

# Artikel

## Wonderpil of placebo? Het zonebeheerplan in de nieuwe Wet geluidhinder

Mr. C.A.H. van de Sanden\*

### 1 Samenvatting

Sinds een aantal jaren kunnen op steeds meer industrieterreinen geen bouw- of milieuvergunningen worden verleend, ofschoon er nog voldoende fysieke ruimte aanwezig is. Dit zogenoemde 'op slot zitten' van deze terreinen is – mede – het gevolg van het feit dat de beschikbare akoestische ruimte volledig is verbruikt. Veel gemeenten voelen zich hierdoor gehinderd in de ontwikkeling van nieuwe bedrijfsactiviteiten. Met de komst van de nieuwe Wet geluidhinder is door de wetgever een nieuw instrument, het 'zonebeheerplan', geïntroduceerd. Hiermee lijkt het bevoegd gezag een belangrijk middel in handen te hebben gekregen om genoemde problemen aan te kunnen pakken. De vraag is echter of dit instrument bedoeld en geschikt is om als remedie te dienen tegen de hiervoor geschetste problemen. Ter beantwoording van die vraag wordt hierna allereerst een korte schets gegeven van de genoemde industriële geluidsproblematiek. Daarna wordt een beeld gegeven van de systematiek van industriële geluidszones in de Wet geluidhinder. Aansluitend wordt nader ingezoomd op diverse juridische aspecten van het zonebeheerplan, waarbij onder meer wordt ingegaan op de verhouding met andere akoestisch relevante wetten en besluiten. Hierna zal aan de hand van een actuele casus in Dordrecht de effectiviteit van de veronderstelde remedie worden onderzocht. De auteur komt tot de conclusie dat de wettelijke verankering die nodig is om de beleidsdoelstellingen van het zonebeheerplan te kunnen realiseren, ontbreekt. Lokale overheden hebben van de wetgever en het ministerie van VROM geen wondermiddel ontvangen, maar slechts een placebo zonder bijsluiter.

### 2 Milieuzonering

Milieuzonering heeft als doel om mogelijke veroorzakers van hinder of gevaar een zodanige afstand ten opzichte van woningen<sup>1</sup> te laten bewaren dat zij hun activiteiten kunnen uitvoeren zonder dat omwonenden daardoor al te zeer in hun veiligheid of woongenot worden gestoord. Een milieuzone is een planologisch hulpmiddel om bij de verdeling van schaarse ruimte tussen bedrijven en woningen zo veel mogelijk rekening te houden met hinder of gevaar als gevolg van geluid, stof, geur en eventuele explosies. Slechts vijf milieuzones zijn wettelijk verplicht, namelijk geluidszones op grond van de Wet geluidhinder en de Luchtvaartwet en afstandseisen op grond van het Besluit externe veiligheid inrichtingen (Bevi), het Vuurwerkbesluit en de Wet geurhinder en veehouderij. De hieruit voortvloeiende planologische eisen vinden hun weerslag in zowel het bestemmingsplan als in de Wet milieubeheer: bij de beoordeling van vergunningaanvragen ingevolge de Woningwet en de Wet milieubeheer is het bevoegd gezag verplicht om na te gaan of de vergunning niet in strijd is met de hiervoor genoemde eisen.<sup>2</sup>

3

\* Mr. Cees A.H. van de Sanden is advocaat bestuursrecht bij NautaDutilh N.V. in Rotterdam en gespecialiseerd in het omgevingsrecht. Tevens is hij voormalig bestuurlijk-juridisch adviseur bij de provincie Zuid-Holland. De auteur bedankt mr. G.J.M. Cartigny, advocaat en partner bij NautaDutilh N.V., voor zijn opmerkingen bij een eerdere versie van dit artikel.

1. De term 'woningen' is hier niet de vlag die de volledige lading dekt, omdat in verschillende wetten eerder wordt gesproken van 'gevoelige functies', waaronder ook andere functies, zoals kantoren, kunnen vallen. Omdat het veelal om woningen gaat, zal hier, alsmede ter bevordering van de leesbaarheid van dit artikel, de aanduiding 'woningen' worden gehanteerd.
2. Bij bouwvergunningen gebeurt dat indirect, doordat deze eisen al in het bestemmingsplan zijn verdisconteerd voordat daaraan wordt getoetst.

## 3 Zonering in de Wet geluidhinder

### 3.1 Inleiding

Het is opvallend dat het in de Wet geluidhinder (Wgh) zo cruciale begrip 'zone' of 'geluidszone' in de wet niet als zodanig is gedefinieerd. Wat de wetgever hieronder verstaat, dient dan ook te worden afgeleid uit de hoofdstukken V tot en met VIII. Hierin zijn bepalingen opgenomen met betrekking tot 'zonering'; in de eerste drie hoofdstukken voor zones rond en langs industrieterreinen, wegen en spoorwegen, en in hoofdstuk VIII voor 'andere geluidszones'.<sup>3</sup> Voor het nieuwe zonebeheerplan is met name hoofdstuk V van belang, dat geluidszones rond industrieterreinen reguleert. Op geluidszones langs wegen en spoorwegen zal hier dan ook niet nader worden ingegaan.

### 3.2 Systematiek geluidszonering

Het in hoofdstuk V Wgh vastgelegde systeem werkt op hoofdlijnen als volgt.<sup>4</sup> Rondom bestaande of nieuwe industrieterreinen<sup>5</sup> dient de gemeenteraad in het bestemmingsplan een geluidszone vast te stellen, waarbuiten het vanwege dit industrieterrein veroorzaakte geluid in beginsel niet meer mag bedragen dan 50 dB(A).<sup>6</sup> Alvorens dit te doen, dient eerst een akoestisch onderzoek te worden verricht om te kunnen vaststellen waar de 50 dB(A)-zonegrens loopt.<sup>7</sup> Met de vaststelling hiervan beoogt de wetgever enerzijds te voorkomen dat bedrijven op het gezoneerde industrieterrein te veel geluid (gaan) produceren ten opzichte van het gebied buiten de zone, en anderzijds dat kwetsbare objecten zoals woningen niet te dicht bij de geluidsbron worden gebouwd. Aan de ontvangende zijde gebeurt dit doordat bij de vaststelling of wijziging van een bestemmingsplan de zonegrenswaarden in acht dienen te worden genomen. Verder dient een aanvraag voor een bouwvergunning krachtens de Woningwet te worden getoetst aan het bestemmingsplan waar de zone onderdeel van uitmaakt. Aan de bronzijde gebeurt dit doordat het bevoegd gezag bij de toetsing van een aanvraag voor een milieuvergunning krachtens de

4

3. Bij AMvB kunnen gebieden waar ernstige geluidhinder is of valt te verwachten en die niet voldoende wordt bestreden door toepassing van de hoofdstukken V tot en met VII, worden aangewezen als geluidszone. Inmiddels zijn op deze wijze rond diverse vliegvelden in Midden- en Zuid-Limburg geluidszones vastgesteld.

4. Voor een uitvoeriger behandeling van deze systematiek zij verwezen naar P.J.J. van Buuren e.a., *Hoofdlijnen ruimtelijk bestuursrecht*, Deventer: Kluwer 2006, p. 406 e.v.; Ch.W. Backes e.a., *Hoofdlijnen milieubestuursrecht*, Den Haag: Boom Juridische uitgeverij 2004, p. 216-220.

5. Art. 1 Wgh bepaalt dat onder het begrip industrieterrein moet worden verstaan een 'terrein waaraan een bestemming is gegeven die de mogelijkheid van vestiging van inrichtingen, behorende tot een bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen categorie van inrichtingen die in belangrijke mate geluidhinder kunnen veroorzaken, insluit'. Het gaat hier dan om zogenoemde 'grote lawaaimakers' op grond van art. 2.4 uit het Inrichtingen- en vergunningbesluit (IVB).

6. Art. 40 Wgh.

7. Art. 42 Wgh.

Wet milieubeheer (hierna: Wm-vergunning) gehouden is om na te gaan of met de verlening daarvan de zonegrenswaarde van 50 d(B)A niet wordt overschreden. Dit volgt uit artikel 8.8 lid 3 Wm, dat voorschrijft dat de in de Wgh opgenomen geluidsnormen hierbij in acht dienen te worden genomen.

### 3.3 Jurisprudentie Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State

Uit jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna de Afdeling), blijkt dat zelfs de geringste overschrijding van de zonegrens er al toe leidt dat de Wm-vergunning dient te worden geweigerd. Een sterk staaltje leverde de voorzitter van de Afdeling op 19 september 2007, waarin hij oordeelde dat zelfs een overschrijding met een voor het menselijk gehoor volstrekt onhoorbare één duizendste decibel niet is toegestaan.<sup>8</sup> Daarmee gaat hij nog een stapje verder dan, maar wel volledig in lijn met, een eerdere uitspraak van de Afdeling, waarin werd geoordeeld:

'Nu reeds sprake is van een bestaande overschrijding van de zonegrenswaarde, zal elke toevoeging een extra inspanning vergen teneinde de geluidbelasting terug te dringen tot de zonegrenswaarde van 50 dB(A). Ook een bijdrage van 0,1 dB(A) vanwege de inrichting moet, hoe gering ook, worden beschouwd als een toevoeging aan die bestaande overschrijding.'<sup>9</sup>

Hieruit blijkt dat elke overschrijding van de zonegrenswaarden, hoe beperkt ook, op het strenge veto van de Afdeling mag rekenen. Juist nu industrieterreinen die eerder vanwege stof op slot zaten, weer in beweging leken te komen, dient geluidhinder zich als het volgende bestuurlijke hoofdpijndossier aan.

### 3.4 Het nieuwe geluidsinstrumentarium

Met het oog op deze problematiek heeft de wetgever met de inwerkingtreding van de nieuwe Wet geluidhinder met ingang van 1 januari 2007 een aantal nieuwe instrumenten ingevoerd die gemeenten en bedrijven meer (geluid)ruimte dienen te geven. Doelstelling van deze wet is de ontwikkeling van een effectief geluidsinstrumentarium voor het voorkomen en bestrijden van geluidhinder, naast maatwerk en decentralisatie.<sup>10</sup> Zo mag bijvoorbeeld het college van burgemeester en wethouders (B&W) voortaan zonder voorafgaande toestemming van gedeputeerde staten zelf hogere waarden vaststellen.<sup>11</sup> Daarnaast mag bij de berekening van de totale geluidbelasting nu ook rekening worden gehouden met het feit dat niet steeds alle bedrijven permanent een maxi-

8. Vz. ABRvS 19 september 2007 (Cerberus, zaaknummer 200705632). Vgl. 'Duizendste decibel nekt producent betonmortel', Stcr. 183, 21 september 2007.

9. ABRvS 23 augustus 2006 (Cerberus, zaaknummer 200600396/1).

10. Brief staatssecretaris VROM van 29 november 2006 aan alle colleges van burgemeesters en wethouders en colleges van gedeputeerde staten.

11. Art. 110a Wgh.

male geluidsproductie hebben.<sup>12</sup> Dit verschil tussen de feitelijke en de vergunde geluidsbelasting, de zogeheten ‘redelijke sommatie’, levert – onder bepaalde voorwaarden – al snel enkele kostbare dB(A)’s geluidruimte op die het bevoegd gezag kan benutten om nieuwe bedrijfsactiviteiten of woningbouw mogelijk te maken. Ten slotte werd het ‘zonebeheerplan’ als nieuw instrument geïntroduceerd.

## 4 Het zonebeheerplan

### 4.1 Inleiding

De regering beschouwde suboptimaal zonebeheer als een van de belangrijkste oorzaken van de hiervoor geschetste geluidsproblematiek.<sup>13</sup> In de nieuwe Wet geluidhinder zijn dan ook maatregelen getroffen om het zonebeheer te optimaliseren. Het zonebeheerplan is daarbij een van de nieuwe instrumenten. Alvorens daar nader op in te gaan, is het van belang om te weten wat de wetgever precies onder ‘zonebeheer’ verstaat en, belangrijker nog, welk doel hij hiermee nastreeft.

### 4.2 Doelstelling zonebeheer

Uit artikel 163 lid 1 Wgh volgt dat het bij zonebeheer gaat om het zorgen voor voldoende beschikbare informatie over de geluidruimte binnen de zone. De regering stelt hierover in de memorie van toelichting:

‘Daarbij gaat het vooral om de vraag wie gegevens moet bijhouden over de beschikbare geluidruimte, het deel daarvan dat al is uitgegeven en het deel daarvan dat nog beschikbaar is voor nieuwe inrichtingen of uitbreiding van bestaande inrichtingen.’<sup>14</sup>

De strekking van het door de wetgever geformuleerde zonebeheer is derhalve het *registreren* van en *informer*en over beschikbare geluidruimte. De vaste commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu merkt hierover op:

‘In artikel 163 wordt de toewijzing van zonebeheer geregeld. Dit wordt afgekaderd tot het zorgdragen voor voldoende informatie over geluidruimte binnen de zone.’<sup>15</sup>

De Kamercommissie onderstreept hiermee dat de wetgever een andere invulling van het zonebeheer heeft uitgesloten. Het is dan ook des te opmerkelijker dat de regering in de memorie van toelichting na de aanvankelijk heldere typering van het zonebeheer vervolgens min of meer terloops opmerkt:

‘Het zonebeheer is in eerste instantie bedoeld als instrument om nieuwe bedrijfsactiviteiten op een

gezoneerd industrieterrein goed te kunnen toetsen aan de geldende grenswaarden.’<sup>16</sup>

Waar de wet zelf over de bedoeling van zonebeheer volstrekt helder is, zorgt de hiervoor geciteerde passage uit de memorie van toelichting vervolgens voor de nodige onduidelijkheid, zo niet verwarring of zelfs tegenstrijdigheid. Volgens de tekst van de wet is zonebeheer zorgen voor voldoende informatie over geluidruimte binnen de zone. In de toelichting op het wetsvoorstel wordt daarentegen gesproken over ‘toetsen’. Deze passage roept dan ook meer vragen op dan dat zij antwoorden geeft; welke ‘toetsing’ wordt hier precies bedoeld, hoe kan zonebeheer daarbij een ‘instrument’ zijn, en hoe verhoudt deze ‘toetsing’ zich tot toetsing krachtens de Wet milieubeheer? Al deze vragen blijven tijdens de verdere parlementaire behandeling van het wetsvoorstel onbesproken. Welke overwegingen hieraan ook ten grondslag hebben gelegen, het valt te vrezen dat deze ambivalentie het zonebeheerplan een januskop geeft, die in de juridische praktijk nog voor veel ongemak zal gaan zorgen.

### 4.3 Bevoegdheid en beheer

Volgens de regering was de vraag welk bestuursorgaan verantwoordelijk is voor het beheer van de zone ‘een regelmatig onderwerp van discussie’.<sup>17</sup> Artikel 163 Wgh wijst drie mogelijke zonebeheerders aan. Primair wordt deze taak gelegd bij het B&W van de gemeente waarin het betreffende industrieterrein ‘in hoofdzaak is gelegen’. De vraag is in hoeverre deze formulering nog ruimte laat voor het hanteren van meer kwalitatieve maatstaven, zoals het economisch belang voor de betrokken gemeenten? En wanneer het industrieterrein meerdere gemeenten aangaat, hoe vindt dan afstemming plaats tussen de verschillende colleges? Of is dat helemaal niet nodig omdat het college dat 51% of meer van het industrieterrein binnen de gemeentegrenzen heeft, op grond van dat enkele feit het exclusieve recht kan claimen om de zone te beheren? Op grond van het eerste lid zou het dat kunnen doen, maar het zal in de uitvoering toch de medewerking nodig hebben van de omliggende besturen. Wanneer het echter om industrieterreinen gaat met regionale betekenis, kan bij provinciale milieuverordening het beheer daarover worden toegekend aan gedeputeerde staten. De vraag is of provinciale besturen er veel voor zullen voelen om zich, al dan niet gevraagd, te mengen in allerlei lokale discussies over dit gevoelige onderwerp. De verwachting is dan ook dat de provinciebesturen zich op afstand zullen houden. Ten slotte is er een derde zonebeheerder mogelijk, namelijk de minister van VROM, wanneer binnen de zone zich defensie-inrichtingen bevinden.

### 4.4 Het zonebeheerplan

Het lokale bevoegd gezag had volgens de wetgever niet alleen (te) weinig aandacht gehad voor adequaat beheer van de geluidszone, maar het beschikte daarnaast ook

12. Art. 2.3 Reken- en meetvoorschrift geluidhinder 2006.

13. Kamerstukken II 2004/05, 29 879, nr. 9, p. 2.

14. Kamerstukken II 2004/05, 29 879, nr. 3, p. 27.

15. Kamerstukken II 2004/05, 29 879, nr. 6, p. 4.

16. Kamerstukken II 2004/05, 29 879, nr. 3, p. 27.

17. Kamerstukken II 2004/05, 29 879, nr. 3, p. 26.

niet over een passend instrumentarium om dat te kunnen doen. Om hieraan tegemoet te komen is het 'zonebeheerplan' als nieuw wettelijk instrument geïntroduceerd. Artikel 164 Wgh bepaalt dat bij de uitvoering van de taak om te zorgen voor voldoende akoestische informatie een zonebeheerplan kan worden opgesteld. De term 'zonebeheer' is echter suggestief en incorrect, want het suggereert immers veel meer dan het waar kan maken. Als gevolg van de directe koppeling van het zonebeheerplan aan het zonebeheer wreekt zich de in paragraaf 4.2 besproken ambivalente doelstelling van het zonebeheer: gaat het uitsluitend om 'registreren en informeren', of ook om 'sturen en toetsen'? Zowel in de wet als in de toelichting daarop ontbreekt een nadere definiëring van het zonebeheerplan, de totstandkoming daarvan, het rechtskarakter van het plan, de hierin te regelen onderwerpen, alsmede de vraag naar de rechtsbescherming. Kortom, een voorbeeld van slordige wetgeving en daardoor een beoogd medicijn zonder bijbehorende bijsluiter. In de hierna volgende subparagrafen wordt hier nader op ingegaan, teneinde te trachten een antwoord op deze vragen te geven.

#### 4.4.1 Functie van het zonebeheerplan

Om te beginnen de vraag naar de functie van het zonebeheerplan. Wanneer we ons concentreren op de tekst van artikel 163 en 164 Wgh, en die lezen in hun onderlinge samenhang, blijkt dat de functie van het zonebeheerplan nadrukkelijk beperkt is tot het zorgen voor voldoende geluidsrelevante gegevens. Dit wordt bevestigd in artikel 165 en 166 Wgh, waarin de zonebeheerder de bevoegdheid krijgt om de hiervoor benodigde gegevens op te eisen. De regering merkt in de memorie van toelichting echter op dat dit een 'minimumeis' is, en stelt:

'Daarmee wordt niet uitgesloten dat het zonebeheer meer omvat. De verdere invulling van het zonebeheer is echter overgelaten aan de praktijk. Wel wordt de zonebeheerder door middel van artikel 164 de mogelijkheid geboden om een beheersplan op te stellen. In dat plan kan hij aangeven hoe hij voornemens is de beschikbare geluidruimte te verdelen. Het voordeel voor bedrijven van zo'n plan is vooral dat zij meer duidelijkheid krijgen over de beschikbare geluidruimte. Met artikel 164 wordt aangesloten op een ontwikkeling die in de praktijk al zichtbaar is. In de praktijk komt het al voor dat gebruik wordt gemaakt van een akoestisch inrichtingplan, waarin de totaal beschikbare geluidruimte wordt verdeeld.'<sup>18</sup>

Het zonebeheerplan als verdelingsinstrument, 'sturen en verdelen' in plaats van enkel 'registreren en informeren'. Hoewel dit lokale bestuurders waarschijnlijk als muziek in de oren klinkt, is deze interpretatie echter niet vertaald in de wet zelf. Dit laatste weerhield het ministerie van

18. Kamerstukken II 2004/05, 29 879, nr. 3, p. 28. Het hier door de regering gestelde vindt echter geen enkele basis in art. 163 of 164 Wgh.

VROM in de 'Handreiking Zonebeheerplan' niet om nog een paar stappen verder te gaan:

'Het zonebeheerplan dient mede als toetsingsinstrument voor het bevoegd gezag bij het nemen van beslissingen op het gebied van gronduitgifte, bouw- en sloopvergunningen, milieuvergunningen, vestiging en uitbreiding van inrichtingen en woningbouwplannen.'<sup>19</sup>

Hoewel dit soort ministeriële handreikingen aan de diverse bevoegde gezagdragers formeel geen enkele rechtskracht heeft, net zomin overigens als de memorie van toelichting, en de burger hier niet aan is gebonden, valt te verwachten dat B&W hier dankbaar gebruik van zullen maken. Dit alles neemt niet weg dat de relevante wettelijke bepalingen zo dienen te worden geïnterpreteerd dat het zonebeheerplan een registrerende en informerende, in plaats van een sturende of toetsende, functie heeft. Het feit dat de regering deze wezenlijk andere invulling 'niet heeft uitgesloten', creëert geen adequate rechtsgrond voor een gebruik dat de wettelijke kaders te buiten gaat.<sup>20</sup>

#### 4.4.2. Zonebeheerplan als beleidsregel

Inzicht in het rechtskarakter van het zonebeheerplan is zowel van belang voor de vaststellingsprocedure als voor de mogelijke rechtsbescherming. De wet zwijgt hierover echter in alle talen. Gelet op aard en functie van het zonebeheerplan komen twee mogelijke kwalificaties in aanmerking, namelijk als 'beleidsregel' of als 'plan'. Bij de beantwoording van de vraag of het zonebeheerplan als 'beleidsregel' in de zin van artikel 1:3 lid 4 juncto 4:81 Awb kan worden aangemerkt, dient te worden nagegaan in hoeverre het aan de daar genoemde criteria voldoet. Artikel 4:81 Awb bepaalt dat een bestuursorgaan tot de vaststelling van beleidsregels kan overgaan voor zover het een hem toekomende bevoegdheid betreft, dan wel dit bij wettelijk voorschrift is bepaald. Ten eerste rijst daarbij de vraag aan welke bevoegdheid het zonebeheerplan invulling zou geven. Gelet op de nadrukkelijke koppeling van het zonebeheerplan aan artikel 163 Wgh, ligt het in de rede dat dit de desbetreffende bevoegdheid is. Probleem is echter dat dit artikel weliswaar een taak oplegt, maar geen bevoegdheid schept, waardoor een daarop gebaseerde beleidsregel niet aan de orde is. Verder ligt het niet voor de hand om het technische 'instrument' zonebeheerplan als beleidsregel aan te merken in de zin van artikel 1:3 Awb, omdat het registreren van geluidsgegevens niet valt onder de daar genoemde belangenafweging, vaststelling en appreciatie van feiten of de interpretatie van wettelijke voorschriften. Het gaat ook niet vooraf aan het nemen

19. Handreiking Zonebeheerplan, ministerie van VROM, december 2006, p. 6 suggereert nota bene dat bouwvragen als zodanig aan een zonebeheerplan zouden kunnen worden getoetst. Vgl. Blankvoort, Begin en einde van zonebeheer?, Geluid (2007), p. 125, die stelt dat deze aanbevelingen goed uitvoerbaar zijn, zonder daarbij echter in te gaan op de juridische merites van het zonebeheerplan.

20. Anders: Blankvoort 2007, p. 125, die in aansluiting op de memorie van toelichting stelt dat een verdergaande invulling wel aan de praktijk kan worden overgelaten.

van enig besluit dat daarop is gebaseerd.<sup>21</sup> Ten slotte is ook tijdens de parlementaire behandeling niet gebleken dat het zonebeheerplan als beleidsregel diende te worden beschouwd van artikel 163 Wgh. Hieruit volgt dat het zonebeheerplan geen beleidsregel is die vastlegt op welke wijze het bevoegd gezag invulling wil geven aan zijn taak op grond van artikel 163 Wgh. Het is evenmin aannemelijk dat het een beleidsregel van een andere wettelijke bevoegdheid zou zijn. De 'Handreiking Zonebeheerplan' doet dit echter wel. Hierin valt namelijk te lezen:

'door het zonebeheerplan de status van beleidsregel te geven, krijgt het plan wettelijke status en biedt het meer houvast bij juridische kwesties (...) Het zonebeheerplan dient mede als toetsingsinstrument voor het bevoegd gezag bij het nemen van beslissingen op het gebied van gronduitgifte, bouw- en sloopvergunningen, milieuvergunningen, vestiging en uitbreiding van inrichtingen en woningbouwplannen. Het ligt dan ook in de rede het zonebeheerplan het karakter van een beleidsregel te geven en deze via de openbare voorbereidingsprocedure van de Algemene wet bestuursrecht [artikel 3.4 Awb] te laten vaststellen. Daarmee is het plan bindend geworden voor de opsteller van het plan.'<sup>22</sup>

Hier wordt gesuggereerd dat het zonebeheerplan als beleidsregel zou kunnen gelden voor de uitoefening van maar liefst alle bevoegdheden die ten grondslag liggen aan de daar genoemde besluiten. Deze opvatting lijkt mij echter om diverse redenen onjuist. Allereerst is het zonebeheerplan exclusief gekoppeld aan artikel 163 Wgh, dat nota bene geen enkele bevoegdheid schept. Daarnaast is het twijfelachtig of een enkele beleidsregel ertoe kan strekken om al dan niet gelijktijdig uitvoering te geven aan verschillende wettelijke bevoegdheden die allemaal hun eigen, onderling sterk verschillende toetsingskader hebben.<sup>23</sup> Ten slotte is een dergelijke verzwaring van de juridische betekenis van het zonebeheerplan in strijd met de in de wet vastgelegde functie van zonebeheer en het zonebeheerplan. Het voorgaande leidt tot de conclusie dat het zonebeheerplan in beginsel niet als beleidsregel kan worden aangemerkt.<sup>24</sup>

#### 4.4.3. Zonebeheerplan als plan

Het 'plan' is niet in de Awb op een vergelijkbare wijze gedefinieerd en gereguleerd als de beleidsregel. Desondanks is het een rechtsfiguur en een gangbare methode om door de overheid te nemen maatregelen te organise-

ren en presenteren.<sup>25</sup> Ter afbakening van het begrip 'plan' wordt hierna aangesloten bij Van Wijk/Konijnenbelt & Van Male, die het plan omschrijven als:

'Een van de mogelijke middelen om de noodzakelijke samenhang van diverse maatregelen zichtbaar te maken en de onderlinge afstemming te bereiken.'<sup>26</sup>

Plannen kunnen worden gecategoriseerd afhankelijk van hun mate van uitvoeringsgerichtheid enerzijds en gerichtheid op rechtsgevolg anderzijds. Zij zijn te onderscheiden in informatieve, indicatieve en operationele plannen. Met name de vraag of een plan al dan niet is gericht op rechtsgevolg, bepaalt of er sprake is van een besluit in de zin van artikel 1:3 lid 1 Awb. Deze benadering sluit zowel aan bij de opzet van de Awb als bij de daarop gebaseerde rechtspraak van de Afdeling. Wanneer we het zonebeheerplan hieraan toetsen, ontstaat een interessant beeld. Het zonebeheerplan, dat zijn wettelijke basis heeft in de Wet geluidhinder, is gericht op adequaat en doelmatig beheer van de geluidszone door B&W door middel van het registreren en bijhouden van relevante akoestische gegevens. Deze registratie dient ertoe bij te dragen dat het college passende en samenhangende maatregelen kan nemen om het zonebeheer effectief en efficiënt te laten zijn. Deze maatregelen zijn weliswaar niet gebaseerd op het zonebeheerplan, maar op andere privaatrechtelijke bevoegdheden. Hiermee voldoet het zonebeheerplan, volledig aan de hiervoor gegeven plandefinitie van Van Wijk/Konijnenbelt en Van Male. Het zonebeheerplan heeft een informatief karakter waar het de registratie van geluidsgegevens 'sec' betreft, die op zichzelf immers geen uitvoeringsmaatregelen behelzen. Dat zou anders kunnen worden wanneer het college, in afwijking van de tekst van de wet, maar in navolging van de regering, overgaat tot het formuleren van beleidsvoornemens. In dat geval verkrijgt het plan een indicatief karakter, omdat het dan een bepaalde beleidsrichting aangeeft, zonder dat het college zich hierop vastlegt, laat staan dat het zonebeheerplan rechten of zelfs verplichtingen in het leven roept voor burgers of bedrijven. Hieruit volgt dat het zonebeheerplan niet is gericht op rechtsgevolg, het wijzigt namelijk niets in de rechten of plichten van burgers. Ook uit de wet of de wetsgeschiedenis blijkt nergens dat de wetgever aan het zonebeheerplan rechtsgevolg zou hebben willen toedichten. Interessant is de vergelijking met het rioleringsplan op grond van artikel 4.22 Wet milieubeheer (oud).<sup>27</sup> De gemeenteraad is ingevolge dit artikel namelijk verplicht om een plan op te stellen waarin duidelijkheid dient te worden gegeven over het gemeentelijk afvalwaterbeleid in relatie tot de bestaande rioleringswerken.<sup>28</sup> De staat van onderhoud

21. Van Wijk/Konijnenbelt & Van Male, Hoofdstukken van bestuursrecht, Den Haag: Elsevier juridisch 2005, p. 222 e.v.

22. Handreiking Zonebeheerplan, ministerie van VROM, december 2006, p. 6.

23. Of te dienen als richtsnoer bij gronduitgifte, omdat het daar immers niet gaat om een 'wettelijke' bevoegdheid.

24. Vgl. J.A.M. van der Velden, De gewijzigde Wet geluidhinder, Milieu en Recht 2007, p. 336 heeft kennelijk ook zijn twijfels bij het rechtskarakter van het zonebeheerplan, hetgeen blijkt uit zijn stelling dat 'het zonebeheerplan (hooguit) een beleidsregel kan zijn'.

25. Van Wijk/Konijnenbelt & Van Male 2005, p. 240.

26. Van Wijk/Konijnenbelt & Van Male 2005, p. 238.

27. De recente wijziging van dit artikel met ingang van 1 januari 2008 doet hieraan geen afbreuk. Weliswaar is de taakstelling hierin verbreed, maar in essentie is deze ongewijzigd gebleven.

28. N.S.J. Koeman & R. Uylenburg, Tekst en Commentaar Wet milieubeheer, Deventer: Kluwer 2006, p. 60.

hiervan was namelijk dusdanig zorgwekkend geworden, dat werd gevreesd voor steeds meer incidenten en oplopende kosten. Door middel van het rioleringsplan dient het bevoegd gezag overzichten op te stellen met betrekking tot de toestand van bestaande voorzieningen, te nemen maatregelen en de financiële gevolgen daarvan. Weliswaar kennen artikel 4.23 en 4.24 Wm een regeling hoe het rioleringsplan dient te worden voorbereid, maar de wet kent aan het plan geen rechtsgevolgen toe. Uit het voorgaande blijkt dat er, naast een aantal verschillen, ook enkele opvallende overeenkomsten bestaan met het zonebeheerplan uit de Wet geluidhinder.<sup>29</sup> Zo is de functie van beide plannen om meer beleidsinzicht te krijgen door middel van de registratie van allerlei relevante milieugegevens. Verder heeft de wetgever aan beide plannen geen rechtsgevolgen toegekend. Gegeven deze overeenkomsten is het vermeldenswaard hoe de Afdeling oordeelde over de juridische status van het rioleringsplan:

‘De Afdeling overweegt dat het vaststellen van een plan als voornaamste doel heeft richting te geven aan toekomstige samenhangende beslissingen op hetzelfde bestuurlijke niveau met het oog op de doelmatigheid van het milieubeleid. Daarnaast geeft een plan aan derden inzicht in hetgeen zij van het desbetreffende bestuursorgaan in de toekomst kunnen verwachten. Het raamwerk heeft een indicatief karakter en bevat een overzicht van de voorgenomen activiteiten en de mogelijke financiële consequenties daarvan. Het raamwerk is derhalve niet op rechtsgevolg gericht. Het raamwerk is dan ook geen besluit in de zin van art. 1:3 lid 1 Awb.’<sup>30</sup>

8

Uit het voorgaande valt een aantal conclusies te trekken. Ten eerste dat het voor een plan essentieel is dat het richting geeft aan toekomstige beslissingen, gericht is op doelmatig (milieu)beleid en inzicht verschaft aan derden. Het zonebeheerplan voldoet aan al deze criteria: de te registeren geluidsgegevens dienen ertoe om het zonebeheer te optimaliseren en strekt tot het geven van richting en duidelijkheid. Daarmee is het zonebeheerplan aan te merken als ‘plan’ in de hiervoor omschreven betekenis. De tweede conclusie luidt dat het zonebeheerplan een informatief – en hooguit een indicatief – karakter heeft. Het kan daarmee vorm en inhoud geven aan de informatie die de Afdeling noodzakelijk acht ter onderbouwing van besluiten op grond van de Wet geluidhinder, namelijk

‘een schriftelijke rapportage die inzicht geeft in de nog aanwezige geluidruimte binnen de zone en in de gevolgen die de geluidsbelasting van de inrichting voor die geluidruimte zal hebben’.<sup>31</sup>

29. Een verschil met het zonebeheerplan vormt de verplichting om in het rioleringsplan de door het college voorgenomen maatregelen op te nemen. Daarnaast dient het regelmatig opnieuw te worden vastgesteld.

30. ABRvS 16 januari 2002, AB 2002/204 m.nt. Bitter. Aldus ook Van Wijk/Konijnenbelt & Van Male 2005, p. 241-242.

31. ABRvS 2 mei 2007, 200604673/1.

Dit maakt het zonebeheerplan juridisch relevant. Omdat het echter niet is gericht op rechtsgevolg, is het geen besluit in de zin van artikel 1:3 lid 1 Awb. Wel is het een ‘andere handeling’ als bedoeld in artikel 3:1 lid 2 Awb, waarop de afdelingen 3.2 tot en met 3.4 Awb derhalve van toepassing zijn.<sup>32</sup>

#### 4.4.4. Totstandkoming en rechtsbescherming

Nu meer duidelijkheid is verkregen over de juridische status van het zonebeheerplan, ontstaat er ook meer zicht op de wijze van totstandkoming en rechtsbescherming. In de Wet geluidhinder is de totstandkoming daarvan niet geregeld en wordt slechts in neutrale bewoordingen gesproken over ‘opstellen’. Het staat B&W daarmee vrij om een eigen procedurele invulling te geven aan de totstandkoming van het zonebeheerplan. Het college kan hierop de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van toepassing verklaren, maar kan ook kiezen voor een andere, bijzondere inspraakregeling. In de Wet geluidhinder zijn eveneens geen bepalingen opgenomen met betrekking tot de eventuele rechtsbescherming tegen zonebeheerplannen. Ook hier heeft het niet zijn van ‘Awb-besluit’ de nodige gevolgen. Het leidt er namelijk toe dat er geen bestuursrechtelijke rechtsbescherming tegen mogelijk is op grond van artikel 7:1 juncto 8:1 Awb, die immers uitsluitend betrekking hebben op ‘besluiten’. Ook dit hoeft niet bezwarend te zijn, omdat de burger door het plan niet wordt getroffen in zijn rechten en/of plichten. Bovendien heeft hij wel aanspraak op deze rechtsbescherming zodra een besluit wordt genomen dat wel rechtsgevolgen heeft, bijvoorbeeld bij het al dan niet verlenen van een vergunning krachtens de Wet milieubeheer of de Woningwet. Ten slotte staat, in het onwaarschijnlijke geval dat een burger desondanks toch in zijn belang zou worden getroffen, de weg open naar de burgerlijke rechter bij gebrek aan een voldoende waarborgen biedende administratiefrechtelijke rechtsgang.

## 5 Relatie tot overige milieurelevante wetgeving

Er zijn verschillende besluiten die direct of indirect kunnen raken aan de zonegrenswaarden ingevolge de Wet geluidhinder. In paragraaf 4.4.1 werd al geconstateerd dat de ‘Handreiking Zonebeheerplan’ van het ministerie van VROM om die reden suggereert om het zonebeheerplan ook te gaan gebruiken bij besluiten als het bestemmingsplan, de uitgifte van grond, de bouwvergunning, de sloopvergunning, het besluit Hogere waarden en de milieuvergunning.<sup>33</sup> Deze besluiten zijn te herleiden naar bevoegdheden krachtens respectievelijk de Wet

32. P.J.J. van Buuren & T.C. Borman, Tekst & Commentaar Algemene wet bestuursrecht, Deventer: Kluwer 2007, p. 65.

33. Ministerie van VROM, Handreiking Zonebeheerplan, december 2006, p. 6. Hierbij dient te worden opgemerkt dat het besluit Hogere waarden wordt genomen voorafgaand aan het Zonebeheerplan. Het valt dan ook niet goed in te zien hoe dit plan daarbij ten dienste kan staan.

op de Ruimtelijke Ordening, het Burgerlijk Wetboek, de Woningwet, de Wet geluidhinder en de Wet milieubeheer. Wil het zonebeheerplan echter effectief kunnen zijn op de door de regering, het ministerie van VROM en mogelijk het lokale bevoegd gezag gewenste wijze, dan is een koppeling noodzakelijk tussen de Wet geluidhinder en deze wetten. Dit is nodig omdat de hiervoor genoemde besluiten dienen te worden genomen op basis van het in de bijzondere wet vastgelegde exclusieve toetsingskader, na afweging van de daarin genoemde belangen. Zo is het bekend dat ruimtelijke en milieurechtelijke besluiten weliswaar vaak veel raakvlakken met elkaar hebben, maar dat zij langs twee – in beginsel – gescheiden sporen worden genomen. Het is dan ook om die reden dat Backes e.a. stellen dat milieukwaliteitseisen slechts kunnen doorwerken in andere besluiten voor zover die bevoegdheden daartoe ruimte laten.<sup>34</sup> Hierna zal worden onderzocht welke wettelijke koppeling er bestaat tussen het zonebeheerplan uit de Wet geluidhinder enerzijds en de hiervoor genoemde wetten anderzijds.

### 5.1 Relatie tot de Wet op de Ruimtelijke Ordening

Als eerste is er het besluit tot vaststelling of wijziging van een bestemmingsplan op grond van artikel 10 WRO. Het voornaamste en centrale criterium dat het bevoegd gezag aan de daarin op te nemen bestemmingen dient te stellen, is of dit in het belang van ‘een goede ruimtelijke ordening’ is. In beginsel behoren milieukwaliteitseisen zoals geluidsnormen niet in een bestemmingsplan te worden opgenomen.<sup>35</sup> Ter nuancering van dit uitgangspunt dient onderscheid te worden gemaakt naar directe of indirecte doorwerking van milieukwaliteitseisen.<sup>36</sup> Indirecte doorwerking in het bestemmingsplan, waarbij milieukwaliteitseisen worden vertaald naar inhoud en verdeling van bestemmingen, is toegestaan; het onverkort direct opnemen van milieukwaliteitseisen in bestemmingsplannen, de zogenoemde directe werking, in beginsel niet.<sup>37</sup> Indirecte doorwerking kan plaatsvinden door aan het bestemmingsplan een ‘bedrijvenlijst’ of ‘staat met inrichtingen- of bedrijfsactiviteiten’ toe te voegen. Op die manier kan het bevoegd gezag toch op indirecte wijze op geluidsemisatie ‘sturen’ zonder dat daarvoor geluidsnormen in het bestemmingsplan hoeven te worden opgenomen. De ingevolge artikel 41 Wgh voorgeschreven geluidzone maakt onderdeel uit van het bestemmingsplan. Dat maakt dat B&W bij zijn verdere ruimtelijke besluitvorming deze in acht heeft te nemen. De wetgever

34. Backes e.a. 2004, p. 125-127. Vgl. Van Buuren e.a. 2006, p. 406 e.v. Hierbij dient te worden opgemerkt dat de nieuwe Wro, die naar verwachting op 1 juli 2008 in werking zal treden, meer mogelijkheden laat om in het bestemmingsplan milieukwaliteitseisen op te nemen.

35. Van Zundert e.a., Tekst & Commentaar Ruimtelijk bestuursrecht, Deventer: Kluwer 2006, p. 33. Zie ook Van Buuren e.a. 2006, p. 36.

36. Backes e.a. 2004, p. 125-127.

37. In beginsel, omdat ABRvS 25 juni 2003, AB 2003, 380 de deur, onder bepaalde voorwaarden, op een kier lijkt te zetten voor directe doorwerking van milieukwaliteitseisen in bestemmingsplannen. Het is nog niet duidelijk of dit een uitzondering vormde, of dat hier sprake is van een gewijzigde opvatting.

heeft echter niet voorzien in een wettelijke koppeling met het zonebeheerplan. Dat betekent dat dit op zichzelf geen toetsingsgrond kan vormen bij het opstellen of wijzigen van bestemmingsplannen, tenzij aannemelijk is dat dit relevant is voor de ‘goede ruimtelijke ordening’. De gemeenteraad is hierbij echter geenszins gebonden aan een door het college opgesteld zonebeheerplan.

### 5.2 Relatie tot de Woningwet

Een ander soort besluit dat relevant kan zijn voor het zonebeheer, is de bouwvergunning ingevolge artikel 40 Woningwet. Het toetsingskader daarvoor wordt limitatief-imperatief gevormd door artikel 44 Woningwet, dat bepaalt dat de bouwvergunning slechts mag, maar dan ook moet worden geweigerd wanneer er sprake is van strijd met het Bouwbesluit, de Bouwverordening, het vigerende bestemmingsplan, dan wel met redelijke eisen van welstand. Het Bouwbesluit en de Bouwverordening hebben geen milieurelevante bepalingen. Ook ‘redelijke eisen van welstand’ zien hier niet op. Slechts het bestemmingsplan kan tot op zekere hoogte bepalingen bevatten die akoestisch relevant zijn. Dat neemt echter niet weg dat de wetgever geen koppeling tot stand heeft gebracht tussen het toetsingskader krachtens artikel 44 Woningwet en het zonebeheerplan uit de Wet geluidhinder. Op grond hiervan kan de enkele strijdigheid met het zonebeheerplan dan ook geen grond vormen voor de weigering van de bouwvergunning. Dat wordt mogelijk pas anders wanneer het zonebeheerplan wordt geïncorporeerd in het bestemmingsplan, en dan nog uitsluitend voor zover eventuele geluidsnormen indirect doorwerken door middel van een ‘bedrijvenlijst’.

### 5.3 Relatie tot het Burgerlijk Wetboek

Het derde milieurelevante ‘besluit’ is civielrechtelijk van aard. In het geval de gemeente eigenaresse is van de grond, is het niet denkbeeldig dat zij geluidsbepurende voorwaarden aan de verkoop wil verbinden. Wanneer de grond bestemd is voor de vestiging van een zogenoemde ‘grote lawaaimaker’ als bedoeld in artikel 2.4 IVB, kan ook deze privaatrechtelijke rechtshandeling later, door middel van een milieuvergunning, gevolgen gaan krijgen voor de hoeveelheid geluid binnen de zone. De Hoge Raad oordeelde al in 1991 dat dit in beginsel geen onaanvaardbare doorkruising is van het publiekrechtelijke bestemmingsplan.<sup>38</sup> Weliswaar ging het daar om de privaatrechtelijke toestemming voor de gebruikswijziging van bedrijfsruimte, maar dezelfde argumentatie is ook toepasbaar op het verbinden van geluidsnormen of -maatregelen aan de overeenkomst. Er staat de gemeente dan ook niets in de weg om van de koper van het perceel te verlangen dat deze zich conformeert aan eventuele bepalingen uit het zonebeheerplan, zolang daarbij ook de algemene beginselen van behoorlijk bestuur in acht worden genomen.

38. HR 8 juli 1991, AB 1991, 659; Van Zundert e.a. 2006, p. 36.

#### 5.4 Relatie tot de Wet milieubeheer

Het vierde en laatste besluit betreft de vergunningverlening krachtens de Wet milieubeheer (Wm). Zoals in paragraaf 3.2 al werd aangegeven, dient het bevoegd gezag op grond van artikel 8.10 lid 2 sub b Wm na te gaan of met de verlening van de vergunning de grenswaarden van artikel 8.8 lid 3 sub a Wm worden overschreden. Deze geluidsgrenswaarden zijn limitatief vastgesteld in de relevante artikelen uit de Wet geluidhinder.<sup>39</sup> Andere geluidsnormen, al dan niet vastgelegd in een zonebeheerplan, zijn voor de vergunningverlening niet relevant, omdat de daarvoor noodzakelijke koppeling met het toetsingskader uit de Wet milieubeheer ontbreekt. Zou het dan in geval van strijdigheid met het zonebeheerplan mogelijk zijn om de gevraagde vergunning te weigeren op grond van artikel 8.10 lid 1 Wm, omdat verlening niet in het belang van de bescherming van het milieu zou zijn? Het zonebeheerplan wordt dan beschouwd als concretisering van het belang van het (akoestisch) milieu. Een dergelijke uitwerking stuit echter op grote bezwaren. Het eerste bezwaar is dat daarmee een invulling en gewicht aan het zonebeheerplan wordt gegeven dat het in de wet niet heeft gekregen. Het tweede bezwaar is dat het akoestisch milieubelang al is uitgewerkt in de normering die in de Wet geluidhinder is opgenomen. De daarin opgenomen normen vormen naar hun aard het exclusieve toetsingskader, dat concurrerende normstellingen door lagere overheden niet verraagt.<sup>40</sup> Het derde bezwaar is dat een dergelijke benadering een sluiproute vormt om het wettelijk systeem uit artikel 8.8 lid 3 Wm en de Wet geluidhinder te omzeilen. Daarmee wordt de deur wagenwijd opengezet om allerlei lokale buitenwettelijke normeringen een rol in de besluitvorming te laten spelen zonder dat hiervoor de vereiste wettelijke basis bestaat.

#### 5.5 Conclusie

Uit het voorgaande blijkt dat het zonebeheerplan niet is verankerd in andere akoestisch relevante wetten. Dat heeft tot gevolg dat het niet rechtstreeks kan worden betrokken bij besluitvorming krachtens de desbetreffende wetten. Slechts via de privaatrechtelijke weg en ten dele via het bestemmingsplan kan het als 'toetsingsinstrument' fungeren. Voor een dergelijk gebruik bij de verlening van milieuvergunningen ontbreekt echter elke wettelijke basis.<sup>41</sup> Het is dan ook kwalijk dat het ministerie van VROM suggereert dat dit wel zou kunnen.

39. Dit laat onverlet de bevoegdheid van B&W om te besluiten tot hogere grenswaarden op grond van art. 110a Wgh.

40. ABRvS 10 mei 2006 (200505054/1), waarin de Afdeling oordeelde: 'het belang van het milieu wordt immers reeds beschermd doordat krachtens de Wet geluidhinder een zonegrens – met daaraan gekoppeld zonegrenswaarden – is vastgesteld die niet mag worden overschreden'.

41. Vgl. Van der Velden 2007, p. 336, die sterk neigt naar een gelijklopende conclusie.

## 6 'Hoe dichterbij Dordt, hoe stiller het wordt?'

### 6.1 Inleiding

Niet zo lang geleden werd de automobilist die via de A16 Dordrecht passeerde, daar vriendelijk onthaald met borden waarop stond te lezen: 'Hoe dichterbij Dordt, hoe groener het wordt'. Wat deze voorbijganger niet wist, was dat het wellicht fraai groen was in Dordrecht, maar dat het achter het Dordse struweel bepaald niet stil is. Binnen de gemeentegrenzen herbergt de stad namelijk een aantal industrieterreinen waarop bedrijven zijn gevestigd die kwalificeren als 'grote lawaaimaker' in de zin van artikel 2.4 IVB. Een aantal van deze industrieterreinen is problematisch omdat er geen uitbreiding meer mogelijk is, aangezien de omliggende geluidszone akoestisch vol zit. Dergelijk problematisch zelfs dat de staatssecretaris van VROM in zijn brief aan de Tweede Kamer over industriële geluidsproblematiek specifiek naar deze situatie verwees.<sup>42</sup> Dordrecht heeft als een van de eerste gemeenten in Nederland een zonebeheerplan opgesteld. Hierna zal worden geschetst hoe dit plan er op hoofdlijnen uitziet, waarbij met name zal worden ingegaan op zijn totstandkoming, juridische status, doelstelling en systematiek. Daarbij zal worden getoetst hoe deze uitwerking zich verhoudt tot artikel 164 Wgh in samenhang met andere relevante wetgeving, met name de Wet milieubeheer.

### 6.2 Schets van het zonebeheerplan Groote Lindt/Dordt-West

Het zonebeheerplan heeft betrekking op het industrieterrein 'Groote Lindt/Dordt-West', dat is gelegen aan weerszijden van de Oude Maas. Het terrein is vanwege de daar gevestigde 'grote lawaaimakers' gezoneerd. Het is problematisch omdat alle beschikbare geluidruimte reeds door de gevestigde bedrijven wordt gebruikt, hetgeen nieuwe ontwikkelingen belemmerde.<sup>43</sup> De zonegrens loopt niet alleen door Dordrecht, maar ook door Zwijndrecht en Binnenmaas. Op deze zonegrens mag de totale geluidsproductie niet meer dan 50 dB(A) bedragen. De in het zonebeheerplan genoemde doelstellingen zijn (1) het geven van informatie over de beschikbare en de te beheren geluidruimte, (2) het toedelen van de nog beschikbare geluidruimte, naast (3) het bewaken van de vastgestelde grens.<sup>44</sup> Uit de toelichting blijkt dat het zonebeheerplan in de eerste plaats wordt beschouwd als hulpmiddel bij het toetsen van vergunningen aan grenswaarden van de Wgh. Daarnaast zal het worden gebruikt om beschikbare geluidruimte te verdelen. Het zonebeheerplan fungeert dan ook primair als toetsingsinstrument bij aanvragen milieuvergunningen en secundair als verdelingsinstru-

42. Kamerstukken II 2004/05, 29 879, nr. 9, p. 2.

43. Het belang dat de gemeente Dordrecht aan het zonebeheerplan hecht, blijkt uit het persbericht dat is te vinden op <<http://cms.dordrecht.nl/dordt?waxtrapp=eoaztEsHaKnPvBjBChBavvWntvW>>.

44. Art. 3 Deel II Zonebeheerplan Groote Lindt/Dordt-West.



ment. Registratie en beheer komt pas op de derde en laatste plaats. De beschikbare geluidruimte wordt vergroot door gebruik te maken van de redelijke sommatie van 2 dB(A).<sup>45</sup> Daarnaast worden op grond van artikel 110a Wgh ook de zonegrenswaarden tijdelijk verhoogd met 2 dB(A).<sup>46</sup> Het bevat tevens een zogeheten 'geluidverdeelplan', dat de verdeling bepaalt van de toegestane geluidruimte per deelgebied van het industrieterrein.<sup>47</sup> Ten slotte bevat het nadere bepalingen ten behoeve van AMvB-inrichtingen en bedrijfsverzamelgebouwen.<sup>48</sup>

### 6.3 Wettelijk kader

Het zonebeheerplan wordt beschouwd als beleidsregels die bepalingen bevatten die zijn gebaseerd op artikel 164 Wgh.<sup>49</sup> Het is door B&W van Dordrecht vastgesteld in overleg met de overige betrokken overheden, te weten de gemeenten Zwijndrecht en Binnenmaas, alsook met de provincie Zuid-Holland.<sup>50</sup> Het wettelijk kader voor het – beoogde gebruik van het – plan ziet het college naast artikel 163 en 164 Wgh ook in artikel 8.8 juncto 8.10 Wm. Daarnaast baseert het zich ook op de 'Handreiking industrielawaai en vergunningverlening' uit 1998.<sup>51</sup> Het college wil het zonebeheerplan, waarvan het geluidverdeelplan een belangrijk onderdeel vormt, op diverse manieren gaan hanteren bij de vergunningverlening ingevolge de Wet milieubeheer. Allereerst wil het gemeentelijke beleidsplannen als te verwachten ontwikkelingen bij het geluidverdeelplan betrekken. Daarnaast dient via het gemeentelijke milieubeleidsplan op indirecte wijze rekening te worden gehouden met het zonebeheerplan. Indirect, omdat het milieubeleidsplan stelt dat voor gezonde industrieterreinen een plan van aanpak dient te komen om fysieke en geluidruimte met elkaar in evenwicht te brengen. Het nieuwe zonebeheerplan maakt hiermee nog niet automatisch deel uit van het milieubeleidsplan, omdat de noodzakelijke koppeling tussen het milieubeleidsplan en het zonebeheerplan ontbreekt. Enigszins cryptisch is ten slotte de formulering dat uit artikel 8.10 Wm volgt dat een vergunning *kan* worden geweigerd indien die niet in overstemming is met artikel 8.8 Wm. Dit is ook merkwaardig omdat het bevoegd gezag hier geen eigen beslissingsruimte heeft, aangezien de wetgever in artikel 8.10 Wm heeft bepaald dat een milieuvergunning móet worden geweigerd indien grenswaarden zoals vermeld in artikel 8.8 lid 3 Wm worden overschreden. Een strikt gebonden beslissing derhalve.

45. Art. 3 lid b Deel II Zonebeheerplan Groote Lindt/Dordt-West.

46. Art. 3 lid c Deel II Zonebeheerplan Groote Lindt/Dordt-West.

47. Art. 4 Deel II Zonebeheerplan Groote Lindt/Dordt-West.

48. Art. 5-6 Deel II Zonebeheerplan Groote Lindt/Dordt-West.

49. Preambule, Deel II Zonebeheerplan Groote Lindt/Dordt-West.

50. Art. 2 Deel II Zonebeheerplan Groote Lindt/Dordt-West. Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland zijn het bevoegde gezag voor de verlening van vergunningen krachtens de Wet milieubeheer voor enkele 'provinciale inrichtingen'.

51. <<http://www.infomil.nl/contents/pages/25537handreikingindustrie%20lawaai%20vergunningverlening.pdf>>. Het ministerie van VROM heeft aangekondigd dat in de loop van 2008 een nieuwe Handreiking zal worden gepubliceerd.

### 4.6.4 Verdeling geluidruimte

Het verdelen van geluidruimte is de primaire functie van het zonebeheerplan. Artikel 4 Deel II Zonebeheerplan schrijft voor hoe dit dient te gebeuren. Allereerst is er een zogeheten 'geluidverdeelplan', dat het industrieterrein in deelgebieden onderverdeelt, waarna vervolgens per deelgebied de toegestane geluidruimte wordt vastgesteld. De optelsom hiervan dient ervoor te zorgen dat de zonegrenswaarden niet worden overschreden. Op deze wijze wordt de totale beschikbare geluidruimte over het terrein verdeeld. Het geluidverdeelplan moet ertoe leiden dat er weer nieuwe geluidruimte ontstaat met inachtneming van de wettelijke 50 dB(A)-contour. Centrale rol hierin speelt de 'indicatieve emissiekaart', waarop het industrieterrein in zeventien deelgebieden is onderverdeeld met daarop een indicatie van de per deelgebied beschikbare geluidruimte. In de toelichting hierop stelt het college dat daarmee komt vast te liggen 'welke maximaal beschikbare hoeveelheid geluidruimte per perceel beschikbaar is'. Het college wil dit gaan gebruiken om aanvragen voor verlening en wijziging van vergunningen op grond van de Wet milieubeheer te gaan toetsen.

### 6.5 Toetsing aanvragen Wm-vergunning

Het sturende karakter krijgt invulling in artikel 5 lid b Deel II Beleidsregels. Hierin wordt namelijk bepaald dat aanvragen voor verlening en wijziging van vergunningen op grond van de Wet milieubeheer aan diverse criteria worden getoetst, te weten: (1) het beginsel van beste beschikbare technieken, (2) het geluidverdeelplan en (3) de zonegrens. Met betrekking tot het geluidverdeelplan wordt bepaald dat indien de benodigde geluidruimte de in het deelgebied toegestane geluidruimte overschrijdt, de vergunning kan worden geweigerd. Daarbij bepaalt lid c van dit artikel dat ten tijde van het van kracht worden van het zonebeheerplan bestaande geluidrechten zullen blijven gerespecteerd. Deze bepalingen vormen het hart van het nieuwe zonebeheerplan. In de toelichting wordt nog een aantal aanvullende opmerkingen hierbij geplaatst. Allereerst met betrekking tot de beste beschikbare technieken dat het bevoegd gezag een zekere beoordelingsvrijheid toekomt. Ten tweede dat uiteindelijk, na toetsing aan het geluidverdeelplan, wordt getoetst aan de zonegrens. Wanneer de zonegrens nieuwe activiteiten niet toestaat, moet een dergelijke activiteit worden geweigerd.

### 6.6 Beoordeling van het Dordtse zonebeheerplan

Allereerst heeft de gemeente Dordrecht maximaal gebruikgemaakt van alle mogelijkheden die de nieuwe Wet geluidhinder biedt. Zo heeft zij niet alleen een zonebeheerplan opgesteld, maar daarnaast tevens gebruikgemaakt van de mogelijkheid van de 'redelijke sommatie' naast de tijdelijke verhoging van de zonegrenswaarde. De wijze van totstandkoming van het zonebeheerplan, namelijk door middel van het toepasselijk verklaren van afdeling 3.4 Awb, wordt mogelijk gemaakt door dit te kwalificeren als 'beleidsregel' ter uitvoering van artikel 164 Wgh. Dit is echter onjuist nu dit artikel slechts

de bevoegdheid schept tot het vaststellen van een zonebeheerplan. In casu is er geen sprake van een 'besluit' in de zin van de Awb, omdat het niet is gericht op rechtsgevolg. Het gebiedsverdeelplan heeft immers slechts een 'indicatief karakter'. Hoe zeer het ook een richtsnoer moge zijn voor het college, burgers kunnen hieraan geen rechten ontleen, laat staan op basis daarvan plichten krijgen opgelegd. Verder heeft het college ervoor gekozen om bij de totstandkoming van het zonebeheerplan inspraak te verlenen door het van toepassing verklaren van afdeling 3.4 Awb. Het Dordtse zonebeheerplan is vooral bedoeld om te worden gebruikt bij de toetsing in het kader van artikel 8.8 en 8.10 Wm. Dat het niet mogelijk en ook niet wenselijk is om de bevoegdheid op grond van artikel 164 Wgh te gaan gebruiken als pseudobeleidsregel<sup>52</sup> bij het toepassen van een bevoegdheid uit de Wet milieubeheer, is reeds uiteengezet in paragraaf 5.4. De indicatieve akoestische deelgebiedswaarden uit het geluidverdeelplan zijn geen grenswaarden als bedoeld in artikel 8.10 Wm.<sup>53</sup> Het besluit om een milieuvergunning te weigeren omdat daarmee de deelgebiedswaarden worden over- of onderschreden zonder dat tevens sprake is van overschrijding van de grenswaarden op de zonegrens, zal dan ook geen stand kunnen houden bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Dat geldt ook voor besluiten die de andere betrokken overheden op dit punt nemen. Hoe zeer andere bevoegde gezagen ook 'betrokken' zijn geweest bij de vaststelling van het zonebeheerplan, dat maakt nog niet dat zij in strijd mogen handelen met andere wettelijke kaders. Kortom, het college geeft aan het zonebeheerplan een juridische status en gewicht die geen enkele grondslag vinden in artikel 164 Wgh en/of de Wet milieubeheer. Deze overwaarding is het waarschijnlijke gevolg van hetgeen het college ermee wil bereiken, namelijk sturen in plaats van enkel registreren. Aan deze laatstgenoemde wettelijke taak besteedt het zonebeheerplan dan ook opmerkelijk weinig aandacht. De focus is vooral gericht op het verdelen van geluidruimte en het toetsen van aanvragen voor vergunningen in het kader van de Wet milieubeheer. Dit gebeurt op instigatie van de Handreiking van VROM. Daarmee handelt het college in strijd met de functie van het zonebeheerplan zoals die is verankerd in artikel 163 juncto 164 Wgh. Het suggereert ten onrechte, waarschijnlijk ingegeven door beleidsdoelstellingen en -verwachtingen, dat het zonebeheerplan een probaat middel zou zijn om industriële geluidsproblemen op te lossen.

12

52. Pseudobeleidsregel, omdat het zonebeheerplan weliswaar geen beleidsregel is in de zin van de Awb, maar dat het door het bevoegd gezag wel als zodanig wordt beoogd en voorgesteld.

53. Zie ook Van der Velden 2007, p. 336.

## 7 Conclusies en aanbevelingen

Met de nieuwe Wet geluidhinder is de mogelijkheid gecreëerd om een zonebeheerplan op te stellen. De wettelijke functie hiervan is om voldoende informatie beschikbaar te hebben over geluidruimte binnen de zone. Het zonebeheerplan is geen besluit of beleidsregel in de zin van de Awb, maar hooguit een indicatief plan dat niet is gericht op rechtsgevolg. Gebruikmakend van de door de regering gecreëerde onduidelijkheid, willen het ministerie van VROM en lagere overheden echter meer en anders. Zij willen het zonebeheerplan gebruiken om hiermee industriële akoestische ontwikkelingen te sturen en toetsen. Dit is niet alleen in strijd met de Wet geluidhinder, maar ook met de imperatieve toetsingskaders uit bijzondere wetten zoals de Wet milieubeheer. Bedrijven lopen hierdoor het risico dat de aangevraagde milieuvergunning straks wordt geweigerd zonder dat hiervoor een wettelijke grondslag bestaat. Het verdient dan ook aanbeveling om ingeval deze lokale invulling door de wetgever zou worden gesteund, de wetgeving daar dan ook op aan te passen. Zolang dit niet gebeurt, dienen lokale overheden echter genoegen te nemen met een minder ambitieus gebruik van het zonebeheerplan. Ook in het laatste geval is het wenselijk dat de wetgever het zonebeheerplan verder uitwerkt ten aanzien van inhoud, doelstelling, rechtskarakter, procedure en rechtsbescherming. Het huidige zonebeheerplan heeft voorsnog geen werkzame bestanddelen, en is derhalve geen wondermiddel, maar slechts een placebo zonder wettelijke bijsluiter. ■