

ECLI	ECLI:NL:RVS:2003:AI0177
Datum uitspraak	23 juli 2003
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 10 april 2001, kenmerk 2001-5615, heeft verweerder op verzoek van het college van burgemeester en wethouders van Amsterdam hogere waarden vastgesteld als bedoeld in artikel 67, derde lid, van de Wet geluidhinder, in samenhang gezien met artikel 2, eerste en tweede lid, van het Besluit grenswaarden binnen zones rond industrieterreinen, met betrekking tot een aantal nieuw te bouwen woningen in de gemeente Amsterdam in het kader van het bestemmingsplan "Wooneilanden Houthavens".

Volledige tekst

200200378/1.

Datum uitspraak: 23 juli 2003

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid "Cargill B.V.", de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid "Igma B.V.",
de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid "Amsterdam Fertilizers B.V." en de vereniging "Scheepvaart- en industrievereniging Noordzeekanaalgebied", gevestigd te Amsterdam,
appellanten,

en

het college van gedeputeerde staten van Noord-Holland,
verweerder.

1. Procesverloop

Bij besluit van 10 april 2001, kenmerk 2001-5615, heeft verweerder op verzoek van het college van burgemeester en wethouders van Amsterdam hogere waarden vastgesteld als bedoeld in artikel 67, derde lid, van de Wet geluidhinder, in samenhang gezien met artikel 2, eerste en tweede lid, van het Besluit grenswaarden binnen zones rond industrieterreinen, met betrekking tot een aantal nieuw te bouwen woningen in de gemeente Amsterdam in het kader van het bestemmingsplan "Wooneilanden Houthavens".

Bij besluit van 20 november 2001, kenmerk 2001-38835, verzonden op 5 december 2001, heeft verweerder het hiertegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Tegen dit besluit hebben appellanten bij brief van 14 januari 2002, bij de Raad van State ingekomen op 15 januari 2002, beroep ingesteld. Deze brief is aangehecht.

De Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke Ordening heeft een deskundigenbericht uitgebracht, gedateerd 24 juli 2002. Partijen zijn in de gelegenheid gesteld daarop te reageren.

Bij besluit van 28 januari 2003, kenmerk 2003-1467, heeft verweerder het besluit van 20 november 2001 gewijzigd.

Na afloop van het vooronderzoek zijn nadere stukken ontvangen van appellanten. Deze zijn aan de andere partijen toegezonden.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 24 maart 2003, waar appellanten, vertegenwoordigd door mr. J.A. van der Kolk, advocaat te Rotterdam, en bijgestaan door [deskundigen], en verweerder, vertegenwoordigd door mr. W.T. Ziengs, ambtenaar van de provincie, zijn verschenen. Voorts is de gemeenteraad van Amsterdam, vertegenwoordigd door mr. N.S.J. Koeman, advocaat te Amsterdam, als partij gehoord.

2. Overwegingen

2.1. Gelet op de artikelen 6:18 en 6:19, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht wordt het beroep van appellanten geacht mede te zijn gericht tegen het door verweerder genomen wijzigingsbesluit van 28 januari 2003.

2.2. Het plangebied waarbinnen de nieuw te bouwen woningen waarvoor hogere waarden zijn vastgesteld zijn gelegen, ligt binnen de ingevolge de Wet geluidhinder vastgestelde zone rond het industrieterrein "Westpoort".

2.3. Ingevolge artikel 67, derde lid, van de Wet geluidhinder zijn met betrekking tot de ten hoogste toelaatbare geluidbelasting vanwege een industrieterrein, van de gevel van binnen de zone nieuw te bouwen woningen, die niet behoren tot de geprojecteerde woningen als bedoeld in het tweede lid of in artikel 65, de artikelen 46, 47, 48 en 51 van overeenkomstige toepassing.

In het onderhavige geval is geen sprake van geprojecteerde woningen als hiervoor bedoeld. Artikel 47 van de Wet geluidhinder is derhalve van overeenkomstige toepassing.

Ingevolge artikel 47, eerste lid, van de Wet geluidhinder kunnen gedeputeerde staten in bij algemene maatregel van bestuur aan te geven gevallen en volgens daarbij te stellen regels, op verzoek van degenen die daartoe bij de maatregel zijn aangewezen en - ingeval de zone door hen wordt vastgesteld - uit eigen beweging, voor de ter plaatse ten hoogste toelaatbare geluidbelasting als bedoeld in artikel 46 een hogere dan de in dat artikel genoemde waarde vaststellen, met dien verstande dat deze waarde 55 dB(A) en voor wat aanwezige of in aanbouw zijnde woningen betreft 60 dB(A) niet te boven mag gaan.

Het Besluit grenswaarden binnen zones rond industrieterreinen (hierna: het Besluit) geeft onder meer uitvoering aan artikel 47 van de Wet geluidhinder.

2.4. Appellanten voeren aan dat in strijd met artikel 12, eerste lid, onder d, van het Besluit het verzoek tot het vaststellen van hogere waarden geen beschrijving bevat van de mogelijkheden om de geluidbelasting tot een lagere waarde te verminderen dan de verzochte

hogere waarde en evenmin een schatting van de hieraan verbonden extra kosten. Voorts ontbreekt, zo stellen appellanten, een verklaring, als bedoeld onder sub e van hetzelfde artikellid. Tot slot is in strijd met artikel 13 sub b en c jo. artikel 10 van het Besluit nagelaten een afschrift van het verzoek en de bijbehorende stukken aan de Inspecteur van Volkshuisvesting en het bestuur van de Kamer van Koophandel en Fabrieken te zenden, aldus appellanten.

2.4.1. Verweerder stelt zich - verkort weergegeven - op het standpunt dat bij het besluit tot het vaststellen van hogere waarden de procedurevoorschriften van het Besluit zijn nageleefd.

2.4.2. Ingevolge artikel 12, eerste lid, aanhef en onder d en e, van het Besluit bevatten het verzoek en het ontwerp van een verzoek ten minste een beschrijving van de mogelijkheden om de geluidbelasting van de woningen of, voorzover van toepassing, andere geluidgevoelige bestemmingen bedoeld in artikel 4, tot een lagere waarde te verminderen dan onder a bedoelde, alsmede een schatting van de hieraan verbonden extra kosten en een verklaring dat maatregelen als bedoeld in artikel 111, eerste lid, van de wet, zullen worden getroffen, indien de geluidsbelasting binnen de woning bij gesloten ramen meer bedraagt dan 35 dB(A).

Ingevolge artikel 13, onder b en c, van het Besluit, zendt de verzoeker gelijktijdig met het indienen van zijn verzoek een afschrift van het verzoek en de hierbij behorende stukken naar de inspecteur van de Volkshuisvesting en de verzoekgerechtigden als bedoeld in artikel 10, die het verzoek niet hebben gedaan.

Ingevolge artikel 10 van het Besluit, voorzover hier van belang, kan een verzoek als bedoeld in artikel 47 van de Wet geluidhinder worden gedaan door onder meer het bestuur van de Kamer van Koophandel en Fabrieken van het gebied waarin het industrieterrein, met betrekking waartoe de hogere waarde verzocht wordt, gesitueerd is of wordt.

2.4.3. Met betrekking tot hetgeen appellanten hebben aangevoerd omtrent de vereisten van artikel 12, eerste lid, onder e, en artikel 13 sub b en c jo. artikel 10 van het Besluit overweegt de Afdeling dat, nog daargelaten de vraag of bij het besluit tot vaststellen van hogere waarden in strijd met deze artikelen is gehandeld, niet volgehouden kan worden dat appellanten hierdoor op zodanige wijze in hun belangen zouden zijn geschaad dat het bestreden besluit reeds om die reden voor vernietiging in aanmerking zou moeten komen.

Het beroep faalt in zoverre.

2.4.4. De Afdeling overweegt voorts dat verweerder in verband met de geluidbelasting op de gevels van binnen de zone rondom het onderhavige industrieterrein reeds aanwezige woningen bij eerder - thans niet ter beoordeling staand - besluit een programma van maatregelen heeft vastgesteld, zoals bedoeld in artikel 71, tweede lid, van de Wet geluidhinder, om de geluidbelasting op de gevels van deze woningen terug te brengen tot de ingevolge de Wet geluidhinder geldende voorkeursgrenswaarde, dan wel de eventueel vastgestelde hogere waarden. De Afdeling stelt vast dat een dergelijk saneringsprogramma geen betrekking heeft op nieuw te bouwen woningen, zoals die thans aan de orde zijn. In zoverre heeft verweerder naar het oordeel van de Afdeling dan ook onvoldoende gemotiveerd waarom zijns inziens, ten einde te voldoen aan het vereiste van artikel 12, eerste lid, onder d, van het Besluit, kon worden volstaan met een verwijzing naar het saneringsprogramma.

Het beroep slaagt in zoverre.

2.5. Appellanten betogen voorts dat het akoestisch onderzoek, uitgevoerd door DGMR Raadgevende Ingenieurs B.V., waarvan de resultaten zijn neergelegd in het rapport van 16

februari 2000, en dat ten grondslag ligt aan het besluit tot het vaststellen van hogere waarden, is gebaseerd op onjuiste uitgangspunten. Dit blijkt huns inziens uit het rapport van M+P Raadgevende Ingenieurs B.V. van 20 juli 2001, getiteld 'Beoordeling DGMR rapport d.d. 16 februari 2000'. Hierin is, zo voeren appellanten aan, onder meer beschreven dat voor de beoordeling van de onderhavige geluidssituatie meer geluidbronnen van belang zijn dan slechts de geluidbelasting vanwege het gezoneerde industrieterrein 'Westpoort', waarvan in het onderzoek door DGMR is uitgegaan. Nu het onderzoek van M+P Raadgevende Ingenieurs volgens appellanten daarbij aantoont dat bij de berekeningen van de geluidbelasting op de gevels van de nieuw te bouwen woningen ten onrechte niet is uitgegaan van de hoogste belaste punten op de gevels leidt het voorgaande appellanten tot de conclusie dat verweerder niet heeft aangetoond dat wordt voldaan aan het, voor toepassing van de in artikel 47 van de Wet geluidhinder opgenomen ontheffingsbevoegdheid, tot uitgangspunt genomen vereiste van artikel 2, tweede lid, onder d, van het Besluit. Uit de gestelde gebreken in het akoestisch onderzoek leiden appellanten eveneens af dat verweerder bij het vaststellen van de hogere waarden is uitgegaan van een te lage feitelijke geluidbelasting op de gevels van de nieuw te bouwen woningen en vrezen zij dat de hogere waarden, zoals deze zijn opgenomen in de gewijzigde beslissing op bezwaar, te laag zijn vastgesteld. Zij wijzen er daarbij op dat uit het akoestisch rapport van DGMR blijkt dat ten tijde van het nemen van dit besluit met zekerheid kon worden gesteld dat op de gevels van zes woningen een grotere geluidbelasting zal worden ondervonden dan de toegestane hogere waarde. Tot slot betogen appellanten dat - nog daargelaten het vorenstaande - het aantal woningen waarvoor verweerder hogere waarden heeft vastgesteld te onbepaald is.

2.5.1. Verweerder stelt zich op het standpunt dat in het akoestisch onderzoek zijns inziens terecht slechts de geluidbelasting vanwege het industrieterrein 'Westpoort' is betrokken. Andere geluidbronnen rond het plangebied, zoals weergegeven in het rapport waarop appellanten doelen, zijn, zo is het betoog van verweerder samen te vatten, akoestisch gezien niet relevant. Voorzover appellanten vrezen dat de geluidbelasting op de gevels van de nieuw te bouwen woningen hoger zal blijken te zijn dan de thans vastgestelde hogere waarden, zullen in het kader van een nog vast te stellen en door gedeputeerde staten goed te keuren bestemmingsplan mogelijkheden worden uitgewerkt die de geluidbelasting tot het toegestane niveau terugbrengen.

2.5.2. Ingevolge artikel 2, eerste lid, van het Besluit kunnen met betrekking tot nieuw te bouwen, nog niet in aanbouw zijnde woningen gedeputeerde staten toepassing geven aan artikel 47, eerste lid, van de wet, indien de toepassing van maatregelen, gericht op het terugbrengen van de geluidbelasting, vanwege het industrieterrein, van de uitwendige scheidingsconstructie van de betrokken woningen, tot 50 dB(A) onvoldoende doeltreffend zal zijn.

Ingevolge het tweede lid, onder d, van dit artikel vindt het eerste lid slechts toepassing in die gevallen waarin de ligging van de geluidbronnen op het betrokken industrieterrein zodanig is dat de geluidbelasting, vanwege dit industrieterrein en vanwege andere geluidbronnen, van ten minste één uitwendige scheidingsconstructie van elk van de woningen lager is dan of gelijk is aan 50 dB(A).

2.5.3. Vast staat dat verweerder de ontheffingsgrondslag als bedoeld in artikel 2, tweede lid, onder d, van het Besluit tot uitgangspunt heeft genomen bij de beslissing op het verzoek om het vaststellen van hogere waarden.

Niet in geschil is dat in het aan het besluit tot vaststelling van hogere waarden ten grondslag liggende akoestisch onderzoek bij de beoordeling van de vraag of aan het vereiste van een

zogenoemde geluidluwe gevel wordt voldaan, geen rekening is gehouden met andere geluidbronnen dan die van industrieterrein 'Westpoort'. De Afdeling is, gelet op het deskundigenbericht en het verhandelde ter zitting, van oordeel dat niet valt uit te sluiten dat andere geluidbronnen, zoals andere industrieterreinen, scheepvaartverkeerslawaai en railverkeerslawaai, een relevante bijdrage kunnen leveren aan de op de gevels van de nieuw te bouwen woningen ondervonden geluidbelasting. De Afdeling ziet in hetgeen verweerder ter weerlegging hieromtrent heeft aangevoerd geen aanknopingspunten om tot een ander oordeel te kunnen komen.

Gelet op het vorenoverwogene is het naar het oordeel van de Afdeling reeds hierom niet zeker dat voldaan is aan het vereiste van een geluidluwe gevel en is daarmee tevens niet zeker of voldaan is aan de voor toepassing van de ontheffingsbevoegdheid van artikel 47 van de Wet geluidhinder tot uitgangspunt genomen ontheffingsgrondslag.

In haar uitspraak van 23 maart 2000, inzake no. E03.95.0331, (Gst. 2000, 7129, 6), heeft de Afdeling overwogen dat de vraag of voldaan wordt aan het vereiste van een geluidluwe gevel niet, in tegenstelling tot wat verweerder ook thans kennelijk van mening is, kan afhangen van de uitwerkingsmogelijkheden van het bestemmingsplan. De ontheffingsbevoegdheid van artikel 47 van de Wet geluidhinder kan ingevolge de aanhef van artikel 2, tweede lid, van het Besluit slechts worden toegepast indien sprake is van één of meer van de in dat artikellid genoemde gevallen. De vraag of voldaan wordt aan het vereiste moet derhalve bevestigend kunnen worden beantwoord aan de hand van het ontheffingsverzoek.

De Afdeling merkt op dat reeds uit het vorenstaande volgt dat het aantal woningen waarvoor verweerder hogere waarden vaststelt bepaald moet zijn en dat niet, zoals in de gewijzigde beslissing op bezwaar, kan worden volstaan met het bij benadering vaststellen van een aantal woningen.

2.5.4. De Afdeling overweegt voorts dat het zojuist geconstateerde gebrek in het akoestisch onderzoek betrekking heeft op de beantwoording van de vraag of voldaan wordt aan het vereiste van een geluidluwe gevel. Uit dit gebrek kan niet, in tegenstelling tot hetgeen appellanten kennelijk van mening zijn, worden afgeleid dat in zoverre ook bij het vaststellen van de hogere waarden is uitgegaan van onvolledige dan wel onjuiste informatie. Uitgangspunt bij het vaststellen van hogere waarden is de geluidbelasting die op de gevels van - in het onderhavige geval nieuw te bouwen - woningen wordt ondervonden vanwege het onderhavige industrieterrein. Andere geluidbronnen kunnen daarbij buiten beschouwing blijven.

Evenwel kan, zo overweegt de Afdeling verder, de mogelijkheid dat in het betreffende akoestisch onderzoek de feitelijk ondervonden geluidbelasting vanwege het industrieterrein op de gevels van de nieuw te bouwen woningen, die van belang is voor de vaststelling van de hogere waarden, te laag is berekend niet worden uitgesloten. In het akoestisch onderzoek is, zoals appellanten terecht hebben gesteld, niet conform hetgeen het Meet- en rekenvoorschrift industriewelawaai voorschrijft, uitgegaan van de hoogst belaste punten op de gevels. Derhalve is naar het oordeel van de Afdeling niet uitgesloten dat de in de gewijzigde beslissing op bezwaar opgenomen hogere waarden te laag zijn vastgesteld. Daarbij neemt de Afdeling mede in aanmerking de omstandigheid dat in de gewijzigde beslissing op bezwaar hogere waarden zijn vastgesteld van 51 dB(A) tot en met 54 dB(A), terwijl het hieraan ten grondslag liggende akoestisch onderzoek een hogere waarde van 55 dB(A) tot uitgangspunt heeft.

Het beroep slaagt in zoverre.

2.5.5. De Afdeling overweegt omtrent het vorenstaande nog als volgt. Bij wijziging van een milieuvergunning van bedrijven op een industrieterrein als het onderhavige dient ingevolge artikel 8.8, derde lid, van de Wet milieubeheer de ingevolge de Wet geluidhinder geldende voorkeursgrenswaarde, dan wel eventueel vastgestelde hogere waarden in acht te worden genomen. Alsdan is via de milieuvergunning verzekerd dat deze waarden door bedrijven moeten worden nageleefd. In de onderhavige situatie is bij eerder - thans niet ter beoordeling staand - besluit een saneringsprogramma vastgesteld. De hieruit voortvloeiende maatregelen zijn er op gericht de geluidbelasting op de gevels van bestaande woningen terug te brengen tot de voorkeursgrenswaarde, dan wel de eventueel vastgestelde hogere waarden. Appellanten, zijnde bedrijven op het onderhavige industrieterrein, zijn, na wijziging van hun milieuvergunning, gehouden deze maatregelen te treffen. Bij het thans bestreden besluit zijn voor nieuw te bouwen woningen hogere waarden vastgesteld van 51 tot 55 dB(A). Deze waarden zijn deels strenger dan de voor de bestaande woningen geldende voorkeursgrenswaarde van 55 dB(A), dan wel de hiervoor eventueel vastgestelde hogere waarden. Op grond van de stukken acht de Afdeling het aannemelijk dat de nieuw te bouwen woningen op kleinere afstand van de desbetreffende bedrijven zijn gelegen dan de reeds bestaande woningen. Mede in dat geval kunnen de hogere waarden voor de nieuw te bouwen woningen bepalend zijn voor de geluidbelasting die de bedrijven op het industrieterrein mogen produceren. Het voorgaande kan impliceren dat de desbetreffende bedrijven meer maatregelen moeten treffen dan die voortvloeien uit het saneringsprogramma, dan wel dat de mogelijkheid voor bedrijven om uit te breiden wordt beperkt. Verweerder heeft het vorenstaande, zo leidt de Afdeling uit de stukken en het verhandelde ter zitting af, niet dan wel onvoldoende in de aan het besluit tot vaststellen van hogere waarden ten grondslag liggende belangenafweging betrokken.

Ook in zoverre komt het bestreden besluit voor vernietiging in aanmerking.

2.6. Appellanten voeren tot slot aan dat het besluit tot het vaststellen van hogere waarden in zijn algemeenheid in strijd is met de uitgangspunten zoals geformuleerd in het Provinciaal Milieubeleidsplan.

Ingevolge artikel 4.12, derde lid, van de Wet milieubeheer houdt het provinciaal bestuur in elk geval rekening met het geldende provinciale milieubeleidsplan bij het nemen van een besluit dat daartoe is aangewezen in deze wet, en bij het nemen van een besluit krachtens een wet, genoemd in de bij deze wet behorende bijlage, voorzover daarbij het belang van de bescherming van het milieu in beschouwing moet of kan worden genomen.

De Afdeling overweegt dat verweerder, gelet op de bijlage bij de Wet milieubeheer, gehouden is bij het nemen van een besluit zoals dat thans ter beoordeling staat, rekening te houden met het provinciale milieubeleidsplan. Nu uit het bestreden besluit evenwel niet blijkt of en in hoeverre verweerder aan evengenoemde plicht heeft voldaan, is de Afdeling van oordeel dat verweerder het bestreden besluit in zoverre onvoldoende heeft gemotiveerd.

Het beroep slaagt in zoverre.

2.7. Het beroep is gegrond. De bestreden beslissingen op bezwaar dienen te worden vernietigd. De Afdeling ziet aanleiding om met toepassing van artikel 8:72, vierde lid, van de Algemene wet bestuursrecht zelf in de zaak te voorzien door het besluit van 10 april 2001 te herroepen.

2.8. Verweerder dient op hierna te melden wijze in de proceskosten te worden veroordeeld.

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

I. verklaart het beroep gegrond;

II. vernietigt het besluit van het college van gedeputeerde staten van Noord-Holland van 20 november 2001, kenmerk 2001-38835 en het besluit van 28 januari 2003, kenmerk 2003-1467;

III. herroept het besluit van het college van gedeputeerde staten van Noord-Holland van 10 april 2001, kenmerk 2001-5615;

IV. veroordeelt het college van gedeputeerde staten van Noord-Holland in de door appellanten in verband met de behandeling van het beroep gemaakte proceskosten tot een bedrag van € 4.551,59, waarvan een gedeelte groot € 644,00 is toe rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand; het bedrag dient door de provincie Noord-Holland te worden betaald aan appellanten;

V. gelast dat de provincie Noord-Holland aan appellanten het door hen voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht (€ 218,00) vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. A. Kosto, Voorzitter, en mr. J.R. Schaafsma en mr. P.J.J. van Buuren, Leden, in tegenwoordigheid van mr. S. Scheerhout, ambtenaar van Staat.

w.g. Kosto w.g. Scheerhout
Voorzitter ambtenaar van Staat

Uitgesproken in het openbaar op 23 juli 2003

179-318.