

## ABRvS, 28-05-2003, nr. 200201570/1

ABRvS 28-05-2003, ECLI:NL:RVS:2003:AF9232, m.nt. P.C.M. Heinen, J.M.H.F. Teunissen

Instantie	Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State
Datum	28 mei 2003
Magistraten	Dr. D. Dolman en mrs. R. Cleton en H.Ph.J.A.M. Hennekens
Zaaknummer	200201570/1
Noot	P.C.M. Heinen, J.M.H.F. Teunissen
LJN	AF9232
Vakgebied(en)	Bestuursrecht algemeen / Bijzondere onderwerpen bestuursrecht
Brondocumenten	ECLI:NL:RVS:2003:AF9232, Uitspraak, Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, 28-05-2003;
Wetingang	WRO art. 10; WRO art. 28; WG art. 41; Inrichtingen- en vergunningenbesl. milieubeheer art. 2.4; Awb art. 10:27

## Essentie

**Bestemmingsplan ten behoeve van multimodaal bedrijventerrein van circa 100 ha. Zonering industrieterrein binnen plangebied. Gelijktijdig (partieel) herzien van aangrenzende bestemmingsplannen. (Tilburg)**

## Samenvatting

*Bij de parlementaire behandeling van de Wet geluidhinder is aangegeven dat gelet op de formulering van art. 41 van deze wet het voor de hand ligt om als plangebied te kiezen het industrieterrein met inbegrip van de rond het desbetreffende terrein gelegen zone. Volgens de memorie van antwoord staat de formulering van art. 41 er echter niet aan in de weg in voorkomende gevallen te kiezen voor een kleiner plangebied, bijvoorbeeld voor een plangebied dat slechts het te zoneren industrieterrein omvat. In dat geval zullen aangrenzende bestemmingsplannen in die zin (partieel) moeten worden herzien dat daarin de zone wordt vastgelegd en, indien noodzakelijk voor geluidsgevoelige bestemmingen die in het plan zijn gelegen, een hogere grenswaarde wordt aangevraagd. De Afdeling stelt vast dat uit art. 41 WGH volgt dat de 50 dB(A) geluidszone moet worden vastgesteld gelijktijdig met het bestemmingsplan dat de vestiging van inrichtingen als bedoeld in art. 2.4 Inrichtingen- en vergunningenbesluit milieubeheer (IVB) mogelijk maakt. De blijkens de wetsgeschiedenis bestaande mogelijkheid om de geluidszone in een ander plan vast te leggen doet aan deze eis niet af. Ook in dat geval dient ten tijde*

*van de vaststelling van het bestemmingsplan dat de vestiging van een inrichting als bedoeld in art. 2.4 IVB mogelijk maakt, de ligging van de 50 dB(A) geluidszone in een bestemmingsplan zijn vastgelegd. Nu ten aanzien van dit plan niet aan deze eis is voldaan, is het plan vastgesteld in strijd met art. 41 WGH.*

## Partij(en)

Uitspraak in het geding tussen:

1. de heer en mevrouw IJpelaar, wonend te Tilburg,
  2. H.A.J. de Kok, wonend te Tilburg,
  3. de Bewonersvereniging 'De 7 Eilanden', gevestigd te Tilburg,
- appellanten,  
tegen  
het college van gedeputeerde staten van Noord-Brabant, verweerder.

## Uitspraak

### 1. Procesverloop

Bij besluit van 25 juni 2001 heeft de gemeenteraad van Tilburg (...) vastgesteld het bestemmingsplan 'Vossenbergr West II'. Verweerder heeft bij besluit van 29 januari 2002, nummer 767637, beslist over de goedkeuring van het bestemmingsplan. (...)

### 2. Overwegingen

#### 2.1

Het bestemmingsplan heeft betrekking op een terrein aan de noordwestzijde van Tilburg, tegen de gemeentegrens met Dongen. Het terrein wordt aan de zuidzijde begrensd door het Wilhelminakanaal en aan de oostzijde door de bedrijventerreinen Vossenbergr West I en Vossenbergr Zuid West. Met het plan is beoogd de aanleg van een multimodaal grootschalig bedrijventerrein van ongeveer 100 ha mogelijk te maken.

Bij het bestreden besluit heeft verweerder het plan grotendeels goedgekeurd. (...)

#### 2.3

De Bewonersvereniging 'De 7 Eilanden' stelt dat verweerder ten onrechte goedkeuring aan het plan heeft verleend omdat de 50 dB(A) contour buiten het plangebied ligt en niet alle voor deze gronden geldende bestemmingsplannen daaraan zijn aangepast.

#### 2.4

Verweerder heeft zich op het standpunt gesteld dat de toelating van bedrijven als bedoeld in art. 41 van

de Wet geluidhinder geen bezwaar ontmoet. Hij acht het noodzakelijk dat de bestemmingsplannen die van toepassing zijn op gronden binnen de 50 dB(A) contour worden aangepast. Ten aanzien van één bestemmingsplan is dat al gebeurd en uit het in het kader van artikel 10:30 van de Algemene wet bestuursrecht gehouden overleg is gebleken dat de andere plannen binnen afzienbare tijd zullen worden aangepast. Verweerder gaat er vanuit dat bij het verlenen van milieuvergunningen in de periode dat deze bestemmingsplannen nog niet zijn aangepast, op het grondgebied van die bestemmingsplannen geen hogere geluidsbelasting dan 50 dB(A) zal worden toegelaten.

## 2.5

In het plan is aan vrijwel het gehele plangebied de bestemming 'Bedrijven I -BI-' dan wel de bestemming 'Bedrijven II -BII-' toegekend. De gronden met deze bestemming zijn onder meer bestemd voor de vestiging van inrichtingen als bedoeld in artikel 41 van de Wet geluidhinder in samenhang met artikel 2.4 van het Inrichtingen- en vergunningenbesluit milieubeheer.

### 2.5.1

Ingevolge artikel 41 van de Wet geluidhinder moet, indien de vaststelling of herziening van een bestemmingsplan de vestiging van bedrijven behorend tot categorieën inrichtingen bedoeld in artikel 2.4 van het Inrichtingen- en vergunningenbesluit milieubeheer mogelijk maakt, daarbij tevens een rond het betrokken terrein gelegen zone worden vastgesteld waarbuiten de geluidsbelasting de waarde van 50 dB(A) niet te boven mag gaan.

Bij de parlementaire behandeling van de Wet geluidhinder is aangegeven dat gelet op de formulering van artikel 41 van deze wet het voor de hand ligt om als plangebied te kiezen het industrieterrein met inbegrip van de rond het betrokken terrein gelegen zone. Volgens de Memorie van Antwoord staat de formulering van artikel 41 er echter niet aan in de weg in voorkomende gevallen te kiezen voor een kleiner plangebied, bijvoorbeeld een plangebied dat slechts het te zoneren industrieterrein omvat. In dat geval zullen de aangrenzende bestemmingsplannen in die zin (partieel) moeten worden herzien dat daarin de zone wordt vastgelegd en, indien noodzakelijk voor geluidsgevoelige bestemmingen die in het plan zijn gelegen, een hogere grenswaarde wordt aangevraagd.

## 2.6

De Afdeling stelt vast dat uit artikel 41 van de Wet geluidhinder volgt dat de 50 dB(A) geluidszone moet worden vastgesteld gelijktijdig met het bestemmingsplan dat de vestiging van inrichtingen als bedoeld in artikel 2.4. van het Inrichtingen- en vergunningenbesluit milieubeheer mogelijk maakt. De blijkens de wetsgeschiedenis bestaande mogelijkheid om de geluidszone in een ander plan vast te leggen doet aan deze eis niet af. Ook in dat geval dient ten tijde van de vaststelling van het bestemmingsplan dat de vestiging van inrichtingen als bedoeld in artikel 2.4 van het Inrichtingen- en vergunningenbesluit milieubeheer mogelijk maakt, de ligging van de 50dB(A) geluidzone in een bestemmingsplan te zijn vastgelegd.

Nu ten aanzien van dit plan niet aan deze eis is voldaan is het plan vastgesteld in strijd met artikel 41 Wet geluidhinder. Door het plan niettemin goed te keuren, heeft verweerder gehandeld in strijd met dit artikel in samenhang met artikel 10:27 van de Algemene wet bestuursrecht. De beroepen zijn gegrond, zodat het bestreden besluit dient te worden vernietigd. De overige beroepsgronden behoeven om die reden geen verdere bespreking.

Nu er rechtens maar één te nemen besluit mogelijk is, ziet de Afdeling aanleiding om goedkeuring aan

het plan te onthouden.

## 2.7

Ten aanzien van appellanten sub 1 en appellant sub 2 dient verweerder op na te melden wijze in de proceskosten te worden veroordeeld. Ten aanzien van appellante sub 3 is niet gebleken van kosten die voor vergoeding in aanmerking komen.

## 3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

I. *verklaart* de beroepen *gegrond*;

II. *vernietigt* het besluit van het college van gedeputeerde staten van Noord-Brabant van 29 januari 2002, nummer 767637;

III. *onthoudt* goedkeuring aan het bestemmingsplan 'Vossenbergr West II';

IV. *bepaalt* dat deze uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde besluit;

V. *veroordeelt* het college van gedeputeerde staten van Noord-Brabant in de door appellanten in verband met de behandeling van de beroepen gemaakte proceskosten (...)

## Noot

**Auteur:** P.C.M. Heinen, J.M.H.F. Teunissen

### Naschrift:

De Wet geluidhinder (WGH) drukt een belangrijke stempel op het ruimtelijk beleid. Zo kent de WGH met de daarop gebaseerde uitvoeringsregelingen een zonerings- en normenstelsel dat direct doorwerkt in bestemmingsplannen. Hier van belang is dat voor het onderdeel industrielawaai van de WGH een zogenoemde 'nieuwe situatie' via art. 41 e.v. WGH een rechtstreekse relatie wordt gelegd met het bestemmingsplan.

De desbetreffende regeling komt er, kort gezegd, op neer dat gemeentebesturen die in hun bestemmingsplannen de vestiging mogelijk willen maken van (potentieel) luidruchtige inrichtingen als bedoeld in art. 2.4 van het Inrichtingen- en vergunningenbesluit milieubeheer (IVB) of althans dergelijke inrichtingen op hun industrieterrein niet zonder meer willen uitsluiten, verplicht zijn in het bewuste bestemmingsplan een geluidszone rond deze industrieterreinen op te nemen. In het verlengde hiervan is noemenswaardig dat art. 15 BRO nog een aantal bijzondere eisen stelt aan de inhoud van een bestemmingsplan dat ziet op onder meer een zone rond een industrieterrein.

In wezen is door de wetgever met het zoneringsinstrument beoogd geluidsoverlast in de overdrachtssfeer zoveel mogelijk te voorkomen of te bestrijden. Zonering komt feitelijk neer op het aanbrengen van een ruimtelijke scheiding tussen aan de ene kant milieubelastende bestemmingen of activiteiten — in casu industrielawaai vanwege bedrijven — en aan de andere kant milieugevoelige bestemmingen, zoals woningen, ziekenhuizen en scholen.

De desbetreffende zoneringsverplichting brengt mee dat buiten de zone de geluidsbelasting van het industrieterrein niet meer dan 50 dB(A) mag bedragen. De belasting mag uiteraard ook lager zijn. Daarbij gaat het om de etmaalwaarde. Dus mag op de zonegrens de geluidsbelasting niet meer zijn dan 50 dB(A) in de dag-, 45 dB(A) in de avond- en 40 dB(A) in de nachtperiode. De zoneringsverplichting geldt alleen niet ingeval de vestiging van de luidruchtige inrichtingen (ook wel grote lawaaimakers of categorie A-inrichtingen genoemd) op grond van de gebruiksvoorschriften van het bewuste bestemmingsplan op het bepaalde industrieterrein met zoveel woorden is uitgesloten. Ingeval er een zone ontbreekt, zou in dit geval evident het bepaalde in art. 41 WGH zijn geschonden. Daaraan doet onzes inziens niet af wanneer — bij gebreke van een formele, op de plankkaart expliciet weergegeven geluidcontour — materieel, bijv. aan de hand van geluidsonderzoeken, aantoonbaar wel aan de verplichtingen c.q. geluidsgrenswaarden van 50 dB(A) kan worden voldaan.

Uit de systematiek van de WGH, in samenhang beschouwd met de WRO, mag worden afgeleid dat geluidgevoelige objecten zoals woningen buiten de geluidszone zonder meer gebouwd mogen worden c.q. zonder extra geluidwerende maatregelen of andere beperkingen. De bouw van geluidgevoelige objecten binnen de zonegrens is slechts mogelijk indien door gedeputeerde staten daarvoor een ontheffing is verleend.

De merites van of mogelijke complicaties bij de zogeheten 'hogere grenswaarde'-procedures (bijvoorbeeld in verband met het belanghebbendebegrip) lenen zich ons inziens meer voor een apart opstel. Wij beperken ons in dit verband tot de opmerking dat een hogere waarde dan de voorkeursgrenswaarde van 50 dB(A) uitsluitend kan worden overschreden indien de WGH of een van de uitvoeringsregelingen daarvoor een basis biedt.

Het concrete belang van de geluidgrenswaarde van 50 dB(A) bij een zone rond een industrieterrein manifesteert zich vooral bij de toetsing van milieuvergunningsaanvragen. Teneinde te verzekeren dat de grenswaarde niet wordt overschreden is in art. 8.8 lid 3 aanhef en sub a Wet milieubeheer (WMB) bepaald, dat het bevoegd gezag bij de beslissing op een aanvraag om een milieuvergunning in ieder geval de grenswaarden in acht neemt die onder anderen uit art. 41 e.v. WGH voortvloeien. Dit systeem komt erop neer dat een milieuvergunning door het bevoegd gezag moet worden geweigerd indien de aangevraagde activiteit ertoe leidt dat de (totale) geluidbelasting vanwege het industrieterrein op de grens van de zone hoger wordt dan 50 dB(A). Vermeldenswaard is hierbij dat aanscherping van milieuvergunningsvoorschriften vooruitlopend op de vaststelling van een geluidszone en een daarmee samenhangende sanering niet is toegestaan.

Bovenstaande uitspraak is in ieder geval voor een aantal provincie- en gemeentebesturen als een verrassing gekomen. Voorzover wij hebben kunnen nagaan heeft de Afdeling zich niet eerder in gelijke zin uitgesproken over het bepalen van de plangrens in verband met de geluidzoning ingevolge art. 41 WGH. Volgens vaste rechtspraak komt de gemeenteraad in beginsel een grote mate van beleidsvrijheid toe bij het bepalen van de grenzen van een bestemmingsplan. Deze vrijheid strekt echter niet zover dat de gemeenteraad een begrenzing kan vaststellen die in strijd met een goede ruimtelijke ordening moet worden geoordeeld of anderszins in strijd is met het recht. (aldus: ABRvS 18 juli 2001, BR 2002, nr. 54, in het bijzonder p. 313 met de overzichtsnoet van H.J. de Vries (bestemmingsplan Lyceum Kwartier) en reeds in gelijke zin: ABRvS 9 mei 2000, nr. E01.98.0648, niet gepubliceerd (de Italiaanse Meren) alsmede ABRvS 31 augustus 1998, Gst. 1999, 7108, 6, (m.nt. JT) (Noordelijke Entree Huissen). Bij het begrip 'goede ruimtelijke ordening' kan worden gedacht aan het bepaalde in art. 10 lid 1 WRO. Het oordeel van de Afdeling komt er hier op neer dat art. 41 WGH een duidelijke grens stelt aan de plangrensvrijheid. Op het eerste gezicht lijkt de redenering van de Afdeling niet onlogisch. Het is evenwel de vraag of de letterlijke tekst van de terzake relevante wettelijke bepaling sec c.q. art. 41 WGH

dicteert dat de 50 dB(A)-contour perse binnen het plangebied moet liggen of dat uit de wettekst volgt dat bij een bepaalde plangrensoverschrijdende geluidcontour de bestemmingsplannen die het aangaan (waarover zich de contour mede uitstrekt) gelijktijdig vastgesteld moeten worden met het plan dat de luidruchtige inrichtingen mogelijk maakt. Naar ons idee dienen dergelijke eisen direct en duidelijk in de wettekst zelf terug te vinden te zijn. Dat is hier niet het geval. Uit rechtszekerheidsoogpunt dient volgens ons hier de letterlijke tekst van de wet voor te gaan. De Afdeling baseert haar ingrijpende oordeel eigenlijk op een parlementaire behandeling van de Wet geluidhinder die door haar dan als het ware wordt ingelezen in de wettekst van art. 41 WGH.

Wij vragen ons af of de Afdeling voldoende heeft stilgestaan bij de praktische gevolgen van haar uitspraak. Zou de Afdeling zich niet vergist kunnen hebben waar zij aangeeft dat de bewuste bestemmingsplannen gelijktijdig vastgesteld dienen te worden? Dat laatste lijkt ons juist praktisch moeilijk uitvoerbaar. Tegen het ene plan kan namelijk worden geprocedeerd, terwijl dat bij het andere plan niet het geval behoeft te zijn, zodat de raad een gelijktijdige vaststelling moeilijk in zijn macht lijkt te hebben. Het gelijktijdig in procedure brengen van de plannen lijkt — om de woorden van de Afdeling te gebruiken — meer voor de hand te liggen. Waar de Afdeling in overweging 2.5.1. uit de wetsgeschiedenis een en ander aanhaalt: 'bij de parlementaire behandeling (...) grenswaarde wordt aangevraagd', lijkt de daarop volgende overweging niet concludent, dit teminder nu in dezelfde wetsgeschiedenis staat te lezen: 'De betreffende ontwerp-bestemmingsplannen dienen, tezamen met een gecombineerde akoestisch rapport, gelijktijdig op de gemeentesecretarie voor eenieder ter inzage te worden gelegd, hoewel niet op voorhand vaststaat dat zij op hetzelfde moment van kracht zullen worden' (Kamerstukken II 1989/ 90, 20 985, nr. 5, p. 22).

P.C.M. Heinen en J.M.H.F. Teunissen