

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

18 augustus 2010

nr. 200900843/1/R3, LJN BN4278

(mrs. J.A.W. Scholten-Hinloopen, S.F.M. Wortmann en N.S.J. Koeman)

m.nt. M. Bekooy en L.J. Wildeboer

Zonegrens rond industrieterrein; Wet geluidhinder. (Hengelo)

De zonegrens rond een industrieterrein wordt door de reparatie in de Crisis- en herstelwet van de begripsomschrijving 'industrieterrein' uit de Wet geluidhinder weer bepaald door de geluidbelasting van alle op een industrieterrein gevestigde bedrijven en niet langer meer alleen door de 'grote lawaaimakers' zoals gold vanaf de uitspraak ABRvS 29 augustus 2007. (Hengelo)

Art. 40, 41 lid 1 en art. 67 Wet geluidhinder (WGH).

Uitspraak in het geding tussen:

de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid Twickelo B.V., gevestigd te Rijssen, gemeente Rijssen-Holten,
appellante,
tegen
de raad van de gemeente Hengelo (O),
verweerder.

1. Procesverloop

Bij besluit van 16 december 2008, kenmerk 256801, heeft de raad het bestemmingsplan 'Zone industrieelawaai Wilderinkshoek' vastgesteld.

Tegen dit besluit heeft Twickelo bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 30 januari 2009, beroep ingesteld. De gronden van het beroep zijn aangevuld bij brief van 1 april 2009.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

Twickelo heeft nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 28 mei 2010, waar Twickelo, vertegenwoordigd door mr. A.P.W. Esmeijer, advocaat te Enschede, en door [directeur], en de raad, vertegenwoordigd door A. Otten, G.A. Witvoet, S. Elferdink en H. Aalderink, allen werkzaam bij de gemeente, zijn verschenen.

2. Overwegingen

2.1. Het bestemmingsplan voorziet in een wijziging van de begrenzing van het industrieterrein Wilderinkshoek, alsmede in een gewijzigde vaststelling van de geluidszone rond dit terrein als bedoeld in artikel 40 van de Wet geluidhinder (hierna: Wgh).

2.2. Twickelo, eigenaar van het zogenoemde Afmiterrein dat ligt aan de noordwestzijde van het industrieterrein, stelt dat zij door het plan wordt beperkt in haar gebruiksmogelijkheden. Daartoe stelt zij onder meer dat op haar gronden geen inrichtingen die in belangrijke mate geluidhinder kunnen veroorzaken (hierna: grote lawaai-

makers) zijn toegestaan. Volgens Twickelo zijn haar gronden dan ook ten onrechte aangemerkt als onderdeel van het gezoneerde industrieterrein en had haar bedrijf niet mogen worden betrokken bij het bepalen van de ligging van de geluidszone rond het industrieterrein.

2.3. Ingevolge artikel 1 van de Wgh, zoals deze luidde ten tijde van het nemen van het bestreden besluit, wordt onder industrieterrein verstaan: terrein waaraan een bestemming is gegeven die de mogelijkheid 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, insluit.

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.

In artikel 41, eerste lid, is bepaald dat een krachtens artikel 40 vastgestelde zone uitsluitend kan worden gewijzigd of opgeheven bij vaststelling of wijziging van een bestemmingsplan, met dien verstande dat opheffing alleen kan plaatsvinden wanneer de bestemming van het betrokken terrein zodanig is gewijzigd dat het geen industrieterrein meer is.

2.4. De raad is er in zijn besluit van uitgegaan dat de geluidsbelasting vanwege het bedrijf van Twickelo moet worden betrokken bij de vaststelling van de geluidszone rond het industrieterrein en dat het bedrijf van Twickelo als gevolg van het voorliggende bestemmingsplan wordt genormeerd door deze geluidszone.

2.5. Bij uitspraak van heden in zaak nr. 200900844/1/R3 heeft de Afdeling beslist over het beroep van Twickelo tegen het besluit van de raad tot vaststelling van het bestemmingsplan 'Hart van Zuid', waarin – voor zover hier van belang – een maatbestemming is opgenomen voor het ter plaatse aanwezige bedrijf van Twickelo. In die uitspraak heeft de Afdeling het beroep in zoverre ongegrond verklaard.

Het bedrijf van Twickelo kan niet worden aangemerkt als een grote lawaaimaker. Ook overigens biedt het bestemmingsplan 'Hart van Zuid' niet de mogelijkheid om ter plaatse een grote lawaaimaker te vestigen. Gelet hierop heeft de raad een onjuist uitgangspunt gehanteerd bij het bepalen van de ligging van de geluidszonegrens van 50 dB(A). Zoals de Afdeling heeft overwogen in haar uitspraken van 29 augustus 2007 in zaak nr. 200603048/1 en van 13 augustus 2008 in zaak nr. 200704749/1 zijn in dit kader uitsluitend relevant de gronden waarop op basis van het plan grote lawaaimakers kunnen worden gevestigd. Slechts de cumulatieve geluidsbelasting vanwege de bedrijven op die gronden dient op de zonegrens niet boven de 50 dB(A) te komen. Voor de aanwezige en eventuele nieuwe bedrijven op de overige gronden heeft

de ligging ervan binnen een zone als bedoeld in artikel 40 van de Wgh derhalve geen betekenis.

In hetgeen Twickelo heeft aangevoerd, ziet de Afdeling dan ook aanleiding voor het oordeel dat het plan is vastgesteld in strijd met artikel 40 van de Wgh. Het beroep is gegrond. Het bestreden besluit dient te worden vernietigd.

2.6. De Afdeling ziet in dit geval aanleiding om de mogelijkheid te onderzoeken om de rechtsgevolgen van het vernietigde besluit met toepassing van artikel 8:72, derde lid, van de Algemene wet bestuursrecht in stand te laten. Hiertoe wordt het volgende overwogen.

2.6.1. Met ingang van 31 maart 2010 is de Crisis- en herstelwet in werking getreden. Die wet voorziet onder meer in een wijziging van artikel 1 van de Wgh in die zin dat daarin sinds de genoemde datum onder industrieterrein wordt 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.

Blijkens de geschiedenis van de totstandkoming van de Crisis- en herstelwet is met deze wijziging beoogd een ruimere uitleg van het begrip industrieterrein mogelijk te maken, in die zin dat ook gronden waarop geen grote lawaaimakers zijn toegestaan onderdeel kunnen uitmaken van een gezoneerd industrieterrein. In dat geval worden de aanwezige en eventuele nieuwe bedrijven op de desbetreffende gronden - in afwijking van hetgeen is overwogen in de evengenoemde uitspraken van 29 augustus 2007 en 13 augustus 2008 - eveneens genormeerd door de geluidszonengrens van 50 dB(A) rond het industrieterrein.

2.6.2. Twickelo kan zich, zo is ter zitting gebleken, niet verenigen met het in stand laten van de rechtsgevolgen van het vernietigde bestemmingsplan. Zij stelt dat haar bedrijf niet moet worden genormeerd door de in het plan opgenomen geluidszonengrens van 50 dB(A) rond het industrieterrein. Twickelo wenst een uitbreiding van de thans bestaande geluidruimte.

2.6.3. De raad heeft bij het nemen van zijn besluit als uitgangspunt gehanteerd dat het wenselijk is om het gebied 'Hart van Zuid' om te vormen tot een nieuw en levendig stadsdeel waar mensen prettig kunnen wonen, werken en recreëren. Om dit te realiseren heeft de raad een transformatie van het gebied voor ogen. Ter zitting heeft de raad aangegeven dat hij het, gelet op dit uitgangspunt en gezien vanuit een oogpunt van het voorkomen van geluidhinder voor omwonenden, niet wenselijk acht om de geluidruimte van de ter plaatse aanwezige bedrijven - waaronder het bedrijf van Twickelo - uit te breiden. De raad heeft zich ter zitting dan ook op het standpunt gesteld dat de gronden waarop deze bedrijven zijn gevestigd onderdeel moeten uitmaken van het gezoneerde

industrieterrein Wilderinkshoek en dat deze bedrijven moeten worden genormeerd door de in het bestemmingsplan vastgestelde geluidszone rond dit industrieterrein, waarbij de ligging van de geluidszone is gebaseerd op de thans bestaande geluidruimte.

In hetgeen Twickelo heeft aangevoerd, ziet de Afdeling geen aanleiding om dit standpunt van de raad onredelijk te achten.

2.6.4. Ten behoeve van het bestemmingsplan is onderzoek gedaan naar de akoestische situatie ter plaatse. De resultaten van dit onderzoek zijn neergelegd in het rapport 'Bestemmingsplan Hart van Zuid en Paraplubestemmingsplan Wilderinkshoek, Akoestisch onderzoek industrielaawaai' van Arcadis. Dit rapport, waarin onder meer is ingegaan op de door het bedrijf van Twickelo veroorzaakte geluidsbelasting, heeft ten grondslag gelegen aan het bepalen van de ligging van de geluidszonengrens van 50 dB(A). Twickelo heeft niet aannemelijk gemaakt dat dit rapport zodanige gebreken vertoont dat de raad zich bij het nemen van zijn besluit niet op dit rapport had mogen baseren. De Afdeling ziet dan ook geen grond voor het oordeel dat Twickelo door de in het plan opgenomen geluidszonengrens van 50 dB(A) wordt beperkt in haar huidige bedrijfsvoering. Twickelo heeft niet aangegeven waarom zij een uitbreiding van de thans bestaande geluidruimte noodzakelijk acht. Gelet hierop, alsmede gezien hetgeen onder 2.6.3 is overwogen, leidt hetgeen Twickelo heeft aangevoerd niet tot het oordeel dat de raad, bij de afweging van de betrokken belangen, in de nabijheid van de gronden van Twickelo een ruimere geluidszone had moeten vaststellen.

2.6.5. Gelet op het vorenstaande ziet de Afdeling in dit geval aanleiding voor het in stand laten van de rechtsgevolgen van het vernietigde besluit.

[...]

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State Recht doende in naam der Koningin:

- I. verklaart het beroep van de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid Twickelo B.V. gegrond;
- II. vernietigt het besluit van de raad van de gemeente Hengelo van 16 december 2008, kenmerk 256801, tot vaststelling van het bestemmingsplan 'Zone industrielaawaai Wilderinkshoek';
- III. bepaalt dat de rechtsgevolgen van dat besluit in stand blijven;

[...]

Naschrift:

1. Deze uitspraak is interessant omdat hierin voor zover ons bekend voor de eerste keer wordt ingegaan op de reparatie in de Crisis- en herstelwet (Chw) van het begrip 'industrieterrein' uit de Wet geluidhinder. Hiermee wordt beoogd een situatie te herstellen die ingevolge jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak sinds

medio 2007 is ontstaan. Op grond van die rechtspraak werd een beperkte(re) uitleg gegeven aan het begrip 'industrieterrein' dan tot dan toe gebruikelijk was, terwijl de zonering rond een industrieterrein nog niet aan die rechtspraak was aangepast. Gevolg daarvan was dat onduidelijkheid is ontstaan over de omvang van de geluidzone. De wetgever heeft met de Chw hiervoor een oplossing willen bieden.

2. In de Chw zijn naast tijdelijke wijzigingen ook een aantal structurele wijzigingen in andere wetten opgenomen. Die wijzigingen expireren niet op 1 januari 2014; de einddatum van de Chw. Dit komt doordat de wijzigingen opgaan in de bijzondere wetten waarop ze betrekking hebben en daarmee direct zijn uitgewerkt. Een van die structurele wijzigingen wordt in de hierboven opgenomen uitspraak toegepast door de Afdeling bestuursrechtspraak. Het betreft de aanpassing van de begripsomschrijving van 'industrieterrein' in de Wet geluidhinder (WGH). Hoewel niet duidelijk is op welke wijze deze wijziging bijdraagt aan de bestrijding van de economische crisis, is die wijziging voor de praktijk welkom. Het lost een juridisch knelpunt op. Sinds de Afdeling in haar jurisprudentie een beperkte uitleg geeft aan het begrip 'industrieterrein', is er in veel gemeenten onrust ontstaan bij de verlening van milieuvergunningen aan bedrijven op gezoneerde industrieterreinen. Vanaf de richtinggevende uitspraak van de Afdeling van 29 augustus 2007 inzake Wymbritseradiel (nr. 200603048/1, *LJN* BB2500) werd de zonegrens van 50 dB(A) rond een industrieterrein niet langer meer bepaald door de geluidbelasting van alle op een industrieterrein gevestigde bedrijven, zoals gebruikelijk was sinds KB 21 maart 1989, *AB* 1989/383 met noot F. Otten. Volgens de Afdeling bestuursrechtspraak waren hiervoor alleen nog maar de 'grote lawaaimakers' van belang. De uitspraak met betrekking tot de beperktere uitleg van het begrip 'industrieterrein' is bestendigd in latere uitspraken van de Afdeling; o.a. Apeldoorn Kieveen (200704749/1), Alphen aan den Rijn Heimanswetering (200708763/1) en Borsele Sloepoort (200709027/1), *M&R* 2009/60 m.nt. W.J.B. Claassen-Dales en A.G.A. Nijmeijer.

3. De enge uitleg van het begrip 'industrieterrein' vloeit voort uit de begripsomschrijving in art. 1 WGH. De begripsomschrijving is van belang voor de verplichting op grond van art. 40 WGH om een geluidzone rond een industrieterrein vast te stellen. Het begrip 'industrieterrein' moet worden uitgelegd in de specifieke betekenis als omschreven in art. 1 WGH. Volgens die omschrijving is sprake van een industrieterrein als aan het betrokken terrein een planologische bestemming is gegeven die de vestiging van bedrijven toelaat die in belangrijke mate geluidhinder kunnen veroorzaken. Deze zogenoemde 'grote lawaaimakers' zijn opgesomd in onderdeel D van bijlage I behorende bij het Besluit omgevingsrecht (voorheen art. 2.4 Inrichtingen en vergunningenbesluit). Op basis van deze omschrijving is er volgens de Afdeling bestuursrechtspraak alleen sprake van een industrieter-

rein indien aan de gronden een planologische bestemming is toegekend die een grote lawaaimaker niet uitsluit. De zonegrens rond een industrieterrein wordt dus uitsluitend bepaald door de cumulatieve geluidbelasting van de grote lawaaimakers. Het gevolg hiervan is dat de zonegrens van 50 dB(A) rond vele industrieterreinen feitelijk kleiner is dan is vastgesteld in het desbetreffende bestemmingsplan.

Zoals gezegd is die zonegrens bepaald door de geluidbelasting van alle op het industrieterrein gelegen bedrijven gezamenlijk. Van het ene op het andere moment werden dus niet meer alle bedrijven op het industrieterrein genormeerd door de geluidzone. Hierdoor ontstond er ruimte op de zonegrens voor grote lawaaimakers. De andere bedrijven werden niet langer meer beperkt door die zonegrens. Er ontstonden door de rechtspraak van de Afdeling twee afzonderlijke geluidsregimes waardoor mogelijk een grotere geluidbelasting rond een gezoneerd industrieterrein kon worden toegestaan dan voorheen. Omwonenden van een dergelijk industrieterrein konden dus ook worden geconfronteerd met een hogere geluidbelasting van het industrieterrein.

4. Hoewel de uitleg van de Afdeling van het begrip 'industrieterrein' begrijpelijk is, is hierdoor een discrepantie ontstaan tussen de omvang van de geluidzone op grond van de WGH en de in de bestemmingsplannen opgenomen (te grote) geluidzone. De afbakening van een industrieterrein door de geluidzone voor enkel 'grote lawaaimakers' is in art. 41 WGH uitdrukkelijk gekoppeld aan het vaststellen of herzien van een bestemmingsplan; de zonegrens wordt op de plankaart opgenomen. Vanuit ruimtelijk oogpunt bezien is het niet wenselijk dat de zonegrens op de plankaart zich beperkt tot grote lawaaimakers. Het doel van een geluidzone in een bestemmingsplan strekt enerzijds tot bescherming van omwonenden van een industrieterrein tegen geluidsoverlast en anderzijds tot een optimale benutting van de beschikbare gronden op een industrieterrein door zowel de grote als de niet-grote lawaaimakers. In het kader van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat moeten omwonenden van een industrieterrein worden beschermd tegen de geluidbelasting van het totale terrein; een optelsom van het geluid dat door alle bedrijven gezamenlijk op een industrieterrein wordt veroorzaakt. Hierbij is het voor die omwonenden niet relevant of het geluid wordt veroorzaakt door een grote lawaaimaker of een ander bedrijf. Daarnaast strekt het zoneringssysteem tot een efficiënt ruimtegebruik van het industrieterrein. De zonering stelt een grens aan de totale hoeveelheid geluid die de bedrijven op het industrieterrein in de omgeving mogen veroorzaken. Voor het optimaal benutten van het industrieterrein wordt in een bestemmingsplan vaak voor 'inwaartse zonering' gekozen; het toelaten van de grootste lawaaimakers in het midden van het industrieterrein en de bedrijven met een geringe geluidsemissie aan de randen. Door deze wijze van bestemmen zijn er minder nieuwe bedrijfsterreinen nodig. Het gevolg van de striktere uitleg

van het begrip industrieterrein is dat de beleidsvrijheid bij het opstellen van bestemmingsplan voor een industrieterrein zowel ten aanzien van de 'inwaartse zonering' als ten aanzien van de bescherming van de omwonenden van een dergelijk terrein is beperkt.

5. De wetgever heeft deze discrepantie tussen de WGH en bestemmingsplannen ongewenst geacht (*Kamerstukken II* 2009/10, 32 127, nr. 33, p. 89-90). Om die reden is in de Chw het begrip 'industrieterrein' verruimd. Sinds de inwerkingtreding van de Chw op 31 maart 2010 wordt onder een industrieterrein – evenals onder de werking van de WGH zoals die gold ten tijde van het hierboven genoemde KB 21 maart 1989 – verstaan: een terrein waaraan (in hoofdzaak) een planologische bestemming is gegeven die de vestiging van zowel grote lawaaimakers als bedrijven met een lagere geluidbelasting toelaat. Hiermee is duidelijk gemaakt dat, ook als binnen een industrieterrein sprake is van een 'inwaartse' zonering van grote lawaaimakers, daarmee niet beoogd is om het industrieterrein en de rechtsgevolgen van die bestemming te beperken tot dat gedeelte van het gezoneerde industrieterrein. Het zoneringssysteem geldt niet langer meer alleen voor grote lawaaimakers, zoals in de hiervoor genoemde jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak was bepaald, maar ook voor de geluidbelasting van de andere op het industrieterrein gevestigde bedrijven. In de hierboven opgenomen uitspraak bevestigt de Afdeling die bedoeling van de wetgever. Een bedrijf dat niet is te beschouwen als een grote lawaaimaker bestrijdt in deze zaak dat het wordt genormeerd door de rond het industrieterrein vastgestelde geluidzone. Onder verwijzing naar de wetsgeschiedenis van de Chw ten aanzien van de verruimde begripsomschrijving van 'industrieterrein' komt de Afdeling bestuursrechtspraak in afwijking van haar eerdere uitspraken terug op het standpunt dat andere bedrijven dan grote lawaaimakers niet worden genormeerd door de geluidzonegrens. Hiermee is een einde gekomen aan de discrepantie tussen de WGH en de zonegrens op een plankaart en is een juridisch knelpunt opgelost. Het is voor gemeenten niet langer nodig om geluidzones aan te passen en te verkleinen. Tevens is een einde gekomen aan de onduidelijkheid over de vraag hoe een aanvraag om een omgevingsvergunning voor het oprichten of wijzigen van de werking van een bedrijf op een gezoneerd industrieterrein moet worden getoetst.

6. Het in de Chw opgeloste juridische knelpunt kan overigens ten gevolge van de tijdelijke afwijkende en striktere interpretatie van het begrip 'industrieterrein' tot nieuwe juridische knelpunten hebben geleid; saneringssituaties. Door de hiervoor besproken rechtspraak was er immers opeens weer ruimte op de zonegrens van akoestisch volle industrieterreinen. Dit kan ertoe hebben geleid dat er milieuvergunningen aan grote lawaaimakers zijn verleend met ruimere geluidnormen op de zonegrens. Het gevolg hiervan is dat er door de in de Chw gerepareerde begripsomschrijving de situatie is ontstaan van

een 'overvol' akoestisch industrieterrein. In dat geval is een saneringssituatie ontstaan. Om die situatie te beëindigen, moeten gemeenten op grond van – het eveneens bij de Chw geïntroduceerde – art. 67 WGH een geluidreductieplan vaststellen. In een dergelijk plan zijn maatregelen opgenomen om de geluidbelasting binnen een periode van ten hoogste vijf jaar voor het hele industrieterrein te verminderen tot beneden de zonegrenswaarde van 50 dB(A).

7. Ten slotte kan in het kader van bovenstaande problematiek over de grootte van het industrieterrein en de omvang van de geluidzone worden gewezen op het in de Chw opgenomen nieuwe art. 41 lid 4 WGH. Dit artikel creëert de bevoegdheid voor de gemeenteraad om de begrenzing van het industrieterrein dat als uitgangspunt dient voor de bepaling van de geluidzone, vast te leggen in een apart besluit (zie daarover uitgebreider: 'Gevolgen van de Crisis- en herstelwet op het gebied van geluidhinder', L.J. Wildeboer, *Geluid*, nr. 3, september 2010, p. 8-11). Deze begrenzing dient overeen te komen met de bestemmingsregeling in het bestemmingsplan die de vestiging van grote lawaaimakers moet insluiten. Met een dergelijk besluit wordt beoogd eventuele onduidelijkheid over de exacte ligging van de begrenzing van het industrieterrein weg te nemen door deze op een kaart aan te geven. Er mag tussen dit besluit en het bestemmingsplan echter geen discrepantie bestaan. Afgewacht zal moeten worden in hoeverre gemeenteraden van deze bevoegdheid gebruik zullen (gaan) maken. Wij betwijfelen of de vaststelling van de begrenzing van een gezoneerd industrieterrein een grote meerwaarde zal hebben voor de praktijk. Die begrenzing volgt immers ook reeds uit de vertaling van de vastgestelde zone in het bestemmingsplan.

*M. Bekooy en L.J. Wildeboer,
advocaten bij CMS Derks Star Busmann.*