

DAFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK
RAAD VAN STATE
13 MEI 2010
ECLI:NL:RVS:2020:1230

Laagfrequent geluid

NOOT

Laagfrequent geluid, afkomstig van o.a. verkeer, (zware) industrie, pompen en generatoren etc., leidt regelmatig tot klachten over een 'bromtoon'. Bewoners ervaren die bromtoon als een trilling in hun lichaam of vergelijken het met een druk op de oren. Dat is verklaarbaar. Laagfrequent geluid is geluid met een frequentie beneden 100 Herz en is (feitelijk) niet te horen. In het kader van de beoordeling van geluidhinder in dB(A) wordt deze vorm van hinder niet betrokken. Ook de Wet geluidhinder houdt geen rekening met laagfrequent geluid. Laagfrequent geluid kan vaak ook slecht worden aangetoond, terwijl overigens bepaalde mensen daarvan meer hinder ondervinden dan andere. In dit tijdschrift is eerder ook aandacht besteed aan het verschijnsel van laagfrequent geluid en aan ontwikkelingen op het gebied van onderzoek en normstelling. Tot op heden be-

staat er (nog) geen wettelijk voorgeschreven richtlijn voor het vaststellen van normen voor acceptabel laagfrequent geluid. In de praktijk zijn wel (internationale) richtlijnen voor de beoordeling van de aanvaardbaarheid van laagfrequent geluid om substantiële en ernstige hinder door laagfrequent geluid te voorkomen ontwikkeld en in de rechtspraak aanvaard. De rechtspraak over laagfrequent geluid is beperkt. De hieronder opgenomen uitspraak van de Raad van State is daarom interessant. Daarin bestendigt de Raad van State de eerder uitgezette lijn en handhaaft als beoordelingskader voor laagfrequent geluid (dat kan worden waargenomen) de NSG-richtlijn laagfrequent geluid en de zogeheten Vercammen-curve over de aanvaardbaarheid in verband met het aantal gehinderden vanwege laagfrequent geluid. Aan die eis wordt in dit geval voldaan.

BEOORDELING LAAGFREQUENT GELUID

In deze zaak ging het om de vrees van bewoners van Wijk aan Zee voor hinder van laagfrequent geluid in de vorm van een bromtoon door de komst van een transformatorstation van Tennet op het gezoneerde industrieterrein IJmond, waarop Tata Steel ook aanwezig is. Het transfor-

matorstation is nodig in verband met de realisering van windparken op de Noordzee en de aansluiting daarvan op het hoogspanningsnet op het vaste land om de opgewekte stroom te transporteren naar de afnemers. Het transformatorstation is daarom opgenomen in het Rijksinpassingsplan (RIP) "Net op zee Hollandse Kust (noord) en Hollandse Kust (west Alpha)". Tegelijk hiermee is een omgevingsvergunning voor het bouwen en oprichten van het transformatorstation verleend. De Stichting Dorpsraad Wijk aan Zee verzet zich tegen beide besluiten. Zij verwachten na de realisering van het transformatorstation een continue en onaantvaardbare geluidbelasting door laagfrequent geluid van het transformatorstation te zullen ondervinden. Het bevoegd gezag, enkele ministers verantwoordelijk voor windenergie op zee, meent dat het laagfrequente geluid niet of nauwelijks hoorbaar zal zijn en dat eventuele hinder aanvaardbaar is. Voor de beoordeling heeft de Raad van State gebruik gemaakt van de expertise van hun technisch adviseur, de StAB (Stichting Advisering Bestuursrechtspraak). Uit de uitspraak volgt dat het laagfrequent geluid is beoordeeld aan de hand van de NSG Richtlijn laagfrequent geluid en de zogeheten Vercammencurve omdat er (nog)



laagfrequent geluid: bromtoon

geen wettelijk voorgeschreven richtlijn voor het vaststellen van normen voor acceptabel laagfrequent geluid bestaat. De Stichting Laagfrequent Geluid heeft in december 2019 onder andere via de media aandacht gevraagd voor laagfrequent geluid en de rijksoverheid verzocht meer onderzoek te doen naar het verschijnsel van laagfrequent geluid in de vorm van bromtonen en de ten gevolge daarvan ondervonden overlast. Dat onderzoek zou de grondslag kunnen vormen voor een wettelijke normstelling. De gebruikte NSG-richtlijn en Vercammen-curve dateren al van lang geleden.

De StAB heeft in haar deskundigenrapport toegelicht dat de referentiecurve uit de NSG-richtlijn een maat is voor de hoorbaarheid van laagfrequent geluid, die is gebaseerd op de 90% gehoordrempel van een doorsnee groep oudere personen van 50 tot 60 jaar. Vervolgens is de hinder van het laagfrequent geluid beoordeeld aan de hand van de Vercammen-curve. Volgens de StAB geldt op grond daarvan als uitgangspunt dat het aantal gehinderden door laagfrequent geluid beperkt blijft tot 3 tot 10% van de bevolking. De Vercammen-curve staat daarmee dus een zekere mate van hinder toe, in tegenstelling tot de referentiecurve uit de NSG-richtlijn die namelijk uitgaat van de gehoordrempel. De StAB heeft deze uitgangspunten aanvaard. Kennelijk bieden de NSG-richtlijn en Vercammen-curve nog steeds een goede maatstaf voor de beoordeling van laagfrequent geluid en de daarvan ondervonden hinder, ondanks de eerdere oproep van de Stichting Laagfrequent Geluid om tot een wettelijke normstelling te komen op basis van actuele onderzoeksgegevens.

Deze uitspraak is relevant omdat de Raad van State wederom, onder verwijzing naar een eerdere uitspraak uit 2015, zowel de NSG-richtlijn als de Vercammen-curve accepteert als beoordelingskader voor de aanvaardbaarheid van hinder door laagfrequent geluid van een bromtoon. De Raad van State heeft, mede gelet op het StAB-rapport geen aanleiding om te twijfelen aan de door het bevoegd gezag in dit geval gehanteerde uitgangspunten voor de

beoordeling van de effecten van laagfrequent geluid.

De Raad van State stelt op basis van een aan de besluiten ten grondslag gelegd onderzoek van Arcadis naar het laagfrequent geluid vast dat de bromtoon, ondanks de door Tennet te treffen geluidbeperkende maatregelen, hoorbaar zal zijn. Volgens de uitgevoerde berekeningen wordt de referentiecurve uit de NSG-richtlijn voor laagfrequent geluid overschreden en bij die curve gaat het om de hoorbaarheid van laagfrequent geluid. Ondanks dat de bromtoon hoorbaar is, vindt de Raad van State dat in dit geval aanvaardbaar, omdat de Vercammen-curve niet wordt overschreden. Op grond van die curve is laagfrequent geluid aanvaardbaar indien het aantal gehinderden beperkt blijft. En dat zal zich naar verwachting in het geval van het transformatorstation voordoen. Tennet hoeft derhalve geen verdergaande maatregelen te treffen om laagfrequent geluid tegen te gaan. De Dorpsraad had nog een tegenadvies ingediend, maar de Raad van State ziet daarin geen grond voor een ander oordeel. De Raad van State motiveert dit (helaas) verder niet. Dat is enigszins onbevredigend, omdat daarmee de handelwijze van de Raad van State niet controleerbaar is maar de praktijk daarvan ook niet kan leren.

Deze uitspraak betekent dat, zolang geen wettelijk voorgeschreven richtlijn voor het vaststellen van normen voor acceptabel laagfrequent geluid wordt vastgesteld, initiatiefnemers kunnen volstaan met een onderzoek naar laagfrequent geluid en een beoordeling aan de hand van de referentiecurve op grond van de NSG-richtlijn laagfrequent geluid en de Vercammen-curve. Op basis daarvan is enige mate van hinder door laagfrequent geluid in de vorm van een bromtoon toelaatbaar.

GELUIDRUIMTE BINNEN GELUIDZONE BESCHIKBAAR

Overigens kwam in de uitspraak nog de vraag aan de orde of er voldoende geluidruimte beschikbaar is op het gezoneerde industrieterrein voor de realisering van

het transformatorstation. In de praktijk komt het regelmatig voor dat een gezoneerd industrieterrein op grond van de Wet geluidhinder akoestisch 'vol' is en er vanwege het ontbreken van beschikbare geluidruimte geen nieuwe bedrijven meer bij kunnen of bestaande bedrijven kunnen uitbreiden, hoewel daar veelal fysiek nog wel ruimte voor aanwezig is. Dat was hier blijkbaar ook het geval. Hoewel geluidruimte was ontstaan door het vervallen van een geluidclaim voor een glasbehandelingsinstallatie, stelt de Dorpsraad zich op het standpunt dat het transformatorstation akoestisch niet inpasbaar is. Er zou bij de berekening van de geluidbelasting ten onrechte zijn uitgegaan van een geluidabsorberende bodem in plaats van een verharde bodem, waardoor de geluidbelasting te laag is berekend. Indien uitgegaan zou zijn van een verharde bodem, is sprake van een overschrijding van de toegestane geluidbelasting. Ter rechtvaardiging van de keuze voor een geluidabsorberende bodem wordt door het bevoegd gezag verwezen naar de rekenmethode "hybride methode II.10" op grond van de Handleiding meten en rekenen industrielawaai. De doorgevoerde aanpassing van een deel van de bodemfactoren is een historisch gegroeide standaardinstelling die volgens het bevoegd gezag recht doet aan de complexe geluidssituatie ter plaatse. Daarnaast is naar aanleiding van het StAB-rapport een herberekening uitgevoerd waarbij de bodemgebieden nog gedetailleerder zijn ingevoerd. Dit leidt volgens de notities (slechts) tot een zeer geringe toename, die geen gevolgen heeft voor de inpassing van het transformatorstation in de zone. Op basis daarvan komt de Raad van State tot de conclusie dat het transformatorstation past binnen de geluidzone rondom het industrieterrein IJmond.

Luurt Wildeboer

Advocaat omgevingsrecht bij CMS en tevens redacteur van dit tijdschrift

HELE UITSpraak

De hele uitspraak vindt u op <https://www.raad-vanstate.nl/uitspraken/@121070/201904583-1-r1/>