

Jurisprudentie – I. Ruimtelijk ordeningsrecht

TBR 2015/126

Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State, 4 februari 2015, No. 201308203/1/R3, ECLI:NL:RVS:2015:237 (Geluidsverkaveling in bestemmingsplan voor gezondeer industrieterrein is ruimtelijk relevant)

(Mr. M.G.J. Parkins-de Vin, mr. E. Helder en mr. G. van der Wiel)

Wet geluidhinder: art. 163 en 164; Wro: art. 3.1

Bestemmingsplan. Gezondeer industrieterrein. Geluidsverkaveling. Goede ruimtelijke ordening

Met noot J.C. van Oosten, Red.

Overwegingen

1. 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.

2. Het betreft een bestemmingsplan voor het bedrijventerrein Oosteind te Papendrecht, dat een industrieterrein is in de zin van artikel 1 van de Wet geluidhinder (hierna: Wgh). In het plan is onder meer de geluidzone ingevolge artikel 40 van de Wgh gewijzigd. Daarnaast is als bijlage bij het bestemmingsplan een zonebeheerplan met als onderdeel een geluidverdeelplan vastgesteld.

Geluidverdeelplan

3. Appellante sub 1 en Betoncentrale Papendrecht richten zich tegen artikel 4, lid 4.3.1, aanhef en onder a, en lid 4.4.1 van de planregels. In deze artikelonderdelen wordt een koppeling gelegd met het geluidverdeelplan als onderdeel van het zonebeheerplan zoals opgenomen in bijlage 3 bij het bestemmingsplan.

Betoncentrale Papendrecht betoogt dat de vaststelling van een geluidbeheerplan in strijd is met het systeem van de Wgh, de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht en het Besluit algemene regels voor inrichtingen milieubeheer (hierna: Activiteitenbe-

sluit). Hiertoe voert Betoncentrale Papendrecht aan dat de planregeling ten onrechte milieunormen bevat, hetgeen het exclusieve terrein van de milieuwet- en regelgeving is. Verder is volgens appellante sub 1 en Betoncentrale Papendrecht het geluidverdeelplan in strijd met de rechtszekerheid, nu voor de vraag of de bestaande vergunde geluidruimte juist is opgenomen en de vraag welke geluidruimte aan een kavel is toegekend, het digitale model dat in het geluidverdeelplan wordt genoemd, het zonebewakingsmodel, dient te worden geraadpleegd. Volgens appellante sub 1 en Betoncentrale Papendrecht is het zonebewakingsmodel ten onrechte niet vastgesteld als onderdeel van het bestemmingsplan en is dit model gelet daarop niet raadpleegbaar, zodat hieraan geen bindende werking toekomt. Daarnaast stelt Betoncentrale Papendrecht dat voor de bepaling van de geluidruimte aanvullende berekeningen nodig zijn, nu het zonebewakingsmodel geen emissie- en immissienormen bevat. Voorts vindt tussentijdse toetsing of een bedrijf binnen de geluidruimte past, plaats in het toetsingsmodel dat een kopie is van het zonebewakingsmodel. In deze kopie worden bedrijfsmutaties opgenomen, zodat de kopie de actuele akoestische situatie bevat en gelet hierop meerdere versies van het zonebeheerplan naast elkaar bestaan. Appellante sub 1 stelt daarnaast dat het zonebeheerplan niet geldt voor nieuwe inrichtingen die zich op het bedrijventerrein willen vestigen en onder de werking van het Activiteitenbesluit vallen.

Volgens appellante sub 1 en Betoncentrale Papendrecht is bij toepassing van de afwijkingsbevoegdheid gelet op de gebrekkige inzichtelijkheid niet kenbaar in hoeverre het geluidverdeelplan is gewijzigd en welk geluidverdeelplan geldt.

3.1. De raad stelt zich op het standpunt dat het plan tot doel heeft de beschikbare geluidruimte evenwichtig te verdelen over de aanwezige en mogelijk nieuw te vestigen bedrijven om een doelmatig gebruik van het industrieterrein te waarborgen. Hiermee wordt voorts voorkomen dat gelet op het aspect geluid een hogere milieucategorie aan de percelen zou moeten worden toegekend, waardoor een aantal bedrijven alleen door middel van een maatbestemming zou kunnen worden bestemd. In het zonebeheerplan en in het akoestisch onderzoek wordt voldoende duidelijk omschreven welke versie van het zonebewakingsmodel aan de geluidverdeling ten grondslag ligt. In dat model is de vergunde geluidruimte van een bedrijf en de geluidruimte per kavel opgenomen, hetgeen desge-

wenst kan worden ingezien bij de Omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid. Nu dit een softwareprogramma betreft, is het niet mogelijk het zonebewakingsmodel als onderdeel van een bestemmingsplan vast te stellen. Volgens de raad zijn de planregels die op het geluidverdeelplan zien niet in strijd met de rechtszekerheid en is met de koppeling in het bestemmingsplan verzekerd dat het geluidverdeelplan bindende werking voor eenieder heeft. Voor wijziging en/of actualisering van het geluidverdeelplan dient het bestemmingsplan met het bijbehorende zonebeheerplan te worden gewijzigd.

3.2. Ingevolge artikel 1 van de Wgh wordt onder industrieterrein verstaan: terrein waaraan in hoofdzaak een bestemming is gegeven voor de vestiging van inrichtingen en waarvan de bestemming voor het gehele terrein of een gedeelte daarvan de mogelijkheid insluit van vestiging van inrichtingen, behorende tot een bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen categorie van inrichtingen, die in belangrijke mate geluidhinder kunnen veroorzaken.

Ingevolge artikel 40 wordt, indien bij de vaststelling van een bestemmingsplan aan gronden een zodanige bestemming wordt gegeven dat daardoor een industrieterrein ontstaat, daarbij tevens een rond het betrokken terrein gelegen zone vastgesteld, waarbuiten de geluidsbelasting vanwege dat terrein de waarde van 50 dB(A) niet te boven mag gaan.

Ingevolge artikel 163, eerste lid, zorgen burgemeester en wethouders van de gemeente waarin een industrieterrein geheel of in hoofdzaak is gelegen ervoor dat er voldoende informatie beschikbaar is over de geluidruimte binnen de zone.

Ingevolge artikel 164 kan ter vervulling van de in artikel 163 bedoelde taak een zonebeheerplan worden opgesteld.

3.3. Ingevolge artikel 4, lid 4.3.1, van de planregels gelden met betrekking tot het gebruik van gronden en bouwwerken de volgende regels:

a. bedrijven ter plaatse van de aanduiding 'gezoneerd industrieterrein' zijn uitsluitend toegestaan voor zover zij niet meer geluid produceren dan aan hen is toegekend op basis van het geluidverdeelplan dat onderdeel is van het zonebeheerplan zoals opgenomen in bijlage 3; (...).

Ingevolge lid 4.4.1 kan het bevoegd gezag bij omgevingsvergunning afwijken van het bepaalde in lid 4.3.1, onder a, en bedrijven toestaan indien zij niet meer geluid produceren dan aan hen is toegekend op basis van een geactualiseerde versie van het geluidverdeelplan dat onderdeel is van het zonebeheerplan.

3.4. In hoofdstuk 1 van het zonebeheerplan, dat als bijlage 3 is opgenomen bij de plantoelichting, is vermeld dat de hoeveelheid te vergunnen geluid voor het industrieterrein 'Oos-

teind' beperkt is. Voor een duurzame invulling en optimaal gebruik van het terrein is het noodzakelijk om zorgvuldig met het uitgeven van geluidruimte en de verdeling ervan om te gaan. Het zonebeheerplan geeft daar invulling aan, zo staat in dat hoofdstuk. Voorts is het zonebeheerplan wat het aspect geluid betreft een vervangend instrument voor de gebruikelijke indeling van bedrijvigheid in milieucategorieën.

Volgens het geluidverdeelplan, opgenomen in hoofdstuk 3 van het zonebeheerplan, worden hierin de huidige bedrijvigheid en de te verwachten ontwikkelingen vertaald in een geluidverdeling voor het gehele gezoneerde industrieterrein. Een goede verdeling maakt het mogelijk om enerzijds veel activiteiten en geluid toe te staan en anderzijds de omgeving te beschermen tegen teveel industriela-waai. De verdeling van de geluidruimte en de beschikbare geluidreserveringen zijn beschreven in het door de Omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid opgestelde rapport 'Akoestisch onderzoek Industrieterrein Oosteind t.b.v. het bestemmingsplan Bedrijventerrein Oosteind, te Papendrecht, 2013' van 12 april 2013. Bij dit onderzoek behoort een zonebewakingsmodel dat bestaat uit een Geomilieu rekenmodel met daarin de toegekende geluidruimte per bedrijfslocatie en diverse reserveringsbronnen.

Bij het opstellen van het geluidverdeelplan is uitgegaan van de huidige vergunde geluidruimte van de bestaande bedrijven, zoals vastgelegd in het zonebewakingsmodel 'ZBM Oosteind 2013 GM-v2.13', peildatum april 2013. Uitgangspunt bij de geluidverdeling is dat alle bedrijven hun huidige vergunde geluidruimte behouden. Voor bedrijven die onder de algemene regels van het Activiteitenbesluit vallen, is een norm van 50 dB(A) op 50 m van de inrichting gehanteerd. Voor bedrijven aan de rand van het industrieterrein is daarnaast rekening gehouden met de maatwerkvoorschriften. Met deze verdeling is volgens de raad verzekerd dat er geen overschrijding van de geluidnorm op de grens van de geluidzone zal plaatsvinden en evenzeer dat vastgestelde hogere waarden voor woningen niet zullen worden overschreden. De beschikbare geluidruimte wordt afgeleid van de immissiewaarden, de deelbijdrage die geleverd mag worden op de bepalende zone- en MTG-punten (Maximaal Toelaatbare Grenswaarden). De zonebeheerder bepaalt aan welke punten wordt getoetst.

In paragraaf 3.3 van het geluidverdeelplan is voorts opgenomen dat uit het akoestisch onderzoek is gebleken dat enige geluidruimte beschikbaar is. De reserveringen zijn als indicatieve emissiegetallen in een tabel weergegeven, waarbij een verdeling is gemaakt over vier gebieden, te weten Kooyhaven, Johannahaven, kade Kooyhaven en centraal IT Kettelhaven. De reserveringen zijn opgenomen om de op het bedrijventerrein gevestigde bedrijven meer flexibiliteit te kunnen bieden zonder dat daardoor de maximale toetswaarden worden overschreden.

3.5. Door de zogenoemde statische verwijzing in artikel 4, lid 4.3.1, aanhef en onder a, van de planregels naar het geluidverdeelplan dat onderdeel is van het zonebeheerplan zoals opgenomen in bijlage 3 van het bestemmingsplan, maakt de inhoud van dit geluidverdeelplan deel uit van het bestemmingsplan. De Afdeling is van oordeel dat de bestreden planregeling, gelet op het doel hiervan, een ruimtelijk relevant karakter heeft. Met het geluidverdeelplan wordt immers beoogd een doelmatige verdeling van de beschikbare geluidruimte over de diverse percelen van het industrieterrein, en daarmee een doelmatig grondgebruik, te waarborgen. Dit doel kan niet worden bereikt door het stellen van geluidgrenswaarden aan individuele inrichtingen bij de verlening van vergunningen. In dit verband is van belang dat de Afdeling in haar uitspraak van 2 november 2011 in zaak nr. 201008546/1/M1 heeft overwogen dat in de Wet milieubeheer niet is bepaald, noch daaruit kan worden afgeleid, dat een omgevingsvergunningaanvraag mede moet worden getoetst aan een krachtens artikel 164 van de Wet geluidhinder vastgesteld zonebeheerplan. Nu gelet hierop de verdeling van de beschikbare geluidruimte op een industrieterrein niet in het kader van de vergunningverlening is gewaarborgd, heeft de raad in redelijkheid kunnen besluiten om een verdeling van de beschikbare geluidruimte in het bestemmingsplan te waarborgen. Anders dan Betoncentrale Papendrecht betoogt staat artikel 3.1, eerste lid, van de Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro), noch de milieuwet- en regelgeving, gelet op het voorgaande, er aan in de weg dat het geluidverdeelplan in het bestemmingsplan wordt opgenomen. Daarbij neemt de Afdeling in aanmerking dat uit de geschiedenis van de totstandkoming van artikel 3.1, eerste lid, van de Wro (Kamerstukken II 2002/03, 28 916, nr. 3, p. 21-22) volgt dat de redactie van artikel 3.1 van de Wro het mogelijk maakt een relatie te leggen tussen de ruimtelijke ordening en het beleidsterrein van milieu.

3.6. De Afdeling acht het evenwel in strijd met de rechtszekerheid dat de door de raad vastgestelde normen voor de verdeling van de geluidruimte niet zijn af te leiden uit het bestemmingsplan, zoals dat elektronisch beschikbaar wordt gesteld via www.ruimtelijkeplannen.nl, welk bestemmingsplan bestaat uit de planverbeelding, planregels en in dit geval het geluidverdeelplan. Gelet hierop is onvoldoende inzichtelijk welke geluidruimte in het bestemmingsplan aan de gronden binnen het gezoneerde industrieterrein is toegekend en is niet controleerbaar of dit is gebaseerd op de huidige vergunde geluidruimte van de aldaar gevestigde bedrijven. De Afdeling is van oordeel dat de kaarten die zijn opgenomen in de bijlagen 3a, 3b en 4 bij het akoestisch onderzoek, dat aan het zonebewakingsmodel ten grondslag ligt, deze duidelijkheid evenmin bieden. Deze kaarten laten niet een verdeling van de geluidruimte per bedrijfsloca-

tie zien, maar tonen de cumulatieve geluidbelasting. De thans door de raad gekozen plansystematiek, waarin voor het kennisnemen van de in het plan opgenomen verdeling van de geluidruimte een bij de Omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid beschikbaar gesteld digitaal rekenmodel kan worden ingezien of kan worden opgevraagd, moet met het oog op de rechtszekerheid ontoereikend worden geacht.

Voorts moet naar het oordeel van de Afdeling vanuit een oogpunt van rechtszekerheid in de genoemde onderdelen van het bestemmingsplan bindend zijn vastgelegd welk rekenmodel en, voor zover van toepassing, welke versie daarvan, wordt gebruikt om te berekenen of aan de geluidnormering in de planregels wordt voldaan. In dat kader is voorts niet aanvaardbaar dat pas bij een aanvraag om uitbreiding van een bedrijf door de zonebeheerder wordt bepaald op welke zone- en MTG-punten de bijdrage aan de immissiewaarden dient te worden getoetst.

Gelet op het voorgaande slaagt het betoog van Betoncentrale Papendrecht en appellante sub 1 dat de wijze waarop in het plan de geluidruimte is verdeeld onvoldoende controleerbaar is. Het besluit is in zoverre in strijd met de rechtszekerheid vastgesteld.

Ter voorlichting van partijen overweegt de Afdeling dat het vanuit een oogpunt van rechtszekerheid op zichzelf wel aanvaardbaar kan zijn dat bedrijven vanwege de behoefte aan specifieke akoestische expertise een deskundige moeten inschakelen om vast te kunnen stellen in hoeverre de eerder aan hen vergunde geluidruimte wordt gerespecteerd in het bestemmingsplan.

3.7. Wat betreft het betoog dat een wijziging van het geluidverdeelplan bij toepassing van de afwijkingsbevoegdheid gelet op de gebrekkige inzichtelijkheid niet kenbaar is en daarnaast niet duidelijk is welk geluidverdeelplan geldt, overweegt de Afdeling als volgt. In het zonebeheerplan, dat met uitzondering van het hierin opgenomen geluidverdeelplan geen onderdeel uitmaakt van het bestemmingsplan, is opgenomen dat het college van burgemeester en wethouders bevoegd is om het geluidverdeelplan te wijzigen in het geval geen geluidreservering beschikbaar is voor de desbetreffende locatie. Hierbij zal de geluidruimte voor een elders gelegen perceel dienen te worden verlaagd, hetgeen in een vergunning of een maatwerkschrift dient te worden vastgelegd. Pas daarna kan op basis van een geactualiseerde versie van het geluidverdeelplan een vergunning worden verleend of een maatwerkvoorschrift worden vastgesteld. In het plan en het daartoe behorende geluidverdeelplan is evenwel alleen een bevoegdheid opgenomen voor het bevoegd gezag om bij omgevingsvergunning af te wijken van het in het bestemmingsplan vastgestelde geluidverdeelplan en geen bevoegdheid om het geluidverdeelplan, dat onderdeel is van het bestemmingsplan, door middel van een wijziging te

actualiseren. De Afdeling is gelet daarop van oordeel dat, nu uit de afwijkingsbevoegdheid volgt dat een omgevingsvergunning kan worden verleend in het geval een bedrijf bij uitbreiding niet meer geluid zal gaan produceren dan aan hem is toegekend op basis van een geactualiseerde versie van het geluidverdeelplan, onduidelijk is waaraan bij toepassing van de afwijkingsbevoegdheid wordt getoetst. Het besluit is ook in zoverre in strijd met de rechtszekerheid vastgesteld. Het betoog slaagt.

3.8. Gelet op het voorgaande behoeven de overige beroepsgronden over het geluidverdeelplan en artikel 4, lid 4.3.1, aanhef en onder a, en lid 4.4.1 van de planregels geen bespreking.

4. In hetgeen Betoncentrale Papendrecht en appellante sub 1 hebben aangevoerd ziet de Afdeling aanleiding voor het oordeel dat het bestreden besluit voor zover dat ziet op artikel 4, lid 4.3.1, aanhef en onder a, en lid 4.4.1 van de planregels is genomen in strijd is met het rechtszekerheidsbeginsel. Het beroep is gegrond, zodat het bestreden besluit in zoverre dient te worden vernietigd. De raad heeft bij de vaststelling van het plan voor een systematiek gekozen waarbij vanwege de regulering van het geluid door middel van een zonebeheerplan, het aspect geluid niet is meegewogen bij het toekennen van een milieucategorie en gelet daarop veelal een lagere milieucategorie aan de percelen is toegekend. Gelet hierop hangt artikel 4, lid 4.3.1, aanhef en onder a, en lid 4.4.1 van de planregels dusdanig samen met de rest van het plan dat het gehele plan voor vernietiging in aanmerking komt. Hoewel gelet hierop een beoordeling van de niet onder 3.8 vermelde beroepsgronden ook achterwege kan blijven, ziet de Afdeling in dit geval om proceseconomische redenen aanleiding deze beroepsgronden niettemin te beoordelen. (...) (*Enz., enz., Red.*)

NOOT

1. In nummers 2-10 van deze bijdrage ga ik in het bijzonder in op bovenstaande uitspraak (ook geannoteerd door R. Benhadi in *AB* 2015/83, W. Claassen-Dales in *M en R* 2015/86 en F. Arents in *JM* 2015/36), waarna ik in de nummers 11-18 de vraag behandel in hoeverre de norm van een 'evenwichtige toedeling van functies aan locaties' in artikel 4.2 lid 1 van het wetsvoorstel Omgevingswet (Ow) nu ruimere mogelijkheden biedt om direct werkende milieunormen in een omgevingsplan op te nemen dan de norm 'een goede ruimtelijke ordening' in artikel 3.1 lid 1 Wet ruimtelijke ordening (Wro) die biedt voor een bestemmingsplan.

2. Een lang bestaand probleem bij industrieterreinen in de zin van artikel 1 Wet geluidhinder (Wgh) (gezoneerde industrieterreinen) is dat de gezamenlijke 'geluidsruimte' van de inrichtingen op een gezoneerd industrieterrein is verbruikt, voordat de fysieke ruimte op is. Dat leidt tot inefficiënt ruimtegebruik, hetgeen onwenselijk wordt geacht (zie

hierover ook C.N.J. Kortmann en J.C. van Oosten, 'De crisis en gezoneerde industrieterreinen', *BR* 2010/2).

3. De achtergrond daarvan is de volgende. Een gezoneerd industrieterrein is een terrein waaraan in hoofdzaak een bestemming is gegeven voor de vestiging van inrichtingen en waarvan de bestemming voor het gehele terrein of een gedeelte daarvan de mogelijkheid insluit van vestiging van zogenoemde 'grote lawaaimakers' (artikel 1 Wgh), althans, niet uitsluit (KB 21 maart 1989, r.o. 4, *AB* 1989, 383 m.nt. F.P.J.M. Otten en *ABRvS* 4 april 2007, r.o. 2.4.2, *JM* 2007/78 m.nt. Zigenhoorn). Grote lawaaimakers zijn de inrichtingen genoemd in artikel 2.1 lid 3 jo bijlage I, onderdeel D Besluit omgevingsrecht (Bor). Indien een bestemmingsplan wordt vastgesteld dat voorziet in een gezoneerd industrieterrein, dan wordt daarbij een zone rondom het gezoneerde industrieterrein vastgesteld waarbuiten de geluidsbelasting vanwege het gezoneerde industrieterrein niet meer dan 50 dB(A) mag bedragen (artikel 40 Wgh). Op de zonegrens zelf (ook wel de 50 dB(A)-contour genoemd) mag de geluidsbelasting vanwege het industrieterrein maximaal 50 dB(A) bedragen. Tussen de zonegrens en de begrenzing van het gezoneerde industrieterrein mag de geluidsbelasting hoger zijn dan 50 dB(A), mits voor dat gebied hogere geluidswaarden (Maximaal Toelaatbare Grenswaarden, MTG) zijn vastgesteld ex artikel 45 Wgh. Buiten de zonegrens moet de geluidsbelasting vanwege het gezoneerde industrieterrein lager zijn dan 50 dB(A). De zonegrens (en de MTG-punten) is relevant, want zij moet in acht worden genomen bij de verlening van een omgevingsvergunning voor milieu (artikel 2.14 lid 1 aanhef en onder c aanhef en nummer 2 Wabo). Hoewel de zone ex artikel 40 Wgh moet worden opgenomen in een bestemmingsplan, vormt zij geen onderdeel van het toetsingskader voor een omgevingsvergunning voor bouwen (artikel 2.1 lid 1 aanhef en onder a jo artikel 2.10 Wabo) dan wel voor planologisch gebruik (artikel 2.1 lid 1 aanhef en onder c jo artikel 2.12 Wabo).

4. Het 'in acht nemen' in het kader van de omgevingsvergunning voor milieu houdt in dat het bevoegde gezag geen omgevingsvergunning mag verlenen voor een inrichting op enige locatie op het gezoneerde industrieterrein die ertoe leidt dat op de zonegrens de waarde van 50 dB(A) (verder) wordt overschreden of in een overschrijdingssituatie de overschrijding niet ongedaan maakt. Niet is relevant of de overschrijding wordt veroorzaakt door een grote lawaaimaker, een andere omgevingsvergunning voor milieuplichtige inrichting of een inrichting die slechts binnen het bereik van het Activiteitenbesluit milieubeheer valt: het gaat om de gecumuleerde geluidsemisatie bepaald op basis van wat vergund is, op basis van het Activiteitenbesluit milieubeheer is toegestaan, dan wel, indien maatwerkvoorschriften zijn gegeven in afwijking van de standaardnormen in het Activiteitenbesluit milieubeheer, op basis van die maatwerkvoorschriften (*ABRvS* 5 februari 2014, ECLI:NL:RVS:2014:283, r.o. 5.4.). Voor de goede orde: de feitelijke geluidsbelasting is niet bepalend voor het bepalen van de geluidsbelasting op de zonegrens (*ABRvS* 10 december 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4490, r.o. 6.2).



Plangebied 'Industrieterrein Oosteind' Papendrecht / bron: www.ruimtelijkeplannen.nl

5. Om de geluidruimte inzichtelijk te maken en bij te houden wordt wel gewerkt met een zonebeheerplan als bedoeld in artikel 164 jo artikel 163 Wgh. Een zonebeheerplan is volgens artikel 163 lid 1 Wgh een instrument voor informatievervalsing over de geluidruimte binnen de zone. Een zonebeheerplan kan een geluidverdeelplan bevatten, waarin staat wat de maximale geluidsemisatie per m² is voor bepaalde kavels en wat de maximale geluidsimmissie vanaf die kavels is op bepaalde toetspunten op de zonegrens (dit systeem wordt ook wel geluidsverkaveling genoemd). Zie voor een uitgebreidere toelichting op deze systematiek de annotatie van M.C. Lammens bij ABRvS 18 maart 2015, ECLI:NL:RVS:2015:810, *TBR* 2015/103. Een zonebeheerplan (inclusief geluidverdeelplan) maakt echter geen deel uit van het toetsingskader van de omgevingsvergunning voor milieu. Daarom kan een aanvraag daarvoor niet vanwege strijd met een zonebeheerplan worden geweigerd (ABRvS 2 november 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BU3124, *JM* 2011/132

m.nt. F. Arents, *M en R* 2012/25, m.nt. T. Brouwer en *BR* 2012/33, m.nt. C.A.H. van de Sanden).

6. Om toch te komen tot een handhaafbare verdeling van geluidruimte heeft de raad van Papendrecht in het bestemmingsplan dat aan de orde is in bovenstaande uitspraak, een planregeling opgenomen die voorziet in een statische verwijzing naar een geluidverdeelplan dat onderdeel is van een zonebeheerplan dat is gevoegd als bijlage bij het bestemmingsplan. Daarmee is het geluidverdeelplan onderdeel van de planregels. Het geluidverdeelplan fungeert dan niet als onderdeel van het toetsingskader van de omgevingsvergunning voor milieu, maar als onderdeel van het toetsingskader voor de verlening van omgevingsvergunning voor de activiteiten bouwen en planologisch gebruik. Consequentie hiervan is dat het bestemmingsplan voorziet in direct werkende milieunormen, namelijk geluidsemisatie- en -immissienormen.

7. Lange tijd heeft ter discussie gestaan of het mogelijk is direct werkende geluidsnormen in een bestemmingsplan op te nemen, gelet op de scheiding van het milieuspoor en het ruimtelijke ordeningsspoor. Zie voor een overzicht mijn annotatie bij ABRvS 18 juli 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX1876, *M en R* 2013/88. In die uitspraak is aan de orde een planregeling die voorziet in maximale geluidmissie-niveaus op gevels van geluidgevoelige gebouwen. De planregels omvatten een verbod de gronden aangewezen voor een evenemententerrein te gebruiken voor evenementen die niet voldoen aan de normen voor het maximaal toegestane geluidniveau. Met deze regeling is volgens de Afdeling voorzien in een zodanige regeling dat appelland niet bevreesd hoeft te zijn voor onaanvaardbare geluidhinder. In mijn annotatie concludeer ik, onder verwijzing naar nog enkele andere uitspraken na die van 18 juli jl., dat de Afdeling het opnemen van geluidsemis- en -immissienormen in een bestemmingsplan aanvaardt. In die lijn zou passen het werken met een geluidsverdeelplan om te komen tot efficiënt ruimtegebruik op een gezoneerd industrieterrein.

8. In de onderhavige uitspraak voert appellante, een be- toncentrale, ook het betoog dat de planregeling ten onrechte milieunormen bevat, wat het exclusieve terrein van de milieuwet- en regelgeving zou zijn. Ditmaal stuit het betoog niet af op artikel 8:69a Awb. In lijn met de jurisprudentie dat een bestemmingsplan direct werkende geluidsemis- en -immissienormen kan bevatten, accepteert de Afdeling de ruimtelijke relevantie van de geluidsverdeling. Overigens, zoals R. Benhadi ook opmerkt in zijn in *AB* 2015/83 verschenen annotatie bij deze uitspraak, heeft de Afdeling al meerdere keren een geluidsverklaving in een bestemmingsplan aanvaard (ABRvS 10 oktober 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX9714, r.o. 5.2 en ABRvS 26 november 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4218, r.o. 8-8.2), echter zonder in te gaan op de verhouding tussen de geluidsverklaving in een bestemmingsplan enerzijds en artikel 3.1 lid 1 Wro en de (relevante) milieuwet- en regelgeving anderzijds. Dat doet de Afdeling wel in de onderhavige uitspraak.

9. De Afdeling overweegt dat de planregeling gelet op het doel ervan een ruimtelijk relevant karakter heeft. Met het geluidsverdeelplan wordt immers beoogd een doelmatige verdeling van de beschikbare geluidruimte over de diverse percelen van het industrieterrein, en daarmee een doelmatig grondgebruik, te waarborgen. Dit doel kan niet worden bereikt door het stellen van geluidgrenswaarden aan individuele inrichtingen bij de verlening van vergunningen. Onder verwijzing naar de eerder besproken uitspraak dat een zonebeheerplan geen onderdeel vormt van het toetsingskader voor de omgevingsvergunning voor milieu, overweegt de Afdeling dat gelet daarop de verdeling van de beschikbare geluidruimte op een industrieterrein niet in het kader van de vergunningverlening is gewaarborgd, zodat de raad in redelijkheid heeft kunnen besluiten om een verdeling van de beschikbare geluidruimte in het bestemmingsplan te waarborgen. Dan sluit de Afdeling dit onderdeel af met '*Anders dan Betoncentrale Papendrecht betoogt staat artikel 3.1, eerste lid, van de Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro), noch de milieuwet- en regelgeving, gelet op het voorgaande, er aan*

in de weg dat het geluidsverdeelplan in het bestemmingsplan wordt opgenomen. Daarbij neemt de Afdeling in aanmerking dat uit de geschiedenis van de totstandkoming van artikel 3.1, eerste lid, van de Wro (Kamerstukken II 2002/03, 28 916, nr. 3, p. 21-22) volgt dat de redactie van artikel 3.1 van de Wro het mogelijk maakt een relatie te leggen tussen de ruimtelijke ordening en het beleidsterrein van milieu.'

10. Kortom, een bestemmingsplan dat voorziet in geluidsverklaving voor een gezoneerd industrieterrein is niet strijdig met artikel 3.1 lid 1 Wro en dat is een wenselijke uitkomst. Wel slagen andere beroepsgronden gericht tegen de geluidsregeling in het bestemmingsplan gegrond. De Afdeling overweegt dat de plansystematiek waarin voor het kennisnemen van de in het plan opgenomen verdeling van de geluidruimte een bij de Omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid beschikbaar gesteld digitaal rekenmodel kan worden ingezien of kan worden opgevraagd, met het oog op de rechtszekerheid ontoereikend moet worden geacht. Deze geluidruimteverdeling is ten onrechte geen onderdeel van het bestemmingsplan zoals dat op www.ruimtelijkeplannen.nl elektronisch beschikbaar wordt gesteld. Ook acht de Afdeling het in strijd met de rechtszekerheid dat in het bestemmingsplan niet bindend is vastgelegd welk rekenmodel, en voor zover van toepassing, welke versie daarvan, wordt gebruikt om te berekenen of aan de geluidsnormen in de planregels wordt voldaan. Het is in dat kader niet aanvaardbaar dat pas bij een aanvraag om uitbreiding van een bedrijf door de zonebeheerder wordt bepaald op welke zone- en MTG-punten de bijdrage aan de immissiewaarden dient te worden getoetst.

11. Voor het vervolg van deze annotatie wil ik graag wat aandacht besteden aan de tweede zin van bovenstaand citaat en in het verlengde daarvan in hoeverre de norm 'een evenwichtige toedeling van functies aan locaties' in artikel 4.2 lid 1 Ow (verwijzingen naar de Ow zijn ontleend aan *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 2, 13 en 24) op zichzelf een breder bereik heeft dan de norm 'een goede ruimtelijke ordening' (waaronder ruimtelijke relevantie) in artikel 3.1 lid 1 Wro als het gaat om milieunormen.

12. De Ow gaat over de fysieke leefomgeving en de activiteiten die gevolgen kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving (artikel 1.2 lid 1 Ow). In artikel 1.4 Ow staat dat deze wet niet van toepassing is op onderwerpen met betrekking tot de fysieke leefomgeving of onderdelen daarvan, die bij of krachtens een andere wet uitputtend zijn geregeld, tenzij uit de bepalingen van de Ow anders blijkt.

13. Het omgevingsplan bevat op grond van artikel 4.2 lid 1 Ow voor het gehele grondgebied van de gemeente een evenwichtige toedeling van functies aan locaties en andere regels die met het oog daarop nodig zijn. Beoogd wordt de reikwijdte van het omgevingsplan ten opzichte van het bestemmingsplan te verruimen. Zo staat in de memorie van toelichting op de Ow (MvT, *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 464) dat het bestemmingsplan nu onvoldoende grondslag biedt voor het stellen van regels op het gebied van milieu. Mede hierom voorziet het omgevings-

plan in een verruiming van de reikwijdte ten opzichte van het bestemmingsplan. Dit komt tot uiting in artikel 4.2 lid 1 Ow, 'waarin de opdracht uit artikel 3.1 Wro om bestemmingen toe te kennen aan gronden wordt verbreed tot het toedelen van functies aan locaties, waarbij de functionaliteiten van het omgevingsplan niet meer zullen worden begrensd door "een goede ruimtelijke ordening", maar daarvoor het bredere motief "evenwichtige toedeling van functies aan locaties" zal gelden.' (Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 464). In de MvT staat wat verderop dat het door de verbreding tot de gehele zorg voor de fysieke leefomgeving ook beter mogelijk wordt om het omgevingsplan een integraal ontwikkelingsgericht karakter te geven. 'Zo maakt de verbreding tot het milieu-motief het bijvoorbeeld mogelijk om een emissieplafond voor een locatie vast te leggen, wanneer de rijksregelgeving met betrekking tot milieu hiertoe ruimte biedt.' (Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 465). Dergelijke milieunormen worden in een omgevingsplan opgenomen via omgevingswaarden. In de MvT op de Ow wordt als voorbeeld genoemd een omgevingswaarde voor geur. Vereist is dan wel - in lijn met artikel 2.11 Ow - dat op provinciaal of rijksniveau geen omgevingswaarden zijn vastgesteld voor een onderdeel van de fysieke leefomgeving, of - als de provincie of het Rijk in een bepaald beleidsveld wel omgevingswaarden heeft vastgesteld - uitsluitend voor zover daarbij is bepaald dat de gemeente aanvullende of afwijkende omgevingswaarden kan vaststellen (Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 98). Dit vereiste (en dat van artikel 1.4 Ow) wijkt niet af van de Wro: in de MvT wordt opgemerkt dat voor (milieu)kwaliteitsnormstelling geen plaats is indien bij of krachtens de wet normen zijn gesteld die geen ruimte laten voor afwijkende of nadere regelgeving door andere overheidsorganen (Kamerstukken II 2002/03, 28 916, nr. 3, p. 22).

14. Afgevraagd kan worden of het bereik van de regels op te nemen op grond van artikel 4.2 lid 1 Ow nu veel ruimer is dan dat op grond van artikel 3.1 lid 1 Wro. Zo volgt uit de Afdelingsuitspraak van 4 februari 2015 en uit de aangehaalde uitspraak van 18 juli 2012, dat het mogelijk is om direct werkende geluidsemissie- en -immissienormen op te nemen in een Wro-bestemmingsplan. Daarnaast is het bijvoorbeeld mogelijk om in een bestemmingsplan contouren op te nemen uit een oogpunt van externe veiligheid (ABRVs 11 januari 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BV0555, JM 2012/40 m.nt. Y van Hoven en Men R 2012/69 m.nt. Van der Hoeven). Artikel 71 leden 1 en 2 Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet (Besluit uitvoering Chw) suggereert echter dat artikel 3.1 lid 1 Wro zich ertegen verzet om in een provinciale verordening en in een bestemmingsplan regels te stellen gericht op het voorkomen van geurhinder van veehouderijen. Op grond van die bepalingen uit het Besluit uitvoering Chw kunnen namelijk in afwijking van de artikelen 2 en 6 Wet geurhinder en veehouderij voorschriften worden gesteld over de cumulatieve geurhinder veroorzaakt door veehouderijen en in afwijking van artikel 5.6 lid 1 Wet milieubeheer voor veehouderijen een grenswaarde voor zwevende deeltjes (PM10) worden gesteld die strenger is dan de grenswaarden voor zwevende deeltjes (PM10) gesteld in paragraaf 4 van bijlage 2 bij de Wm. Artikel 71 lid 1 Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet bepaalt dat dit regels betreft die '[i]n aanvulling

op artikel 4.1 juncto artikel 3.1, eerste lid, van de Wet ruimtelijke ordening' kunnen worden gesteld. In de nota van toelichting staat hierover dat deskundigen het er niet over eens zijn of deze aspecten (en nog enkele andere) onder de definitie van ruimtelijke relevant vallen (Stb. 2015, 109, p. 15).

15. De mogelijkheid om in een bestemmingsplan direct werkende milieunormen op te nemen past binnen de - tot op zekere hoogte met de Ow vergelijkbare - met de Wro beoogde integrale benadering van de fysieke leefomgeving. Zo staat in de MvT op de Wro dat met de Wro de duurzaamheid van het gebruik van de 'fysieke ruimte' en de afstemming daarvan met het (groene en grijze) milieu beter worden gewaarborgd. Onder meer de ruimere reikwijdte van het bestemmingsplan biedt de mogelijkheid om van begin af aan alle relevante belangen, inclusief die van milieu en veiligheid, mee te wegen in het besluitvormingsproces en het resultaat daarvan vast te leggen in het bestemmingsplan. 'Het bestemmingsplan wordt meer expliciet dan tot nu toe het geval is een integraal normatief kader voor de toetsing van ruimtelijke ontwikkelingen en omgevingbelastende activiteiten.' (Kamerstukken II 2002/03, 28 916, nr. 3, p. 9). Wel zullen kwaliteitseisen en gebruiksbepalingen uiteindelijk op de een of andere wijze moeten kunnen worden vertaald in ruimtelijke maatregelen en regels die passen binnen het bestemmingsplan. 'De aard van het bestemmingsplan brengt met zich mee dat bepalingen kunnen worden opgenomen voorzover zij relevant zijn voor de fysieke leefomgeving, derhalve een 'fysiek element' bevatten.' (Kamerstukken II 2002/03, 28 916, nr. 3, p. 22).

16. Zie in deze zin ook de MvT op de Wro, waarin staat dat denkbaar is dat een bestemmingsplan kwaliteitsnormen bevat die strekken tot bescherming van het milieu en welke normen kunnen functioneren als kader voor burgemeester en wethouders voor (onder meer) vergunningverlening. Wel kan deze normstelling alleen betrekking hebben op de effecten van activiteiten of bronnen binnen het plangebied op de omgevingskwaliteit van dat gebied en deze effecten ook louter zijn toe te schrijven aan bronnen binnen het bestemmingsplangebied en die beïnvloedbaar of beheersbaar zijn door het treffen van brongerichte maatregelen of door effectgerichte maatregelen door de bestemmingsplanautoriteit. Als voorbeeld wordt genoemd: 'Een geluidskwaliteitsnorm in een bestemmingsplan van een gemeente, waarbij een gebied direct naast een drukke rijksverkeersweg of provinciale weg een geluidskwaliteitseis wordt vastgesteld die beoogt de geluidsimmissie van die weg op dat gebied te maximaleren, is niet toelaatbaar te achten indien de gemeenteraad of burgemeester en wethouders niet zelf de mogelijkheid hebben om het gebruik van die weg en de zich daarop bevindende voertuigen en dus de geluidsemissie van die weg te reguleren of anderszins door middel van nadere besluitvorming zelf (bijvoorbeeld het plaatsen van geluidsschermen) de beoogde geluidskwaliteit te bewerkstelligen. Het is weer wel tot de verantwoordelijkheid van het Rijk of een provincie te achten om na te gaan of in het bestemmingsplan dat door het Rijk of een provincie is vastgesteld, en dat strekt tot de aanleg van een weg, geluidsnormen kunnen worden opgenomen.' (Kamerstukken II 2002/03, 28 916, nr. 3, p. 22).

Wat opvalt is dat deze tekst zo goed als letterlijk terugkeert in de MvT op de Ow (*Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 98-99). Kennelijk voldeed de Wro-toelichting nog op het punt van mogelijkheden en beperkingen van het opnemen van milieunormen in een omgevingsplan!

17. Al met al kan worden vastgesteld dat zowel de 'goede ruimtelijke ordening', als 'een evenwichtige toedeling van functies aan locaties' betrekking heeft op de fysieke leefomgeving, dat beide normen een breed toepassingsbereik hebben en dat beide normen zich niet verzetten tegen het opnemen van direct werkende milieunormen in bestemmingsplannen of omgevingsplannen. De 'goede ruimtelijke ordening' zou zich wat mij betreft ook niet verzetten tegen het in afwijking van de artikelen 2 en 6 Wet geurhinder en veehouderij opnemen van voorschriften in een bestemmingsplan over de cumulatieve geurhinder veroorzaakt door veehouderijen en het in afwijking van artikel 5.6 lid 1 Wm voor veehouderijen een grenswaarde voor zwevende deeltjes stellen die strenger is dan de grenswaarden voor zwevende deeltjes gesteld in paragraaf 4 van bijlage 2 bij de Wet milieubeheer. Voor het stellen van deze maatregelen zou artikel 71 leden 1 en 2 Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet dan niet nodig zijn geweest, voor zover het betreft de norm 'goede ruimtelijke ordening'.

18. Een belemmering zou eerder worden veroorzaakt door het uitgangspunt dat zowel de Ow (artikel 1.4 en 2.11) als de Wro kent, namelijk dat bijzondere milieuregelgeving geen ruimte laat voor afwijkende of nadere regelgeving. Zie in dit verband wat de Wro betreft bijvoorbeeld ABRvS 1 juli 2015, ECLI:NL:2015:2082, r.o. 12.6.1. Daarin overweegt de Afdeling dat vanwege het exclusieve karakter van titel 5.2 Wm wat de beoordeling van luchtkwaliteit betreft, er geen ruimte bestaat voor een aanvullende beoordeling van de gevolgen van het bestemmingsplan voor de luchtkwaliteit in het kader van de goede ruimtelijke ordening en daarmee dus evenmin voor het stellen van luchtkwaliteitsnormen in een bestemmingsplan. Hoe minder van dit soort regelingen met een exclusief karakter na inwerkingtreding van de Ow van kracht zijn, des te ruimer de mogelijkheden zijn om in het omgevingsplan direct werkende milieunormen op te nemen. Dit zou wat mij betreft echter geen verruiming beteken ten opzichte van de mogelijkheden die de norm van een 'goede ruimtelijke ordening' biedt om in een bestemmingsplan direct werkende milieunormen op te nemen.

J.C. van Oosten