en leefklimaat als gevolg van het grondgeluid. Hierbij wordt in aanmerking genomen dat uit het plan-MER naar voren komt dat het deelgebied De Schuilhoeve in de dominante voortplantingsrichting van het grondgeluid ligt en dat het grondgeluid van de vertrekkende vliegtuigen van deze banen in dit deelgebied waarneembaar zal zijn en hinder kan veroorzaken. Voorts is ter zitting door de raad te kennen gegeven dat, anders dan in de situatie in Hoofddorp-Noord, tussen luchthaven Schiphol en de voorziene woningen geen ruimte aanwezig is voor het aanleggen van een ribbellandschap waardoor het grondgeluid zou kunnen worden vermindert. Het standpunt van de raad dat de gemeente tot op heden weinig klachten heeft ontvangen van inwoners van Badhoevedorp over het grondgeluid doet naar het oordeel van de Afdeling aan het voorgaande niets af, nu de voorziene woningen dichterbij luchthaven Schiphol komen te liggen dan de bestaande woningen in Badhoevedorp.

9. In hetgeen KLM N.V. en Luchthaven Schiphol N.V. en Schiphol Nederland B.V. hebben aangevoerd ziet de Afdeling aanleiding voor het oordeel dat het bestreden besluit, voor zover het betreft plandelen met de gebiedsaanduidingen 'wro-zone - wijzigingsgebied 4' en 'wro-zone - wijzigingsgebied 5', is genomen in strijd met de artikelen 3:2 en 3:46 van de Awb. De beroepen van KLM N.V. en Luchthaven Schiphol N.V. en Schiphol Nederland B.V. zijn gegrond, zodat het bestreden besluit in zoverre dient te worden vernietigd. Gelet op het voorgaande behoeft hetgeen KLM N.V. en Luchthaven Schiphol N.V. en Schiphol Nederland B.V. voor het overige hebben aangevoerd geen bespreking meer.

(...)

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het beroep van de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid Chipshol Holding B.V. en anderen niet-ontvankelijk;

II. verklaart de beroepen van de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid Kennemerland Beheer B.V. en de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid Lake Property B.V., de naamloze vennootschap Koninklijke Luchtvaart Maatschappij N.V., de naamloze vennootschap Luchthaven Schiphol N.V. en de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid Schiphol Nederland B.V., [appellant sub 5] en anderen en de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid Delta Loyd Vastgoed Kantoren B.V. gegrond;

III. vernietigt het besluit van de raad van de gemeente Haarlemmermeer van 4 juli 2013 tot vaststelling van het bestemmingsplan 'Badhoevedorp Lijnden-Oost', voor zover:

- a. is besloten geen exploitatieplan vast te stellen;
- b. het betreft het plandeel met de bestemming 'Sport - 2' voor het deelgebied De Veldpost;
- c. het betreft de gebiedsaanduiding 'wro-zone - wijzigingsgebied 4';
- d. het betreft de gebiedsaanduiding 'wro-zone - wijzigingsgebied 5';
- e. het betreft de gebiedsaanduiding 'wro-zone - wijzigingsgebied 10';
- f. het betreft de gebiedsaanduiding 'wro-zone - wijzigingsgebied 11';

IV. draagt de raad van de gemeente Haarlemmermeer op om binnen vier weken na verzending van deze uitspraak ervoor zorg te dragen dat de hiervoor vermelde onderdelen III. b., c., d., e. en f. worden verwerkt in het elektronisch vastgestelde plan dat te raadplegen is op de landelijke voorziening, www.ruimtelijkeplannen.nl;

(...)

(Enz., enz., Red.)

Noot

1. Het gebiedsontwikkelingsplan ('GOP'), inmiddels het bestemmingsplan-plus, heeft de eerste echte inhoudelijke proef doorstaan! ^[2] In deze uitspraak accordeert de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State ('Afdeling') de systematiek van het GOP. In een GOP wordt toegestaan om tijdelijk van milieukwaliteitsnormen (hier: geluidsnormen) af te wijken, terwijl 'zicht' bestaat op maatregelen waarmee op termijn aan die normen zal worden voldaan. Waar het gaat om voldoende zekerheid over het op termijn voldoen, is een centrale rol voor het betrokken bestuursorgaan weggelegd, zo volgt nadrukkelijk uit deze uitspraak.
2. Het instrument van het GOP is geïntroduceerd in de Crisis- en herstelwet ('Chw') en kenmerkt zich door het streven naar een meer optimale verdeling van de milieugebruiksruimte, waardoor bepaalde ontwikkelingen alsnog kunnen worden gerealiseerd. ^[3] Om dit te bevorderen is het voor een gebied, na aanwijzing als 'ontwikkelingsgebied', in een GOP toegestaan om tijdelijk van bepaalde milieukwaliteitsnormen en -bepalingen af te wijken. In de Chw en het Besluit Chw is ingeperkt om welke wetten en voorschriften het hier mag gaan. Afwijking is mogelijk voor een periode van maximaal tien jaar. Het GOP moet onder andere de (compenserende) maatregelen bevatten waarmee uiteindelijk aan de normen wordt voldaan (art. 2.3 lid 2 oud Chw ^[4]). Wordt hieraan niet voldaan, dan zijn B&W van de betrokken gemeente verplicht om aan te geven op welke wijze alsnog aan de norm zal worden voldaan (art. 2.3 lid 5 oud ^[5]). De gemeente is verantwoordelijk voor het uitvoeren van de (compenserende) maatregelen binnen de gegeven periode (art. 2.3 lid 10 oud ^[6]). Met de inwerkingtreding van de permanente Chw ('pChw'), op 24 april 2013, is het GOP als aparte planfiguur komen te vervallen ^[7]; is een gebied als 'ontwikkelingsgebied' aangewezen, dan wordt daarvoor niet langer een GOP vastgesteld, maar zal het gebied worden ingepast in een bestemmingsplan, dat vervolgens doorgaat onder de naam 'bestemmingsplan-plus'. ^[8] Inhoudelijk is het instrument echter nauwelijks gewijzigd.
3. In deze uitspraak gaat het om het bestemmingsplan 'Badhoevedorp Lijnden-Oost'. Dit plan voorziet onder andere in de toekomstige woonwijken Schuilhoeve (max. 680 woningen) en de Groene Zoom (max. 20 woningen). Ten zuidoosten van het plangebied bevindt zich Schiphol. Verder zal de A9, die nu nog midden door Badhoevedorp loopt, worden omgelegd naar het gebied ten zuiden van het plangebied. Hiervoor was al een tracébesluit genomen. In paragraaf 6 van de toelichting op het bestemmingsplan is de toepassing van de Chw uitvoerig toegelicht. ^[9] Ingegaan wordt op de doelstelling van de toepassing van de Chw, het project, de beschikbare en benodigde milieugebruiksruimte, de te nemen (fysieke en juridische) maatregelen, de financiële verantwoording en uitvoering en de beleidsmatige verantwoording en rapportering, dit conform de vereisten die artikel 2.3 lid 2 Chw aan de inhoud van dit GOP stelt. Uit deze toelichting volgt onder meer het doel met het GOP om *'vooruitlopend op de omlegging van de A9 en de te treffen maatregelen ter afscherming van het industrielawaai van Schiphol - binnen de mogelijkheden van de Chw - te starten met woningbouw. Dit maakt het mogelijk om de woningbouwlocaties op de meest wenselijke en logische manier (onder andere qua efficiënte uitvoeringslogistiek) te ontwikkelen. Namelijk vanuit de bestaande kern naar buiten'*. ^[10] In de tussentijd zal daarom tijdelijk sprake zijn van een overschrijding van de normen voor wegverkeerslawaai (maximaal vier jaar) en van industrielawaai van Schiphol (maximaal 10 jaar). In een tabel is schematisch weergegeven wat voor een geluidsbelasting zal ontstaan op de verschillende bestemmingen in de bestaande situatie, overschrijdings- c.q. tussenliggende situatie en de situatie na omlegging en andere maatregelen c.q. eindsituatie. ^[11] Zodoende zijn de periode en de locaties van de tijdelijke normoverschrijding inzichtelijk gemaakt.
4. Uitgangspunt in de planregels voor Schuilhoeve (via een uit te werken bestemming) en de Groene Zoom is dat geluidsgevoelige gebouwen en terreinen binnen de contour van het gezoneerde Industrierrein Schiphol alleen worden toegelaten als deze aan de voorkeursgrenswaarde voldoen dan wel daarvoor een hogere waarde is verleend (planregel 43.1). Wordt hieraan niet voldaan, dan dienen voor deze gebouwen en/of terreinen een of meer van de geluidsmaatregelen, zoals die zijn opgenomen in bijlage 4 bij het bestemmingsplan, te worden getroffen om de geluidsbelasting van 55 dB(A) te bereiken (planregel 43.1 sub 14). Bijlage 4 noemt onder andere de maatregel van eerstelijnsbebouwing. Is voor 1 juli 2021 geen eerstelijnsbebouwing gerealiseerd, dan bestaat de verplichting om een andere maatregel en/of voorziening te realiseren die hetzelfde geluidsreducerende effect heeft (sub 15). In de toelichting op het plan valt te lezen dat dit alternatief, een afscherming, op 1 juli 2023 gereed dient te zijn. ^[12] In de tussentijd, tot respectievelijk 1 juli 2021 en 1 juli 2023, wordt dus overeenkomstig de tabel van paragraaf 6 van de toelichting van de geluidsnormen afgeweken (zie punt 3).
5. Het zijn Schiphol en KLM die tegen de hiervoor geschetste planregels opkomen (r.o. 7). In hun beroepsgronden verzetten Schiphol en KLM zich tegen de onzekere uitvoering van de maatregelen beschreven onder punt 4. Allereerst gaan Schiphol en KLM in op de realisatie van een afdoende geluidsreducerende voorziening per 1 juli 2021 waaraan volgens hen een gebruiksverbod van de woningen had moet worden gekoppeld voor het geval de voorziening niet tijdig is gecreëerd; anders kan tweedelijns bebouwing worden opgericht zonder dat de vereiste 55 dB(A) is gegarandeerd. Daarnaast is

volgens hen ten onrechte niet geregeld dat een alternatieve voorziening op 4 juli 2023 (10 jaar na vaststelling) is gerealiseerd, zodat onzeker is of op deze datum aan de geluidsnormen zal worden voldaan. Tot slot betogen Schiphol en KLM dat had moeten worden gezien of met een afwijkingstermijn van minder dan 10 jaar had kunnen volstaan.

6. De Afdeling vindt dat met de in de planregels voorziene geluidsmaatregelen, zoals deze in punt 4 zijn toegelicht, voldoende is verzekerd dat op termijn aan de geluidsnormen wordt voldaan (r.o. 7.5). De Afdeling kent in deze uitspraak doorslaggevende betekenis toe aan de vergaande verantwoordelijkheid van B&W in dit verband op grond van de Chw (zie ook punt 2 hiervoor); zij wijst ten eerste op de verplichting van B&W om binnen de afwijkingstermijn voor de noodzakelijke maatregelen zorg te dragen (art. 2.3 lid 2 jo lid 5 oud). En, indien na bedoelde termijn niet wordt voldaan, in aanvulling daarop op de verplichting om, als 'extra zorgplicht', aan te geven hoe dat alsnog zal gebeuren (art. 2.3 lid 10 oud). Daarbij besteedt de Afdeling uitgebreid aandacht aan de parlementaire geschiedenis van zowel de Chw als de pChw (r.o. 7.4). Dit samenstel van verplichtingen waaraan in de planregels volgens de Afdeling voldoende uitwerking is gegeven, maakt dat hier volgens de Afdeling dus voldoende is verzekerd dat op termijn aan de geluidsnormen wordt voldaan. Tot slot volgt volgens de Afdeling noch uit de wettekst noch uit de parlementaire geschiedenis dat de raad had moeten motiveren waarom niet met een kortere afwijkingstermijn dan van 10 jaar had kunnen worden volstaan.

7. Opvalt dat de Afdeling de verantwoordelijkheid van B&W om de maatregelen uit te voeren en eventueel met een 'back-up'-plan te komen, doorslaggevend beschouwd bij de beantwoording van de vraag of voldoende is verzekerd dat op termijn aan de geluidsnormen wordt voldaan. Hiermee wordt een grote verantwoordelijkheid, en ook vrijheid, bij het bestuursorgaan gelegd. Gelet op deze uitspraak lijkt een raad relatief eenvoudig te kunnen onderbouwen dat op termijn aan de betreffende normen wordt voldaan, zolang het, via de planregels, maar voldoende heeft verzekerd dat dan een maatregel is genomen en daarvoor indien nodig een alternatief bestaat. De vereiste mate van detail van de maatregelen lijkt daarbij, anders dan de parlementaire geschiedenis doet vermoeden^[13], beperkt. Hoewel appellanten dat niet ter discussie stellen, althans zo blijkt niet uit de uitspraak, lijkt wel de voorwaarde te bestaan dat uit een onderzoeksrapport volgt dat met de maatregel aan de norm kan worden voldaan. Datzelfde geldt voor de financiële uitvoerbaarheid. Dat, zoals appellanten hebben betoogd, de datum waarop de alternatieve voorziening uiterlijk klaar moet zijn niet in de planregels is opgenomen, namelijk 1 juli 2023 (zie punt 4), acht de Afdeling blijkbaar niet bezwaarlijk; zij besteedt daaraan in ieder geval geen aandacht. Dit kan worden verklaard doordat het GOP een apart instrument is en de Chw geen verplichting lijkt te kennen om deze in de planregels op te nemen.

8. Een aspect dat de raad heeft meegewogen, maar dat de Afdeling niet in haar oordeel betreft, is de beperkte mate van overschrijding, zij het voor een langere periode.^[14] Gedurende een periode van maximaal tien jaar zal sprake zijn van een overschrijding van 1 à 2 dB(A). Blijkbaar heeft de Afdeling dit aspect, in ieder geval onder deze omstandigheden, niet van belang geacht en dus doorslaggevende betekenis toegekend aan de waarschijnlijkheid dat op termijn aan de geluidsnormen is voldaan. De toekomst zal moeten uitwijzen of deze toets indringender zal zijn naarmate de mate van overschrijding, en dus ook de hinder, groter zal zijn. Een laatste aspect dat opvalt, is dat de beroepsgronden van Schiphol en KLM zich beperken tot de tijdelijke afwijking van de normen voor Industrielawaai en niet ook betrekking hebben op wegverkeerslawaai. Hier heeft het relativiteitsvereiste zijn werk te hebben gedaan, want naar ik heb begrepen hebben Schiphol en KLM ter zitting hun beroepsgronden over wegverkeerslawaai ingetrokken. Enig belang van hen bij de overschrijdingen ter plaatse van de woningen vanwege wegverkeerslawaai lijkt ook te ontbreken.

9. Het GOP houdt dus stand, met een zeer bruikbare toelichting van de Afdeling over de toepassing daarvan. Grote delen van het bestemmingsplan sneuvelen echter om andere redenen. Voor de woonwijken Schuilhoeve en de Groene Zoom ontbraken de controlepunten voor maximale geluidsniveaus en het grondgeluid is ten onrechte niet meegenomen. Voor deze bestemmingen zal daarom een nieuw bestemmingsplan moeten worden vastgesteld. In beginsel hoeft dit mijns inziens geen effect te hebben op de instemming van de Afdeling met de toepassing van het GOP hier. Wel is denkbaar dat nieuwe geluidresultaten mogelijk tot (beperkt) andere geluidsoverschrijdingen, en dus uitgangspunten van het GOP, zullen leiden. Hiervoor zagen wij echter al dat de Afdeling dit aspect niet in zijn oordeel heeft betrokken (zie punt 8), dus de vraag is hoe relevant dit voor een (nieuwe) beoordeling zal zijn. Omdat een nieuw bestemmingsplan onder de (nieuwe) pChw zal vallen, betekent dit wel dat niet langer sprake is van een GOP, maar van een bestemmingsplan-plus (zie punt 2). Inhoudelijk zal dit, dus behoudens inpassing en eventuele opvolging van de nieuwe geluidresultaten, naar ik verwacht weinig invloed op de inhoud van de betreffende overwegingen hebben. Omdat onder het bestemmingsplan(-plus) mede de toelichting op het bestemmingsplan wordt verstaan^[15], lijkt mij dat voor de 'plus' ook met een toelichting zal kunnen blijven volstaan. Om ieder risico op dit punt uit te sluiten kan het echter verstandig zijn om in de planregels een koppeling te leggen met die toelichting en dan in het bijzonder de compenserende maatregelen. Wel zullen de verschillende onderwerpen van het (vernietigde) GOP zullen qua terminologie (beperkte) afstemming vragen op de nieuwe indeling van het bestemmingsplan-plus van de pChw.

10. Tot slot is deze uitspraak ook relevant voor de nieuwe Omgevingswet. Eén van de speerpunten van

de Omgevingswet is het vergroten van de flexibiliteit.^[16] Uit de parlementaire geschiedenis, die de Afdeling in de onderhavige uitspraak aanhaalt, volgt ook dat met het GOP reeds is beoogd 'ruimte te creëren aan het einde van de planperiode' (r.o. 7.4.).^[17] De gebezigde methodiek van het tijdelijk afwijken van normen terwijl voldoende verzekerd is dat hieraan op termijn wordt voldaan, heeft in deze uitspraak, relatief eenvoudig, de rechterlijke toets doorstaan. En dat is bruikbaar, omdat in de Omgevingswet de principes van het bestemmingsplan-plus zullen terugkeren, zoals het zich nu laat aanzien als onderdeel van het omgevingsplan.^[18] Bij het bekend worden van het wetsvoorstel van de Omgevingswet, naar verwachting in juni 2014, zal over de invulling hiervan zeer waarschijnlijk meer duidelijk worden. De inmiddels 21 aangewezen ontwikkelingsgebieden zullen hun weg nog onder de pChw vervolgen, maar daarbij vast hun voordeel kunnen doen met de handvatten die de Afdeling in deze uitspraak heeft gegeven.

M.C. Brans

- 1 Marloes Brans is advocaat bij Houthoff Buruma in Amsterdam. Eerder schreef zij het preadvies voor de Vereniging voor Bouwrecht 'Het gebiedsontwikkelingsplan; de nieuwe rekbaarheid in het milieurecht' in: *Hoofdstuk 2: Crisis- en Herstelwet, de experimenteerfase voorbij?*, VBR Preadvies nr. 39, Den Haag: Instituut voor bouwrecht 2011. Verder ondersteunt Marloes het Ministerie van Infrastructuur & Milieu bij de helpdesk voor gemeenten over de ontwikkelingsgebieden.
- 2 Het gebiedsontwikkelingsplan 'Nuland Oost' is het eerste GOP waarover de Afdeling zich heeft uitgelaten (ECLI:NL:RVS:2012:BX3299). Het betreft de uitplaatsing van een recyclingbedrijf waarvan de contour over een uit te werken woonbestemming is gelegen, hetgeen als maatregel in het GOP is opgenomen. Ter zitting is bekend geworden dat de juridische eigendom van het perceel al aan de gemeente is overgedragen. Mede gelet hierop heeft de Afdeling daarom geconcludeerd dat de raad er bij de beoordeling van het woon- en leefklimaat in redelijkheid van uit heeft kunnen gaan dat de bedrijfsactiviteiten van het recyclebedrijf op het bedrijventerrein worden beëindigd (r.o. 2.6.5). Het GOP blijft overeind, maar tot een indringende toets daaraan komt het in deze uitspraak niet, nog los van de noodzaak hier van een GOP (waarover nader W.J. Bosma in *BR 2012/134*).
- 3 Hfd. 2, afd. 1 Chw.
- 4 Onder de pChw: art. 2.3 lid 2, met enkele tekstuele aanpassingen.
- 5 Onder de pChw: art. 2.3 lid 7.
- 6 Onder de pChw: art. 2.3 lid 10, in plaats van de gemeente zijn B&W verantwoordelijk geworden.
- 7 Art. 2.3 lid 1, *Kamerstukken II 2011/12*, 33 135, nr. 3, p. 22 e.v.
- 8 Art. 2.3 pChw, zie o.a. ook *Kamerstukken II 2011/12*, 33 135, nr. 7, p. 23.
- 9 Te raadplegen op de website haarlemmermeer.nl.
- 10 P. 109 toelichting bestemmingsplan 'Badhoevedorp Lijnden-Oost'.
- 11 P. 116 toelichting bestemmingsplan 'Badhoevedorp Lijnden-Oost'.
- 12 P. 117 toelichting bestemmingsplan 'Badhoevedorp Lijnden-Oost'.
- 13 *Kamerstukken I 2009/10*, 32 127, nr. C, p. 30, waarin het volgende wordt overwogen: 'De regering benadrukt dat in het gebiedsontwikkelingsplan, dat door de gemeenteraad wordt vastgesteld gedetailleerd moet zijn uitgewerkt op welke wijze en op welke termijn (maximaal 10 jaar) de norm wordt gehaald'.
- 14 P. 116 toelichting bestemmingsplan 'Badhoevedorp Lijnden-Oost' en r.o. 7.2.
- 15 Zie art. 2.1 lid 2 Chw.
- 16 Memorie van toelichting ontwerp Omgevingswet CONCEPT, Algemeen deel, Versie 0.60 - 28 februari 2013 (consultatieversie), p. 21, Ad c.
- 17 Verwezen wordt naar *Kamerstukken II 2009/10*, 32 127, nr. 5, p. 16.
- 18 Zie noot 11, in de tabel op p. 163 is een overzicht van mogelijkheden gegeven die bijdragen aan flexibiliteit van de omgevingswet.