

Project Horecaterras bestemmingsplan Watermeterfabriek

Onderstaand staan onze bevindingen over het ontwerpbestemmingsplan Watermeterfabriek en het daartoe door de gemeente uitgevoerde akoestisch onderzoek naar de horeca-inrichting. Onze analyse betreft de gevolgen voor de omwonenden van de Watermeterfabriek die wonen aan de Schalkwijkerstraat en aan de overzijde van het Spaarne.

1.0 Kaderstelling Tauw

In opdracht van de gemeente Haarlem is ten behoeve van het ontwerpbestemmingsplan Watermeterfabriek door het bureau Tauw een geluidsonderzoek uitgevoerd. (kenmerk N001-1245063JEA-rlk-VO1-NL). Dit onderzoek betrof het stemgeluid van een gepland horecaterras gesitueerd bij de voormalige Watermeterfabriek in Haarlem, gelegen aan de Noord-Schalkwijkerweg 117, hoek Belgiëlaan.

Het geluidsadviesbureau Tauw heeft zich in kort bestek de volgende drie vragen gesteld:

- wat is de geluids(bron)emissie veroorzaakt door stemgeluid op een horecaterras?
- wat is een aanvaardbaar geluidsniveau in de omgeving voor stemgeluid in deze situatie?
- zijn er maatregelen nodig en mogelijk om de geluidsemissie te reduceren?

De tweede vraag over een aanvaardbaar geluidsniveau is door Tauw als volgt gespecificeerd. *“Tot welke geluidsbelasting ten gevolge van stemgeluid wordt, gelet op het karakter en de aard van de omgeving, nog voldaan aan het criterium voor een aanvaardbaar woon en leefklimaat.”*

Deze vraag beantwoordt Tauw in paragraaf 2.2 Wetgeving en gehanteerde richtwaarden van haar onderzoeksrapport.

Vertrekpunt voor Tauw is het Activiteitenbesluit milieubeheer voor inrichtingen, hieronder vallen ook horeca-inrichtingen. Tauw geeft ten eerste aan dat stemgeluid op onverwarmd en onoverdekt terrein afkomstig van deze inrichtingen is uitgezonderd in dit Activiteitenbesluit. Vervolgens benoemt Tauw dat er een standaard geluidswaarde van 50 dB(A) etmaalwaarde in het Activiteitenbesluit opgenomen is voor ander geluid afkomstig van horeca-inrichtingen dat wél valt onder het Activiteitenbesluit.

Ten derde geeft Tauw aan dat volgens de Nota van Toelichting bij het Activiteitenbesluit het hiervoor genoemde stemgeluid beoordeeld dient te worden overeenkomstig artikel 2.17 van dit besluit.

Vervolgens komt een cruciale passage in het Tauw rapport:

“De situatie rondom de voormalige watermeterfabriek kan getypeerd worden als een rustige omgeving. Er is weinig doorgaand verkeer en lichte (tuinbouw)bedrijvigheid in de buurt. In de zomerperiode (samenvallend met het terrasseizoen) kan verwacht worden dat er vanwege pleziervaart op de rivier het Spaarne een lichte verhoging van het omgevingsgeluid zal optreden. Het is echter niet de verwachting dat stemgeluid van een terras op zal gaan in het achtergrondgeluid ter hoogte van de woningen aan de oostzijde van het Spaarne.”

Met daaronder een korte afsluitende concluderende passage:

“Het stemgeluid wordt daarom getoetst aan de grenswaarde van 50 dB(A) etmaalwaarde, conform artikel 2.17 van het Activiteitenbesluit. (...)”

Het antwoord van Tauw op de tweede vraag “Wat is een aanvaardbaar geluidsniveau in de omgeving voor stemgeluid in deze situatie?” eindigt met deze toch wel abrupte normstelling.

Nadere verantwoording over of toelichting op het woord “daarom” ontbreekt tenenemale. Hierna wordt uiteengezet dat deze werkwijze onjuist en op zijn minst onzorgvuldig is.

2.0 Kaderstelling in bredere context

2.1 Kaderstelling A inrichting

In artikel 2.1 van het Activiteitenbesluit milieubeheer is een zorgplichtbepaling opgenomen. Deze zorgplicht voorziet er in dat nadelige gevolgen voor het milieu als gevolg van een inrichting voorkomen dan wel beperkt dienen te worden. In het 2^e lid onder f is dat expliciet gemaakt voor geluidshinder: “het voorkomen dan wel voor zover dat niet mogelijk is het tot een aanvaardbaar niveau beperken van geluidshinder.”

In het 4^e lid van artikel 2.1 is geregeld dat het bevoegd gezag met betrekking tot deze verplichting maatwerkvoorschriften kan stellen voor zover het betreffende aspect bij of krachtens dit besluit niet uitputtend is geregeld.

In artikel 2.17 van het Activiteitenbesluit zijn bepalingen voor inrichtingen opgenomen met betrekking tot het langtijdgemiddeld geluidsniveau en het maximale (piek)niveau in de omgeving van deze inrichtingen. Deze geluidstabellen beperken zich in dit artikel tot de geluidsbelasting op de gevel van geluidsgevoelige gebouwen alsmede geluidsgevoelige ruimten in deze gebouwen.

Volgens artikel 2.20 van het Activiteitenbesluit kan het bevoegd gezag in afwijking van de waarden bedoeld in artikel 2.17 (en anderen) bij maatwerkvoorschrift andere waarden voor het langtijdgemiddeld geluidsniveau en het maximale (piek)niveau vaststellen.

Volgens de Nota van toelichting bij dit artikel kunnen er uiteenlopende redenen of argumenten ten grondslag liggen aan de wens, behoefte of noodzaak tot afwijken. In beginsel zal het omgevingsgeluid bepalend kunnen zijn voor de mate van afwijking van de standaard geluidsnorm.

Relevant in dit kader is de volgende invulling die in de Nota van toelichting als voorbeeld gesteld is:

“Indien het omgevingsgeluid zodanig laag is, dat de in dit voorschrift gestelde standaard geluidsnorm zal leiden tot hinder voor de omgeving, kan een lagere geluidsgrenswaarde aan het bedrijf worden opgelegd. Dit kan zich voordoen in situaties waarbij bedrijven gevestigd zijn in een rustige omgeving zoals bijvoorbeeld een stille woonwijk of landelijk gebied. Bij het in overweging nemen van een lagere geluidsgrenswaarde zal het bevoegd gezag rekening dienen te houden met de rechtszekerheid van gevestigde bedrijven.(..)”

Het mag duidelijk zijn dat in het voorliggende geval van de Watermeterfabriek er géén rekening dient behoeft te worden gehouden met de rechtszekerheid van gevestigde bedrijven. Van een gevestigd bedrijf is immers nog geen sprake. Gevolg hiervan is dat de afweging van belangen zich uitsluitend kan richten op het voorkomen van hinder voor de omgeving. Het heersende omgevingsgeluid is hierbij leidend.

De bovenstaande kaderstelling A geldt voor het geluid geproduceerd door (horeca)inrichtingen. Hierbij dient getoetst te worden aan het heersende omgevingsgeluid.

2.2 Kaderstelling B terras

Volgens artikel 2.18 van het Activiteitenbesluit dient bij het bepalen van de geluidsniveaus als gevolg van deze inrichtingen conform het 1^e lid onder a het stemgeluid van personen op een onverwarmd en onoverdekt terrein dat onderdeel is van deze inrichting buiten beschouwing te blijven.

Uitzondering hierop betreft een terrein dat kan worden aangemerkt als een binnenterrein. In dat geval dient het geluid afkomstig van dit binnenterrein behandeld te worden conform kaderstelling A van de inrichting. Gesteld kan worden dat in de situatie van het terras van de Watermeterfabriek geen sprake is van een binnenterrein. Artikel 2.18 is dus onverkort van toepassing.

De Nota van toelichting op artikel 2.18 stelt het volgende:

“De uitsluiting van stemgeluid afkomstig van een buitenterrein geldt feitelijk uitsluitend voor situaties waarbij het buitenterrein aan de straat of een andere openbare ruimte is gelegen. In deze gevallen mag worden aangenomen dat het van bijvoorbeeld het terras afkomstige geluid opgaat in het omgevingsgeluid.”

De vraagstelling is dus hier of het van terras afkomstige geluid opgaat in het omgevingsgeluid. Deze toets dient zorgvuldig, conform de zorgplicht van artikel 2.1, te worden uitgevoerd. Dit is kader B.

In de Nota van toelichting bij dit artikel staat echter ook nog het volgende:

“Met onoverdekt terrein wordt bedoeld een voor publiek toegankelijk onbebouwd deel van de inrichting, dus een buitenterrein zoals een tuin of een terras. Met een overdekking wordt een vaste overdekking bedoeld en niet een zonnescherf of luifel. Verwarmde of overdekte terrassen noden tot een gebruik in alle jaargetijden en moeten overeenkomstig artikel 2.17 worden beoordeeld.”

In het algemeen kan gesteld worden dat horeca-inrichtingen met een terras zonder enige vorm van verwarming (heaters) een zeldzaamheid begint te worden. Niet uitgesloten kan derhalve worden dat de toekomstige uitbater op een gegeven moment (vroeg of laat) besluit tot de plaatsing van heaters. In een verordening zal dit vermoedelijk niet uitgesloten kunnen worden.

De kaderstelling van een terras dient dan ook op twee mogelijke toekomstige situaties gericht te zijn: terras zonder én terras met verwarming. Voor dat laatste geldt weer de kaderstelling A.

Voor een horecaterras zouden in de onderhavige situatie derhalve twee kaderstellingen dienen te worden doorlopen die beide beoordeeld dienen te worden:

- verwarmd terras: kaderstelling A - maatgevend is het omgevingsgeluid
- onverwarmd terras: kaderstelling B - maatgevend is “het opgaan in het omgevingsgeluid”

Uit het bovenstaande blijkt dat in alle gevallen getoetst dient te worden aan het omgevingsgeluid. Dit geldt overigens ook voor het geluid afkomstig van de inrichting zelf, dus het geluid dat binnen het horecagebouw wordt geproduceerd en dat naar buiten uitstraalt. Ook hier kan maatwerk worden geleverd gelet op het heersende omgevingsgeluid. De standaard normwaarde van 50 dB(A) kan dus niet klakkeloos worden aangehouden.

3.0 Handreiking industrielawaai en vergunningverlening

In de Handreiking industrielawaai en vergunningverlening worden zoals de naam al aangeeft, handreikingen gedaan aan het bevoegd gezag voor het opstellen en afgeven van vergunningen met betrekking tot beleidsuitgangspunten en richtwaarden.

Deze handreiking bevat naast een beoordelingskader ook aanvullende informatie over hoe om te gaan met dit beoordelingskader bij vergunningverlening.

In hoofdstuk 3.1 over Grenswaarden geluidsniveaus staat: “Vergunningverlening is en blijft maatwerk. Dit houdt in dat bij het beoordelen van een aanvraag om een vergunning en het opstellen van de geluidsvoorschriften zowel aandacht moet worden besteed aan de specifieke aspecten van de inrichting (geluidemissie) als aan de specifieke aspecten van de omgeving (afscherming en geluidimmissie).”

3.1 Referentieniveau van het omgevingsgeluid

Volgens de Handreiking kan voor het geluidsaspect als volgt gehandeld worden:

- bij de eerste toetsing worden de richtwaarden van tabel 4 (zie hieronder) gehanteerd;
- overschrijding van deze richtwaarden kan toelaatbaar zijn op grond van bestuurlijk afwegingsproces;
- belangrijke rol speelt daarbij het bestaande referentieniveau van het omgevingsgeluid;
- als maximum niveau geldt de "etmaalwaarde" van 50 dB(A) op de gevel van de dichtstbijzijnde woningen of het referentieniveau van het omgevingsgeluid.

Richtwaarden voor woonomgevingen			
Aard woonomgeving	Aanbevolen richtwaarden in dB(A)		
	dag	avond	nacht
Landelijke omgeving	40	35	30
Rustige woonwijk, weinig verkeer	45	40	35
Woonwijk in de stad	50	45	40

De woningen aan de oostzijde van het Spaarne zijn overduidelijk gelegen in een landelijke omgeving dat ingebed is in een groter stedelijk gebied. Maar de landelijke omgeving wordt hier juist gekoesterd. En datzelfde geldt ook voor de woningen aan de westzijde van het Spaarne die aan de oevers van deze rustige rivier liggen met direct zicht op deze landelijke rustieke omgeving.

Het referentieniveau van het omgevingsgeluid is een belangrijke rol toebedeeld. Deze term bleek ook bepalend te zijn bij het Activiteitenbesluit.

Het Referentieniveau van het omgevingsgeluid is volgens de begrippen de hoogste waarde van:

- a. Het geluidsniveau in dB(A) dat gemeten over een bepaalde periode, gedurende 95 % van de tijd wordt overschreden, exclusief de bijdrage van de inrichting zelf;
- b. Het optredende equivalente geluidsniveau in dB(A) veroorzaakt door zoneringsplichtige wegverkeersbronnen minus 10 dB(A). In de nachtperiode mogen uitsluitend die wegen meetellen waar minimaal 500 auto's in die periode passeren.

De Schalkwijkerweg kent geen doorgaand verkeer waarbij autoverkeer zoveel mogelijk geweerd wordt, en ook de Scheltemakade is bijzonder verkeersluw te noemen. De woning aan de Zonnelaan is zelfs direct aan het water gelegen en van de weg afgekeerd.

Het geluidsniveau dat gedurende 95 % van de tijd wordt overschreden als maatstaf te nemen voor het beoordelingskader, is in feite nog aan de te hoge kant om het stemgeluid werkelijk te laten opgaan in het omgevingsgeluid.

Stel dat de heersende equivalente geluidswaarde 35 dB(A) is, en het stemgeluid produceert bij de woningen ook 35 dB(A) dan zou de totale waarde 38 dB(A) bedragen. De woningen zouden dan voortaan 3 dB(A) zwaarder belast worden. Men kan dan moeilijk spreken van het opgaan van de stemmen in het omgevingsgeluid. De stemmen zijn nadrukkelijk en dominant aanwezig.

Het geluidsniveau dat 95 % van de tijd wordt overschreden zal in dit voorbeeld enkele dB(A) lager liggen dan 35 dB(A) maar het stemgeluid zal nog steeds significant hoorbaar zijn.

Slechts stemgeluid dat tenminste 10 dB(A) lager ligt dan het omgevingsgeluid geeft geen significante verhoging (minder dan 1 dB(A)) van het omgevingsgeluid. Het stemgeluid zou dan maximaal 25 dB(A) mogen zijn. In dat geval gaat het stemgeluid op in het omgevingsgeluid.

3.2 Maximale geluidniveaus

Geluiden die kortstondig optreden worden in het algemeen als meer hinderlijk ervaren naarmate die verder boven het omgevingsgeluid uitkomen. Maximale geluidsniveaus die meer dan 10 dB(A) boven het referentieniveau van het omgevingsgeluid uitstijgen, dienen volgens de eerdergenoemde Handreiking te worden vermeden.

De geluidproductie van de menselijke stem kan sterk variëren. Het maximale bronvermogen bij mensen die verheven praten ligt 15 dB(A) hoger dan het gemiddelde. Een schreeuwend kind kan zelfs 25 dB(A) meer produceren dan de gemiddelde volwassen stem (NAG Journaal 123, mei 1994).

Slechts enkele mensen of kinderen behoeven in een groter gezelschap zich op een terras wat meer uit te laten om het geluidsniveau met sprongen omhoog te laten schieten.

In het geluidsonderzoek bij het bestemmingsplan ontbreekt deze informatie over het maximale geluidsniveau. Nader onderzoek hiernaar past bij een zorgvuldige beoordelingstoets.

3.3 Verkeersaanzuigende werking

De Schalkwijkerweg is aan beiden zijden afgesloten door doorgaand verkeer. De rust en stilte wordt hier gepromoot door de Schalkwijkerweg te promoten voor het fietsverkeer. Een horeca-gelegenheid op de kruising met de Belgiëlaan zal zeker extra autoverkeer aantrekken dat extra hinder (parkeren, slaande deuren) zal genereren. Tevens zal deze horeca-gelegenheid bezocht kunnen worden door recreanten op het water die ook extra rumoer zullen veroorzaken. Deze neveneffecten als gevolg van de aanzuigende verkeerswerking dienen ook betrokken te worden bij de beoordelingstoets.

3.4 Geluidsgevoelige buitenruimten

Bij de omliggende woningen, aan beide zijden van het Spaarne, zijn de private tuinen, balkons en dakterrassen vanwege de zonbelichting en de zichtlocatie op het Spaarne veelal gelegen aan de zijde van de horeca-inrichting. Deuren en ramen naar deze private buitenruimten zullen bij mooi weer vaak openstaan. Het geluid van de horeca-inrichting dringt dan onverkort de woning in.

Ook de private buitenruimte zelf kan als geluidsgevoelige buitenruimte bij de beoordeling worden betrokken. In de Handreiking industrielawaai en vergunningverlening wordt hierover ook gesproken in paragraaf 5.6 waar het beoordelingspunt aan de orde komt. In de passage over gevelreflectie worden nadrukkelijk de te beschermen buitenruimten als tuinen en balkons genoemd.

Volgens de APV (Algemene Politie Verordening) zijn tuin en balkon eveneens een normaal onderdeel van de woon- en leefsituatie die beoordeeld dienen te worden in geval van hinder of overlast.

En de jurisprudentie van de Raad van State geeft in meerdere gevallen aan dat de tuin of balkon ook betrokken dient te worden bij de beoordelingstoets in geval van geluidshinder, ook in geval van stemgeluid van horeca-terrassen.

4.0 Bestemmingsplanregels

In paragraaf 4.2 van de ontwerpbestemmingsplanregels Watermeterfabriek staat het volgende vermeld:

“De horeca-onderneming zelf moet voldoen aan de eisen uit het Activiteitenbesluit. Hierin is voor het geluid ten gevolge van horeca-ondernemingen een standaard grenswaarde van 50 dB(A) etmaalwaarde opgenomen. De nieuwe horecagelegenheid moet voldoen aan deze grenswaarde uit het Activiteitenbesluit en zonodig geluidbeperkende maatregelen nemen. Het bestemmingsplan heeft hier geen bemoeienis mee.”

Met deze stellingname wordt de burger niet geïnformeerd dat de gemeente conform artikel 2.20 van het Activiteitenbesluit ook maatwerk kan en mag leveren en zelfs dient te leveren in het geval dat het heersende omgevingsgeluid sterk afwijkt van de standaard normstelling. Tevens wordt niet gewezen op artikel 2.1 waarin een zorgplicht bestaat voor een aanvaardbaar niveau van geluidshinder. Ook de

Handreiking industrielawaai en vergunningverlening wordt in het bestemmingsplan niet aangehaald. De overheid heeft als bevoegd gezag de plicht om de belanghebbende burgers volledig te informeren. Deze informatieplicht geldt ook in de communicatie tussen College en gemeenteraad die over het bestemmingsplan uiteindelijk een besluit dient te nemen.

Het bestemmingsplan dat door het College opgesteld is, blijft in gebreke voor wat betreft de actieve informatieplicht in de richting van de gemeenteraad en in het verlengde daarvan de burgers.

In paragraaf 2.3 en 4.2 staat ook vermeld dat het toestaan van een geluidsscherm van 3,5 – 4,0 meter niet gewenst is gelet op de omgeving van het gebouw en het gemeentelijk monument. Verder wordt aangegeven dat in samenwerking met de gemeentelijke landschapsontwerpers nog een passend landschapsinrichtingsplan moet worden gemaakt.

In plaats van de standaard gesloten of glazen geluidsschermen zijn echter ook andere vormen en uitvoeringen denkbaar. Daarbij kan gedacht worden aan absorberende coulissen in de vorm van geluidsbomen en fluisterzuilen die natuurlijk groen begroeid zijn. (Pilar Plants van Kokosystems en Kandelabers van de Van Schiegroep). Deze coulissen geven géén visuele afsluiting. Het geluid kan hiermee ook 5 tot 10 dB(A) gereduceerd worden. Deze innovatieve vormen van geluidsreductie zijn wellicht goed in te passen in het landschapsinrichtingsplan.

Voorts kan ook gedacht worden aan een verdiepte ligging (0,50 – 1,00 m) van het terras in combinatie met een lage aarden wal van 1 m hoogte waarboven weer bijvoorbeeld geluidsbomen en fluisterzuilen uitsteken. Speciale absorptievoorzieningen kunnen ook getroffen worden zodanig dat vermeden wordt dat het publiek “tegen op elkaar op moet praten” vanwege het geroezemoes.

5.0 Conclusies

Onderstaand onze conclusies over het ontwerpbestemmingsplan Watermeterfabriek en het in dat kader uitgevoerde geluidsonderzoek vanwege de horeca-inrichting in relatie tot de gevolgen voor de omwonenden van de Watermeterfabriek die wonen aan de Schalkwijkerstraat en aan de overzijde van het Spaarne:

1. De gemeente heeft niet aan haar zorgplicht conform artikel 2.1 Activiteitenbesluit voldaan.
2. Maatwerkvoorschriften dienen te worden opgesteld of tenminste te worden onderzocht want het geluidaspect is niet uitputtend geregeld in het Activiteitenbesluit.
3. De belangenafweging is onzorgvuldig uitgevoerd door andere opties uit te sluiten, en direct uit te gaan van de standaard normstelling van 50 dB(A).
4. De standaardnorm van 50 dB(A) is niet bepaald toepasselijk voor deze landelijke omgeving.
5. De Handreiking industrielawaai en vergunningverlening is in het geheel niet gevolgd waardoor er geen sprake is van een zorgvuldig beoordelingsproces.
6. Het referentieniveau van het omgevingsgeluid dient minimaal leidend te zijn bij de normstelling. Deze metingen alsmede de kaderstelling zijn onterecht niet uitgevoerd.
7. Stemgeluid gaat pas in de omgeving op wanneer het 10 dB(A) lager ligt dan het omgevingsgeluid.
8. Onderzoek naar piekgeluiden (geschreeuw, kinderen) is onterecht niet uitgevoerd.
9. De effecten van het horeca-terras dienen zowel onverwarmd als verwarmd te worden getoetst.
10. Ook voor de horeca-inrichting zelf (geluiduitstraling uit het pand) is de norm van 50 dB(A) niet passend in deze landelijke omgeving, en dient maatwerkvoorschrift te worden opgesteld.
11. Er zijn innovatieve geluidsschermen die beeldvormend passen in deze landelijke omgeving. Het afwijzen van geluidsschermen is daarmee onzorgvuldig tot stand gekomen.
12. De gemeenteraad en de bewoners zijn niet volledig geïnformeerd over de vrije beleidsruimte waardoor niet voldaan is aan de actieve informatieplicht van het College.

ir. CWJ Bos