

# Milieuzonering in het omgevingsplan

– Mr. dr. D. Korsse<sup>1</sup>

## 1. Inleiding

Een jaar na de inwerkingtreding van de Omgevingswet zijn veel gemeenten hard aan het werk met het opstellen van hun omgevingsplan. De eerste omgevingsplanwijzigingen hebben plaatsgevonden. In de inhoud van die wijzigingen is nog geen duidelijke lijn te herkennen. De praktijk is nog zoekende naar de manier waarop een omgevingsplan het beste kan worden vormgegeven. De staalkaarten en het Handboek ‘Opstellen Omgevingsplan’ van de VNG geven de praktijk kennelijk nog onvoldoende houvast.<sup>2</sup> De voortdurende haperingen en belemmeringen in het digitaal stelsel<sup>3</sup>, het ontbreken van praktijkervaringen en het gebrek aan jurisprudentie helpen ook niet mee.

De VNG probeert gemeenten te helpen bij hun zoektocht door handreikingen op te stellen voor verschillende onderwerpen die in het omgevingsplan moeten worden geadresseerd. Het meest recente voorbeeld hiervan is de handreiking ‘Activiteiten en milieuzonering’ (hierna: de handreiking).<sup>4</sup> In de handreiking is een nieuwe systematiek neergelegd die in het omgevingsplan kan worden gebruikt om milieugebruiksruimte voor bedrijven te reserveren. Daarmee wordt gewaarborgd dat die bedrijven zich kunnen vestigen, zonder dat dit ten koste gaat van de aanvaardbare omgevingskwaliteit ter plaatse van (potentiële) milieugevoelige activiteiten, waaronder woningen. De handreiking vervangt hiermee de systematiek van milieuzonering

die is neergelegd in de handreiking ‘Bedrijven en milieuzonering’ uit 2009 (hierna: de VNG-brochure).

In deze bijdrage wordt de nieuwe systematiek van de milieuzonering in de handreiking afgezet tegen het systeem van milieuzonering in de VNG-brochure en wordt hierop gereflecteerd vanuit de optiek van het omgevingsplan. Daartoe wordt eerst beschreven hoe de milieuzonering op grond van de VNG-brochure wordt vormgegeven (onder 2) en welke redenen in de handreiking worden gegeven om die systematiek te herzien (onder 3). Na een beschrijving van de milieuzonering ‘nieuwe stijl’ op grond van de handreiking (onder 4) wordt nagegaan welke gevolgen deze nieuwe milieuzonering met zich brengt voor de vormgeving, de wijziging en de ontsluiting van het omgevingsplan (onder 5). Ik sluit af met een conclusie (onder 6).

De behandeling van dit onderwerp wordt enigszins bemoeilijkt doordat de juridische systematiek van de relevante onderwerpen met de inwerkingtreding van de Omgevingswet ingrijpend is gewijzigd. Daarbij is de bijbehorende terminologie aangepast of heeft die een andere betekenis gekregen. Al voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet bevond milieuzonering zich op het grensvlak van het ruimtelijke ordeningsrecht en het milieurecht. Wat betreft de ruimtelijke ordening is de norm ‘een goede ruimtelijke ordening’ onder de Omgevingswet vervangen door een ‘evenwichtige toedeling van functies aan locaties’. Bovendien worden geen bestemmingen meer toegedeeld aan gronden, maar regels gesteld over activiteiten.<sup>5</sup> In het milieuspoor wordt het ijkpunt niet langer gevormd door het inrichtingenbegrip, maar door het begrip milieubelastende activiteiten. Daarnaast is een deel van milieunormen die voorheen waren opgenomen in het Activiteitenbesluit milieubeheer via het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) en de bruidsschat overgeheveld naar het omgevingsplan.

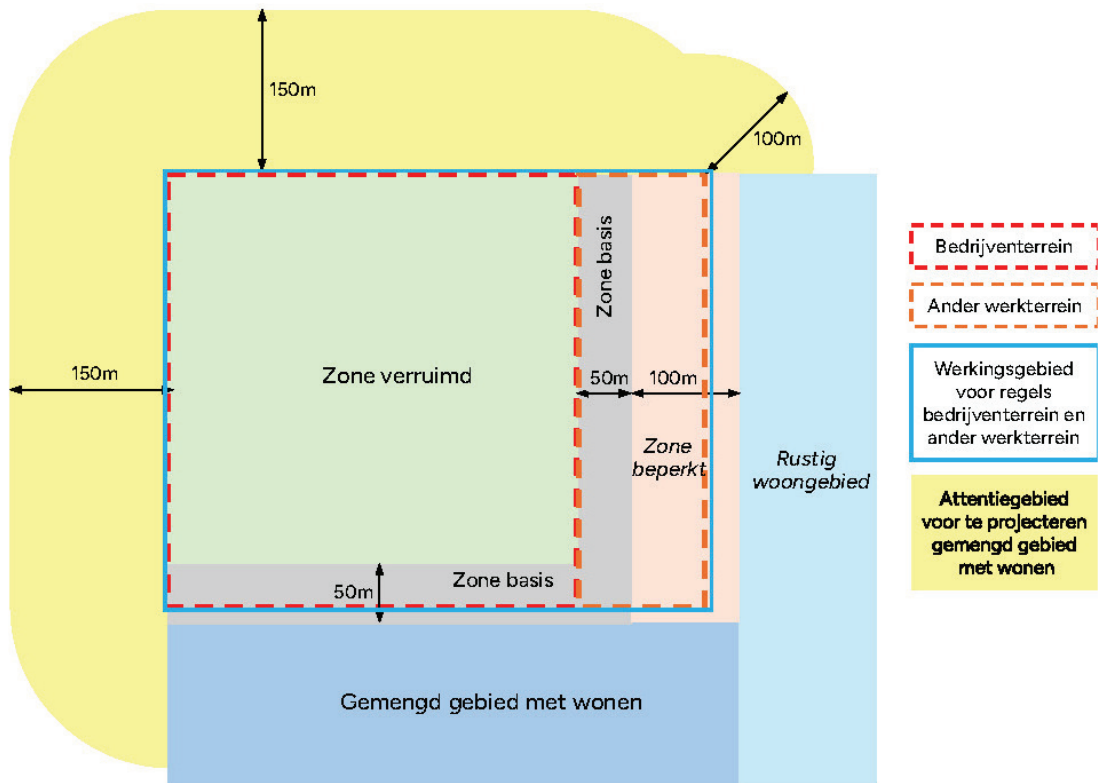
<sup>1</sup> Daan Korsse is advocaat bij RNMW advocaten in Almelo.

<sup>2</sup> Meer uitgebreid hierover D. Korsse, ‘De structuur van het omgevingsplan’, *TBR* 2023/130.

<sup>3</sup> Zo is het nog altijd niet mogelijk om meerdere wijzigingen van het omgevingsplan tegelijkertijd in procedure te brengen. Zie daarover A.G.A. Nijmeijer, ‘Samenloop van wijzigingsbesluiten: achilleshiel in de uitvoeringspraktijk van het omgevingsplan’, *TBR* 2023/131. Dit betekent dat niet tegelijkertijd aan verschillende onderdelen van het plan kan worden gewerkt en zorgt dus voor vertraging. Zie over de stand van zaken van de ontwikkeling van het digitaal stelsel verder de rapportage ‘Indringend Ketentesten (IKT) Fase 9’ van het Programma Aan de slag met de Omgevingswet van september 2024. Daarin wordt geconcludeerd dat de planketen zonder de Tijdelijke Alternatieve Maatregel (TAM-IMRO) nog niet voldoende functioneert. De rapportage is te raadplegen via <[www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2024/09/30/rapportage-indringend-ketentesten-ikt-fase-9](http://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2024/09/30/rapportage-indringend-ketentesten-ikt-fase-9)>.

<sup>4</sup> Te raadplegen via <[vng.nl/publicaties/vng-handreiking-activiteiten-en-milieuzonering](http://vng.nl/publicaties/vng-handreiking-activiteiten-en-milieuzonering)>.

<sup>5</sup> Over de structurering van het omgevingsplan in het licht van de nieuwe digitale standaard uitgebreid J. van der Velde, ‘Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO). Over de plaats van digitalisering in de Omgevingswet’, *TBR* 2019/74; J. Struiksma, ‘Van bestemmingen naar werkingsgebieden, bevalt dat?’, *TBR* 2020/129; J. Struiksma, ‘The devil is in the detail. Waarom de eenheidsambitie van DSO faalt’, *TBR* 2021/104 en D. Korsse, ‘Eisen aan het DSO voor een goede ontsluiting van het omgevingsplan’, *TBR* 2023/14.



Figuur 5.8 attentiegebied voor rustig woongebied

Illustratie uit VNG handreiking Activiteiten en milieuzonering, p. 30

Dat heeft tot gevolg dat een onderscheid moet worden gemaakt tussen milieubelastende activiteiten in de zin van het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) en de milieuhinderlijke activiteiten waarop het omgevingsplan betrekking heeft.<sup>6</sup>

Een korte verduidelijking van de terminologie die in deze bijdrage wordt gehanteerd is daarom op zijn plaats. Om spraakverwarring te voorkomen, zal niet worden gesproken van milieubelastende activiteiten of milieuhinderlijke activiteiten, maar simpelweg over ‘bedrijven’.<sup>7</sup> Een bedrijf kan milieubelastende activiteiten omvatten als bedoeld in het Bal, maar dat hoeft niet. Met het oog op de eenvoud zullen milieugevoelige activiteiten worden aangeduid als ‘woningen’.<sup>8</sup> Daarnaast wordt in deze bijdrage een onderscheid gemaakt tussen ‘milieunormen’ en de ‘toedeling van gebruiksdoeleinden’ of ‘gebruikstitels’. Hiermee wordt beoogd om een onderscheid te maken tussen enerzijds de regels in het omgevingsplan die gaan over de milieuhinder die een bedrijf mag veroorzaken door de emissie

of de immissie van geluid, geur, stof en gevaar (milieunormen), en anderzijds de regels in het omgevingsplan waarmee wordt voorzien in de vestiging van bedrijven op een locatie en de regulering van de aard van de bedrijvigheid (toedeling van een gebruiksdoeleinde). De Omgevingswet maakt dit onderscheid niet. Beide type regels zijn regels over activiteiten als bedoeld in artikel 4.1 lid 1 Ow en zijn in zoverre in juridische zin gelijk. De milieunormen in het omgevingsplan hebben qua opzet en doelstelling echter een wezenlijk ander karakter dan gebruiksdoeleinden. Zoals zal blijken, zijn beide typen regels nodig om te voorzien in de ontwikkeling van een bedrijventerrein. Tot slot: waar in deze bijdrage wordt gesproken over het ‘milieuspoor’ wordt niet bedoeld op de normen in het Bal, maar op de normen in het omgevingsplan die de milieuhinder van activiteiten reguleren. Hiermee wordt tot uitdrukking gebracht dat dergelijke normen zich onderscheiden van de gebruiksdoeleinden die in het omgevingsplan worden opgenomen en die onder de Wro deel uitmaken van bestemmingen.

<sup>6</sup> Hierover onder meer A.G.A. Nijmeijer, ‘Milieubelastende activiteiten in de bruidsschat: de ene milieubelastende activiteit is de andere niet’, *Men R* 2021/35.

<sup>7</sup> Het is weliswaar denkbaar dat milieuzonering wordt toegepast op andere activiteiten dan bedrijvigheid, maar in de meeste gevallen zal de milieuzonering betrekking hebben op bedrijventerreinen.

<sup>8</sup> Ook andere gebouwen en terreinen kunnen, afhankelijk van de betrokken norm, een milieugevoelig karakter hebben, bijvoorbeeld kinderdagopvang, ziekenhuizen en zelfs bedrijfsgebouwen.

## 2. Milieuzonering oude stijl

Bij milieuzonering staat de vraag centraal hoe bedrijven en woningen ten opzichte van elkaar worden gesitueerd.<sup>9</sup> Het doel van milieuzonering is dat nieuwe bedrijven een passende locatie in de

<sup>9</sup> VNG-brochure, p. 12.

nabijheid van woningen krijgen en dat nieuwe woningen op een verantwoorde afstand van bedrijven worden gesitueerd. Daarmee worden enerzijds hinder en gevaar voor woningen beperkt en een goed woon- en leefklimaat ter plaatse van die woningen gewaarborgd. Anderzijds zorgt milieuzonering ervoor dat bedrijven voldoende zekerheid hebben dat zij hun activiteiten kunnen uitvoeren en voortzetten onder voorwaarden die voor de fysieke leefomgeving aanvaardbaar zijn.<sup>10</sup>

Het middel dat voor milieuzonering wordt ingezet, is afstand. Aan de VNG-brochure ligt de gedachte ten grondslag dat de milieubelasting van bedrijven, bestaande uit geluid, geur, gevaar en stof, afneemt naarmate de afstand tot de bron toeneemt. Dat betekent dat een aanvaardbare omgevingskwaliteit ter plaatse van milieugevoelige activiteiten kan worden gewaarborgd door voldoende afstand aan te houden tot bedrijvigheid. Zo kan een installatie op een dak van een bedrijf voor geluidsoverlast zorgen op een naastgelegen perceel, maar zal die installatie twee straten verder niet of minder goed hoorbaar zijn, of worden overstemd door het omgevingsgeluid. Wat in een concreet geval een ‘voldoende’ afstand is, hangt af van het type bronnen op het bedrijf en de omvang van het gevaar en de emissie van geluid, geur en stof die door de bedrijfsactiviteiten wordt veroorzaakt. Hoe harder het geluid dat de installatie op het dak van het bedrijf produceert, des te groter de afstand is waarbinnen die installatie hoorbaar is. De afstand tussen een bedrijf en een woning kan worden bereikt door uitwaarts en inwaarts te zonereren. Bij uitwaartse zonering wordt gezoneerd vanuit het bedrijventerrein. De afstand wordt gemeten vanaf de rand van het bedrijventerrein tot aan de dichtstbijzijnde woning. Bij inwaartse zonering vormt de locatie van de woningen het vertrekpunt. De afstand wordt gemeten vanaf de woningen tot aan het bedrijfspceel. Hoe dieper het bedrijf op het bedrijventerrein ligt, des te groter de afstand tot de omliggende woningen en des te groter de milieuhinder mag zijn die het bedrijf veroorzaakt.<sup>11</sup>

De VNG-brochure bevat twee bouwstenen om milieuzonering vorm te geven. In de eerste plaats zijn in de VNG-brochure richtafstandenlijsten opgenomen. Die lijsten bevatten een opsomming van typen bedrijven. Die typen bedrijven worden alle gekoppeld aan een richtafstand. De richtafstand is bepaald op basis van de omvang van de hinder als gevolg van geur, stof, geluid en gevaar die het desbetreffende type bedrijf in de regel veroorzaakt. Zo bevatten de richtafstandenlijsten de categorie ‘reparatie- en servicebedrijven voor auto’s en motor-

fietsen’, waaraan een richtafstand is gekoppeld van 30 meter voor geluid en 10 meter voor de aspecten geur, stof en gevaar. Op basis van de grootste richtafstand worden de bedrijven ook gekoppeld aan een milieucategorie. Hoe groter de richtafstand, des te zwaarder de milieucategorie.<sup>12</sup> De categorie ‘reparatie- en servicebedrijven voor auto’s en motorfietsen’ behoort vanwege de richtafstand van 30 meter voor geluid bijvoorbeeld tot milieucategorie 2. De tweede bouwsteen uit de VNG-brochure is het onderscheid tussen een rustige woonwijk / rustig buitengebied en een gemengd gebied.<sup>13</sup> De combinatie van deze bouwstenen resulteert in relatief eenvoudige vuistregels voor het bepalen van de afstand die in een concreet geval moet worden aangehouden tussen bedrijven en woningen. Die afstand kan worden bepaald op grond van de lijsten met richtafstanden, waarin het beoogde bedrijf kan worden teruggevonden. De relevante afstand kan vervolgens met één stap worden verlaagd als sprake is van gemengd gebied. Zo hoeft voor een reparatie- en servicebedrijf voor auto’s en motorfietsen binnen gemengd gebied geen 30 meter, maar 10 meter te worden aangehouden tot woningen.

Bij milieuzonering op grond van de VNG-brochure is sprake van twee opeenvolgende fasen, te weten het opstellen van een planregeling en de beoordeling van de toelaatbaarheid van een concrete activiteit.<sup>14</sup> In de *planfase* wordt een regeling vastgesteld waarin een locatie wordt aangewezen voor bedrijven en/of voor woningbouw in de nabijheid van bedrijven. In de *projectfase* wordt beoordeeld of het bedrijf zich op een locatie kan vestigen of dat de woning kan worden gebouwd.

In de planfase krijgt de milieuzonering op basis van de VNG-brochure vorm door een bedrijventerrein in het plan onder te verdelen in verschillende zones met een eigen maximale milieucategorie. Onder de Wet ruimtelijke ordening (Wro) gebeurde dit door op de verbeelding van het bestemmingsplan aanduidingen op te nemen, waarmee werd aangegeven welke milieucategorie ten hoogste op de locatie was toegestaan. Zo kunnen de percelen op een bedrij-

<sup>12</sup> VNG-brochure, p. 28.

<sup>13</sup> Een rustige woonwijk is een woonwijk die is ingericht volgens het principe van functiescheiding. Afgezien van wijkgebonden voorzieningen komen vrijwel geen andere functies (zoals bedrijven of kantoren) voor. Langs de randen (in de overgang naar mogelijke bedrijfsfuncties) is weinig verstoring door verkeer. Een vergelijkbaar omgevingstype qua aanvaardbare milieubelasting is een rustig buitengebied (eventueel inclusief verblijfsrecreatie), een stiltegebied of een natuurgebied. Een gemengd gebied is een gebied met aan matige tot sterke functiemenging. Direct naast woningen komen andere functies voor zoals winkels, horeca en kleine bedrijven. Ook lintbebouwing in het buitengebied met overwegend agrarische en andere bedrijvigheid kan als gemengd gebied worden beschouwd.

<sup>14</sup> VNG-brochure, p. 20. De VNG-brochure noemt daarnaast nog de fase van de locatiekeuzestudie in het kader van een gemeentelijke structuurvisie. Een dergelijke studie heeft echter geen juridisch bindend karakter en blijft hier verder dus buiten beschouwing.

<sup>10</sup> VNG-brochure, p. 11.

<sup>11</sup> Hierover J. Struiksma, *Het systeem van het ruimtelijke ordeningsrecht*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 1996, p. 224-227. Zie ook handreiking, p. 14-15.



venterrein die het dichtst bij een woonwijk liggen op de verbeelding worden aangeduid met ‘maximale milieucategorie - 2’, waarbij in de planregels wordt bepaald dat ter plaatse van deze aanduiding bedrijven zijn toegestaan die ten hoogste milieucategorie 2 hebben. Het zijn dus niet de richtafstanden, maar de milieucategorieën die bindend worden voorgescreven in de planregels. Daarvoor is vereist dat in de planregels een koppeling wordt gelegd tussen de aanduiding op de verbeelding en een staat van bedrijfsactiviteiten, waarin typen bedrijfsactiviteiten worden benoemd en in milieucategorieën worden ingedeeld. Op de gronden die zijn aangeduid met ‘maximale milieucategorie - 2’ mag dus alleen een garage worden gevestigd als dat bedrijf kwalificeert als een type bedrijf dat wordt genoemd in de staat van bedrijfsactiviteiten die in het bestemmingsplan is opgenomen (bijvoorbeeld als een reparatie- en servicebedrijf voor auto’s en motorfietsen) en aan dat bedrijfstype in die staat van bedrijfsactiviteiten milieucategorie 2 is toegekend. In de praktijk werd de lijst met bedrijfsactiviteiten uit de VNG-brochure hiervoor doorgaans geheel of gedeeltelijk overgenomen en bij de regels van het plan gevoegd.<sup>15</sup>

In de projectfase wordt nagegaan of een initiatief voor het vestigen van een specifieke bedrijfsactiviteit of de ontwikkeling van een woning in een specifiek geval toelaatbaar is. Hiervoor vindt in eerste instantie een toetsing plaats aan de planregels, die leidend zijn.<sup>16</sup> Als het plan de vestiging van het bedrijf of de bouw van de woning niet toestaat, dan kan worden teruggevallen op de richtafstanden uit de VNG-brochure. Op basis van deze richtafstanden kan worden nagegaan of het bedrijf of de bouw van de woning alsnog kan worden ingepast met een specifieke planwijziging of een buitenplanse omgevingsvergunning.<sup>17</sup> Als aan de relevante richtwaarden tussen bedrijf en woning wordt voldaan, dan mag er in beginsel van worden uitgegaan dat sprake is van een aanvaardbare omgevingskwaliteit ter plaatse van de woning.<sup>18</sup> Deze systematiek is geaccordeerd in de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hier-

na: de Afdeling).<sup>19</sup> Als aan de richtafstand wordt voldaan, hoeft in beginsel geen nader onderzoek te worden gedaan naar de milieueffecten die de bedrijfsactiviteiten veroorzaken. Dit is slechts anders als aannemelijk is dat sprake is van bijzondere omstandigheden die ertoe zouden kunnen leiden dat de omgevingskwaliteit op onaanvaardbare wijze wordt aangetast.<sup>20</sup> Andersom kan van de richtafstanden worden afgeweken en een kortere afstand tussen het desbetreffende bedrijf en een woning worden aangehouden. In dat geval moet wel worden onderbouwd dat een aanvaardbaar woon- en leefklimaat ter plaatse van de woning is gewaarborgd. Dit kan op basis van specifiek milieuonderzoek, bijvoorbeeld naar de geluidbelasting die de bedrijfsactiviteiten in het concrete geval veroorzaken. Het is bijvoorbeeld denkbaar dat een garage minder geluid emitteert dan bij reparatie- en servicebedrijven voor auto’s en motorfietsen doorgaans het geval is, bijvoorbeeld omdat uitsluitend binnen wordt gewerkt met deuren en ramen gesloten. Dat kan worden onderbouwd met een akoestisch onderzoek, waarmee wordt gerechtvaardigd dat een kortere afstand tot woningen wordt aangehouden dan de richtafstand van 30 meter (of 10 meter binnen gemengd gebied).

Samengevat bevat de VNG-brochure een overzicht van de milieugebruiksruimte die typen bedrijven nodig hebben. Die milieugebruiksruimte wordt uitgedrukt in een richtafstand, die aangeeft vanaf welk punt de milieubelasting van het desbetreffende type bedrijf tot aanvaardbare proporties is gereduceerd. De milieugebruiksruimte kan in een bestemmingsplan of een omgevingsplan worden gereserveerd door woningen en bedrijven op voldoende afstand van elkaar te situeren. Dat kan door uitwaartse zonerings (waarbij de afstand wordt gemeten vanaf de rand van het bedrijventerrein) en door inwaartse zonerings (waarbij de afstand wordt gemeten vanaf de locatie van de woningen). Daarbij kan voor typen bedrijven met een lagere milieucategorie een kortere afstand worden aangehouden. Met deze milieuzonering wordt gewaarborgd dat voldoende milieugebruiksruimte beschikbaar is om de bedrijven te kunnen ontwikkelen. De milieugebruiksruimte wordt toebedeeld in de projectfase, als een bedrijf wordt gerealiseerd. De VNG-brochure gaat hierbij uit van een tweesporenbeleid. Als met toepassing van de milieuzonering is vastgesteld dat een bedrijfsactiviteit op grond van het plan is toegestaan, dan moet die bedrijfsactiviteit alsnog blijvend voldoen aan de relevante milieunormen waarin de effecten van het bedrijf op de omgevingskwaliteit worden gereguleerd. Die normen waren

**15** Om flexibiliteit te bieden in de limitatieve opsomming van bedrijven die in de staat van bedrijfsactiviteiten is opgenomen, wordt in de planregels een vergunningstelsel opgenomen. Met dit vergunningstelsel kan worden voorzien in bedrijven die niet in de lijst worden genoemd of in specifieke bedrijven die, gelet op de milieuhinder die zij werkelijk veroorzaken, in de staat van bedrijfsactiviteiten onder een te zware milieucategorie zijn ingedeeld.

**16** VNG-brochure, p. 66-68.

**17** VNG-brochure, p. 66-68. Als niet aan de richtafstanden wordt voldaan, dan is inpassing mogelijk op basis van specifiek milieuonderzoek. De VNG-brochure bevat hiervoor stappenplannen, bijvoorbeeld het stappenplan geluid dat veelvuldig wordt toegepast. Zie VNG-brochure, p. 194-195. Hiermee is in wezen geen sprake van milieuzonering, maar van een individuele beschouwing van milieuhinder van een milieubelastende activiteit. Deze mogelijkheid blijft hier dus verder buiten beschouwing.

**18** VNG-brochure, p. 69.

**19** Zie bijv. ABRvS 23 mei 2023, ECLI:NL:RVS:2023:2117, ro. 5.2: ‘Dit betekent dat in zoverre wordt voldaan aan de richtafstand van 10 meter die geldt voor een gemengd gebied en er in beginsel sprake is van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat.’

**20** Zie bijv. ABRvS 22 februari 2017, ECLI:NL:RVS:2017:469, ro. 5.3.

voorheen opgenomen in bijvoorbeeld het Activiteitenbesluit milieubeheer. Zij zijn thans hoofdzakelijk neergelegd in het omgevingsplan en het Besluit activiteiten leefomgeving. Het gaat bijvoorbeeld om normen voor de maximale geluidbelasting die (bedrijfs)activiteiten mogen veroorzaken. Ook als het garagebedrijf is gerealiseerd in overeenstemming met het omgevingsplan, dan blijft bijvoorbeeld gelden dat de bedrijfsactiviteiten op de gevels van de omliggende woningen in beginsel geen hogere geluidbelasting mogen veroorzaken dan een langtijd-gemiddeld beoordelingsniveau van (in beginsel) 50 dB(A) etmaalwaarde (art. 22.63 lid 1 van het tijdelijk deel van het omgevingsplan). Met milieuzonering wordt dus gewaarborgd dat bedrijven zich op een aanvaardbare wijze kunnen vestigen op een locatie (reserveren van milieugebruiksruimte) en met milieunormen wordt vastgelegd welke gevolgen die bedrijven voor het milieu mogen veroorzaken (toedelen van milieugebruiksruimte).

De systematiek van de milieuzonering op grond van de VNG-brochure is voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet op grote schaal toegepast. Die systematiek is nog altijd van betekenis, omdat de milieuzonering in bestemmingsplannen in de meeste gevallen nog van kracht is als onderdeel van het tijdelijke deel van het omgevingsplan.

### 3. Aanleiding voor een nieuwe systematiek van milieuzonering

#### 3.1 Argumenten in de handreiking

In de nieuwe handreiking wordt een aantal redenen genoemd waarom de systematiek van de milieuzonering moet worden herzien.

In de eerste plaats wordt er in de handreiking op gewezen dat sprake is van een discrepantie tussen de richtafstanden (één van de bouwstenen voor de systematiek van de milieuzonering uit de VNG-brochure) en de eisen die in het milieuspoor zijn gesteld aan de milieuhinder die bedrijven mogen veroorzaken. Een voorbeeld van zo'n milieunorm zijn de grenswaarden in het omgevingsplan voor de geluidbelasting die bedrijven op de gevel van een woning mogen veroorzaken. De discrepantie schuilt erin dat de richtafstanden meer bescherming bieden aan een rustig woongebied dan aan een gemengd gebied met wonen, terwijl het milieuspoor dat onderscheid niet kent. Uit de handreiking volgt dat het wenselijk wordt geacht dit onderscheid ook bij het formuleren van milieunormen tot uitdrukking te brengen. Bovendien gelden de milieunormen bij de dichtstbijzijnde woning, ook als die afstand veel groter is dan de relevante richtafstand uit de VNG-brochure. Met het oog op deze discrepantie is de systematiek van milieuzone-

ring in de handreiking gebaseerd op de integratie van het ruimtelijk spoor en het milieuspoor.<sup>21</sup>

In de tweede plaats zorgt de nieuwe systematiek er volgens de handreiking voor dat onnodige milieuruimte voor bedrijven wordt beperkt. Dit gebeurt door concrete waarden voor de toelaatbare milieuhinder van activiteiten toe te delen aan locaties, aldus de handreiking.<sup>22</sup> Dit zou een voordeel zijn ten opzichte van de systematiek uit de VNG-brochure, omdat daarin wordt gewerkt met een vaste richtafstand voor ieder bedrijf, ongeacht of dat bedrijf die afstand wel nodig heeft. In de nieuwe systematiek zou dus veel doelmatiger met de beschikbare milieuruimte worden omgegaan.

In de derde plaats worden met de handreiking enkele nadelen weggenomen die kleven aan de lijsten van milieucategorieën die in de VNG-brochure zijn opgenomen. Volgens de handreiking voldoen de daarin weergegeven richtafstanden niet langer, omdat die veelal te klein of juist te groot zijn. Bovendien zouden de lijsten te statisch zijn. Er zouden activiteiten op ontbreken, de richtafstanden zouden geen rekening houden met verschillen in effecten van activiteiten met dezelfde milieucategorie en de milieueffecten van veel bedrijven zouden door ontwikkeling aan veranderingen onderhevig zijn.<sup>23</sup>

#### 3.2 Discussie

De argumenten die in de handreiking worden genoemd voor het herzien van de systematiek van milieuzonering, zijn voor discussie vatbaar. Het valt op dat de eerstgenoemde aanleiding om de systematiek van de milieuzonering te herzien, geen verband houdt met een beperking van de richtafstanden, maar juist met de normering in het milieuspoor. Het zijn immers de richtafstanden die een hogere bescherming bieden aan een rustige woonwijk dan aan gemengd gebied. Als het gebrek aan dit onderscheid in het milieuspoor wordt beschouwd als een ommissie, dan is het dus zaak om de milieunormering in het omgevingsplan aan te vullen en niet om de milieuzonering uit de VNG-brochure te herzien. Bovendien is het de vraag of wel sprake is van een ommissie. De richtafstanden hebben immers een ander motief dan milieunormen. De planologische afweging of een bepaalde locatie geschikt is voor een bedrijf of voor een woning is veel breder dan de afweging in hoeverre een bepaalde vorm van milieuhinder aanvaardbaar is.

De stelling in de handreiking dat in de systematiek van de richtafstanden uit de VNG-brochure sprake is van een inefficiënte verdeling van milieugebruiksruimte, berust op een vergelijkbaar mis-

<sup>21</sup> Handreiking, p. 5.

<sup>22</sup> Handreiking, p. 7.

<sup>23</sup> Handreiking, p. 5 en 7.

verstand. Het doel van milieuzonering is immers niet om milieugebruiksruimte *toe te delen*, maar (slechts) om milieugebruiksruimte *te reserveren*. Met zonering wordt ruimte geboden aan bedrijven door voldoende afstand aan te houden tussen de locaties waar die bedrijven zich mogen vestigen en de locaties waar woningen aanwezig (mogen) zijn. Daarmee wordt gewaarborgd dat de bedrijven geen onaanvaardbare gevolgen kunnen hebben voor de woningen in de omgeving, zodat de vestiging van die bedrijven in beginsel aanvaardbaar is. De milieugebruiksruimte kan vervolgens worden benut door bedrijven om zich op het bedrijventerrein te vestigen. De vraag in hoeverre een bedrijf gebruik mag maken van de milieugebruiksruimte die op grond van de milieuzonering beschikbaar is, wordt beantwoord in de normen over de milieugevolgen die het bedrijf mag veroorzaken. Bijvoorbeeld, de omstandigheid dat een garagebedrijf voldoet aan de maximale milieucategorie die aan het bedrijfsperceel is toegekend, betekent dat het garagebedrijf op dat perceel aanwezig mag zijn, maar zegt verder niets over de hoeveelheid geluid die de bedrijfsactiviteiten op de gevels van de omliggende woningen mogen veroorzaken. Dat is bepaald in de milieunormen in het omgevingsplan waarin wordt aangegeven wat de maximale geluidbelasting vanwege de bedrijfsactiviteiten mag zijn. Met andere woorden, het streven om de toedeling van milieugebruiksruimte in milieunormen aan te scherpen om daarmee een efficiënter gebruik van de milieugebruiksruimte te stimuleren is begrijpelijk, maar rechtvaardigt niet dat voor een andere benadering van milieuzonering wordt gekozen.

Dit neemt natuurlijk niet weg dat mogelijk een voordeel kan worden behaald door de milieuzonering en de milieunormering in het omgevingsplan te integreren. Beide regelen immers dezelfde onderwerpen (zoals geluid- en geurbelasting als gevolg van milieuhinderlijke activiteiten) in dezelfde regeling (het omgevingsplan). Daarbij moet er dan wel op worden gewezen dat bij een dergelijke integratie sprake is van éénrichtingsverkeer. De reden daarvoor is dat in het Bkl verplicht is gesteld dat de milieunormen die voorheen in het Activiteitenbesluit milieubeheer waren opgenomen, nu in het omgevingsplan worden neergelegd. Zo schrijft artikel 5.63 Bkl voor dat het omgevingsplan voor het langtijdgemiddelde beoordelingsniveau als gevolg van activiteiten in beginsel een standaardwaarde bevat voor het langtijdgemiddelde beoordelingsniveau van 50 dB(A) etmaalgemiddelde. Daarbij wordt wel enige flexibiliteit geboden, maar het Bkl biedt geen ruimte om de standaardwaarde te vervangen voor een andere vorm van geluidnormering. Het is dus niet mogelijk om de milieunormen in het omgevingsplan te laten opgaan in een systematiek op basis van richtafstanden. Wie milieuzonering en milieunormering in het omgevingsplan

wil integreren, zal de richtafstanden dus moeten vervangen door specifieke immissiewaarden.

#### 4. Milieuzonering op grond van de handreiking

Het is dan ook niet verwonderlijk dat de systematiek van de milieuzonering die in de handreiking is neergelegd de verplichte vertaling van de instructieregels uit hoofdstuk 5 van het Bkl als vertrekpunt neemt. De kern van de systematiek in de handreiking bestaat uit een uitwaartse zonering op basis van aanvullende gebiedsgerichte immissiewaarden.<sup>24</sup> Het is op zichzelf een logische gedachte om de richtafstanden uit de oude systematiek te vervangen door concrete immissiewaarden. Daarmee zou er bijvoorbeeld voor kunnen worden gekozen om de richtafstand voor typen bedrijven uit milieucategorie 2, waaronder reparatie- en servicebedrijven voor auto's en motorfietsen, te vervangen. Dat kan onder andere met een bepaling dat de immissie van geluid van dergelijke bedrijven op 30 meter afstand niet hoger mag zijn dan 50 dB(A). Die norm zou dan in de plaats kunnen komen van de richtafstand van 30 meter, die berust op de aanname dat bedrijven uit milieucategorie 2 op deze afstand doorgaans maximaal een dergelijke hoeveelheid geluid produceren.

Met het oog hierop maakt de handreiking gebruik van de flexibiliteit die in de instructieregels uit hoofdstuk 5 van het Bkl geboden wordt bij de vertaling van de normering van de milieugebruiksruimte in het omgevingsplan. Artikel 5.66 Bkl staat bijvoorbeeld toe dat binnen een bandbreedte andere standaardwaarden mogen worden gehanteerd voor de maximale geluidbelasting. Dat mogen ook strengere waarden zijn. Artikel 5.69 Bkl biedt een grondslag voor een bepaling in het omgevingsplan op grond waarvan de waarde voor de maximale geluidbelasting op een andere locatie geldt dan op de gevel van een woning. De mate waarin een bedrijf de beschikbare milieugebruiksruimte mag benutten, kan hiermee worden losgekoppeld van de aanwezigheid van woningen. Als de positie van de gevel van woningen maatgevend is voor de maximale geluidbelasting, dan is de afstand tussen het bedrijf en die gevel immers bepalend voor de hoeveelheid geluid die het bedrijf mag emitteren.

Op basis van deze ruimte in het Bkl wordt in de handreiking voorgesteld om de standaardwaarden voor de maximale milieuhinder aan te vullen met een regeling waarin wordt vastgelegd hoeveel milieuhinder een bedrijf mag veroorzaken op een

<sup>24</sup> Handreiking, p. 16. Deze basiswaarde geldt voor alle activiteiten tezamen die op de locatie van de milieuhinderlijke activiteit worden verricht. De systematiek van de handreiking beschouwt meerdere (deel)activiteiten die op dezelfde locatie worden verricht als één activiteit. Hierbij wordt verwezen naar art. 5.58 Bkl. Zie handreiking p. 18 en 21.



bepaalde afstand van de bedrijfslocatie. Het gaat hierbij om een afstand van het betrokken bedrijf en dus niet om een zone rondom het bedrijventerrein, zoals bij een geluidgezoneerd industrieterrein het geval is. De aanvullende milieunormen hebben uitsluitend betrekking op de aspecten geluid en geur. De reden voor deze beperking is volgens de handreiking dat een groot aantal milieuthema's al op een andere wijze afdoende is gereguleerd. De milieuzonering hoeft daar daarom niet op te worden gericht. Anders dan in de VNG-brochure, heeft milieuzonering op grond van de handreiking daarom geen betrekking meer op stof (luchtverontreiniging), externe veiligheid en geur door agrarische activiteiten.<sup>25</sup>

De systematiek van milieuzonering die in de handreiking wordt voorgesteld, is behoorlijk technisch en daarmee lastig te doorgronden. Voor de goede orde wordt daar op deze plaats een kort overzicht van gegeven. Voor het aspect geluid wordt in de handreiking de volgende regeling gehanteerd. Als basiswaarde voor geluid wordt in de handreiking gekozen voor een waarde van 50 dB(A) op een afstand van 50 meter van de activiteit.<sup>26</sup> Deze basiswaarde geldt in beginsel voor het gehele bedrijventerrein en ongeacht het type bedrijf waarom het gaat. Deze zonering kan volgens de handreiking worden aangevuld met een zone 'geluid verruimd' op een grotere afstand van een gemengd gebied met wonen.<sup>27</sup> Binnen deze zone geldt voor de basiswaarde van 50 dB(A) een afstand van 100 meter, of de afstand tot de rand van de zone als die afstand korter is, tot een minimum van 50 meter.<sup>28</sup> De handreiking noemt ook de mogelijkheid voor een zone 'geluid beperkt'. Die zone biedt bescherming aan een rustige woonwijk. Binnen de zone 'geluid beperkt' wordt de basiswaarde aangescherpt tot 45 dB(A) op 50 meter afstand, of op de grens van de rustige woonwijk als die afstand korter is.<sup>29</sup> In de handreiking wordt aan de hand van voorbeelden uitgewerkt hoe deze verschillende zones op elkaar inwerken. Voor geur bevat de handreiking een vergelijkbare regeling. Hierbij wordt een maximale geurbelasting voorgeschreven op een afstand van 50 meter van de milieuhinderlijke activiteit.<sup>30</sup> Daaraan kan volgens de handreiking een zone 'geur verruimd' worden toegevoegd, waarbinnen de basiswaarde wordt gekoppeld aan een grotere afstand. In aanvulling op deze geluid- en geurzonering wordt in de handreiking geadviseerd om in het om-

gevingsplan te voorzien in een attentiegebied langs een bedrijventerrein, waarbinnen wordt verboden om nieuwe geluid- of geurgevoelige gebouwen te bouwen of na een gebruikwijziging in gebruik te nemen.<sup>31</sup>

De kern van deze systematiek in de handreiking is dat niet langer indirect milieugebruiksruimte voor bedrijven wordt gereserveerd op basis van milieucategorieën en de bijbehorende richtafstanden, maar op een directe wijze, door die milieugebruiksruimte per milieuaspect en per locatie op een kwantitatieve wijze te benoemen in de regels van het omgevingsplan. In de handreiking wordt hierover vermeld:

'De aanvullende regels op basis van deze handreiking maken het mogelijk om de gebruiksruimte voor geluid en geur voor activiteiten op een bedrijventerrein of andere werkterrein evenwichtig te begrenzen. Een begrensde gebruiksruimte voor geluid en geur geeft exploitanten van activiteiten helderheid over hun gebruiksruimte. Het biedt ook duidelijkheid over waar het wel of niet mogelijk is om nieuwe milieugevoelige activiteiten rondom een bedrijventerrein te realiseren.'<sup>32</sup>

In het verlengde daarvan speelt bij de toepassing van de milieuzonering in het omgevingsplan voor het toestaan van nieuwe bedrijven niet langer de vraag of het desbetreffende bedrijf kwalificeert als een milieuhinderlijke activiteit die in een staat van bedrijfsactiviteiten onder een toegelaten milieucategorie wordt geschaard. In plaats daarvan moet het beoogde bedrijf aan de aanvullende milieunormen voldoen. Om in de projectfase te beoordelen of dit het geval is, kan volgens de handreiking een inschatting worden gemaakt van de geur- en geluidbelasting die het bedrijf zal veroorzaken aan de hand van verschillende criteria die in de handreiking worden opgesomd. Daarnaast bevat de handreiking hiervoor een getransponeerde tabel op basis van de lijsten uit de VNG-brochure. Het uitvoeren van gericht onderzoek naar de milieueffecten van de beoogde bedrijfsactiviteiten wordt ook als mogelijkheid genoemd.<sup>33</sup> De milieucategorisering en de richtafstanden uit de VNG-brochure keren in de handreiking niet terug.

## 5. Reflectie

### 5.1 Aansluiting bij de omgevingsplanfiguur

De nieuwe systematiek van milieuzonering die in de handreiking is neergelegd, sluit goed aan bij de grondslag van het omgevingsplan in de Omgevingswet. Uit artikel 4.1 lid 1 Ow volgt dat het

<sup>25</sup> Handreiking, p. 13.

<sup>26</sup> Handreiking, p. 21.

<sup>27</sup> In de handreiking wordt vastgehouden aan het onderscheid tussen een rustige woonwijk en gemengd gebied uit de VNG-brochure. Zie handreiking, p. 17-18. De systematiek kan ook worden toegepast in het buitengebied, maar de handreiking is niet bedoeld voor agrarische activiteiten. Zie handreiking, p. 11.

<sup>28</sup> Handreiking, p. 23.

<sup>29</sup> Handreiking, p. 25-28.

<sup>30</sup> Handreiking, p. 31-34.

<sup>31</sup> Handreiking, p. 25.

<sup>32</sup> Handreiking, p. 17.

<sup>33</sup> Handreiking, p. 44 e.v.

omgevingsplan bestaat uit regels over activiteiten. Weliswaar schrijft artikel 4.2 lid 1 Ow voor dat het plan in ieder geval de regels moet bevatten die nodig zijn met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties, maar daarin ontbreekt een verplichting om die functies ten opzichte van elkaar te ordenen door het toedelen van gebruiksdoeleinden aan locaties in de planregels, zoals in het bestemmingsplan gebeurde door het leggen van bestemmingen.<sup>34</sup> Uit artikel 4.2 lid 1 Ow vloeit slechts een verplichting voort om onevenredige effecten van activiteiten op de fysieke leefomgeving uit te sluiten.<sup>35</sup> De verplichting om op een verbeelding bestemmingen toe te delen en daaraan regels te koppelen, bestaat niet meer. In de nieuwe digitale standaard voor het omgevingsplan, het Toepassingsprofiel Omgevingsplan (TPOP), wordt verder afstand genomen van de structurering van de planregels met gebruikmaking van bestemmingen. TPOP schrijft voor dat iedere juridische regel wordt gekoppeld aan een eigen werkingsgebied in de vorm van een geografisch informatieobject (GIO). De geografische reikwijdte van een regel wordt in het GIO vastgelegd, zodat het toekennen van bestemmingen naar de achtergrond verschuift. De handreiking speelt hierop in. Het situeren van bedrijven en woningen ten opzichte van elkaar (voorheen een schoolvoorbeeld van ruimtelijke ordening door het intekenen van bestemmingen en aanduidingen op een plattegrond) moet volgens de handreiking worden bereikt door het stellen van milieunormen (juridische regels met eigen werkingsgebieden), waarmee milieugebruiksruimte voor activiteiten wordt gereserveerd.

De milieunormen kunnen worden gekwalificeerd als doelvoorschriften. Daarin is slechts bepaald welk resultaat moet worden bereikt. Zij schrijven niet voor welke bedrijven zich mogen vestigen en hoe de bedrijfsvoering moet worden ingericht om dat resultaat te bereiken. De geluidnorm van 50 dB(A) op een afstand van 50 meter biedt bijvoorbeeld ruimte aan alle type bedrijven en bedrijfsactiviteiten, mits zij maar aan de norm voldoen. Dit is een wezenlijk andere benadering dan de systematiek van milieucategorieën en richtafstanden. In de milieucategorieën wordt immers juist aangegeven welke typen bedrijven zich mogen vestigen, op basis waarvan wordt aangenomen dat de milieuhinder op de richtafstand aanvaardbaar is, zonder dat wordt aangegeven welke milieugevolgen die bedrijven mogen veroorzaken.

In het meermaals genoemde voorbeeld moeten de feitelijke bedrijfsactiviteiten van de garage zo worden vormgegeven, dat het bedrijf gekwalificeerd kan worden als een reparatie- en servicebedrijf voor auto's en motorfietsen met milieucategorie 2.

Het voordeel van doelvoorschriften is dat daarbij geen aannames hoeven te worden gedaan over de gevolgen voor het milieu die een type bedrijf zal veroorzaken. Bij een systematiek van milieucategorisering gebeurt dat wel. Daarin wordt immers aangenomen dat typen bedrijven op voorhand in een bepaalde milieucategorie kunnen worden ingedeeld op basis van veronderstellingen over (de omvang van) de bedrijfsactiviteiten die binnen die bedrijven plaatsvinden en de milieugevolgen die daarmee gepaard gaan. Deze aannames resulteren niet alleen in een uitgebreide (limitatieve) opsomming van typen bedrijven die bij de regels van het plan moeten worden gevoegd, maar nopen tevens tot het opnemen van flexibiliteitsbepalingen in de planregels. Op deze systematiek wordt in de handreiking de terechte kritiek geuit dat de staat van bedrijfsactiviteiten een erg statisch karakter heeft en daarmee ongeschikt is om in te spelen op veranderingen. In vergelijking daarmee is een resultaatgerichte milieunorm eenvoudig en duurzaam, omdat de milieugebruiksruimte daarmee wordt losgekoppeld van het type bedrijvigheid.

Anders gezegd, de richtafstanden zijn gebaseerd op de aanname dat de milieuhinder die een type bedrijf op de desbetreffende afstand veroorzaakt tot een acceptabel niveau is gereduceerd. De handreiking gaat uit van de gedachte dat dit acceptabele niveau en de bijbehorende afstand ook uitdrukkelijk in de planregels kunnen worden benoemd in normen, waardoor in de planregels geen limitatieve opsomming meer hoeft te worden gegeven van de typen bedrijven die daaraan gebonden zijn. Bij het toestaan van nieuwe ontwikkelingen kunnen deze immissienormen dezelfde signaalfunctie vervullen als de richtwaarden. Als een nieuw bedrijf zich op een kortere afstand van een woning wil vestigen, dan moet nader worden onderzocht of ter plaatse van de woning een aanvaardbaar omgevingsklimaat is gewaarborgd. Als een voornemen bestaat om een woning te bouwen op een kortere afstand van een bedrijf, dan moet worden onderzocht of dat bedrijf niet in de bedrijfsvoering wordt belemmerd.

## 5.2 Ontbreken van een gebruikstitel

De keuze om milieuzonering in het vervolg vorm te geven met gebruikmaking van milieunormen in het omgevingsplan en niet langer te verdisconten in bestemmingen, betekent dat het toekennen van milieugebruiksruimte wordt losgekoppeld van

<sup>34</sup> Zie bijvoorbeeld *Kamerstukken II* 2017/18, 34 986, nr. 3, p. 58-61.

<sup>35</sup> Dit neemt niet weg dat de afweging of sprake is van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties een gelijke strekking zal hebben als de ruimtelijke belangenafweging onder de Wro. Hierover F.A.G. Groothuijse & H.J. de Vries, 'Na 55 jaar (?) 'goede ruimtelijke ordening' naar 'evenwichtige toedeling van functies aan locaties': oude wijn in nieuwe zakken?', in: P.J. Huisman, A.R. Neerhof & F.J. van Ommeren (red.), *Verwant met verband: ruimte, recht en wetenschap*, Den Haag: IBR 2019, p. 351-373. Zie over de belangenafweging die met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties moet worden verricht ook K.J. de Graaf & H.D. Tolsma, 'Evenredigheid 2.0 in de Omgevingswet. Het omgevingsplan en de omgevingsvergunning in het licht van het evenredigheidsbeginsel', *TBR* 2024/67.



een gebruikstitel op grond waarvan op een locatie milieuhinderlijke activiteiten kunnen worden gerealiseerd. Een bepaling dat bedrijven op 50 meter afstand geen hogere langtijdgemiddelde geluidbelasting mogen veroorzaken dan 50 dB(A), zegt immers niets over de mogelijkheid om bedrijven te vestigen en waar die bedrijven gesitueerd mogen worden. Daarvoor moet in het omgevingsplan nog een aparte regeling worden getroffen. Dit is een belangrijk verschil met de systematiek van milieuzonering in de VNG-brochure. Daarin vormen de milieucategorieën immers een specificatie en beperking van het meer algemene gebruiksdoeleinde 'bedrijfsactiviteiten' dat aan de bestemming 'Bedrijven' is gekoppeld. Milieucategorieën gaan dus per definitie gepaard met een grondslag in het plan om bedrijfsactiviteiten te vestigen.

De nieuwe systematiek van milieuzonering illustreert dus dat een evenwichtige toedeling van functies aan locaties kan worden gewaarborgd zonder het toekennen van gebruikstitels. Deze systematiek verzekert immers dat ter plaatse van (potentiële) woningen sprake is en blijft van een aanvaardbare omgevingskwaliteit, maar doet dat zonder locaties aan te wijzen waar bedrijven mogen komen of te benoemen wat de aard van de bedrijfsactiviteiten mag zijn. Daarmee is zeker niet gezegd dat in het omgevingsplan geen gebruikstitels meer zullen worden toegekend. Het ligt in de rede om aan te nemen dat de planwetgever in het omgevingsplan enerzijds uitdrukkelijk locaties wil reserveren voor bedrijven en anderzijds in het plan zal willen voorkomen dat bedrijven zich vestigen op ongewenste locaties. Het punt is echter dat deze toedeling van gebruikstitels aan locaties in de nieuwe systematiek van milieuzonering apart plaatsvindt van de milieugebruiksruimte die in het omgevingsplan wordt gereserveerd. Dat gebeurt zowel in de structuur van de planregeling als in de tijd. Het is bijvoorbeeld mogelijk dat de nieuwe milieuzonering wordt toegepast op een bestaand bedrijventerrein, zonder de planologische regeling voor het bedrijventerrein overigens te wijzigen. Andersom is het ook mogelijk dat milieugebruiksruimte voor de ontwikkeling van bedrijven wordt gereserveerd, zonder die ontwikkeling zelf al toe te staan en daarvoor locaties aan te wijzen. Dat zou aantrekkelijk kunnen zijn bij een gefaseerde ontwikkeling. Via aanvullende milieunormen in het omgevingsplan, al dan niet in combinatie met een verbod op woningbouw, kan alvast milieugebruiksruimte op de locatie worden gereserveerd. Op een later tijdstip kan vervolgens in de ontwikkeling van de bedrijven worden voorzien. Dit kan via een aparte wijziging van het omgevingsplan, waarmee een gebruiksdoeleinde aan (een deel van) de locatie wordt toegekend, of door het verlenen van een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit.

### 5.3 Gevolgen voor de onderzoekslasten

Deze wezenlijke verandering van de systematiek van milieuzonering kan van invloed zijn op de onderzoekslasten bij de voorbereiding van de wijziging van het omgevingsplan.<sup>36</sup> Specifiek gaat het dan om het leerstuk van de maximale planologische mogelijkheden. Onder de Wro gold dat bij de toetsing of een bestemmingsplan voldeed aan een goede ruimtelijke ordening moest worden uitgegaan van de nadeligste ruimtelijke effecten die zouden kunnen optreden als de ruimte die het plan bood volledig zou worden benut. Als het bestemmingsplan eenmaal in werking was getreden, dan was de ruimtelijke aanvaardbaarheid van de daarin geboden gebruiksmogelijkheden namelijk een gegeven. In het systeem van de Wro bestond in beginsel geen ruimte om na de vaststelling van een bestemmingsplan nog een nadere planologische afweging te maken op basis waarvan de aanvaardbaarheid van een concreet initiatief in het licht van een goede ruimtelijke ordening opnieuw kon worden beoordeeld.<sup>37</sup> Dat impliceerde dat bij de vaststelling van het plan alle mogelijke invullingen van de planologische mogelijkheden al moesten worden getoetst aan een goede ruimtelijke ordening, ook als het ging om scenario's met een hoog theoretisch gehalte. Het leerstuk van de maximale planologische invulling vloeit voort uit de rechtspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. De Afdeling past dat leerstuk niet alleen toe bij de toetsing van bestemmingsplannen aan een goede ruimtelijke ordening, maar ook bij de beoordeling van bestemmingsplannen die is voorgeschreven in sectorale sporen, waaronder het natuurspoor.<sup>38</sup>

<sup>36</sup> Hierover R. Kegge, 'Uitnodigingsplanologie en minder onderzoekslasten bij het omgevingsplan. Een fata morgana in de Omgevingswet?', *TBR* 2022/2.

<sup>37</sup> Een dergelijke afwegingsmogelijkheid kon wel in de planregels worden opgenomen door daarin een bevoegdheid op te nemen om van het plan af te wijken, een wijzigingsplan vast te stellen of om het bestemmingsplan uit te werken.

<sup>38</sup> Hierover R.H.W. Frins, 'De Natura 2000-plantoets en het omgevingsplan. Significant eenvoudiger of nog steeds best ingewikkeld?', in: S. Hillegers, T.E.P.A. Lam & A.G.A. Nijmeijer (red.), *Vertrouwen in de Omgevingswet*, Deventer: Kluwer 2021, p. 271-272. Frins betwijfelt of de insteek van de maximale planologische mogelijkheden onder de Omgevingswet in het natuurspoor kan worden verlaten. In verschillende uitspraken nuanceert de Afdeling de lijn van de maximale planologische mogelijkheden door te stellen dat mag worden uitgegaan van een representatieve invulling van de maximale planologische mogelijkheden of van de representatieve bedrijfssituatie. Dat criterium is echter lastig toepasbaar. Zie daarover M.A.A. Soppe & J. Gundelach, 'Het bestemmingsplan gemaximaliseerd. Over de spanning tussen reële versus theoretische maximale planologische mogelijkheden ter zake van met name bedrijventerreinen in het buitengebied', in: M. van der Heiden e.a. (red.), *Co & co*, Deventer: Kluwer 2013, p. 191-205; S.M. van Velsen, 'Representatieve invulling van de maximale planologische mogelijkheden van een bestemmingsplan (deel 1) - een analyse van (recente) jurisprudentie en rechtsvragen die zijn blijven bestaan', *TBR* 2013/65 en S.M. van Velsen, 'Representatieve invulling van de maximale planologische mogelijkheden van een bestemmingsplan (deel 2) - een analyse van (recente) jurisprudentie en rechtsvragen die zijn blijven bestaan', *TBR* 2013/77.

De vraag is of sprake kan zijn van een beoordeling van de maximale planologische mogelijkheden als de planwetgever er bewust voor kiest om wel milieugebruiksruimte te reserveren voor de ontwikkeling van nieuwe (bedrijfs)activiteiten, maar om hier nog geen gebruikstitel aan te verbinden en een locatie aan te koppelen. Het omgevingsplan staat dan immers niet toe dat nieuwe bedrijven ontwikkeld worden, laat staan dat wordt aangegeven welke bedrijven zich mogen vestigen en wat de effecten van de bedrijfsactiviteiten kunnen zijn, afgezien van de aspecten die onderwerp zijn van de milieuzonering zelf. Dat moet nog worden vastgesteld in de vervolgbesluitvorming op projectniveau. Die besluitvorming kan zowel de vorm aannemen van een opvolgende wijziging van het omgevingsplan als het verlenen van een vergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit. Het is goed verdedigbaar dat in dat geval bij de milieuzonering geen beoordeling van de maximale invulling van het bestemmingsplan hoeft plaats te vinden waar het de bedrijfsactiviteiten zelf betreft. Als het omgevingsplan geen gebruiksmogelijkheid biedt, valt er immers ook niets in te vullen. De toetsing van de wijziging van het omgevingsplan zou zich dan beperken tot de effecten van een maximale invulling van de milieugebruiksruimte. Aan de beoordeling van andere aspecten, zoals de gevolgen van de verkeersaantrekkende werking van het beoogde bedrijventerrein of de stikstofemissie, zou niet of slechts oppervlakkig worden toegekomen. De onderzoekslasten bij de vaststelling van de wijziging van het omgevingsplan zouden op die manier kunnen worden beperkt en worden doorgeschoven naar de projectfase waarin wordt voorzien in een titel voor het vestigen van een bedrijf via een (opvolgende) wijziging van het omgevingsplan of het verlenen van een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit.

#### 5.4 Gevolgen voor rechtszekerheid en handhaving

De keuze voor het gebruik van milieunormen om de milieuzonering vorm te geven en het loslaten van de milieucategorieën en de daarbij behorende staat van bedrijfsactiviteiten, zorgt ervoor dat het omgevingsplan een andere vorm van rechtszekerheid gaat bieden dan de gezonde bestemming 'Bedrijven' in een bestemmingsplan. De bedrijfsbestemming die wordt gespecificeerd in milieucategorieën biedt een grondslag voor typen bedrijven. Zolang de milieuhinderlijke activiteit kan worden getypeerd als een bedrijf dat in de staat van bedrijfsactiviteiten wordt benoemd, met een milieucategorie die op de betrokken locatie is toegestaan, biedt het plan een grondslag voor dat bedrijf, ongeacht de werkelijke milieueffecten die de bedrijfsactiviteiten veroorzaken. Als het bedrijf vanwege de aard van de bedrijfsactiviteiten echter niet kan worden gekwalificeerd als een type bedrijf dat in de staat van bedrijfsactiviteiten wordt genoemd of

als een type bedrijf met de juiste milieucategorie, dan zijn die bedrijfsactiviteiten als zodanig in strijd met het bestemmingsplan. Daartegen moet dan in beginsel handhavend worden opgetreden, ongeacht de omvang van de milieuhinder die het bedrijf veroorzaakt.

In de nieuwe systematiek moeten milieuhinderlijke activiteiten blijvend aan de milieunormen voldoen waaruit de milieuzonering wordt opgebouwd. Er is sprake van een overtreding als een milieunorm wordt overschreden, bijvoorbeeld als een installatie wordt verplaatst waardoor een te hoge geluidbelasting ontstaat op de voorgeschreven afstand.<sup>39</sup> Voor de toetsing aan de milieunormen is niet van belang om welk type bedrijf het gaat. Dit betekent dat de aard van een eventuele overtreding specifiek is en handhavend optreden een beperktere omvang heeft. Er kan slechts worden gelast om alsnog aan de milieunorm te voldoen door maatregelen te treffen, bijvoorbeeld om de emissie van geluid te reduceren. Het voortbestaan van het bedrijf als zodanig zal daarbij in beginsel niet in het geding zijn.

In dit verschil klinkt door dat de staat van bedrijfsactiviteiten een vangnetfunctie kan vervullen bij het voorkomen van ongewenste (bedrijfs)activiteiten op een bepaalde locatie. Als met handhaving uitsluitend kan worden gelast om alsnog aan de milieunormen te voldoen, dan zijn die milieunormen bepalend voor de toelaatbaarheid van de bedrijfsactiviteiten. Tegen milieueffecten die niet zijn gereguleerd, kan niet worden opgetreden. Met een staat van bedrijfsactiviteiten wordt een achterliggende, grove selectie gemaakt van toelaatbare bedrijven op basis van de aard van de activiteiten die daar plaatsvinden. Zo kan een bedrijf dat handelt in (gevaarlijke) kleurstoffen op zichzelf beschouwd worden aangemerkt als een groothandel in chemische producten, maar kan het mengen van die kleurstoffen tot nieuwe kleuren, dat door het bevoegd gezag ongewenst wordt geacht vanwege potentiële risico's voor de naastgelegen woningen, niet onder dat type bedrijven worden geschaard.<sup>40</sup> De staat van bedrijfsactiviteiten biedt dan een grondslag om het bedrijf te gelasten het mengen te beëindigen. In het milieuspoor is dat niet mogelijk, omdat het mengen daarin niet is gereguleerd. Ook bij de milieuzonering in de nieuwe systematiek zal behoefte bestaan aan een aanvullende regeling die de vangnetfunctie vervult die in de oude systematiek werd geboden door de staat van bedrijfsactiviteiten. De

<sup>39</sup> Daarbij moet er rekening mee worden gehouden dat een overschrijding ook kan ontstaan door ontwikkelingen die buiten het bedrijf zelf plaatsvinden, bijvoorbeeld als een gebouw wordt gesloopt dat voor het betrokken bedrijf een geluidwerende functie vervult. Het is daarom van belang om bij de vestiging van de bedrijfsactiviteiten uit te gaan van de bedrijfssituatie zonder tussenliggende bebouwing en zonder voorgeschreven beoordelingshoogte. Zie handreiking, p. 21.

<sup>40</sup> Dit voorbeeld is ontleend aan ABRvS 11 december 2019, ECLI:NL:RVS:2019:4119.

handreiking gaat niet in op de vraag hoe dat vangnet moet worden vormgegeven en of dat eigenlijk wel op een andere manier kan dan met een staat van inrichtingen (of een vergelijkbare opsomming van typen bedrijven).

### 5.5 Verbeeding op Regels op de Kaart

De handreiking gaat evenmin in op de manier waarop een milieuzonering die volgens de nieuwe systematiek wordt vormgegeven, kan worden getoond via de functionaliteit Regels op de Kaart. Een dergelijke milieuzonering lijkt zich daar op het eerste gezicht niet goed voor te lenen. De reden daarvoor is dat de milieuzonering bestaat uit verschillende juridische regels die volgens de digitale standaard TPOP een eigen geografisch werkingsgebied hebben. Als conform de handreiking wordt gewerkt met drie zones voor geluid en twee voor geur, dan is - in combinatie met het gebruiksdoel-einde - sprake van tenminste zes werkingsgebieden, die elkaar bovendien deels overlappen. Het is niet eenvoudig om een dergelijke hoeveelheid gebiedsaanwijzingen op een inzichtelijke wijze tegelijkertijd weer te geven op een plattegrond. Het had naar mijn mening in de rede gelegen dat de handreiking hier iets over zou hebben gezegd.

Bij gebrek aan een gemakkelijke manier om de milieuzonering te raadplegen via Regels op de Kaart, ligt het voor een gebruiker meer voor de hand om de regels over de milieuzonering in het omgevingsplan in eerste instantie te benaderen via de integrale tekst van het plan. Dat is voor milieunormen in algemene zin ook gebruikelijk.<sup>41</sup> Met het oog daarop kan ervoor gekozen worden om de betrokken regels in de tekst van het omgevingsplan te ordenen per onderwerp, waarbij bijvoorbeeld de regels over geluid in de geluidparagraaf worden geplaatst. Het is ook mogelijk om de regels die verband houden met milieuzonering bij elkaar te zetten in een eigen paragraaf. Een ordening van de milieunormen per type locatie lijkt niet goed werkbaar. Als het de gebruiker duidelijk is aan welke geluidnormen de bedrijfsvoering moet voldoen, dan kan diegene de bijbehorende werkingsgebieden waar nodig raadplegen. Dat kan via Regels op de Kaart, maar ook door te klikken op een hyperlink die daarvoor in de planregel is opgenomen om het gekoppelde GIO te tonen. Uiteindelijk zal de gebruiker dus alsnog uitkomen bij een plattegrond waarop de relevante zone wordt gemarkeerd. Het punt is echter dat het vertrekpunt van de ontsluiting van de regels anders is dan bij een bestem-

mingsplan, namelijk de integrale tekst van de planregels in plaats van Regels op de Kaart.

Andersom wijst dit erop dat als de planwetgever voor ogen heeft dat de milieuzonering wordt ontsloten via Regels op de Kaart, er verstandig aan wordt gedaan om vast te houden aan de oude systematiek, waarbij de milieuzonering (via milieucategorieën) wordt verdisconteerd in de toedeling van gebruiksdoeleinden aan locaties. Dergelijke locatieaanwijzingen lenen zich, net als bestemmingen, bij uitstek voor een verbeeding op een plattegrond. Dit zou in TPOP kunnen worden bereikt met een bepaling dat bedrijven uit maximaal milieucategorie x zijn toegestaan binnen de gebieden die zijn aangewezen als 'bedrijven - x', waarbij het werkingsgebied 'bedrijven - x' wordt vastgelegd in een GIO. De milieucategorie wordt dan - net als voorheen - uitgewerkt in een bijlage bij de planregels. Het werkingsgebied van 'bedrijven - x' kan worden getoond in Regels op de Kaart. Dat kan goed gelijktijdig met de werkingsgebieden van de regels waarin locaties voor een hogere of juist lagere maximale milieucategorie zijn aangewezen. Deze werkingsgebieden vertonen immers geen overlap. Op die manier lijkt het mogelijk te zijn om de oude systematiek in de mal van de nieuwe digitale standaard te gieten.

### 5.6 Geen integratie bij het toestaan van activiteiten

In de handreiking wordt geen aandacht geschonken aan de functie van de richtafstanden bij het toedelen van een gebruikstitel voor een woning of een bedrijf aan een locatie. Met het verdwijnen van de richtafstanden verdwijnen ook de vuistregels om in gevallen dat sprake is van een milieuzonering te kunnen beoordelen of een bedrijf kan worden ingepast, of dat ondanks de aanwezigheid van een bedrijf sprake is van een aanvaardbare omgevingskwaliteit ter plaatse van een beoogde woning. Dat de systematiek van de richtafstanden nog vele jaren van kracht blijft via de bestemmingsplannen die deel uitmaken van het tijdelijke deel van het omgevingsplan, doet hier niet aan af. Die richtafstanden gelden immers alleen in gevallen waarin wél sprake is van een milieuzonering in de planregels.

De milieunormen waaruit de milieuzonering in de nieuwe systematiek wordt opgebouwd, kunnen deze functie niet vervullen. Deze normen hebben immers een specifiek en dus beperkt karakter. Zij omvatten bovendien niet alle aspecten die met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties in acht moeten worden genomen. Zo ontbreken normen voor de geluidbelasting van buitenruimten en wordt onversterkt stemgeluid niet in aanmerking genomen bij de toetsing aan de geluid-

<sup>41</sup> Zie bijvoorbeeld de geluidnormen die via de bruidsschat in paragraaf 22.3.4 van het tijdelijk deel van het omgevingsplan zijn opgenomen. Doorgaans zullen die normen worden opgezocht en geraadpleegd via de integrale tekst van het omgevingsplan die is gepubliceerd via de landelijke voorziening en niet via de functionaliteit Regels op de Kaart. Die functionaliteit is hoofdzakelijk van nut voor locatiegebonden regelingen.



normen.<sup>42</sup> Daarom kan er niet zonder meer van worden uitgegaan dat bedrijven en woningen in elkaars omgeving kunnen worden gesitueerd om de enkele reden dat aan de milieunormen in het omgevingsplan wordt voldaan. Redenen om aan te nemen dat geen sprake is van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties zouden kunnen zijn dat de geluidbelasting van de buitenruimte te hoog is of dat het omgevingsplan toestaat dat (vergunningvrij) aanbouwen worden gebouwd die ervoor zouden zorgen dat de gevel van het geluidgevoelige gebouw op een kortere afstand van het bedrijf kan komen te liggen. Bij de vaststelling van een omgevingsplan en bij het verlenen van een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit blijft dus de noodzaak bestaan om een 'ruimtelijke toets' te verrichten, waarbij een breder onderzoek naar de akoestische situatie wordt verricht dan op grond van de geluidnormen zelf noodzakelijk is.

Van een werkelijk integratie van milieunormen en ruimtelijke ordeningsnormen is dus geen sprake. Dat zou slechts anders zijn als alle relevante milieuaspecten worden genormeerd. Dat is echter niet de bedoeling van de nieuwe handreiking. Dit roept de vraag op of ook onder de Omgevingswet nog kan worden teruggevallen op de richtafstanden die in de VNG-brochure zijn opgenomen. De jurisprudentie zal hier duidelijkheid over moeten bieden.

## 6. Conclusie

Met de handreiking 'Activiteiten en milieuzonering' doet een nieuwe systematiek van milieuzonering zijn intrede. In de nieuwe systematiek wordt milieugebruiksruimte voor bedrijven niet langer gereserveerd door het zoneren van een bedrijventerrein op basis van milieucategorieën, maar door het formuleren van aanvullende milieunormen die objectief en cijfermatig vastleggen welke milieuhinder een bedrijf op een bepaalde afstand mag veroorzaken. Daarmee wordt aangesloten bij de vormgeving van de omgevingsplanfiguur op grond van de Omgevingswet en de digitale standaard TPOP. Het voordeel van aanvullende milieunormen is dat bij de inpassing van bedrijven geen aannames hoeven te worden gedaan over de milieuhinder die de bedrijfsactiviteiten zullen veroorzaken. Bij de milieucategorisering van typen bedrijvigheid gebeurt dat wel.

In de nieuwe systematiek gaat milieuzonering niet automatisch gepaard met een regeling die voorziet in de vestiging en instandhouding van milieuhinderlijke activiteiten. In het omgevingsplan moet daarvoor een aparte regeling worden opgenomen. Die regeling kan zowel in de structuur van het omgevingsplan als in de tijd worden losgekoppeld

van de milieuzonering. Dit illustreert dat een evenwichtige toedeling van functies aan locaties ook kan worden bereikt zonder het toedelen van gebruikstitels. Dat biedt mogelijk ook kansen om de onderzoekslasten bij de totstandkoming van een omgevingsplan te beperken en deze door te schuiven naar de projectfase, als via een opvolgende wijziging van het omgevingsplan of door het verlenen van een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit wordt voorzien in een gebruikstitel om een bedrijf te vestigen.

Met de nieuwe systematiek worden discussies voorkomen over de toepassing van de staat van bedrijfsactiviteiten, waarbij bedrijfsactiviteiten moeten worden gekwalificeerd als een type bedrijvigheid dat in die lijst wordt genoemd en daar een milieucategorie aan moet worden toegekend. Daar staat tegenover dat de staat van bedrijfsactiviteiten een vangnetfunctie vervult, die in de nieuwe systematiek verdwijnt.

De handreiking gaat niet in op de manier waarop de milieuzonering kan worden ontsloten via Regels op de Kaart. De nieuwe systematiek lijkt daar op het eerste gezicht niet geschikt voor. De aanvullende milieunormen kunnen naar verwachting in eerste instantie gemakkelijker worden benaderd via de integrale tekst van het omgevingsplan. In de structurering van het plan dient daar rekening mee te worden gehouden. Als de planwetgever beoogt dat de milieuzonering via Regels op de Kaart wordt geraadpleegd, dan kan mogelijk beter worden geopteerd voor het hanteren van de oude systematiek uit de VNG-brochure.

De handreiking richt zich uitsluitend op de milieuzonering van bedrijventerreinen in het omgevingsplan en lijkt eraan voorbij te gaan dat de richtafstanden uit de VNG-brochure daarbuiten ook een rol vervullen. Ook bij de vestiging van specifieke bedrijfsactiviteiten zonder daaraan een milieucategorie toe te kennen of het toestaan van woningbouw in de omgeving van een bestaande bedrijfslocatie zonder milieucategorie, kan op basis van de richtafstanden worden gemotiveerd dat ter plaatse van de woning een aanvaardbaar woon- en leefklimaat is gewaarborgd. Door de richtafstanden volledig te laten vervallen, kan de handreiking geen functie vervullen bij het inpassen van concrete activiteiten via de wijziging van een omgevingsplan of het verlenen van een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit. Dat roept de vraag op of hiervoor nog steeds kan worden teruggevallen op de richtafstanden die in de VNG-brochure zijn opgenomen. Systematisch lijkt mij daar niets aan in de weg te staan, maar gelet op de kritiek in de handreiking op de milieucategorieën is het wel raadzaam om de richtafstanden te actualiseren. Mogelijk is daar dus een nieuwe taak voor de VNG weggelegd. ●

<sup>42</sup> Zie art. 5.73 lid 1 onder b Bkl.