

Ruimteverdeling op een gezoneerd industrieterrein

De overheid probeert al jarenlang efficiënt met beschikbare industrieterreinen om te gaan. Een belangrijke vraag daarbij is hoe oppervlakte binnen een gezoneerd industrieterrein moet worden verdeeld. Afhankelijk van de mate van hinder voor de (woon)omgeving moet een grotere afstand tot geluidsgevoelige bestemmingen worden aangehouden. Als leidraad voor de afstand tussen de bedrijven en de geluidsgevoelige bestemmingen moet rekening worden gehouden met de VNG-brochure "Bedrijven en milieuzonering". Bij nieuwe industrieterreinen kan eenvoudig door fysieke ruimte tussen de bedrijven en de geluidsgevoelige bestemmingen hinder worden voorkomen. Echter, bij bestaande, gezoneerde industrieterreinen ligt dit niet zo eenvoudig. Het blijkt moeilijk om een juridisch bindende regeling vast te stellen, waardoor bedrijven met een zeer zware geluidbelasting op het industrieterrein kunnen worden geweerd. Dit wordt nog eens bevestigd door een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 2 november 2011 (zie onder andere «JM» 2011/132). Het kan daardoor voorkomen dat een bedrijf zoveel geluid produceert dat binnen de geluidszone geen geluidsruimte voor andere bedrijven beschikbaar is. Ondanks dat feitelijk niet alle percelen binnen het industrieterrein zijn benut. Dit, terwijl via het ruimtelijk spoor het ontwikkelen van nieuwe industrieterreinen wordt bemoeilijkt en wordt ingezet op het verbeteren van de bestaande industrieterreinen.

In dit artikel worden allereerst de wetgeving en bevoegdheden met betrekking tot gezoneerde industrieterreinen beschreven. Daarna wordt ingegaan op de doelstellingen van de (rijks)overheid ten aanzien van bestaande en nieuwe industrieterreinen. Vervolgens wordt beschreven welke problemen er spelen met het beheer van de ruimte binnen de geluidszone. Tot slot worden de mogelijke oplossingsrichtingen voor dit probleem beschreven.

1. Beschrijving gezoneerde industrieterreinen

Bij het streven naar een goede inpassing van milieubelastende industrieterreinen in de omgeving, is een goede geluidszonering een belangrijk aspect. Dit aspect is van belang bij nieuwe ontwikkelingen en actualisatie van bestaande bestemmingsplannen. Milieuzonering wordt gezien als een van de instrumenten die bij kunnen dragen aan het realiseren en behouden van een goede kwaliteit van de leefomgeving en het tevens bieden van voldoende ontwikkelingsruimte aan bestaande functies.

Geluidszonering op industrieterreinen is primair een verantwoordelijkheid van gemeenten. Alleen in geval van regionale (aangegeven in een provinciale verordening) industrieterreinen is deze bevoegdheid overgedragen aan de betreffende provincie. Zonering heeft als doel een goede kwaliteit van het leefmilieu te bevorderen en te handhaven. Het principe van zonering is gebaseerd op het aanbrengen van voldoende ruimtelijke scheiding tussen milieubelastende bedrijven enerzijds en milieugevoelige functies anderzijds. Deze afstand moet vanzelfsprekend groter zijn naarmate de invloed van bedrijven op de omgeving groter wordt. Met andere woorden: voor bedrijven die meer geluid produceren is meer geluidsruimte nodig dan voor bedrijven die minder geluid produceren. In de Wet geluidhinder, hierna: "Wgh", is daarvoor een bijzonder regime in het leven geroepen; de zonering van industrieterreinen. Deze zonering is oorspronkelijk bedoeld om een geluidbuffer rond industrieterreinen te creëren. Daardoor kunnen de grenzen voor woningbouw duidelijk bepaald worden. De omvang van de geluidszone is bij de vaststelling van de zonegrens in de meeste gevallen gebaseerd op de feitelijke, vergunde geluidemissie van bedrijven op dat industrieterrein. Veel van de nu geldende geluidszones zijn in de jaren '80 vastgesteld of zelfs in de jaren '90 van rechtswege aangewezen.

De basis van de zonering voor industrielawaai is gelegen in bestemmingsplannen. Het betreft industrieterreinen waaraan in een bestemmingsplan in hoofdzaak een bestemming is gegeven voor de vestiging van zogenaamde "grote lawaaimakers".¹ Deze definitie is opgenomen in artikel 1 Wgh. Geluidszones rondom industrieterreinen worden opgesteld op grond van artikel 40 Wgh. Daarin is bepaald dat een geluidszone tegelijk met het ontstaan van een industrieterrein vastgelegd moet worden. Buiten de geluidszone mag de geluidsbelasting vanwege het industrieterrein (in totaal) de waarde van 50 dB(A) niet overschrijden. Dat betekent theoretisch, dat buiten de geluidszone geen negatieve gevolgen van een industrieterrein te ervaren zijn en dat er (anders dan binnen de geluidszone) daar geen beperkingen voor realisatie van geluidsgevoelige bestemmingen gelden.

Het vergroten of verkleinen van industrieterreinen kan alleen worden geregeld via een bestemmingsplan.² Wijzigingen van de geluidszone of van de status van een industrieterrein zijn gekoppeld aan wettelijke voorwaarden betreffende enerzijds het beschermingsniveau van geluidsgevoelige bestemmingen en anderzijds de bestaande rechten van bedrijven.

2. Beleid Rijksoverheid ten aanzien van bestaande en nieuwe industrieterreinen

Het Rijk heeft sinds de jaren negentig in verschillende actieplannen aandacht aan duurzaam ruimtegebruik besteed. Ruimte is schaars en de aanleg van nieuwe industrieterreinen moet steeds zorgvuldiger worden afgewogen. De gedachte hierbij is, dat verstedelijking en verrommeling van het buitengebied zo veel mogelijk moet worden voorkomen en vraagtekens worden gesteld bij de ramingen van de behoefte aan industrieterreinen. De afweging wordt ingewikkelder, indien binnen de directe omgeving van het nieuwe industrieterrein, industrieterreinen liggen die niet efficiënt worden benut. Daarvoor zijn verschillende oorzaken aan te wijzen.

Denk bijvoorbeeld aan de situatie waarbij, doordat door beschikbare nieuwe en relatief goedkopere industrieterreinen niet wordt geïnvesteerd in bestaand vastgoed, de beter renderende bedrijven worden verplaatst naar nieuwe terreinen en de oude terreinen in een negatieve spiraal raken. Maar ook aan de situatie dat onvoldoende geluidsruimte op een gezoneerd industrieterrein beschikbaar is en feitelijk alleen bedrijven op het terrein kunnen worden gevestigd met een zeer minimale geluidbelasting (kantoor- of andere dienstverleningsfuncties).

In de Nota Ruimte heeft het Rijk bepaald dat de realisatie van nieuwe ruimtevragende functies op een efficiënte wijze moet plaatsvinden. Enerzijds door bundeling van verstedelijking; nieuwe industrieterreinen moeten zo veel mogelijk binnen bestaand gebouw gebied worden gerealiseerd. Daarnaast is vastgelegd dat de uitbreiding van industrieterreinen pas mag, nadat de beschikbare ruimte op bestaande industrieterreinen optimaal is benut. Deze uitgangspunten zijn in de Nota Ruimte aangemerkt als concrete beleidsbeslissing. Deze uitspraken waren daarmee bindend voor andere overheden. Door invoering van de Wet ruimtelijke ordening per 1 juli 2008 zijn de concrete beleidsbeslissingen komen te vervallen. Echter, op grond van het overgangsrecht behorend bij de Wet ruimtelijke ordening, gelden de uitspraken die als concrete beleidsbeslissing zijn aangewezen onverkort, tot het moment dat de Nota Ruimte is vervallen. Inmiddels is duidelijk dat de uitgangspunten zullen worden opgenomen in de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (het SVIR).³ Het ontwerp is in juni 2011 ter visie gelegd en wordt naar verwachting in het voorjaar van 2012 vastgesteld. Uit vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, hierna te noemen: "de Afdeling" (zie bijvoorbeeld ABRvS 31 maart 2010, nr. 200902832/1, ABRvS 30 juni 2010, nr. 200901350/1, TBR 2010/200 (m.nt. H.J. de Vries) ABRvS 4 augustus 2010, nr. 200907428/1/R2, ABRvS 15 april 2011, nr. 200902795/1) blijkt dat lagere overheden in hun belangenafweging beleid van hogere overheden dienen mee te wegen.

1 Vastgelegd in onderdeel D van Bijlage I Bor.

2 Artikel 41 lid 1 Wgh.

3 Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte, ontwerp juli 2011.

Een van de instrumenten die het Rijk voor zuinig ruimtegebruik wil inzetten is de ladder voor duurzame verstedelijking. Deze ladder lijkt op het stappenschema dat in 1999 door de Sociaal-Economische Raad is ontwikkeld.⁴ Voor het toevoegen van een nieuw industrieterrein is een denkmodel ontwikkeld, waarbij een aantal stappen moet worden doorlopen (de zogenaamde ladder). Daarbij moet voorafgaand aan ieder toe te voegen industrieterrein vooraf worden bepaald of:

(a) het industrieterrein voorziet in een regionale of intergemeentelijke vraag naar industrieterreinen, waarbij niet alleen de vraag, maar ook de kwaliteit van het terrein moet worden beoordeeld;

(b) de ontwikkeling binnen bestaand bebouwd gebied kan worden gerealiseerd door locaties voor herstructurering of transformatie te benutten.

Alleen als de voorgaande stappen onvoldoende ruimte bieden dan is uitbreiding van industrieterreinen op nieuwe locaties aan de orde.

De ladder voor duurzame verstedelijking zal worden vastgelegd in artikel 3.1.6 van het Besluit ruimtelijke ordening (hierna: Bro).⁵ Door implementatie van deze uitgangspunten in het Bro zijn lagere overheden verplicht om bij het opstellen van bestemmingsplannen of omgevingsvergunningen voor het afwijken van bestemmingsplannen, waarvoor een ruimtelijke onderbouwing moet worden opgesteld, deze bepalingen in acht te nemen.

Daardoor moeten overheden, voorafgaand aan de beslissing over het bestemmen van nieuwe industrieterreinen, eerst deze stappen hebben doorlopen en verantwoorden in de toelichting op een bestemmingsplan of de onderbouwing van de omgevingsvergunning voor het afwijken van een bestemmingsplan. Indien deze verantwoording ontbreekt of ondeugdelijk is, kan dat gevolgen hebben voor de rechtmatigheid van het besluit waarmee het industrieterrein mogelijk wordt gemaakt.

Daarnaast heeft het Rijk het mogelijk gemaakt dat vanaf 2009 tot 2015 zogenaamde Bedrijfsinvesteringszones (Biz) kunnen worden ingesteld.⁶ Een bedrijfsinvesteringszone is een wettelijk instrument dat ondernemers in staat stelt om, in aanvulling op de taken van de gemeente, gezamenlijk te investeren in de kwaliteit van de bedrijfsomgeving. Doel daarbij is, kort gezegd, dat met name de wat oudere industrieterreinen een positieve impuls krijgen en aldus voor private partijen een aantrekkelijke vestigings- en investeringslocatie worden.

3. Geluid binnen de geluidszone niet efficiënt te verdelen

Uit het voorgaande overzicht blijkt dat het beleid van de overheid al geruime tijd gericht is op efficiënt ruimtegebruik. Enerzijds door bij het ontwikkelen van nieuwe industrieterreinen te beoordelen of het terrein wel echt noodzakelijk is en anderzijds door bestaande industrieterreinen een positieve impuls te geven.

Bij gezoneerde industrieterreinen vormt de verdeling van geluid een probleem dat aan efficiënt ruimtegebruik in de weg staat. Op de zonegrens mag de cumulatieve geluidbelasting, veroorzaakt door de bedrijven op het industrieterrein, niet boven de 50 dB(A) komen. In tegenstelling tot (niet gezoneerde) industrieterreinen wordt vergunningverlening op gezoneerde industrieterreinen gebaseerd op de cumulatieve (totale) geluidbijdrage van alle aanwezige bedrijven. Daarom zijn bedrijven die op een gezoneerd industrieterrein zijn gevestigd, voor wat betreft geluid afhankelijk van elkaar. De geluidsruimte die door één bedrijf is benut kan immers niet meer door een ander bedrijf worden gebruikt. Dat maakt het van belang om de geluidsruimte binnen de geluidszone te beheren, waardoor het bevoegd gezag invloed op de verdeling van de geluidsruimte kan uitoefenen. Het komt in de praktijk regelmatig voor dat beschikbare geluidsruimte op een industrieterrein al

4 Sociaal – Economische Raad, 1999 nr. 48.

5 Ontwerpbesluit wijziging van het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (eerste aanvulling), Staatscourant, 2 augustus 2012 nr. 13506, artikel II.

6 Wet van 19 maart 2009, houdende tijdelijke regels voor experimenten met een gebiedsgerichte bestemmingsheffing ten behoeve van aanvullende activiteiten van samenwerkende ondernemers mede in het publiek belang (Experimentenwet BI-zones) Stb. 2009 nr. 165.

is vergeven, terwijl er wel fysieke ruimte op het terrein aanwezig is. Een ander probleem vormt het feit dat bestaande inrichtingen geluidsruimte vergund hebben verkregen, die feitelijk niet meer noodzakelijk is.

Juist om de geluidsruimte binnen de geluidszone efficiënt te beheren, is in artikel 164 van de Wet geluidhinder de mogelijkheid gegeven om een zonebeheerplan op te stellen. In de Memorie van toelichting is de bedoeling van de wetwijziging toegelicht.⁷ Het zonebeheer is in eerste instantie bedoeld als instrument om nieuwe bedrijfsactiviteiten op een gezoneerd industrieterrein goed te kunnen toetsen aan de geldende geluidgrenswaarden. Een actueel zonebeheer biedt de mogelijkheid om akoestische situaties op en rondom het industrieterrein makkelijk te kunnen beoordelen of in beeld te brengen, zonder onnodige akoestische onderzoeken. Het beschikbaar stellen van voldoende informatie over de geluidsruimte binnen de geluidszone is een minimumeis voor het zonebeheer.

Een zonebeheerplan kan een basis zijn voor de verdeling van geluidsruimte op een industrieterrein. De wetgever beoogde hiermee om aan te sluiten bij de praktijk, waarin al regelmatig gebruik werd gemaakt van een akoestisch inrichtingsplan. In een dergelijk plan kunnen regels over de verdeling van geluidsruimte worden vastgelegd.

Geconcludeerd kan worden dat de wetgever met het zonebeheerplan twee doelen beoogde: informatievoorziening over de beschikbare geluidsruimte en een juridische basis om de geluidsruimte op een industrieterrein wettelijk vast te leggen. Dit blijkt ook met zoveel woorden uit de Handreiking Zonebeheer van het ministerie van VROM.⁸

Echter, deze doelstellingen komen in de wettelijke bepaling onvoldoende tot uiting. In artikel 163 eerste lid van de Wet geluidhinder is bepaald, dat burgemeester en wethouders van de gemeente waarin een industrieterrein geheel of in hoofdzaak is gelegen, ervoor zorgen dat er voldoende informatie beschikbaar is over de geluidsruimte binnen de geluidszone. Ingevolge artikel 164 Wet geluidhinder kan ter vervulling van de in artikel 163 Wet geluidhinder bedoelde taak een zonebeheerplan worden opgesteld.

De vraag of het zonebeheerplan mag leiden tot een weigering van een omgevingsvergunning voor de activiteit het oprichten van een inrichting (voorheen Wet milieubeheervergunning) kwam aan de orde in een uitspraak van de Afdeling van 2 november 2011 (zie onder andere «JM» 2011/132).

Daarin vormde de Afdeling zich een oordeel over het zonebeheerplan dat is vastgesteld door het College van burgemeester en wethouders van de gemeente Nijmegen. Het bevoegd gezag voor het verlenen van de vergunning was het College van Gedeputeerde Staten van de provincie Gelderland. Onbetwist was, dat de inrichting op de zonegrens aan de geluidgrenswaarden voldeed, maar niet voldeed aan de geluidsruimte die in het beheerplan voor de desbetreffende kavel was gereserveerd. Het College van Gedeputeerde Staten verleende de Wet milieubeheervergunning en stelde zich op het standpunt dat het zonebeheerplan geen plan was dat bij de vergunningverlening in acht hoefde te worden genomen.

De Afdeling gaf aan dat in de Wet milieubeheer niet is bepaald en er niet uit kan worden afgeleid, dat een vergunningaanvraag mede moet worden getoetst aan een zonebeheerplan. Zo kan een zonebeheerplan niet worden beschouwd als een concretisering of invulling van het belang van de bescherming van het milieu, als bedoeld in artikel 8.10, eerste lid, van de Wet milieubeheer, omdat het primair is opgesteld om informatie te geven over de beschikbare geluidsruimte binnen de geluidszone. Vervolgens loopt de Afdeling alle mogelijke toetsingsmogelijkheden langs. De Afdeling stelt onder meer dat de in een zonebeheerplan opgenomen geluidgrenswaarden niet zijn genoemd in artikel 8.8, derde lid, onder a, en is het zonebeheerplan evenmin in enige andere bepaling van de Wet milieubeheer als toetsingskader voor vergunningaanvra-

⁷ Tweede Kamer der Staten-Generaal, 29.879 nr. 3.

⁸ Handreiking zonebeheerplan, ministerie van VROM, december 2006 p. 7-8.

gen opgenomen. De Afdeling vervolgt, dat voor zover er niettemin ruimte zou zijn om het zonebeheerplan als beleidsregel te betrekken bij de beoordeling van de vergunningaanvraag, dat niet kan leiden tot een weigering van de vergunning, omdat aan de in artikel 8.8, derde lid, onder a, de in acht te nemen geluidgrenswaarden is voldaan.

Uit deze – zeer principiële – uitspraak volgt dat het zonebeheerplan in betekenis heeft ingeboet. Immers, als vergunningen op basis van het zonebeheerplan niet mogen worden geweigerd, dan kan het plan geen belangrijke rol spelen bij het verdelen van geluidsruimte binnen een gezonde industrieterrein. Uit de uitspraak lijkt te volgen, dat ook indien het bevoegd gezag voor het verlenen van de milieuvergunning en het vaststellen van het zonebeheerplan dezelfde waren geweest, het zonebeheerplan nog steeds niet kan leiden tot een weigering van de vergunning. De Afdeling lijkt zich op het standpunt te stellen dat alleen de geluidgrenswaarden op de zone bij vergunningverlening in acht moeten worden genomen. Verdeling van de geluidsruimte binnen de geluidszone ziet de Afdeling niet als een in acht te nemen milieubelang, maar als een ruimtelijk vraagstuk.

Hoewel deze uitspraak nog onder het oude recht is behandeld, mag worden verwacht dat ook onder de Wabo het zonebeheerplan op dezelfde wijze zal worden beoordeeld. Artikel 8.8 van de Wm komt voor de meest relevante onderdelen met betrekking tot deze rechtsvraag overeen met artikel 2.14 Wabo, waarin de toetsingsgronden voor een omgevingsvergunning zijn opgenomen.

4. Oplossingsrichtingen

Naar aanleiding van de voorgaande uitspraak rijst de vraag of dan een andere basis kan worden gevonden die het mogelijk maakt om de geluidsruimte binnen een gezonde industrieterrein te verdelen. Een antwoord op deze vraag denken wij te vinden in het verbinden van een akoestisch verkavelingsplan (ruimtelijke uitwerking van een zonebeheersplan) aan een bestemmingsplan.

Terzijde merken wij op, dat wellicht ook andere oplossingsrichtingen mogelijk zijn. Denk bijvoorbeeld aan het instrument van erfpacht. Via bijvoorbeeld een erfpachtakte kunnen ook nadere eisen aan het gebruik van gronden worden gesteld (zie HR 8 juli 1991, AB 1991 nr. 659 Kunst en Antiek-studio Lelystad en HR 24 december 2004, AB 2005 nr. 58 Amsterdam/ Chidda). Deze gebruiksbeperkingen gelden, uitzonderingen daargelaten, naast de gebruiksbeperkingen die op grond van het bestemmingsplan van toepassing zijn. De erfpachter moet zich daarom naast de bepalingen uit het bestemmingsplan ook houden aan de bepalingen uit de erfpachtakte. En, door een bepaling in de erfpachtakte op te nemen kunnen de bepalingen ook gelden voor rechtsopvolgers of ondererfpachters.

Groot en belangrijk nadeel dat aan deze oplossingsrichting is verbonden, is dat slechts een minderheid van alle gemeenten het instrument van erfpacht kent en in het verleden industrieterreinen in erfpacht heeft uitgegeven. Veelal zijn de gronden op een industrieterrein momenteel al in privaat eigendom, waardoor de gemeente alleen via het publiekrechtelijk spoor het gebruik van het terrein kan beïnvloeden. Ook kan een dergelijke bepaling alleen aan nieuwe erfpachtakten worden verbonden, waardoor de effectiviteit van dit instrument verder afneemt. Dit zijn naar onze mening belangrijke nadelen, waardoor deze oplossingsrichting voor veel bestaande terreinen niet effectief zal zijn. Wij hebben dit instrument derhalve niet verder onderzocht, maar het kan in een concreet geval (uitgifte nieuwe industrieterreinen) zeker zinvol zijn om de bruikbaarheid van dit instrument verder te onderzoeken.

Primair hebben wij ons afgevraagd of in het bestemmingsplan ook een regeling kan worden opgenomen voor het verdelen van de akoestische ruimte op een industrieterrein. Indien het verdelen van de geluidsruimte binnen de geluidszone niet zozeer als milieu- maar als ruimtelijk probleem wordt beschouwd, dan zou de wettelijke basis ook in het ruimtelijk spoor moeten worden gevonden. Uit oudere uitspraken blijkt dat de Afdeling akoestische verkavelingsplannen aanvaardbaar acht (zie bijvoorbeeld de uitspraken ABRvS 22 december 2010, nr. 200905366/1, M&R 2011 nr. 59, ABRvS 2 juni 2010, nr. 200902686/1, StAB 2010 nr. 3, en indirect Vrz. ABRvS 8 februari 2007, nr. 200608663/2, op dit punt is de ABRvS in de hoofdzaak geen andere mening toegedaan, zie ABRvS 30 januari 2008, nr. 200608663/1, M&R 2008 nr. 7 (m.nt. Hillegers), TBR 2008 nr. 177, (m. nt.

Nijmeijer), Gst. 2008 nr. 65 (m.nt. Teunissen)). Daarmee is echter nog geen oordeel gegeven over de aanvaardbaarheid van een koppeling tussen de akoestische verkavelingsplannen en bestemmingsplannen.

Ter illustratie van deze koppeling kan bijvoorbeeld op de verbeelding (voorheen plankaart) per bestemmingsplanvlak een aanduiding worden opgenomen waaraan een maximale, maar wellicht ook minimale geluidbelasting wordt gekoppeld. Een dergelijke oplossing is gekozen door de gemeenteraad van de gemeente Harderwijk in het bestemmingsplan "Toedeling geluidruimte bedrijventerrein Lorentz".⁹ Daarbij is de toelaatbaar geachte geluidemissie per kavel omgerekend naar een aantal dB(A) per vierkante meter, hetgeen in de bestemmingsplanvoorschriften is vastgelegd. Dit bestemmingsplan is helaas niet door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State getoetst, waardoor over de aanvaardbaarheid van deze oplossing nog geen uitsluit kan worden gegeven.

Een mogelijk bezwaar tegen deze optie vormt het feit dat in bestemmingsplannen alleen ruimtelijk relevante regelingen en bijvoorbeeld geen geluidgrenswaarden mogen worden opgenomen. Echter, zoals hiervoor is uitgelegd, zijn deze geluidwaarden geen wettelijke geluidgrenswaarden, maar dienen alleen om de ruimte binnen de geluidszone efficiënt te verdelen. Daarmee is sprake van ruimtelijke afweging. Binnen de ruimtelijke ordening is algemeen geaccepteerd, dat in een bestemmingsplan op basis van te verwachten milieuhinder, bedrijven kunnen worden toegelaten. Verwezen wordt onder meer naar de VNG-brochure "Bedrijven en milieuzonering". De daarin opgenomen afstanden zijn eveneens gebaseerd op te verwachten milieuhinder van in bestemmingsplannen toegelaten bedrijven.

Bij het verlenen van omgevingsvergunningen voor de activiteit bouwen en slopen moet aan het bestemmingsplan worden getoetst. Aangenomen moet worden dat de geluidgrenswaarden als gebruiksbepalingen kunnen worden aangemerkt. Op grond van artikel 2.1 lid 1 onder c Wabo kan, indien van de geluidwaarden wordt afgeweken, handhavend worden opgetreden. Met name door deze verbodsbepaling wint dit instrument aan effectiviteit.

Indien minimum geluidwaarden in een bestemmingsplan worden opgenomen, kan worden voorkomen dat bedrijven geluidruimte die zij niet nodig hebben, claimen. Door het opnemen van maximale geluidwaarden wordt het mogelijk om handhavend op te treden tegen bedrijven die te veel geluid produceren waardoor wel de geluidruimte binnen de geluidszone, maar niet het oppervlakte bedrijfsareaal wordt benut.

Uiteraard gelden ook de overgangsrechtelijke bepalingen uit een bestemmingsplan voor deze geluidwaarden. Op grond van artikel 3.2.2 Bro houden deze bepalingen in, dat het legale (vergunde) gebruik dat ten tijde van het inwerking treden van het bestemmingsplan aanwezig is, mag worden voortgezet. Daarmee wordt bereikt dat bestaande legale rechten worden gerespecteerd en alleen de uitbreiding van bestaande en nieuwe bedrijven aan de geluidwaarden mogen worden getoetst.

Hoewel de aanvaardbaarheid van deze optie niet vaststaat, lijkt het vastleggen van geluidruimte binnen de geluidszone niet onmogelijk en – indien juridisch aanvaardbaar – een bruikbaar instrument te zijn.

5. Afronding

In het voorgaande hebben wij besproken dat het streven naar een efficiënt ruimtegebruik op gezoneerde industrieterreinen in de praktijk niet altijd kan worden geëffectueerd. Verdelen van geluidruimte binnen een geluidszone is niet mogelijk omdat alleen de geluidwaarden op de zonegrens bij vergunningverlening mogen worden betrokken. De zonebeheersplannen die tot doel hadden om de geluidruimte binnen de geluidszone te verdelen, bieden volgens de hiervoor besproken uitspraak van de Afdeling, geen grondslag voor het weigeren van een ver-

⁹ Het bestemmingsplan is opgesteld door Bügel Hajema adviseurs voor Ruimtelijke Ordening.

gunning indien de geluidgrenswaarde op de zonegrens niet wordt overschreden. Daarmee heeft een belangrijk instrument voor het verdelen van geluidsruimte binnen de geluidszone aan betekenis ingeboet. Gezocht is naar andere instrumenten waarmee wél de geluidsruimte binnen de geluidszone kan worden verdeeld. Het aangewezen instrument daarvoor lijkt het bestemmingsplan te zijn. Het opnemen van akoestische voorwaarden in een bestemmingsplan lijkt juridisch niet onaanvaardbaar. Er zijn echter nog geen uitspraken van de Afdeling die deze conclusie onderbouwen.

Aneta Krikke, Adviseur milieu en ruimte DGMR
Janike Haakmeester, Advocaat