

# Integratie milieu en ruimtelijke ordening

## verleden, heden, en toekomst

**Bedrijvigheid kan leiden tot negatieve gevolgen, zoals geluidhinder, voor de omgeving en de daar aanwezige gevoelige bestemmingen. Het bestemmingsplan is daarbij meer en meer van belang. Maar hoe regel je die milieugevolgen daarin op een goede manier?**

Door: Luurt Wildeboer

### Over de auteur:

Luurt Wildeboer is advocaat omgevingsrecht bij CMS in Amsterdam en is tevens lid van de redactie van het tijdschrift Geluid.

### 1 INLEIDING

Bestemmingsplannen dienen onder andere om bedrijfsactiviteiten en andere gevoelige bestemmingen op elkaar af te stemmen. Door milieugevoelige bestemmingen en bedrijvigheid te scheiden kan (geluid-)hinder worden vermeden. Milieu is in de afgelopen 50 jaar steeds meer onderdeel geworden van de ruimtelijke ordening. Niettemin is de vraag actueel of milieunormen in een bestemmingsplan kunnen worden opgenomen. Wetgeving en jurisprudentie hebben op dit punt niet stilgestaan. Alle reden om in dit themanummer ter gelegenheid van het 50-jarig jubileum van de Nederlandse Stichting Geluidhinder hierop in te gaan en te zien wat de Omgevingswet op dit punt brengt.

### 2 RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEU

Bedrijvigheid veroorzaakt hinder voor de omgeving en legt beperkingen op aan de toelaatbaarheid van milieugevoelige bestemmingen. Zoals de vuurwerkramp in Enschede en de Moerdijkbrand aantonen, is een ruimtelijke scheiding tussen functies belangrijk vanwege de risico's voor woningen op korte afstand van bedrijven. Met de toenemende industrialisatie werd een goede regeling om hinder voor de omgeving te voorkomen gemist. Dit heeft eind 19e eeuw geleid tot invoering van de Hinderwet. De invloed daarvan voor het stedelijk milieu was groot. In 1965 volgde de (oude) Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO). Die introduceerde het bestemmingsplan. Sindsdien kwam er meer en meer aandacht voor de integratie van milieu en ruimtelijke ordening en de doorwerking van milieunormen in bestemmingsplannen. In de WRO ontbrak daarvoor een expliciete grondslag. Volgens vaste jurisprudentie van de Kroon (toen nog) was het daarom niet toegestaan. Milieu werd echter steeds relevanter voor ruimtelijke keuzes. Een goede ruimtelijke ordening betekent een goed woon- en leefklimaat, waaronder nu ook een goede milieukwaliteit wordt verstaan. Het is inmiddels vaste jurisprudentie dat milieugevolgen onderdeel zijn van de belangenafweging bij de vaststelling van een bestemmingsplan. Daarnaast wordt ook het opnemen van milieunormen in be-

stemmingsplannen sindsdien vaker aanvaard in de rechtspraak. Toch blijft de praktijk terughoudend. De Wet ruimtelijke ordening (Wro) uit 2008 had tot doel de doorwerking van het milieu in bestemmingsplannen verder te stimuleren, maar is daarin niet geslaagd. De Omgevingswet brengt wellicht de gewenste doorbraak met de introductie van het omgevingsplan en de bescherming van de fysieke leefomgeving.

### 3 DOORWERKING MILIEUNORMEN OP GROND VAN WRO

Op grond van artikel 10 WRO (oud) bestond er discussie of die het opnemen van milieunormen in een bestemmingsplan - direct of indirect - wel toeliet. Een bestemmingsplan mocht namelijk alleen regels bevatten die nodig zijn voor een goede ruimtelijke ordening. Onzeker was of milieuregels daartoe ook behoren.

In de jurisprudentie van de Kroon en de Raad van State wordt al lang erkend dat tot een goede ruimtelijke ordening ook het belang van de bescherming van het milieu behoort. Daarnaast volgt uit de jurisprudentie van de Raad van State dat de mogelijke gevolgen voor het milieu moeten worden meegewogen bij het vaststellen van bestemmingsplannen door aannemelijk te maken dat geen onaanvaardbare milieugevolgen zijn te verwachten.<sup>2</sup>

Zoals gezegd kan de doorwerking van milieunormen in een bestemmingsplan op twee manieren plaatsvinden: op indirecte of directe wijze.

#### **Indirecte doorwerking**

Bij indirecte doorwerking worden milieunormen als het ware 'vertaald' in de bestemming die in een bestemmingsplan aan een perceel wordt toegekend. Tevens moet een goed woon- en leefklimaat zijn gewaarborgd. Bij het vaststellen van een bestemmingsplan, waarin aan een perceel een bedrijfsbestemming is toegekend, kan op verschillende manieren rekening worden gehouden met de milieugevolgen van bedrijven die zich daar mogen vestigen.

Dit kan bijvoorbeeld door het opnemen van een 'staat van inrichtingen' in het bestemmingsplan waaruit volgt welke (soorten) bedrijven zich er wel en niet mogen vestigen. Alleen bedrijven die uit een oogpunt van de bescherming van het milieu op een bepaalde locatie aanvaardbaar zijn, worden in zo'n staat van inrichtingen opgenomen. Hierdoor is een goed woon- en leefklimaat verzekerd.

Om op voorhand bij de vaststelling van een bestemmingsplan rekening te kunnen houden met de milieugevolgen van de verschillende typen bedrijven, wordt vaak een indeling in milieucategorieën gebruikt, die is gebaseerd op de door de Vereniging Nederlandse Gemeenten gepubliceerde brochure *Bedrijven en milieuzonering* en in de praktijk bekend is als het 'Groene boekje', hoewel de groene omslag inmiddels is verdwenen vanwege de nieuwe huisstijl van de VNG. De brochure bevat een overzicht van hinderlijke bedrijven en per bedrijfscategorie de in acht te nemen (minimum) richtafstanden tot een woonwijk op basis van de hinderaspecten geur, stof, geluid en gevaar en geeft daarmee per bedrijfstype het bijbehorende ruimtebeslag weer. Zo kan bij de vaststelling van bestemmingsplannen worden beoordeeld of milieuhinder in de omgeving in voldoende mate wordt voorkomen, hoewel op dat moment meestal nog niet bekend is welk bedrijf zich daar zal vestigen.

In de jurisprudentie van de Raad van State wordt toepassing van de VNG brochure algemeen aanvaard hoewel die feitelijk slechts een indicatieve beoordeling van de milieuhinder inhoudt. Wanneer bekend is welk bedrijf ergens komt, wordt een specifiek onderzoek naar de milieueffecten verlangd.

Ook binnen een bestemming kan een differentiatie worden aangebracht door te bepalen dat specifieke type bedrijven zich slechts op een bepaalde locatie op een industrieterrein mogen vestigen ('inwaartse zonering'). Daarnaast kan indirecte doorwerking van milieunormen plaatsvinden door het opnemen van (milieu-)zones in het bestemmingsplan rond bedrijven, zoals voor geur, geluid en externe veiligheid op grond van het Besluit risico's zware ongevallen (BRZO) en recenter rondom vuurwerkbedrijven. Milieuzonering brengt een ruimtelijke scheiding aan tussen milieubelastende activiteiten en milieugevoelige functies, zoals wonen. Steeds vaker wordt door gemeenten vrijwillig gekozen voor het opnemen van een bepaalde vorm van milieuzonering in bestemmingsplannen. Bijvoorbeeld geluidszones - los van de Wet geluidhinder - om zo geluidruimte te kunnen reserveren voor industriële bedrijven.

#### **Directe doorwerking**

In de jurisprudentie onder de 'oude' WRO werd indirecte doorwerking algemeen aanvaard. Voor de directe doorwerking van milieunormen is dat niet zonder meer het geval. Het criterium van 'een goede ruimtelijke ordening' biedt volgens de Kroon geen grondslag voor het opnemen van milieunormen in een bestemmingsplan, omdat ze niet rechtstreeks zijn gericht op het bouwen en/of het gebruik van de desbetreffende gronden en gebouwen alsmede op het uitvoeren van werken en werkzaamheden.<sup>3</sup> Ook later werd het opnemen van milieunormen in de voorschriften van een bestemmingsplan geblokkeerd.<sup>4</sup> De Raad van State heeft nadien de koers iets verlegd en enige ruimte gecreëerd voor het (direct) in de planvoorschriften opnemen van milieunormen.<sup>5</sup> Hoewel artikel 10 WRO zich daartegen niet verzet aldus de Raad van State, zijn geluidvoorschriften niet toegestaan, omdat de Wet geluidhinder de afstemming tussen de in die wet vervatte milieunormen voor geluid en het bestemmingsplan uitputtend regelt. De Raad van State is hier nog terughoudend. In 2003 omarmt de Raad van State het rechtstreeks opnemen van geluidnormen in het bestemmingsplan.<sup>7</sup> Het ging daarbij om het stemgeluid van bezoekers van een buitenzwembad met terras. De Raad van State ziet in dat geval het opnemen van geluidvoorschriften in het bestemmingsplan als waarborg voor een goed woon- en leefklimaat. Daarbij speelde een rol dat op grond van het Besluit horeca-, sport-, en recreatie-inrichtingen milieubeheer het stemgeluid van bezoekers bij het beoordelen van geluidhinder buiten beschouwing bleef, zodat via het milieuspoor een goed woon- en leefklimaat niet was gewaarborgd. Onzeker bleef

of de Raad van State het opnemen van geluidnormen in een bestemmingsplan algemeen had aanvaard. Indien via het milieurecht hetzelfde resultaat kan worden bereikt, is het bestemmingsplan wellicht niet de geëigende weg om milieunormen te stellen. Het ging hier om een voorganger van het Activiteitenbesluit, maar de vraag rijst of dit ook geldt voor gevallen waarin sprake is van een milieuvergunning en er ten tijde van de vaststelling van het bestemmingsplan feitelijk niet altijd (al) geluidvoorschriften gelden. Uit de uitspraak inzake Forbo en de ontwikkeling van de woonwijk Saendelft<sup>8</sup> in Zaanstad volgt dat een goed woon- en leefklimaat (vooraf) op grond van het bestemmingsplan verzekerd moet zijn. Zou dit betekenen dat ook in die gevallen in het bestemmingsplan rechtstreeks milieunormen opgenomen mogen worden? De Raad van State laat zich hier niet over uit. Dit zou echter wel kunnen leiden tot uiteenlopende eisen in het milieuspoor (vergunning) en ruimtelijke ordeningspoor (bestemmingsplan). Een grote vlucht heeft het opnemen van milieunormen in bestemmingsplan (ook) sindsdien niet genomen. Ook de in de nieuwe Wro voorziene verruiming voor het opnemen van milieunormen in bestemmingsplannen heeft dit niet veranderd.

#### **4 NIEUWE WET RUIMTELIJKE ORDENING**

Met de herziening van de Wro in 2008 werd beoogd om de mogelijkheid voor het opnemen van milieunormen in bestemmingsplannen te vergroten. Artikel 3.1 Wro, dat artikel 10 van de 'oude' WRO vervangt, zou het volgens de toelichting mogelijk (moeten) zijn milieunormen op te nemen die "(vrijwel) volledig bindend zijn" en "aan de hand daarvan kan de toelaatbaarheid van bepaalde vormen van gebruik van de grond en/of bouwwerken worden getoetst".<sup>9</sup> De rem kan er af, maar toch blijft in de praktijk twijfel bestaan over directe doorwerking van milieunormen in een bestemmingsplan, omdat de bepaling in de oude WRO en de nieuwe Wro vrijwel gelijkkluidend zijn. In verband daarmee is de gewenste integratie van ruimtelijke ordening en milieu in het bestemmingsplan ook met de invoering van de Wro niet bereikt.

#### **5 VOORWAARDELIJKE VERPLICHTINGEN**

Een ander probleem bleek in de praktijk te zijn of milieunormen en milieumaatregelen dwingend kunnen worden voorgeschreven in een bestemmingsplan. Dit lijkt niet goed verenigbaar met het uitgangspunt dat in een bestemmingsplan alleen verboden kunnen worden opgenomen. Mede om dit probleem op te lossen en om milieumaatregelen via een bestemmingsplan te kunnen voorschrijven, in plaats van door het rechtstreeks opnemen van milieunormen in een bestemmingsplan, werd de 'voorwaardelijke verplichting' ontwikkeld. Een 'voorwaardelijke verplichting' houdt in dat het benutten van gebruiks- of bouw mogelijkheden uit een bestemmingsplan afhankelijk mag worden gesteld van het vervullen van een voorwaarde. Zo is aanvaard dat in een bestemmingsplan een voorwaardelijke verplichting kan worden opgenomen<sup>10</sup> als waarborg voor het treffen van noodzakelijke maatregelen in verband met het kunnen realiseren van een bestemming, bijvoorbeeld het realiseren van een geluidsschermbaan om ter plaatse van de bestemde woonwijk een goed woon- en leefklimaat te kunnen garanderen. In de rechtspraak gaat het sindsdien om de vraag of, en zo ja, hoe maatregelen die bijvoorbeeld nodig zijn om aan geluidgrenswaarden te (kunnen) voldoen, in het bestemmingsplan moeten worden geborgd.<sup>11</sup> Vaak worden voorwaardelijke verplichtingen noodzakelijk geacht, maar regelmatig acht de Raad van State het op basis van toezeggingen of overeenkomsten aannemelijk dat dergelijke maatregelen door betrokkenen zullen worden uitgevoerd, zonder dat dit in het bestemmingsplan is voorgeschreven.

#### **6 BESTEMMINGSPANNEN EN GELUIDZONERING**

Voor geluid geldt dat regelmatig wordt gekozen voor het (in)direct opnemen van geluidnormen in een bestemmingsplan. Men

wenst de systematiek van geluidzoning op grond van de Wet geluidhinder ook van toepassing te laten zijn op andere geluid(hinder-)veroorzakende bedrijven, door vrijwillig geluidzones in een bestemmingsplan op te nemen.<sup>12</sup> Maar ook vanwege knelpunten bij vergunningverlening aan bedrijven op gezonde industrieterreinen die 'akoestisch vol' zijn, dat wil zeggen dat er fysiek nog wel ruimte is voor de uitbreiding van bedrijven, maar er (juridisch) geen geluidruimte meer beschikbaar is.<sup>13</sup>

Voorts bestaat er behoefte aan om geluidruimte op industrieterreinen te kunnen 'reserveren' voor bepaalde (categorieën) bedrijven en daarmee te voorkomen dat bedrijven die vallen onder het Activiteitenbesluit zich gemakkelijk kunnen vestigen en veel geluidruimte opsouperen, hoewel zij die veelal niet nodig hebben. Met de Crisis- en herstelwet is weliswaar een oplossing gecreëerd om voor die gevallen een zogeheten 'geluidreductieplan' vast te stellen, maar die wordt slechts mondjesmaat toegepast. Bij de vergunningverlening wordt dan getoetst aan het geluidreductieplan in plaats van aan de zonegrens. Het vaststellen van een zonebeheerplan op grond van artikel 164 van de Wet geluidhinder biedt evenmin soelaas, omdat dit plan geen toetsingskader vormt voor het verlenen van milieuvergunningen.<sup>14</sup> In een zonebeheerplan wordt een industrieterrein in kavels onderverdeeld en aan elke kavel wordt, afhankelijk van oppervlakte en afstand tot gevoelige bestemmingen, een maximale geluidproductie toegekend, oftewel de beschikbare geluidruimte. Door bijvoorbeeld zo'n geluidverkaveling op te nemen in een bestemmingsplan (geluidemissie per kavel) wordt bereikt dat hieraan moet worden getoetst bij het verlenen van een omgevingsvergunning. Hiermee worden oneigenlijke claims op de beschikbare geluidruimte op grond van een milieuvergunning of het Activiteitenbesluit voorkomen. Diverse gemeenten hebben nu in hun bestemmingsplannen voor bedrijventerreinen een geluidsverkaveling opgenomen, niet alleen voor wettelijk gezonde industrieterreinen. Hiermee lijkt het bestemmingsplan leidend te worden en is het milieuspoor, de op grond daarvan geldende regels voor vergunningverlening en algemene regels op grond van het Activiteitenbesluit, meer en meer secundair. Voorlopig kan de praktijk hiermee uit de voeten.

## 7 DE OMGEVINGSWET

Op grond van de Omgevingswet<sup>15</sup> moeten gemeenten voor hun grondgebied een omgevingsplan vaststellen. Hoewel het omge-

vingsplan in feite de vervanger is van het bestemmingsplan, moet worden vastgesteld dat de reikwijdte daarvan aanzienlijk verder gaat. Vanwege de discussie of op grond van de Wro milieunormen in het bestemmingsplan mochten worden opgenomen, is in de Omgevingswet (mede) om die reden bewust het criterium van 'een goede ruimtelijke ordening' verlaten. De regering heeft een bewuste verbreding van de motieven voor het stellen van voorschriften beoogd, waaronder het milieubelang. Uitgangspunt van het omgevingsplan is dat daarin 'functies' in plaats van bestemmingen worden toegekend aan locaties. De toekenning van functies stelt direct eisen aan de omgeving of aan de activiteiten die binnen de functie kunnen worden verricht. Als voorbeeld wordt in de toelichting bij het wetsvoorstel genoemd, dat wanneer de functie wonen wordt toegekend, de locatie een geschikte kwaliteit (stedenbouwkundig, milieu) moet hebben en de locatie daarom beschermd moet worden tegen negatieve invloeden voor de woonfunctie, zoals industrie- en verkeerslawaaai. Het omgevingsplan zal daarom regels bevatten over welke activiteiten (niet) zijn toegelaten en onder welke voorwaarden deze mogen worden verricht. Het omgevingsplan bevat regels over de fysieke leefomgeving, die mede betrekking kunnen hebben op het milieu. Afgewacht zal moeten worden of dit de gewenste verbreding zal brengen en of daarmee dan wel, in het kader van deze bijdrage, al zo lang bepleite integratie van milieu en ruimtelijke ordening wordt bereikt. De tijd zal het leren.

## NOTEN

- 1 KB 10 maart 1979 (Maasvlakte), BR 1979/419, m.nt. Bod.
- 2 ABRvS 17 juli 2000, AB 2001/98.
- 3 Voor de eerste keer werd dit geoordeeld in: KB 10 maart 1979 (Maasvlakte), BR 1979/419, m.nt. Bod.
- 4 KB 17 december 1987 (hefhuizen/Eemshaven), BR 1988/278, m.nt. Wessel.
- 5 ABRvS 19 december 2001, JB 2002/49, m.nt. Peters.
- 6 ABRvS 25 juni 2003, AB 2003/380, m.nt. Struiksma.
- 7 ABRvS 6 juli 2005, AB 2005/342.
- 8 Kamerstukken II, 2002/03, 28 916, nr. 3, p. 21-22.
- 9 ABRvS 23 april 2003, Gst. 2003/153; ABRvS 11 februari 2004, Gst 2004/193; ABRvS 22 maart 2006, BR 2006/115, m.nt. De Vries.
- 10 Zie voor meer jurisprudentie annotatie bij: ABRvS 3 oktober 2012, JM 2012/159, m.nt. Haakmeester.
- 11 Zie bijvoorbeeld: ABRvS 22 december 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BO8321.
- 12 Meer uitgebreid daarover: L.J. Wildeboer, Gevolgen van Crisis- en herstelwet op het gebied van geluidshinder, Geluid, 2009-3, p. 2-5; en annotatie bij: ABRvS 18 augustus 2010, Gst. 2011/4, m.nt. Bekooy en Wildeboer.
- 13 ABRvS 2 november 2011, BR 2012/33, m.nt. Van de Sanden.
- 14 Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nrs. 1-3.

---

## A G E N D A

12 – 16 JULI 2020

### International Congress on Sound and Vibration

Plaats: Praag (Tsjechië)  
Info: icsv27.org

23 – 26 AUGUSTUS 2020

### Internoise

Plaats: Seoul (Zuid-Korea)  
Info: internoise2020.org