

ANNOTATIE

mr. V.M.Y. van 't Lam

Annotatie bij Raad van State, 02-11-2011, ECLI:NL:RVS:2011:BU3124 (OGR-2012-0207)

1. De hiervoor opgenomen uitspraak is interessant omdat de Afdeling daarin overweegt dat een milieuvergunning (omgevingsvergunning voor milieu) niet hoeft te worden geweigerd wegens strijd met het zonebeheerplan. Voor zover mij bekend, overweegt de Afdeling dat voor het eerst. Een overschrijding van het zonebeheerplan vormt geen weigeringsgrond in het kader van de Wm, zo blijkt uit de uitspraak. Hoewel de uitspraak is gewezen onder de Wm, is de uitspraak onverkort relevant in het kader van de Wabo. Het beoordelingskader van de milieuvergunningverlening zoals dat was opgenomen in de artikelen 8.8 Wm tot en met 8.11 Wm is namelijk overgenomen in (artikel 2.14 van) de Wabo.

2. Een zonebeheerplan is een figuur dat sinds 2007 in de Wet geluidhinder (Wgh) is vervat (Kamerstukken II 2004/05, 29 879; Stb. 2006, 350). Een zonebeheerplan is een plan dat is opgesteld op grond van artikel 163 Wgh en waarin informatie over de geluidruimte binnen een industrieterrein is opgenomen. De juridische status van een zonebeheerplan – verschaft een zonebeheerplan slechts informatie of moet er aan worden getoetst – blijkt niet duidelijk uit de Wgh en de parlementaire geschiedenis. In artikel 163 Wgh staat dat burgemeester en wethouders van de gemeente waarin een industrieterrein geheel of in hoofdzaak is gelegen ervoor zorgen dat er ‘voldoende informatie beschikbaar is over de geluidruimte binnen de zone’. Ter vervulling van de in artikel 163 bedoelde taak kan een zonebeheerplan worden opgesteld (artikel 164 Wgh). Aldus volgt uit de Wgh dat een zonebeheerplan een registrerende en informerende functie heeft. Uit de parlementaire geschiedenis volgt dat – anders dan uit de Wgh zelf volgt – een zonebeheerplan volgens de wetgever een sturende of toetsende functie heeft. In de memorie van toelichting staat bijvoorbeeld dat zonebeheer is bedoeld om nieuwe bedrijfsactiviteiten op een gezoneerd industrieterrein goed te kunnen toetsen aan de geldende grenswaarden (Kamerstukken II 2004/05, nr. 3, p. 27). Ook de Handreiking

Zonebeheerplan doet – ten onrechte – vermoeden dat een zonebeheerplan een toetsende functie heeft, omdat volgens de Handreiking bouw- en milieuvergunningen aan het zonebeheerplan zouden moeten worden getoetst (Handreiking zonebeheerplan, ministerie van VROM, december 2006, p. 6). Zie hierover ook het artikel van Van de Sanden (C.A.H. van de Sanden, 'Wonderpil of Placebo? Het zonebeheerplan in de nieuwe Wet geluidhinder', TO 2008, p. 3-12, i.h.b. p. 5-10). De overweging van de Afdeling in de hiervoor opgenomen uitspraak over het zonebeheerplan is naar mijn mening in overeenstemming met de Wgh. Volgens de Afdeling gaat het bij zonebeheerplan – gelet op artikel 163 Wgh – namelijk primair om informatieverzorging over de geluidruimte binnen de zone (r.o. 2.4.5).

3. Uit de uitspraak volgt – mijns inziens terecht – dat een milieuvergunning (omgevingsvergunning voor milieu) niet aan een zonebeheerplan moet worden getoetst. Voordat ik in ga op de redenering van de Afdeling, beschrijf ik eerst kort het toetsingskader voor de milieuvergunning (omgevingsvergunning voor milieu). De algemene weigeringsgrond van de Wm – het belang van het beschermen van het milieu zoals opgenomen in artikel 8.10 lid 1 Wm (thans artikel 2.14 lid 1 Wabo) – was vaag en werd nader ingevuld door artikel 8.8 Wm (thans 2.14 Wabo). Artikel 8.8 Wm (thans 2.14 Wabo) bevatte drie typen aspecten: aspecten die het bevoegd gezag moet 'betrekken bij' de beslissing op de aanvraag om een milieuvergunning (omgevingsvergunning voor milieu), aspecten waarmee het bevoegd gezag 'rekening moet houden' en aspecten die het bevoegd gezag 'in acht moet nemen'. 'Betrekken bij' is het minst bindend van de drie categorieën en 'in acht nemen' bindt het meest. Bij 'betrekken bij' heeft de wetgever niet aangegeven hoe de aspecten moeten worden betrokken. Het lijkt een invulling van 3:2 Awb en 3:4 Awb. 'Rekening houden met' betekent dat gemotiveerd afwijken mag. 'In acht nemen' houdt in dat afwijken niet is toegestaan. Bij strijd met wat in acht moet worden genomen, is weigering verplicht. Zo moeten geluidsgrenswaarden in acht worden genomen bij de beslissing op de aanvraag om een milieuvergunning (artikel 8.8 lid 3 onder a Wm (oud) thans artikel 2.14 lid 1 onder c sub 2 Wabo)). In artikel 8.8 Wm (oud) werd echter niet (de geluidsnormen zoals vervat in) een zonebeheerplan genoemd. Ook in artikel 2.14 Wabo wordt het zonebeheerplan niet genoemd. Op grond van de Wm hoeft zodoende niet aan (de geluidsnormen zoals vervat in) een zonebeheerplan te worden getoetst.

4. Ook volgens de Afdeling is in de Wet milieubeheer niet bepaald en kan uit de Wm niet worden afgeleid, dat een vergunningaanvraag mede moet worden getoetst aan een krachtens artikel 164 van de Wet geluidhinder vastgesteld zonebeheerplan. Als gezegd, leert raadpleging van artikel 8.8 Wm inderdaad dat een zonebeheerplan niet in dat artikel wordt genoemd. Zodoende vormt een zonebeheerplan niet een aspect dat het bevoegd gezag bij de beslissing op de aanvraag: (a) moet betrekken bij, (b) waarmee het bevoegd gezag rekening moet houden

of (c) dat het bevoegd gezag in acht moet nemen. De Afdeling onderbouwt dat standpunt uitvoerig. In de eerste plaats door niet de redenering van het college van B&W te volgen dat een zonebeheerplan een concretisering of invulling van het belang van de bescherming van het milieu zou vormen, als bedoeld in artikel 8.10 lid 1 Wm. Volgens de Afdeling gaat het bij een zonebeheerplan gelet op artikel 163 lid 1 Wgh als gezegd primair om informatieverschaffing over de geluidruimte binnen de zone. Zoals ook Van de Sanden mijns inziens terecht stelt, zou de wettelijke systematiek worden doorkruist als de algemene weigeringsgrond 'bescherming van het milieu' nader zou kunnen worden ingevuld door een zonebeheerplan (p. 10 van het hiervoor aangehaalde artikel). In de tweede plaats vloeit volgens de Afdeling uit artikel 8.8 lid 1 aanhef en onder b Wm niet voort dat het zonebeheerplan bij de beoordeling van de vergunningaanvraag moet worden betrokken. De term 'geografische ligging' in deze bepaling ziet op de beschermenswaardigheid van de omgeving en niet op een mogelijke vestiging van andere bedrijven die van invloed is op naleving van de geluidzone. In de derde plaats kan volgens de Afdeling evenmin worden gesproken van redelijkerwijs te verwachten ontwikkelingen als bedoeld in artikel 8.8 lid 1 onder c Wm die bij de beslissing op de aanvraag dienden te worden betrokken. Uit vaste jurisprudentie blijkt inderdaad dat het bij 'redelijkerwijs te verwachten ontwikkelingen' gaat om juridische ontwikkelingen die concreet zijn, zoals een milieuvergunning (omgevingsvergunning voor milieu) of een bouwvergunning (omgevingsvergunning voor het bouwen) die binnen afzienbare tijd worden vergund (o.a. ABRvS 14 januari 2004, JM 2004/64, zaaknummer 200304087/1). Er zijn in het onderhavige geval geen vergunningaanvragen ingediend en ook verder is de vestiging van andere bedrijven op het industrieterrein onvoldoende zeker. Volgens de Afdeling maakt het enkele feit dat een zonebeheerplan is opgesteld niet dat de vestiging van bedrijven op het industrieterrein redelijkerwijs is te verwachten. Ten slotte overweegt de Afdeling – conform hiervoor onder randnummer 3 aangegeven – dat de in een zonebeheerplan opgenomen grenswaarden niet zijn genoemd in artikel 8.8 lid 3 onder a. Het zonebeheerplan is evenmin in enige andere bepaling van de Wm als toetsingskader voor vergunningaanvragen opgenomen.

5. Daarnaast blijkt uit de uitspraak dat er weinig tot geen betekenis bestaat voor het zonebeheerplan als beleidsregel die bij de beslissing op de vergunningaanvraag moet worden betrokken. Overschrijding van het zonebeheerplan kan volgens de Afdeling in het onderhavige geval namelijk niet tot weigering van de vergunning leiden door het zonebeheerplan als beleidsregel te betrekken bij de beslissing op de vergunningaanvraag nu aan de (wettelijk in acht te nemen) grenswaarden als bedoeld in artikel 8.8 lid 3 Wm wordt voldaan. Aldus lijkt er slechts ruimte te zijn een vergunning vanwege een zonebeheerplan te weigeren als niet aan de wettelijk in acht te nemen grenswaarden wordt voldaan. In dat geval vormt de wettelijk in acht te nemen grenswaarde echter de weigeringsgrond en niet het zonebeheerplan dat als

beleidsregel wordt betrokken bij de beslissing op de vergunningaanvraag.

6. Uit de uitspraak volgt zodoende dat een beslissing op een milieuvergunning niet aan een zonebeheerplan moet worden getoetst. Ook anderszins is niet wettelijk voorgeschreven dat moet worden getoetst aan een zonebeheerplan (zie eveneens C.A.H. van de Sanden, 'Wonderpil of Placebo? Het zonebeheerplan in de nieuwe Wet geluidhinder', TO 2008, p. 3-12, i.h.b. p. 8-10). De conclusie is daarom dat de wetgever een figuur in de Wgh heeft neergelegd waaraan niet hoeft te worden getoetst. Mocht het echter – zoals in de parlementaire geschiedenis wordt verondersteld – wenselijk zijn dat aan een zonebeheerplan wordt getoetst, dan zou die verplichting bijvoorbeeld in de Wabo, het Bor of het Mor kunnen worden opgenomen. Een mogelijkheid zou kunnen zijn dat het zonebeheerplan aan artikel 2.14 Wabo wordt toegevoegd, of dat een zonebeheerplan in de regeling aanwijzing BBT wordt opgenomen. Mijns inziens is het echter te betwijfelen of een zonebeheerplan een beste beschikbare techniek is, zodat opnemen in artikel 2.14 Wabo mogelijk de voorkeur verdient. In dat geval zou de wetgever wel vooraf moeten vaststellen hoe het zonebeheerplan zich in dat verband verhoudt tot de geluidsgrenswaarden zoals genoemd in artikel 2.14 Wabo.