

ECLI	ECLI:NL:RVS:2016:2182
Datum uitspraak	10 augustus 2016
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 30 april 2014 heeft het college het verzoek van [wederpartij] om vaststelling van maatwerkvoorschriften op grond van artikel 2.20 van het Activiteitenbesluit milieubeheer (hierna: het Activiteitenbesluit) voor de inrichting van [belanghebbende] te Gouda afgewezen.

Volledige tekst

201509288/1/A1.

Datum uitspraak: 10 augustus 2016

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

het college van burgemeester en wethouders van Gouda,
appellant,

tegen de uitspraak van de rechtbank Den Haag van 12 november 2015 in zaak nr. 15/1959 in
het geding tussen:

[wederpartij] en anderen (hierna tezamen en in enkelvoud: [wederpartij])

en

het college.

Procesverloop

Bij besluit van 30 april 2014 heeft het college het verzoek van [wederpartij] om vaststelling van maatwerkvoorschriften op grond van artikel 2.20 van het Activiteitenbesluit milieubeheer (hierna: het Activiteitenbesluit) voor de inrichting van [belanghebbende] te Gouda afgewezen.

Bij besluit van 4 februari 2015 heeft het college het door [wederpartij] daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 12 november 2015 heeft de rechtbank het door [wederpartij] daartegen ingestelde beroep gegrond verklaard en het besluit van 4 februari 2015 vernietigd. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft het college hoger beroep ingesteld.

[wederpartij] heeft een verweerschrift ingediend.

Het college en [belanghebbende] hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 26 april 2016, waar het college, vertegenwoordigd door mr. K.D. van Oostveen, ing. F.G.A. Oldeman, ing. J.B. van de Rovaart en ing. S.J. van Oosten, allen werkzaam bij de omgevingsdienst Midden-Holland, en [wederpartij] en [persoon], bijgestaan door mr. H.J.M. Winkelhuijzen, advocaat te Alphen aan den Rijn, zijn verschenen. Ook [belanghebbende], vertegenwoordigd door R. Karsdorp en [gemachtigde], is gehoord.

Overwegingen

Situatie

1. [wederpartij] en [persoon] bewonen bedrijfswoningen aan [locatie 1] en [locatie 2] te Gouda. Deze woningen staan op het krachtens de Wet geluidhinder gezoneerde industrieterrein "Middelblok" aan de Hollandsche IJssel.

Aan de overkant van de Hollandsche IJssel, buiten het gezoneerde industrieterrein, is de inrichting van [belanghebbende] gelegen. [wederpartij] stelt dat bij de woningen aan het Middelblok geluidoverlast wordt ondervonden van deze inrichting. Daarom heeft [wederpartij] verzocht om bij maatwerkvoorschriften op grond van het Activiteitenbesluit te bepalen dat voor deze woningen geluidgrenswaarden gaan gelden.

Het college heeft dit verzoek afgewezen bij het besluit van 30 april 2014 en deze afwijzing gehandhaafd bij het besluit van 4 februari 2015.

De rechtbank heeft in haar uitspraak geconcludeerd dat het college zich in deze besluiten ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat het niet bevoegd was om bij maatwerkvoorschriften te bepalen dat geluidgrenswaarden gaan gelden op de woningen op het gezoneerde industrieterrein. Een dergelijke uitleg van het Activiteitenbesluit is naar het oordeel van de rechtbank niet te verenigen met rechtspraak van de Afdeling, zoals haar uitspraak van 24 januari 2007, ECLI:NL:RVS:2007:AZ6867, waaruit blijkt dat woningen op gezoneerde industrieterreinen bescherming kunnen krijgen tegen geluidhinder.

Het college betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat het bevoegd was de gevraagde maatwerkvoorschriften vast te stellen.

Beoordeling

2. Het geschil gaat in de kern over de vraag hoe de algemene regels over geluidhinder die de wetgever in het Activiteitenbesluit heeft opgenomen moeten worden uitgelegd. De door de rechtbank genoemde jurisprudentie van de Afdeling heeft betrekking op vergunningverlening en is niet doorslaggevend bij het uitleggen van de in het Activiteitenbesluit opgenomen regeling voor inrichtingen die niet vergunningplichtig zijn.

3. In het Activiteitenbesluit is in afdeling 2.8 geregeld aan welke geluidgrenswaarden een inrichting type A of B, zoals de inrichting van [belanghebbende], moet voldoen.

In artikel 2.17, eerste lid, van het Activiteitenbesluit zijn geluidgrenswaarden gesteld die gelden op de gevel van gevoelige gebouwen (hierna: woningen). In dit artikellid, onder g, is bepaald dat deze waarden niet gelden op woningen die zijn gelegen op een gezoneerd industrieterrein.

In het derde, vierde, vijfde en zesde lid zijn voor een aantal specifieke typen inrichtingen (inrichtingen op een bedrijventerrein, tankstations, agrarische inrichtingen en inrichtingen

voor glastuinbouw) afwijkende grenswaarden gesteld. Deze grenswaarden gelden eveneens op de gevel van woningen en over deze grenswaarden is telkens eveneens bepaald dat zij niet gelden op woningen op een gezoneerd industrieterrein.

De in het eerste, derde, vierde, vijfde en zesde lid gemaakte uitzondering voor woningen op een gezoneerd industrieterrein geldt ongeacht of de geluidveroorzakende inrichting zelf op dat industrieterrein is gevestigd.

Ingevolge artikel 2.20, vierde lid, kan het bevoegd gezag maatwerkvoorschriften stellen over de plaats waar de waarden, bedoeld in artikel 2.17, voor een inrichting gelden.

4. Gezien de hiervoor weergegeven bepalingen heeft de wetgever er uitdrukkelijk en consequent voor gekozen te bepalen dat voor woningen op een gezoneerd industrieterrein geen geluidgrenswaarden gelden. Dergelijke industrieterreinen zijn bedoeld voor het vestigen van zogenoemde grote lawaaimakers en met het oog daarop is in de Wet geluidhinder een specifieke wettelijke regeling opgenomen voor bescherming van uitsluitend woningen die buiten het industrieterrein zijn gelegen.

Met het oog op de bijzondere aard van dergelijke industrieterreinen - specifiek bedoeld voor vestiging van bedrijven die een (zeer) hoog geluidniveau op het bedrijfsterrein kunnen meebrengen - heeft de wetgever het gezien de aangehaalde bepalingen in het belang van de bescherming van het milieu niet nodig geacht om woningen op het gezoneerde industrieterrein een specifieke bescherming tegen geluid te geven.

5. Het verzoek om het stellen van maatwerkvoorschriften komt erop neer dat krachtens artikel 2.20, vierde lid, van het Activiteitenbesluit wordt bepaald dat de waarden als gesteld in artikel 2.17, eerste lid, in afwijking van het bepaalde in dit artikellid, onder g, gaan gelden op de gevel van de twee woningen op het gezoneerde industrieterrein.

Het stellen van een dergelijk maatwerkvoorschrift zou meebrengen dat de hiervoor weergegeven uitdrukkelijke en consequent doorgevoerde keuze van de wetgever over de bescherming van woningen op een gezoneerd industrieterrein ongedaan wordt gemaakt.

Uit de toelichting bij het Activiteitenbesluit bij het vierde lid (Stb. 2007, 415, blz. 211) blijkt dat de wetgever deze maatwerkbevoegdheid in het leven heeft geroepen om situaties te regelen die de wetgever juist ongeregeld heeft gelaten, bijvoorbeeld door in gevallen waar geen geluidgevoelige objecten in de omgeving zijn een referentiepunt voor de geluidgrenswaarden aan te wijzen, door als plaats waar de grenswaarden gelden de gevel van een woonboot aan te wijzen (destijds was in het Activiteitenbesluit de bescherming van woonboten tegen geluidhinder nog niet geregeld), en door bij maatwerkvoorschrift te regelen dat de grenswaarden niet gelden op de gevel van een bij een woning gebouwde garage, maar op een ander deel van de woning.

Deze voorbeelden verschillen wezenlijk van de thans aan de orde zijnde situatie, die de wetgever niet ongeregeld heeft gelaten maar waarin juist is voorzien in een duidelijke en consequent doorgevoerde keuze, namelijk dat woningen op een gezoneerd industrieterrein niet hebben te gelden als plaats waar moet worden voldaan aan de in het Activiteitenbesluit gestelde grenswaarden. Het college heeft naar het oordeel van de Afdeling terecht betoogd dat artikel 2.20, vierde lid, van het Activiteitenbesluit aldus moet worden uitgelegd dat het niet de bevoegdheid geeft om in weerwil van deze keuze van de wetgever te bepalen dat geluidgrenswaarden bij de woningen op het gezoneerde industrieterrein gaan gelden. Anders dan de rechtbank heeft geoordeeld, heeft het college het verzoek om de maatwerkvoorschriften te stellen om deze reden terecht afgewezen.

Het betoog slaagt.

Slotoverwegingen

6. Het hoger beroep is gegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden vernietigd. Doende hetgeen de rechtbank zou behoren te doen, zal de Afdeling het beroep tegen het besluit van 4 februari 2015 alsnog ongegrond verklaren.

7. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het hoger beroep gegrond;

II. vernietigt de uitspraak van de rechtbank Den Haag van 12 november 2015 in zaak nr. 15/1959;

III. verklaart het tegen het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Gouda van 4 februari 2015 ingestelde beroep ongegrond.

Aldus vastgesteld door mr. Th.C. van Sloten, voorzitter, en mr. J.A.W. Scholten-Hinloopen en mr. A.B.M. Hent, leden, in tegenwoordigheid van mr. M.J. van der Zijpp, griffier.

w.g. Van Sloten
voorzitter

De griffier is verhinderd de uitspraak te ondertekenen.

Uitgesproken in het openbaar op 10 augustus 2016

262-769.