

## Bestemmingsplan. Geluidverkaveling is ruimtelijk relevant en kan in de planregels worden vastgelegd.

ABRvS 04-02-2015, ECLI:NL:RVS:2015:237, m.nt. R. Benhadi

### Instantie

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

### Datum

4 februari 2015

### Magistraten

Mrs. M.G.J. Parkins-de Vin, E. Helder, G. van der Wiel

### Zaaknummer

201308203/1/R3

### 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:2015:237, Uitspraak, Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, 04-02-2015

### Wetingang

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

## Essentie

**Bestemmingsplan. Geluidverkaveling is ruimtelijk relevant en kan in de planregels worden vastgelegd.**

## Samenvatting

*Door de zogenoemde statische verwijzing in (...) de planregels naar het geluidverdeelplan dat onderdeel is van het zonebeheerplan zoals opgenomen in bijlage 3 van het bestemmingsplan, 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 Betoncentrale Papendrecht betoogt staat artikel 3.1, eerste lid, van de Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro), noch de milieuwet- en regelgeving, gelet op het voorgaande, er aan in de weg dat het geluidverdeelplan in het bestemmingsplan wordt opgenomen.*

## Partij(en)

Uitspraak in het geding tussen:

1. Appellante 1, te Papendrecht,
2. Betoncentrale Papendrecht B.V., te Papendrecht, appellanten,

en  
de raad van de gemeente Papendrecht, verweerder.

## **Uitspraak**

### **Procesverloop**

Bij besluit van 13 juni 2013, kenmerk 036/2013, heeft de raad het bestemmingsplan 'Bedrijventerrein Oosteind' vastgesteld.

Tegen dit besluit hebben appellante 1 en Betoncentrale Papendrecht beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

Betoncentrale Papendrecht heeft een nader stuk ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 25 juni 2014, waar appellante 1, vertegenwoordigd door ir. J.R.

Kraaijeveld van Hemert, bijgestaan door ing. R.P.M. Jansen, Betoncentrale Papendrecht, vertegenwoordigd door D.C. de Heer, bijgestaan door mr. J. Wildschut, en de raad, vertegenwoordigd door R. Boot, werkzaam bij de gemeente, C.W.M.

Berendsen, werkzaam bij het Juridisch Kenniscentrum Drechtsteden, en D.P. Nelemans, werkzaam bij de Omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid, 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.

#### **2.**

Het betreft een bestemmingsplan voor het bedrijventerrein Oosteind te Papendrecht, dat een industrieterrein is in de zin van artikel 1 van de Wet geluidhinder (hierna: Wgh). In het plan is onder meer de geluidzone ingevolge artikel 40 van de Wgh gewijzigd. Daarnaast is als bijlage bij het bestemmingsplan een zonebeheerplan met als onderdeel een geluidverdeelplan vastgesteld.

### **Geluidverdeelplan**

#### **3.**

Appellante 1 en Betoncentrale Papendrecht richten zich tegen artikel 4, lid 4.3.1, aanhef en onder a, en lid 4.4.1 van de planregels. In deze artikelonderdelen wordt een koppeling gelegd met het geluidverdeelplan als onderdeel van het zonebeheerplan zoals opgenomen in bijlage 3 bij het bestemmingsplan.

Betoncentrale Papendrecht betoogt dat de vaststelling van een geluidbeheerplan in strijd is met het systeem van de Wgh, de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht en het Besluit algemene regels voor inrichtingen milieubeheer (hierna: Activiteitenbesluit). Hiertoe voert Betoncentrale Papendrecht aan dat de planregeling ten onrechte milieunormen bevat, hetgeen het exclusieve terrein van de milieuwet- en regelgeving is. Verder is volgens appellante 1 en Betoncentrale

Papendrecht het geluidverdeelplan in strijd met de rechtszekerheid, nu voor de vraag of de bestaande vergunde geluidruimte juist is opgenomen en de vraag welke geluidruimte aan een kavel is toegekend, het digitale model dat in het geluidverdeelplan wordt genoemd, het zonebewakingsmodel, dient te worden geraadpleegd. Volgens appellante 1 en Betoncentrale Papendrecht is het zonebewakingsmodel ten onrechte niet vastgesteld als onderdeel van het bestemmingsplan en is dit model gelet daarop niet raadpleegbaar, zodat hieraan geen bindende werking toekomt.

Daarnaast stelt Betoncentrale Papendrecht dat voor de bepaling van de geluidruimte aanvullende berekeningen nodig zijn, nu het zonebewakingsmodel geen emissie- en immissienormen bevat. Voorts vindt tussentijdse toetsing of een bedrijf binnen de geluidruimte past, plaats in het toetsingsmodel dat een kopie is van het zonebewakingsmodel. In deze kopie worden bedrijfsmutaties opgenomen, zodat de kopie de actuele akoestische situatie bevat en gelet hierop meerdere versies van het zonebeheerplan naast elkaar bestaan. Appellante 1 stelt daarnaast dat het zonebeheerplan niet geldt voor nieuwe inrichtingen die zich op het bedrijventerrein willen vestigen en onder de werking van het Activiteitenbesluit vallen.

Volgens appellante 1 en Betoncentrale Papendrecht is bij toepassing van de afwijkingsbevoegdheid gelet op de gebrekkige inzichtelijkheid niet kenbaar in hoeverre het geluidverdeelplan is gewijzigd en welk geluidverdeelplan geldt.

### 3.1.

De raad stelt zich op het standpunt dat het plan tot doel heeft de beschikbare geluidruimte evenwichtig te verdelen over de aanwezige en mogelijk nieuw te vestigen bedrijven om een doelmatig gebruik van het industrieterrein te waarborgen. Hiermee wordt voorts voorkomen dat gelet op het aspect geluid een hogere milieucategorie aan de percelen zou moeten worden toegekend, waardoor een aantal bedrijven alleen door middel van een maatbestemming zou kunnen worden bestemd. In het zonebeheerplan en in het akoestisch onderzoek wordt voldoende duidelijk omschreven welke versie van het zonebewakingsmodel aan de geluidverdeling ten grondslag ligt. In dat model is de vergunde geluidruimte van een bedrijf en de geluidruimte per kavel opgenomen, hetgeen desgewenst kan worden ingezien bij de Omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid. Nu dit een softwareprogramma betreft, is het niet mogelijk het zonebewakingsmodel als onderdeel van een bestemmingsplan vast te stellen. Volgens de raad zijn de planregels die op het geluidverdeelplan zien niet in strijd met de rechtszekerheid en is met de koppeling in het bestemmingsplan verzekerd dat het geluidverdeelplan bindende werking voor eenieder heeft. Voor wijziging en/of actualisering van het geluidverdeelplan dient het bestemmingsplan met het bijbehorende zonebeheerplan te worden gewijzigd.

### 3.2.

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 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.

Ingevolge artikel 163, eerste lid, zorgen 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.

### 3.3.

Ingevolge artikel 4, lid 4.3.1, van de planregels gelden met betrekking tot het gebruik van gronden en bouwwerken de volgende regels:

- a. bedrijven ter plaatse van de aanduiding 'gezoneerd industrieterrein' zijn uitsluitend toegestaan voor zover zij niet meer geluid produceren dan aan hen is toegekend op basis van het geluidverdeelplan dat onderdeel is van het zonebeheerplan zoals opgenomen in bijlage 3;

(...).

Ingevolge lid 4.4.1 kan het bevoegd gezag bij omgevingsvergunning afwijken van het bepaalde in lid 4.3.1, onder a, en bedrijven toestaan indien zij niet meer geluid produceren dan aan hen is toegekend op basis van een geactualiseerde versie van het geluidverdeelplan dat onderdeel is van het zonebeheerplan.

### 3.4.

In hoofdstuk 1 van het zonebeheerplan, dat als bijlage 3 is opgenomen bij de plantoelichting, is vermeld dat de hoeveelheid te vergunnen geluid voor het industrieterrein "Oosteind" 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 dat hoofdstuk. Voorts is het zonebeheerplan wat het aspect geluid betreft een vervangend instrument voor de gebruikelijke indeling van bedrijvigheid in milieucategorieën.

Volgens het geluidverdeelplan, opgenomen in hoofdstuk 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. De verdeling van de geluidruimte en de beschikbare geluidreserveringen zijn beschreven in het door de Omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid opgestelde rapport 'Akoestisch onderzoek Industrieterrein Oosteind t.b.v. het bestemmingsplan Bedrijventerrein Oosteind, te Papendrecht, 2013' van 12 april 2013. Bij dit onderzoek behoort een zonebewakingsmodel dat bestaat uit een Geomilieu rekenmodel met daarin de toegekende geluidruimte per bedrijfslocatie en diverse reserveringsbronnen.

Bij het opstellen van het geluidverdeelplan is uitgegaan van de huidige vergunde geluidruimte van de bestaande bedrijven, zoals vastgelegd in het zonebewakingsmodel 'ZBM Oosteind 2013 GM-v2.13', peildatum april 2013. Uitgangspunt bij de geluidverdeling is dat alle bedrijven hun huidige vergunde geluidruimte behouden. Voor bedrijven die onder de algemene regels van het Activiteitenbesluit vallen, is een norm van 50 dB(A) op 50 m van de inrichting gehanteerd. Voor bedrijven aan de rand van het industrieterrein is daarnaast rekening gehouden met de maatwerkvoorschriften. Met deze verdeling is volgens de raad verzekerd dat er geen overschrijding van de geluidnorm op de grens van de geluidzone zal plaatsvinden en evenzeer dat vastgestelde hogere waarden voor woningen niet zullen worden overschreden. De beschikbare geluidruimte

wordt afgeleid van de immissiewaarden, de deelbijdrage die geleverd mag worden op de bepalende zone- en MTG-punten (Maximaal Toelaatbare Grenswaarden). De zonebeheerder bepaalt aan welke punten wordt getoetst. In paragraaf 3.3 van het geluidverdeelplan is voorts opgenomen dat uit het akoestisch onderzoek is gebleken dat enige geluidruimte beschikbaar is. De reserveringen zijn als indicatieve emissiegetallen in een tabel weergegeven, waarbij een verdeling is gemaakt over vier gebieden, te weten Kooyhaven, Johannahaven, kade Kooyhaven en centraal IT Ketelhaven. De reserveringen zijn opgenomen om de op het bedrijventerrein gevestigde bedrijven meer flexibiliteit te kunnen bieden zonder dat daardoor de maximale toetswaarden worden overschreden.

### 3.5.

Door de zogenoemde statische verwijzing in artikel 4, lid 4.3.1, aanhef en onder a, van de planregels naar het geluidverdeelplan dat onderdeel is van het zonebeheerplan zoals opgenomen in bijlage 3 van het bestemmingsplan, 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 Betoncentrale Papendrecht betoogt staat artikel 3.1, eerste lid, van de Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro), noch de milieuwet- en regelgeving, gelet op het voorgaande, er 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, 28916, nr. 3](#), p. 21-22) volgt 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.

### 3.6.

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](http://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 Afdeling is van oordeel dat de kaarten die zijn opgenomen in de bijlagen 3a, 3b en 4 bij het akoestisch onderzoek, dat aan het zonebewakingsmodel ten grondslag ligt, deze duidelijkheid evenmin bieden. Deze kaarten laten niet een verdeling van de geluidruimte per bedrijfslocatie zien, maar tonen de cumulatieve geluidbelasting. De thans door de raad gekozen plansystematiek, waarin voor het kennismaken 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. In dat kader is voorts niet aanvaardbaar dat pas bij een aanvraag om uitbreiding van een bedrijf door de zonebeheerder wordt bepaald op welke zone- en MTG-punten de bijdrage aan de immissiewaarden dient te worden getoetst.

Gelet op het voorgaande slaagt het betoog van Betoncentrale Papendrecht en appellante 1 dat de wijze waarop in het plan de geluidruimte is verdeeld onvoldoende controleerbaar is. Het besluit is in zoverre in strijd met de rechtszekerheid vastgesteld.

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.

### 3.7.

Wat betreft het betoog dat een wijziging van het geluidverdeelplan bij toepassing van de afwijkingsbevoegdheid gelet op de gebrekkige inzichtelijkheid niet kenbaar is en daarnaast niet duidelijk is welk geluidverdeelplan geldt, overweegt de Afdeling als volgt. In het zonebeheerplan, dat met uitzondering van het hierin opgenomen geluidverdeelplan geen onderdeel

uitmaakt van het bestemmingsplan, is opgenomen dat het college van burgemeester en wethouders bevoegd is om het geluidverdeelplan te wijzigen in het geval geen geluidreservering beschikbaar is voor de desbetreffende locatie. Hierbij zal de geluidruimte voor een elders gelegen perceel dienen te worden verlaagd, hetgeen in een vergunning of een maatwerkschrift dient te worden vastgelegd. Pas daarna kan op basis van een geactualiseerde versie van het geluidverdeelplan een vergunning worden verleend of een maatwerkvoorschrift worden vastgesteld. In het plan en het daartoe behorende geluidverdeelplan is evenwel alleen een bevoegdheid opgenomen voor het bevoegd gezag om bij omgevingsvergunning af te wijken van het in het bestemmingsplan vastgestelde geluidverdeelplan en geen bevoegdheid om het geluidverdeelplan, dat onderdeel is van het bestemmingsplan, door middel van een wijziging te actualiseren. De Afdeling is gelet daarop van oordeel dat, nu uit de afwijkingsbevoegdheid volgt dat een omgevingsvergunning kan worden verleend in het geval een bedrijf bij uitbreiding niet meer geluid zal gaan produceren dan aan hem is toegekend op basis van een geactualiseerde versie van het geluidverdeelplan, onduidelijk is waaraan bij toepassing van de afwijkingsbevoegdheid wordt getoetst. Het besluit is ook in zoverre in strijd met de rechtszekerheid vastgesteld. Het betoog slaagt.

### **3.8.**

Gelet op het voorgaande behoeven de overige beroepsgronden over het geluidverdeelplan en artikel 4, lid 4.3.1, aanhef en onder a, en lid 4.4.1 van de planregels geen bespreking.

### **4.**

In hetgeen Betoncentrale Papendrecht en appellante 1 hebben aangevoerd ziet de Afdeling aanleiding voor het oordeel dat het bestreden besluit voor zover dat ziet op artikel 4, lid 4.3.1, aanhef en onder a, en lid 4.4.1 van de planregels is genomen in strijd is met het rechtszekerheidsbeginsel. Het beroep is gegrond, zodat het bestreden besluit in zoverre dient te worden vernietigd. De raad heeft bij de vaststelling van het plan voor een systematiek gekozen waarbij vanwege de regulering van het geluid door middel van een zonebeheerplan, het aspect geluid niet is meegewogen bij het toekennen van een milieucategorie en gelet daarop veelal een lagere milieucategorie aan de percelen is toegekend. Gelet hierop hangt artikel 4, lid 4.3.1, aanhef en onder a, en lid 4.4.1 van de planregels dusdanig samen met de rest van het plan dat het gehele plan voor vernietiging in aanmerking komt. Hoewel gelet hierop een beoordeling van de niet onder 3.8 vermelde beroepsgronden ook achterwege kan blijven, ziet de Afdeling in dit geval om proceseconomische redenen aanleiding deze beroepsgronden niettemin te beoordelen.

## **Overige gronden van appellante 1**

### **5.**

Het beroep van appellante 1 richt zich voorts tegen het plandeel met de bestemming 'Bedrijventerrein' aan de Rietgorsweg 11 te Papendrecht.

Daartoe voert zij aan dat haar bouwvlak ten onrechte is verkleind ten opzichte van het voorheen geldende plan, omdat in dit plan een strook grond aan de westzijde van het perceel langs de Kooyhaven met een oppervlakte van 8.250 m<sup>2</sup> buiten het bouwvlak valt. Volgens appellante 1 zal hierdoor de waarde van haar perceel dalen.

Appellante 1 betoogt voorts dat ten onrechte ter plaatse van het gedeelte van haar perceel met de aanduiding 'bedrijf tot en met categorie 3.2' slechts een maximale bouwhoogte van 10 m is toegestaan, terwijl op het overige gedeelte van het bouwvlak, waar thans onder meer de productieruimten staan, een maximale bouwhoogte van 20 m is toegestaan. Vanuit landschappelijk oogpunt bestaat hiertoe geen noodzaak, nu dit louter een industriële omgeving is.

Volgens appellante 1 zijn voormelde beperkingen in bouwmogelijkheden onvoldoende gemotiveerd. Voorts wordt hiermee niet voldaan aan het uitgangspunt in de plantoelichting en is de stedenbouwkundige visie die uitgaat van verzachting langs de randen niet op beleid van de raad gebaseerd.

#### **5.1.**

De raad stelt zich op het standpunt dat aan de toegekende bouwvlakken en opgenomen bouwhoogtes een stedenbouwkundige visie ten grondslag ligt die uitgaat van verzachting langs de randen, ook gelet op de woonbebouwing in de Visschersbuurt. Nu appellante 1 geen concrete bouwplannen heeft, bestaat thans geen aanleiding om af te wijken van deze visie. Voorts kende het voorheen geldende bestemmingsplan ook een differentiatie in bouwhoogtes.

#### **5.2.**

Het perceel heeft de bestemming 'Bedrijventerrein'. Aan het gedeelte van het perceel waaraan de aanduiding 'bedrijf tot en met categorie 3.2' is toegekend, is voorts de aanduiding 'maximale bouwhoogte (m) = 10' toegekend. Aan het overige gedeelte van het bouwvlak is de aanduiding 'maximale bouwhoogte (m) = 20' toegekend.

Ingevolge artikel 4, lid 4.2, van de planregels mogen op de voor 'Bedrijventerrein' aangewezen gronden gebouwen, overkappingen en bouwwerken, geen gebouwen zijnde, worden gebouwd en gelden de volgende regels:

- a.** de gebouwen en overkappingen worden binnen het bouwvlak gebouwd;

- b. per bedrijf mag ten hoogste 80% van het totale grondoppervlak worden bebouwd tenzij anders aangegeven op de verbeelding;
- c. de bouwhoogte van gebouwen bedraagt ten hoogste de ter plaatse van de aanduiding 'maximale bouwhoogte (m)' aangegeven bouwhoogte;  
(...)

### 5.3.

In het voorheen geldende bestemmingsplan 'Industrieterrein Oosteind, na 1e herziening' was de bestemming 'Bedrijven' en de aanduidingen 'III' en 'IV' aan het perceel toegekend.

Ingevolge artikel 6, eerste lid, aanhef en onder a, van de voorschriften van dat plan zijn de gronden met de bestemming 'Bedrijven', op de kaart voorzien van de aanduidingen 'I', 'II', 'III' en 'IV' bestemd voor gebouwen en bouwwerken die geen gebouwen zijn, ten dienste van de bedrijven als genoemd in de categorieën 1 t/m 4 van de bij deze voorschriften behorende en als zodanig gewaarmerkte 'Staat van inrichtingen' (...).

Ingevolge het vijfde lid mogen op de in het eerste lid bedoelde gronden die op de kaart zijn voorzien van de aanduiding 'III' slechts bouwwerken worden gebouwd met inachtneming van de op de kaart en hierna aangegeven aanwijzingen:

- a. van deze gronden mag per bedrijf ten hoogste 80% van het totale grondoppervlak mits aaneengesloten gelegen worden bebouwd, waarbij een bouwvolume van 8 m<sup>3</sup> per m<sup>2</sup> van het totale aaneengesloten grondoppervlak niet mag worden overschreden;
- b. de hoogte der bouwwerken mag ten hoogste 10 m bedragen, (...);  
(...)

Ingevolge het zesde lid mogen op de in het eerste lid bedoelde gronden die op de kaart zijn voorzien van de aanduiding 'IV' slechts bouwwerken worden gebouwd met inachtneming van de op de kaart en hierna aangegeven aanwijzingen:

- a. van deze gronden mag per bedrijf ten hoogste 80% van het totale grondoppervlak mits aaneengesloten gelegen worden bebouwd, waarbij een bouwvolume van 8 m<sup>3</sup> per m<sup>2</sup> van het totale aaneengesloten grondoppervlak niet mag worden overschreden;
- b. de hoogte der bouwwerken mag ten hoogste 10 m bedragen;  
(...)

### 5.4.

In het algemeen kunnen aan een geldend bestemmingsplan geen blijvende rechten worden ontleend. De raad kan op grond van gewijzigde planologische inzichten en na afweging van alle betrokken belangen andere bestemmingen en regels voor gronden vaststellen. Dat appellante 1 andere bouwmogelijkheden had op grond van het voorheen geldende plan, maakt derhalve niet dat de raad die bouwmogelijkheden zonder meer had dienen op te nemen in het plan.

Zowel in het voorheen geldende plan als in dit plan is opgenomen dat per bedrijf ten hoogste 80% van het totale grondoppervlak mag worden bebouwd. In het voorheen geldende plan was geen bouwvlak opgenomen. In het voorliggende plan is een bouwvlak opgenomen, waarbij de strook grond aan de westzijde van het perceel langs de Kooyhaven met een oppervlakte van ongeveer 8.250 m<sup>2</sup> buiten het bouwvlak valt. Niet in geschil is dat de bestaande bebouwing op het perceel binnen het bouwvlak ligt. Aan de zuidoostzijde van het perceel zijn thans ruimere bouwmogelijkheden opgenomen dan in het voorheen geldende plan, nu aan een gedeelte waaraan in dat plan de bestemming 'Haven' was toegekend, thans ook de bestemming 'Bedrijventerrein' met een bouwvlak is toegekend.

Bij het opnemen van het bouwvlak en de maximale bouwhoogte heeft de raad onder meer rekening gehouden met de omliggende woonbebouwing en hierbij tot uitgangspunt genomen dat de randen van het industrieterrein moeten worden verzacht. Uit de 'Visie op Bedrijventerrein Oosteind, Ruimte voor bedrijven, ruimte voor kwaliteit' van september 2006 volgt, anders dan appellante 1 stelt, niet dat slechts de noordrand van bedrijventerrein Oosteind dient te worden verzacht, maar dat deze stedenbouwkundige inpassing voor het gehele bedrijventerrein geldt. De raad heeft aan dit belang in redelijkheid een zwaarder gewicht kunnen toekennen dan aan het belang van appellante 1 bij het handhaven van de in het vorige plan opgenomen bouwmogelijkheden op de strook grond aan de westzijde van het perceel. De raad heeft daarbij in aanmerking mogen nemen dat appellante 1 die eerdere bouwmogelijkheden niet heeft benut en dat zij ook met dit plan nog over bouwmogelijkheden beschikt. Bovendien stond het voorheen geldende plan ter plaatse van het gedeelte van het perceel met de aanduiding 'bedrijf tot en met categorie 3.2' bij recht ook geen bouwhoogte van 20 m toe, zodat de bouwmogelijkheden in zoverre niet zijn beperkt in dit plan. Voorts is niet gebleken dat appellante 1 ten tijde van het bestreden besluit concrete bouwplannen had. Voor zover appellante 1 betoogt dat niet wordt voldaan aan het uitgangspunt in de plantoelichting dat de omgeving van de Johannahaven bestemd is voor grootschalige, bij voorkeur watergebonden bedrijvigheid, met bijbehorende overslag van goederen, overweegt de Afdeling dat het feit dat het bouwvlak van appellante 1 niet aan het water grenst en dat voor een gedeelte van het perceel een bouwhoogte van maximaal 10 m geldt, niet betekent dat het plan dergelijke bedrijvigheid ter plaatse van haar perceel niet mogelijk maakt.

Het betoog faalt.

### 5.5.

Wat de eventueel nadelige invloed van het plan op de waarde van het perceel van appellante 1 betreft, bestaat geen grond voor de verwachting dat die waardevermindering zodanig zal zijn dat de raad bij de afweging van de belangen hieraan een groter gewicht had moeten toekennen dan hij heeft gedaan. Het betoog faalt.

## 6.

Appellante 1 betoogt dat ten onrechte geen bedrijfsactiviteiten zijn toegestaan op het water dat grenst aan de westzijde van haar perceel. Gelet hierop is bedrijfsmatig handelen op het water aan de kade uitgesloten. Hiertoe dient de aanduiding 'specifieke vorm van bedrijventerrein — 3', die aan de strook grond aan de westzijde van het perceel is toegekend, te worden toegekend. De nabijgelegen woningen liggen op een afstand van meer dan 50 m en dit is een gemengd gebied met wonen en werken.

### 6.1.

De raad stelt zich op het standpunt dat in de Johannahaven bedrijfsactiviteiten tot maximaal categorie 4.1 zijn toegestaan, hetgeen voor het bedrijf passend is. Het toekennen van een aanduiding met een hogere milieucategorie aan de doorgang naar de Kooyhaven is niet mogelijk, gelet op de nabijgelegen woningen. Voorts kan het toestaan van meer bedrijvigheid ter plaatse de bereikbaarheid van de Kooyhaven aantasten.

### 6.2.

Aan het bestreden gedeelte van de haven die de toegang naar de Kooyhaven vormt zijn de bestemming 'Water' en de aanduiding 'haven' toegekend. Aan de Johannahaven zijn de bestemming 'Water' en de aanduidingen 'haven', 'bedrijf tot en met categorie 3.1', 'bedrijf tot en met categorie 3.2' en 'bedrijf tot en met categorie 4.1' toegekend.

Ingevolge artikel 6, lid 6.1, van de planregels zijn de voor 'Water' aangewezen gronden bestemd voor:

- a. water ten behoeve van de waterhuishouding;
- b. verkeer te water;  
(...);
- e. ter plaatse van de aanduiding 'haven': bedrijfsmatige havengebonden activiteiten op en in het water;  
(...);
- g. ter plaatse van de aanduiding 'bedrijf tot en met categorie 3.1': bedrijfsactiviteiten tot en met categorie 3.1 van de Staat van Bedrijfsactiviteiten 'gezoneerd industrieterrein';
- h. ter plaatse van de aanduiding 'bedrijf tot en met categorie 3.2': bedrijfsactiviteiten tot en met categorie 3.2 van de Staat van Bedrijfsactiviteiten 'gezoneerd industrieterrein';
- i. ter plaatse van de aanduiding 'bedrijf tot en met categorie 4.1': bedrijfsactiviteiten tot en met categorie 4.1 van de Staat van Bedrijfsactiviteiten 'gezoneerd industrieterrein';  
(...)

### 6.3.

In het betreffende gedeelte van de haven zijn bedrijfsmatige havengebonden activiteiten op en in het water toegestaan. Voorts is verkeer te water toegestaan. Wat betreft het betoog dat ten onrechte niet mogelijk is gemaakt om onder meer activiteiten voor de scheepsbouw en montage op het water te verrichten, overweegt de Afdeling dat ter zitting is gebleken dat deze activiteiten in de Johannahaven plaatsvinden en als zodanig in het plan zijn toegestaan. Niet is gebleken dat een concreet voornemen bestaat om deze activiteiten ook ter plaatse van de toegang naar de Kooyhaven te verrichten. Bovendien is dit gedeelte van de haven niet in eigendom bij appellante 1. Gelet op het voorgaande en op de nabijgelegen woningen heeft de raad in redelijkheid kunnen volstaan met de toegekende aanduidingen aan het water dat de doorgang naar de Kooyhaven vormt. Het betoog faalt.

## Overige gronden van Betoncentrale Papendrecht

## 7.

Het beroep van Betoncentrale Papendrecht richt zich voorts tegen het plandeel met de bestemming 'Bedrijventerrein' aan de Nanengat 15 te Papendrecht. Daartoe voert zij aan dat de in de planregels opgenomen maximale bouwhoogte van 3 m voor opvoerbanden en 12 m voor grondstoffensilo's niet overeenkomt met de bestaande legale situatie.

### 7.1.

Het perceel heeft de bestemming 'Bedrijventerrein'. Voorts is aan een groot gedeelte van het perceel de aanduiding 'maximale bouwhoogte (m) = 11' toegekend en aan een klein gedeelte van het perceel de aanduiding 'maximale bouwhoogte (m) = 21' toegekend.

Ingevolge artikel 4, lid 4.2, aanhef en onder c, van de planregels bedraagt de bouwhoogte van gebouwen ten hoogste de ter plaatse van de aanduiding 'maximale bouwhoogte (m)' aangegeven bouwhoogte.

Ingevolge artikel 13, lid 13.2.3, mag de maximaal toelaatbare goothoogte en/of bouwhoogte van gebouwen en bouwwerken,

geen gebouwen zijnde, tenzij in hoofdstuk 2 of de overige regels anders is bepaald, ten hoogste bedragen:

- van silo's: 12 m;
- van overige bouwwerken, geen gebouwen zijnde: 3 m.

## 7.2.

De raad stelt zich op het standpunt dat naar aanleiding van de zienswijze is beoogd de bouwhoogte voor de grondstoffensilo's en de opvoerbanden op het perceel in het plan aan te passen, hetgeen abusievelijk niet juist in het plan is opgenomen. De Afdeling is van oordeel dat hieruit volgt dat de raad heeft beoogd om de legale bebouwing op het perceel van Betoncentrale Papendrecht als zodanig te bestemmen, maar dat de raad ten onrechte geen overeenkomstige regeling ter plaatse van dat perceel in het plan heeft opgenomen. Gelet hierop is het bestreden besluit in zoverre genomen in strijd met de bij het voorbereiden van een besluit te betrachten zorgvuldigheid. Het betoog slaagt.

## 8.

Betoncentrale Papendrecht betoogt dat onvoldoende is onderzocht wat de gevolgen zijn van de wijziging van het gezoneerde industrieterrein, waardoor een aantal woningen niet langer op het gezoneerde industrieterrein ligt. Volgens haar is niet duidelijk in hoeverre het maximaal geluidniveau ter plaatse van deze woningen zal worden overschreden en zal dit gelet daarop tot beperking van bedrijfsmogelijkheden leiden. Hierbij wordt gesteld dat bijvoorbeeld uit indicatieve berekeningen volgt dat het maximaal geluidniveau vanwege Betoncentrale Papendrecht ter plaatse van de woning aan de Visschersbuurt 3 in de nachtperiode 62 dB(A) zal bedragen. Nu niet gelijktijdig met de vaststelling van het plan een wijziging van de geluidvoorschriften voor het maximaal geluidniveau van de omliggende inrichtingen heeft plaatsgevonden, is onduidelijk of dit toelaatbaar zal worden geacht en welke geluidruimte voor Betoncentrale Papendrecht beschikbaar is.

### 8.1.

De raad stelt zich op het standpunt dat uit indicatieve berekeningen volgt dat het maximaal geluidniveau ter plaatse van de woning aan de Visschersbuurt 3 vanwege Betoncentrale Papendrecht zowel in de dagperiode als in de nachtperiode maximaal 65 dB(A) zal bedragen. In de milieuvergunning van Betoncentrale Papendrecht is deze woning niet als maatgevende woning voor geluid opgenomen. Nu volgens de Handreiking Industrielawaai en Vergunningverlening (hierna: Handreiking) een maximaal geluidniveau van 65 dB(A) aanvaardbaar is, kan in de toekomst een geluidvoorschrift met deze geluidnorm worden opgenomen.

### 8.2.

Bij de vaststelling van het plan heeft de raad de woningen aan de Visschersbuurt 3-13, 17, 21, 27 en 29 onttrokken aan het gezoneerde industrieterrein Oosteind door het wijzigen van de grens van het gezoneerde industrieterrein. Deze woningen zijn daardoor zowel in de geluidzone 'Industrie de Staart' als in de geluidzone 'Industrie Oosteind' komen te liggen. De raad heeft terecht gesteld dat door het onttrekken van de woningen aan de Visschersbuurt aan het gezoneerde industrieterrein een verdergaande akoestische bescherming wordt toegekend aan deze woningen. Omdat de woningen aan de Visschersbuurt nu binnen de geluidzone van het industrieterrein liggen, zal de geluidbelasting van de bedrijven die naast deze woningen zijn gesitueerd, anders dan voorheen, betrokken worden bij de voor die woningen geldende maximaal toelaatbare waarde.

Wat het maximaal geluidniveau betreft ter plaatse van de woningen aan de Visschersbuurt overweegt de Afdeling als volgt. Niet in geschil is dat de geluidbelasting bij deze woningen, nu deze voorheen op het gezoneerde industrieterrein lagen, niet bepalend is geweest voor het verlenen van de milieuvergunning voor Betoncentrale Papendrecht. De raad stelt dat bij het verlenen van een gewijzigde omgevingsvergunning voor de activiteit milieu kan worden aangesloten bij de Handreiking. Hieruit volgt dat het maximaal geluidniveau ter plaatse van geluidgevoelige objecten gelegen buiten het industrieterrein niet meer mag bedragen dan de in de Handreiking als maximaal aanvaardbaar aangemerkte geluidgrenswaarden van 70, 65 en 60 dB(A) voor respectievelijk de dag-, avond- en nachtperiode. Het vergunnen van maximale geluidsniveaus hoger dan de grenswaarden dient in de considerans van de vergunning te worden gemotiveerd. Voor de nachtperiode wordt daarbij aanbevolen dat maximale geluidsniveaus tot 65 dB(A) kunnen worden vergund. De raad heeft zich ter zitting op het standpunt gesteld dat gelet daarop de huidige bedrijfsactiviteiten van Betoncentrale Papendrecht niet zullen worden belemmerd door het onttrekken van de woningen aan de Visschersbuurt aan het gezoneerde industrieterrein, hetgeen door Betoncentrale Papendrecht is erkend. Voorts heeft de raad gesteld dat ook voor uitbreiding van de bedrijfsactiviteiten voldoende geluidruimte bestaat. Daargelaten of ook bij uitbreiding van het bedrijf het maximale geluidniveau ter plaatse van de woningen aan de Visschersbuurt 65 dB(A) zal kunnen bedragen, is niet gebleken dat concrete plannen voor uitbreiding bestaan. In hetgeen Betoncentrale Papendrecht heeft aangevoerd, ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de raad onvoldoende onderzoek heeft verricht naar de gevolgen van het onttrekken van de woningen aan het gezoneerde industrieterrein voor de bedrijfsvoering van Betoncentrale Papendrecht. Het betoog faalt.

## Opdracht en proceskosten



## 9.

De Afdeling ziet, mede gelet op de omstandigheid dat het gehele plan wordt vernietigd en de daarmee samenhangende eventuele belangen van derden, geen aanleiding gevolgt te geven aan het verzoek van de raad om met toepassing van de bestuurlijke lus als bedoeld in artikel 8:51a van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) de raad in de gelegenheid te stellen het gebrek dat geen regeling is opgenomen met betrekking tot de bouwhoogte van de transportbanden en grondstoffensilo's op het perceel Nanengat 15, te herstellen.

De Afdeling ziet wel 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.

## 10.

De raad dient ten aanzien van Betoncentrale Papendrecht op na te melden wijze tot vergoeding van de proceskosten te worden veroordeeld. De kosten die Betoncentrale Papendrecht heeft opgegeven voor het reizen anders dan met het openbaar vervoer, komen niet voor vergoeding in aanmerking, omdat niet is gemotiveerd waarom het reizen met het openbaar vervoer niet of niet voldoende mogelijk is. Bij het vaststellen van de gemaakte reiskosten gaat de Afdeling daarom uit van het tevens door Betoncentrale Papendrecht opgegeven dichtstbijgelegen treinstation, te weten Dordrecht Stadspolders. Ten aanzien van het verzoek van Betoncentrale Papendrecht om de raad te veroordelen in de kosten van uittreksels uit openbare registers overweegt de Afdeling dat Betoncentrale Papendrecht de opgave van deze kosten niet heeft gespecificeerd en onderbouwd. Het verzoek om proceskostenveroordeling wordt daarom in zoverre afgewezen. Van proceskosten van appellante 1 is niet gebleken. Voor zover appellante 1 heeft verzocht om vergoeding van de kosten voor het opstellen van een deskundigenrapport overweegt de Afdeling dat nu geen deskundigenrapport is overgelegd en het beroepschrift niet als zodanig kan worden aangemerkt, er in zoverre geen sprake is van kosten die voor vergoeding in aanmerking kunnen komen. Bovendien is geen sprake van door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, zodat ook gelet daarop de kosten voor het opstellen van het beroepschrift en de gestelde hiermee verband houdende kosten niet voor vergoeding in aanmerking komen.

## Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

- I. verklaart de beroepen gegrond;
- II. vernietigt het besluit van de raad van de gemeente Papendrecht van 13 juni 2013, kenmerk 036/2013, tot vaststelling van het bestemmingsplan 'Bedrijventerrein Oosteind';
- III. draagt de raad van de gemeente Papendrecht op om binnen 26 weken na de verzending van deze uitspraak met inachtneming van hetgeen daarin is overwogen een nieuw besluit te nemen en dit op de wettelijk voorgeschreven wijze en binnen de daarvoor geldende termijn bekend te maken en mede te delen;
- IV. veroordeelt de raad van de gemeente Papendrecht tot vergoeding van bij de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid Betoncentrale Papendrecht B.V. in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1.009,99 (zegge: duizendnegen euro en negenennegentig cent), waarvan € 974 is toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;
- V. gelast dat de raad van de gemeente Papendrecht aan appellanten het door hen voor de behandeling van de beroepen betaalde griffierecht ten bedrage van € 318 (zegge: driehonderdachttien euro) voor appellante 1 en € 318 (zegge: driehonderdachttien euro) voor de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid Betoncentrale Papendrecht B.V. vergoedt.

## Noot

**Auteur:** R. Benhadi

## 1.

In bovenstaande uitspraken heeft de Afdeling beslist dat het mogelijk is een geluidverkaveling in een bestemmingsplan op te nemen, waarbij de geluidruimte per perceel juridisch bindend wordt vastgelegd in de planregels. In het verleden zijn verschillende bestemmingsplannen, waarin een (vorm van) geluidverkaveling was opgenomen, de Afdeling gepasseerd en is daarmee (impliciet) de in de planregels opgenomen geluidverkaveling geaccepteerd (zie onder andere ABRvS 9 april 2014, 201203768/1/R3, ABRvS 10 oktober 2012, 201110717/1/R4 en ABRvS 26 november 2014, 201307322/1/R4). In die uitspraken is echter niet ingegaan op de verhouding tussen geluidverkaveling in een bestemmingsplan enerzijds en artikel 3.1 lid 1 van de Wro en de (relevante) milieuwet- en regelgeving anderzijds. In de hiervoor opgenomen uitspraak inzake het bestemmingsplan Bedrijventerrein Oosteind gaat de Afdeling voor het eerst expliciet in op deze verhouding. In deze

annotatie staat deze uitspraak centraal.

## 2.

Industrieterreinen die de vestiging van grote lawaaimakers (dat zijn inrichtingen die in belangrijke mate geluidhinder kunnen veroorzaken, zie artikel 2.1 lid 3 gelezen in samenhang met bijlage I, onderdeel D bij het Besluit omgevingsrecht) toelaten, moeten gezoneerd worden. In het bestemmingsplan dient dan een rond het betrokken industrieterrein gelegen zone te worden vastgesteld, waarbuiten de geluidsbelasting vanwege dat terrein de waarde van 50 dB(A) niet te boven mag gaan (artikel 40 gelezen in samenhang met artikel 1 van de Wet geluidhinder). Daarmee verplicht de Wet geluidhinder uitsluitend tot het vastleggen van de buitengrenzen van de geluidzone, de zogenaamde 50 dB(A)-contour. Deze 50 dB(A)-contour moet bij de beslissing omtrent de omgevingsvergunningverlening milieu in acht worden genomen (artikel 2.14 lid 1 aanhef, onder c sub 2 van de Wabo). Vreemd genoeg is in de Wet geluidhinder geen regeling opgenomen voor de wijze waarop de binnen de geluidzone beschikbare geluidruimte moet worden verdeeld over de bedrijvigheid op het industrieterrein. Een regeling hiervoor kan niet gemist worden omdat vergunningverlening op gezoneerde industrieterreinen, in tegenstelling tot niet gezoneerde industrieterreinen, is gebaseerd op de cumulatieve geluidbijdrage van alle aanwezige bedrijven. Geluidruimte die door het ene bedrijf al wordt gebruikt, kan niet meer door een ander bedrijf worden gebruikt (A. Krikke en J.S. Haakmeester, 'Redactioneel artikel', *JM* 2012/903). Uit de praktijk zijn voorbeelden bekend waarin een industrieterrein fysiek nog wel ruimte biedt voor (nieuwe) bedrijvigheid, maar waar de geluidruimte reeds is opgesoupeerd door een beperkt aantal inrichtingen. Gevolg hiervan is dat niet optimaal gebruik gemaakt kan worden van de fysiek beschikbare en voor bedrijvigheid bestemde gronden op een industrieterrein.

## 3.

Bij de herziening van de Wet geluidhinder in 2007 is in artikel 163 en 164 van de Wet geluidhinder voor burgemeester en wethouders de bevoegdheid geïntroduceerd om een zonebeheerplan vast te stellen, waarmee de geluidruimte op gezoneerde industrieterreinen geregistreerd en beheerd kon worden (zie hierover uitgebreider C.A.H. van de Sanden, 'Wonderpil of placebo? Het zonebeheerplan in de nieuwe Wet geluidhinder', *TO* 2008/1). Gemeenten grepen het zonebeheerplan aan om individuele vergunningaanvragen (milieu) daaraan te toetsen. De Afdeling heeft in haar uitspraak van 2 november 2011 (zaaknr. 201008546/1/M1) hier een stokje voor gestoken en — kort samengevat — overwogen dat een aanvraag om omgevingsvergunning milieu niet getoetst kan worden aan een zonebeheerplan vanwege het ontbreken van een uitdrukkelijke wettelijke grondslag die in die toetsing voorziet. Daarmee kwam vast te staan dat de Wet geluidhinder noch de Wabo mogelijkheden bood om de geluidruimte op een gezoneerd industrieterrein te verdelen. Verschillende gemeenten kozen er vervolgens voor om de verdeling van geluidruimte via de band van het bestemmingsplan te reguleren. Met het vastleggen van de geluidruimte wordt gestreefd naar een efficiënte verdeling van de geluidruimte en daarmee tot een doelmatig grondgebruik. In de planregels (en verbeelding) werd dan een juridisch bindende geluidverkaveling (bestaande uit geluidsemissie en -immissienormen) vastgelegd, waarbij op perceelsniveau werd vastgelegd welke geluidsemissie ter plaatse is toegestaan. Deze geluidsemissie wordt doorgaans afgeleid van een aantal immissiepunten op de zonegrens en/of woningen met een vastgesteld maximaal toelaatbare geluidsbelasting, de zogenaamde MTG-punten). Het was onduidelijk of de Afdeling een dergelijke plansystematiek aanvaardbaar zou achten omdat (1) de gedachte was dat rechtstreeks bindende milieunormen in beginsel niet thuishoren in het bestemmingsplan en (2) onduidelijk was in hoeverre de Wet geluidhinder en de Wabo ruimte lieten om aanvullend op die wetgeving de geluidruimte via het bestemmingsplan te reguleren. De Afdeling geeft in de hiervoor opgenomen uitspraak, waarin een bestemmingsplan met een geluidverkaveling centraal stond, duidelijkheid hierover.

## 4.

De systematiek van het bestemmingsplan Bedrijventerrein Oosteind was, voor zover ik uit de uitspraak kan afleiden, als volgt. Het bestemmingsplan voorziet in de wijziging van de geluidzone (artikel 41 van de Wet geluidhinder). Daarnaast is als bijlage bij het bestemmingsplan een zonebeheerplan met als onderdeel een geluidverdeelpunten vastgesteld. Het geluidverdeelpunten vermeldt dat het als doel heeft om de beschikbare geluidruimte op het industrieterrein evenwichtig te verdelen over de aanwezige en mogelijk nieuw te vestigen bedrijven, teneinde een doelmatig gebruik van het industrieterrein te waarborgen. De planregels bevatten een statische verwijzing naar het geluidverdeelpunten, zodat daarmee wordt geborgd dat het geluidverdeelpunten een juridisch normerende betekenis heeft. De aan een perceel toegekende geluidruimte is niet opgenomen in het geluidverdeelpunten. Daarvoor moest een akoestisch rapport en een Geomilieu rekenmodel (softwareprogramma), dat voor dat doel is opgesteld, worden geraadpleegd. Het rekenmodel was niet als bijlage bij het bestemmingsplan opgenomen, maar kon bij de Omgevingsdienst worden ingezien of opgevraagd.

## 5.

De Afdeling stelt in de hierboven opgenomen uitspraak vast dat de Wet geluidhinder, de Wabo noch het Activiteitenbesluit een regeling kennen om de beschikbare geluidruimte te verdelen. Deze verdeling kan, zoals ik hiervoor al signaleerde, niet

via de band van de vergunningverlening en/of het stellen van maatwerkvoorschriften (voor inrichtingen waarop het Activiteitenbesluit van toepassing is) worden bereikt. Ook niet als op grond van artikel 163 en 164 van de Wet geluidhinder een zonebeheerplan is vastgesteld. De Afdeling verwijst hierbij naar de reeds hiervoor aangehaalde uitspraak van 2 november 2011 (zaaknr. 201008546/1/M1). In de literatuur is eerder bepleit dat het in artikel 67 van de Wet geluidhinder geregelde geluidreductieplan mogelijk gebruikt kon worden als alternatief voor het zonebeheerplan en een in een bestemmingsplan op te nemen geluidverkeveling (zie C.A.H. van de Sanden, 'Van placebo naar nieuwe wonderpil? Toetsing van vergunningaanvragen aan het zonebeheerplan', *TO* 2012/2). Met de vaststelling van de Afdeling dat de Wet geluidhinder geen mogelijkheden biedt om de geluidruimte te verdelen, staat tevens vast dat het geluidreductieplan niet gebruikt kan worden als verdeelinstrument. Gelet op het feit dat een verdeling van de geluidruimte niet via de relevante milieuwet- en regelgeving geborgd kon worden en een doelmatige verdeling van de beschikbare geluidruimte op een industrieterrein ruimtelijk relevant is, omdat daarmee een doelmatig grondgebruik wordt bereikt, heeft de gemeenteraad in redelijkheid kunnen besluiten om een verdeling van de beschikbare geluidruimte in het bestemmingsplan te waarborgen. Daarbij neemt de Afdeling in aanmerking dat uit de parlementaire geschiedenis bij artikel 3.1 lid 1 van de Wro volgt, dat de redactie van artikel 3.1 van de Wro het mogelijk maakt om een relatie te leggen tussen de ruimtelijke ordening en het beleidsterrein milieu (*Kamerstukken II 2002/03, 28 916, nr. 3*, p. 21-22). In de door de Afdeling aangehaalde passage uit de parlementaire geschiedenis wordt door de regering opgemerkt dat het denkbaar is dat in bestemmingsplannen wettelijke (milieu)kwaliteitsnormen kunnen worden opgenomen, die op grond van de wet of de jurisprudentie (vrijwel) volledig bindend zijn en aan de hand waarvan de toelaatbaarheid van bepaalde vormen van gebruik van de grond en/of bouwwerken kon worden getoetst.

## 6.

Hoewel de door de wetgever beoogde verruimde reikwijdte van artikel 3.1 lid 1 van de Wro reeds eerder in de literatuur is gesignaleerd, werden hierbij de nodige vraagtekens geplaatst (zie hierover Boeve en Koeman, 'Milieukwaliteitsnormen in het bestemmingsplan onder de nieuwe Wro', *M&R* 2005, p. 415 e.v.). De Afdeling lijkt in de hierboven opgenomen uitspraak, in navolging van de regering, een ruime invulling van het begrip 'goede ruimtelijke ordening' voor te staan. De aangestipte relatie tussen, zoals de Afdeling dat aanduidt, de ruimtelijke ordening en het beleidsterrein milieu, zien we overigens ook terug in het wetsvoorstel voor de Omgevingswet. Het wetsvoorstel voorziet namelijk in de mogelijkheid om milieunormen voor bijvoorbeeld geluid en geur in de vorm van omgevingswaarden in het omgevingsplan vast te leggen (zie hierover *Kamerstukken II* 33 962, nr. 3, p. 98).

## 7.

Ondanks dat de Afdeling overweegt dat een geluidverkeveling in een bestemmingsplan kan worden opgenomen, gaat het bestemmingsplan in dit geval (om verschillende redenen) onderuit. De Afdeling overweegt (onder meer) dat de door de gemeenteraad vastgestelde normen voor de geluidverdeling niet zijn af te leiden uit het bestemmingsplan (in casu de planregels, de planverbeelding en het als bijlage bij de planregels opgenomen geluidverdeelplan) zoals deze worden gepubliceerd op [www.ruimtelijkeplannen.nl](http://www.ruimtelijkeplannen.nl). Kortom, een verwijzing in de planregels naar een rekenmodel dat een normatieve functie beoogt, is alleen mogelijk als dat stuk onderdeel uitmaakt van de juridisch bindende onderdelen van het bestemmingsplan, waarbij nog als aanvullende voorwaarde geldt dat uit de planregels moet blijken welk rekenmodel en, voor zover relevant, welke versie daarvan wordt gebruikt (r.o. 3.6). Overigens gaat de Afdeling niet in op de stelling van de gemeenteraad dat het zonebewakingsmodel een softwareprogramma betreft en om die reden niet als onderdeel van het bestemmingsplan kan worden vastgesteld. Echter, uit de overwegingen van de Afdeling mag afgeleid worden dat stukken (waaronder ik ook softwareprogramma's schaar) die geen onderdeel kunnen uitmaken van de juridisch bindende onderdelen van het bestemmingsplan, evenmin dus een normerende functie kunnen hebben. Dit oordeel van de Afdeling ligt in lijn met haar uitspraak van 2 januari 2002 waarin werd overwogen dat een beeldkwaliteitsplan waarnaar in de planvoorschriften werd verwezen en die niet de (wettelijk geregelde) bestemmingsplanprocedure had doorlopen geen onderdeel uitmaakte van het bestemmingsplan. Aan het beeldkwaliteitsplan kwam in dat geval geen normatieve functie toe (zie ABRvS januari 2002, *AB* 2002/91, zie ook ABRvS 26 maart 2014, zaaknr. 201306426/1/R1, *TBR* 2014/101). Nog afgezien van de vraag of de Afdeling een statische verwijzing naar een digitaal rekenmodel zou accepteren, staat vast dat het te hanteren rekenmodel en de te gebruiken versie daarvan niet verankerd waren in de planregels. Om deze reden was niet duidelijk welk rekenmodel het betrof.

## 8.

Per 1 november 2014 is het Besluit ruimtelijke ordening (hierna: 'Bro') gewijzigd. Bij die gelegenheid is artikel 3.1.2 van het Bro aangevuld met de bepaling dat een bestemmingsplan regels kan bevatten 'waarvan de uitleg bij de uitoefening van een daarbij aangegeven bevoegdheid, afhankelijk wordt gesteld van beleidsregels'. In de literatuur is erop gewezen dat artikel 3.1.2 van het Bro een ruime reikwijdte kan hebben (zie hierover uitgebreider S. Hillegers, T.E.P.A. Lam en A.G.A. Nijmeijer, 'De verruiming van het vergunningvrij bouwen, de introductie van de mantelzorgwoning en andere wijzigingen in

Bor en Bro', *TBR* 2014/179). Als wordt uitgegaan van een ruime reikwijdte van artikel 3.1.2 van het Bro, dan rijst de vraag of de gemeenteraad in de planregels had kunnen volstaan met een verwijzing naar een nader door burgemeester en wethouders in een beleidsregel uit te werken rekenmodel. Ik meen dat dat niet kan. Het rekenmodel geeft duidelijkheid over de verdeling van de geluidruimte over de verschillende percelen op het industrieterrein en heeft geen betrekking op de uitleg van een in de planregels 'aangegeven bevoegdheid'. Bovendien beoogt het rekenmodel om de geluidruimte voor de verschillende percelen juridisch bindend vast te leggen.

## 9.

Tenslotte merk ik op dat het opnemen van een geluidverkaveling in de planregels uitsluitend mogelijk is, indien tenminste de bestaande vergunde geluidruimte wordt gerespecteerd. Hierbij moet niet alleen acht worden geslagen op verleende omgevingsvergunningen (milieu), maar ook op de geluidruimte die inrichtingen toekomt op grond van het Activiteitenbesluit (zie ook de hiervoor onder *AB* 2015/82 opgenomen uitspraak). Als het gaat om inrichtingen die onder het Activiteitenbesluit vallen, dan moet uitgegaan worden van de geluidruimte die bestaande inrichtingen op het industrieterrein op grond van het Activiteitenbesluit toekomt (Vz. ABRvS 17 november 2005, zaaknr. 200508711/1, *M en R* 2006/51), tenzij maatwerkvoorschriften zijn gesteld waarin een lagere geluidruimte is vastgesteld (ABRvS 5 februari 2014, zaaknr. 201112690/1/A4). In dat geval is het maatwerkvoorschrift maatgevend.

Voetnoten

[\*]

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