

Bevoegdheid om in planregels vastgelegde geluidverdeling te wijzigen staat los van de bevoegdheid om het zonebeheerplan te wijzigen.

ABRvS 11-03-2015, ECLI:NL:RVS:2015:705, m.nt. R. Benhadi

Instantie

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Datum

11 maart 2015

Magistraten

Mrs. J.A.W. Scholten-Hinloopen, J. Kramer, R.J.J.M. Pans

Zaaknummer

201307761/1/R4

Noot

R. Benhadi

Folio weergave

[Download gedrukte versie \(PDF\)](#)

Vakgebied(en)

Ruimtelijk bestuursrecht / Procedure bestemmingsplan

Ruimtelijk bestuursrecht / Ruimtelijke ordening

Milieurecht / Geluid en trillingen

Brondocumenten

ECLI:NL:RVS:2015:705, Uitspraak, Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, 11â€³â€³2015

Wetgeving

Art. 3.1, 3.6 Wro; art. 40, 41, 163, 164 Wet geluidhinder

Essentie

Bevoegdheid om in planregels vastgelegde geluidverdeling te wijzigen staat los van de bevoegdheid om het zonebeheerplan te wijzigen.

Samenvatting

Appellant 2 en anderen richten zich tegen artikel 3, lid 3.6 en artikel 11, lid 11.5, van de planregels. Zij betogen hiertoe dat de raad ten onrechte een wijzigingsbevoegdheid heeft opgenomen voor het zonebeheerplan. Zij betogen dat een dergelijke wijzigingsbevoegdheid in strijd met de Wgh is, waarin de bevoegdheid tot het vaststellen van een zonebeheerplan is toegekend aan het college van burgemeester en wethouders. (...) De verwijzing in artikel 3, lid 3.4, onder b, van de planregels naar het zonebeheerplan d.d. februari 2012 betreft een zogenoemde statische verwijzing. De inhoud van het geluidverdeelplan dat een onderdeel is van dit zonebeheerplan maakt daarmee deel uit van het plan. Weliswaar behoudt het college zijn bevoegdheid op grond van artikel 164 van de Wgh, maar het toepassing geven aan deze bevoegdheid staat los van de bevoegdheid om het geluidverdeelplan, dat onderdeel is van het bestemmingsplan, met toepassing van de bestreden wijzigingsbevoegdheid te wijzigen. In zoverre bestaat geen aanleiding voor het oordeel dat de raad in strijd met de Wgh een wijzigingsbevoegdheid heeft opgenomen voor de wijziging van het geluidverdeelplan als onderdeel van het bestemmingsplan.

Partij(en)

Uitspraak in het geding tussen:

1. de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid appellant 1, te Sliedrecht,
2. de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid appellant 2, te Sliedrecht,
3. de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid appellant 3, te Sliedrecht,
4. de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid E.P.C. Beheer B.V. (hierna: EPC), te Sliedrecht,
5. de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid Pool Trading Holding B.V. (hierna: Pool Trading), te

Sliedrecht, appellanten,
en
de raad van de gemeente Sliedrecht, verweerder.

Uitspraak

Procesverloop

Bij besluit van 26 juni 2013 heeft de raad het bestemmingsplan 'Molendijk-Industrieweg' vastgesteld. Tegen dit besluit hebben appellant 1, appellant 2, appellant 3, Pool Trading en EPC beroep ingesteld. De raad heeft een verweerschrift ingediend.

Appellant 3, appellant 1 en de raad hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 9 mei 2014, waar appellant 3, vertegenwoordigd door gemachtigde, appellant 2, vertegenwoordigd door mr. R.C. van Wamel, advocaat te Bergen op Zoom, vergezeld door gemachtigde, voornoemd, en directeur, Pool Trading, vertegenwoordigd door mr. R.C. van Wamel, voornoemd, vergezeld door gemachtigde, voornoemd, EPC, vertegenwoordigd door mr. R.C. van Wamel, voornoemd, vergezeld door gemachtigde, voornoemd, en de raad, vertegenwoordigd door mr. M.C. Lammens, M.M. Cornielje, A.D.L. Vink en mr. A. Soons, allen werkzaam onder verantwoordelijkheid van de gemeente Sliedrecht, zijn verschenen.

Overwegingen

1.

Bij de vaststelling van een bestemmingsplan heeft de raad beleidsvrijheid om bestemmingen aan te wijzen en regels te geven die de raad uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig acht. De Afdeling toetst deze beslissing terughoudend. Dit betekent dat de Afdeling aan de hand van de beroepsgronden beoordeelt of aanleiding bestaat voor het oordeel dat de raad zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het plan strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening. Voorts beoordeelt de Afdeling aan de hand van de beroepsgronden of het bestreden besluit anderszins is voorbereid of genomen in strijd met het recht.

De beroepen van appellant 2, Pool Trading, EPC en appellant 3

Artikel 11, lid 11.3, onder b en artikel 3, lid 3.4, onder b, van de planregels

2.

Appellant 2, Pool Trading, EPC en appellant 3 (hierna gezamenlijk: appellant 2 en anderen) richten zich tegen artikel 11, lid 11.3, onder b en artikel 3, lid 3.4, onder b, van de planregels. In deze artikelenonderdelen wordt een koppeling gelegd met het geluidverdeelplan als onderdeel van het zonebeheerplan. Appellant 2 en anderen betogen dat milieunormen niet in een bestemmingsplan thuishoren. Bovendien zijn deze gebruiksregels overbodig, aangezien zij zich op grond van hun milieuvergunning en de geluidzone al aan de aan hen vergunde geluidruimte dienen te houden, aldus appellant 2 en anderen.

Voorts betogen zij dat het zonebeheerplan uitsluitend informatievoorziening over de geluidruimte binnen de zone tot doel heeft en dan ook niet bedoeld is voor de handhaving van ruimtelijke ordeningsbelangen.

Appellant 2 en anderen betogen verder dat oncontroleerbaar is of de aan hen vergunde geluidruimte correct is opgenomen in het geluidverdeelplan.

2.1.

De raad stelt dat de verdeling van geluidruimte binnen het gezoneerd industrieterrein dient om een optimale benutting van de totaal beschikbare geluidruimte van het gezoneerd industrieterrein te bereiken. De verdeling van de beschikbare geluidruimte is een ruimtelijk vraagstuk en wordt om deze reden geborgd in het bestemmingsplan, aldus de raad.

2.2.

Ingevolge artikel 163, eerste lid, van de Wet geluidhinder (hierna: Wgh) zorgt het college van burgemeester en wethouders van de gemeente waarin een industrieterrein geheel of in hoofdzaak is gelegen ervoor dat er voldoende informatie beschikbaar is over de geluidruimte binnen de zone.

Ingevolge artikel 164 kan ter vervulling van de in artikel 163 bedoelde taak een zonebeheerplan worden opgesteld.

2.3.

Ingevolge artikel 3, lid 3.4, aanhef en onder b, en artikel 11, lid 11.3, aanhef en onder b, van de planregels zijn

bedrijfsactiviteiten ter plaatse van de aanduiding 'gezoneerd industrieterrein' uitsluitend toegestaan voor zover niet meer geluid wordt geproduceerd dan aan het betreffende perceel of de betreffende percelen is toegekend op basis van het geluidverdeelplan dat onderdeel is van het zonebeheerplan d.d. februari 2012, dan wel — indien toepassing is gegeven aan de wijzigingsbevoegdheid zoals is opgenomen in artikel 3.6 onderscheidenlijk artikel 11.5 — aan het geldende gewijzigde geluidverdeelplan.

2.4.

In paragraaf 1 van het zonebeheerplan, dat als bijlage 5 is opgenomen bij de plantoelichting, is vermeld dat de hoeveelheid te vergunnen geluid voor het industrieterrein 'Molendijk-Industrieweg' beperkt is. Voor een duurzame invulling en optimaal gebruik van het terrein is het noodzakelijk om zorgvuldig met het uitgeven van geluidruimte en de verdeling ervan om te gaan. Het zonebeheerplan geeft daar invulling aan, zo staat in die paragraaf.

Volgens het geluidverdeelplan, opgenomen in paragraaf 3 van het zonebeheerplan, worden hierin de huidige bedrijvigheid en de te verwachten ontwikkelingen vertaald in een geluidverdeling voor het gehele gezoneerde industrieterrein. Een goede verdeling maakt het mogelijk om enerzijds veel activiteiten en geluid toe te staan en anderzijds de omgeving te beschermen tegen teveel industrielawaai. Hiertoe is onder meer het volgende opgenomen:

"Voor de verdeling van geluidruimte worden de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- Gevestigde bedrijven behouden hun huidige vergunde geluidruimte. De vergunde geluidruimte is vastgelegd in het reserveringsmodel 'Molendijk - Industrieweg', peildatum 7 december 2011. Dit model is desgewenst in te zien bij de Omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid.
[...]
- Voor bedrijven die onder de algemene regels van het Activiteitenbesluit vallen (Barim-bedrijven) wordt een bron van 93 dB(A) ingevoerd op het midden van het perceel. Indien binnen 50 meter van de grens van de inrichting een gevoelig object is gelegen, wordt de bron zodanig aangepast dat de geldende norm van 50 dB(A) ter plaatse van dat geluidgevoelig object wordt berekend. Meldingsplichtige bedrijven aan de rand van het industrieterrein krijgen indien noodzakelijk maatwerkvoorschriften om de geluidruimte ten opzichte van de bovenstaande Barim-norm in te perken.
[...]
- De geluidverdeling, vastgelegd in dit zonebeheerplan, wordt als geluidruimte gekoppeld aan het betreffende perceel. Bij verkoop van grond of bij wijziging van activiteiten blijft de geluidruimte dus beschikbaar.

De hierboven beschreven beschikbare geluidruimte is veelal weergegeven als bronvermogen of emissie. Bepalend is uiteindelijk de immissie op de bepalende zone- en MTG-punten. Deze vertaling naar immissiebijdrage wordt bepaald door de zonebeheerder."

2.5.

Door de zogenoemde statische verwijzing in artikel 3, lid 3.4, aanhef en onder b, en artikel 11, lid 11.3, aanhef en onder b, van de planregels naar het geluidverdeelplan dat onderdeel is van het zonebeheerplan d.d. februari 2012, maakt de inhoud van dit geluidverdeelplan deel uit van het bestemmingsplan. De Afdeling is van oordeel dat de bestreden planregeling, gelet op het doel hiervan, een ruimtelijk relevant karakter heeft. Met het geluidverdeelplan wordt immers beoogd een doelmatige verdeling van de beschikbare geluidruimte over de diverse percelen van het industrieterrein en daarmee een doelmatig grondgebruik te waarborgen. Dit doel kan niet worden bereikt door het stellen van geluidgrenswaarden aan individuele inrichtingen bij de verlening van vergunningen. In dit verband is van belang dat de Afdeling in haar uitspraak van 2 november 2011 in zaak nr. 201008546/1/M1 heeft overwogen dat in de Wet milieubeheer niet is bepaald noch daaruit kan worden afgeleid, dat een omgevingsvergunningaanvraag mede moet worden getoetst aan een krachtens artikel 164 van de Wet geluidhinder vastgesteld zonebeheerplan. Nu gelet hierop de verdeling van de beschikbare geluidruimte op een industrieterrein niet in het kader van de vergunningverlening is gewaarborgd, heeft de raad in redelijkheid kunnen besluiten om een verdeling van de beschikbare geluidruimte in het bestemmingsplan te waarborgen. Anders dan appellant 2 en anderen betogen, staat artikel 3.1, eerste lid, van de Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro), gelet op het voorgaande, er niet aan in de weg dat het geluidverdeelplan in het bestemmingsplan wordt opgenomen. Daarbij neemt de Afdeling in aanmerking dat uit de geschiedenis van de totstandkoming van artikel 3.1, eerste lid, van de Wro ([Kamerstukken II 2002/03, 28 916, nr. 3](#), p. 21-22) kan worden afgeleid dat de redactie van artikel 3.1 van de Wro het mogelijk maakt een relatie te leggen tussen de ruimtelijke ordening en het beleidsterrein van milieu. Vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 4 februari 2015 in zaak nr. 201308203/1/R3.

2.6.

De Afdeling acht het evenwel in strijd met de rechtszekerheid dat de door de raad vastgestelde normen voor de verdeling van de geluidruimte niet zijn af te leiden uit het bestemmingsplan, zoals dat elektronisch beschikbaar wordt gesteld via www.ruimtelijkeplannen.nl, welk bestemmingsplan bestaat uit de planverbeelding, planregels en in dit geval het geluidverdeelplan. Gelet hierop is onvoldoende inzichtelijk welke geluidruimte in het bestemmingsplan aan de gronden

binnen het gezoneerde industrieterrein is toegekend en is niet controleerbaar of dit is gebaseerd op de huidige vergunde geluidruimte van de aldaar gevestigde bedrijven. De thans door de raad gekozen plansystematiek, waarin voor het kennisnemen van de in het plan opgenomen verdeling van de geluidruimte een bij de Omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid beschikbaar gesteld digitaal rekenmodel kan worden ingezien of kan worden opgevraagd, moet met het oog op de rechtszekerheid ontoereikend worden geacht.

Voorts moet naar het oordeel van de Afdeling vanuit een oogpunt van rechtszekerheid in de genoemde onderdelen van het bestemmingsplan bindend zijn vastgelegd welk rekenmodel en, voor zover van toepassing, welke versie daarvan, wordt gebruikt om te berekenen of aan de geluidnormering in de planregels wordt voldaan.

Gelet op het voorgaande slaagt het betoog van appellants 2 en anderen voor zover zij aanvoeren dat de wijze waarop in het plan de geluidruimte is verdeeld onvoldoende controleerbaar is.

Ter voorlichting van partijen overweegt de Afdeling dat het vanuit een oogpunt van rechtszekerheid op zichzelf wel aanvaardbaar kan zijn dat bedrijven vanwege de behoefte aan specifieke akoestische expertise een deskundige moeten inschakelen om vast te kunnen stellen in hoeverre de eerder aan hen vergunde geluidruimte wordt gerespecteerd in het bestemmingsplan.

Artikel 3, lid 3.6, en artikel 11, lid 11.5, van de planregels

3.

Appellant 2 en anderen richten zich tegen artikel 3, lid 3.6 en artikel 11, lid 11.5, van de planregels. Zij betogen hiertoe dat de raad ten onrechte een wijzigingsbevoegdheid heeft opgenomen voor het zonebeheerplan. Zij betogen dat een dergelijke wijzigingsbevoegdheid in strijd met de Wgh is, waarin de bevoegdheid tot het vaststellen van een zonebeheerplan is toegekend aan het college van burgemeester en wethouders. Zij wijzen erop dat het gebruikmaken van de wijzigingsbevoegdheid aan voorwaarden is gebonden, terwijl artikel 164 van de Wgh deze voorwaarden niet stelt. Voorts voeren appellants 2 en anderen aan dat het zonebeheerplan slechts een informatiedoel heeft.

3.1.

De raad stelt dat het geluidverdeelplan onderdeel is van het bestemmingsplan, zodat voor wijziging daarvan een wijzigingsbevoegdheid is toegekend aan het college van burgemeester en wethouders.

3.2.

Ingevolge artikel 3.6, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wro kan bij een bestemmingsplan worden bepaald dat met inachtneming van de bij het plan te geven regels het college van burgemeester en wethouders het plan kan wijzigen.

3.3.

Ingevolge artikel 3, lid 3.6, en artikel 11, lid 11.5, van de planregels is het college van burgemeester en wethouders bevoegd het zonebeheerplan d.d. februari 2012 met bijbehorend geluidverdeelplan te wijzigen indien vernieuwde inzichten, bedrijfsontwikkelingen en/of technologische ontwikkelingen daartoe aanleiding geven. Na gebruikmaking van de wijzigingsbevoegdheid wordt op grond van de specifieke gebruiksregel van lid 3.4, onder b, onderscheidenlijk lid 11.3, onder b, dan aan het gewijzigde geluidverdeelplan getoetst.

3.4.

De verwijzing in artikel 3, lid 3.4, onder b, van de planregels naar het zonebeheerplan d.d. februari 2012 betreft een zogenoemde statische verwijzing. De inhoud van het geluidverdeelplan dat een onderdeel is van dit zonebeheerplan maakt daarmee deel uit van het plan. Weliswaar behoudt het college zijn bevoegdheid op grond van artikel 164 van de Wgh, maar het toepassing geven aan deze bevoegdheid staat los van de bevoegdheid om het geluidverdeelplan, dat onderdeel is van het bestemmingsplan, met toepassing van de bestreden wijzigingsbevoegdheid te wijzigen. In zoverre bestaat geen aanleiding voor het oordeel dat de raad in strijd met de Wgh een wijzigingsbevoegdheid heeft opgenomen voor de wijziging van het geluidverdeelplan als onderdeel van het bestemmingsplan.

Voor zover appellants 2 en anderen betogen dat de wijziging van het geluidverdeelplan met onvoldoende waarborgen is omkleed, overweegt de Afdeling dat bij wijziging van het geluidverdeelplan, als onderdeel van het bestemmingsplan, de in afdeling 3.4 van de Awb geregelde procedure dient te worden gevolgd. Tegen een besluit tot wijziging van het plan staat rechtsbescherming open. Er bestaat dan ook geen aanleiding voor het oordeel dat de procedure tot wijziging van het geluidverdeelplan, dat onderdeel is van het bestemmingsplan, met onvoldoende waarborgen is omkleed.

Het betoog faalt.

De bestemming 'Water' voor zover daaraan niet tevens de aanduiding 'gezoneerd industrieterrein' is toegekend

4.

Appellant 2 en anderen betogen dat de ruimte waarbinnen zij hun bedrijfsactiviteiten kunnen uitoefenen, in strijd met het huidige gebruik is beperkt tot de gronden met de aanduiding 'gezoneerd industrieterrein'. Zij betogen dat zij

overeenkomstig de aan hen verleende vergunningen activiteiten uitoefenen die reiken tot buiten deze zone. Zij voeren hiertoe onder meer aan dat zij ten behoeve van hun bedrijfsvoering meer gronden van de gemeente pachten dan waarvan zij op grond van het plan gebruik mogen maken. Appellant 3 betoogt bovendien dat een door haar aangereikt akoestisch onderzoek ten onrechte niet bij de voorbereiding van het plan is betrokken.

Voorts betogen zij dat het plan consoliderend van aard is en dat het gebruik ten opzichte van het voorheen geldende plan dan ook ten onrechte wordt beperkt.

4.1.

De raad stelt dat het gelet op de vergunde situatie en toegekende geluidruimte niet noodzakelijk en gewenst is om geluidhinderlijke activiteiten overal in de haven toe te staan.

4.2.

Aan de gronden met de bestemming 'Water' is tot ongeveer 30 m uit de kade tevens de bestemming 'gezoneerd industrieterrein' toegekend.

4.3.

Nog daargelaten dat uit de stukken niet volgt dat de raad een consoliderend plan heeft beoogd op te stellen, overweegt de Afdeling ten aanzien van het betoog omtrent het consoliderende karakter van het plan dat het feit dat een bestemmingsplan consoliderend van aard is, niet betekent dat alle bestemmingen gelijk moeten blijven aan de bestemmingen in het voorgaande plan.

4.4.

Uit de omstandigheden dat appellant 2 en anderen delen van de gronden met de bestemming 'Water' pachten van de gemeente en aan appellant 2 en anderen milieuvergunningen zijn verleend, blijkt dat het gebruik van de gronden ten behoeve van deze bedrijven bij de raad bekend was, althans kon zijn. Gelet op de plicht van de raad om bij de voorbereiding van het plan de nodige kennis te vergaren omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen had het dan ook op de weg van de raad gelegen om zich van het gebruik van de gronden met de bestemming 'Water' op de hoogte te stellen. Voorts had het in de rede gelegen om bij de afweging van belangen aan het bestaande gebruik van deze gronden bij de voorbereiding van het plan een zwaarwegende betekenis toe te kennen en te onderzoeken in hoeverre de bestaande gebruiksrechten van appellant 2 en anderen in het plan kunnen worden opgenomen. Niet is gebleken dat de raad deze afweging heeft gemaakt. Daarbij neemt de Afdeling in aanmerking dat de raad, mede gelet op hetgeen hiervoor onder 2.6 is overwogen, niet inzichtelijk heeft gemaakt wat de aan appellant 2 en anderen vergunde rechten zijn en welke geluidruimte in het plan aan de percelen van appellant 2 en anderen is toegekend. In zoverre is het plan in strijd met artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) voorbereid.

Artikel 11, lid 11.1, onder c en d, in samenhang met lid 11.3, aanhef en onder a, van de planregels

5.

Appellant 2 en anderen richten zich tegen artikel 11, lid 11.3, aanhef en onder a, van de planregels. Zij betogen dat uit de zienswijzennota volgt dat in de gehele haven niet-geluidhinderlijke activiteiten mogen plaatsvinden, maar dat het bestreden artikelonderdeel zodanig is geformuleerd dat dit aan een dergelijk gebruik van het water door Wgh-inrichtingen in de weg staat.

5.1.

De raad stelt dat de milieuregelgeving eraan in de weg staat dat binnen Wgh-inrichtingen onderscheid wordt gemaakt tussen geluidhinderlijke en niet-geluidhinderlijke activiteiten.

5.2.

Ingevolge artikel 1 van de Wgh, wordt onder industrieterrein 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.

Ingevolge deze bepaling wordt onder inrichting verstaan: inrichting als aangewezen krachtens artikel 1.1, derde lid, van de Wet milieubeheer.

Ingevolge artikel 1.1, derde lid, van de Wet milieubeheer worden bij algemene maatregel van bestuur categorieën van inrichtingen aangewezen, die nadelige gevolgen voor het milieu kunnen veroorzaken.

Ingevolge artikel 1.1, eerste lid, van de Wet milieubeheer wordt onder inrichting verstaan: elke door de mens bedrijfsmatig of in een omvang alsof zij bedrijfsmatig was, ondernomen bedrijvigheid die binnen een zekere begrenzing pleegt te worden verricht.

Ingevolge artikel 2.1, derde lid, van het besluit omgevingsrecht worden als categorieën inrichtingen als bedoeld in artikel 41, derde lid, van de Wgh, die in belangrijke mate geluidhinder kunnen veroorzaken, aangewezen de categorieën inrichtingen in bijlage I, onderdeel D.

Ingevolge bijlage I, onderdeel D, artikel 1, aanhef en onder j, van het besluit omgevingsrecht worden als categorieën inrichtingen als bedoeld in artikel 41 van de Wet geluidhinder, die in belangrijke mate geluidhinder kunnen veroorzaken, aangewezen de categorieën inrichtingen die als zodanig zijn aangewezen in bijlage I, onderdeel C, onder 13.3, onder b. Bijlage I, onderdeel C, onder 13.3, onder b, betreft inrichtingen, behorende tot deze categorie, voor zover het betreft inrichtingen voor het bouwen, onderhouden, repareren of het behandelen van de oppervlakte van metalen schepen met een langs de waterlijn te meten lengte van 25 m of meer.

5.3.

Ingevolge artikel 11, lid 11.1, van de planregels zijn de voor 'Water' aangewezen gronden bestemd voor:

[...]

- c. bedrijfsmatige activiteiten voor zover uitgevoerd door bedrijven toegestaan binnen de bestemming 'Bedrijf - 1';
- d. ter plaatse van de aanduiding 'bedrijf': tevens geluidshinderlijke bedrijfsmatige activiteiten voor zover uitgevoerd door bedrijven toegestaan binnen de bestemming 'Bedrijf - 1'.

Ingevolge lid 11.3, aanhef en onder a, geldt met betrekking tot het gebruik dat activiteiten van Wgh-inrichtingen uitsluitend zijn toegestaan ter plaatse van de aanduiding 'gezoneerd industrieterrein'.

Ingevolge artikel 1, lid 1.45, zijn Wgh-inrichtingen bedrijven, zoals bedoeld in artikel 2.1, derde lid, van het Besluit omgevingsrecht, die in belangrijke mate geluidhinder kunnen veroorzaken.

5.4.

In de zienswijzennota is onder meer vermeld:

"Het is juist dat op basis van de vergunning langs de kade op het water kan worden gewerkt. De aangeduide strook op het water zal daarom vergroot worden zodat deze in overeenstemming is met de feitelijke praktijk. Verder wordt de bestemming Water zodanig gewijzigd dat niet-geluidshinderlijke activiteiten van de bedrijven ook elders in de haven mogen plaatsvinden. Dit uiteraard voor zover de milieuvergunning of het Activiteitenbesluit dit toestaat."

5.5.

Vast staat dat de bedrijven van appelland 2 en anderen inrichtingen betreffen voor het bouwen, onderhouden, repareren of het behandelen van de oppervlakte van metalen schepen met een langs de waterlijn te meten lengte van 25 m of meer. Ongeacht of deze inrichtingen zich in hun geheel op een gezoneerd industrieterrein dienen te bevinden, lag het, gelet op hetgeen hiervoor onder 4.4 is overwogen, op de weg van de raad om te onderzoeken in hoeverre de bestaande gebruiksrechten van appelland 2 en anderen in het plan kunnen worden opgenomen. Niet is gebleken dat de raad deze afweging heeft gemaakt. In zoverre is het plan in strijd met artikel 3:2 van de Awb voorbereid.

Artikel 3, lid 3.5.2, en artikel 11, lid 11.4.1, van de planregels

6.

Appelland 2 en anderen richten zich tegen artikel 3, lid 3.5.2, en artikel 11, lid 11.4.1, van de planregels. Zij betogen dat de in deze artikelonderdelen opgenomen afwijkingbevoegdheid innerlijk tegenstrijdig is.

6.1.

De raad erkent dat artikel 3, lid 3.5.2 en artikel 11, lid 11.4.1, van de planregels ten onrechte in het plan zijn opgenomen. Nu de raad zich in zoverre op een ander standpunt stelt dan hij in het bestreden besluit heeft gedaan en niet is gebleken dat gewijzigde omstandigheden hiertoe aanleiding hebben gegeven, moet worden geoordeeld dat het bestreden besluit wat betreft deze onderdelen in strijd met artikel 3:2 van de Awb is voorbereid.

Het beroep van appelland 1

7.

Appelland 1 kan zich niet verenigen met het plan voor zover de daarin aan haar vergunde en bestaande overslagactiviteiten niet als zodanig zijn bestemd. Voorts richt appelland 1 haar beroep tegen het plandeel met de bestemming 'Recreatie - Jachthaven' ter hoogte van Industrieweg 27, aangezien deze bestemming in de weg staat aan een gebruik van deze gronden ten behoeve van haar bedrijf.

7.1.

De raad heeft ter zitting erkend dat het plan in zoverre zal worden herzien en toegelicht dat hij daartoe het ontwerpplan '1e herziening Molendijk-Industrieweg' met ingang van 14 februari 2014 ter inzage heeft gelegd. Nu de raad zich in zoverre op

een ander standpunt stelt dan hij in het bestreden besluit heeft gedaan en niet is gebleken dat gewijzigde omstandigheden hiertoe aanleiding hebben gegeven, moet worden geoordeeld dat het bestreden besluit wat betreft deze onderdelen in strijd met artikel 3:2 van de Awb is voorbereid.

8.

Appellant 1 heeft bij brief van 5 mei 2014 te kennen gegeven dat met een herziening van het bestemmingsplan overeenkomstig het ter inzage gelegde ontwerpplan voldoende tegemoet wordt gekomen aan haar bezwaren. Gelet hierop behoeft het betoog van appellant 1 geen verdere bespreking.

Conclusie

9.

Gelet op het voorgaande zijn de beroepen van appellant 2, Pool Trading, EPC, appellant 3 en appellant 1 gegrond.

10.

Weliswaar is het beroep gericht tegen een aantal uitdrukkelijk door appellanten genoemde plandelen, maar gelet op de samenhang tussen deze plandelen en de rest van het plan, ziet de Afdeling aanleiding het gehele besluit te vernietigen wegens strijd met artikel 3:2 van de Awb onderscheidenlijk het rechtszekerheidsbeginsel.

11.

De Afdeling ziet voorts aanleiding om met toepassing van artikel 8:72, vierde lid, van de Awb de raad op te dragen om met inachtneming van deze uitspraak een nieuw plan vast te stellen en zal daartoe een termijn stellen. Het door de raad te nemen nieuwe besluit behoeft niet overeenkomstig afdeling 3.4 van de Awb te worden voorbereid.

12.

Het voorheen voor delen van het plangebied geldende plan betreft het bij besluit van 29 januari 1962 vastgestelde plan 'Uitbreidingsplan in hoofdzaak ten noorden van de Merwede'. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 10 maart 2010 in zaak nr. 200907266/1/H1), moet uit de artikelen 9.3.2 en 9.1.4, vierde lid, van de Invoeringswet Wro, in onderlinge samenhang bezien, worden afgeleid dat de onder de Woningwet 1901 tot stand gekomen uitbreidingsplannen hun rechtsgevolg behouden tot vijf jaar na inwerkingtreding van de Wro. Dit betekent dat deze plannen hun rechtsgevolg per 1 juli 2013 hebben verloren. Om te voorkomen dat na de vernietiging van het plan ter plaatse geen planologisch regime geldt, ziet de Afdeling aanleiding om met toepassing van artikel 8:72, vijfde lid, van de Awb bij wijze van voorlopige voorziening te bepalen dat het bij besluit van 26 juni 2013 vastgestelde bestemmingsplan 'Molendijk-Industrieweg' blijft gelden tot de inwerkingtreding van het nieuw vast te stellen bestemmingsplan. Hiertoe overweegt de Afdeling dat appellanten in beroep zijn gekomen voor zover de aan hen vergunde bestaande gebruiksrechten niet als zodanig zijn bestemd in dit bestemmingsplan. Dit gebruik kan in ieder geval onder het gebruiksovergangsrecht van dit bestemmingsplan worden voortgezet totdat de raad het hiervoor onder 11 genoemde nieuwe plan heeft vastgesteld.

13.

De raad dient op na te melden wijze tot vergoeding van de bij appellanten opgekomen proceskosten te worden veroordeeld. Daarbij neemt de Afdeling in aanmerking dat appellant 1 bij brief van 5 mei 2014 te kennen heeft gegeven dat zij geen tegemoetkoming in de proceskosten wenst, dat ten aanzien van appellant 3 van proceskosten die voor vergoeding in aanmerking komen niet is gebleken, en dat ten aanzien van de beroepen van EPC, Pool Trading en appellant 2 sprake is van samenhangende zaken.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

- I.** verklaart de beroepen gegrond;
- II.** vernietigt het besluit van de raad van de gemeente Sliedrecht van 26 juni 2013 waarbij het bestemmingsplan 'Molendijk-Industrieweg' is vastgesteld;
- III.** draagt de raad van de gemeente Sliedrecht op om binnen 26 weken na de verzending van deze uitspraak en met inachtneming van hetgeen daarin is overwogen een nieuw besluit te nemen en dit op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken;
- IV.** treft de voorlopige voorziening dat het bij besluit van de raad van de gemeente Sliedrecht van 26 juni 2013 vastgestelde bestemmingsplan 'Molendijk-Industrieweg' geldt tot het tijdstip van inwerkingtreding van een bestemmingsplan zoals bedoeld onder III;
- V.** veroordeelt de raad van de gemeente Sliedrecht tot vergoeding van bij de besloten vennootschappen met beperkte aansprakelijkheid Pool Trading Holding B.V., appellant 2 en E.P.C. Beheer B.V. in verband met de

behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1.004,40 (zegge: duizend en vier euro en veertig cent), waarvan € 980 is toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, met dien verstande dat betaling aan een van hen bevrijdend werkt ten opzichte van de andere; gelast dat de raad van de gemeente Sliedrecht aan appellanten het door hen voor de behandeling van de beroepen betaalde griffierecht vergoedt, ten bedrage van:

VI.

a.

€ 318 (zegge: driehonderdachtien euro) voor de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid appellant 2,

b.

€ 318 (zegge: driehonderdachtien euro) voor de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid appellant 1,

c.

€ 318 (zegge: driehonderdachtien euro) voor de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid appellant 3,

d.

€ 318 (zegge: driehonderdachtien euro) voor de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid E.P.C. Beheer B.V., en

e.

€ 318 (zegge: driehonderdachtien euro) voor de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid Pool Trading Holding B.V.

Noot

Auteur: R. Benhadi

1.

De Afdeling heeft in haar uitspraak van 4 februari 2015 (zaaknr. 201308203/1/R3) reeds overwogen dat een geluidverkaveling voor een gezoneerd industrieterrein ruimtelijk relevant kan zijn en om die reden in een bestemmingsplan vastgelegd mag worden. Aangezien de overwegingen van de Afdeling in de hierboven opgenomen uitspraak op dit punt een herhaling zijn van haar eerdere overwegingen, verwijs ik voor een uitgebreidere beschouwing naar mijn annotatie onder de uitspraak van de Afdeling van 4 februari 2015 (zie *AB* 2015/83). Nieuw punt in de hierboven opgenomen uitspraak betreft de in de planregels vastgelegde wijzigingsbevoegdheid (ex artikel 3.6 lid 1 van de Wro). Alvorens hier nader op in te gaan, sta ik kort stil bij de achtergrond en de systematiek van de in het bestemmingsplan vastgelegde planregeling.

2.

Burgemeester en wethouders hebben een zonebeheerplan (artikel 163 en 164 van de Wet geluidhinder) vastgesteld. Een geluidverdeelpun maakt onderdeel uit van dit zonebeheerplan. In het geluidverdeelpun is de beschikbare geluidruimte binnen de geluidzone verdeeld over de verschillende percelen op het gezoneerde industrieterrein. Het zonebeheerplan (inclusief het daarin opgenomen geluidverdeelpun) heeft uitsluitend een informerende functie en geen normerende werking (zie o.a. *ABRvS* 2 november 2011, zaaknr. 201008546/1/M1). Om toch de regie te houden over de verdeling van de (schaarse) geluidruimte binnen de geluidzone van het gezoneerde industrieterrein is, zo volgt uit de uitspraak, ervoor gekozen om het geluidverdeelpun uit het zonebeheerplan, door middel van een statische verwijzing, in de planregels te verankeren. Het geluidverdeelpun krijgt daarmee een normerende functie. Bouw- en (planologische) gebruiksactiviteiten (artikel 2.1 lid 1 aanhef en onder a en c van de Wabo) moeten daarmee in overeenstemming zijn. Tot zover niks nieuws onder de zon (zie ook de hiervoor reeds genoemde uitspraak van de Afdeling van 4 februari 2015). Met het oog op de gewenste flexibiliteit is tevens een wijzigingsbevoegdheid opgenomen in de planregels. Deze wijzigingsbevoegdheid komt er in de kern op neer dat burgemeester en wethouders bevoegd zijn om het zonebeheerplan en het geluidverdeelpun te wijzigen indien nieuwe inzichten, bedrijfsontwikkelingen en/of technologische ontwikkelingen daartoe aanleiding geven.

3.

In beroep komt de vraag aan de orde of de in de planregels opgenomen wijzigingsbevoegdheid in strijd moet worden geacht met artikel 163 en 164 van de Wet geluidhinder. Immers, als gevolg van deze wijzigingsbevoegdheid is de wijziging van het zonebeheerplan aan voorwaarden gekoppeld, terwijl artikel 164 van de Wet geluidhinder deze voorwaarden niet stelt. Van onverenigbaarheid met de Wet geluidhinder is echter geen sprake. De Afdeling overweegt dat burgemeester en wethouders hun bevoegdheid houden om het zonebeheerplan op grond van artikel 164 van de Wet geluidhinder te wijzigen. Zij zijn hierbij niet gebonden aan de door de gemeenteraad in de planregels opgenomen voorwaarden. Dit oordeel is logisch, de

gemeenteraad heeft immers op grond van de Wet geluidhinder geen bevoegdheid om (al dan niet in een bestemmingsplan) voorwaarden te stellen aan de wijziging van het zonebeheerplan. De bevoegdheid om het zonebeheerplan op grond van artikel 164 van de Wet geluidhinder te wijzigen is een andere dan de bevoegdheid om het geluidverdeelplan te wijzigen dat onderdeel uitmaakt van de planregels. De specifieke versie van het geluidverdeelplan waarnaar in de planregels wordt verwezen, maakt, gelet op de statische verwijzing, onderdeel uit van het bestemmingsplan en is daarmee juridisch bindend. Weliswaar houden burgemeester en wethouders hun bevoegdheid om dat geluidverdeelplan (op de voet van artikel 164 van de Wet geluidhinder) te wijzigen, maar deze wijziging is zonder (normerende) betekenis zolang het bestemmingsplan niet in overeenstemming is gebracht met het aangepaste geluidverdeelplan. Om deze normerende werking te bewerkstelligen moet toepassing worden gegeven aan de in de planregels opgenomen wijzigingsbevoegdheid. Aan de wijziging zijn daarom terecht voorwaarden gesteld, zo overweegt de Afdeling (r.o. 3.4). Alleen door middel van een wijzigingsprocedure die uitmondt in een wijzigingsplan kan de inhoud van het bestemmingsplan — en dus ook het juridisch bindende geluidverdeelplan waarnaar in de planregels wordt verwezen — worden gewijzigd (vergelijk ABRvS 14 januari 2015, zaaknr. 201309345/1/R2, r.o. 9; ABRvS 2 januari 2002, AB 2002/91). Hierbij dient uiteraard de uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure doorlopen te worden (artikel 3.9a lid 1 van de Wro gelezen in samenhang met afdeling 3.4 van de Awb), waarna tegen het wijzigingsplan beroep openstaat bij de Afdeling. In die procedure kan een wijziging van de geluidverdeling ter discussie worden gesteld. Tegen deze achtergrond komt de Afdeling tot de conclusie dat, anders dan door appellanten werd gesteld, de wijziging van het geluidverdeelplan (dat onderdeel uitmaakt van het bestemmingsplan) met voldoende waarborgen is omkleed.

4.

De vaststelling door de Afdeling dat burgemeester en wethouders op grond van artikel 163 en 164 van de Wet geluidhinder bevoegd blijven om het zonebeheerplan en het geluidverdeelplan te wijzigen, brengt nog wel een aandachtspunt mee voor de praktijk. Het zonebeheerplan (inclusief het daarin opgenomen geluidverdeelplan), voor zover dat géén onderdeel uitmaakt van het bestemmingsplan, heeft (uitsluitend) een informerende functie (artikel 163 van de Wgh) en is naar zijn aard een dynamisch document dat, gedurende de planperiode, kan wijzigen als gevolg van bedrijfsmutaties op het gezoneerde industrieterrein. Er kunnen derhalve verschillende versies van het zonebeheerplan en het daarvan onderdeel uitmakende geluidverdeelplan in omloop zijn. In de praktijk dient men er dan ook bedacht op te zijn dat bouw- en gebruiksactiviteiten aan de juiste versie worden getoetst. Zolang het aangepaste c.q. geactualiseerde geluidverdeelplan niet is verankerd in een wijzigingsplan, heeft het uitsluitend een informerende functie en kan het inzicht geven in de, vanuit akoestisch oogpunt, relevante mutaties op het gezoneerde industrieterrein en kan het tevens dienen ter voorbereiding van de in het wijzigingsplan vast te leggen (normerende) geluidverdeling.

5.

De hiervoor aangestipte oplettendheid lijkt een open deur, maar is dat zeker niet. In de reeds hiervoor aangehaalde uitspraak van 4 februari 2015 had de discussie (onder andere) betrekking op de binnenplanse afwijkingsbevoegdheid waarin was vastgelegd dat bij gebruikmaking van die bevoegdheid getoetst diende te worden aan de geactualiseerde versie van het geluidverdeelplan. Echter, de planregels (en het daarvan onderdeel uitmakende geluidverdeelplan) bevatten geen wijzigingsbevoegdheid waarmee het geluidverdeelplan kon worden gewijzigd c.q. geactualiseerd. Wel was in het zonebeheerplan (dat géén onderdeel uitmaakte van het bestemmingsplan) bepaald dat burgemeester en wethouders het geluidverdeelplan konden wijzigen. Het gevolg van deze constructie was, zo stelde de Afdeling vast, dat bij toepassing van de binnenplanse afwijkingsbevoegdheid niet duidelijk was aan welke versie van het geluidverdeelplan moest worden getoetst (zie r.o. 3.7 van de uitspraak van 4 februari 2015). Hierdoor ontstond een rechtsonzekere situatie. Reden voor de Afdeling om dat bestemmingsplan te vernietigen.

Voetnoten

[\[1\]](#)

Rachid Benhadi is als advocaat werkzaam bij Hekkelman Advocaten N.V. te Nijmegen.