

Vergaderjaar 2008–2009

31 998

Wijziging van de Wet geluidhinder (verduidelijking 12-dagenregeling met betrekking tot internationale racecircuits)

Nr. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 7 mei 2009 en het nader rapport d.d. 25 juni 2009, aangeboden aan de Koningin door de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 17 april 2009, nr. 09.001.076, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 7 mei 2009, nr. W08.09.0129/IV, bied ik U hierbij aan.

Bij Kabinetsmissive van 17 april 2009, no. 09.001.076, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt een voorstel van wet, houdende wijziging van de Wet geluidhinder (verduidelijking 12-dagenregeling met betrekking tot internationale racecircuits), met memorie van toelichting.

Het voorstel strekt ertoe de toepassing van de bepalingen van de Wet geluidhinder (Wgh) bij de vergunningverlening krachtens de Wet milieubeheer (Wm) met betrekking tot internationale racecircuits te verduidelijken. De Raad van State onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel, maar maakt daarbij de volgende kanttekening met betrekking tot de motivering van de voorgestelde wijziging.

In de toelichting wordt de voorgestelde wetswijziging als volgt gemotiveerd.² Gesteld wordt dat het vergunningverlenend bevoegd gezag volgens de Handreiking Industrielawaai en Vergunningverlening (de Handreiking) alsmede volgens vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State aan grote industriële inrichtingen kan toestaan dat op maximaal twaalf dagen per jaar activiteiten worden uitgevoerd die meer geluid veroorzaken dan de geluidgrenzen voor de representatieve bedrijfssituatie uit de vergunning. Dit betreft de zogeheten 12-dagenregeling. Volgens de toelichting is deze 12-dagenregeling ook van toepassing op internationale racecircuits. Gesteld wordt dat recente uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak onduidelijkheid hebben meegebracht voor de toepassing van deze regeling op de vergunningverlening voor grootschalige motor- en autosportevenementen op de internationale racecircuits van Assen en Zandvoort. In deze uitspraken is onder meer overwogen dat dergelijke grootschalige evenementen niet zouden kunnen worden aangemerkt als activiteiten die niet de representatieve bedrijfssituatie weergeven. Volgens de toelichting betreft het evenementen die weliswaar tot de bedrijfsactiviteiten van de circuits behoren, maar die gezien

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

² Memorie van toelichting, Hoofdstuk 1. Algemeen.

hun omvang, hun internationale karakter en het feit dat zij slechts enkele malen per jaar plaats vinden, zodanig uitzonderlijk zijn dat, in lijn met de 12-dagenregeling, hierop de uitzondering op de geluidsnormen van toepassing dient te zijn.

De Raad merkt hierover het volgende op. Voor zover de toelichting stelt dat de Handreiking van toepassing is op de racecircuits waarop het voorstel betrekking heeft, geeft zij een onjuiste voorstelling van zaken van het toepasselijke geluidhinderregime. De betrokken circuits zijn ingevolge artikel 41, derde lid, Wgh in samenhang met artikel 2.4 Inrichtingen- en vergunningenbesluit milieubeheer aangemerkt als een industrieterrein waarvoor een geluidszone moet worden vastgesteld. De Handreiking ziet echter niet op inrichtingen die binnen een gezoneerd industrieterrein liggen. Dit brengt mee dat de 12-dagenregeling dan ook niet van toepassing is op de circuits van Assen en Zandvoort. In plaats van die regeling moet voor de beoordeling van vergunningaanvragen voor evenementen die tot een overschrijding van de geluidgrenswaarden op de zonegrens leiden, aan de hand van het besluit waarbij een geluidszone is vastgesteld, worden gezien hoeveel ruimte voor overschrijdingsdagen bestaat. Wanneer in dat vaststellingsbesluit een bepaald aantal overschrijdingsdagen in verband met uitzonderlijke bedrijfsomstandigheden is voorzien, kan dit aantal bij de vergunningverlening niet worden uitgebreid.¹ Dit geluidhinderregime is in de praktijk niet zozeer onduidelijk als wel te beperkend gebleken om enkele topsportevenementen op de circuits van Assen en Zandvoort te organiseren. Het voorstel voorziet dan ook veeleer in een verruiming van de mogelijkheden voor het houden van topsportevenementen dan in een verduidelijking van het geldende geluidhinderregime. De Raad van State adviseert het opschrift en de aanhef van het voorstel alsmede de toelichting aan te passen in het licht van het vorenstaande.

De Raad heeft in zijn advies gesteld dat de toelichting bij het wetsvoorstel een onjuiste voorstelling van zaken geeft waar het de toepasselijkheid van de Handreiking Industrielawaai en Vergunningverlening voor de racecircuits betreft. De Handreiking zou niet zien op inrichtingen die binnen een gezoneerd industrieterrein liggen.

De Raad merkt terecht op dat het normstellend kader voor inrichtingen op een gezoneerd industrieterrein niet is gebaseerd op de Handreiking Industrielawaai en vergunningverlening (hierna: Handreiking I&V). Het normstellend kader is immers vastgelegd in de Wet geluidhinder en de uitvoeringsbesluiten. Met name zijn hierbij relevant de bepalingen in het Reken- en meetvoorschrift geluidhinder 2006 omtrent de representatieve bedrijfssituatie.

Artikel 2.2, eerste lid, onder a, van deze ministeriële regeling schrijft voor dat bij de bepaling van de geluidsbelasting moet worden uitgegaan van de representatieve bedrijfssituatie. Onder «representatieve bedrijfssituatie» wordt verstaan de toestand waarbij de voor de geluidsproductie relevante omstandigheden kenmerkend zijn voor de bedrijfsvoering bij volledige capaciteit in de relevante etmaalperiode.

Het begrip «representatieve bedrijfssituatie» en de toepassing daarvan in de praktijk zijn inhoudelijk dezelfde als die in de Handreiking I&V worden gehanteerd. De Handreiking I&V is opgesteld als hulpmiddel bij het voorkomen en beperken van hinder door Industrielawaai en beoogt niet bindende adviezen te geven hoe in de praktijk van de vergunningverlening kan worden omgegaan met de soms grote diversiteit van bedrijfsomstandigheden. Deze problematiek is niet afhankelijk van de vraag of de inrichting al dan niet is gelegen op een gezoneerd industrieterrein.

De teksten uit de Handreiking met betrekking tot het begrip representatieve bedrijfssituatie (waaronder de passage over het 12-dagencriterium of de niet-representatieve bedrijfssituatie) hebben zowel betrekking op «gezoneerde» als «niet-gezoneerde» inrichtingen. De Handreiking maakt op dit punt geen onderscheid tussen beide soorten inrichtingen.

¹ Zie hierover naast de in de toelichting genoemde uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State ook de uitspraak van 4 oktober 2006, zaaknummer 200509908/1 (circuit 't Snepke te Boxmeer).

Vervolgens kan dan ook geconcludeerd worden dat de 12-dagenregeling wel van toepassing zou dienen te zijn op de circuits van Assen en Zandvoort. Hoewel het organiseren van motor- en autosportevenementen als zodanig logischerwijs tot de bedrijfsvoering van circuits behoort, is bij de internationale circuits van Assen en Zandvoort onduidelijkheid ontstaan over wat bij die

circuits tot de uitzonderlijke bedrijfsactiviteiten moet worden gerekend. Als gevolg hiervan wordt de toepassing van de 12-dagenregeling voor grootschalige internationale motor- en autosport evenementen bemoeilijkt, omdat bij dergelijke grootschalige evenementen geen sprake zou zijn van activiteiten die niet de representatieve bedrijfssituatie weergeven. Deze evenementen zijn echter dusdanig uitzonderlijk van karakter dat, in lijn met de 12-dagenregeling, hier de uitzondering op het gebied van geluid van toepassing dient te zijn.

Ter verduidelijking van het voorgaande is thans in het wetsvoorstel geregeld dat van de activiteiten in de Wet milieubeheervergunning maximaal 12 dagen buiten beschouwing kunnen worden gelaten bij de bepaling van de geluidsbelasting van het circuit. Deze maximaal 12 dagen kunnen daarmee niet tot overschrijding van de geluidsnormen uit de Wet geluidhinder leiden, omdat het geluid dat op die dagen wordt geproduceerd immers niet wordt betrokken bij de toetsing aan die normen. Dit laat onverlet dat het bevoegd gezag in de vergunning voorschriften kan stellen aan de geluidsproductie op deze 12 dagen.

Overigens valt niet te ontkennen dat dit wetsvoorstel – dat, het zij nogmaals gesteld, in eerste instantie een verduidelijking beoogt – voor de twee betrokken inrichtingen een verruiming inhoudt van het huidige normstellend kader dat mede is bepaald door de jurisprudentie.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat aan het vorenstaande aandacht zal zijn geschonken.

*De Vice-President van de Raad van State,
H. D. Tjeenk Willink*

Ik moge u verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
J. M. Cramer