Rapport

Milieuzonering nieuwe stijl

Voor toepassing onder de Chw/Transitiewet op weg naar de Omgevingswet

Colofon

Opdracht
Dit rapport is opgesteld door Royal Haskoning DHV en Rho adviseurs voor leefruimte in opdracht van de VNG.

Auteurs
Rein Bruinsma (RHDHV)
Juliette Barrois (Rho)

Regie
Marco Lurks (VNG)

Vormgeving
Chris Koning (VNG)

Inhoudsopgave

1 Milieuzonering nieuwe stijl 5
1.1 Aanleiding: staalkaart bedrijfsmatige activiteiten en Transitiewet 5
1.2 Kern van deze publicatie 5
1.3 Een publicatie voor wie? 6
1.4 Relatie tot de VNG-publicatie 'Bedrijven en milieuzonering' 6
1.5 Op weg naar de Omgevingswet! 6

2 Mogelijkheden voor milieunormen in de RO 7
2.1 Scheiding ruimte en milieu volgens bestaande systematiek 7
2.2 Een stap verder binnen de huidige Wro: milieu regelen vanuit een ruimtelijk belang 7
2.3 Extra mogelijkheden op grond van de Chw 8
2.4 Overgang naar de Omgevingswet 9

3 Reikwijdte 'Milieuzonering nieuwe stijl' 10
3.1 Voor welke milieuthema's? 10
3.2 Gebieden waar deze publicatie zich op richt 11
3.3 Gebieden waar deze publicatie zich niet op richt 12

4 Nieuwe systematiek voor milieuzonering 14
4.1 Inleiding 14
4.2 Regeling voor bedrijventerreinen en andere werkgebieden 14
4.3 Regeling voor gemengd gebied met wonen (functiemenging) 20
4.3.1 De basis 20
4.3.2 Verder dan de basisregeling: casus Schieovers 22

Bijlagen 23
A1 Onderbouwing afstanden en normen bedrijventerrein 24
A2 Opties voor regeling bij ligging bedrijf in meerdere zones bedrijventerrein 26
A3 Voorbeeld planregels bedrijventerrein en ander werkgebied 28
A4 Voorbeeld planregels gemengd gebied 32
A5 Ontwikkeling in de integratie tussen milieu en ruimte 34
A5.1 Jurisprudentie onder de oude WRO 34
A5.2 Wro 2008 34
A5.3 Jurisprudentie na de Wro 2008 35
A6 Emissie- en immissienormen 37
A7 Voorbeeld regeling gemengd gebied met een plus: Delft Schieoevers 38
A7.1 Inleiding 38
A7.2 De ambities voor Schieoevers: geschikt maken voor functiemenging 38
A7.3 Hoe deze ambities dichterbij te brengen? 39
A7.4 Communicatie over bewuste mix wonen & werken regelen in het bestemmingsplan 42
A7.5 Milieunorm als vangnet (en flexibiliteit daarbij) 42

Bijlage 1 - Uitgangspunten geluid 44

1 Milieuzonering nieuwe stijl

1.1 Aanleiding: staalkaart bedrijfsmatige activiteiten en Transitiewet

De nieuwe Omgevingswet zorgt voor een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving. Het maatschappelijk doel hierbij is 'ruimte voor ontwikkeling en waarborgen voor kwaliteit'. Gelet op dit doel is het logisch dat in de Omgevingswet het ruimtelijk spoor en het milieuspoor verder worden geïntegreerd. Het gemeentelijke omgevingsplan is straks hét instrument waarin deze integratie op lokaal niveau plaatsvindt.

Een belangrijke vraag bij de integratie van ruimte en milieu is hoe om kan worden gegaan met bedrijvigheid. Binnen het programma 'Aan de slag met de Omgevingswet' is hiervoor de staalkaart 'bedrijfsmatige activiteiten' voor het omgevingsplan opgesteld. De opgestelde staalkaart is bedoeld als uitnodiging en startpunt richting gemeenten om na te denken over de wijze waarop zij bedrijfsmatige activiteiten binnen hun grondgebied willen reguleren. De staalkaart bevat een aantal mogelijkheden (niet uitputtend) voor de wijze van regulering van bedrijfsmatige activiteiten.

De VNG ziet goede kansen om onderdelen van de staalkaart nu al toe te passen. Dit heeft geleid tot deze publicatie: het met milieuzonering nieuwe stijl reguleren van bedrijven in het bestemmingsplan verbrede reikwijdte.

Door de Transitiewet kan laagdrempelig een project aangemeld worden voor een bestemmingsplan met verbrede reikwijdte. Dit maakt het gemakkelijker onder het huidige recht al te anticiperen op de Omgevingswet.

1.2 Kern van deze publicatie

Kern van deze publicatie is om de toelating van bedrijven te reguleren op basis van een beschikbaar gestelde milieuruimte per bedrijf, aan de hand van concrete milieunormen. Deze regels en normen worden gesteld in het belang van een goede ruimtelijke ordening/gezonde en veilige en fysieke leefomgeving, ten behoeve van een optimaal en doelmatig grondgebruik. Het gaat hierbij om regels in het bestemmingsplan verbrede reikwijdte die vanuit dit belang naast de bestaande milieuregelgeving gelden[1].

De nieuwe voorbeeldaanpak maakt het mogelijk om een passend ruimtelijk kader te creëren voor de inpassing van bedrijven op bedrijventerreinen (en andere werkgebieden) en in gemengd gebied met wonen (functiemenging). Hierbij wordt geen gebruik meer gemaakt van milieucategorieën en een staat van bedrijfsactiviteiten zoals nu nog veelal de praktijk is.

Met deze nieuwe voorbeeldaanpak wordt, binnen de kaders van de nu geldende wetgeving, voorgesorteerd op de systematiek onder de Omgevingswet. Onder de nieuwe Omgevingswet worden milieu en ruimte volledig geïntegreerd en zal het gebruikelijk en noodzakelijk zijn om concrete milieunormen op te nemen in het Omgevingsplan.

Door het hanteren van concrete milieunormen in het ruimtelijk spoor, kan deze publicatie extra uitdagend zijn voor ruimtelijke ordenaars. Het verdient aanbeveling om een nieuwe bestemmingsregeling voor bedrijven samen met milieuspecialisten binnen uw organisatie of van een omgevingsdienst op te stellen. Dit geldt ook voor woningbouwplannen waarbij de invloed van bedrijven of bedrijventerreinen relevant is.

1 Deze regels in het bestemmingsplan doen daarmee niets af aan de werking van de milieuregelgeving: de milieuregelgeving blijft onverkort gelden in het belang van de bescherming van het milieu.

1.3 Een publicatie voor wie?

Deze publicatie is bedoeld voor initiatiefnemers van ruimtelijke ontwikkelingen, beleidsmedewerkers ruimtelijke ordening en milieu van gemeenten en provincies en hun adviseurs.
Maar deze kan ook worden geraadpleegd door andere partijen: bijvoorbeeld bedrijven die willen weten waar zij zich kunnen vestigen en burgers die willen weten of de komst van een bedrijf in hun woonomgeving hinder of gevaar kan veroorzaken. Ook voor die partijen is deze nieuwe publicatie relevant.

1.4 Relatie tot de VNG-publicatie 'Bedrijven en milieuzonering'

Al in 2017 heeft het bestuur van de VNG aangegeven dat de huidige publicatie 'Bedrijven en milieuzonering' niet meer wordt onderhouden en geactualiseerd.
Echter de systematiek uit de huidige publicatie is opgenomen in veel bestemmingsplannen. Zolang die bestemmingsplannen van kracht zijn – ook na de overgang in het omgevingsplan van rechtswege - wordt de huidige systematiek toegepast.
Gedurende die tijd houdt de huidige publicatie haar waarde, als achtergronddocument bij de in de bestemmingsplannen opgenomen systematiek.
Deze nieuwe VNG-publicatie is dan ook een alternatief naast de bestaande VNG-publicatie 'Bedrijven en milieuzonering'.

1.5 Op weg naar de Omgevingswet!

De Omgevingswet komt eraan en de VNG wil zich hier samen met gemeenten en anderen op voorbereiden door in haar publicaties de werkwijze en de geest van de Omgevingswet waar mogelijk te integreren. Met deze nieuwe publicatie wil de VNG gemeenten stimuleren tot en ondersteunen bij het op een alternatieve manier reguleren van bedrijven in het bestemmingsplan, vooruitlopend op de Omgevingswet.

De integratie van milieu en RO voor bedrijfsmatige activiteiten is één van de lastigste en meest uitdagende opgaven van het nieuwe Omgevingswetstelsel. Met deze nieuwe uitgave (en dus ook met de staalkaart bedrijfsmatige activiteiten) word dat heel concreet gemaakt. Pionieren hiermee zal niet zonder slag of stoot gaan. Terwijl alle gemeenten, omgevingsdiensten en ook de bedrijven hier wél mee aan de slag moeten gaan om zich deze opgave eigen te maken. De VNG meent dat door een investering nu, (vooral) gemeenten en omgevingsdiensten zich goed voor kunnen bereiden op het nieuwe stelsel van de Omgevingswet vanaf 2021.

Deze uitgave voorziet in een 'standaardregeling' voor 'standaard situaties'[2]. Dit laat onverlet dat er in eerste instantie een uitdaging is om het hele nieuwe stelsel en de nieuwe systematiek eigen te maken en er mee te leren werken. Door hier op dit moment al in te investeren ontstaat er straks, onder de Omgevingswet, ruimte om de bestuurlijke aandacht en ambtelijke inzet vooral te richten op de bijzondere locaties en situaties.

De systematiek van deze publicatie kan worden toegepast voor het plannen en toetsen van **nieuwe** ruimtelijke ontwikkelingen en de actualisatie van bestaande bestemmingsregelingen voor bedrijven. De publicatie is nadrukkelijk niet bedoeld voor de beoordeling van concrete bestaande situaties en evenmin voor milieuvergunningverlening. Bij milieuvergunningverlening is de grondslag de bescherming van het milieu, met daarbij een eigen afwegings- en toetsingskader.

Het ruimtelijk beleid van rijk en provincies biedt gemeenten beleidsvrijheid voor maatwerk op lokaal niveau. Deze nieuwe VNG-publicatie is bedoeld als hulpmiddel en zeker niet als blauwdruk die verplicht dient te worden gevolgd.

2 Een gemeente kan dit verder toespitsen op specifieke situaties, zoals de bijlage over functiemenging in Schieoevers laat zien.

2 Mogelijkheden voor milieunormen in de RO

2.1 Scheiding ruimte en milieu volgens bestaande systematiek

Van oudsher scheiding tussen ruimtelijk spoor en milieuspoor

Van oudsher bestond er een strikte scheiding tussen het ruimtelijke spoor en het milieuspoor. Het bestemmingsplan biedt het ruimtelijke kader voor (onder meer) de toelating van bedrijven, zonder het opnemen van concrete milieunormen.

Het ruimtelijk kader moet zodanig zijn, dat bedrijven zich kunnen vestigen zonder in het milieuspoor tegen grote problemen of beperkingen aan te lopen. Tevens moet het ruimtelijk kader zodanig zijn dat er sprake is van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat in de woonomgeving.

Milieu in het bestemmingsplan

Bij het toestaan van bedrijven in een bestemmingsplan zijn ook planregels mogelijk (en vaak ook nodig) die een aanvaardbaar woon- en leefklimaat en voldoende ruimte voor de bedrijfsvoering van bedrijven aannemelijk maken: het is niet mogelijk om in een bestemmingsplan overal alle bedrijven toe te staan zonder enige milieubegrenzingen. Tegelijkertijd was het lang niet toegestaan om in het bestemmingsplan rechtstreeks ruimtelijk relevante milieunormen op te nemen: jurisprudentie liet zien dat dit alleen mogelijk was als het betreffende milieuaspect nog niet uitputtend en exclusief in het milieuspoor gereguleerd was[3].

Wel zijn er al lange tijd enkele milieuthema's waarbij wettelijk voor bedrijvigheid juist wel een koppeling moet worden gemaakt tussen bestemmingsplan en milieunormen/milieuspoor:

- Wet geluidhinder: gezoneerde industrieterreinen met de bijbehorende geluidzone moeten worden openomen in het bestemmingsplan. Het bestemmingsplan is juist het enige instrument om een gezoneerd industrieterrein en geluidzone nieuw vast te leggen, te wijzigen of te verwijderen.
- Besluit externe veiligheid inrichtingen: in het bestemmingsplan moet de grenswaarde voor het plaatsgevonden risico in acht worden genomen voor kwetsbare objecten en moet rekening worden gehouden met de richtwaarde bij beperkt kwetsbare objecten.

De systematiek van de huidige VNG-publicatie 'Bedrijven en milieuzonering' past binnen dit kader

Met het bekende principe van functiescheiding tussen milieubelastende en milieugevoelige functies kan voor bedrijven worden voorzien in een ruimtelijk kader, dat past binnen bovenstaande principes. De bestaande VNG-publicatie Bedrijven en milieuzonering geeft deze functiescheiding vorm door de systematiek van inwaartse milieuzonering voor bedrijventerreinen[4]. Deze milieuzonering is uitgewerkt met een onderscheid in milieucategorieën: hoe groter de afstand tot woningen, hoe hoger de toegestane milieucategorie (en hoe zwaarder de bedrijvigheid). Daarbij wordt in de planregels bij de toegestane milieucategorie verwezen naar een Staat van Bedrijfsactiviteiten met daarin een overzicht van bedrijfsactiviteiten, gekoppeld aan de SBI-codes, en de bijbehorende milieucategorie. Op deze wijze wordt er ruimtelijk geordend zonder milieunormen.

2.2 Een stap verder binnen de huidige Wro: milieu regelen vanuit een ruimtelijk belang

Milieurandvoorwaarden opnemen in bestemmingsplan is inmiddels gebruikelijk en aanvaardbaar

Van de van oudsher strikte scheiding tussen het ruimtelijke spoor en het milieuspoor is inmiddels geen sprake meer. De jurisprudentie en wetgeving zijn in ontwikkeling sinds 1987, toen in de uitspraak KB Hefshuizen een geluidimmissienorm niet als ruimtelijk relevant werd geacht, tot onder

3 Dit blijkt bijvoorbeeld uit de uitspraak ABRvS 25 juni 2003, AB 2003, 380 (Heerhugowaard).
4 Bij inwaartse zonering worden beperkingen aan de milieubelastende functies op het bedrijventerrein opgelegd vanuit de milieugevoelige functies. Geredeneerd vanuit de milieugevoelige functies wordt bepaald welke beperkingen gesteld moeten worden aan de milieubelastende functies.

andere de nieuwe Wro in 2008[5]. Zo werd in de Memorie van Toelichting van de Wro expliciet overwogen dat 'de regering het denkbaar acht dat in bestemmingsplannen wettelijke (milieu-)kwaliteitsnormen worden opgenomen, die op grond van de wet of de jurisprudentie (vrijwel) volledig bindend zijn'. Het is inmiddels gebruikelijk en niet zelden zelfs noodzakelijk dat er milieunormen en milieurandvoorwaarden worden opgenomen in de planregels, als dit ruimtelijk relevant is (vooral in de gevallen dat normen aanvullend zijn op de normen in het milieuspoor). Bijvoorbeeld vanwege stemgeluid bij horeca, geluid vanwege evenementen, regels over laden en lossen. Ook heeft de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State inmiddels het vastleggen van de geluidverkaveling van gezoneerde industrieterreinen[6] in bestemmingsplannen aanvaard als ruimtelijk relevant.

2.3 Extra mogelijkheden op grond van de Chw

Veel gemeenten zijn op basis van de Crisis- en herstelwet (Chw) al aan het experimenteren met de Omgevingswet. Met de Transitiewet omgevingsrecht (die de Crisis- en herstelwet aanvult) wordt het voor gemeenten eenvoudiger om gebruik te gaan maken van de ruimere mogelijkheden die de Chw biedt: het verkrijgen van een 'Chw-status' kan hiermee gemakkelijker en sneller. De ruimere mogelijkheden onder de Chw hebben grofweg betrekking op:

- Bestemmingsplan met verbrede reikwijdte[7]: Hier staat niet 'de goede ruimtelijke ordening' maar 'de gezonde en veilige fysieke leefomgeving' centraal. Dit betekent dat regels kunnen worden opgenomen over onder andere: het waarborgen van de veiligheid, het beschermen van de gezondheid, het milieu en duurzaamheid en natuurbescherming.
- Bestemmingsplan voor een ontwikkelingsgebied[8]: Dit bestemmingsplan richt zich op de optimalisering van de milieugebruiksruimte (in de zin van de Chw). Hierbij kan tijdelijk worden afgeweken van milieukwaliteitseisen en kunnen bestaande rechten van bedrijven worden ingeperkt. Hier gelden strikte voorwaarden voor en is gedegen onderzoek en onderbouwing een absolute noodzaak.

Toedelingsprincipe uit staalkaart vanwege het ruimtelijk belang nu al toepasbaar

Bij de thematische staalkaart voor het omgevingsplan over bedrijfsmatige activiteiten is gewerkt met een nieuw toedelingsprincipe voor bedrijfsmatige activiteiten. Dit toedelingsprincipe is met een nadere toelichting en enige aanpassingen ook bruikbaar voor bestemmingsplannen met verbrede reikwijdte onder de huidige wetgeving (Chw/transitiewet). Bij dit toedelingsprincipe wordt per bedrijfsmatige activiteit een gebruiksruimte opgenomen, die wordt begrensd door concrete milieunormen op een standaard afstand van de activiteit. Toepassing van dit toedelingsprincipe in bestemmingsplannen met verbrede reikwijdte leidt tot milieunormen die niet primair worden gesteld vanuit het belang van de bescherming van het milieu (milieuspoor), maar vanuit een ruimtelijk belang, om te komen tot een goede ruimtelijke ordening c.q. een gezonde en veilige fysieke leefomgeving. In plaats van een milieuzonering aan de hand van milieucategorieën en richtafstanden, wordt hierbij gewerkt met een milieuzonering aan de hand van een gebruiksruimte gekoppeld aan milieunormen. Benadrukt wordt dat deze 'ruimtelijke' milieunormen bestaan naast de normen in het milieuspoor. De normen op grond van het Activiteitenbesluit en een eventuele omgevingsvergunning milieu blijven dan ook zelfstandig van kracht.

Het hierboven beschreven toedelingsprincipe is de basis voor deze nieuwe publicatie. Hoe dit toedelingsprincipe uit de staalkaart nu al in bestemmingsplannen met verbrede reikwijdte kan worden ingezet, vanuit het ruimtelijke belang, is in hoofdstuk 4 uitgewerkt en toegelicht.

Daarnaast is voor deze VNG-publicatie met name de mogelijkheid in de Chw/Transitiewet relevant om invulling te geven aan een deel van het Activiteitenbesluit dat tot nu toe nog niet in werking is getreden, namelijk artikel 2.19. Dat artikel maakt het mogelijk om de standaard normen voor geluid uit het Activiteitenbesluit in het milieuspoor gebiedsgericht te differentiëren.
De standaard geluidsnormen op de gevel van gevoelige gebouwen uit tabel 2.17a Activiteitenbesluit (onder meer de bekende 50 dB(A) etmaalwaarde) kunnen passend worden

5 In bijlage A6 wordt ingegaan op het verschil tussen immissie en emissie.
6 Gezoneerde industrieterreinen op basis van de Wet geluidhinder.
7 Artikel 7c van het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet.
8 Artikel 2 lid 1 onder e van het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet.

geacht voor een woonwijk in de stad (gemengd gebied). Voor woningen in een rustige woonwijk zijn in beginsel 5 dB(A) strengere normen passender (zie bijlage A1 en ook bijlage B5.3 van de huidige VNG-publicatie bedrijven en milieuzonering). Door toepassing van artikel 2.19 is het bijvoorbeeld mogelijk om voor een rustige woonwijk 5 dB(A) strengere normen vast te stellen (in het milieuspoor). Dit is analoog aan de normen die in de Handreiking Industrielawaai en vergunningverlening worden voorgesteld voor milieuvergunningverlening.
Hierdoor ontstaat een betere aansluiting met het ruimtelijk spoor en de toedelingssystematiek in deze publicatie, zie ook paragraaf 4.1.

Specifieke vereisten toepassing artikel 2.19 Activiteitenbesluit in bestemmingsplan verbrede reikwijdte

Voor de toepassing van artikel 2.19 Activiteitenbesluit gelden een aantal specifieke vereisten:
- Afhankelijk van het type gebied en de ideeën over de ontwikkeling hiervan (gebiedsvisie) kan worden besloten af te wijken van de geldende geluidswaarden.
- Gemotiveerd moet worden waarom de geluidswaarden zoals opgenomen in artikel 2.17 Activiteitenbesluit niet passend zijn. Er moet sprake zijn van een concrete omstandigheid om af te wijken, bijvoorbeeld omdat het omgevingsgeluid aanzienlijk hoger of lager is, of wanneer de aard en de hoeveelheid van de inrichtingen in het gebied al zodanig anders is dat een andere norm gewenst is
- De gevolgen van de aanwijzing voor de in het gebied gelegen inrichtingen, de bewoners van die gebieden en andere belanghebbenden moeten in kaart zijn gebracht en afgewogen.

2.4 Overgang naar de Omgevingswet

Publicatie in de geest van de Omgevingswet

Zoals in hoofdstuk 1 al is aangegeven anticipeert deze publicatie op de Omgevingswet, door mogelijkheden voor integratie van milieu en ruimte voor bedrijven nu al meer toe te passen. Deze publicatie werkt daarmee in de geest van de Omgevingswet, ook al gaat deze nieuwe publicatie nog nadrukkelijk uit van het huidige recht, waarbij naast de Wet ruimtelijke ordening (Wro) en de Crisis- en herstelwet nog de huidige milieuwetgeving van toepassing is (Wet milieubeheer, met daaronder verschillende AMvB's waaronder het Activiteitenbesluit): er bestaat naast het ruimtelijk spoor nog steeds een apart milieuspoor.
Mede daarom gaat deze publicatie nog steeds uit van het begrip inrichting in de zin van de Wet milieubeheer. Onder de Omgevingswet wordt dat anders.

3 Reikwijdte 'Milieuzonering nieuwe stijl'

3.1 Voor welke milieuthema's?

Bij milieuzonering gaat het om de milieuthema's die afstandsgerelateerd zijn en niet op een ander wijze zijn gereguleerd. Afstandsgerelateerd wil zeggen dat de milieubelasting afneemt bij grotere afstand, zoals bij geluid en geur. Hieronder wordt toegelicht op welke milieuthema's deze nieuwe publicatie zich richt en op welke niet.

Geluid

Dit milieuthema is opgenomen in de nieuwe systematiek.

Geur

Dit milieuthema is opgenomen in de nieuwe systematiek.

Externe veiligheid en gevaar

Het aspect externe veiligheid wordt in bestemmingsplannen al gericht gereguleerd via planregels die een relatie hebben met het Besluit externe veiligheid inrichtingen (Bevi) en met het Vuurwerkbesluit. Deze planregels gaan over de toelaatbaarheid van Bevi-inrichtingen, de toelaatbaarheid van vuurwerkbedrijven en over de toelaatbaarheid van (beperkt) kwetsbare objecten binnen/buiten veiligheidsafstanden, plaatsgebonden risicocontouren en invloedgebieden. Om deze redenen is het niet nodig het thema externe veiligheid op te nemen in milieuzonering nieuwe stijl.

Er zijn wel enkele activiteiten die onder het Activiteitenbesluit vallen, waar veiligheidsafstanden van belang kunnen zijn in de ruimtelijke ordening. Het gaat om activiteiten zoals gasontvangst- en verdeelstations en elektriciteitsdistributie. Over dit specifieke veiligheidsaspect zijn in deze publicatie wél regels gesteld.

Daarnaast zijn er activeiten die potentieel gevaarlijk zijn voor hun omgeving, maar die niet onder het Bevi vallen, zoals schietbanen en kerncentrales. Deze activiteiten komen niet voor op standaard bedrijventerreinen of in gemengd gebied. Deze activiteiten worden op maat bestemd, waarbij het gevaarsaspect op maat zal worden ingepast. Hetzelfde geldt tenslotte voor windturbines, die wel op veel standaard bedrijventerreinen voorkomen. Ook windturbines worden altijd maat bestemd, vanwege onder mee het gevaarsaspect, maar ook vanwege geluid en slagschaduw.

Stofhinder

Stofhinder is een milieuthema waarvoor in de VNG-uitgave bedrijven en milieuzonering richtafstanden zijn opgenomen. Om de volgende redenen is het evenwel niet nodig het thema stofhinder op te nemen in milieuzonering nieuwe stijl.
In het Activiteitenbesluit en de Activiteitenregeling staan verschillende regels om stofhinder te voorkomen al direct buiten de inrichting, dus los van de ligging ten opzichte van de woonomgeving. Die regels hebben betrekking op zowel puntbronemissies (zoals een puinbreker) als emissies door de op- en overslag van goederen in de buitenlucht. Voor die laatste geldt bijvoorbeeld dat wordt voorkomen dat stofverspreiding optreedt die op een afstand van meer dan 2 meter van de bron met het blote oog waarneembaar is; verontreiniging van de omgeving wordt zoveel mogelijk beperkt (artikel 3.32 lid 1 onder a Activiteitenbesluit). Daarnaast zijn andere milieuthema's zoals geluid, geur en gevaar maatgevend voor de milieubelasting en de aan te houden afstanden tussen bedrijven en woningen.

Indices voor verkeersaantrekkende werking, visuele hinder, bodem- en luchtverontreiniging

In de VNG-uitgave bedrijven en milieuzonering zijn indices opgenomen voor verkeersaantrekkende

werking, visuele hinder, bodem- en luchtverontreiniging. Deze indices, met een overigens zeer indicatief karakter, worden in het algemeen nooit vertaald in planregels: ook in de voorbeeldregels in bijlage 2 van de huidige VNG-uitgave is dit niet het geval. Afweging van deze thema's vindt bij nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen altijd al plaats zonder verdere borging in de planregels. Er moet altijd in de toelichting van het bestemmingsplan, naast de systematiek van milieuzonering, onderbouwd worden dat sprake is van een goede ruimtelijke ordening. Bij een bestemmingsplan voor een nieuw bedrijventerrein vertaalt zich dat in de onderbouwing dat sprake is van een goede en veilige verkeersafwikkeling. Hierbij is in de belangenafweging ook de veranderende omgeving opgenomen (verschijningsvorm en bouwhoogte). Voor de betreffende onderbouwing gebruiken gemeenten in het algemeen andere bronnen dan de indices uit de huidige VNG-uitgave. De betreffende milieuthema's zijn dan ook niet opgenomen in milieuzonering nieuwe stijl.

Verkeersaantrekkende werking

In de huidige bestemmingsplanpraktijk en systematiek van milieuzonering wordt de verkeersaantrekkende werking zoals hiervoor is aangegeven niet separaat in de planregels gereguleerd[9]: er wordt in het bestemmingsplan volstaan met een onderbouwing over de verkeersgeneratie (op basis van bijvoorbeeld CROW-kengetallen en verkeersmodellen) en de onderbouwing van een aanvaardbare verkeersafwikkeling, evenals een onderbouwing van de gevolgen voor luchtkwaliteit en wegverkeerslawaai.

In deze VNG-publicatie is, conform de huidige systematiek, geen regeling voor verkeersaantrekkende werking opgenomen.
Het staat gemeenten vrij in voorkomende gevallen, wanneer zij dat wenselijk acht, aanvullend een regeling op te nemen om de verkeersgeneratie verder te reguleren, bijvoorbeeld per bedrijf. Dit is een kwestie van lokale afweging en maatwerk.

3.2 Gebieden waar deze publicatie zich op richt

In het stedelijk gebied kunnen grofweg 3 soorten gebieden worden onderscheiden:

- Industrieterreinen, bedrijventerreinen of andere werkgebieden (zie kader op volgende bladzijde): dit zijn gebieden waar de bedrijfsfunctie (of een andere werkgerelateerde functie) prevaleert;
- woongebieden: dit zijn gebieden waar de woonfunctie (en andere milieugevoelige functies) prevaleert;
- gemengde gebieden met wonen (functiemenging): dit zijn gebieden met een tussenvorm met zowel milieugevoelige functies als bedrijfsfuncties, maar ook andere milieubelastende functies zoals horeca, detailhandel et cetera.

Deze publicatie richt zich niet op een bestemmingsplanregeling voor bedrijven in al deze gebieden (zie ook paragraaf 3.3. Deze publicatie richt zich op een bestemmingsplanregeling voor:

1. bedrijven op een bedrijventerreinen (zonder geluidzonering Wet geluidhinder) en andere werkgebieden[10];
2. bedrijven in gemengde gebieden met wonen (functiemenging).

Bedrijventerreinen en andere werkgebieden

Wat wordt bedoeld met bedrijventerreinen?

Een bedrijventerrein is met name bedoeld voor de functie 'bedrijf''; dit betreft een 'onderneming gericht op het produceren, bewerken, herstellen, installeren of inzamelen van goederen, evenals verhuur, opslag en distributie van goederen' (of een andere begripsbepaling die in het bestemmingsplan voor 'bedrijf' wordt gehanteerd). Een bedrijventerrein biedt ruimte voor potentieel

9 Dit geldt ook voor het milieuspoor: in het Activiteitenbesluit zijn geen direct werkende regels opgenomen met betrekking tot de indirecte hinder als gevolg van de verkeersaantrekkende werking. Wel kan het bevoegd gezag op grond van de zorgplichtbepaling in artikel 2.1 lid 2 van het Activiteitenbesluit maatwerkvoorschriften stellen met betrekking tot deze vorm van indirecte hinder. De directe hinder (geluid en ook trillingen vanwege het verkeer op het terrein van de inrichting en in de directe nabijheid daarvan) valt overigens wél onder de direct werkende regels in het Activiteitenbesluit.

10 Het onderscheid tussen bedrijventerrein en ander werkgebied is van belang vanwege het verschil in normen uit het Activiteitenbesluit die van toepassing zijn.

hinderlijke bedrijven en is daarom in beginsel niet geschikt voor de aanwezigheid van gevoelige objecten.
Aan de rand van bedrijventerreinen liggen vaak overgangsgebieden richting omliggende (woon) wijken. De regeling voor bedrijventerreinen heeft ook betrekking op deze overgangsgebieden. De overgangsgebieden zijn vooral bedoeld en ingericht voor de minder hinderlijke bedrijven. Hier komt veelal een menging van (in het algemeen niet milieugevoelige) functies voor, zoals bedrijven, bouwmarkten, kantoren. Ook de overgangsgebieden zijn in beginsel niet bedoeld voor gevoelige objecten. Het gebied wordt er niet op ingericht en in samenhang met de wel toegelaten functies zou toelating van 'standaard' gevoelige objecten (zoals woningen en scholen) in strijd zijn met een goede ruimtelijke ordening. Combinaties wonen/werken kunnen wel toegelaten worden, in beginsel op maat (dus niet in zijn algemeenheid overal).
Als in een dergelijk gebied één of enkele (bedrijfs)woningen liggen, vaak veelal verspreid, wordt nog steeds gesproken van een overgangsgebied.

Wat wordt bedoeld met andere werkgebieden?
Terreinen die zich in hoofdzaak richten op de toelating van publieksgerichte functies noemen wij in deze publicatie 'andere werkgebieden'. Deze werkgebieden zijn met name bedoeld voor functies zoals kantorenlocaties en meubelboulevards of perifere locaties met detailhandel zoals woonwinkels, bouwmarkten en autoshowrooms. Het betreffen gemengde functies zonder wonen. Ook deze 'werkgebieden' zijn, net als bedrijventerreinen, in beginsel niet bedoeld en ingericht voor gevoelige functies.

Onderscheid 'bedrijventerrein' en 'ander werkgebied' vanwege andere geluidsnormen

Het onderscheid tussen bedrijventerreinen en andere werkgebieden is van belang omdat in het Activiteitenbesluit afwijkende geluidvoorschriften gelden voor inrichtingen op een bedrijventerrein. In het Activiteitenbesluit wordt onder een bedrijventerrein verstaan:
"cluster aaneengesloten locaties met overwegend bedrijfsfuncties, binnen een in een bestemmingsplan als bedrijventerrein aangewezen gebied, daaronder niet begrepen een industrieterrein …"

Dat betekent dat de hierboven beschreven 'andere werkgebieden' niet overwegend bestaan uit bedrijfsfuncties en daarmee niet voldoen aan het begrip bedrijventerrein. De standaard 5 dB hogere normen voor geluid als genoemd in artikel 2.17 van het Activiteitenbesluit zijn dan niet van toepassing.

Verschil tussen bedrijventerrein/ander werkgebied en gemengd gebied met wonen (functiemenging)
Deze publicatie onderscheidt ook als gebiedstype een gemengd gebied met wonen (functiemenging, zie de volgende alinea). Het verschil tussen een gemengd gebied met wonen ten opzichte van een bedrijventerrein (overgangsgebied) of een ander werkgebied, waar soms ook enkele (bedrijfs) woningen aanwezig zijn, is dat een bedrijventerrein of ander werkgebied in beginsel niet bedoeld is en ingericht is als woongebied, terwijl een gemengd gebied met wonen dat wél is.

Gemengd gebied met wonen (functiemenging)
Met gemengd gebied met wonen wordt in deze publicatie bedoeld een (centrum)stedelijk gebied waar een menging van functies inclusief woningen aanwezig is of wordt geambieerd. Er worden naast wonen andere functies toegelaten, zoals horeca, detailhandel, onderwijs, zorg, cultuur en/of lichte bedrijvigheid geschikt voor functiemenging.

3.3 Gebieden waar deze publicatie zich niet op richt
De regeling in deze publicatie richt zich verder niet op de volgende gebieden.

Woonwijken
Een regeling voor bedrijfsmatige activiteiten in een monofunctioneel woongebied is niet in deze publicatie opgenomen: verondersteld wordt dat in een bestemmingsplan voor een woongebied

geen zelfstandige bedrijfsbestemming wordt opgenomen, behoudens beroepen aan huis en een eventuele maatbestemming voor een al aanwezige bedrijfsfunctie.

Buitengebied

In het buitengebied gaat de bestemmingsregeling primair om de agrarische sector (met name veehouderijen). Deze kent zijn eigen problematiek en aandachtspunten (zoals geurhinder, ammoniak, fijn stof, gezondheid). In het buitengebied komen ook niet-agrarische bedrijfsactiviteiten voor. De regelingen in deze publicatie richten zich niet op het buitengebied met zijn focus op de agrarische sector. Wel kan de in deze publicatie opgenomen methodiek als eerste aanzet worden gebruikt voor de planregels voor niet-agrarische bedrijfsactiviteiten in het buitengebied.

Geluidgezoneerde industrieterreinen

Deze industrieterreinen hebben met de Wet geluidhinder een eigen wettelijk regime. Geluidgezoneerde industrieterreinen kennen hun eigen accenten en aandachtspunten voor regulering in het bestemmingsplan, met name op het gebied van geluid. De laatste jaren wordt de geluidruimteverdeling van het gezoneerde industrieterrein steeds vaker vastgelegd in het bestemmingsplan[11]. Dit betreft geen nieuwe wijze van regulering of een nieuwe inhoud van het bestemmingsplan. Daarom zijn de planregels voor deze gebieden niet verder in deze publicatie opgenomen. Het thema geluid zelf is uiteraard wel één van de kernthema's van deze publicatie.

Een benadering zonder milieucategorieën en Staat van bedrijfsactiviteiten kan op hoofdlijnen overigens ook geschikt zijn voor geluidgezoneerde terreinen.
Voor geluid wordt dan in het bestemmingsplan uitgegaan van een specifieke geluidregeling met een geluidverkaveling (of geluidverdeelplan) in de planregels en op de verbeelding, zoals de laatste jaren meer gebruikelijk wordt in bestemmingsplannen voor gezoneerde industrieterreinen.
Voor geur kan standaard wat meer ruimte worden geboden voor de terreindelen met zware bedrijvigheid op grote afstand van omliggende woonwijken, afhankelijk van het gehanteerde geurbeleid.

11 Zie jurisprudentieoverzicht in bijlage A5.3

4 Nieuwe systematiek voor milieuzonering

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de kern van de nieuwe systematiek uitgelegd en toegelicht. In paragraaf 4.2 komt de regeling voor bedrijventerreinen en andere werkgebieden (functiescheiding) aan bod en in paragraaf 4.3 de regeling voor gemengd gebied met wonen (functiemenging).

4.2 Regeling voor bedrijventerreinen en andere werkgebieden

Milieuzonering als onderdeel van een goede ruimtelijke ordening/ veilige en gezonde fysieke leefomgeving

Bij het opstellen van een bestemmingsplan moet sprake zijn van een zorgvuldige belangenafweging. Voor een bedrijventerrein is milieuzonering hierbij één van de te beschouwen aspecten, naast aspecten als stedenbouwkundige opzet, verkeer, bodem, luchtkwaliteit, archeologie, water, bebouwingshoogte, bouwvlakken etc. Met het instrument milieuzonering wordt een ruimtelijk kader vastgelegd voor de toelating van bedrijven ten opzichte van woningen en andere gevoelige bestemmingen, met enerzijds als doel het borgen van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat en anderzijds het borgen van ruimte voor bedrijven om hun bedrijf uit te oefenen.

Met milieuzonering nieuwe stijl wordt specifiek dit onderdeel van de goede ruimtelijke ordening anders ingevuld. In plaats van een milieuzonering aan de hand van zones met oplopende milieucategorieën en een Staat van bedrijfsactiviteiten, krijgt de milieuzonering nieuwe stijl vorm door zones die bij grotere afstand tot de woonomgeving voorzien in een oplopende gebruiksruimte voor geluid en geur per bedrijf, zonder een Staat van bedrijfsactiviteiten.

Gebruiksruimte

Het reguleren van de gebruiksruimte voor geluid en geur per bedrijf staat centraal in de nieuwe systematiek voor milieuzonering. Ook in het Besluit kwaliteit leefomgeving onder de Omgevingswet is gebruiksruimte een belangrijk begrip, zie paragraaf 3.3 "Sturen op de verdeling van gebruiksruimte onder de Omgevingswet" van de Nota van Toelichting bij het Bkl.

De gebruiksruimte van een bedrijf is de milieuruimte die een bedrijf op grond van het bestemmingsplan mag benutten voor het uitoefenen van zijn bedrijfsvoering. In deze publicatie gaat het hierbij vooral om de gebruiksruimte op het gebied van geluid en geur. Onderstaand beschrijven wij op welke wijze in de nieuwe systematiek voor milieuzonering wordt gestuurd op gebruiksruimte.

Verschillende zones met oplopende gebruiksruimte

Met het oog op een goede ruimtelijke ordening/veilige en gezonde fysieke leefomgeving, is het uitgangspunt voor bedrijventerreinen: functiescheiding en het aanhouden van voldoende afstand tot gevoelige gebouwen en locaties. Hoe groter deze afstand, hoe meer gebruiksruimte de bedrijven op een bedrijventerrein krijgen in het bestemmingsplan.

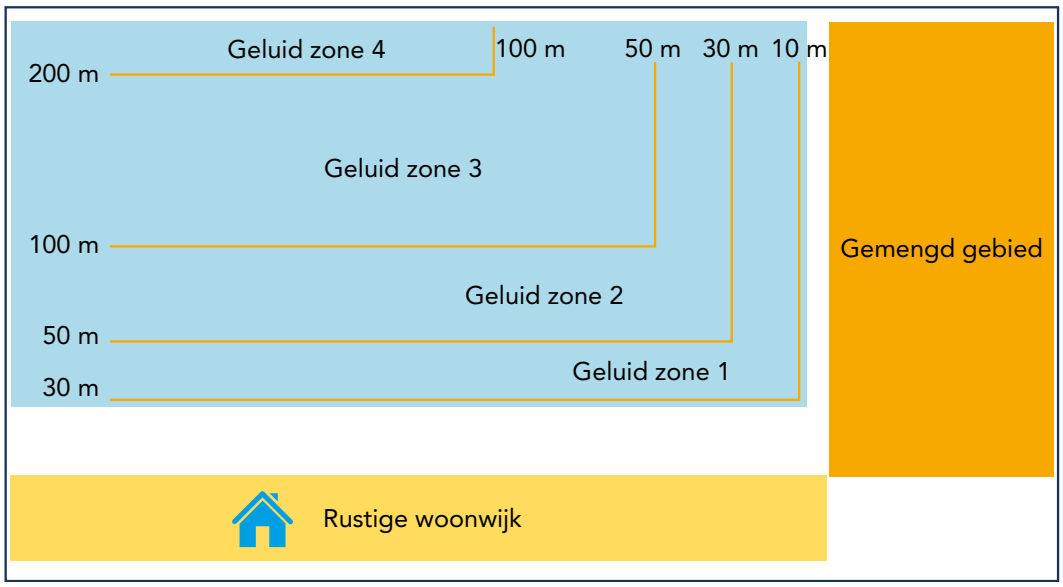
De nieuwe systematiek limiteert de gebruiksruimte voor geluid en geur per bedrijf. Dus ieder bedrijf krijgt zijn eigen gebruiksruimte. Hierbij is de hoeveelheid gebruiksruimte afhankelijk van de zone van het bedrijventerrein waarin het bedrijf ligt. Per zone wordt een standaard gebruiksruimte per bedrijf toegekend.

Geluid

Geluidregeling voor bedrijventerreinen

De regeling onderscheidt voor geluid vier zones met oplopende geluidruimte. De zones sluiten aan bij de huidige zones voor de milieucategorieën 2 tot en met 4.1 uit de bestaande VNG-publicatie.

In het volgende figuur is de ligging van de verschillende zones ten opzichte van een rustige woonwijk en gemengd gebied schematisch weergegeven.

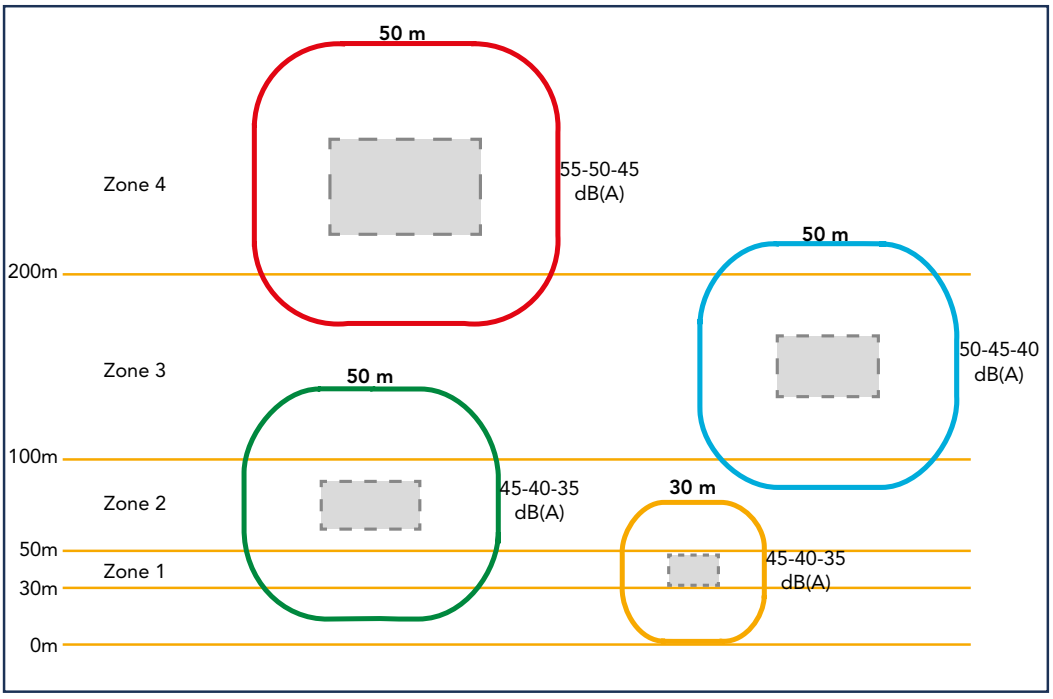


De geluidruimte in een zone wordt vastgelegd met geluidnormen per bedrijf op een vaste afstand van de terreingrens van dat bedrijf, zie Tabel 4-1.

Geluidruimte voor inrichtingen gelegen binnen de aanduiding	Afstand vanaf grens inrichting	07.00-19.00 uur	19.00-23.00 uur	23.00-07.00 uur
Geluidruimte zone 1	30	45 dB(A)	40 dB(A)	35 dB(A)
Geluidruimte zone 2	50	45 dB(A)	40 dB(A)	35 dB(A)
Geluidruimte zone 3	50	50 dB(A)	45 dB(A)	40 dB(A)
Geluidruimte zone 4	50	55 dB(A)	50 dB(A)	45 dB(A)

Tabel 4-1 gebruiksruimte geluid per bedrijf

In het volgende figuur is voor een aantal fictieve bedrijven schematisch weergegeven waar welke norm geldt.



De normen en vaste afstanden voor zones 1 en 2 zijn zo gekozen, dat er een goede aansluiting is met de waarden per gebiedstype zoals opgenomen in de huidige VNG-uitgave (45 dB(A) voor een rustige woonwijk, respectievelijk 50 dB(A) voor gemengd gebied). Zie bijlage A1 voor een toelichting daarop.

Voor de zones 3 en 4 is eveneens voor een vaste afstand van 50 meter vanaf de terreingrens gekozen, waarbij de normen zijn opgeschaald. Ook dit is in bijlage A1 toegelicht.

Waar kan welke zone in het bestemmingsplan worden toegekend?

- Geluidruimte zone 1 is de basiswaarde die geldt in de eerste zone van het bedrijventerrein ten opzichte van een rustige woonwijk of een gemengd gebied. (Dit is te vergelijken met milieucategorie 1 en 2 uit de oude VNG-publicatie.)
- Geluidruimte zone 2 kan worden toegekend in een zone op een afstand van tenminste 50 meter van rustig woongebied en 30 meter van gemengd woongebied. (Dit is te vergelijken met milieucategorie 3.1 uit de oude VNG-publicatie.)
- Geluidruimte zone 3 kan worden toegekend in een zone op een afstand van tenminste 100 meter van rustig woongebied en 50 meter van gemengd woongebied. (Dit is te vergelijken met milieucategorie 3.2 uit de oude VNG-publicatie.)
- Geluidruimte zone 4 tenslotte kan worden toegekend in een zone op een afstand van tenminste 200 meter van rustig woongebied en 100 meter van gemengd woongebied. (Dit is te vergelijken met milieucategorie 4.1 uit de oude VNG-publicatie.)

Onderscheid gemengd gebied en rustige woonwijk

Net als in de huidige publicatie wordt voor de ligging van de verschillende zones ten opzichte van de woonomgeving onderscheid gemaakt tussen rustig woongebied en gemengd gebied.
Er is in de praktijk regelmatig discussie over de typering van een concreet woongebied: rustig of gemengd? Gelet hierop is het aan te bevelen om de verschillende woongebieden in de gemeente op kaart in te delen in rustig woongebied of gemengd gebied.

Wat te doen met een bedrijf dat in meerdere zones ligt?

Voor bedrijven die in meer dan één zone zijn gelegen zijn er voor het bepalen van de geluidruimte twee opties, die beiden in de voorbeeldregeling zijn opgenomen.

OPTIE 1

1. Als de inrichting in meer dan één zone ligt, geldt de laagste norm van al deze zones voor de gehele inrichting.

OPTIE 2

2. Als de inrichting in meer dan één zone ligt, geldt steeds de voor de betreffende zone geldende norm voor de gehele inrichting, waarbij de norm op de grootste afstand vanaf de inrichting telt.

De opties zijn in bijlage A2 beschreven en toegelicht.

Hoe omgaan met bedrijfswoningen/andere gevoelige functies?

Net zoals in de systematiek met milieucategorieën en staat van bedrijfsactiviteiten kunnen de zones niet zonder meer worden toegepast wanneer gevoelige functies zoals bedrijfswoningen op een bedrijventerrein voorkomen. Het gaat hier om historisch gegroeide situaties waar burgerwoningen (verspreid of gegroepeerd) zijn vermengd met milieubelastende bedrijvigheid. Het gaat ook om gevoelige functies die bewust op een bedrijventerrein of industrieterrein zijn gesitueerd zoals bedrijfswoningen. Deze situaties vallen buiten de kaders van de standaardzones. Hier kan een lager kwaliteitsniveau van het woon- en leefklimaat worden aanvaard.

Voor deze gevoelige functies is niettemin een minimaal beschermingsniveau noodzakelijk. Tegelijkertijd dient te worden voorkómen dat naburige bedrijven in het milieuspoor onevenredig worden belemmerd door de aanwezigheid van deze functies. Bestaande en nieuwe bedrijfswoningen dienen, evenals andere gevoelige functies, daarom bij de uitwerking van de milieuzonering te worden betrokken.

Daarbij kunnen de volgende uitgangspunten als leidraad dienen:

- Bij het toelaten van gevoelige functies wordt mede rekening worden gehouden met de belangen van bestaande bedrijven (inclusief eventuele planschade). Om knelpunten door de vestiging van nieuwe gevoelige functies te voorkómen adviseert de VNG om nieuwe gevoelige functies alleen toe te laten met een omgevingsvergunning (binnenplans afwijken cq bestemmingsplanactiviteit).
- Daarbij zijn nieuwe bedrijfswoningen in het algemeen alleen inpasbaar in zone 1, hooguit in zone 2.
- De locaties van bestaande – te handhaven – gevoelige functies worden strak begrensd; het verdient aanbeveling hier mogelijke planschade-effecten mee te wegen.

Geluidregeling voor andere werkgebieden

Voor andere werkgebieden werkt de systematiek identiek aan die voor bedrijventerreinen. Op andere werkgebieden dan bedrijventerreinen zijn standaard alleen lichtere bedrijven toegelaten. Voor die andere werkgebieden kan daarom in de bestemmingsplanregeling worden volstaan met maximaal zone 2.

Cumulatie

Het uitgangspunt is dat relevante cumulatie kan worden voorkómen door functiescheiding en het aanhouden van voldoende afstand tot gevoelige objecten. Hierbij wordt in het bestemmingsplan een beperkte gebruiksruimte per bedrijf opgenomen, die in een aantal zones op steeds grotere afstand van de woongebieden oploopt.

De belangrijkste voordelen van deze benadering zijn:

- Toetsing, bewaking en regulering van cumulatieve milieuhinder van het gehele bedrijventerrein (vooral geluid via geluidverkaveling) is niet nodig. Hierdoor kan volstaan worden met alleen een individuele toetsing per bedrijf. Dit is conform de huidige praktijk voor bestaande bedrijventerreinen en andere werkgebieden, waarbij gewerkt wordt met de milieuzoneringssystematiek uit de huidige VNG-publicatie.
- De benadering beperkt hiermee de administratieve en onderzoeklasten bij vestiging van een nieuw bedrijf (of uitbreiding/wijziging van een bestaand bedrijf). En de vestiging is niet afhankelijk van onderzoek naar de gebruiksruimte van 'buurbedrijven'.

Een gemeente kan er ook voor kiezen om regels te stellen aan de totale immissies vanwege de bedrijven, om de cumulatieve belasting van het bedrijventerrein op de woonomgeving te begrenzen en beheersen. Bijvoorbeeld wanneer de regeling per bedrijf niet volstaat (er wordt milieuoverlast ervaren) of wanneer de gemeente strakker op cumulatie wil sturen of dit naar het oordeel van het bevoegd gezag vanwege cumulatie noodzakelijk is. Bij een cumulatieve regeling is toetsing en bewaking van de cumulatie noodzakelijk. De cumulatieve regeling valt verder buiten het bereik van deze publicatie. In de staalkaart is overigens een voorbeeld uitgewerkt voor een cumulatieve regeling.

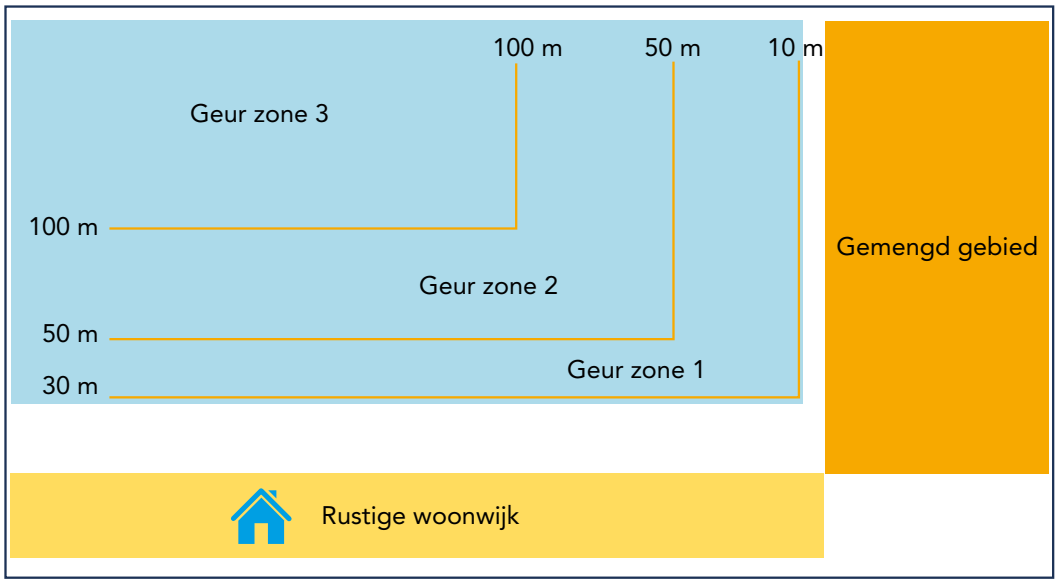
Geur

Geurregeling voor bedrijventerreinen

Voor geur is in deze regeling het onderscheid tussen een rustige woonwijk en gemengd gebied van ondergeschikt belang geacht: in beide gebieden dient geurhinder te worden voorkomen of tot een aanvaardbaar niveau te worden beperkt, waarbij in het huidige beleid op provinciaal niveau en normstelling in beginsel geen onderscheid wordt gemaakt tussen een rustige woonwijk en gemengd gebied zoals dat in deze VNG-publicatie bedoeld is.

De zones, normen en de vaste afstanden (waarop de normen gelden) zijn zodanig gekozen, dat:
Op de grens van de woonomgeving sprake is van het voldoen aan een scherpe norm voor geur per bedrijf (zones 1 en 2).

1. Voor bedrijven op een grotere afstand van de woonomgeving (tenminste 100 meter) er sprake is van standaard meer geurruimte, zonder dat dit de grens van de woonomgeving bereikt (zone 3).
2. In het volgende figuur is de ligging van de verschillende zones ten opzichte van een rustige woonwijk en gemengd gebied schematisch weergegeven.



Voor geur onderscheidt de voorgestelde regeling de in Tabel 4-2 vermelde zones met bijbehorende geurruimte op een afstand van 30 of 50 meter van de grens van de inrichting.

Geurruimte voor inrichtingen gelegen	Afstand vanaf grens inrichting	Als 98 percentiel	Als 99,9 percentiel
Binnen de aanduiding geurruimte zone 1	30 meter	0,5 ouE/m³ of H=-0,5	2 ouE/m³ of 4*H=-0,5
Binnen de aanduiding geurruimte zone 2	50 meter	0,5 ouE/m³ of H=-0,5	2 ouE/m³ of 4*H=-0,5
Binnen de aanduiding geurruimte zone 3	50 meter	1 ouE/m³ of 1*H=-1	4 ouE/m³ of 4*H=-1

Tabel 4-2 gebruiksruimte geur per bedrijf

Geurruimte zone 1 is de basiswaarde.
Geurruimte zone 2 kan worden toegekend op een afstand van 50 meter vanaf een woongebied (rustig en gemengd).
Geurruimte zone 3 kan worden toegekend op een afstand van tenminste 100 meter vanaf een woongebied (rustig en gemengd).

Voor bedrijven die in meer dan één zone zijn gelegen zijn er voor het bepalen van de geurruimte twee opties, die beiden in de voorbeeldregeling zijn opgenomen. De opties zijn vergelijkbaar met die voor geluid.

Geurregeling voor andere werkgebieden

Op andere werkgebieden dan bedrijventerreinen zijn standaard alleen lichtere bedrijven toegelaten. Voor die andere werkgebieden kan voor de gebruiksruimte voor geur worden volstaan met de basiswaarde, zone 1.

Uitsluiten bepaalde zware activiteiten

Naast de bepalngen over geluid en geur geldt het volgende. Niet alle bedrijven kunnen direct worden toegelaten. De zwaardere bedrijven passen veelal beter op industrieterreinen en zijn niet of niet goed inpasbaar of alleen inpasbaar na een integrale afweging. Zie Tabel 4-3.

Uitgesloten van (directe) toelating	Opmerking
Exploiteren van een Ippc-installatie (Richtlijn industriële emissies)	Alleen na integrale afweging. En past vermoedelijk beter op industrieterreinen.
Activiteiten met externe veiligheidsrisico's (Bevi, bepaalde opslagen vuurwerk).	Toelating beperkt mogelijkheden aangrenzende percelen. Afweging/inpassing op maat, doorgaans met wijzigingsbevoegdheid. Maatbestemming voor bestaande activiteiten.
Activiteiten die in belangrijke mate geluidhinder veroorzaken (Wet geluidhinder)	Alleen op gezoneerde industrieterreinen
Nieuwe MER(beoordelings)plichtige industriële activi-teiten (boven drempelwaarden in bijlage D besluit mer)	Alleen toelaatbaar indien en voor zover een planMER is uitgevoerd en zonodig een projectMER.

Tabel 4-3 uitsluiting van directe toelating op bedrijventerrein

Normen Activiteitenbesluit en omgevingsvergunning milieu

Naast de gebruiksruimte op grond van het bestemmingsplan blijven voor elk bedrijf de normen uit het Activiteitenbesluit of de omgevingsvergunning milieu gelden. Daarin staan bijvoorbeeld ook de normen voor de maximale geluidniveaus (piekgeluiden). Een bedrijf moet zowel voldoen aan de normen in het milieuspoor als aan de normen voor geluid en geur in het bestemmingsplan.

Afwijken van de gebruiksruimte uit het bestemmingsplan met een omgevingsvergunning

Met een omgevingsvergunning bestemmingsplanactiviteit kan worden afgeweken van de normen voor de gebruiksruimte, indien onevenredig ingrijpende maatregelen nodig zijn om te voldoen aan de normen en derden niet onevenredig in hun belangen worden geschaad.

Specifieke afwijking bij recht

Voor bestaande activiteiten waar bij recht al een grotere gebruiksruimte is toegelaten (met een omgevingsvergunning milieu of een maatwerkvoorschrift Activiteitenbesluit), moet in het bestemmingsplan die grotere ruimte worden toegekend. Dit kan (bij voorkeur) op maat met een specifieke aanduiding per bedrijf of anders met een vangnetregel.

Indieningsvereisten en onderzoek

Niet alle bedrijven zullen de standaard gebruiksruimte voor geluid en geur in de verschillende zones nodig hebben. En het zal lang niet altijd nodig zijn om te onderzoeken of kan worden voldaan. Dit is conform de huidige praktijk. Wel zal door de aanvrager/gebruiker aangetoond dan wel onderbouwd moeten worden, dat kan worden voldaan aan de gestelde normen voor geluid en geur. In de regels is daarvoor een meldingssystematiek opgenomen. Deze systematiek sluit aan bij de

meldingssystematiek uit het Activiteitenbesluit. Daarnaast is in de regels de mogelijkheid opgenomen om met een nadere eis te verzoeken om een geluid- of geuronderzoek.

4.3 Regeling voor gemengd gebied met wonen (functiemenging)

4.3.1 De basis

Goede ruimtelijke ordening cq veilige en gezonde fysieke leefomgeving

Een bestemmingsplan voor gemengd gebied bevat met het oog op een goede ruimtelijke ordening een groot aantal regels, zoals regels over stedenbouwkundige opzet, groenvoorzieningen, water, bouwhoogte, bouwvolume, verkeer, parkeren, het voorzieningenniveau etc. En bij de toelating van bedrijven ook regels voor de functie bedrijven, veelal gebaseerd op de huidige VNG-publicatie. Het samenstel van bestemmingen en regels daarover borgt een goede ruimtelijke ordening. Dit in de wetenschap overigens dat er ook nog andere regelingen zijn die op deelaspecten bijdragen aan een aanvaardbaar woon- en leefklimaat, zoals regels in gemeentelijke verordeningen, maar ook de regels uit het Activiteitenbesluit en de Wet geluidhinder.

Bedrijven en andere functies in gemengd gebied met wonen

Binnen een gemengd gebied kunnen naast wonen verschillende andere functies worden toegelaten. Dat kunnen, naast functies als detailhandel, kantoren en horeca, ook bedrijfsfuncties zijn (bedrijf: 'een onderneming gericht op het produceren, bewerken, herstellen, installeren of inzamelen van goederen, alsmede verhuur, opslag en distributie van goederen').

In deze publicatie is een voorstel opgenomen voor een planregeling voor de toelating van deze bedrijfsfuncties, zonder een verwijzing naar een aan de regels gekoppelde Staat van bedrijfsactiviteiten voor functiemenging (zoals de "Voorbeeld Staat van bedrijfsactiviteiten functiemenging" in bijlage 4 van de VNG-publicatie Bedrijven en milieuzonering).

Uitgangspunten

Wat wordt bedoeld met gemengd gebied met wonen?

Met gemengd gebied met wonen wordt in deze publicatie bedoeld een (stedelijk) gebied waar een menging van functies inclusief woningen aanwezig is of wordt geambieerd en mogelijk gemaakt. Er worden naast wonen andere functies toegelaten, zoals horeca, detailhandel, onderwijs, zorg, cultuur en/of lichte bedrijvigheid, die geschikt is voor functiemenging.

Voor welk soort bedrijven is een gemengd gebied met wonen bedoeld?

Het uitgangspunt is dat zich in gemengd gebied met wonen alleen bedrijven zullen vestigen, die naar aard en invloed op de omgeving geschikt zijn voor ligging in een gebied met functiemenging inclusief wonen.
Dat zijn over het algemeen kleinschalige, vaak ambachtelijke bedrijven, die hoofdzakelijk in de dagperiode in werking zijn. De productiewerkzaamheden geschieden hoofdzakelijk inpandig en er is in beperkte mate sprake van verkeersaantrekkende werking. Vrachtverkeer van en naar het bedrijf vindt vooral plaats in de dagperiode.

Bij een goede bouwkundige constructie is het mogelijk de bedrijfsactiviteiten uit te voeren in hetzelfde gebouw als de woningen, bijvoorbeeld in de plint. Contactgeluid, geurdoorslag en trillingen worden hierbij in voldoende mate voorkomen.

Passend planologisch kader voor gemengd gebied met wonen

De vraag voor een passend planologisch kader voor deze gebieden is: hoe maak je effectief onderscheid tussen hinderlijke bedrijven en bedrijven geschikt voor functiemenging, uitgaande van de maximale planologische mogelijkheden?

Uitsluiting en afbakening

De planregeling dient een heldere afbakening te bevatten van toegelaten bedrijven. Om te beginnen door een aantal soorten milieubelastende activiteiten van toelating uit te sluiten.

Uitsluiting

Uitgesloten van toelating zijn:

1. Omgevingsvergunningplichtige activiteiten milieu (dat is inclusief activiteiten in de zin van het Besluit externe veiligheid inrichtingen).
2. mer-(beoordelings)plichtige industriële activiteiten in de zin van het Besluit milieueffectrapportage. Dat wil zeggen activiteiten boven de in bijlage D van het Besluit m.e.r. genoemde drempelwaarden.
3. Activiteiten in de zin van de Wet geluidhinder (zogenaamde grote lawaaimakers).
4. Activiteiten, waarvan de in het Activiteitenbesluit of het Vuurwerkbesluit met betrekking tot die activiteiten voorgeschreven afstanden tot kwetsbare en beperkt kwetsbare objecten, reiken tot gronden waar kwetsbare of beperkt kwetsbare objecten zijn gelegen of op grond van het bestemmingsplan zijn toegelaten.

Ter toelichting op het laatste criterium: alle activiteiten die onder het Bevi vallen zijn omgevings-vergunnigplichtig en zijn om die reden al uitgesloten, zie punt 1. Echter voor bepaalde activiteiten is het Bevi niet van toepassing, maar zijn er met het oog op externe veiligheid wel vaste afstanden opgenomen in het Activiteitenbesluit en het Vuurwerkbesluit. Voorkomen moet worden dat die afstanden reiken tot gronden met direct bouwrecht voor woningen en andere kwetsbare of beperkt kwetsbare objecten in de zin van het Bevi. Immers die objecten zouden dan gebouwd kunnen gaan worden binnen de risico-afstanden, waarmee nieuwe saneringssituaties worden veroorzaakt.

Afbakening

In de bestemmingsregels worden alleen bedrijven toegelaten, die geschikt zijn voor functiemenging. De planregels bakenen af wat daaronder wordt volstaan, via de begripsomschrijving en met specifieke gebruiksregels.

In de begripsomschrijving kan dit als volgt worden beschreven, als een verbijzondering van het begrip 'bedrijf'.

'Bedrijf': een onderneming gericht op het produceren, bewerken, herstellen, installeren of inzamelen van goederen, alsmede verhuur, opslag en distributie van goederen;

"Bedrijf geschikt voor functiemenging': bedrijf, dat qua aard en invloed op de omgeving past binnen een gemengd gebied met wonen, ook indien gevoelige objecten zijn gelegen:

a direct naast het bedrijf;
b in hetzelfde gebouw of een aanpandig gelegen gebouw, indien in dat gebouw gevoelige objecten zijn toegelaten.

Voor bedrijven geschikt voor functiemenging gelden de volgende specifieke gebruiksregels in het bestemmingsplan.
Het gebruik van een bedrijf geschikt voor functiemenging mag niet leiden tot geluid-, geur-, stof- of trillinghinder buiten dat bedrijf, met dienverstande dat voor geluid en trillingen voldaan moet worden aan de normen uit het Activiteitenbesluit. Indien er binnen een afstand van 10 meter van de grens van het bedrijf geen gevoelige gebouwen of terreinen zijn toegelaten, moet op een afstand van 10 meter van de grens van het bedrijf worden voldaan aan de normen voor geluid en trillingen. Met het oog op de rechtszekerheid zijn de betreffende normen in bijlage A4 uitgeschreven.

De lat voor de toelating van de functie bedrijf in een gemengd gebied met wonen ligt daarmee hoog: in beginsel mag het gebruik niet leiden tot geluid-, geur-, trilling of stofhinder buiten de grens van het bedrijf. Voor geluid en trillingen wordt dit genormeerd via aansluiting op de normen uit het milieuspoor (Activiteitenbesluit).

Er is afgezien van het opnemen van een meldingsplicht. Veel bedrijven moeten zich al melden op grond van het Activiteitenbesluit. Een meldingsplicht op grond van het bestemmingsplan voegt niets toe.

Communicatie

Het is voor zowel toekomstige bewoners als toekomstige bedrijven in het betreffende gemengde gebied van belang zich te realiseren dat het gebied open staat voor zowel woningen als bedrijven (naast eventuele andere functies, zoals detailhandel, horeca, kantoren en maatschappelijke functies). Wij adviseren de toekomstige gebruikers daarover goed te (laten) informeren, en deze informatievoorziening te borgen, bijvoorbeeld door het opnemen van bepalingen daarover bij de gronduitgifte.

Daarnaast is het sterk aan te bevelen om bij het gemeenteloket waar bedrijven zich kunnen melden of laten informeren over de vestigingsmogelijkheden, de afdeling milieu of de RUD/OD een rol te geven, om te bezien of het bedrijf dat zich wil vestigen wel geschikt is voor functiemenging en/of daarvoor nog onderzoek nodig is.

4.3.2 Verder dan de basisregeling: casus Schieoevers

De regeling uit paragraaf 4.3.1 is een basisregeling voor hoe een gemeente kan omgaan met bedrijven in gemengd gebied: de regeling is geschikt om toe te passen in elk gemengd gebied in Nederland, ongeacht verdere specifieke gebiedskenmerken of ontwikkelingsambities van het gemengde gebied: de regeling biedt ruimte voor bedrijven die geschikt zijn voor functiemenging, met ligging direct naast woningen en/of in het zelfde gebouw.

Dit maakt de basisregeling ook geschikt om toe te passen in transformatiegebieden, zeker wanneer de transformatie naar gemengd gebied organisch tot stand komt, zonder vooraf bepaald eindbeeld. Een zeer belangrijke voorwaarde hierbij is overigens wel dat naast deze basisregeling óók regels worden opgenomen over de gebruiksruimte van reeds aanwezige bedrijven in het gebied en in de omgeving. (Deze VNG-uitgave voorziet daar niet in, aangezien dit bij uitstek een kwestie is van maatwerk).

Het is voor gemeenten mogelijk om verder te gaan in het toelaten van bedrijven dan in de basisregeling. Dit vereist voorafgaand aan het bestemmingsplan wel een goed doordachte stedenbouwkundige opzet voor het gebied en een beeld van de uiteindelijke invulling van het gebied. Door 'aan de voorkant' geschikte stedenbouwkundige principes bij de (her)ontwikkeling van een gebied te introduceren (en te regelen), biedt dit 'aan de achterkant' meer ruimte voor bedrijven. Het 'verder gaan' in het toelaten van bedrijven komt hierbij op 2 manieren tot uitdrukking:

- Meer mogelijkheden voor bedrijven: door het vastleggen van de specifieke stedenbouwkundige opzet hoeven bedrijven niet met al hun bedrijfsactiviteiten automatisch rekening te houden met woningen naast hun bedrijf (bijvoorbeeld: vervoersbewegingen op hun perceel);
- Meer mogelijkheden voor flexibiliteit: door de stedenbouwkundige opzet en specifieke gebiedskenmerken in de afweging te betrekken is het op basis van het bestemmingsplan eerder mogelijk gebruik te maken van maatwerkvoorschriften met hogere milieunormen voor bedrijven. Dit wordt verder uitgelegd in de bijlage.

Het verder gaan in het toelaten van bedrijven betekent bijvoorbeeld ruimte in een gemengd gebied voor bedrijven in de maakindustrie, die zich anders alleen op bedrijventerreinen kunnen vestigen.

Wat dat betreft loont het voorafgaand bewust nadenken over het stedenbouwkundige concept van een gebied. Een voorbeeld van een dergelijke concept is de casus Schieoevers in de gemeente Delft, zie bijlage A7.

Bijlagen

A1 Onderbouwing afstanden en normen bedrijventerrein

Geluid

De systematiek in hoofdstuk 4 onderscheid voor geluid een viertal zones met oplopende geluidruimte. De daarbij gehanteerde afstanden tot een rustige woonwijk en gemengd gebied sluiten aan bij de nu nog veel gebruikte systematiek uit de VNG-publicatie bedrijven en milieuzonering, voor respectievelijk de milieucategorieën 2, 3.1, 3.2 en 4.1.

Door deze aansluiting is het relatief eenvoudig om de bestaande systematiek met oplopende maximale milieucategorieën te vervangen door de nieuwe systematiek met zones met oplopende geluidruimte.

> Bedrijventerreinen waar ook milieucategorie 4.2 en hoger zijn toegelaten zijn in de meeste gevallen geluid gezoneerde industrieterreinen met een eigen (wettelijke) geluidregeling die maatgevend is. Zie paragraaf 3.4. Om die reden is niet voorzien in specifieke geluidruimte die correspondeert met milieucategorie 4.2 en hoger uit de VNG-publicatie Bedrijven en milieuzonering.

De normen zijn afgeleid van de gebiedsgerichte normen uit de Handreiking industrielawaai en vergunningverlening en bijlage 5 van de VNG-publicatie bedrijven en milieuzonering:

- 45 dB(A) etmaalwaarde voor een rustige woonwijk
- 50 dB(A) etmaalwaarde voor een woonwijk in de stad/gemengd gebied.

Deze normen zijn op de in onderstaande tabel aangeven wijze omgezet naar de normen per zone op een vaste afstand van 30 of 50 meter vanaf de terreingrens. In de tabel is ook aangegeven op welke afstand deze zones van het bedrijventerrein zich minimaal bevinden ten opzichte van de rustige woonwijk en het gemengd gebied in de omgeving van het bedrijventerrein.

Zone	Richtafstand voor de zone	Passende norm	Vertaald naar
1	30 meter tot rustige woonwijk 10 meter tot gemengd gebied	45 dB(A) rustige woonwijk 50 dB(A) gemengd gebied	45 dB(A) op 30 meter vanaf terreingrens
2	50 meter tot rustige woonwijk 30 meter tot gemengd gebied	45 dB(A) rustige woonwijk 50 dB(A) gemengd gebied	45 dB(A) op 50 meter vanaf terreingrens
3	100 meter tot rustige woonwijk 50 meter tot gemengd gebied	45 dB(A) rustige woonwijk 50 dB(A) gemengd gebied	50 dB(A) op 50 meter vanaf terreingrens
4	200 meter tot rustige woonwijk 100 meter tot gemengd gebied	45 dB(A) rustige woonwijk 50 dB(A) gemengd gebied	55 dB(A) op 50 meter vanaf terreingrens

In zone 1 geldt een norm van 45 dB(A) op een afstand van 30 meter van de terreingrens. Zone 1 ligt op tenminste 10 meter afstand van gemengd gebied. Tussen die 10 meter en 30 meter kunnen woningen in gemengd woongebied zijn gelegen. Voor die woningen geldt op grond van het Activiteitenbesluit een geluidnorm van 50 dB(A). Het bedrijf moet aan beide normen voldoen. Voor zone 2 geldt een vergelijkbare situatie.

Het werken met een vaste afstand van 50 meter vanaf de terreingrens is al bekend in het milieuspoor, zie artikel 2.17 lid 2 Activiteitenbesluit:
"Indien de inrichting is gelegen op een gezoneerd industrieterrein gelden de waarden van het langtijdgemiddelde beoordelingsniveau (LAr,LT) uit tabel 2.17a ook op een afstand van 50 meter vanaf de grens van de inrichting."
De normen gelden voor de zogenaamde representatieve bedrijfssituatie (RBS), inclusief regelmatige

afwijkingen daarvan (ABS), als bedoeld in de Handreiking industrielawaai en vergunningverlening. De normen gelden niet voor incidentele bedrijfssituaties (IBS) als bedoeld in de genoemde handreiking.

Uitgangspunt voor de toetsing van de geluidruimte in de zones is een situatie waarin geen bebouwing aanwezig is in het gebied tussen de terreingrens van het bedrijf en de afstand van 30 of 50 meter vanaf die grens. Er wordt dus gerekend in een zogenaamde 'polder'situatie.

Geur

De normen voor geur zijn gebaseerd op wat volgens veel in Nederland gehanteerd geurbeleid aanvaardbaar is. Bijvoorbeeld het beleid van de provincies Noord- en Zuid-Holland. De strengste waarden van 0,5 ouE/m^3 of H=-0,5 gelden veelal als streef- of ambitiewaarde voor nieuwe situaties. De waarden gelden op een afstand van 30 meter van de terreingrens van het bedrijf. Het is, zeker in gemengd gebied, niet uitgesloten dat binnen die afstand al gevoelige objecten zijn gelegen. In dat geval geldt op grond van het milieuspoor de bepaling uit artikel 2.7a van het Activiteitenbesluit dat geurhinder in beginsel moet worden voorkomen.

Op een afstand van 50 meter van woongebieden (zowel rustig als gemengd) kan standaard van een beperkt grotere afstand vanaf de terreingrens worden uitgegaan. Ook voor deze zone 2 is uitgegaan van de waarden die in veel gevallen als streef- of ambitiewaarde worden aangehouden.

Pas in zone 3 op een afstand vanaf 100 meter van woongebieden (zowel rustig als gemengd) kan standaard uitgegaan worden van een ruimere normstelling, die geldt op een afstand van 50 meter van de terreingrens. Een geurbelasting van H=-1 als 98 percentiel geldt in veel gevallen als maximale waarde voor nieuwe situaties. Deze geurbelasting is echter pas toegestaan ruim buiten de woonomgeving (immers op 50 meter van de terreingrens in zones die zijn gelegen op tenminste 100 meter van de woonomgeving).

Gemeenten kunnen uiteraard afwijkende normen of afstanden opnemen, bijvoorbeeld op basis van hun eigen geurbeleid.

Standaard geurruimte versus specifieke geurruimte

Bij de meeste bedrijven is geluid het maatgevende thema, slechts een enkel bedrijf is geurrelevant. Het gros van de bedrijven zal ruimschoots voldoende hebben aan bovenstaande standaard gebruiksruimten.
Voor het enkele bedrijf dat daaraan niet voldoende heeft zal een omgevingsvergunning voor een bestemmingsplanactiviteit nodig zijn. Hierbij kan op maat worden afgewogen welke geurruimte kan worden toe gekend, al dan niet onder toepassing van gemeentelijk geurbeleid.

A2 Opties voor regeling bij ligging bedrijf in meerdere zones bedrijventerrein

Het kan zijn dat bedrijven op een bedrijventerrein in meer dan één zone voor geluid- of geurruimte liggen. Voor het bepalen van de geluid- en geurruimte van deze bedrijven zijn er twee opties, die beiden in de voorbeeldregeling zijn opgenomen. De opties zijn:

OPTIE 1
Als het bedrijf in meer dan één zone ligt, geldt de laagste norm van deze zones voor het gehele bedrijf.

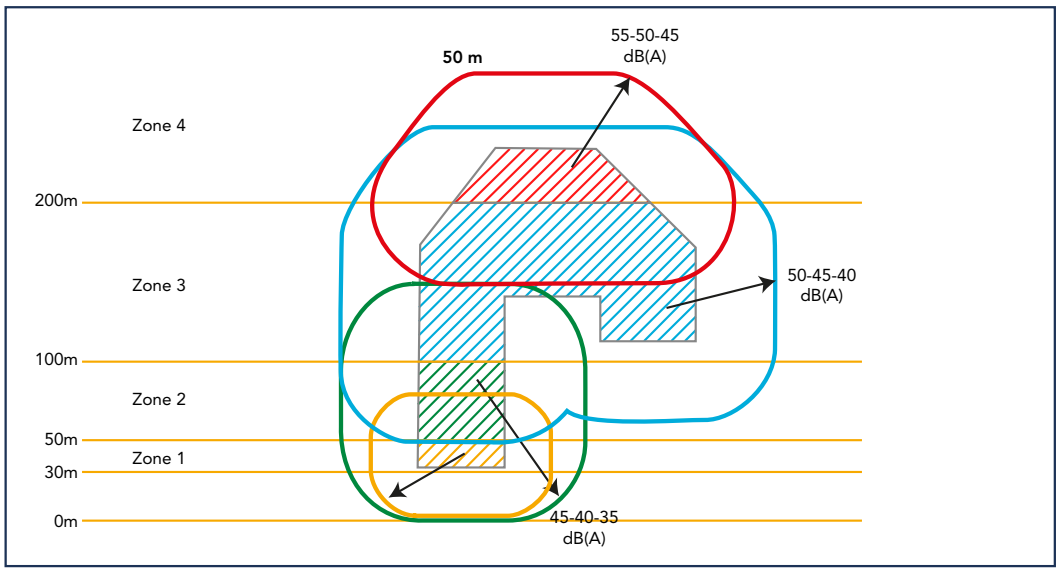
OPTIE 2
Als het bedrijf in meer dan één zone ligt, geldt steeds de voor de betreffende zone geldende norm voor de het gehele bedrijf, waarbij de norm bij de grootste afstand telt.

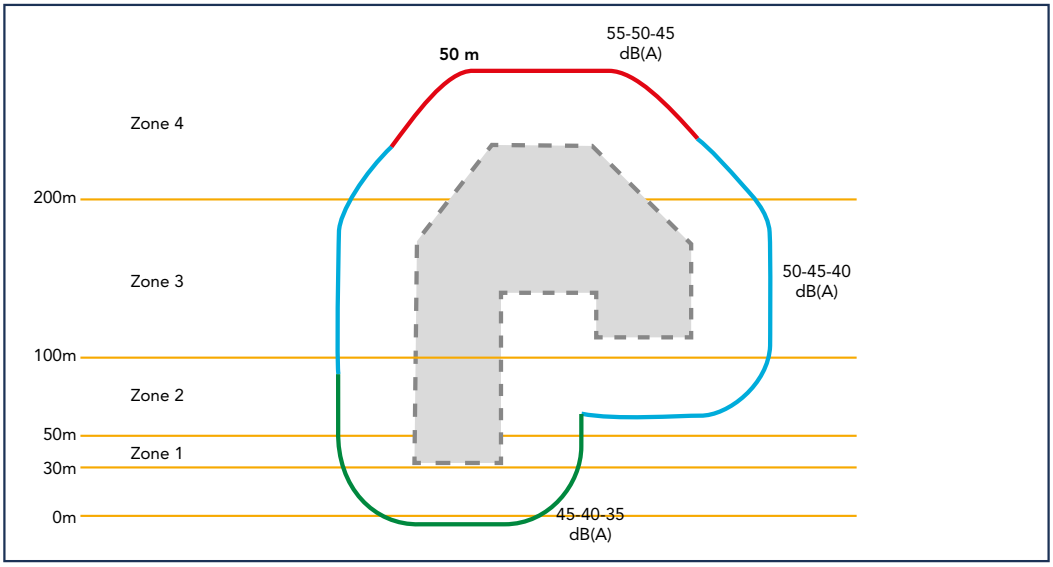
Optie 1 speekt voor zich. Als een bedrijf bijvoorbeeld deels in zone 1 is gelegen, dan geldt voor het gehele bedrijf voor geluid een norm van 45 dB(A) op 30 meter van de terreingrens. Deze benadering kan in de praktijk tot knelpunten bij bedrijven leiden en zal aanleiding geven tot mogelijk een aanzienlijk aantal procedures voor omgevingsvergunningen om van die normen af te wijken. Optie 2 verdient daarom de voorkeur.

Optie 2 is op het oog ingewikkeld, maar uit onderstaande voorbeeldtekeningen wordt duidelijk dat het resultaat vrij overzichtelijk is.

Bij ligging van het bedrijf in meerdere zones geldt bij optie 2 dat in eerste instantie per zone de norm wordt bepaald: elk zonedeel van het bedrijf krijgt een eigen contour:
1. In beige de contour op 30 meter rondom het deel van het bedrijf dat ligt in zone 1.
2. In groen de contour op 30 meter rondom het deel van het bedrijf dat ligt in zone 2.
3. In blauw de contour op 50 meter rondom het deel van het bedrijf dat ligt in zone 3.
4. In rood de contour op 50 meter rondom het deel van het bedrijf dat ligt in zone 4.

Daar waar de contouren elkaar overlappen, geldt steeds voor het hele bedrijf de grootste contour met de hoogste norm. Dat resulteert in de volgende omhullende contour, waarbij elke kleur een eigen norm heeft.





Wat deze voorbeelduitwerking laat zien is dat de beige contour van het deel van het bedrijf in zone 1 geheel omsloten wordt door de groene contour rondom het deel van het bedrijf dat is gelegen in zone 2: de beige contour komt in dit voorbeeld dan ook niet in de uiteindelijke contour terug.

De betreffende contouren en bijbehorende normen worden niet vastgelegd in de verbeelding. De ligging en werking van de nromen volgen uit de regels en bewegen mee met de ligging van de bedrijven.

Bovenstaande uitwerking geldt voor geluid. Voor geur werkt de uitwerking overeenkomstig.

A3 Voorbeeld planregels bedrijventerrein en ander werkgebied

Met het oog op de herkenbaarheid is voor onderstaande regels aansluiting gezocht bij de reguliere bestemmingsplanstructuur. Bestemmingsplannen verbrede reikwijdte kennen in de praktijk verschillende regelstructuren. Onderstaande regels moeten nog worden vertaald naar de voor het betreffende bestemmingsplan verbrede reikwijdte gekozen regelstructuur.

Hoofdstuk 2 Bestemmingsregels

Artikel 2 Bedrijventerrein

2.1 Bestemmingsomschrijving

De voor 'Bedrijventerrein' aangewezen gronden zijn bestemd voor:

1. bedrijven[12]
2. ter plaatse van de aanduiding 'specifieke vorm van bedrijf - …'tevens voor een bedrijf…...
   met daaraan ondergeschikt:
3. …etc.
   met de daarbij behorende:
4. ….etc.

Met uitzondering van:

5. Ippc-installaties
6. nieuwe activiteiten die genoemd zijn in onderdeel C en onderdeel D van de bijlage behorende bij het Besluit milieueffectrapportage, in de gevallen als genoemd in kolom 2 van die onderdelen,
7. activiteiten die op grond van in artikel 2.1 lid 3 van het Besluit omgevingsrecht zijn aangewezen als categorieën inrichtingen als bedoeld in artikel 41, derde lid, van de Wet geluidhinder, die in belangrijke mate geluidhinder kunnen veroorzaken,
8. risicovolle activiteiten in de zin van het Bevi.

2.2 Specifieke gebruiksregels geluid en geur

2.2.1 Algemeen

a. Aan de specifieke gebruiksregels geluid en geur voor inrichtingen op een bedrijventerrein wordt voldaan door degene die de inrichting drijft. Diegene draagt zorg voor de naleving van de regels over de inrichting.
b. Het is verboden een inrichting in gebruik te nemen zonder dit ten minste vier weken voor het begin er van te melden.
c. Lid b. is niet van toepassing op activiteiten die in het Activiteitenbesluit zijn aangewezen als type A-inrichtingen.
d. Een melding wordt ondertekend en bevat ten minste:
   a. de aanduiding van de activiteit;
   b. het adres waarop de activiteit wordt verricht;

12 In het overige deel van de planregels wordt gesproken over 'inrichtingen', omdat de normen voor geluid en geur niet alleen betrekking hebben op de bedrijvenfunctie, maar ook op eventuele andere inrichtingen die in het bestemmingsplan worden toegelaten. Zo is het bijvoorbeeld mogelijk dat een gemeente ook functies als een sportschool of een bouwmarkt toelaat op het bedrijventerrein.

c. de begrenzing van de locatie waar de activiteit wordt verricht;
d. de naam en het adres van degene die de activiteit verricht;
e. de dagtekening;
f. een onderbouwing dat kan worden voldaan aan de van toepassing zijnde regels voor geluid en geur.

e. Het bevoegd gezag kan bij nadere eis bepalen dat extra gegevens en bescheiden worden verstrekt die nodig zijn om te beoordelen of kan worden voldaan aan de regels in het bestemmingsplan.

2.2.2 Geluid

a. Voor het langtijdgemiddelde beoordelingsniveau (LAr,LT) veroorzaakt door de in de inrichting aanwezige installaties en toestellen, alsmede door de in de inrichting verrichte werkzaamheden en activiteiten en laad- en losactiviteiten ten behoeve van en in de onmiddellijke nabijheid van de inrichting, geldt dat wordt voldaan aan de in tabel …opgenomen normen.
b. De normen gelden op de in de tabel vermelde afstand van 30 of 50 meter vanaf de grens van de inrichting.
c. Bij de toepassing van het bepaalde onder a. en b. wordt geen rekening gehouden met het effect van bebouwing die aanwezig is in het gebied tussen de grens van de inrichting en de afstand van 30 of 50 meter vanaf die grens.
d. De normen zijn niet van toepassing op incidentele bedrijfssituaties als bedoeld in de Handleiding meten en rekenen industrielawaai.

OPTIE 1 *[voor inrichting die in meerdere zones ligt]:*

e. Als de inrichting in meer dan één zone als bedoeld in tabel …ligt, geldt de laagste norm van deze zones voor de gehele inrichting.

OPTIE 2 *[voor inrichting die in meerdere zones ligt]:*

f. Als de inrichting in meer dan één zone als bedoeld in tabel …ligt, geldt de voor de betreffende zone geldende norm voor de gehele inrichting, waarbij de norm bij de grootste afstand telt.

Tabel X

Geluidruimte voor inrichtingen gelegen binnen de aanduiding	Afstand vanaf grens inrichting	07.00-19.00 uur	19.00-23.00 uur	23.00-07.00 uur
Geluidruimte zone 1	30 meter	45 dB(A)	40 dB(A)	35 dB(A)
Geluidruimte zone 2	50 meter	45 dB(A)	40 dB(A)	35 dB(A)
Geluidruimte zone 3	50 meter	50 dB(A)	45 dB(A)	40 dB(A)
Geluidruimte zone 4	50 meter	55 dB(A)	50 dB(A)	45 dB(A)

2.2.3 Afwijken van geluidnormen binnen specifieke aanduiding

[Reservering voor afwijkende normen voor bestaande inrichtingen]

Ter plaatse van de volgende aanduidingen gelden, in afwijking van artikel 2.2.3, voor het toelaatbare geluid de per aanduiding aangegeven normen:

1. ….
2. etc

2.2.4 geur

a. Indien vanuit een inrichting emissies naar de lucht plaatsvinden, wordt voldaan aan de in tabel … opgenomen normen voor toelaatbare geur.
b. De normen gelden op de in de tabel vermelde afstand van 30 of 50 meter vanaf de grens van de inrichting.
c. De term H=-0,5 is gelijk aan een (uurgemiddelde) geurconcentratie in ouE/m^3 die overeenkomt met een hedonische waarde van -0,5. De term H=-1 is gelijk aan een (uurgemiddelde) geurconcentratie in ouE/m^3 die overeenkomt met een hedonische waarde van -1.

OPTIE 1 *[voor inrichting die in meerdere zones ligt]:*

d. Als de inrichting in meer dan één zone als bedoeld in tabel …ligt, geldt de laagste norm van deze zones voor de gehele inrichting.

OPTIE 2 *[voor inrichting die in meerdere zones ligt]:*

c. Als de inrichting in meer dan één zone als bedoeld in tabel …ligt, geldt steeds de voor de betreffende zone geldende norm voor de gehele inrichting, waarbij de norm bij de grootste afstand telt.

Tabel X

Geurruimte voor inrichtingen gelegen	Afstand vanaf grens inrichting	Als 98 percentiel	Als 99,9 percentiel
Binnen de aanduiding geurruimte zone 1	30 meter	0,5 ouE/m^3 of H=-0,5	2 ouE/m^3 of 4*H=-0,5
Binnen de aanduiding geurruimte zone 2	50 meter	0,5 ouE/m^3 of H=-0,5	2 ouE/m^3 of 4*H=-0,5
Binnen de aanduiding geurruimte zone 3	50 meter	1 ouE/m^3 of 1*H=-1	4 ouE/m^3 of 4*H=-1

2.2.5 Afwijken van geurnormen binnen specifieke aanduiding

[Reservering voor afwijkende normen voor bestaande inrichtingen]

Ter plaatse van de volgende aanduidingen gelden, in afwijking van artikel 2.2.4, voor de toelaatbare geur de per aanduiding aangegeven normen:

1. ….
2. etc

2.3 Nadere eis geluid en geur

2.3.1 Nadere eis geluidonderzoek

Het bevoegd gezag kan, indien het redelijk vermoeden bestaat dat niet aan de normen als benoemd in de artikelen 2.2.3 of 2.2.4 wordt voldaan, bij nadere eis besluiten dat een rapport van een geluidonderzoek wordt overgelegd. Een geluidonderzoek wordt uitgevoerd overeenkomstig de Handleiding meten en rekenen industrielawaai.

2.3.2 Nadere eis geuronderzoek

Het bevoegd gezag kan, indien het redelijk vermoeden bestaat dat niet aan de normen als benoemd in de artikelen 2.2.5 en 2.2.6 wordt voldaan, bij nadere eis besluiten dat een rapport van een geuronderzoek wordt overgelegd. Een geuronderzoek wordt uitgevoerd overeenkomstig de NTA 9065.

2.4 Afwijken van geluid- en geurnormen met een omgevingsvergunning

2.4.1 Afwijken van geluidnormen met een omgevingsvergunning

a. Met een omgevingsvergunning bestemmingsplanactiviteit kan worden afgeweken van de normen in tabel X
b. De vergunning wordt alleen verleend als:
   1. onevenredig ingrijpende maatregelen nodig zijn om te voldoen aan de normen;
   2. andere maatregelen mogelijk zijn om de geluidbelasting zoveel mogelijk te verminderen: die andere maatregelen wel worden getroffen en
   3. derden niet onevenredig in hun belangen worden geschaad.
c. Het bevoegd gezag verbindt aan de vergunning voorschriften over de normen, die maximaal 10 dB(A) hoger zijn dan de waarden, genoemd in tabel X

2.4.2 Afwijken van geurnormen met een omgevingsvergunning

a. Met een omgevingsvergunning bestemmingsplanactiviteit kan worden afgeweken van de normen in tabel X
b. De vergunning wordt alleen verleend als:
    1. onevenredig ingrijpende maatregelen nodig zijn om te voldoen aan de normen;
    2. andere maatregelen mogelijk zijn om de geurbelasting zoveel mogelijk te verminderen: die andere maatregelen wel worden getroffen en
    3. derden niet onevenredig in hun belangen worden geschaad.

Voor andere werkgebieden (zoals meubelboulevards) kunnen overeenkomstige planregels worden opgenomen. Met dien verstande dat voor de standaard geluidsruimte in het algemeen kan worden volstaan met maximaal zone 2 en voor de standaardgeurruimte met zone 1: meer gebruiksruimte is voor de betreffende bedrijvigheid niet nodig.

A4 Voorbeeld planregels gemengd gebied

Met het oog op de herkenbaarheid is voor onderstaande regels aansluiting gezocht bij de reguliere bestemmingsplanstructuur. Bestemmingsplannen verbrede reikwijdte kennen in de praktijk verschillende regelstructuren. Onderstaande regels moeten nog worden vertaald naar de voor het betreffende bestemmingsplan verbrede reikwijdte gekozen regelstructuur.

Hoofdstuk 1 Inleidende regels

Artikel 1 Begrippen

1.1 Bedrijf
een onderneming gericht op het produceren, bewerken, herstellen, installeren of inzamelen van goederen, alsmede verhuur, opslag en distributie van goederen

1.2 Bedrijf geschikt voor functiemenging
bedrijf, dat qua aard en invloed op de omgeving past binnen een gemengd gebied met wonen, ook indien gevoelige objecten zijn gelegen:
a. direct naast het bedrijf;
b. in hetzelfde gebouw of een aanpandig gelegen gebouw, indien in dat gebouw gevoelige objecten zijn toegelaten.

Hoofdstuk 2 Bestemmingsregels

Artikel 2 gemengd

2.1 Bestemmingsomschrijving
De voor 'Gemengd' aangewezen gronden zijn bestemd voor:
1. ..
2. ..
3. bedrijven geschikt voor functiemenging.

2.2 Specifieke gebruiksregels
Voor het gebruik gelden de volgende regels:
a. Tot een met de bestemming strijdig gebruik worden in ieder geval gerekend:
    1. activiteiten die op grond van artikel 2.1 lid 2 van het Besluit omgevingsrecht zijn aangewezen als vergunningplichtige inrichting;
    2. nieuwe activiteiten die genoemd zijn in onderdeel C en onderdeel D van de bijlage behorende bij het Besluit milieueffectrapportage, in de gevallen als genoemd in kolom 2 van die onderdelen,
    3. activiteiten die op grond van in artikel 2.1 lid 3 van het Besluit omgevingsrecht zijn aangewezen als categorieën inrichtingen als bedoeld in artikel 41, derde lid, van de Wet geluidhinder, die in belangrijke mate geluidhinder kunnen veroorzaken,
    4. activiteiten, waarvan de in het Activiteitenbesluit met betrekking tot die activiteiten voorgeschreven afstanden tot kwetsbare en beperkt kwetsbare objecten, reiken tot gronden waar kwetsbare of beperkt kwetsbare objecten zijn gelegen of op grond van het bestemmingsplan zijn toegelaten.

b het gebruik van een bedrijf geschikt voor functiemenging mag niet leiden tot geluid-, geur-, stof- of trillinghinder buiten dat bedrijf, met dienverstande dat:
   - het langtijdgemiddelde beoordelingsniveau ($L_{Ar,LT}$) en het maximaal geluidsniveau L_{Amax}, veroorzaakt door de in de inrichting aanwezige installaties en toestellen, alsmede door de in de inrichting verrichte werkzaamheden en activiteiten en laad- en losactiviteiten ten behoeve van en in de onmiddellijke nabijheid van de inrichting, de niveaus op de in tabel X genoemde plaatsen en tijdstippen niet meer bedragen dan de in die tabel aangegeven waarden, waarbij in de periode tussen 07.00 en 19.00 uur de in de tabel opgenomen maximale geluidsniveaus L_{Amax} niet van toepassing zijn op laad- en losactiviteiten;

	07:00-19:00 uur	19:00-23:00 uur	23:00-07:00 uur
$L_{Ar,LT}$ op de gevel van gevoelige gebouwen	50 dB(A)	45 dB(A)	40 dB(A)
$L_{Ar,LT}$ in in- en aanpandige gevoelige gebouwen	35 dB(A)	30 dB(A)	25 dB(A)
L_{Amax} op de gevel van gevoelige gebouwen	70 dB(A)	65 dB(A)	60 dB(A)
L_{Amax} in in- en aanpandige gevoelige gebouwen	55 dB(A)	50 dB(A)	45 dB(A)

Tabel … normen geluid

   - trillingen, veroorzaakt door de tot de inrichting behorende installaties of toestellen alsmede de tot de inrichting toe te rekenen werkzaamheden of andere activiteiten, in geluidsgevoelige ruimten en verblijfsruimten, niet meer bedragen dan de trillingsterkte, genoemd in tabel 2 van de Meet- en beoordelingsrichtlijn deel B «Hinder voor personen in gebouwen» van de Stichting Bouwresearch Rotterdam, voor de gebouwfunctie wonen;
   - de aangegeven geluid- en trillingwaarden binnen in- of aanpandige gevoelige gebouwen niet gelden, indien de gebruiker van deze gevoelige gebouwen geen toestemming geeft voor het in redelijkheid uitvoeren of doen uitvoeren van geluids- of trillingmetingen;
   - de aangegeven geluid- en trillingwaarden niet gelden voor woningen behorende bij de betreffende inrichting;
   - indien er binnen een afstand van 10 meter van de grens van het bedrijf geen gevoelige gebouwen zijn toegelaten, geldt dat op een afstand van 10 meter van de grens van het bedrijf wordt voldaan aan de genoemde normen voor geluid en trillingen;
   - De normen voor geluid en trillingen niet van toepassing zijn op incidentele bedrijfssituaties als bedoeld in de Handleiding meten en rekenen industrielawaai.

A5 Ontwikkeling in de integratie tussen milieu en ruimte

In deze bijlage is jurisprudentie opgenomen over milieu in bestemmingsplannen en een korte toelichting op de Wro 2008. Deze geven een impressie van de ontwikkeling van de van oudsher strikte scheiding tussen het ruimtelijke spoor en het milieuspoor naar het opnemen van milieunormen en milieurandvoorwaarden in het bestemmingsplan wanneer deze ruimtelijk relevant zijn.

A5.1 Jurisprudentie onder de oude WRO

Noodzaak milieu in bestemmingsplannen

ABRvS 17 juli 2000, bestemmingsplan Velperpoort-Hoflaan, partiële herziening 1998-01 (Arnhem)

Het bestemmingsplan biedt het juridisch-planologisch kader waarin ook de mogelijke gevolgen voor het milieu dienen te worden meegewogen. Ten minste dient aannemelijk te zijn dat ten aanzien van het milieu geen onoverkomelijke problemen zijn te verwachten.

Doorwerken milieu en milieunormen in bestemmingsplannen van oudsher

KB 17 december 1987, AB 1988, 388 (Hefshuizen)

De WRO biedt geen grondslag voor niet rechtstreeks op gebruik van gronden en gebouwen, c.q. het uitvoeren van werken en werkzaamheden gerichte normen, die veeleer betrekking hebben op het oprichten, in werking brengen en in werking houden van eventueel op de grond en in de gebouwen te vestigen bedrijven en de uit hoofde van andere wettelijke regelingen daarvoor vereiste vergunningen. Een zoneringssysteem waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen verschillende soorten industriële bestemmingen, met elk een eigen regime voor de toelaatbaarheid van bedrijven, is in beginsel wel aanvaarbaar. In deze uitspraak werd destijds een geluidimmissienorm niet als ruimtelijk relevant geacht.

ABRvS 25 juni 2003, AB 2003, 380 (Heerhugowaard)

Het stemgeluid van bezoekers van het buitenbad voor peuters valt buiten de reikwijdte van het Besluit horeca-, sport- en recreatie-inrichtingen milieubeheer. Verweerder heeft zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat zich voor de omgeving geen ernstige geluidhinder als gevolg van het buitenpad voor peuters met terras zal voordoen. Daarbij wordt neemt de Afdeling in aanmerking dat het bestemmingsplan een geluidsnorm voor de gevelbelasting van omliggende woonbebouwing vanwege een peuterbad bevat. Het betreffende voorschrift dient behalve als weigeringsgrond voor de bouwaanvraag voor het peuterbad tevens als gebruiksvoorschrift.

ABRvS 16 juli 2003, nr 200205582 (Westerschelde Containerterminal) en ABRvS 22 maart 2006, 200502510/1, (Linderveld)

De realisatie van milieumaatregelen die uit het MER blijken moeten zijn zeker gesteld (in de planregels van het bestemmingsplan of op een andere manier) bij het vaststellen van het ruimtelijk besluit.[13]Dit kan aan de hand van het opnemen van een randvoorwaardelijke verplichting.

A5.2 Wro 2008

De Wro, die de oude WRO per 1 juli 2008 heeft vervangen, kent meer ruimte voor het opnemen van (milieu-)kwaliteitsnormen dan zijn voorganger en voorziet in de behoefte naar een betere afstemming tussen ruimtelijke ordening en milieu.

Artikel 3.1, lid 1 van de Wro bevat de centrale norm voor de inhoud van een bestemmingsplan: een

13 O.a. ABRvS 16 juli 2003, nr 200205582 Westerschelde Containerterminal, 22 maart 2006, 200502510, Linderveld

goede ruimtelijke ordening. In een bestemmingsplan worden bestemmingen aangewezen voor zover dit ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening nodig is. In het bestemmingsplan dient een goede ruimtelijke onderbouwing te worden verschaft. Op basis daarvan worden alle relevante sectorale belangen (waaronder het milieubelang) integraal afgewogen.

In de Memorie van Toelichting is hierbij onder andere aangegeven dat:

- De redactie van artikel 3.1 het ook mogelijk maakt een betere relatie te leggen tussen de ruimtelijke ordening en het beleidsterrein van milieu. Hierbij wordt ook gewezen op de ontwikkeling in de jurisprudentie, waaruit blijkt dat in een bestemmingsplan ruimte is voor milieubelastingnormen[14];
- De regering het denkbaar acht dat in bestemmingsplannen wettelijke (milieu-)kwaliteitsnormen worden opgenomen, die op grond van de wet of de jurisprudentie (vrijwel) volledig bindend zijn[15]. Aan de hand daarvan kan de toelaatbaarheid van bepaalde vormen van gebruik van de grond en/of bouwwerken worden getoetst.

Milieukwaliteitseisen in bestemmingsplannen[16]

In artikel 3.1.6 van het Besluit ruimtelijke ordening is bepaald dat, voor zover de resultaten van het onderzoek ex artikel 3:2 van de Awb niet al worden beschreven in een milieueffectrapportage, in de plantoelichting ten minste een beschrijving moet zijn neergelegd van de wijze waarop krachtens hoofdstuk 5 van de Wet milieubeheer vastgestelde milieukwaliteitseisen bij het plan moeten worden betrokken.

Het betreft hier de richtwaarden en normen die in een algemene maatregel van bestuur, al dan niet ter uitvoering van een EG-richtlijn, of in een provinciale milieuverordening kunnen worden vastgelegd. De milieukwaliteitseisen moeten dan worden vertaald in een adequate toekenning van bestemmingen aan de desbetreffende gronden. Te denken valt aan milieueisen in verband met geluid, stank, bodem en dergelijke.
Een bestemmingsplanregeling kan dus betrekking hebben op de bescherming van milieuaspecten. Daarbij is een voorwaarde dat de milieuaspecten ruimtelijk relevant zijn (vanwege de reikwijdte van artikel 3.1 van de Wro). Milieukwaliteitseisen kunnen op twee manieren doorwerken in bestemmingsplannen:

- Direct: door milieukwaliteitseisen op te nemen in een bestemmingsplan; dit heeft tot gevolg dat de toelaatbaarheid van bouwwerken en het gebruik van de grond en/of de bouwwerken rechtstreeks aan deze eisen dienen te worden getoetst;
- Indirect: door milieukwaliteitseisen te vertalen in een bestemmingsplan, bijvoorbeeld door milieubelastende en gevoelige functies zodanig ten opzichte van elkaar te situeren dat aan de eisen wordt voldaan.

A5.3 Jurisprudentie na de Wro 2008

Doorwerken milieu en milieunormen in bestemmingsplannen

ABRvS 2 december 2010, nr. 201003178/1/R3 (Geluidsscherm bij kinderdagverblijf in Oisterwijk)
Uit het akoestisch onderzoek blijkt dat – om aan de geluidseisen van het Besluit algemene regels voor inrichtingen milieubeheer te kunnen voldoen – een geluidsscherm van minimaal 2 meter hoog nodig is. De Afdeling bepaalt dat onvoldoende is verzekerd dat deze akoestische maatregel wordt getroffen nu dit niet bijvoorbeeld als voorwaardelijke verplichting is opgenomen.

ABRvS 16 maart 2011, nr. 201006022/1/R1 (kern Bodegraven)
Om een aanvaardbaar woon- en verblijfsklimaat te kunnen realiseren blijkt uit het akoestisch onderzoek dat de woningen met een vliesgevel dienen te worden uitgevoerd. Zonder het treffen van deze maatregelen kan geen aanvaardbaar woon- en leefklimaat bij de appartementen worden

14 Verwezen wordt naar o.m. H.J.A.M. van Geest en P.J. Hödl in «Wetsvoorstel 25 311», M&R, 1998/6, pag. 144
15 Verwezen wordt naar het onderzoeksrapport «Bestemd voor kwaliteit; onderzoek naar de juridische beperkingen en mogelijkheden van directe doorwerking van kwaliteitsnormen naar bestemmingsplannen», Spaans/Struiksma, september 2002, pagina 27 e.v.
16 De inhoud van deze tekst is mede gebaseerd op M.N. Boeve en N.S.J. Koeman, 'Milieukwaliteitsnormen in het bestemmingsplan onder de nieuwe Wro', Milieu & Recht, jaargang 32, nummer 7.

gerealiseerd vanwege de geluiduitstraling van het bedrijf. Nu het plan voor de gronden waarop de appartementen zijn voorzien evenwel geen voorschrift bevat op grond waarvan de geluidbelasting op de gevel van de appartementen vanwege het bedrijf maximaal 50 d(B)A mag bedragen, de geluidwaarde die door de raad maximaal aanvaardbaar wordt geacht, wordt niet gewaarborgd dat ter plaatse van de appartementen sprake is van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat.

ABRvS 4 februari 2015, nr 201308203/1/R3 (Papendrecht bedrijventerrein Oosteind)
Het vastleggen van de geluidverkaveling van gezoneerde industrieterreinen (conform Wet geluidhinder) in bestemmingsplannen is ruimtelijk relevant. Dit komt doordat deze regeling beoogt een doelmatige verdeling van de beschikbare geluidruimte te waarborgen, en daarmee een doelmatig grondgebruik. Gelet op deze ruimtelijke relevantie staat artikel 3.1 eerste lid van de Wro, noch de milieuwet- en regelgeving, er aan in de weg dat het geluidverdeelplan in het bestemmingsplan wordt opgenomen. Daarbij neemt de Afdeling in aanmerking dat uit de geschiedenis van de totstandkoming van artikel 3.1 eerste lid van de Wro, volgt dat de redactie van artikel 3.1 van de Wro het mogelijk maakt een relatie te leggen tussen de ruimtelijke ordening en het beleidsterrein van milieu. Wel moeten de door de gemeenteraad vastgestelde normen voor de verdeling van de geluidruimte af te leiden zijn uit het bestemmingsplan [*dit betekent dat opname in planregels en verbeelding hierbij noodzakelijk is*].

A6 Emissie- en immissienormen

Inleiding

In het milieuspoor komen zowel emissienormen als immissienormen voor. In het ruimtelijk spoor is het niet gebruikelijk om emissienormen op te nemen. In de praktijk bestaat vaak spraakverwarring over wat als emissienorm en wat als immissienorm kan worden gezien. Dit zorgt voor onduidelijkheid in discussies over planregels en het reguleren van milieubelasting. Het is daarom belangrijk om goed onderscheid te kunnen maken tussen emissienormen en immissienormen. In deze bijlage is een nadere uitleg gegeven.

Emissienormen, geldend voor de veroorzaker

Via emissienormen kunnen beperkingen worden opgelegd aan de bron, veelal op basis van BBT (Beste beschikbare technieken). De immissie (bij de ontvanger) is een resultaat van de emissie bij de bron. Afhankelijk van (vooral) de afstand tot de bron zal de immissie hoger of lager zijn. Lucht en water worden doorgaans door emissieregels in het milieuspoor beschermd. Het milieu als zodanig is immers de ontvanger, de effecten kunnen veel verder reiken dan lokaal.

Immissienormen, geldend voor de veroorzaker

Immissienormen gaan uit van de belasting bij de ontvanger. In de meeste gevallen gaat het om normen die gelden voor degene die de immissie veroorzaakt. De veroorzaker is in dat geval gehouden om aan de gestelde norm te voldoen (dit wordt ook wel 'normadressaat' genoemd). Om aan de gestelde immissienormen te kunnen voldoen, kan het nodig zijn om aan de bron (of bronnen) die de immissie veroorzaken, maatregelen te treffen. Bij een grote afstand tot de bron zal doorgaans met BBT (Best Beschikbare Technieken in het milieuspoor) ruimschoots aan de immissienormen voldaan kunnen worden. Bij een beperkte afstand kunnen aanvullende maatregelen nodig zijn die verder gaan dan BBT.

Bij een grote afstand tussen bron en ontvanger wordt de toegelaten belasting ook wel gereguleerd door ontvangerpunten (immissiepunten) vast te leggen op een vaste afstand van de bron. Dit gebeurt nu al in het milieuspoor. Bijvoorbeeld geluid door bedrijven die vallen onder het Activiteitenbesluit die zijn gelegen op een gezoneerd industrieterrein: standaard geldt per bedrijf een norm van 50 dB(A) op een afstand van 50 meter van de terreingrens van het bedrijf. Dit is een immissienorm (want de norm geldt op een ontvangerpunt), maar die werkt in feite als een verkapte emissienorm. De toegelaten immissie op 50 meter afstand uit het voorbeeld zal, afhankelijk van onder meer de afstand tot een geluidgevoelige ontvanger (op meer dan 50 meter) resulteren in een bepaalde (niet direct gereguleerde) immissie bij de woningen. Met dezelfde systematiek wordt in deze uitgave de gebruiksruimte van bedrijven begrensd.

Immissienormen, geldend voor de ontvanger

Het komt ook voor dat er normen gelden voor de ontvanger. Op grond van de Wet geluidhinder bijvoorbeeld is het in de buurt van gezoneerde industrieterreinen niet toegelaten om woningen te projecteren als niet worden voldaan aan de standaard normen of nog vast te stellen hogere normen.

A7 Voorbeeld regeling gemengd gebied met een plus: Delft Schieoevers

A7.1 Inleiding

In paragraaf 4.3.1 is de regeling voor functiemenging toegelicht. Deze regeling biedt een goede basis voor het toelaten van bedrijfsactiviteiten in gemengde gebieden. Er zijn echter ook andere oplossingen mogelijk die ruimer zijn dan de basisregeling. Een goed voorbeeld hiervan is het gebiedsontwikkelingsproject Schieoevers Noord in Delft. Het voorkomen van hinder is bij dit project in een vroeg stadium als randvoorwaarde meegenomen bij de stedenbouwkundige opzet van het gebied en de bouwkundige eisen die aan gebouwen worden gesteld. Door een goede combinatie van brongerichte, gebiedsgerichte en bouwkundige maatregelen is een grotere menging van functies mogelijk dan waarvan de basisregeling uitgaat, zonder dat dit afbreuk doet aan de kwaliteit van de leefomgeving. In deze bijlage wordt beschreven hoe functiemenging in dit gebied vorm krijgt.

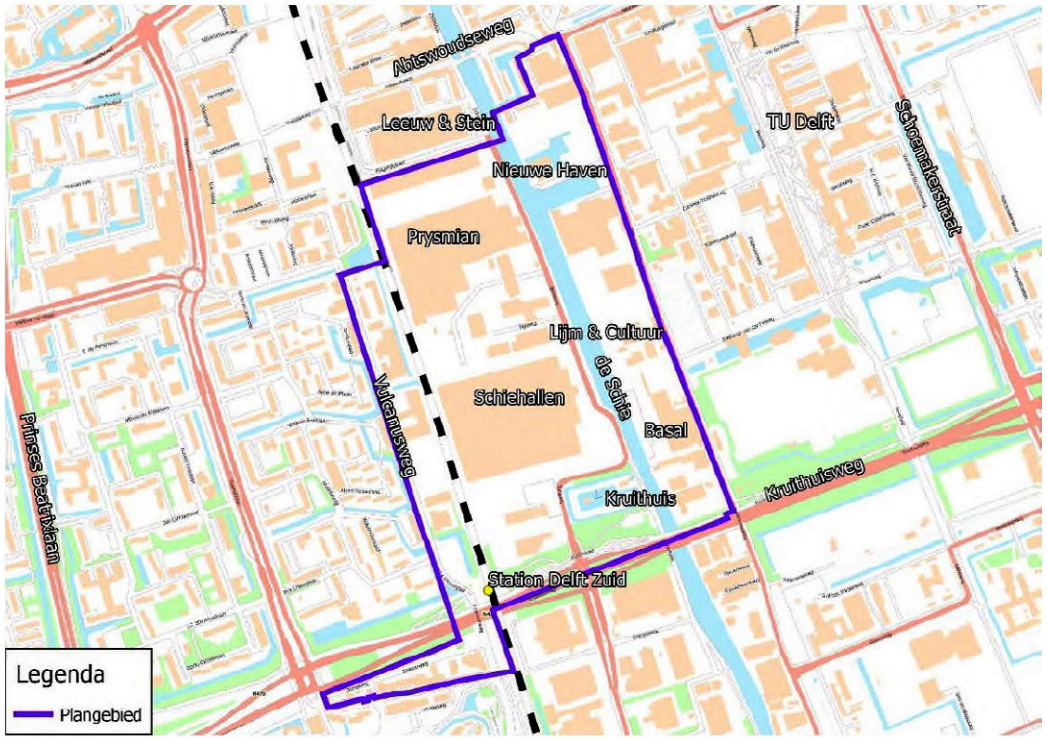
A7.2 De ambities voor Schieoevers: geschikt maken voor functiemenging

Het gebied Schieoevers Noord in Delft is een bestaand industrieterrein tussen de historische binnenstad van Delft, de campus van de TU Delft, de zuidwestelijke Delftse woonwijken en buitengebied van Midden-Delfland. Het gebied valt binnen de invloedsfeer van twee treinstations en ligt in de nabijheid van provinciale en rijkswegen. Daarnaast stroomt de Schie door het gebied. De strategische positie van Schieoevers Noord biedt perspectief voor nieuwe vormen van stedelijk gebruik. Delft heeft de ambitie om het bedrijventerrein te transformeren naar een levendig stedelijk gebied met een optimale mix van wonen en werken waarin beide functies in gelijkwaardige verhouding aanwezig zijn en zorgen voor levendigheid en dynamiek.

Delft, stad van innovatie

Delft ademt kennis en technologie. Een derde van de beroepsbevolking is hoog opgeleid, de concentratie aan kennisinstellingen is de dichtste van heel Nederland en de aanwezige kennisbedrijven zitten bijna zonder uitzondering aan de top in hun sector. Delft is een motor van innovatie, met zijn (techniek)studenten aan de TU Delft, de Haagse Hogeschool, Inholland en ROC Mondriaan.

Door de investeringen van Delft in een innovatief klimaat is een bijzonder netwerk gevormd waardoor jong ondernemend talent de ruimte krijgt zich te ontplooien. De gemeente Delft wil ook in letterlijke zin ruimte bieden aan start-ups en scale-ups, door in de nabijheid van de TU Schieoevers te ontwikkelen tot een intensief stedelijk gebied met ruimte voor maakindustrie in een aantrekkelijke woon- en leefomgeving. Dergelijke bedrijven kenmerken zich door in beginsel kleinschalige bedrijvigheid met veelal kantoorachtige faciliteiten, maar ook een beperkte vorm van 'maken' door bijvoorbeeld assemblage en 'prototyping'.



Bron: plangebied Schieoevers Noord uit MER Schieoevers Noord

A7.3 Hoe deze ambities dichterbij te brengen?

In een levendig gemengd stedelijk gebied vraagt de kwaliteit van de leefomgeving om extra aandacht. Functiemenging en levendigheid leidt tot bijzondere kwaliteiten in een gemengd stedelijk gebied, maar kan ook leiden tot overlast en hinder. Dit is ook het geval bij de maakindustrie die in het gebied is voorzien. De activiteiten die daarbij horen kunnen zeer uiteenlopend zijn, van lichtere activiteiten tot activiteiten met meer milieuhinder (bijvoorbeeld beperkte productie waarbij metaalbewerking plaatsvindt). Om een goede leefomgevingskwaliteit te bereiken, is een integrale gebiedsgerichte benadering noodzakelijk. Bij het plan wordt daarom uitgegaan van een combinatie van brongerichte, gebiedsgerichte en bouwkundige maatregelen. Deze combinatie van maatregelen zorgt ervoor dat voldaan kan worden aan de beoogde milieunormen, die in eerste instantie gebaseerd zijn op de basisregeling voor gemengde gebieden die in deze VNG-uitgave is opgenomen. De brongerichte maatregelen zijn afhankelijk van de maakindustrie die zich in het gebied gaat vestigen en zijn altijd een oplossing op maat. Bij de gebiedsgerichte en bouwkundige maatregelen gaat het om de inrichting van het gebied en de gebouwen die in het gebied komen te staan. Deze gebiedsgerichte en bouwkundige maatregelen zijn uitgewerkt in een aantal ontwerpprincipes die worden opgenomen in het stedenbouwkundig ontwikkelplan (DOP Schieoevers Noord) dat voor de transformatie wordt gemaakt. Dit ontwikkelplan is het stedenbouwkundig raamwerk dat de basis vormt voor het bestemmingsplan.

In deze bijlage wordt de opzet van de stedenbouwkundige principes en een eerste aanzet van de bestemmingsplanregeling voor de beoogde functiemenging geschetst, inclusief aanvullende beleidsregels. Dit samenspel van principes, planregeling en beleidsregels zorgt ervoor dat de beoogde functiemenging ook daadwerkelijk mogelijk is.

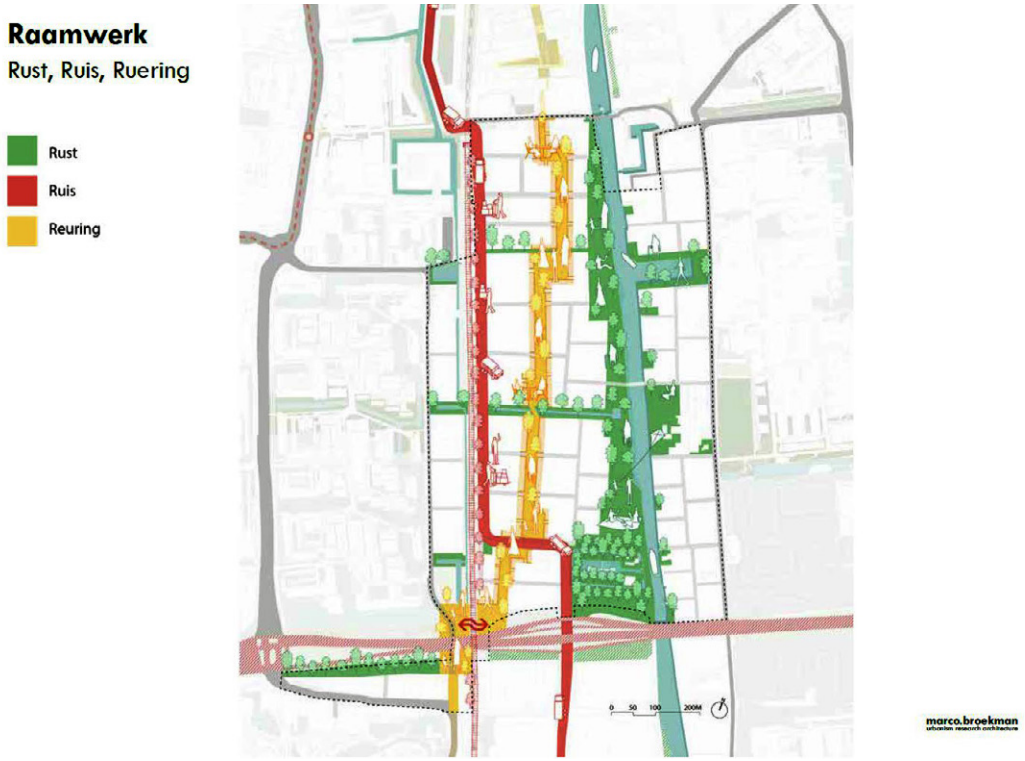
Ontwerpprincipes

Bij de ontwerpprincipes wordt uitgegaan van een combinatie van diverse maatregelen. Het gaat hierbij onder meer om het scheiden van verkeersstromen, functiescheiding bij meer hindergevende functies en bouwkundige maatregelen. Een aantal van de principes wordt hieronder besproken.

Scheiding verkeersstromen en functiescheiding zwaardere bedrijven

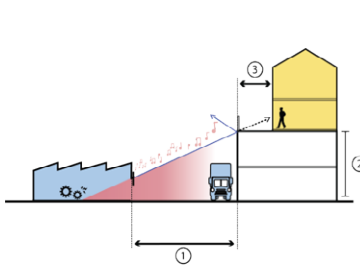
Een belangrijke oorzaak van hinder van bedrijven is het vrachtverkeer op de weg en het laden en lossen. In het ontwikkelplan is er daarom voor gekozen om de routes voor het woonverkeer en de logistieke route voor bedrijven te scheiden. De hinder kan op deze manier voorkomen of aanzienlijk worden beperkt. Aan de logistieke route (langs het spoor) kan ook de wat zwaardere bedrijvigheid zich vestigen die niet op voorhand geschikt is voor menging in of naast woongebouwen.

De bestaande hoofdontsluiting (rode lijn in linker figuur, zijnde de bestaande situatie) wordt langs het bestaande spoor gelegd (rode lijn in rechter figuur). Hierdoor wordt een bundeling van infra-geluid gecreëerd en een deel van het gebied vrijgespeeld van verkeerslawaai van logistiek. Toegevoegd wordt een ontsluiting voor lokaal verkeer (oranje lijn) dat in het gebied moet zijn. Hierdoor ontstaat een driedeling in het gebied in zogenaamde zones voor "Rust", "Ruis" en "Reuring.

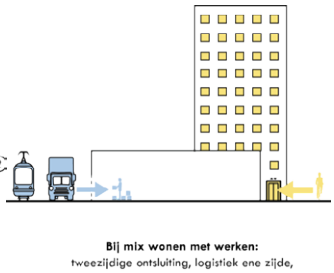


Maatregelen voor invulling op gebouwniveau voor bedrijvigheid

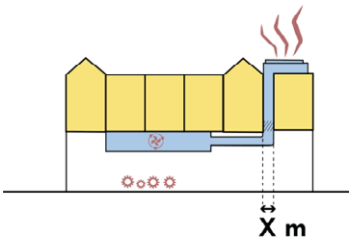
Voor het voorkomen van hinder van bedrijven die in of naast woongebouwen inpasbaar zijn, zijn bouwkundige maatregelen mogelijk. Een aantal daarvan is te zien op de afbeeldingen hieronder. De maatregelen zijn onder meer gericht op het voorkomen van hinder van installaties, het scheiden van de ontsluiting voor wonen en werken en het voorkomen van geluidhinder.



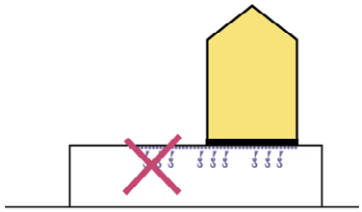
Woning nabij hal:
Vanwege geluid bij open deur: 1. Houd voldoende afstand 2. Hoge plint 3. Setback



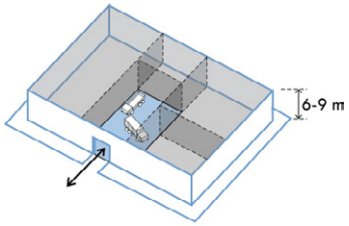
Bij mix wonen met werken:
tweezijdige ontsluiting, logistiek ene zijde, woonentree andere zijde (verkeersveiligheid en geluid)



Woning boven hal
luchtbehandeling op dak van woning (integreren installaties)



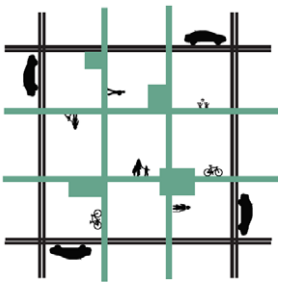
Woning boven hal
geen loopkraan onder woning (trilling)



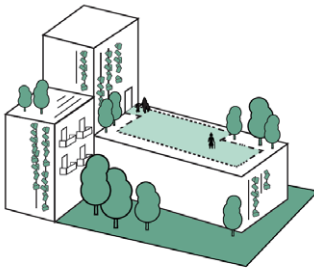
Cluster bedrijvigheid:
collectief logistiek hof

Maatregelen voor aantrekkelijke woonomgeving (op stedenbouwkundig niveau en gebouwniveau)

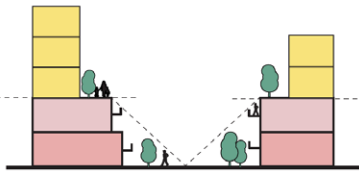
Het ontwikkelplan voorziet ook in het creëren van een aantrekkelijke fysieke leefomgeving. Het is niet zo dat bewoners 'te gast' zijn bij de bedrijven. Voor een aantrekkelijke fysieke leefomgeving wordt onder meer gedacht aan woningen met één of meer geluidluwe buitengevels en daaraan gesitueerde buitenruimten, aantrekkelijk openbaar gebied, inclusief verkeersluwe delen door het scheiden van verkeersstromen en zones met groen, water en uitzicht. Het gaat hierbij nadrukkelijk niet alleen om maatregelen om hinder te voorkomen of te beperken, maar ook om andere maatregelen die een aantrekkelijke woonomgeving bevorderen, Al deze maatregelen maken onderdeel uit van de goede ontwerpprincipes, die ook in de regels van het bestemmingsplan worden geborgd.



Woonstraat voor voetganger/fiets:
stimuleer sociale ontmoeting



Slim gebruik van beschikbaar oppervlak
groene gevels en collectieve dak/binnentuinen



Menselijke maat:
stad op ooghoogt (max. 15m onderbouw)

A7.4 Communicatie over bewuste mix wonen & werken regelen in het bestemmingsplan

Het hanteren van goede ontwerpprincipes voor zowel de bedrijven als het wonen laat onverlet dat er sprake is van interactie tussen beide functies. Het betreft immers een gebied met functiemenging. Toekomstige bewoners moeten er derhalve rekening mee houden, dat er in het gebied ook ruimte is voor bedrijvigheid. Sterker: juist die aanwezigheid van diverse type van bedrijvigheid en voorzieningen kan worden gezien als één van de kernkwaliteiten van het gebied. Andersom geldt ook dat de bedrijven er rekening mee moeten houden dat er in het gebied ook gewoond wordt.

Het is belangrijk om goed met alle toekomstige gebruikers van het gebied te communiceren over deze bewuste mix van wonen en werken. Het voornemen is dan ook om deze communicatie in de planregels van het bestemmingsplan terug te laten komen.

A7.5 Milieunorm als vangnet (en flexibiliteit daarbij)

Milieunorm als vangnet

Om te borgen dat de mix aan maatregelen effect heeft worden in het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte milieunormen voor de bedrijvigheid opgenomen. De normen hebben een vangnetfunctie en leggen de maximale gebruiksruimte voor de bedrijven vast. Mocht het in de praktijk tot klachten komen, dan zal getoetst (en indien nodig gehandhaafd) gaan worden aan deze normen. Het thema geluid is daarbij maatgevend. Hierbij vormt de standaardgeluidbelasting uit het Activiteitenbesluit van 50 dB(A) de basis (net zoals dat het geval is voor de basisregeling voor gemengd gebied).

In bijlage 1 zijn de uitgangspunten voor geluid uitgewerkt. De uitgangspunten worden uitgewerkt bij het ontwerpen van de bouwplannen voor gebouwen voor functiemenging. Daarnaast zal bij het opstellen van de bestemmingsplannen en het inpassen van concrete bedrijven rekening worden gehouden met deze uitgangspunten. Tevens kan daarbij worden nagegaan of het nodig is om voor de vestiging van een concreet bedrijf vooraf een geluidonderzoek uit te voeren om te bepalen of aan de normen voor geluid kan worden voldaan.

Flexibiliteit

Het is uiteraard de intentie dat in alle gevallen voldaan wordt aan de standaardnormen. Het kan echter voorkomen dat ondanks alle maatregelen soms de standaardnormen niet worden gehaald. Het is dan goed om over een instrument te beschikken dat kan voorzien in enige flexibiliteit. Hierdoor zijn de standaardnormen niet in beton gegoten.

In het huidig recht bestaat deze flexibiliteit als instrument ook al. Het Activiteitenbesluit biedt immers de mogelijkheid om met een maatwerkvoorschrift afwijkende normen vast te stellen. In het bestemmingsplan wordt dan ook de mogelijkheid gecreëerd om eventueel te toetsen aan maximaal 5 dB hogere normen, voor zover die hogere norm met een maatwerkvoorschrift wordt toegelaten.

Dit betekent een verruiming ten opzichte van de geluidnormen uit de basisregeling als beschreven in paragraaf 4.3.1 en bijlage A4. Deze verruiming kan als volgt kan worden verwerkt:

Voorbeeldregeling flexibiliteit

c. Voor de toepassing van de normen voor het langtijdgemiddelde beoordelingsniveau of het maximale geluidniveau op de gevel van gevoelige gebouwen in tabel X kan van maximaal 5 dB(A) hogere waarden worden uitgegaan, voor zover daarvoor een maatwerkvoorschrift is vastgesteld.

Toelichting bij de voorbeeldregeling

Bij het toepassen van de flexibiliteitsbepaling met een maatwerkvoorschrift op grond van het Activiteitenbesluit zal een belangenafweging plaatsvinden. Verhoging van de norm zal alleen plaatsvinden indien en voor zover redelijkerwijs niet aan de standaardnorm kan worden voldaan. Bovendien zal het optreden van eventuele cumulatie bij de belangenafweging worden betrokken. Bij deze cumulatie wordt met name gedoeld op eventuele al eerder verleende

maatwerkvoorschriften, waardoor op één woning geluidniveaus van meerdere bedrijven op kunnen treden die hoger zijn dan de standaardnorm.

Een belangrijk argument voor het opnemen van de mogelijkheid om een hogere geluidnorm vast te stellen dan de basisregeling, is dat er andere kwaliteiten in het gebied tegenover staan (zie onder ontwerpprincipes). Door de nieuwe regeling, aangevuld met de ontwerpprincipes die een stedenbouwkundige uitwerking hebben gekregen, is het voor bedrijven in de maakindustrie mogelijk om te ondernemen en geeft het bewoners de gewenste kwaliteit passen in een gemengd stedelijk werk-woongebied. Hierdoor is er ondanks de hogere geluidnorm van het bedrijf per saldo nog altijd sprake is van een goede fysieke leefomgeving. Van belang hierbij is dat die andere kwaliteiten in de planregels zijn geborgd.

Voor het vaststellen van een maatwerkvoorschrift in Schieoevers zal separaat beleid in het milieuspoor worden opgesteld.

De expliciete mogelijkheid in het bestemmingsplan om dit flexibiliteitsinstrument in te zetten wordt gezien als onderdeel van het bieden van comfort aan de bedrijven en het bieden van duidelijkheid aan zowel bedrijven als bewoners.

Bijlage 1 - Uitgangspunten geluid

Inleiding

Hieronder zijn de uitgangspunten voor geluid uitgewerkt. Bij het ontwerpen van bouwplannen voor gebouwen in dit functiemengingsgebied en bij het inpassen van concrete bedrijven dient met deze uitgangspunten rekening worden gehouden. Tevens kan daarbij worden nagegaan of het nodig is om voor de vestiging van een concreet bedrijf vooraf een geluidonderzoek uit te voeren om te bepalen of aan de normen voor geluid kan worden voldaan.

Installatiegeluid buitenruimten

- De geluidsproductie van luchtbehandelingsinstallaties vertoont een grote variatie.
- We gaan uit van een afstand van 5 meter tot de gevel van de dichtstbijzijnde woning (bijvoorbeeld een appartement dicht bij een dakinstallatie).
- Eén of meerdere kleine airco-units voor kantoren zal/zullen op deze afstand geen overschrijding van de geluidsnormen veroorzaken, mits het gebruik beperkt is tot de dag- en avondperiode én andere geluidsbronnen van het betreffende bedrijf geen belangrijke bijdrage leveren aan het geluidsniveau bij de woning.
- Koelmachines, condensorbanken e.d. ten behoeve van de luchtbehandeling van bijvoorbeeld cleanrooms zullen niet aan de geluidsnormen kunnen voldoen, ook niet op hoger gelegen gevels. Afscherming is voor die woningen geen realistische optie.
- Een oplossing zou kunnen zijn dat ook de bedrijfsgebonden installaties op het dak van het woongebouw worden geplaatst.

Verkeersbewegingen

- Het rijden met personenauto's zal in het algemeen geen overschrijding van de geluidsnormen veroorzaken, tenzij het in de vroege ochtend (vóór 7.00 uur) en in de avond zou gaan om vele tientallen passages. Een punt van aandacht is echter het optreden van piekgeluiden, bijvoorbeeld ten gevolge van het sluiten van portieren. Dit laatste zal niet alleen beheerst moeten gebeuren, maar in de vroege ochtend ook zo ver mogelijk van de dichtstbijzijnde woningen (≥10 m), omdat anders het ten hoogste toelaatbare maximale geluidsniveau zal worden overschreden.
- Overdag vormen zeer rustig rijdende c.q. manoeuvrerende vrachtwagens nabij woningen geen probleem.

Dak en gevel(openingen) bedrijven

- Onderstaande geldt voor ruimten waarin geluidsintensieve werkzaamheden plaatsvinden. Het gemiddelde binnenniveau bij lichte productieactiviteiten bedraagt 70 à 75 dB(A).
- Relevante geluidsafstraling via het dak en de gevels kan worden vermeden met een voldoende isolerende, gesloten constructie. Dat betekent in ieder geval geen lichtstraten. Indien het dak/de gevels niet (deels) massief is/zijn – zie hierna onder 'Scheidingsconstructies tussen bedrijven en woningen' – kan worden gedacht aan een met steenwol geïsoleerde constructie van niet-geperforeerde staalplaten: in de gevel 2 × staalplaat, op het dak steenwol met een dichte persing (150 kg/m^3). Andere oplossingen zijn natuurlijk mogelijk.
- Een overheaddeur die tijdens de werkzaamheden openstaat, kan bij een woning aan de overkant van de straat een geluidsniveau van 55 à 60 dB(A) veroorzaken. Als dit openstaan beperkt blijft tot momenten waarop goederen worden doorgelaten, zal dit overdag geen aanleiding geven tot overschrijding van de geluidsnormen. Als andere geluidsbronnen geen belangrijke bijdrage leveren, kan de deur enkele uren geopend zijn.

's Avonds kan de deur tijdens de werkzaamheden kortstondig (zeg: een kwartier) geopend zijn, eveneens op voorwaarde dat andere geluidsbronnen geen belangrijke bijdrage leveren.

Scheidingsconstructies tussen bedrijven en woningen

- De interne geluidwering is geregeld in het Bouwbesluit 2012; de betreffende eisen zijn onafhankelijk van het zendniveau.
- De scheidingsvloer en de daarop aansluitende opgaande wanden moeten voldoende zwaar zijn. Ter indicatie: met 250 mm beton (600 kg/m^2) wordt een iets betere geluidwering gerealiseerd dan is voorgeschreven in het Bouwbesluit.
- Overdracht van contactgeluid naar de bovenliggende woningen is van ondergeschikt belang, op voorwaarde dat loopkranen niet tegen het plafond worden bevestigd.

Vereniging van
Nederlandse Gemeenten

Nassaulaan 12
2514 JS Den Haag
+31 70 373 82 00
info@vng.nl

mei 2019

vng.nl