

redactionele bijdrage

30 Industrielawaai en geluidruimte- verdeling: waar eindigt het milieurecht en begint de ruimtelijke ordening?

Naar een doelmatige geluidruimte-
verdeling van Industrielawaai

*Jan Oosterkamp*¹

In de jongste editie van dit tijdschrift stond Arie den Breejen stil bij de problematiek van 'volgelopen' geluidzones van industrieterreinen². Hij analyseerde de milieurechtelijke mogelijkheden om aan die problematiek het hoofd te bieden. Den Breejen concludeerde dat het spoor van een regeling voor geluidruimteverdeling via de milieuwetgeving dood loopt. Dat heeft alles te maken met het motief. Geluidruimteverdeling binnen de zone doe je niet om overlast tegen te gaan maar om geluidproductierechten doelmatig te verdelen. Den Breejen eindigde met een cliffhanger: in een volgende editie zou worden beschreven hoe geluidruimteverdeling wel goed geregeld zou kunnen worden. In dit artikel wordt getracht die belofte waar te maken.

Geluid is overlast. Dat is onmiskenbaar. Het is dus niet meer dan logisch dat het milieurecht zich over het geluid afkomstig van industrieterreinen heeft ontfermd. Dergelijke terreinen zijn omsloten door een geluidzone waarvan de geluidbelasting op de buitengrens afkomstig van het terrein niet hoger mag zijn dan 50 dB(A).³

Geluid is ook ruimte. De geluidzone is een afgebakend gebied waarbinnen geluidgevoelige functies moeten accepteren dat zij minder beschermd worden tegen geluid dan buiten de zone het geval is. De zone vormt dus een algemene barrière tussen Industrielawaai en geluidgevoelige functies. Ruimtelijke barrières zijn een zaak van de ruimtelijke ordening. Vandaar dat de Wet geluidhinder (Wgh) zich rechtstreeks bemoeit met het bestemmingsplan. Als een bestemmingsplan een industrieterrein mogelijk maakt, dan wordt 'daarbij tevens een rond het betrokken terrein gelegen zone vastgesteld'.⁴ Het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) voegt daaraan toe dat het bestemmingsplan de ligging en de afmetingen van woningen en andere geluidgevoelige gebouwen en terreinen binnen de zone aan moet geven.⁵

Geluid is dus ruimte. Via de zone laat het milieurecht geluid toe tot op een zekere afstand van het industrieterrein. Wie of wat dat geluid mag produceren is voor het milieurecht niet interessant en al helemaal geen punt van overweging. Het milieurecht doet slechts aan zonebewaking. Een onbedoeld neveneffect van die insteek is dat via het milieurecht wel degelijk ruimtelijke claims op het industrieterrein tot

1 Mr. Jan Oosterkamp is senior jurist en mededirecteur van BügelHajema Adviseurs. Dit artikel is geschreven op persoonlijke titel.

2 Geluidruimteverdeling via de milieuwetgeving: een juridisch niet passende sleutel, JG 2012, nr. 1, nr. 1.

3 Artikel 40 Wgh.

4 Artikel 40 Wgh.

5 Artikel 3.3.1, eerste lid onder a. Bro.

stand worden gebracht. Vergunningaanvragen voor het in werking hebben van een inrichting (verder: milieuvergunningaanvragen) worden getoetst aan de beperkingen die de bestaande milieuvergunningen al hebben gelegd: de reeds in beslag genomen geluidruimte. De ruimtelijke mogelijkheden van bedrijven binnen de zone worden dus beperkt door de akoestische rechten die andere bedrijven al hebben ingenomen. De één snoept als het ware de geluidkoek van de ander op. Dit effect wordt meer en meer als nadelig ervaren. Dat heeft alles te maken met de ruimtelijke conflicten die rondom industrieterreinen ontstaan. Daarvan zijn drie voorbeelden te noemen.

- De aanvankelijke ruime afstand tussen lawaaiproducerende bedrijven en woningen is in de voorgaande decennia steeds kleiner geworden door ‘oprukkende’ woonbebouwing. Deze bedrijven krijgen daardoor een ‘displaced’-karakter, in die zin dat het criterium van een goed woon- en leefklimaat steeds meer onder druk komt te staan. In het kader van stedelijke herstructurering ontstaat er een druk om deze bedrijven te verplaatsen naar de industrieterreinen waar ze eigenlijk thuishoren. Dan scheelt het indien de gemeente op dat moment een vervangende locatie kan aanbieden. Dat betekent dan wel dat er ruimte in fysieke en akoestische zin beschikbaar moet zijn en dat er enige vorm van regie bestaat over met name die akoestische ruimte.
- Industriegrond is een schaars goed. Was het in vroeger tijden vrij eenvoudig om landelijk gebied in te ruilen voor industriegebied, dan is dat anno 2012 één van de lastigste opgaven in de ruimtelijke ordening. De gemeente moet de ‘paarse vlekken’⁶ in haar gebied dus zorgvuldig uitgeven en efficiënt benutten. Dan helpt het niet als één of enkele grote lawaaimakers alle geluidruimte op het terrein naar zich toe trekken. Het gevolg is dan dat her en der op het industrieterrein ‘schapenweitjes’ ontstaan:

gebruiksgereede gronden, die suboptimaal worden gebruikt omdat ze slechts kunnen worden ingenomen door inrichtingen die geen effect op de zonegrens veroorzaken. Doorgaans zijn dat nu juist bedrijven met een zeer licht industrieel karakter.

- Voor de lokale werkgelegenheid is het van levensbelang om over een stevige industriële capaciteit te beschikken. Bedrijven zijn echter kritisch bij het kiezen van een vestigingslocatie. Bij die keuze speelt de toekomstbestendigheid van de locatie een steeds belangrijker rol. Dan maakt het verschil of de beschikbare geluidruimte binnen de zone op elk willekeurig moment door het buurbedrijf kan worden ingenomen of dat de beschikbaarheid van geluidruimte ook voor de lange termijn is verzekerd via een doelmatige ruimtelijke ordening.

Deze voorbeelden illustreren het belang van een systeem van geluidruimteverdeling. Bij de introductie van de regeling voor het Zonebeheerplan (verder ook: zbp) in 2007⁷ werd al snel aangenomen dat dit plan de sleutel voor het vraagstuk zou opleveren. Via het zbp zou het mogelijk moeten zijn om geluidruimte aan kavels toe te kennen. Die toedelingmethodiek zou vervolgens via de toetsing van milieuvergunningaanvragen een doelmatige geluidverdeling op gang moeten brengen (het geluidruimteverdeelplan). In zijn bijdrage heeft Den Breejen de uitspraak ‘Nijmegen’ van de Raad van State al aangehaald⁸. De Afdeling maakte een einde aan de droom: in de Wet milieubeheer (thans Wabo) is niet geregeld dat een vergunningaanvraag moet worden getoetst aan een zbp. Het motief van het zbp is niet te herleiden tot het milieu. De Afdeling zegt het niet met zoveel woorden, maar naar analogie

6 Paars is de kleur waarmee in het bestemmingsplan de functie ‘bedrijf’ wordt aangegeven.

7 Artikel 163 en 164 Wgh.

8 ABRvS van 2 november 2011, 201008546/1/M1.

kan uit de uitspraak ‘Nijmegen’ worden afgeleid dat zonebeheer een zaak van ruimtelijke ordening is. De Wgh bemoeit zich daar niet mee. Die heeft uitsluitend zonebewaking tot doel. Dat blijkt wel uit het feit dat die wet voor de geluidbelasting op het industrieterrein zelf geen normen bevat.⁹ Het juridisch vacuüm binnen de zone kan uitsluitend via de Wet ruimtelijke ordening (Wro) worden opgevuld, en wel in combinatie met een geluidruimte-verdeelplan.

Dat geluidruimteverdeelplan brengt een akoestische ordening op kavelniveau tot stand. Die ordening wordt vervolgens vertaald naar de juridisch bindende onderdelen van het bestemmingsplan, te weten de regels en de verbeelding. Is eenmaal een bestemmingsplan vastgesteld voor het zonebeheer, dan bepaalt dat de mate waarin de geluidruimte op het industrieterrein gebruikt mag worden. De oneigenlijke ruimtelijke claims die via de milieuvergunning op de zone zijn gelegd, verliezen daarmee hun effect. Het juridisch ‘braakliggende terrein’ is dan immers ingenomen door de normering van de geluidruimteverdeling in het bestemmingsplan. Anders gesteld, wanneer via de regels en de verbeelding van het bestemmingsplan, in combinatie met het strijdig gebruik-artikel van de Wabo¹⁰, is verzekerd dat geen overschrijding van de zonegrens kan plaatsvinden, dan kan er geen akoestisch volle zone meer ontstaan. Milieuvergunningen kunnen er dan niet meer toe leiden dat de zone vol raakt: ‘Geluk gewent met uw milieuvergunning, maar houdt u er rekening mee dat het bestemmingsplan voortaan bepaalt in hoeverre u daarvan gebruik mag maken!’

Gelet op dat effect, zou het logisch zijn indien een aanvraag om milieuvergunning geweigerd zou kunnen worden wegens strijd met het bestemmingsplan waarin het Zonebeheerplan is verankerd. Onder oud recht was dat ook het geval¹¹. De Wabo gaat daar echter niet meer van uit. De enige weigeringsgrond voor een

omgevingsvergunning is het belang van de bescherming van het milieu¹². De weigeringsgrond ‘strijd met het bestemmingsplan’ heeft alleen betrekking op de activiteit ‘bouwen’¹³. Wat betekent dat voor het bestemmingsplan waarin geluidruimte is verdeeld? Dat bestemmingsplan richt zich immers niet zozeer op afwijkende bouwplannen, maar op afwijkende gebruiksvormen (meer geluid produceren dan het aantal toegekende dB(A)/m²). Hoe kan via de Wabo dan toch worden voorkomen dat degene die een project wil uitvoeren dat bestaat uit het oprichten, veranderen of in werking hebben van een inrichting *met overschrijding van de toebedeelde geluidruimte maar zonder bouwen*, toch een omgevingsvergunning krijgt? De oplossing schuilt in de ontvankelijkheidstoets van de aanvraag. Bij die toets moet nauwgezet worden beoordeeld welke activiteit of activiteiten aan de orde zijn. De ene is dan ‘het in werking hebben van een inrichting’, de andere is ‘het gebruiken van een bouwwerk’. Die activiteiten hebben een ‘onlosmakelijke samenhang’. Dat betekent dat ze fysiek niet splitsbaar zijn, waardoor ze tegelijkertijd moeten worden aangevraagd¹⁴. De milieuactiviteit is tegelijkertijd een ruimtelijke activiteit en als zodanig strijdig met het bestemmingsplan. Daardoor is ze automatisch een vergunningplichtige activiteit op basis van artikel 2.1, lid 1, sub c, van de Wabo. De aanvrager moet in de gelegenheid worden gesteld ook de activiteit ‘het gebruiken van een bouwwerk’ aan te vragen. Laat hij dat na, dan wordt de aanvraag buiten behandeling gesteld. Vult hij de aanvraag aan dan kan de omgevingsvergunning slechts

9 Vergelijk artikel 53, eerste lid Wgh.

10 Artikel 2.1, eerste lid, onder c. Wabo.

11 Artikel 8.10, lid 3, Wmb (oud) bevatte een weigeringsgrond voor milieuvergunningaanvragen wegens strijd met het bestemmingsplan.

12 Artikel 2.14, lid 3, Wabo.

13 Artikel 2.10, lid 1, sub c, Wabo jo. artikel 2.10, lid 1, aanhef, en sub a.

14 Artikel 2.7 Wabo brengt dit met zich mee.

worden verleend indien een afwijking van het bestemmingsplan is verleend of een besluit ex artikel 2.12 Wabo is genomen. Vanuit het oogpunt van een optimale geluidruimteverdeling ligt het uiteraard niet voor de hand dat die vorm van medewerking wordt verleend. Langs deze weg blijft het principe overeind dat het ruimtelijk kader (mede) een toetsingsgrond is voor milieuactiviteiten.

De koppeling van het Zonebeheerplan, in de vorm van een geluidruimteverdeelplan, aan het bestemmingsplan vereist een nauwkeurige vertaling van akoestische aspecten naar regels en verbeelding. Zo dient in de regels onder meer een 'specifieke gebruiksregel' te worden opgenomen. Krachtens die regel moet worden verboden om een inrichting in gebruik te hebben zonder te beschikken over een akoestische rapportage. Immers, zou dat verbod ontbreken dan bevat het bestemmingsplan geen normatief kader om handhavend op te treden. Een dergelijke regel zal bij veel bedrijven op weerstand stuiten aangezien het hen plaatst voor een verzwaring van lasten voor de publieke zaak. Aan dat bezwaar kan het bestemmingsplan tegemoet komen door bijvoorbeeld te bepalen dat het verbod niet geldt voor bedrijven die op basis van de VNG-handreiking Bedrijven en milieuzonering een minimale afstand voor geluid hebben van 10 m, 30 m of 50 m, in combinatie met een kaveloppervlakte van maximaal respectievelijk 70 m², 700 m², of 1.750 m². De achtergrond daarvan is dat er een tamelijk rechtlijnig verband bestaat tussen de aard en de oppervlakte van een bedrijf en zijn bijdrage aan de geluidbelasting op de zonegrens. De bedrijven die voldoen aan de genoemde verhoudingen tussen bedrijfstypering en oppervlakte bouwperceel zullen niet boven een geluidniveau van 60 dB/m² komen. Daardoor zijn zij voor de belasting op de zone nauwelijks relevant.

Zou het bestemmingsplan enkel voorzien in de vastlegging van dB's per vierkante meter,

dan is dat een uiterst star systeem. Industrie-terreinen kenmerken zich door een dynamisch karakter en daarbij hoort dat de geluidruimte binnen zekere marges moet kunnen meebewegen met de behoefte. Is binnen de zone nog geluidruimte beschikbaar, dan moet die kunnen worden toebedeeld aan bedrijven. Daarnaast kan het voorkomen dat een bedrijf de hem toegekende geluidruimte niet meer volledig benut. Dit kan betekenen dat er binnen de zone extra geluidruimte beschikbaar komt. Het bestemmingsplan is uitstekend geschikt om op die flexibele omstandigheden in te spelen. Naast de regeling die tot directe bouw- en gebruiksrechten leidt kan het bestemmingsplan namelijk zogenaamde wijzigings- en afwijkingsbevoegdheden bevatten.¹⁵ Via het instrument van de wijziging kunnen burgemeester en wethouders een verlaging van de geluidruimte op een kavel tot stand brengen, dan wel het kavel verkleinen waarvoor een specifieke geluidruimte is bepaald. Aan een dergelijke bevoegdheid dient het bestemmingsplan toepassingcriteria ten grondslag te leggen. Te denken valt aan de voorwaarde dat uit een milieuvergunning of een melding moet blijken dat het bedrijf onvolledig gebruik maakt van de beschikbare geluidruimte. Op die manier valt een deel van de beschikbare geluidruimte terug aan een algemene reserve waaruit het bevoegd gezag kan putten om tot een zekere herverkaveling van geluidruimte over te gaan. Voor die gevallen kan het bestemmingsplan dan een afwijkingsbevoegdheid bevatten. Via de afwijkingsbevoegdheid kan aan vergroting van de geluidruimte op een kavel worden meegewerkt, dan wel aan het vergroten van een kavel waarvoor een specifieke geluidruimte is bepaald. Ook hier moet weer sprake zijn van toepassingcriteria. Grondgebruikers dienen immers tevoren te weten onder welke voorwaarden zij aanspraak kunnen maken op vergroting van hun geluidruimte. Tot die criteria

15 Artikel 3.6 Wro.

behoort dat allereerst op eigen terrein gezocht moet worden naar geluidruimte. Dit komt tot uitdrukking in de voorwaarde dat de aanvrager verplicht wordt om aan de hand van akoestisch onderzoek aan te tonen dat, ondanks de toepassing van de beste beschikbare technieken, de bestaande geluidruimte niet volstaat. De aanvrager kan bovendien worden verplicht om aan te tonen dat zijn verzoek door reële bedrijfsomstandigheden wordt ingegeven. Verder geldt vanzelfsprekend als voorwaarde dat binnen de zone nog voldoende geluidruimte moet bestaan. Ook meer macro-economische motieven mogen aan de verlening van medewerking ten grondslag worden gelegd, bijvoorbeeld de mate waarin het aanvragende bedrijf een bijdrage levert aan de lokale werkgelegenheid. Dat behoort immers tot de functies die aan het industrieterrein kunnen worden toegekend, waarmee sprake is van een ruimtelijk relevant motief.

Het idee om het geluidruimteverdeelpuntenplan in het bestemmingsplan te verankeren wordt nog niet algemeen omarmd. Critici zijn van oordeel dat het bestemmingsplan niet het kader mag zijn voor het plegen van geluidruimteverdeling. Dat zou tot het exclusieve domein van het milieurecht moeten blijven behoren. Tegen die visie kan worden ingebracht dat een geluidverkaveling die uitsluitend het belang dient van een optimale verkaveling van een gezoneerd industrieterrein per definitie los staat van enig milieubelang. Dergelijke normen in het bestemmingsplan zijn dus ook niet aan te merken als milieukwaliteitsnormen maar als zuivere gebruiksvoorschriften.

Inmiddels staat de geluidregelgeving niet stil. Op Rijksniveau wordt intensief gewerkt aan de vernieuwing van het geluidinstrumentarium voor provinciale en gemeentelijke infrastructuur en industrielawaai. Dit project is Swung-2 genoemd. Voor industrielawaai lijkt de stuurgroep Swung geen grote wijzigingen in het huidige systeem te willen doorvoeren. Wel is men van oordeel dat het op een aan-

tal punten vernieuwing nodig heeft. Er is met name behoefte aan vereenvoudiging en meer flexibiliteit, onder andere om verouderde industrieterreinen te moderniseren. Het wordt interessant om te zien of de beperkte reikwijdte die de Raad van State aan het zonebeheerplan heeft toegekend ook in de vernieuwingsslag zal worden betrokken. Denkbaar is immers, dat in het kader van Swung-2 aan het instrument van het zbp alsnog de betekenis wordt toegekend van toetsingscriterium voor milieuanvragen. Vanuit de motieftheorie die de basis is voor een ruimtelijk systeem van geluidruimteverdeling ligt die wetswijziging echter niet voor de hand: zonebewaking is een zaak van het milieurecht, zonebeheer in de zin van geluidruimteverdeling moet aan de ruimtelijke ordening worden overgelaten.