

Gevolgen van de Crisis- en herstelwet op het gebied van geluidshinder

De Crisis- en herstelwet, die eind maart 2010 in werking is getreden, beoogt primair de besluitvorming over bouw- en infrastructurele projecten te versnellen. Minder bekend is dat de Crisis- en herstelwet ook een groot aantal wijzigingen van bijzondere wetten bevat die bestaande knelpunten bij de besluitvorming moet wegnemen. Zo bevat de Crisis- en herstelwet onder andere oplossingen voor de huidige problemen bij verlening van milieuvergunningen aan bedrijven op gezoneerde industrieterreinen. Daarnaast biedt de introductie van ontwikkelingsgebieden meer milieuruimte voor bedrijvigheid. In deze bijdrage wordt ingegaan op de consequenties van deze maatregelen voor de bestaande geluidproblematiek.¹

Door Luurt Wildeboer

Over de auteur:

mr. ing. L.J. Wildeboer is werkzaam als advocaat bij CMS Derks Star Busmann advocaten & notarissen te Utrecht bij de praktijkgroep Vastgoed & Overheid. Hij dankt zijn kantoorgenoot mr. M. Bekooy voor haar commentaar bij een eerdere versie van dit artikel.

INLEIDING

Al enige tijd bestaat er veel onbegrip over langshepende procedures waardoor bouwprojecten en de vestiging of uitbreiding van bedrijven onnodig worden vertraagd. Vanwege de positieve effecten op de werkgelegenheid wilde het kabinet met het versnellen van de besluitvorming en het wegnemen van juridische risico's in de Crisis- en herstelwet (Chw) de huidige recessie bestrijden. Om dit te bereiken zijn in de Chw onder andere enkele nieuwe tijdelijke juridische instrumenten, zoals het projectuitvoeringsbesluit en de aanwijzing van een ontwikkelingsgebied, opgenomen. Tevens is de Chw aangegrepen om een aantal juridische knelpunten in de huidige besluitvorming weg te nemen.

Ruimtelijke ontwikkelingen stuiten steeds vaker op milieugrenzen. Er bestond echter onvoldoende flexibiliteit om te kiezen voor een duurzame ruimtelijke ontwikkeling. Omdat het maatschappelijk wenselijk is bepaalde ontwikkelingen toe te (kunnen) staan, is onder andere gekozen voor het aanwijzen van ontwikkelingsgebieden. Binnen die gebieden wordt het voor het realiseren van die bouwplannen makkelijker om milieuruimte vrij te maken en een tijdelijke overschrijding van milieunormen toe te staan, mits op termijn die overschrijding (weer) ongedaan wordt gemaakt door de milieubelasting te reduceren. Dit maakt het mogelijk bijvoorbeeld vooruitlopend op een bedrijfsverplaatsing in oude havens aan de oever alvast woningbouw toe te staan, dat anders vanwege milieu-

grenzen (nog) niet mogelijk zou zijn geweest. De Chw biedt de kans te experimenteren met de aanwijzing van zulke zogeheten ontwikkelingsgebieden. Het betreft hier (nog) een tijdelijk instrument waarvan tot 2014 gebruik kan worden gemaakt. In deze bijdrage wordt op dit nieuwe instrument ingegaan.

Daarnaast zijn met de Chw enkele knelpunten weggenomen voor de verlening van milieuvergunningen aan bedrijven op een daartoe aangewezen gezoneerd industrieterrein. Doordat die industrieterreinen vaak 'akoestisch vol' zijn, is vergunningverlening voor de vestiging van nieuwe bedrijven of de uitbreiding van bestaande bedrijven (juridisch) niet meer mogelijk, hoewel er fysiek nog voldoende ruimte voor aanwezig is. Milieuvergunningen moeten in die gevallen echter worden geweigerd, terwijl die industrieterreinen nu juist zijn aangelegd om de vestiging van zogeheten 'grote lawaaimakers' mogelijk te maken. Die knelpunten zijn (mede) het gevolg van een aantal uitspraken de afgelopen tijd die de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Afdeling) heeft gedaan. De Chw bevat voor deze knelpunten een aantal oplossingen die in het kader van deze bijdrage verder zullen worden besproken.

REPARATIE BEGRIJF 'INDUSTRIETERREIN' IN WET GELUIDHINDER

Op grond van art. 40 van de Wet geluidhinder (Wgh) moet een geluidzone worden vastgesteld rond industrieterreinen waarop de vestiging is toegestaan van inrichtingen die in belangrijke mate geluidhinder kunnen veroorzaken, de zogeheten 'A-inrichtingen' of 'grote geluidmakers'. Welke categorieën van inrichtingen in belangrijke mate geluidhinder veroorzaken, is bepaald in art. 2.4 van het Inrichtingen- en vergunningenbesluit milieubeheer (Ivb).

Zonering geldt volgens de definitie van het begrip 'industrieterrein' in de Wgh (art. 1) voor het geval sprake is van een (bedrij-

ven-)terrein waaraan de bestemming is gegeven die de mogelijkheid van vestiging van A-inrichtingen insluit. Dit wordt in de rechtspraak zo uitgelegd dat vestiging van zogeheten grote lawaaimakers niet (expliciet) is uitgesloten.²

Rond een industrieterrein waarop grote lawaaimakers zijn toegestaan, wordt een (geluid)zone vastgesteld waarbuiten de geluidsbelasting vanwege de bedrijven op dat terrein niet meer dan 50 dB(A) bedraagt. De omvang van de zone wordt gebaseerd op de geluidsbelasting van de bestaande en/of nog te vestigen inrichtingen op dat industrieterrein. De zonegrens mag ruimer zijn om zo geluidsruimte te creëren voor de toekomstige vestiging van nieuwe bedrijvigheid op het gezoneerde industrieterrein.

In de praktijk is een situatie ontstaan waarin veelal niet op het gehele industrieterrein grote lawaaimakers zijn toegestaan. Veelal blijken de grote lawaaimakers slechts te zijn toegestaan op bepaalde delen van het industrieterrein. Op die manier kunnen die inrichtingen worden afgeschermd door andere inrichtingen tegen de uitstraling van het geluid van die bedrijven naar de omgeving. Dit wordt ook wel aangeduid als het 'inwaarts zoneren', met als doel de omwonenden van het industrieterrein beter te beschermen tegen geluidsoverlast. Bij de vaststelling van de zone werd in het verleden normaal gesproken uitgegaan van de geluidsbelasting vanwege het gehele industrieterrein. De geluidszonering was immers bedoeld om de omgeving van zo'n industrieterrein zoveel mogelijk te beschermen tegen geluidsoverlast van alle daarop gevestigde bedrijven.

De afgelopen tijd heeft de Afdeling in een aantal uitspraken³ een streep gehaald door deze praktijk. De Afdeling volgt een striktere interpretatie. Alleen het gedeelte van een industrieterrein waarop de vestiging van grote lawaaimakers in een bestemmingsplan niet is uitgesloten, kan volgens de Afdeling worden aangemerkt als industrieterrein in de zin van de Wgh. Hieruit volgt dat bij de vaststelling van de geluidzone niet (steeds) het gehele industrieterrein mag worden betrokken. Het zou zelfs kunnen betekenen dat sprake is van meerdere in omvang kleinere industrieterreinen omdat in een concreet geval op verspreid liggende percelen grote lawaaimakers zijn toegestaan. Het gevolg hiervan was dat in veel situaties de in het bestemmingsplan vastgestelde geluidzone niet meer adequaat was doordat veelal sprake is van een (te) ruime geluidzone. Ten gevolge hiervan kunnen omwonenden vanwege de cumulatie van geluid van grote lawaaimakers en de overige bedrijven met meer geluidsoverlast worden geconfronteerd. Gunstig (bij-)effect van deze rechtspraak voor de bedrijven kan zijn dat niet langer sprake is van een 'akoestisch vol' industrieterrein, waardoor (nieuwe) milieuvergunningen die tot dan toe moesten worden geweigerd wegens overschrijding van de zonegrens alsnog kunnen worden verleend.

Om te voorkomen dat op grote schaal de vastgestelde geluidszones zouden moeten worden aangepast, omdat door de jurisprudentie het industrieterrein is verkleind terwijl de zonering daaraan niet is aangepast, en om onduidelijkheid over de omvang van een zone weg te nemen, is in de Chw een wijziging van de definitie van het begrip industrieterrein opgenomen. Met deze wijziging wordt beoogd de in het verleden gegroeide praktijk van zonevaststelling ongewijzigd voort te zetten, waarbij het gehele industrieterrein werd betrokken.

Volgens de nieuwe definitie op grond van de Chw worden als industrieterrein in de zin van de Wgh aangemerkt terreinen waaraan (in hoofdzaak) de 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 grote lawaaimakers. Daarbij zijn - net als tot aan het moment van genoemde rechtspraak - geen eisen gesteld aan het aandeel

grote lawaaimakers op een industrieterrein. Voldoende is dat de vestiging daarvan op grond van een bestemmingsplan mogelijk is. Met deze wijziging van de Wgh wordt bereikt dat het stelsel van geluidzonering zich niet beperkt tot grote lawaaimakers. Vanuit een oogpunt van de bescherming van de omgeving tegen de cumulatie van het geluid van alle bedrijven op een industrieterrein valt deze stap toe te juichen.

Aan de definitiebepaling is geen terugwerkende kracht verleend. Den Breejen ziet hier een probleem.⁴ Daarmee kan volgens hem de definitiewijziging geen gevolgen hebben voor de huidige begrenzing van bestaande industrieterreinen. Ik betwijfel of die vrees terecht is. De omvang van het industrieterrein is immers relevant voor de toetsing van een aanvraag voor een milieuvergunning wat betreft de geluidbelasting. Slechts de cumulatieve geluidsbelasting van de bedrijven op het industrieterrein waarop (een gedeelte daarvan) de vestiging van grote lawaaimakers is toegestaan, mag op de zonegrens niet hoger zijn dan 50 dbA). Dat betekent mijns inziens dat wanneer nu een milieuvergunning wordt verleend voor de beoordeling van de geluidbelasting op de zonegrens rekening moet worden gehouden met alle bedrijven op het industrieterrein, zoals ook voor de bewuste jurisprudentie ten aanzien van de uitleg van het begrip industrieterrein werd aangenomen. Het ontbreken van terugwerkende kracht staat daaraan naar ik meen niet in de weg.

Naast de nieuwe definitie van het begrip industrieterrein is in de Chw de mogelijkheid opgenomen voor de gemeenteraad om de begrenzing van een industrieterrein, waarop de vastgestelde zone is gebaseerd, vast te leggen bij een apart besluit. Volgens de toelichting wordt met deze begrenzing voor alle partijen duidelijkheid geboden over het te hanteren geluidsregime bij de vergunningverlening.⁵ Kennelijk wordt hiermee beoogd meer rechtszekerheid te bieden. De vraag rijst of daarmee niet het tegendeel wordt bereikt. Deze bevoegdheid roept allerlei juridische vragen op. Wat is nu exact de status van een dergelijk besluit? Dit besluit kan immers niet leiden tot een wijziging van de zone, aangezien een dergelijke wijziging op grond van art. 41 lid 1 Wgh uitsluitend kan plaatsvinden bij de vaststelling of wijziging van een bestemmingsplan. Het kan daarbij derhalve slechts gaan om het eenduidig vastleggen van de afbakening die ten grondslag heeft gelegen aan het vigerende zoneringbesluit. Hoewel in de toelichting bij de Chw wordt opgemerkt dat de afbakening bij "apart besluit" plaatsvindt, kan hiermee naar mijn mening geen besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) zijn bedoeld. De afbakening is niet op rechtsgevolg gericht. De omvang van het industrieterrein volgt uit de definitie in de Wgh. De Wgh verwijst daarvoor naar het bestemmingsplan. Bij het (achteraf) afbakenen van het industrieterrein kan daarvan niet worden afgeweken. Dat is met de Chw ook niet beoogd, zo lijkt het, nu daarmee enkel is bedoeld om de begrenzing die aan het zoneringbesluit ten grondslag heeft gelegen, vast te leggen. Het rechtsgevolg met betrekking tot de omvang van een (te zoneren) industrieterrein volgt reeds uit de Wgh. Het aparte besluit tot verankering van de begrenzing kan daarin geen verandering brengen, althans dient daarin geen verandering te brengen omdat deze dan afwijkt van die in het bestemmingsplan, hetgeen niet mogelijk is volgens de definitie van het begrip industrieterrein. Dit heeft immers direct gevolgen voor de binnen de zone beschikbare geluidsruimte voor inrichtingen, waaraan moet worden getoetst bij de vergunningverlening op grond van de Wet milieubeheer. Om die reden lijkt dan ook niet te kunnen worden gesproken van een appellabel besluit in de zin van de Awb.

Wat nu echter, als de afbakening wel afwijkt van het bestemmingsplan. In dat geval lijkt doorslaggevende betekenis toe te komen aan het bestemmingsplan. Om echter iedere twijfel weg te nemen zou daartegen in voorkomend geval vanwege de mogelijke gevolgen daarvan voor de (beschikbare) geluidsruimte, zekerheids-halve beroep moeten worden aangezet.

De vraag of de vastlegging van de begrenzing van een industrieterrein zelfstandig appellabel is, is mede van belang, omdat - blijkens de toelichting bij de Chw - de apart vastgestelde begrenzing van het (gezoneerde) industrieterrein moet worden opgenomen in het digitale bestemmingsplan. Van belang is dan ook te weten of de begrenzing op dat moment mogelijk reeds onherroepelijk vaststaat als niet reeds tegen de afbakening zelf rechtsbescherming is gezocht of dat kan worden gewacht tot de vaststelling van het bestemmingsplan.

Tot het moment dat duidelijkheid bestaat over de status van het besluit tot het vastleggen van de begrenzing en of het bindend is, lijkt het aan te bevelen daartegen op te komen bij twijfel over de resterende/beschikbare geluidsruimte als gevolg van een gewijzigde vaststelling van de begrenzing van een industrieterrein.

VERGUNNINGVERLENING BIJ 'AKOESTISCH VOL' INDUSTRIETERREIN

Voor de vestiging of uitbreiding van inrichtingen op een gezoneerd industrieterrein, waarvoor op grond van de Wet milieubeheer een vergunning nodig is, moet bij de beoordeling van de geluidbelasting in het kader van de toetsing aan de geluidzone op grond van art. 8.8 lid 3 onder a Wet milieubeheer (Wm) de zonegrens in acht worden genomen. Voor een inrichting op een gezoneerd industrieterrein kan in verband daarmee alleen een milieuvergunning worden verleend als de geluidbelasting vanwege het industrieterrein ter plaatse van de zonegrens de waarde van 50 dB(A) niet overschrijdt.⁶ In veel gevallen zijn industrieterreinen 'akoestisch vol', hetgeen inhoudt dat de geluidbelasting hoger is dan de zonegrenswaarde, waardoor in de praktijk geen milieuvergunning meer kan worden verleend. De oorzaak hiervan is veelal dat inrichtingen die vallen onder de algemene regels van het 'Activiteitenbesluit' of vergunninghouders over meer geluidsruimte beschikken dan zij nodig hebben.

De Afdeling heeft de afgelopen jaren in meerdere uitspraken⁷ over de mogelijkheid van vergunningverlening een zeer strikte uitleg gegeven. Volgens de Afdeling moet bij een overschrijding van de zonegrenswaarde iedere bijdrage - hoe gering ook - worden beschouwd als een toevoeging aan de bestaande overschrijding. Om die reden is iedere bijdrage die leidt tot een verhoging van de geluidbelasting vanwege het industrieterrein, relevant bij de toetsing aan de zonegrenswaarde. Elke toevoeging vergt een extra inspanning teneinde de geluidbelasting terug te dringen tot de zonegrenswaarde van 50 dB(A). In gevallen dat de zonegrenswaarde reeds wordt overschreden, wordt deze grenswaarde dan ook niet in acht genomen wanneer vergunning zou worden verleend voor de oprichting of de wijziging van een inrichting met een bijdrage aan de geluidbelasting op de zone. Zelfs wanneer de totale geluidbelasting als gevolg van de vergunningverlening afneemt maar de grenswaarde van 50 dB(A) op de zonegrens (nog) wordt overschreden, kan volgens deze rechtspraak geen milieuvergunning (meer) worden verleend.⁸

De Chw beoogt voor deze situaties een oplossing te creëren, zodat akoestisch volle industrieterreinen niet langer 'op slot' blijven zitten voor inrichtingen die zich op het industrieterrein willen vestigen of die hun bedrijf willen uitbreiden of veranderen.

De Chw bevat de mogelijkheid om in bovenbedoelde situaties toch een vergunning te verlenen aan bedrijven die onvoldoende (kunnen) bijdragen aan een verlaging van de geluidbelasting vanwege het industrieterrein tot onder de zonegrenswaarde. Gemeenten moeten voor akoestisch volle industrieterreinen een zogeheten 'geluidreductieplan' opstellen, waarin maatregelen zijn opgenomen om de overschrijding van de zonegrenswaarde binnen een periode van ten hoogste 5 jaar ongedaan te maken. Daarbij moet met name worden gedacht aan de wijziging van milieuvergunningen en het opleggen van maatwerkvoorschriften om zo

niet gebruikte geluidsruimte weg te halen bij inrichtingen die deze niet nodig hebben. Zodra een dergelijk plan is vastgesteld, geldt dat bij de verlening van een milieuvergunning niet meer hoeft te worden getoetst aan de zonegrenswaarde maar aan het geluidreductieplan. Hiervoor is in de Chw art. 8.8 lid 3 Wm gewijzigd.

Onduidelijk is welke juridische status een geluidreductieplan heeft. Een geluidreductieplan bevat maatregelen die het gemeentebestuur zal (gaan) nemen om de geluidbelasting binnen een periode van vijf jaar voor het gehele industrieterrein te verminderen. Omdat onzeker is of die maatregelen ook feitelijk (kunnen) worden uitgevoerd en de voorziene reductie van de geluidbelasting daadwerkelijk wordt gerealiseerd, moet een geluidreductieplan ook aangeven op welke wijze de reductie gerealiseerd wordt, indien die reductie niet wordt bereikt binnen de daartoe gestelde periode van vijf jaar. Hoewel het geluidreductieplan derhalve (slechts) voornemens bevat, wordt aan dit plan wel getoetst bij het verlenen van milieuvergunningen, terwijl op dat moment nog niet vaststaat of de vereiste geluidreductie (tijdig) wordt bereikt. Het geluidreductieplan wordt daarmee bindend. De toelichting bij de Chw gaat hierop niet nader in.

In verband daarmee komt de vraag op of bedrijven, die (zullen) worden geconfronteerd met het inleveren van geluidsruimte door wijziging van hun milieuvergunning of de vaststelling van maatwerkvoorschriften op grond van het Activiteitenbesluit, zich (reeds) moeten verzetten tegen een geluidreductieplan. Daarin is immers als maatregel opgenomen welke bedrijven geluidsruimte zullen moeten afstaan ten behoeve van de vestiging en uitbreiding van andere bedrijven, of welke geluidreducerende maatregelen zij (zullen) moeten treffen. Onzeker is of het geluidreductieplan ook bindend is voor de bedrijven die maatregelen moeten treffen of geluidsruimte moeten afstaan en zij daartegen moeten opkomen of dat zij een besluit tot wijziging van de milieuvergunning of vaststelling van maatwerkvoorschriften kunnen afwachten. Kan het bevoegd gezag zich in dat kader zonder nadere motivering beroepen op een geluidreductieplan? De Wm of het Activiteitenbesluit is op dit punt niet gewijzigd, hetgeen impliceert dat de toetsingscriteria voor het wijzigen van een milieuvergunning of van de daaraan verbonden voorschriften dan wel de vaststelling van maatwerkvoorschriften onverminderd gelden en een bedrijf eerst dan te maken kan krijgen met maatregelen, ongeacht de inhoud van het geluidreductieplan. Zeker is dat echter niet, nu weliswaar sprake is van een figuur, die tenminste een aantal bindende elementen bevat voor de vergunningverlening, maar waarvoor geen relatie is gelegd met de voor de uitvoering van de maatregelen te nemen besluiten voor de betrokken vergunninghouders en bedrijven onder de reikwijdte van het Activiteitenbesluit.

Ook uit de toelichting bij de Chw blijkt niet of met de vaststelling van het geluidreductieplan beoogd is deze zelfstandig appellabel te maken. Zolang die duidelijkheid ontbreekt en zolang niet vaststaat in hoeverre bedrijven die geluidsruimte moeten inleveren zijn gebonden aan de maatregelen in het geluidreductieplan, zou daartegen zekerheidshalve beroep moeten worden aangetekend.

Overigens is geen geluidreductieplan nodig bij het verlenen van een milieuvergunning als de geluidbelasting van het gehele industrieterrein niet toeneemt bij honoreren van een aanvraag. Volgens de aangehaalde rechtspraak was ook in die gevallen tot nu toe vergunningverlening niet mogelijk. Met het opnemen van artikel 8.8 lid 5 Wm in de Chw is dit knelpunt opgelost. Op grond daarvan hoeft niet te worden getoetst aan de zonegrenswaarde (noch aan een geluidreductieplan) om een milieuvergunning te kunnen verlenen in gevallen waarin de geluidbelasting vanwege het industrieterrein niet toeneemt.

ONTWIKKELINGSGBIEDEN

In hoofdstuk 2 van de Chw is een aantal bijzondere voorzieningen opgenomen. Zo wordt het mogelijk bij wijze van experiment een milieuentwikkelingsgebied aan te wijzen. Steeds vaker loopt men bij ruimtelijke ontwikkelingen, die maatschappelijk gewenst zijn, tegen wettelijke milieugrenzen aan. In een ontwikkelingsgebied wordt het mogelijk flexibel om te gaan met milieugrenzen en om daarvan tijdelijk af te wijken; dit alles met het oog op een duurzame ontwikkeling. Bij AMvB kunnen gebieden worden aangewezen als ontwikkelingsgebied. Daarbij is gedacht aan gebieden waar intensivering van bedrijvigheid gewenst is maar (op korte termijn) voldoende milieuruimte ontbreekt en aan transitiegebieden waar (oude) industriegebieden worden getransformeerd in woongebied, zoals de IJ-oeveren in Amsterdam. De aanwijzing als ontwikkelingsgebied is beperkt gebleven tot de Stadshavens in Rotterdam, Zaanstad Midden en de spoorzone Deventer en Zwolle.⁹ Op grond van de Chw kan het aantal ontwikkelingsgebieden verder worden uitgebreid. Een gebied wordt voor een periode van ten hoogste tien jaar aangewezen als ontwikkelingsgebied. Tegen de aanwijzing staat geen beroep open.

Voor de aangewezen gebieden moet de gemeenteraad een zogeheten gebiedsontwikkelingsplan vaststellen. Het plan bevat een afwegingskader voor ruimtelijke ontwikkelingen. Het gebiedsontwikkelingsplan maakt na vaststelling deel uit van het bestemmingsplan. Op de totstandkoming ervan is de uitgebreide voorbereidingsprocedure van toepassing (afd. 3.4 Awb). Tegen de vaststelling van een gebiedsontwikkelingsplan staat in eerste en enige aanleg beroep open bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State en voor zover het gebiedsontwikkelingsplan gelijktijdig vastgesteld wordt met het bestemmingsplan en het exploitatieplan, wordt het als één besluit aangemerkt en derhalve gelijktijdig beoordeeld.

Het gebiedsontwikkelingsplan geeft aan hoe milieugebruiksruimte wordt vrijgemaakt voor de maatschappelijk gewenste ruimtelijke ontwikkelingen. Het plan heeft het karakter van een herverdeling van milieuruimte en maakt het mogelijk om op korte termijn meer bedrijvigheid toe te staan of de ontwikkeling van woningbouw mogelijk te maken vooruitlopend op bijvoorbeeld het saneren van bestaande bedrijven zoals bij oude industriegebieden vaak zal plaatsvinden of het toepassen van nieuwe technieken of andere milieumaatregelen. Daardoor zal de milieukwaliteit (tijdelijk) achteruit gaan. Het gebiedsontwikkelingsplan moet aangeven welke maatregelen worden genomen om uiterlijk na afloop van de periode van tien jaar de milieubelasting terug te brengen tot de toegestane grenzen. Daarbij zal het in veel gevallen gaan om geluidbepalende maatregelen. De maatregelen kunnen bestaan uit (gedeeltelijke) intrekking van milieuvergunningen maar ook uit maatregelen zoals het plaatsen van een geluidsscherm, het overkappen van een laad- en losplaats of het treffen van geluidwerende voorzieningen aan een gebouw.

In een gebiedsontwikkelingsplan kan (tijdelijk) worden afgeweken van milieunormen op grond van de Wgh en Wm, alsmede op grond van een aantal andere natuur- en milieuwetten. Afwijking van de milieunormen mag pas plaatsvinden nadat het gebiedsontwikkelingsplan onherroepelijk vaststaat, hetgeen juridische procedures zou kunnen uitlokken om te voorkomen dat van die mogelijkheid gebruik kan worden gemaakt. Bovendien mag afwijking van een wettelijke milieunorm niet in strijd komen met Europese bepalingen. Dit zou een belangrijke beperking in de praktijk kunnen blijken te zijn om de benodigde flexibiliteit te creëren. Een soortgelijke meer programmatische aanpak waarbij tijdelijk van wettelijke milieunormen mag worden afgeweken, lijkt een nieuwe tendens in het milieurecht die doorwerkt op het gebied van de ruimtelijke ordening. Vergelijk de Wet luchtkwaliteit en meer in het bijzonder het Nationale Samenwerkingsprogramma Lucht en ook nieuw in de Chw de stikstofdepositieregeling voor de

Natuurbeschermingswet. Hoewel een dergelijke aanpak duidelijke voordelen kent, dient daarbij ook te worden aangetekend dat in bepaalde gevallen mogelijk wel erg makkelijk wordt gekozen voor een verruiming van de normstelling, terwijl ook de vraag kan worden gesteld in hoeverre van burgers mag worden verlangd dat zij voor langere tijd (10 jaar en bij verlenging misschien wel 15 jaar) meer hinder moeten tolereren. Daarbij komt dat de Chw onvoldoende waarborgen lijkt te bevatten die garanderen dat aan het einde van de periode waarvoor een gebiedsontwikkelingsplan geldt, weer aan de geldende milieunormen wordt voldaan. Het is op grond van de Chw de verantwoordelijkheid van de gemeente om voldoende maatregelen te treffen teneinde de milieukwaliteit op termijn weer op peil te brengen (zorgplicht). De vraag rijst wat de gevolgen zullen zijn wanneer de gemeente nalatig is of de maatregelen niet tijdig zijn gerealiseerd als gevolg van bijvoorbeeld juridische procedures door bedrijven die worden geconfronteerd met de reductie van de toegestane milieubelasting. Tegen die achtergrond is het dan ook interessant om af te wachten hoe de Afdeling in beroep zal oordelen over een gebiedsontwikkelingsplan waarin onvoldoende harde afdwingbare garanties, dat uiteindelijk de milieubelasting wordt teruggebracht tot het huidige niveau, zijn opgenomen.

CONCLUSIE

Op grond van het vorenstaande is mijn indruk dat de Chw met de wijzigingen van de Wgh een belangrijke bijdrage levert aan het oplossen van bestaande knelpunten bij de verlening van milieuvergunningen aan bedrijven die zijn gelegen op gezoneerde industrieterreinen. Door de gekozen oplossing rijst wel een aantal juridische vragen die bedrijven kunnen dwingen om beroepsprocedures te entameren om duidelijkheid te krijgen over de voor die bedrijven beschikbare milieuruimte, omdat het risico bestaat dat wanneer zij niet tijdig ageren zij te laat kunnen blijken te zijn teneinde hun bestaande milieugebruiksruimte veilig te stellen.

Wat betreft het aanwijzen van ontwikkelingsgebieden geldt dat hiermee ervaring kan worden opgedaan om bouwplannen mogelijk te maken door tijdelijk van bestaande wettelijke milieunormen af te wijken. Betwijfeld moet worden of er voldoende garanties in de Chw zijn opgenomen om te voorkomen dat na afloop van de aanwijzing als ontwikkelingsgebied niet daadwerkelijk weer aan de gestelde milieu- of geluidsnormen wordt voldaan. Het bestaan van ontwikkelingsgebieden moet van tijdelijke aard blijven en niet resulteren in een permanente verruiming van de milieubelasting in bepaalde gebieden op grond waarvan ongebreidelde groei kan worden toegestaan. Afgewacht zal moeten worden of de Afdeling hier strikt de vinger aan de pols zal houden en de trend om bouwplannen onder alle omstandigheden mogelijk te maken, in de hand weet te houden in het belang van een ieder. Inmiddels gaan echter stemmen op om de mogelijkheid van een (tijdelijke) afwijking van milieunormen structureel mogelijk te maken en om te komen tot één (integrale) wet voor de omgeving. De Chw zou daarmee wel eens als experiment kunnen dienen voor het omgevingsrecht van de toekomst.

REFERENTIES

1. Op 3 juni 2010 organiseerde de Nederlandse Stichting Geluidhinder (NSG) hierover een themamiddag onder de titel "Geluid binnen de Crisis- en herstelwet" (zie www.nsg.nl).
2. Zie o.a. ABR 4 april 2007, JM 2007/78.
3. ABR 29 augustus 2007, LJN: BB2500 (Wymbritseradeel), ABR 23 augustus 2006, LJN: AY6756 (Cuyk), ABR 19 maart 2008, LJN: BC7107.
4. A. den Breejen, De nieuwe betekenis van industrieterreinen: duidelijk nu?, *Journaal Geluid* 2010/6, nr. 128, p. 125.
5. Zie MVT, TK 2009-2010, 32 127, nr. 3, p. 90-91.
6. Dezelfde grenswaarde geldt voor woningen die zijn gelegen binnen de zone, behoudens in gevallen waarin op grond van art. 45 Wgh hogere waarden zijn vastgesteld. Daar waar in deze bijdrage de zonegrenswaarde wordt genoemd, wordt daaronder tevens een vastgestelde hogere waarde begrepen.
7. Zie o.a. ABR 4 oktober 2006, LJN: AY9409, ABR 10 januari 2007, JM 2007/45.
8. ABR 14 november 2007, LJN: BB7797 (Boxtel).
9. Zie art. 2 lid 1 en de bijlagen met de begrenzing van het Besluit Crisis- en herstelwet, Stb. 2010, 289.