

De welkome innovatie van milieuzonering

mr. dr. D. Korsse

In oktober van dit jaar heeft de VNG een nieuwe handreiking ‘Activiteiten en milieuzonering’ uitgebracht (hierna: de **‘handreiking’**). Deze handreiking is toegesneden op de systematiek van het omgevingsplan onder de Omgevingswet en neemt daarmee afstand van de ‘oude’ handreiking ‘Bedrijven en milieuzonering’ die sinds 2009 al niet meer was geactualiseerd (hierna: de **‘VNG-brochure’**). De lancering van de handreiking is vrij geruisloos gegaan en heeft nauwelijks stof doen opwaaien. Dat is opvallend. De systematiek die in de VNG-brochure werd gehanteerd voor het scheiden van milieuhinderlijke functies (waaronder agrarische bedrijfsactiviteiten) en milieugevoelige objecten (zoals woningen) is namelijk jarenlang gemeengoed geweest in de bestemmingsplanpraktijk. Dat roept de vraag op welke veranderingen de nieuwe handreiking brengt en hoe die vernieuwingen moeten worden gewaardeerd.

De systematiek van milieuzonering in de VNG-brochure was toegesneden op de regulering van gebruik in een bestemmingsplan. De basis van een bestemmingsplanregeling werd gevormd door het toekennen van een bestemming aan een perceel. Dat gebeurde door die bestemming te markeren op een verbeelding. De bestemmingsregeling was een algemeen verbindend voorschrift dat voor herhaalde toepassing vatbaar was. Voor het bestemmen van bedrijventerrein betekende dit dat zich op grond van de bedrijfsbestemming verschillende typen bedrijven op de locatie konden vestigen, waarbij de milieueffecten per bedrijf anders konden zijn. Bovendien was het op grond van de bestemming mogelijk dat het ene bedrijf op den duur plaatsmaakte voor een ander bedrijf, zodat de milieuhinder die ter plaatse van de milieugevoelige bestemmingen werd ondervonden in de loop der tijd kon veranderen. Daarbij gold wel dat de bestemming geen vormen van ruimtegebruik mocht toestaan die ongewenste effecten zouden hebben op het gebruik in de omgeving. De bestemmingsplanregeling dwong er dus toe om het plangebied onder te verdelen in zeer algemene gebruiksdoeleinden (zoals ‘bedrijfsactiviteiten’ en ‘woondoeleinden’) en tegelijkertijd om die gebruiksdoeleinden zodanig te verfijnen, dat zij (bij een maximale planologische invulling) geen activiteiten zouden omvatten met ruimtelijke effecten die in het licht van een goede ruimtelijke ordening onaanvaardbaar waren.

Om deze ogenschijnlijke tegenstrijdigheid het hoofd te bieden, introduceerde de VNG-brochure voor bedrijfsactiviteiten een systeem van milieuzonering. Hoe hoger de milieucategorie van het type bedrijf, des te zwaarder de milieuhinder die daardoor wordt veroorzaakt en des te groter de afstand die tot gevoelige bestemmingen moest worden aangehouden. De VNG-brochure bevatte hiervoor een opsomming en categorisering van honderden typen bedrijven, op basis van aannames van de milieuhinderlijke activiteiten die binnen die bedrijven werden verricht en de manier waarop die activiteiten werden uitgevoerd. De systematiek bood de mogelijkheid om een bedrijfsbestemming te specificeren tot een milieucategorie. Op die manier werden de gebruiksmogelijkheden binnen de bestemming beperkt tot de typen bedrijven die tot die categorie behoorden en werden bedrijven met ongewenste milieueffecten uitgesloten. In de praktijk gebeurde dat door de milieucategorieën te koppelen aan een ‘staat van bedrijfsactiviteiten’, waarin de lijst met de categorisering van bedrijfsactiviteiten uit de VNG-brochure vaak geheel of gedeeltelijk werd overgenomen.

Met de systematiek van de VNG-brochure werd de scheiding tussen milieuhinderlijke bedrijven en milieugevoelige functies in de mal van de bestemmingsregeling gedrukt. Zodoende werd aangesloten bij de manier van regulering die in art. 3.1 lid 1 van de Wet ruimtelijke ordening was voorgeschreven. Maar enigszins omslachtig was het wel. De bedoeling van milieuzonering is immers om een ongewenste mate van milieubelasting van

gevoelige functies te voorkomen (immissie), maar om dat te bereiken werden typen bedrijvigheid gecategoriseerd (emissie). De vertaalslag van type bedrijvigheid naar milieucategorieën vereiste bovendien dat verschillende aannames werden gedaan, onder meer ten aanzien van de omvang van de milieuhinder die een type bedrijf veroorzaakt en de afstand die tot een gevoelige functie moet worden aangehouden om die hinder tot aanvaardbare proporties te reduceren.¹

Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet bestaat er niet langer een verplichting om activiteiten te reguleren via een bestemmingsregeling. De nieuwe handreiking benut dat en vereenvoudigt de systematiek van milieuzonering. Kort gezegd gebeurt dat door de ongewenste effecten van activiteiten op gevoelige functies rechtstreeks te reguleren, dus zonder vertaalslag naar een milieucategorisering. Het uitgangspunt van de handreiking is dat in het omgevingsplan rechtstreekse milieunormen worden opgenomen waaraan milieuhinderlijke activiteiten moeten voldoen. De functiescheiding die voldoet aan ‘een evenwichtige toedeling van functies aan locaties’² wordt bereikt door de milieunorm te koppelen aan een bepaalde afstand vanaf de grens van het perceel waar de milieuhinderlijke activiteit wordt verricht, ongeacht of binnen die afstand gevoelige functies aanwezig zijn.

Het meest duidelijke – en belangrijkste – voorbeeld hiervan is de normering van geluid. Als ‘basiswaarde’ voor geluid schrijft de handreiking voor dat de langtijdgemiddelde geluidsbelasting van een bedrijf op 50 meter afstand van de perceelsgrens maximaal een etmaalwaarde mag hebben van 50 dB(A).³ Deze basiswaarde moet worden nageleefd bij het verrichten van alle milieuhinderlijke activiteiten die binnen een aangewezen zone worden verricht.⁴ De zonegrens markeert de overgang tussen locaties waar milieuhinderlijke activiteiten worden verricht en een woongebied. Dit impliceert dat op de zonegrens zelf ook een maximale geluidsbelasting moet worden aangehouden van 50 dB(A) etmaalwaarde. Anders kan de geluidsbelasting binnen het gemengd gebied met wonen immers hoger worden dan de 50 dB(A) die binnen gemengd gebied acceptabel wordt geacht. Als de bedrijfsactiviteit op een kortere afstand dan 50 meter van de zonegrens wordt verricht, dan geldt de zonegrens zelf dus als beoordelingspunt voor de basiswaarde. Deze basiswaarde kan worden uitgewerkt door binnen bepaalde gebieden langere of juist kortere afstanden dan 50 meter toe te staan, of door hogere of juist lagere maximale waarden mogelijk te maken.

Een praktisch gevolg van deze systematiek is dat degene die een bedrijfsactiviteit wil starten of veranderen moet kunnen aantonen dat die activiteit zal voldoen of blijft voldoen aan de maximale waarden voor milieuhinder op de verschillende beoordelingspunten. Het omgevingsplan kan ook verplichtingen bevatten om voorafgaand aan het starten van de activiteit onderzoeksrapporten over te leggen om aan te tonen dat de milieuhinder inderdaad binnen de normen valt. Helemaal nieuw zijn dergelijke onderzoekslasten niet. Het Activiteitenbesluit milieubeheer bevatte bijvoorbeeld al een verplichting om bij de vestiging of verandering van bepaalde inrichtingen een akoestisch rapport in te dienen bij het bevoegd gezag.⁵ Afhankelijk van wat hierover precies in het omgevingsplan wordt geregeld, kan deze verplichting wel een breder karakter krijgen.

Daar staat tegenover dat de nieuwe systematiek naar verwachting leidt tot een meer eenvoudige planregeling. In plaats van een indirecte vorm van regulering van milieueffecten in de vorm van milieucategorieën, worden die milieueffecten in de nieuwe systematiek direct gereguleerd in de vorm van immissienormen. Dat vergemakkelijkt de structurering van het omgevingsplan. De relevante milieunormen kunnen bij elkaar in

- 1 Om de scherpe randjes hiervan af te halen, werd de bestemmingsplanregeling voorzien van flexibiliteitsbepalingen waarmee kon worden voorzien in een vorm van bedrijvigheid die niet in de staat van bedrijfsactiviteiten werd genoemd, of waarmee een activiteit in afwijking van de milieucategorisering kon worden toegestaan omdat milieueffecten van die activiteit feitelijk minder ingrijpend waren dan bij de milieucategorisering werd aangenomen.
- 2 Waar art. 3.1 lid 1 Wro voorschreef dat een bestemmingsplanregeling moest voldoen aan ‘een goede ruimtelijke ordening’, schrijft art. 4.2 lid 1 Ow nu voor dat het omgevingsplan in ieder geval de regels moet bevatten die nodig zijn met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties.
- 3 Zie p. 21 en verder van de handreiking.
- 4 De basiswaarde geldt naast de geluidnormen die moeten worden aangehouden voor de geluidsbelasting van de gevels van geluidgevoelige objecten, zoals woningen. Als zich binnen de zone een (bedrijfs)woning bevindt op een kortere afstand dan 50 meter van de milieuhinderlijke activiteit, dan wordt de woning maatgevend voor het geluid dat bij die activiteit mag worden geëmitteerd.
- 5 Art. 1.10a Activiteitenbesluit (oud).

één hoofdstuk of paragraaf worden geplaatst en worden niet langer ‘verstopt’ in een gebruiksdoeleinde. Door het milieueffect centraal te stellen en niet langer het type activiteit, wordt het bovendien overbodig om een ellenlange opsomming van alle mogelijke activiteiten bij de planregels te voegen. Alle activiteiten moeten aan de milieunorm voldoen, zodat het niet langer nodig is om die activiteiten te benoemen in een staat van bedrijfsactiviteiten. Een bijkomend voordeel daarvan is dat discussies over de categorisering van een specifiek bedrijf niet langer zullen voorkomen.

Er kunnen zeker kritische kanttekeningen bij de nieuwe handreiking worden geplaatst. Zo ontbreekt in de handreiking een reflectie op gevolgen van de nieuwe systematiek voor de ontsluiting van het omgevingsplan via de functionaliteiten van het digitaal stelsel. Juist nu het intekenen van een bestemming op een verbeelding als vertrekpunt voor de regulering verlaten wordt, zou het in de rede hebben gelegen om een beschouwing te wijden aan de manier waarop de planwetgever kan faciliteren dat de milieuzonering op een kaartbeeld kan worden getoond. Maar met de handreiking laat de VNG duidelijk zien dat de Omgevingswet kansen biedt om anders na te denken over de regulering van activiteiten en dat hierdoor mogelijkheden ontstaan om die regulering te vereenvoudigen.