

ANNOTATIE

Rut Molenaar-Wingens

Annotatie bij Raad van State, 10-08-2016, ECLI:NL:RVS:2016:2182 (OGR-2016-0194)

1. Bij mijn weten is ABRvS 10 augustus 2016 (ECLI:NL:RVS:2016:2182, 201509288/1/A1) de eerste keer dat de Afdeling zich expliciet uitspreekt over de verhouding tussen artikel 2.17 en 2.20 Activiteitenbesluit ten aanzien van gevoelige objecten gelegen op een gezoneerd industrieterrein. Aanleiding hiervoor is een verzoek om maatwerkvoorschriften van bewoners van bedrijfswoningen op het industrieterrein 'Middelblok' te Gouda, die hinder ondervinden van een inrichting die aan de overzijde van de Hollandsche IJssel en niet op hetzelfde gezoneerde industrieterrein is gelegen.
2. Naar het oordeel van de Afdeling is het verzoek van de bewoners terecht afgewezen omdat uit de wetsgeschiedenis volgt dat de mogelijkheid van maatwerkvoorschriften van artikel 2.20 Activiteitenbesluit niet is bedoeld voor een categorie waarvoor de wetgever expliciet heeft bepaald dat geluidwaarden daarop niet van toepassing zijn. De Afdeling baseert haar oordeel op de bewuste keuze van de wetgever om in artikel 2.17 Activiteitenbesluit meerdere malen op te nemen dat 'de (...) aangegeven waarden niet gelden op gevoelige objecten die zijn gelegen op een gezoneerd industrieterrein'.
3. Gevoelige objecten, zoals woningen (art. 1.1 Activiteitenbesluit), die niet op een industrieterrein thuishoren, krijgen dus geen bescherming tegen geluidhinder van de grote lawaaimakers waarvoor een gezoneerd industrieterrein is ingericht. Hiermee wordt voorkomen dat de aanwezigheid van gevoelige objecten de grote lawaaimakers te veel in hun gebruiksruimte beperkt. De regeling van de gezoneerde industrieterreinen is opgenomen in de Wet geluidhinder en wordt (onder andere) via artikel 2.17 lid 1 onderdeel g Activiteitenbesluit meegenomen in de op basis van het Activiteitenbesluit voor type a- en b-inrichtingen geldende grenswaarden voor geluid (zie voor de koppeling tussen het Activiteitenbesluit en de Wet geluidhinder de definitie van gezoneerd industrieterrein in art. 1.1 Activiteitenbesluit en

art. 1 Wet geluidhinder. De vaststelling van geluidzones voor een industrieterrein is geregeld in hoofdstuk V van de Wet geluidhinder).

4. De redenering van de Afdeling in deze uitspraak komt op zich logisch voor, gelet op het feit dat een gezoneerd industrieterrein juist bedoeld is om grote lawaaimakers een plek te geven. De uitspraak roept echter de volgende twee vragen bij mij op, die hierna zullen worden toegelicht:

– Is de uitsluiting van artikel 2.17 lid 1 onderdeel g Activiteitenbesluit ook van toepassing op gevoelige objecten gelegen op een ander gezoneerd industrieterrein dan het industrieterrein waar de geluidproducerende inrichting is gelegen (randnr. 5 e.v. hierna)?

– Heeft de wetgever artikel 2.20 Activiteitenbesluit inderdaad zo strikt bedoeld dat alleen maatwerkvoorschriften kunnen worden gegeven in een situatie die de wetgever onbewust ongeregeld heeft gelaten (randnr. 7 e.v. hierna)?

5. Wat betreft de beantwoording van de eerste vraag blijkt niet dat de Afdeling zich specifiek heeft afgevraagd of een onderscheid per industrieterrein nog op zijn plaats zou zijn bij de uitleg van de samenhang tussen artikel 2.17 en artikel 2.20 Activiteitenbesluit. Ook de rechtbank, hoewel die wel mogelijkheid zag voor het stellen van maatwerkvoorschriften, lijkt hier niet bij te hebben stilgestaan. Helaas is de redenering van de rechtbank niet geheel na te gaan omdat de uitspraak van de Rechtbank Den Haag van 12 november 2015 (zaak nr. 15/1959) niet is gepubliceerd.

Ik vraag mij echter wel af of de wetgever heeft bedoeld dat ook geen bescherming mag worden geboden wanneer de geluidveroorzaker is gelegen buiten het gezoneerde industrieterrein waarop het gevoelige object is gelegen. Hoewel artikel 2.17 lid 1 onderdeel g Activiteitenbesluit spreekt over gevoelige objecten gelegen op een gezoneerd industrieterrein en niet op het industrieterrein kan men zich afvragen of de systematiek niet moet worden bezien per gezoneerd industrieterrein.

6. Het lijkt erop dat in dit specifieke geval de inrichting aan de overzijde van de Hollandse IJssel zo veel geluid produceert dat het geluid van de grote lawaaimakers op het gezoneerde industrieterrein waar de woningen zijn gelegen wordt overstemd, of in ieder geval zodanig is dat de bewoners het kunnen onderscheiden van de geluidproductie van de inrichtingen op het gezoneerde industrieterrein. Ik kan mij best voorstellen dat als de geluidwaarden die binnen de zone van het industrieterrein gelden ter plaatse van bedrijfswoningen op het industrieterrein feitelijk worden overschreden vanwege de geluidproductie van de elders

gelegen inrichting, er aanleiding kan bestaan om de mogelijkheid van maatwerkvoorschriften te onderzoeken. Uiteraard blijft voorop staan dat een bedrijfswoning op een gezoneerd industrieterrein, gelet op de keuze van de wetgever, geluidhinder heeft te dulden, maar om langs de redenering van de Afdeling iedere vorm van maatwerk uit te sluiten gaat misschien wat ver. Het is naar mijn mening niet ondenkbaar dat de wetgever de situatie zoals in deze uitspraak aan de orde, namelijk geluidhinder van een inrichting op een ander industrieterrein, niet heeft voorzien.

7. Wat betreft beantwoording van de tweede vraag, lijkt het oordeel van de Afdeling aan te sluiten bij de systematiek van de zorgplichtbepaling in artikel 2.1 Activiteitenbesluit, hoewel dit niet expliciet in de uitspraak wordt benoemd. Uit artikel 2.1 lid 4 Activiteitenbesluit volgt dat geen maatwerkvoorschriften op basis van de in artikel 2.1 Activiteitenbesluit opgenomen zorgplichtbepaling mogen worden gesteld als voor een situatie al een uitputtende regeling bestaat (zie *Stb.* 2007, 415, p. 114 en 150 en bijv. ABRvS 10 augustus 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BR4631). In tegenstelling tot artikel 2.1 Activiteitenbesluit is in artikel 2.20 Activiteitenbesluit echter niet de toevoeging opgenomen 'voor zover het betreffende aspect bij of krachtens dit besluit niet uitputtend is geregeld'. Ik lees in de letterlijke tekst en toelichting bij artikel 2.17 en 2.20 Activiteitenbesluit ook niet dat artikel 2.20 Activiteitenbesluit alleen bedoeld is om situaties te regelen die de wetgever (vermoedelijk) juist ongeregeld heeft gelaten, zoals de Afdeling dat wel doet. Kijkend naar de voorbeelden die in de toelichting worden genoemd, lijkt het hoofddoel van artikel 2.20 Activiteitenbesluit vooral om, zoals de term maatwerk aangeeft, in te kunnen spelen op specifieke omstandigheden van het geval in afwijking van artikel 2.17 Activiteitenbesluit. Uit de toelichting volgt dat het bevoegd gezag met artikel 2.20 Activiteitenbesluit 'ook objecten bescherming kan bieden die op grond van artikel 2.17 Activiteitenbesluit niet worden beschermd' (*Stb.* 2007, 415, p. 211).

8. Ik voel meer voor de redenering van de rechtbank in eerste aanleg (zoals beschreven in de overwegingen van de Afdeling). De rechtbank was van oordeel dat het college zich ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat het niet bevoegd was om met maatwerkvoorschriften te bepalen dat geluidgrenswaarden gaan gelden op de gevels van de woningen op het gezoneerde industrieterrein. De uitleg die het college aan het Activiteitenbesluit gaf was volgens de rechtbank niet te verenigen met de jurisprudentie van de Afdeling, zoals de uitspraak van 24 januari 2007 (ECLI:NL:RVS:2007:AZ6867). Het ging in deze uitspraak om de vraag of aan een milieuvergunning voorschriften mochten worden verbonden ter bescherming van een op een gezoneerd industrieterrein gelegen woning. De Afdeling oordeelde dat geen sprake is van doorkruising van het stelsel van de Wet geluidhinder ingeval het bieden van bescherming tegen geluidhinder aan een woning op het gezoneerde industrieterrein niet leidt tot weigering van de vergunning en de inrichting

evenmin tot het treffen van zodanige maatregelen wordt verplicht, dat gesproken moet worden van een aantasting van het speciale vestigingsklimaat voor inrichtingen op een gezoneerd industrieterrein dat de Wet geluidhinder mede beoogt te bieden. In de voorliggende uitspraak van 10 augustus 2016 oordeelt de Afdeling dat de uitspraak van 24 januari 2007 niet doorslaggevend kan zijn bij het uitleggen van de in het Activiteitenbesluit opgenomen regeling voor inrichtingen die niet vergunningplichtig zijn, omdat de uitspraak van 24 januari 2007 betrekking heeft op vergunningverlening ingevolge de Wet milieubeheer en in de uitspraak van 10 augustus 2016 gaat het om een niet-vergunningplichtige inrichting. Ik zie echter niet in waarom de toets 'de inrichting (...) tot het treffen van zodanige maatregelen wordt verplicht, dat gesproken moet worden van een aantasting van het speciale vestigingsklimaat voor inrichtingen op een gezoneerd industrieterrein dat de Wet geluidhinder mede beoogt te bieden' hier niet analoog kan worden toegepast. De uitsluiting van gevoelige objecten gelegen op een gezoneerd industrieterrein in artikel 2.17 Activiteitenbesluit vindt ook zijn grondslag in de regeling van de Wet geluidhinder voor gezoneerde industrieterreinen. Dus ook bij de vraag of maatwerkvoorschriften mogen worden gesteld, is relevant of de systematiek van de Wet geluidhinder wordt doorkruist.

9. Concluderend is de uitleg die de Afdeling aan artikel 2.17 en 2.20 Activiteitenbesluit geeft naar mijn mening te kort door de bocht, als niet eerst wordt gekeken naar het toepassingsbereik van artikel 2.17 lid 1 onderdeel g Activiteitenbesluit. Als we ervan uitgaan dat artikel 2.17 Activiteitenbesluit niet ziet op een uitsluiting van gevoelige objecten gelegen op een ander gezoneerd industrieterrein dan de geluidhinder veroorzakende inrichting, dan gaat de redenering van de Afdeling niet langer op omdat het geval in de uitspraak van 10 augustus 2016 dan een situatie betreft waar de wetgever niet in heeft voorzien. Maar ook als ervan moet worden uitgegaan dat de uitsluiting in artikel 2.17 Activiteitenbesluit ruim moet worden uitgelegd zie ik niet in waarom geen maatwerkvoorschriften kunnen worden gesteld, zolang deze niet leiden tot een zodanige verplichting tot het treffen van maatregelen dat gesproken moet worden van een aantasting van het speciale vestigingsklimaat voor inrichtingen op een gezoneerd industrieterrein zoals wordt beoogd door de Wet geluidhinder. Wellicht is dit te makkelijk gedacht, de praktijk zal moeten uitwijzen of het hier meer dan een semantische discussie betreft.

10. Mogelijk wordt in de nieuwe Omgevingswet, waarin flexibiliteit en maatwerk een hoofdrol spelen, duidelijker of de wetgever heeft bedoeld in een geval als hier aan de orde met maatwerkvoorschriften te werken. Het onderwerp geluid is vooralsnog grotendeels buiten beschouwing gelaten in het wetsvoorstel Omgevingswet. De Aanvullingswet geluid Omgevingswet beoogt de benodigde grondslagen toe te voegen aan de Omgevingswet voor verdere uitwerking van de geluidregels in het Aanvullingsbesluit geluid Omgevingswet,

waarmee de geluidregels worden toegevoegd aan het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) en in één of meer onderliggende ministeriële regelingen (dit volgt uit de toelichting bij het ontwerp Aanvullingswet geluid Omgevingswet. De conceptversie heeft van 22 maart 2016 tot en met 17 mei 2016 ter inzage gelegen voor consultatie, zie https://www.internetconsultatie.nl/omgevingswet_geluid). Het voornemen is om de geluidregels vervolgens via het Bkl te laten doorwerken in omgevingsplannen en de daarbij te maken bestuurlijke keuzes. De toelichting bij het Bkl licht een klein tipje van de sluier op door aan te geven dat de huidige regeling ter uitsluiting van gevoelige objecten gelegen op een gezonde industrieterrein zal worden gecontinueerd. In voetnoot 46 van de toelichting bij het ontwerp Bkl staat: 'Bedrijfswoningen op de 'gezonde industrieterreinen' waren onder de Wet geluidhinder al uitgezonderd van bescherming tegen geluidimmissies. Die regeling wordt gecontinueerd bij het Aanvullingsbesluit geluid omgevingsrecht.' De vraag hoe de verhouding tussen het huidige artikel 2.17 en 2.20 Activiteitenbesluit moet worden uitgelegd blijft dus ook bij de nieuwe wetgeving relevant.