

ECLI	ECLI:NL:RVS:2017:2900
Datum uitspraak	25 oktober 2017
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 26 juni 2014 heeft het college een verzoek van [wederpartij] om handhavend op te treden ten aanzien van het metaalverwerkingsbedrijf van [appellante sub 1] aan de [locatie 1] te Nieuwkuijk afgewezen.

Volledige tekst

201604175/1/A1.

Datum uitspraak: 25 oktober 2017

AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op de hoger beroepen van:

1. [appellante sub 1], gevestigd te Nieuwkuijk, gemeente Heusden,
2. het college van burgemeester en wethouders van Heusden,

tegen de uitspraak van de rechtbank Oost-Brabant van 26 april 2016 in zaak nr. 14/4194 in het geding tussen:

[wederpartij A] en [wederpartij B] (hierna tezamen en in enkelvoud: [wederpartij]), wonend te Nieuwkuijk, gemeente Heusden,

en

het college.

Procesverloop

Bij besluit van 26 juni 2014 heeft het college een verzoek van [wederpartij] om handhavend op te treden ten aanzien van het metaalverwerkingsbedrijf van [appellante sub 1] aan de [locatie 1] te Nieuwkuijk afgewezen.

Bij besluit van 22 oktober 2014 heeft het college het door [wederpartij] daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 26 april 2016 heeft de rechtbank het door [wederpartij] daartegen ingestelde beroep gegrond verklaard, het besluit van 22 oktober 2014 vernietigd en het college

opgedragen binnen 13 weken na de dag van verzending van de uitspraak een nieuw besluit op bezwaar te nemen met inachtneming van de uitspraak. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak hebben [appellante sub 1] en het college hoger beroep ingesteld.

Bij besluit van 12 juli 2016 heeft het college opnieuw beslist op het bezwaar van [wederpartij] en dit wederom ongegrond verklaard.

[wederpartij] heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

[wederpartij], het college en [appellante sub 1] hebben stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 29 juni 2017, waar [appellante sub 1], vertegenwoordigd door [gemachtigde], bijgestaan door mr. F.A. Pommer en mr. T.E.P.A. Lam, beiden advocaat te Nijmegen, en vergezeld door F.M. Eisma en ir. E.H.J. Philippons, het college, vertegenwoordigd door mr. E. Dans, advocaat te Rotterdam, en door J.A. Hamers, mr. O.J.W.A. Looijmans, R.W.F. Corten en ing. M. de Rooter, en [wederpartij], vertegenwoordigd door [wederpartij B], bijgestaan door ing. A.J.L. Venneman en mr. J.L.G. Gerrits, advocaat te Waalwijk, en vergezeld door ir. H.P. Greten, zijn verschenen.

Overwegingen

Inleiding

1. [appellante sub 1] drijft een metaalverwerkingsbedrijf aan de [locatie 1] te Nieuwkuijk, gelegen op een niet gezoneerd industrieterrein. In deze inrichting wordt onder meer gebruik gemaakt van een pons- en lasermachine voor het ponsen en snijden van platen. [wederpartij] woont aan de [locatie 2], in een (als bedrijfswoning bestemde) woning op het industrieterrein, op korte afstand van de inrichting. Hij heeft het college verzocht om handhavend op te treden vanwege door hem ondervonden geluidhinder van de inrichting, in het bijzonder van het ponsen met de pons- en lasermachine. Het college heeft dit verzoek bij het besluit van 26 juni 2014 afgewezen, omdat volgens het college uit metingen van de Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant (hierna: de Omgevingsdienst), waarvan de resultaten zijn neergelegd in een rapport van 15 mei 2014, niet was gebleken van een overschrijding van de voor de inrichting geldende geluidgrenswaarden, zodat het college niet bevoegd was tot handhavend optreden. Bij het besluit op bezwaar van 22 oktober 2014 heeft het college de afwijzing van het handhavingsverzoek in stand gelaten.

2. De rechtbank heeft het besluit op bezwaar van 22 oktober 2014 vernietigd, omdat dit besluit volgens de rechtbank niet deugdelijk is gemotiveerd. Volgens de rechtbank heeft het college zich niet onder verwijzing naar het rapport van de Omgevingsdienst van 15 mei 2014 en een in opdracht van [appellante sub 1] opgesteld akoestisch rapport van Caubergh-Huygen van 26 september 2014 op het standpunt kunnen stellen dat zich geen overtreding van de voor de inrichting geldende geluidgrenswaarden heeft voorgedaan.

3. De Afdeling stelt voorop dat, nu [wederpartij] geen hoger beroep of incidenteel hoger beroep heeft ingesteld tegen de desbetreffende overwegingen van de rechtbank, in hoger beroep vaststaat dat [appellante sub 1] niet in strijd heeft gehandeld met artikel 1.10, eerste lid, van het Activiteitenbesluit milieubeheer (hierna: het Activiteitenbesluit), dat artikel 2.17

van het Activiteitenbesluit de voor de inrichting geldende geluidgrenswaarden bevat, dat het in deze procedure niet kan gaan over eventuele vaststelling van maatwerkvoorschriften en dat het college het door [wederpartij] aan zijn handhavingsverzoek ten grondslag gelegde rapport van Greten Raadgevende Ingenieurs van 4 juni 2014, alsmede de in opdracht van [wederpartij] door Jantril BV verrichte geluidmetingen terecht buiten beschouwing heeft gelaten.

De hoger beroepen

4. [appellante sub 1] en het college betogen dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat het college zich niet op grond van het rapport van de Omgevingsdienst van 15 mei 2014 op het standpunt heeft kunnen stellen dat zich geen overtreding van de geluidgrenswaarden heeft voorgedaan. Zij betwisten in dit verband het oordeel van de rechtbank dat bij de metingen die ten grondslag liggen aan dat rapport de bedrijfsduur van het ponsen en daarmee de toeslag voor impulsachtig geluid vanwege het ponsen niet op juiste wijze is vastgesteld. [appellante sub 1] betoogt voorts dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat het college zich ook op basis van het rapport van Caubergh-Huygen van 26 september 2014 niet op het standpunt heeft kunnen stellen dat zich geen overtreding van de geluidgrenswaarden heeft voorgedaan.

4.1. Wat laatstgenoemd betoog betreft, overweegt de Afdeling dat het college, zoals het heeft bevestigd in zijn hogerberoepschrift, de weigering om handhavend op te treden heeft gebaseerd op de door de Omgevingsdienst uitgevoerde metingen, waarvan de resultaten zijn neergelegd in het rapport van 15 mei 2014. Het college heeft niet het standpunt ingenomen dat het rapport van Caubergh-Huygen onafhankelijk van de door de Omgevingsdienst uitgevoerde metingen de grondslag zou kunnen vormen voor de beslissing om af te zien van handhavend optreden. Dit betekent dat, wat er verder zij van het rapport van Caubergh-Huygen en de door de rechtbank daaraan gewijde overwegingen, dit rapport in deze handhavingsprocedure niet relevant is voor het antwoord op de vraag of het college het handhavingsverzoek van [wederpartij] op goede gronden heeft afgewezen.

4.2. Bepalend voor het antwoord op die vraag is of het college zich op grond van het rapport van de Omgevingsdienst van 15 mei 2014 op het standpunt heeft kunnen stellen dat niet gebleken is van een overschrijding op de gevel van de woning van [wederpartij] van de ingevolge artikel 2.17 van het Activiteitenbesluit geldende grenswaarden voor het langtijdgemiddeld beoordelingsniveau van 55, 50 en 45 dB(A) in onderscheidenlijk de dag-, avond- en nachtperiode. Bij de beoordeling of het college zich op dat standpunt heeft kunnen stellen, dient voorop te worden gesteld dat het college alleen tot handhavend optreden kan overgaan als is vastgesteld dat zich daadwerkelijk een overschrijding van die grenswaarden heeft voorgedaan. Het college dient daartoe voldoende zorgvuldig en op de representatieve bedrijfssituatie gebaseerd onderzoek te (laten) verrichten. Als uit dat onderzoek niet van een overschrijding blijkt, dient het college het verzoek om handhaving af te wijzen. Van het college kan niet worden gevergd dat het aannemelijk maakt dat een overschrijding van de grenswaarden onder alle omstandigheden uitgesloten is. Dit betekent dat, indien de door de Omgevingsdienst verrichte metingen die hebben geresulteerd in het rapport van 15 mei 2014, voldoende zorgvuldig en representatief voor de bedrijfssituatie kunnen worden geacht en daaruit geen overschrijding van de geluidgrenswaarden volgt, geoordeeld moet worden dat het college op grond van dat rapport heeft kunnen besluiten tot afwijzing van het handhavingsverzoek van [wederpartij].

4.3. Het rapport van 15 mei 2014 is het resultaat van continue metingen van het equivalente geluidniveau bij de gevel van de woning van [wederpartij] in de periode van 19 november 2013 tot en met 1 februari 2014 in de dag-, avond- en nachtperiode. Omdat [wederpartij] in het kader van zijn handhavingsverzoek had gesteld in het bijzonder hinder te ondervinden van het geluid van het ponsen, waarvoor een toeslag vanwege impulsachtig geluid aan de orde kan zijn, heeft hij een knop gekregen waarmee hij op de momenten dat hij tijdens de metingen de meeste hinder ondervond een korte geluidopname kon laten maken. Blijkens een notitie van de Omgevingsdienst van 8 juli 2015, waarmee de wijze van onderzoek die ten grondslag ligt aan het rapport van 15 mei 2014 nader is verduidelijkt, heeft [wederpartij] in totaal 38 geluidopnames gemaakt. Deze zijn door de Omgevingsdienst afgeluisterd, waarbij is vastgesteld dat op 13 van de geluidopnames sprake is van hoorbaar impulsachtig geluid van het ponsen. Voor het merendeel van de beoordelingsperiodes waarin die geluidopnames zijn gemaakt, geldt echter dat, met inachtneming van de op grond van de Handleiding meten en rekenen industrielawaai in acht te nemen meet- en rekenonnauwkeurigheid van 2 dB, het gemeten equivalente geluidniveau dusdanig laag is dat, zelfs als de toeslag voor impulsachtig geluid van 5 dB over de gehele beoordelingsperiode zou worden toegepast, het langtijdgemiddeld beoordelingsniveau nog ten minste 1 dB(A) onder de grenswaarde zou blijven. Alleen voor de meetresultaten van 13 december 2013 in de avondperiode en 30 januari 2014 in de dagperiode geldt dit niet. In de avondperiode van 13 december 2013 is een equivalent geluidniveau gemeten dat, met inachtneming van een meet- en rekenonnauwkeurigheid van 2 dB, precies 5 dB(A) onder de grenswaarde voor het langtijdgemiddeld beoordelingsniveau ligt. Hoewel ook voor die avondperiode geldt dat zich, zelfs als de toeslag voor impulsachtig geluid van 5 dB over de gehele beoordelingsperiode zou worden toegepast, geen overschrijding van de grenswaarde voor zou doen, heeft de Omgevingsdienst toch de bedrijfsduur van het ponsen vastgesteld aan de hand van de spectrale gegevens, op de wijze als beschreven in de notitie van 8 juli 2015. Er werd blijkens de spectrale gegevens tussen ongeveer 19.00 en 22.15 uur steeds in blokken van 15:59 min geponst. Die periodes zijn opgeteld voor het bepalen van de bedrijfsduur. De onderbrekingen van steeds 5:26 min tussen de blokken waarin werd geponst, zijn niet meegeteld. Uitgaande van de aldus vastgestelde bedrijfsduur bestond geen reden om voor de gehele beoordelingsperiode de toeslag voor impulsachtig geluid van 5 dB toe te passen. In de dagperiode van 30 januari 2014 is een equivalent geluidniveau gemeten dat, met inachtneming van een meet- en rekenonnauwkeurigheid van 2 dB, minder dan 5 dB(A) onder de grenswaarde voor het langtijdgemiddeld beoordelingsniveau ligt. Wat die dagperiode betreft, was het volgens de notitie van 8 juli 2015 niet mogelijk om uit de spectrale gegevens een bedrijfsduur van het ponsen af te leiden. Omdat geen bedrijfsduur kon worden vastgesteld en de grenswaarde die dagperiode pas zou zijn overschreden als er gedurende vier uur sprake was van bij de gevel van de woning van [wederpartij] hoorbaar impulsachtig geluid als gevolg van het ponsen, is geconcludeerd dat geen overtreding kon worden aangenomen.

4.4. Gelet op de lengte van de periode waarin de metingen hebben plaatsgevonden, kan niet worden geoordeeld dat daarmee geen representatief beeld is verkregen van de bij de woning van [wederpartij] als gevolg van de inrichting optredende equivalente geluidniveaus. De door de Omgevingsdienst gehanteerde methode om door middel van het af luisteren van door [wederpartij] gemaakte geluidopnames te bepalen in welke beoordelingsperiodes sprake is geweest van hoorbaar impulsachtig geluid van het ponsen, kan voorts niet onjuist worden geacht. Dat blijkens de notitie van 8 juli 2015 in de periode van 25 december 2013 tot en met

13 januari 2014 en de periode van 23 tot en met 27 januari 2014 als gevolg van technische problemen geen geluidopnames konden worden gemaakt, maakt dit niet anders, nu ook zonder die periodes sprake is van een voldoende lange meetperiode. Uit het rapport van 15 mei 2014 en de notitie van 8 juli 2015 blijkt dat er in deze meetperiode slechts twee beoordelingsperiodes zijn geweest met een op een geluidopname hoorbaar impulsachtig geluid van het ponsen én een gemeten equivalent geluidniveau dat, met inachtneming van een meet- en rekenonnauwkeurigheid van 2 dB, 5 dB(A) of minder onder de toepasselijke grenswaarde voor het langtijdgemiddeld beoordelingsniveau ligt. Voor die beoordelingsperiodes, de avondperiode van 13 december 2013 en de dagperiode van 30 januari 2014, heeft de Omgevingsdienst getracht de bedrijfsduur van het ponsen vast te stellen. De Afdeling ziet, anders dan de rechtbank, geen grond voor het oordeel dat de Omgevingsdienst dat niet heeft kunnen doen aan de hand van de spectrale gegevens. Voor zover de rechtbank haar oordeel dat die gegevens daar niet voor mochten worden gebruikt heeft gebaseerd op het in beroep uitgebrachte advies van de Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke Ordening, overweegt de Afdeling dat er in dat advies van lijkt te zijn uitgegaan dat de spectrale gegevens zijn gebruikt om de hoorbaarheid van het impulsachtig geluid bij de gevel van de woning van [wederpartij] vast te stellen. De vaststelling of sprake is geweest van hoorbaar impulsachtig geluid heeft echter plaatsgevonden door de door [wederpartij] gemaakte geluidopnames af te luisteren. De spectrale gegevens zijn vervolgens door de Omgevingsdienst gebruikt om de bedrijfsduur van het ponsen vast te stellen. Niet aannemelijk is dat dat heeft geleid tot een onderschatting van de bedrijfsduur van het ponsen in de avondperiode van 13 december 2013, nog daargelaten dat zelfs een toeslag voor impulsachtig geluid van 5 dB over die gehele beoordelingsperiode nog niet tot overschrijding van de grenswaarde zou leiden. Van belang is voorts dat, anders dan waarvan de rechtbank is uitgegaan, raadpleging van de logboeken van de inrichting geen alternatief bood om de bedrijfsduur van het ponsen met voldoende nauwkeurigheid vast te stellen. [appellante sub 1] en het college hebben naar het oordeel van de Afdeling aannemelijk gemaakt dat de logboeken daarvoor niet de benodigde informatie bevatten.

4.5. Het college heeft met het rapport van 15 mei 2014 en de notitie van 8 juli 2015 aannemelijk gemaakt dat zich in de avondperiode van 13 december 2013 geen overschrijding van de grenswaarde voor het langtijdgemiddeld beoordelingsniveau heeft voorgedaan. Of zich in de dagperiode van 30 januari 2014 een overschrijding heeft voorgedaan, kan niet geheel worden uitgesloten, maar kan ook niet meer met voldoende zekerheid worden vastgesteld. Dit betekent niet dat het college zich niet op grond van de overige meetresultaten op het standpunt heeft kunnen stellen dat niet is gebleken van een overtreding die het bevoegd maakte tot handhaving. Zoals is overwogen onder 4.2 kan van het college niet worden gevergd dat het aannemelijk maakt dat een overschrijding van de grenswaarden onder alle omstandigheden uitgesloten is. Gelet op de totale periode van de metingen die ten grondslag liggen aan het rapport van 15 mei 2014 kan niet worden geoordeeld dat met die metingen onvoldoende zorgvuldig onderzoek is gedaan naar mogelijke overschrijding van de geluidgrenswaarden op de gevel van de woning van [wederpartij]. Aangezien uit die metingen niet is gebleken dat zich daadwerkelijk een overschrijding heeft voorgedaan, heeft het college op grond van het rapport van 15 mei 2014 kunnen besluiten tot afwijzing van het handavingsverzoek van [wederpartij]. Dat heeft de rechtbank ten onrechte niet onderkend.

4.6. Het betoog van [appellante sub 1] en het college slaagt.

5. De hoger beroepen zijn gegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden vernietigd. Doende hetgeen de rechtbank zou behoren te doen, zal de Afdeling het door [wederpartij] bij de rechtbank tegen het besluit op bezwaar van 22 oktober 2014 ingestelde beroep alsnog ongegrond verklaren.

Het besluit van 12 juli 2016

6. Naar aanleiding van de aangevallen uitspraak heeft het college op 12 juli 2016 een nieuw besluit genomen op het door [wederpartij] gemaakte bezwaar tegen het besluit van 26 juni 2014 en dat bezwaar wederom ongegrond verklaard. Dit besluit wordt, gelet op artikel 6:24 van de Algemene wet bestuursrecht, gelezen in samenhang met artikel 6:19, eerste lid, van die wet, geacht mede onderwerp te zijn van dit geding. Gelet op hetgeen onder 5 is overwogen, is de grondslag aan dit besluit komen te ontvallen, zodat het om die reden moet worden vernietigd.

Slotoverwegingen

7. Aangezien de hoger beroepen gegrond zijn en het door [wederpartij] bij de rechtbank ingestelde beroep ongegrond is, bestaat reeds daarom geen aanleiding voor een veroordeling van het college in de proceskosten, zoals verzocht door [wederpartij].

8. De Afdeling zal met toepassing van artikel 8:114, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht bepalen dat het in hoger beroep door [appellante sub 1] betaalde griffierecht door de griffier wordt terugbetaald.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart de hoger beroepen gegrond;

II. vernietigt de uitspraak van de rechtbank Oost-Brabant van 26 april 2016 in zaak nr. 14/4194;

III. verklaart het door [wederpartij A] en [wederpartij B] bij de rechtbank ingestelde beroep ongegrond;

IV. vernietigt het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Heusden van 12 juli 2016, kenmerk 00413508;

V. verstaat dat de griffier van de Raad van State aan [appellante sub 1] het door haar betaalde griffierecht ten bedrage van € 503,00 (zegge: vijfhonderddrie euro) voor de behandeling van het hoger beroep terugbetaalt.

Aldus vastgesteld door mr. C.H.M. van Altena, voorzitter, en mr. E. Helder en mr. J.Th. Drop, leden, in tegenwoordigheid van mr. M.P.J.M. van Grinsven, griffier.

w.g. Van Altena w.g. Van Grinsven

voorzitter griffier

Uitgesproken in het openbaar op 25 oktober 2017

462.