

AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK
RAAD VAN STATE
4 AUGUSTUS 2021
ECLI:NL:RVS:2021:1752

Warmtepompen, maken ze teveel lawaai of is er nog toekomst?

INLEIDING

Is er nog wel een toekomst voor de warmtepomp, nadat de Raad van State omwonenden van een nieuw appartementencomplex in Muiden in het gelijk hebben gesteld in verband met de vrees voor geluidoverlast van de warmtepompen die de woningen van warmte moeten voorzien. Die vraag is actueel (geworden) na een recente uitspraak van de Raad van State. Op 4 augustus 2021 heeft de Raad van State een streep gehaald door het bestemmingsplan voor de verbouwing van het voormalige gemeentehuis van de gemeente Muiden in sociale huurwoningen vanwege mogelijke geluidoverlast van de te plaatsen warmtepompen. De huidige gemeente Gooise Meren heeft de cumulatie van geluidhinder onvoldoende onderzocht, zo blijkt.

BEOORDELING CUMULATIEVE GELUID

In het voorjaar van 2020 heeft de gemeente Gooise Meren het bestemmingsplan 'Het Anker 2 Muiden' vastgesteld. Dit plan maakt de bouw van een woongebouw met 40 twee- en driekamerappartementen mogelijk. Het gaat daarbij om sociale huurwoningen van Woningcorporatie Het Gooi en Omstreken die niet meer worden aangesloten op het gas, maar die voor ruimteverwarming en warm tapwater ieder afzonderlijk zullen worden voorzien van een warmtepomp. Het project komt op de plaats van het (oude) gemeentehuis van de voormalige gemeente Muiden, dat is opgegaan in de huidige gemeente Gooise Meren. Een aantal omwonenden vindt het gebouw te groot en te ingrijpend voor die plek. Zij vrezen bovendien voor geluidsoverlast van een nieuw parkeerterrein, maar mede van het grote aantal te plaatsen warmtepompen, in combinatie met het geluid van de nabijgelegen A1 en het vliegverkeer.

De gemeente bestrijdt dat geluidsoverlast optreedt en dat sprake zou zijn van de door de buurtbewoners gevreesde aantasting van het akoestisch woon- en leefklimaat ter plaatse van de woningen van de omwonenden. De gemeente verwijst ter onderbouwing van zijn standpunt naar een daartoe door een akoestisch adviesbureau opgesteld onderzoeksrapport. Daarin wordt geconcludeerd dat de nieuwbouw

niet leidt tot een onaanvaardbare geluidbelasting in de omgeving.

Volgens vaste rechtspraak van de Raad van State dient de gemeenteraad bij de vaststelling van een bestemmingsplan te beoordelen dat een nieuw voorziene planontwikkeling geen onaanvaardbare gevolgen heeft voor het akoestisch woon- en leefklimaat van omwonenden. Bij de beoordeling daarvan dient de cumulatie van de geluidbelasting van verschillende (relevante) geluidsbronnen te worden betrokken. In dit geval hebben de omwonenden erop gewezen dat de geluidbelasting van enkele relevante geluidsbronnen niet in de beoordeling in het onderzoeksrapport zijn meegenomen. Volgens de gemeente is ten aanzien van geluid afkomstig van de autosnelweg A1 en vliegverkeer, gezien de afstand van het plangebied tot de snelweg en de cumulatie van de geluidbelasting daarvan met de geluidbelasting van de voorziene woningbouw niet aannemelijk gemaakt dat de conclusie van het akoestisch onderzoek anders zou zijn geweest. In zoverre slaagt het beroep van de bewoners niet.

GELUIDBELASTING WARMTEPOMPEN

Dit is echter anders voor de geluidbelasting van de warmtepompen. De gemeente heeft voor de beoordeling daarvan verwezen naar de geluidnorm in het Bouwbesluit 2012 (art. 3.8 lid 2) voor warmtepompen. Op grond daarvan mag de geluidbelasting van een warmtepomp niet meer dan 40 dB(A) op de erfgrens bedragen. In de eerste plaats had de gemeente over het hoofd gezien dat deze norm pas op 1 april 2021 (pas) in werking is getreden, terwijl het bestemmingsplan reeds in 2020 is vastgesteld en aan die norm dus nog niet hoefde te worden getoetst indien in de tussentijd een aanvraag voor een bouwvergunning zou worden ingediend, zoals ook in dit geval zich heeft voorgedaan. De bouwvergunning is gewoon verleend en de bewoners hebben daartegen niet tijdig bezwaar aangetekend. Een bouwvergunning kan immers worden verleend indien die (o.a.) in overeenstemming is met de eisen van het Bouwbesluit 2012. Zolang de eis ten aanzien van de geluidbelasting nog niet geldt kan een aanvraag op grond daarvan ook nog niet worden geweigerd.

Maar belangrijker is dat de Raad van State constateert dat de geluidnorm voor warmtepompen op grond van het Bouwbesluit 2012 slechts van toepassing is op één warmtepomp, terwijl de buurtbewoners in dit geval klagen over de (cumulatieve) geluidbelasting, nu het in dit geval immers gaat om de plaatsing van in totaal 40 warmtepompen voor de afzonderlijke ap-

partementen. Bij het opnemen van de normstelling voor de geluidbelasting van warmtepompen is nu juist geen rekening gehouden met de cumulatie van meerdere installaties in elkaars nabijheid. Het Bouwbesluit 2012 bevat dus eisen voor één installatie. Indien bij een woning een warmtepomp wordt geplaatst, dan moet bij die installatie aan die eis worden voldaan, hetgeen normaliter wordt getoetst in het kader van de verlening van een bouw- of omgevingsvergunning. In het kader van de vaststelling van een bestemmingsplan is dit anders en worden de milieugevolgen, waaronder de geluidbelasting, van een planontwikkeling als geheel voor de omgeving beoordeeld.

De beoordeling van de cumulatieve geluidbelasting moet om die reden wel plaatsvinden in het kader van de vaststelling van een bestemmingsplan, om op die manier te kunnen beoordelen of geen sprake is van onaanvaardbare akoestische gevolgen voor het woon- en leefklimaat. Bij die beoordeling moet volgens vaste rechtspraak immers alle relevante geluidsbronnen worden betrokken. En dat is nu juist wat de gemeente in dit geval ten onrechte heeft nagelaten. De Raad van State komt namelijk tot de conclusie dat de gemeente had moeten nagaan of de geluidbelasting die een gevolg is van de toepassing van alle warmtepompen voor het gehele appartementsgebouw in overeenstemming is met een goed woon- en leefklimaat. Daarbij mag worden uitgegaan van een representatieve toepassing. Dat is echter niet gedaan. Om die reden heeft de gemeente zich naar het oordeel van de Raad van State niet in redelijkheid, onder verwijzing naar het onderzoeksrapport van een akoestisch adviseur, op het standpunt kunnen stellen dat het bestemmingsplan geen onaanvaardbare gevolgen heeft voor het akoestisch woon- en leefklimaat. In verband daarmee is het bestemmingsplan door de gemeente niet zorgvuldig voorbereid, zodat het niet in stand kan blijven.

GEEN BEZWAAR TEGEN BOUWVERGUNNING

De uitspraak heeft (helaas voor de buurtbewoners) niet direct gevolgen voor de realisering van het nieuwbouwplan. Hoewel het bestemmingsplan dus niet in stand is gebleven, mag de bouw doorgaan. Dat er toch mag worden gebouwd komt doordat de gemeente op grond van het bestemmingsplan 'Het Anker 2 Muiden' al een omgevingsvergunning heeft verleend voor de bouw van de appartementen. Tegen die omgevingsvergunning is door de buurtbewoners binnen de daarvoor geldende termijn van 6 weken geen bezwaar gemaakt. Dat blijkt een gemiste kans met grote gevolgen voor de buurtbewoners. Dat het



bestemmingsplan nu van tafel is, heeft namelijk geen directe (juridische) gevolgen voor de verleende omgevingsvergunning. Dat is waarschijnlijk frustrerend voor de bewoners.

Het is in situaties als deze voor bewoners goed opletten waartegen men tijdig bezwaar en beroep moet instellen en op welk moment om de feitelijke uitvoering van nieuwbouwplannen daadwerkelijk te kunnen houden. Juridische ondersteuning in dit soort situaties is vrijwel onmisbaar. Voor de burger is de besluitvorming in dit soort trajecten vaak moeilijk te doorgronden. Laat staan dat zij goed in staat zijn om te beoordelen wat zij precies moeten doen om daadwerkelijk voor hun belangen op te komen. Het zou hier voor de hand hebben gelegen om gelijktijdig met het instellen van het beroep tegen het bestemmingsplan, tegelijkertijd een verzoek om een voorlopige voorziening (bestuursrechtelijk 'kort geding') in te dienen en de rechter te vragen het bestemmingsplan te schorsen omdat het niet in stand kan blijven. Wanneer het plan dan wordt geschorst, is het voor de gemeente niet meer mogelijk om op grond van het bestemmingsplan (nog) een omgevingsvergunning te verlenen en de bouw mogelijk te maken in afwachting van de eindspraak van de Raad van State over het bestemmingsplan. Op die manier had kunnen worden voorkomen dat op grond

van een reeds verleende omgevingsvergunning toch mocht worden gebouwd. Nu hebben de bewoners zo lijkt het slechts een overwinning op papier. Weliswaar moet het bestemmingsplan door de gemeente opnieuw worden vastgesteld, maar dat heeft geen directe gevolgen meer voor de bouw van het woongebouw. De bewoners zijn nu afhankelijk van de bereidheid van de woningcorporatie om nog eventuele (extra) maatregelen te treffen ter beperking van de geluidbelasting van de gezamenlijke warmtepompen.

GEVOLGEN VOOR ENERGIETRANSITIE

Deze uitspraak zou mogelijk vergaande gevolgen kunnen hebben voor de energietransitie. Reden waarom deze uitspraak in deze rubriek in Geluid is opgenomen. Hoewel deze uitspraken mogelijk aanzienlijke gevolgen kan hebben voor de energietransitie, volgt uit deze uitspraak niet dat de plaatsing van meerdere warmtepompen onder alle omstandigheden niet meer mogelijk zou zijn. Maar zeker in een stedelijke omgeving kunnen situaties optreden waarin de cumulatieve geluidbelasting te hoog is.

Ook in Trouw van 14 augustus 2021 wordt gewaarschuwd voor de gevolgen van teveel lawaai van warmtepompen. In verband met de afspraken in het klimaatakkoord zullen we onze huizen op een andere manier moeten gaan verwarmen.

Daarmee kan een belangrijke stap worden gezet om de CO₂-uitstoot te verminderen. Woningen zullen daarom gasloos moeten worden. De meeste nieuwbouwwoningen krijgen geen gasaansluiting meer, zoals ook het geval is bij de transformatie van het gemeentehuis in Muiden in appartementen. Eén van de mogelijkheden daarvoor is het vervangen van de cv-ketel door een warmtepomp. Geluid en hinder voor de burens speelt daarbij een rol want een deel van de installatie staat buiten. Inmiddels zijn er regels in het Bouwbesluit 2012 opgenomen voor het geluid op de erfgrans, maar die blijken niet afdoende. Volgens de Raad van State moet ook de geluidbelasting voor alle warmtepompen samen worden beoordeeld. Dat is nieuw en stelt gemeenten voor een uitdaging. Om die reden pleit directeur Erik Roelofs van de Nederlandse Stichting Geluidshinder, en tevens als redacteur aan dit tijdschrift verbonden, voor meer gezamenlijke voorzieningen bij (kleinschalige) bouwprojecten in plaats van een rijtje warmtepompen. Deze uitspraak zal die ontwikkeling mogelijk versnellen.

HELE UITSPRAAK

De hele uitspraak vindt u op: <https://www.raadvanstate.nl/uitspraken/@126386/202004049-1-r1/#highlight=202004049%2f1>

Luurt Wildeboer