



## **Geluidzoning industrieterreinen: kunstgrepen versus bedrijfsbelangen**

Ir J.H. Granneman  
Peutz bv Zoetermeer  
[j.granneman@zoetermeer.peutz.nl](mailto:j.granneman@zoetermeer.peutz.nl)  
*Paletsingel 2, 2718 NT Zoetermeer*

### **1. Inleiding**

Veel gezonde industrieterreinen zitten op slot vanwege achterstallig zonebeheer en/of de formele geluidruimte van AMvB-bedrijven. De Raad van State heeft veelvuldig milieuvergunningen van bedrijven vernietigd vanwege het – vaak alleen formeel - niet respecteren van de zonegrens in de reeds bestaande situatie [1].

Met name gemeenten - de beoogde zonebeheerders in de gewijzigde Wet geluidhinder fase 1 - voeren inhaalslagen uit. Zonebeheer wordt geactualiseerd, nadere eisen worden opgelegd om blokkades voor bedrijfsontwikkelingen op die terreinen op te lossen.

Daarnaast wordt in toenemende mate aan de omvang van geluidzones geduwd en getrokken. Dit kan zijn om woningbouwplannen (zelfs op het gezonde industrieterrein zelf) mogelijk te maken, of vanwege de gewenste toename van bedrijvigheid op dat terrein. Door verschillen in belangen van de betrokken partijen leidt dat tot een complex proces, waarbij de voor- en nadelen voor bedrijven en overheid zorgvuldig afgewogen moeten worden.

Daarnaast tracht de rijksoverheid met wettelijke 'kunstgrepen' de zaak vlot te trekken; kunstgrepen omdat er vooral een formeel en geen milieuhygiënische probleem wordt opgelost. Te denken valt aan:

- wijziging Wet geluidhinder fase 1 met een specifiek artikel via een amendement die tijdelijk 2 dB(A) extra geluidruimte verschaft indien de problematiek vooral door AMvB-bedrijven wordt veroorzaakt en op termijn opgelost kan worden;
- speciale AMvB betreffende de aanscherping van de geluidruimte van AMvB-bedrijven op gezonde industrieterreinen;
- redelijke sommatie in de Ministeriele Regeling Reken- en meetvoorschriften Wet geluidhinder.
- Activiteiten-AMvB met soortgelijke beperkingen voor AMvB-bedrijven op gezonde industrieterreinen.

Ingegaan wordt op de effecten van deze maatregelen en de mate waarin deze tegemoet komen aan de belangen van de betrokken partijen op dergelijke industrieterreinen.



## 2. Kern van de problematiek

In veel gevallen wordt de zonegrens overschreden. Oorzaken daarvan zijn:

- nalatig zonebeheer, met geluidruimte-toebedeling aan bedrijven in vergunningen die op enig moment in combinatie met elkaar meer blijkt te zijn dan binnen de zonegrens past;
- toename van AMvB-bedrijven met bovendien een ruimere formele geluidruimte dan in de eerste versies van AMvB's.

## 3. Bestaande oplossingsrichtingen

Vele gemeenten, anticiperend op hun nieuwe taak als zonebeheerder (en als verlener van Wm-vergunningen), pakken de actualisatie van zonebeheer kordaat aan, om de omvang van een (eventuele) problematiek vast te stellen en te herstellen, en om bij mogelijke Raad van State-procedures niet voor verrassingen te komen staan.

Gemeenten kunnen via het bestaande instrument nadere eis de ongebruikte formele geluidruimte van AMvB-bedrijven inperken. Dit is in het algemeen een omvangrijke procedure, waartoe niet snel wordt besloten tenzij daarmee een concreet en urgent (overheids)belang gediend wordt.

Vanwege het risico bij vergunningverlening is een dergelijke procedure voor bedrijven van groot belang.

## 4. Oplossingen in nieuwe wet- en regelgeving

Het Ministerie van VROM is thans doende wet- en regelgeving inzake geluid breed en ingrijpend te wijzigen. Afhankelijk van de uiteindelijke besluitvorming dienaangaande zal dit extra aandacht van bedrijven vergen om niet op indirecte wijze geluidruimte te verliezen. Bedrijven dienen deze ontwikkelingen actief te volgen, zonodig met bijstand van een extern deskundige.

Thans vormt de formele geluidruimte van AMvB-bedrijven een ernstige bedreiging voor de zoningstechnisch beschikbare geluidruimte. Dit leidt tot beperkingen voor bedrijven bij vergunningverlening, blijktens diverse Raad van State-uitspraken. Deze problematiek wordt door de rijksoverheid door wijzigingen in wet- en regelgeving aangepakt. De belangrijkste wijzigingen in dit kader – voorzover thans bekend – zijn de volgende, met daarbij kanttekeningen omtrent nut en noodzaak.

In procedure zijnde wijziging **Wet geluidhinder** (Wgh-fase 1):

- Regulier zonebeheer wordt overgeheveld van de provincie naar de gemeente; alleen in specifieke gevallen blijft de provincie zonebeheerder. Omdat gemeenten naast milieubeheer ook een woningbouwdoelstelling kennen, kan die “transfer” soms voor bedrijven risico's inhouden.
- In het wetsvoorstel Wgh-fase 1 is - via een amendement - artikel 65 opgenomen. Daarin wordt – onder voorwaarden – geregeld dat tijdelijk 2 dB(A) verruiming van de

grenswaarde behorend bij de zonegrens gehanteerd kan worden. Dit kan onder andere indien de geluidruimte in belangrijke mate wordt ingenomen door AMvB-bedrijven, en er op termijn zicht bestaat op aanscherping van de AMvB-geluidruimte. Ook hier zullen bedrijven moeten bewaken dat zulks niet gepaard gaat met het onomkeerbaar weggeven van geluidruimte aan nieuwe initiatieven die op termijn toch niet inpasbaar zouden blijken te zijn. Indien er al op deze wijze geluidruimte beschikbaar zou komen, dienen bestaande bedrijven die - binnen hun invloedsgedebiet – zonodig ook voor zichzelf te reserveren.

- In het wetsvoorstel Wgh-fase 1 is ook de recent van kracht geworden Interimwet Stad en milieubenadering geïncorporeerd. Een en ander verschaft gemeenten woningbouw toe te laten in gebieden waar dat op basis van de huidige wetgeving tot overschrijding van wettelijke geluidnormen zou leiden. Bedrijven zullen dergelijke initiatieven nadrukkelijk moeten bewaken teneinde te vermijden dat daardoor oprukkende woningbouw wordt gerealiseerd, met het risico van een toename van het aantal potentieel gehinderde personen.

N.B. Eveneens via een amendement is in de gewijzigde Wgh (artikel 66) getracht een vergelijkbare mogelijkheid voor bedrijven te creëren; deskundigen twijfelen aan de juridische bruikbaarheid daarvan.

In de thans in procedure zijnde Ministeriele regeling inzake meet- en rekenvoorschriften geluid is de zogenaamde redelijke sommatie opgenomen. Daarmee wordt rekening gehouden met de inschatting dat niet alle bedrijven op een gezoneerd industrieterrein gelijktijdig actief zijn overeenkomstig hun vergunde representatieve bedrijfssituatie. De correctie kan 0 tot 3 dB(A) zijn, afhankelijk van de inschatting omtrent die gelijktijdigheid. De extra geluidruimte van 0 tot 3 dB(A) die daardoor ontstaat kan aan nieuwe initiatiefnemers op het industrieterrein gegeven worden. Voor bestaande bedrijven zijn daarbij twee aspecten van belang:

- Indien op enig moment de inschatting van die gelijktijdigheid door de overheid anders wordt beoordeeld, kan dat leiden tot een bijstelling van die correctie. Dit kan impliciet ten koste gaan van de geluidruimte van bestaande bedrijven, met de grootste gevolgen voor de grootste geluidproducenten op dat industrieterrein. Daarbij keren de risico's bij vergunningverlening weer terug.
- Indien op die wijze geluidruimte wordt gecreëerd, zou dat ook door bestaande bedrijven geclaimd moeten kunnen worden. Het kan namelijk niet zo zijn dat een bestaand bedrijf fysiek en financieel omvangrijke geluidreducerende maatregelen zou moeten treffen vanwege de huidige grenswaarden terwijl via een omweg extra geluidruimte wordt gecreëerd aan nieuwe initiatiefnemers.

Voor bedrijven is derhalve actieve participatie in de effectuering van deze correctie te zijner tijd van groot belang.

In een aparte AMvB in het kader van de **Wet milieubeheer** (Wm) wordt geregeld dat voor AMvB-bedrijven op een gezoneerd industrieterrein een aangescherpte standaard geluidgrenswaarde van 50 dB(A)-etmaalwaarde op 50 m afstand zal gelden (thans geldend bij de dichtstbijzijnde woningen). Daarmee wordt beoogd het formele AMvB-probleem op gezoneerde industrieterreinen op te lossen. Voor de meeste AMvB-bedrijven zal dat geen probleem zijn.



De meeste bedrijven kunnen namelijk voldoen aan 50 dB(A)-etmaalwaarde op 50 m afstand (denk aan bakkerijen, bepaalde nutsvoorzieningen, bedrijven zonder avond- en nachtactiviteiten, enzovoort). Echter, bedrijven met veel transportbewegingen, met name ook in de avond- en/of nachtperiode, kunnen daar niet aan voldoen. Deze bedrijven zijn daardoor direct in overtreding, tenzij een nadere eis met ruimere grenswaarden wordt opgelegd (maatwerk, daarmee verkapte vergunningprocedure), waartoe gemeenten echter niet zomaar bereid zijn (teveel werk, directe praktische noodzaak ontbreekt ("er zijn toch geen klachten"), enzovoort). In conflictsituaties (bijvoorbeeld met bewoners op niet al te grote afstand) hebben die bedrijven een uiterst zwakke uitgangspositie. Om die reden verdient het aanbeveling in de AMvB zelf een "standaard-uitzondering" voor dergelijke akoestisch relevante bedrijven op te nemen zodat geen extra procedures doorlopen behoeven te worden.

Voornoemde oplossingsystematiek is ook verwerkt in de concept-Activiteiten-AMvB (ook als onderdeel van de Wm), die thans in procedure is. Voornoemde kanttekeningen zijn ook daarop van toepassing.

Naast voornoemde wijzigingen in het kader van de Wgh is sprake van vernieuwing van de huidige "Handreiking Industrielawaai en Vergunningverlening" naar de "Handreiking Industrielawaai" (HIL). De HIL is richting gevend voor gemeenten in het kader van vergunningverlening aan bedrijven en bij het opleggen van nadere eisen aan AMvB-bedrijven. Voornoemde redelijke sommatie zal ook daarin worden opgenomen.

Voornoemde wijzigingen in wet- en regelgeving zullen volgens de planning van VROM begin 2007 in werking treden.

N.B. Het Ministerie van VROM zal binnenkort ook een Handreiking Zonebeheer publiceren. Vooralsnog worden daarin geen wijzigingen in uitvoeringsbeleid verwacht die voor bedrijven van belang zouden zijn.

## **5. Fundamentele kanttekening**

Een omvangrijk proces van wijziging van de wet- en regelgeving is opgetuigd om voornamelijk een formeel probleem op te lossen. Het formele karakter van de problematiek moet benadrukt worden, want de feitelijke geluidbelasting rond een gezoneerd industrieterrein is significant lager dan de formele indien AMvB-bedrijven een wezenlijk deel van het bedrijvenbestand uitmaken.

In herinnering wordt geroepen dat bij de vaststelling van zonegrenzen 'destijds' de verwaarloosbare geluidbijdragen van AMvB-bedrijven in de akoestische onderzoeken werden genegeerd. Die pragmatische en milieuhygiënisch verdedigbare benadering wordt thans verlaten. Het ware evenwel te prefereren geweest om die benadering te blijven aanhouden, en dat zonodig formeel te regelen. Dat is verdedigbaar vanuit een inhoudelijk argument (de meeste bedrijven doen er akoestisch niet toe) en omdat zonering een RO-aspect betreft.



Daarmee zou ook vermeden worden dat aan AMvB-bedrijven in bepaalde gevallen uitgelegd moet worden dat zij op een gezonde industrieterrein - toch bedoeld voor grote lawaaimakers - minder geluidruimte hebben dan erbuiten.

## **6. Duwen tegen en trekken aan geluidzones**

Bedrijven zullen in het algemeen kritisch staan tegenover plannen van gemeente(n) om woningbouw richting het industrieterrein te laten oprukken c.q. op het industrieterrein zelf te ontwikkelen. De geluidzone rondom dat terrein functioneert juist als een “milieubuffer” die gehandhaafd zou moeten worden om een toename van het aantal geluidgehinderden te vermijden. Bij woningbouw op het industrieterrein zelf zijn die bezwaren nog sterker. Die eenvoudige en eenduidige stellingname in de belangenbehartiging blijkt in de praktijk evenwel niet altijd toepasbaar. Daarvoor bestaan verschillende redenen:

- bedrijven zien in dat een stedenbouwkundige ‘verkleuring’ op of naast (delen van) het bedrijventerrein niet zijn tegen te houden, bijvoorbeeld indien in de loop der tijd het terrein volledig is omringd door woningbouw en/of indien grote spelers op dat terrein naar elders verhuizen en hun (dan voormalige) bedrijfsterrein voor woningbouw wensen te (laten) ontwikkelen;
- woningbouw op het industrieterrein zelf kan voor bedrijven voordelen bieden, bijvoorbeeld vanwege een aantrekkelijke uitkoop prijs bij vertrek, of door een waardevermeerdering van het bezit bij gecontinueerde vestiging vanwege mogelijke toekomstige woningbouwplannen op hun bedrijfsterrein danwel een algehele opwaardering van het industrieterrein.

Bij dergelijke ontwikkelingen is van belang dat de rechten van achterblijvende bedrijven worden gewaarborgd. Tevens dient aan nieuwe bewoners nabij die bedrijven helder te worden gecommuniceerd welke leefomgeving verwacht kan worden. Dat laatste is uit commerciële overwegingen niet altijd in het belang van de projectontwikkelaar maar is essentieel om onterechte klachten over bedrijven te vermijden.

Allerlei denkbare varianten komen bij ‘verkleuring voor:

- woningbouw in de zone: in het algemeen expliciet geregeld in wettelijke besluiten ex Wgh;
- woningbouw op het gezonde industrieterrein zelf. Vereist is dan het aanpassen van de geluidzone: dat gebied dient op te houden deel van het gezonde industrieterrein te zijn. Een mogelijke complicatie kan zijn dat bestaande woningen die voorheen op het gezonde industrieterrein waren gevestigd – en daarmee akoestisch ‘vogelvrije’ waren – daarna in de geluidzone terecht komen. Een adequate hogere waarde-procedure is dan vereist.

Daarnaast kan verruiming van de geluidzone gewenst zijn om meer bedrijvigheid toe te laten. De afdeling milieu van een gemeente kan die wens van harte ondersteunen. De procedurele effectuering is evenwel een zaak van de afdeling ruimtelijke ordening die in de praktijk vaak minder bereidwillig is om een dergelijke omvangrijke procedure te starten.



Een andere variant is die waarbij de wens bestaat de geluidzone op te heffen. Binnen de huidige Wgh is dat vrijwel onmogelijk. De gewijzigde Wgh-fase 1 maakt dat makkelijker. In hoeverre bedrijven c.q. gemeenten daar voor- of nadeel van hebben, verschilt van geval tot geval.

## 7. Conclusies

Veel gezoneerde industrieterreinen zitten op slot. Dit leidt tot grote frustraties bij bedrijven en overheid, met name omdat het voornamelijk een formele oorzaak heeft. In plaats van een pragmatische oplossingsbenadering, is door het Ministerie van VROM gekozen voor een grootse en brede wijziging van wet- en regelgeving. Die oplossing is:

- ten dele tijdelijk van aard, zoals de 2 dB(A)-verruiming ex artikel 65 Wgh;
- kan bovendien in de loop der tijd ongemerkt zijn oplossingskracht verliezen, zoals de redelijke sommatiecorrectie;
- leidt voor sommige AMvB-bedrijven automatisch tot overschrijding van standaard geluidgrenswaarden, en dat nog wel vanwege de vestiging op een gezoneerd industrieterrein (toch lastig uit te leggen).

Geconstateerd moet worden dat ongewenste en onbedoelde nadelige gevolgen van in het recente verleden gewijzigde wetgeving (toename aantal AMvB-bedrijven met een ruimere formele geluidruimte) gerepareerd worden door een complexe combinatie van nieuwe wet- en regelgeving, zonder dat het milieu daarmee wordt gediend. Voor betrokken bedrijven en bedrijvenverenigingen is dat niet transparant en nauwelijks te begrijpen. Ook wordt de afstand tot de primaire doelstelling van zoning ex Wgh steeds groter. Ook de Raad van State heeft in essentie die kritiek geuit op de wijziging Wgh-fase 1, zij het ten aanzien van het aspect wegverkeerslawaai (waar het afdrijven van de doelstelling beter zichtbaar te maken is). Een fundamentele discussie over nut en noodzaak van de Wgh in zijn huidige of gewijzigde vorm lijkt op zijn plaats.

### Referenties

1. Granneman J.H., en R.P.M. Jansen: "Zonebewaking: f(r)ictie en werkelijkheid", Geluid, juni 2005.