

Zonebewaking: f(r)ictie en werkelijkheid

Mede door een aantal recente uitspraken van de Raad van State is zonebewaking actueler dan ooit. De zeer ingrijpende consequenties van die uitspraken leidt tot een noodzakelijke (her-)bezinning omtrent de wijze van zonebewaking. Overschrijding van de zonegrens, zelfs indien deze puur formeel van aard is, houdt het industrieterrein in een wurggreep en belemmert milieuhygiënisch alleszins verantwoorde veranderingen van bedrijven.

Zonebewaking, relevante jurisprudentie en mogelijkheden van aanpassing van de zone worden behandeld.

Jan Granneman en Ruud Jansen

ZONEGREN: OVEREENKOMST MET DE WERKELIJKHEID

Zelfs al zou de berekende geluidsbelasting op de zonegrens gelijk zijn aan de wettelijke grenswaarde van 50 dB(A), dan nog is de kans gering dat men bij een meting aldaar daadwerkelijk een equivalent geluidsniveau van 50 dB(A) zal constateren: elke overeenkomst met de werkelijkheid berust op louter toeval. Die discrepantie tussen meten en berekenen heeft diverse oorzaken:

- De berekende geluidsbelasting is in de regel gebaseerd op de **vergunde** geluidsemissie (grenswaarden in vergunningen of Besluiten voor niet-vergunningplichtige bedrijven). Bij een uitgebreid industrieterrein met diverse bedrijven is de kans klein dat tijdens een meetsessie - uitgevoerd onder de voorgeschreven meteorologische condities - elk bedrijf gelijktijdig die **vergunde** geluidsemissie veroorzaakt. De geluidsimmissie op de zonegrens zal meestal lager zijn dan de berekende geluidsbelasting.
- De geluidsimmissie dient bepaald te worden onder meteoraamcondities, zoals meewind. Bij een uitgebreid langgerekt industrieterrein (zie bijvoorbeeld figuur 1) zullen nooit alle bedrijven - zelfs die met een min of meer volcontinue bedrijfsvoering - onder dezelfde metecondities bijdragen aan de geluidsbelasting op een bepaald punt op de zonegrens. Ook dit leidt tot verschillen tussen metingen en berekeningen.
- Daarnaast hebben meteorologische omstandigheden een onmiskenbare invloed op de "momentane" geluidsim-

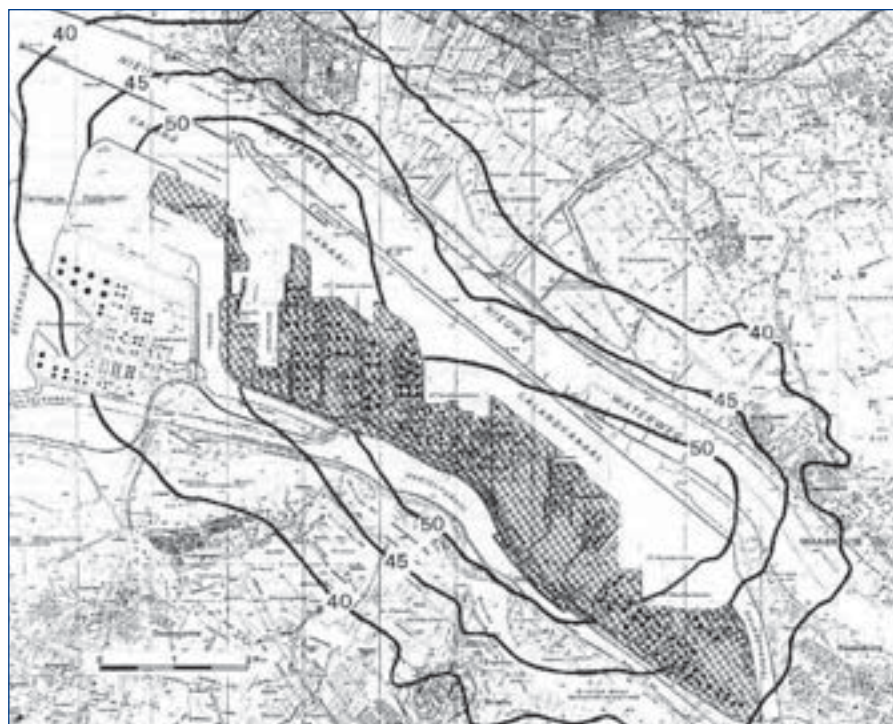
missieniveaus. Figuur 2 illustreert de fluctuaties tijdens geluidsmetingen aan een constante geluidsbron op relatief grote afstand. Het testen van een heihamer bij een offshore-installatie aan de havenligplaats heeft een vrijwel constant geluidsvermogen. Door variaties in windrichting en -snelheid vertonen de piekniveaus op 500 m afstand reeds variaties van 4 dB en op 1300 m zelfs van 8 dB. De gebruikelijke overdrachtsmodellen zijn niet geschikt voor de berekening van geluidsimmissieniveaus op dergelijke grote afstanden.

De zonegrens - gebaseerd op een voorgescreven berekening van de geluidsbelasting - en de bijbehorende geluidszone heb-

ben vooral een planologische betekenis. Op basis van de berekende geluidscontouren in combinatie met beleidsmatige afwegingen (bijvoorbeeld toekomstplannen van bedrijven, woningbouwplannen) is een planologisch aandachtsgebied gedefinieerd (de geluidszone). De wettelijke bepalingen behorende bij de geluidszone bepalen de geluidsruimte voor bedrijven en de mogelijkheid van woningbouw.

De beperkte relatie tussen de berekende en feitelijke geluidsbelasting is van belang voor een evenwichtige omgang met de zonegrens.

Niet onvermeld mag blijven dat talrijke geluidszones - naar later is gebleken -



Figuur 1. Voorbeeld van een langgerekt industrieterrein: Europoort met bijbehorende geluidscontouren.

Over de auteur: Ir. J.H. Granneman en ing. R.P.M. Jansen zijn beide werkzaam bij Peutz bv te Zoetermeer, afdeling industrie

foutief dan wel onnodig krap zijn vastgesteld vanwege onvoldoende inzicht in de bedrijfsvoering respectievelijk de benodigde akoestische ruimte voor de lange termijn. Te beperkte zonegrenzen liggen bovendien soms op locaties waar dit geen milieuhygiënisch doel dient zoals in weilanden en kanalen.

Ook de motie Tommel (alle zones zijn voor 1 juli 1993 vastgesteld, anders gelden deze van rechtswege) heeft geleid tot talrijke haastklussen (grote-stappen-gauw-thuis) met navenante onzorgvuldigheden in zonebesluiten.

CONSTATERINGEN

Het is van belang te constateren dat zonering primair een planologisch instrument is, dat:

- zelden een (nauwkeurige) relatie heeft met de akoestische werkelijkheid;
- sterke formele eisen kent;
- ingrijpende consequenties heeft voor bedrijven en woningbouw;
- procedureel uiterst arbeidsintensief is, niet alleen bij de vaststelling maar ook bij het beheer.

Doel daarbij is helderheid te verschaffen in het spanningveld tussen oprukkende woningbouw en uitdijende industrie. Zonering als instrument daartoe vereist onderhoud. De gevolgen van niet-adequate zonebewaking zijn pijnlijk openbaar geworden door Raad van State-uitspraken met dramatische gevolgen voor bedrijven op dat gezonde industrieterrein. Daarbij wordt vaak wel voornoemde doelstelling te kort gedaan.

ADEQUAAT ZONEBEHEER

Goed zonebeheer vereist het actueel houden van het beheersmodel en het oplossen van knelpunten, bijvoorbeeld door vergunningaanpassingen. Dit vereist continu inzicht in alle akoestisch relevante veranderingen op het industrieterrein door oprichting, wijziging of uitbreiding (al dan niet binnen een milieuvergunningprocedure). Zo kan de sloop van een gebouw in bepaalde richtingen een wezenlijke hogere geluidsemissie inhouden (wegvallen afscherming). Ook uitbreiding van bedrijfstijden naar de nachtperiode - met ongewijzigde productiecapaciteit - kan akoestisch grote gevolgen hebben. Voor lege kavels moet geluidsruimte gereserveerd zijn voor toekomstige gebruikers bijvoorbeeld in de vorm van $\text{dB(A)}/\text{m}^2$ afhankelijk van het toegestane soort bedrijven.

Indien informatie-uitwisseling tussen zonebeheerder en diensten die bij de besluitvorming over veranderingen zijn betrokken, niet goed is geregeld, is de basis voor de onderhavige problematiek gelegd. Navrant is dat achterstallig onderhoud in

zonebeheer vaak pas aandacht krijgt wanneer de gevolgen (vergunningweigering of -vernietiging) zich manifesteren.

Adequaat zonebeheer vraagt bij het afdwingen van akoestische voorzieningen bij individuele bedrijven de nodige realiteitszin. Men denke aan de werkwijze bij grote industrieterreinen waar grenswaarden verleend worden die meer dan 20 dB(A) onder de grenswaarde voor het industrieterrein als geheel liggen. Bedrijven worden afgerekend op zeer geringe geluidsbijdragen ($<< 0,01 \text{ dB}$), zonder meetbaar effect van daardoor noodzakelijke maatregelen. Dit is akoestisch-boekhoudkundig verklaarbaar maar mist vanuit de primaire doelstelling van geluidsbeheersing (bronreductie) zijn doel.

BIJDRAGE VAN NIET-VERGUNNING-PLICHTIGE BEDRIJVEN AAN PROBLEMATIEK

Niet-adequate zonebewaking is mede veroorzaakt door een toegenomen aantal (categorieën van) bedrijven die niet meer vergunningplichtig zijn, maar vallen onder een zogenaamde Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB). Daarbij gelden standaard geluidsvoorschriften, met grenswaarden die voorheen golden op 50 m afstand van de inrichting en gerelateerd waren aan het referentieniveau van het omgevingsgeluid. Bij de modernisering van die AMvB's zijn geluidsvoorschriften zodanig gewijzigd dat thans sprake is van een standaard grenswaarde van 50 dB(A)-etmaalwaarde die bovendien geldt ter hoogte van de dichtstbijzijnde woningen.

Deze wijzigingen hebben geleid tot een significante toename van de formele geluidsruimte van vrijwel elk AMvB-bedrijf, met een groot, maar vaak onnodig beslag op de beschikbare geluidsruimte van het gezonde industrieterrein als geheel.

Aan deze bedrijven kunnen zogenaamde nadere eisen opgelegd worden met aangescherpte geluidsgrenswaarden die recht doen aan enerzijds de noodzakelijke geluidsbehoefte en anderzijds de inpasbaarheid binnen de zone. Dit vraagt specifieke acties van de zone-

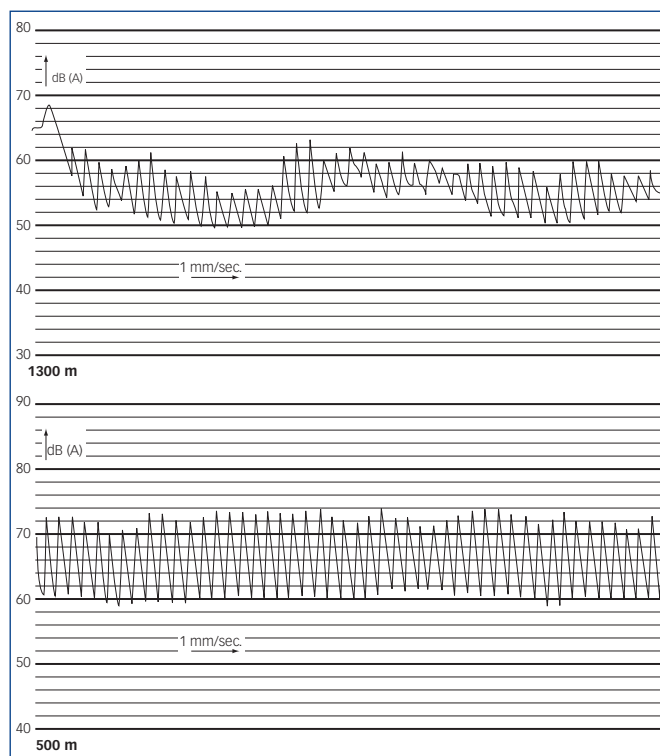
beheerder - buiten een lopende vergunningprocedure om - hetgeen verklaart waarom deze vorm van zonebeheer vaak is verzuimd.

VERRUIIMEN VAN DE ZONE ALS OPLOSSING?

Het verruimen van de zone, bijvoorbeeld in akoestisch niet-kritische richtingen, blijkt in de praktijk een moeizaam proces vanwege de vereiste r.o.-procedure. De wens daartoe komt vaak voort uit de gemeentelijke milieuafdeling maar dient uitgewerkt te worden door de r.o.-afdeling. Die is daartoe niet altijd bereid, bijvoorbeeld omdat een politiek draagvlak daartoe ontbreekt. Ook kan sprake zijn van een zonegrens in diverse bestemmingsplannen - vaak ook nog liggend in verschillende gemeenten - die alle door partiële herziening aangepast moeten worden: een tijdrovende bezigheid. Zoneverruiming is ook niet altijd de oplossing van dit knelpunt omdat binnen de geluidszone een hogere geluidsbelasting toelaatbaar moet kunnen zijn. Ter hoogte van woningen binnen de zone gelden maximale grenswaarden (MTG's) waarbij voor verruiming aparte onthefingscriteria gelden (art 67 Wet geluidshinder). Indien na eerste zonevaststelling reeds verruiming heeft plaatsgevonden, is verdere verruiming wettelijk onmogelijk.

JURISPRUDENTIE

De volgende Raad van State-uitspraken hebben een relatie hebben met zonebewaking.



Figuur 2. Variaties in geluidsoverdracht: constante geluidsbron en immissieniveaus op grotere afstanden

Een nadere eis met lagere geluidsgrenswaarden acht de Afdeling Bestuursrecht-spraak van de Raad van State (hierna: ABRS) toelaatbaar omdat deze aanscherping nodig is voor goed zonebeheer, de bedrijfsvoering erdoor niet wordt belemmerd en de nieuwe grenswaarden gelijk zijn aan die in een eerder akoestisch onderzoek vanwege het bedrijf en de bedrijfsvoering nadien niet is gewijzigd.¹

Een inrichting bevindt zich gedeeltelijk op het gezoneerde industrieterrein en gedeeltelijk daarbuiten. Bij vergunningverlening heeft het bevoegd gezag het deel op het gezoneerde industrieterrein getoetst aan de zonegrens, en het deel erbuiten aan de Handreiking industrielawaai en vergunningverlening.² De ABRS acht die methodiek akkoord. Echter het referentieniveau van het omgevingsgeluid is niet correct bepaald, namelijk berekend vanuit het industrielawaaimodel. Derhalve zijn de daarop gebaseerde geluidsgrenswaarden niet correct tot stand gekomen, en dient een en ander opnieuw gedaan te worden.³

Een betonmortelcentrale levert 12 keer per jaar in de nachtperiode, hetgeen door het bevoegd gezag als incidenteel wordt beoordeeld. De levering in de nachtperiode maakt dus geen deel uit van de representatieve bedrijfssituatie en wordt derhalve niet aan de geluidsgrenswaarden getoetst. De ABRS vernietigt dat geluidsvoorschrift omdat niet is onderzocht of ten tijde van het zonebesluit die 12 keer in de nachtperiode wél tot de representatieve bedrijfssituatie was gerekend; daarmee heeft het bevoegd gezag onzorgvuldig gehandeld.⁴

Daarnaast zijn de laatste jaren opmerkelijke Raad van State-uitspraken verschenen, die gezoneerde industrieterreinen, waar een overschrijding van de zonegrens optreedt, volledig op slot zetten. Dit geldt zowel voor de gebruiksmogelijkheden van lege kavels als voor veranderingen bij bestaande bedrijven. De volgende uitspraken zijn exemplarisch voor de geconstateerde problematiek.

Het bevoegd gezag weigert de aangevraagde revisievergunning in het kader van de Wet milieubeheer (Wm) omdat de zonegrens wordt overschreden. Bij eerdere zonevaststelling was de geluidsbijdrage van dat bedrijf “vergeten”. De ABRS oordeelt dat de vergunning terecht is geweigerd vanwege die zonegrensoverschrijding. Het argument dat het bedrijf ten tijde van zonevaststelling was genegeerd had destijds in de daarbij behorende procedure als bezwaar ingebracht moeten worden. Interessante constatering:

- het bedrijf beschikte reeds over een Wm-vergunning: de daarin opgenomen geluidsgrenswaarden hadden bij zonevaststelling beschouwd moeten worden;
- inmiddels valt het bedrijf onder de AMvB “Opslag- en transportbedrijven milieubeheer”, waarbij de standaard geluidsgrenswaarden gelden zonder toetsing aan de zonegrens. Dus einde probleem voor het bedrijf, maar niet voor de andere bedrijven omdat wel met de geluidsruijme van dat bedrijf rekening gehouden moet worden.⁵

De geluidsgrenswaarden in de vigerende vergunning van een metaalverwerkend bedrijf leiden tot overschrijding van de zonegrens. Het bevoegd gezag besluit om die reden in de revisievergunning de grenswaarden aan te scherpen. Het bedrijf gaat daartegen in beroep. De ABRS wijst dat beroep af omdat:

- overschrijding van de zonegrens ontoelaatbaar is;
- het bedrijf kan voldoen aan de aangescherpte grenswaarden zonder geluidsreducerende voorzieningen.⁶

Een bestaande verzinkerij vraagt vergunning aan, waarbij deze op de zonegrens in de dagperiode equivalente geluidsimmissieniveaus veroorzaakt van 34 – 32 – 40 dB(A). De totale geluidsniveaus ten gevolge van alle bedrijven bedraagt 50,7 – 51,7 – 50,5 dB(A). Omwonenden gaan in beroep. De ABRS vernietigt de vergunning omdat het bedrijf – zij het gering – bijdraagt aan de overschrijding van de geluidszone. Het feit dat AMvB-bedrijven op dat industrieterrein een “overschot” aan onbenutte geluidsruijme hebben doet daar niets aan af, evenmin als het feit dat een bedrijf is opgeheven.⁷

Een bedrijf heeft een nieuwe puinbreekinstallatie in gebruik genomen die meer geluid produceert dan de vorige. Het bedrijf maakt aanspraak op vrijgevallen geluidsruijme bij andere bedrijven. Het bevoegd gezag oefent bestuursdwang uit, waartegen het bedrijf in beroep gaat. De ABRS verwerpt het beroep. De vrijval van geluidsruijme dient namelijk eerst bevestigd te worden door intrekking van vergunningen, omdat anders die bedrijven opnieuw aanspraak op die geluidsruijme kunnen maken.⁸

Bij zonebeheer wordt in het algemeen een bepaalde geluidsruijme gereserveerd aan lege kavels ten behoeve van nieuw te vestigen bedrijven. Dat is volgens de ABRS – met verwijzing naar artikel 54 van de Wgh – echter geen argument om de geluidsruijmeclaim van een ander bedrijf te weigeren. Het gevolg is dat een lege

kavel leeg blijft.⁹

CONCLUSIES UIT JURISPRUDENTIE

Uit voornoemde jurisprudentie blijkt dat, indien de zonegrens wordt overschreden, er in het algemeen geen mogelijkheid bestaat om een oprichtingsvergunning aan een nieuw bedrijf of een revisievergunning aan een bestaand bedrijf te verlenen. Er kan niet geanticipeerd worden op onbenutte of vrijgekomen geluidsruijme bij andere bedrijven indien dat niet formeel is geregeld. Juridisch kan dat een correct oordeel zijn, het gaat wel voorbij aan de milieuhygiënische situatie indien de geluidsbijdrage verwaarloosbaar is c.q. indien de feitelijke geluidsruijme alleen op papier wordt opgemaakt door bijvoorbeeld AMvB-bedrijven.

Uit voornoemde en andere jurisprudentie^{10,11} blijkt ook dat bij vergunningvernietiging door de ABRS vanwege een bestaande zonegrensoverschrijding de vergunningverlener feitelijk geen verweer heeft. In een aantal zaken was er geen analyse van de overschrijding, laat staan een plan van aanpak, voor oplossing van dit knelpunt die bij de besluitvorming was betrokken. Dit is betreurenswaardig. Adequat zonebeheer houdt namelijk grotendeels in:

- verwerken van nieuw verleende geluidsvoorschriften in de zonebeheermodellen;
- intrekking van ongebruikte vergunde geluidsruijme;
- nadere eisen aan AMvB-bedrijven.

Zonder adequate zonebewaking geldt voor dergelijke gezoneerde industrieterreinen: vol is vol, leeg blijft leeg.

NIEUW BELEID INDUSTRIELAWAAI

Het huidige voorstel tot wijziging van de Wgh (fase 1) maakt gemeenten zonebeheerder – tenzij die taak aan de provincie wordt overgedragen – met als redenen:

- de gemeente verleent veelal de Wm-vergunningen;
- de gemeente geeft lege gronden uit;
- de gemeente is primair verantwoordelijk voor het bestemmingsplan.

De provincie blijft zonebeheerder voor regionale industrieterreinen. Of deze verandering tot betere zonebewaking leidt moet afgewacht worden.

In fase 2 van de wijziging Wgh is een regeling voor AMvB-bedrijven gepland; de inhoud daarvan is nog niet bekend.

In fase 2 wordt ook de nieuwe geluidsmaat L_{den} voor industrielawaai ingevoerd. Doordat L_{den} getalsmatig altijd kleiner of gelijk is aan L_{etmaal} zal discussie ontstaan over het gebied tussen de respectievelijke geluidscontouren: komt de “beschikbare” geluidsruijme ten goede aan bedrijven of aan woningbouwplannen van de

gemeente(n).

CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

Het verschil tussen de akoestische en de juridische werkelijkheid bij geluidszoneering is evident. Een akoestisch verwaarloosbare geluidsbijdrage is juridisch ontoelaatbaar indien de wettelijke grenswaarde op de zonegrens rekentechnisch wordt overschreden. Recente jurisprudentie, wat ook de formeel-juridisch argumentatie moge zijn, gaat voorbij aan de milieuhygiënische bedoeling van geluidszoneering. Vergunningen worden vernietigd of geweigerd aan bedrijven die geen oorzaak zijn van het probleem (een te volle zone) en - door de beperkte geluidsemissie - ook niet kunnen bijdragen aan de oplossing ervan. Het moet toch mogelijk zijn in deze beoordeling de werkelijke relevantie van geluidsbijdragen te betrekken. Een heldere analyse van het probleem en de oplossing van het formele probleem door het bevoegd gezag kan wellicht helpen om vergunningen in beroepszaken in stand te houden.

Het is urgent om de formele overschrijding van zonegrenzen zo snel mogelijk teniet te doen, bij voorkeur zonder tijdrovende procedures. Verschillende oplossingen zijn denkbaar voor AMvB-bedrijven:

- Definieer akoestisch niet-relevante categorieën AMvB-bedrijven bijvoorbeeld met de VNG-publicatie 'Bedrijven en milieuzoneering' en negeer deze bij zonebeheer. Stel nadere eisen voor akoestisch relevante AMvB-bedrijven (bijvoorbeeld transportondernemingen).
- Leg collectief een nadere eis op aan alle AMvB-bedrijven op het gezoneerde industrieterrein, bijvoorbeeld 50 dB(A)-etmaalwaarde op 50 m afstand, tenzij aangetoond wordt dat meer geluidruimte vereist is, en toelaatbaar is vanwege de locatie op het industrieterrein. Dit kan desgewenst geformaliseerd worden door te mogen aansluiten bij desbetreffend gemeentelijk geluidsbeleid (vergelijk een dergelijk artikel in het Besluit landbouw milieubeheer).

9. REFERENTIES

1. ABRs 200400974/1 d.d. 30-06-2004
2. Handreiking industrielawaai en vergunningverlening, oktober 1998, Ministerie van VROM
3. ABRs 200303698/1 d.d. 21-07-2004
4. ABRs 200205169/1 d.d. 13-08-2003
5. ABRs E03.94.0829 d.d. 16-06-1995
6. ABRs 200104201/1 d.d. 18-09-2002
7. ABRs 200206962/1 d.d. 11-02-2004
8. ABRs 200206557/1 d.d. 28-01-2004
9. ABRs 200202551/1 d.d. 11-12-2002
10. ABRs 200204963/1 en 200204963/2 d.d. 29-01-2003
11. ABRs 200400465/1 d.d. 26-01-2005