

ECLI	ECLI:NL:RVS:2003:AI0585
Datum uitspraak	30 juli 2003
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 17 september 2002 heeft verweerder krachtens de Wet milieubeheer aan appellante sub 1 een revisievergunning als geregeld in artikel 8.4, eerste lid, van deze wet verleend voor een verblijfsaccommodatie annex paardenhouderij op het perceel [locatie] te [plaats], kadastraal bekend gemeente [...], sectie [...], nummers [...]. Dit besluit is op 27 september 2002 ter inzage gelegd.

Volledige tekst

200205826/1.

Datum uitspraak: 30 juli 2003

AFDELING
BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

1. [appellante sub 1], gevestigd te [plaats],
2. [appellanten sub 2], wonend te [woonplaats],
3. [appellante sub 3], wonend te [woonplaats],
appellanten,

en

het college van burgemeester en wethouders van Veere,
verweerder.

1. Procesverloop

Bij besluit van 17 september 2002 heeft verweerder krachtens de Wet milieubeheer aan appellante sub 1 een revisievergunning als geregeld in artikel 8.4, eerste lid, van deze wet verleend voor een verblijfsaccommodatie annex paardenhouderij op het perceel [locatie] te [plaats], kadastraal bekend gemeente [...], sectie [...], nummers [...]. Dit besluit is op 27 september 2002 ter inzage gelegd.

Tegen dit besluit heeft appellante sub 1 bij brief van 1 november 2002, bij de Raad van State ingekomen op 4 november 2002, appellanten sub 2 bij brief van 1 november 2002, bij de Raad van State ingekomen op 4 november 2002, en appellante sub 3 bij brief van 1 november 2002, bij de Raad van State ingekomen op 6 november 2002, beroep ingesteld.

Bij brief van 21 januari 2003 heeft verweerder een verweerschrift ingediend.

De Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke Ordening heeft een deskundigenbericht uitgebracht, gedateerd 2 mei 2003. Partijen zijn in de gelegenheid gesteld daarop te reageren.

Na afloop van het vooronderzoek zijn nadere stukken ontvangen van appellante sub 1. Deze zijn aan de andere partijen toegezonden.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 17 juli 2003, waar appellante sub 1, vertegenwoordigd door [gemachtigden], appellanten sub 2, waarvan [appellant] in persoon, bijgestaan door mr. E.H.A. Schute, advocaat te Middelburg, appellante sub 3 in persoon, en verweerder, vertegenwoordigd door mr. M.A.E. in 't Veld en A.C. Louwerse, ambtenaren van de gemeente, zijn verschenen. Voorts is [omwonende], als partij gehoord.

2. Overwegingen

2.1. De bij het bestreden besluit verleende vergunning heeft betrekking op een verblijfsaccommodatie voor groepen met een maximumcapaciteit van 110 personen alsmede op een paardenhouderij voor 15 paarden. De inrichting omvat drie gebouwen met groepsverblijven, een paardenstalling, mestopslag, paardenbak, speelweide en parkeerterrein met circa 18 plaatsen voor personenauto's. Voor de inrichting is op 5 juni 1981 krachtens de Hindervet een oprichtingsvergunning verleend voor een ruiterkamp met 15 paarden, een kampeerboerderij met een capaciteit van 30 personen, mestopslag en tijdelijke koelcel.

2.2. Artikel 8.10, eerste lid, van de Wet milieubeheer bepaalt dat de vergunning slechts in het belang van de bescherming van het milieu kan worden geweigerd. Ingevolge artikel 8.11, tweede lid, kan een vergunning in het belang van de bescherming van het milieu onder beperkingen worden verleend. Ingevolge het derde lid van dit artikel worden aan een vergunning de voorschriften verbonden die nodig zijn ter bescherming van het milieu. Voorzover door het verbinden van voorschriften aan de vergunning de nadelige gevolgen die de inrichting voor het milieu kan veroorzaken, niet kunnen worden voorkomen, worden aan de vergunning de voorschriften verbonden, die de grootst mogelijke bescherming bieden tegen die gevolgen, tenzij dat redelijkerwijs niet kan worden gevergd.

Hieruit volgt dat de vergunning moet worden geweigerd, indien de nadelige gevolgen die de inrichting voor het milieu kan veroorzaken door het stellen van voorschriften en beperkingen niet kunnen worden voorkomen dan wel niet voldoende kunnen worden beperkt.

Bij de toepassing van de artikelen 8.10, eerste lid, en 8.11 van de Wet milieubeheer komt verweerder een zekere beoordelingsvrijheid toe, die haar begrenzing onder meer vindt in hetgeen voortvloeit uit de meest recente algemeen aanvaarde milieutechnische inzichten.

Ingevolge artikel 8.4, derde lid, van de Wet milieubeheer kan het bevoegd gezag bij de verlening van een revisievergunning de rechten die de vergunninghouder aan de eerder verleende vergunning ontleende, niet wijzigen anders dan mogelijk zou zijn met toepassing van afdeling 8.1.2 van de wet.

2.3. Appellante sub 1 betoogt dat verweerder bij vergunningverlening er ten onrechte vanuit is gegaan dat de tot de inrichting behorende paardenbak gemiddeld slechts driemaal per week gedurende één uur gebruikt wordt. Volgens appellante heeft het in de aanvraag vermelde incidentele gebruik slechts betrekking op het gebruik van de tot de paardenbak behorende lichtinstallatie.

2.3.1. In de aan het bestreden besluit ten grondslag liggende aanvraag is ten aanzien van de tot de inrichting behorende paardenbak vermeld dat deze in het voor- en naseizoen wordt gebruikt tussen 09.00 en 21.00 uur gedurende niet meer dan gemiddeld één uur per dag. Voorts is in de aanvraag vermeld dat in de paardenbak slechts incidenteel paardrijden plaatsvindt. In een aanvulling op de aanvraag is gesteld dat het incidenteel gebruik van de paardenbak in het voor- en naseizoen inhoudt dat gemiddeld 3 maal per week en maximaal één uur per keer van de paardenbak gebruik wordt gemaakt. Tot slot is vermeld dat de paardenbak gesloten is tussen 22.00 en 08.00 uur.

2.3.2. De Afdeling stelt vast dat verweerder in het bestreden besluit heeft overwogen dat onderhavige vergunning is verleend voor het gebruik van de paardenbak zoals dat is aangegeven in de aanvraag. Deze overweging is geen op zelfstandig rechtsgevolg gericht onderdeel van het bestreden besluit. Het is niet mogelijk om uitsluitend beroep in te stellen tegen een overweging, indien het dictum van het besluit overeenstemt met de beslissing die men van het bestuursorgaan verlangde. Nu appellante sub 1 een besluit met het door hem verlangde dictum heeft verkregen, is beroep tegen uitsluitend de overweging dan ook niet mogelijk. Het beroep is niet-ontvankelijk.

2.4. Appellanten sub 2 en 3 betogen dat de in voorschrift 7.1.1 gestelde geluidgrenswaarden voor het equivalente geluidniveau te hoog zijn. Hierbij stelt appellante sub 2 zich op het standpunt dat verweerder ten onrechte is uitgegaan van een rustige woonwijk met weinig verkeer als kwalificatie van de omgeving van de inrichting.

Daarnaast betoogt appellante sub 3 dat ook de in voorschrift 7.1.2 gestelde geluidgrenswaarden voor het maximale geluidniveau te hoog zijn. Hierbij stelt appellante sub 3 zich op het standpunt dat deze verhogingen, gelet op de voor de inrichting bestaande rechten, ontoelaatbaar zijn en voorts dat niet duidelijk is op welke wijze de bestaande rechten bij het vaststellen van de geluidgrenswaarden zijn betrokken.

2.4.1. In voorschrift 7.1.1 is bepaald dat het langtijdgemiddeld beoordelingsniveau (LAr, LT) veroorzaakt door de in de inrichting aanwezige toestellen en installaties en door de in de inrichting verrichte werkzaamheden of activiteiten in de representatieve bedrijfssituatie ter plaatse van de gevel van woningen van derden niet meer mag bedragen dan:

- 47 dB(A) tussen 07.00 en 19.00 uur;
- 43 dB(A) tussen 19.00 en 23.00 uur;
- 39 dB(A) tussen 23.00 en 07.00 uur.

In voorschrift 7.1.2 is bepaald dat het maximale geluidniveau (LAmax) veroorzaakt door de in de inrichting aanwezige toestellen en installaties en door de in de inrichting verrichte werkzaamheden of activiteiten in de representatieve bedrijfssituatie ter plaatse van de gevel van woningen van derden niet meer mag bedragen dan:

- 70 dB(A) tussen 07.00 en 19.00 uur;
- 65 dB(A) tussen 19.00 en 23.00 uur;
- 60 dB(A) tussen 23.00 en 07.00 uur.

2.4.2. Verweerder heeft voor de beoordeling van de van de inrichting te duchten directe geluidhinder hoofdstuk 4 en hoofdstuk 3, paragraaf 3.2, van de Handreiking industrielawaai en vergunningverlening (verder te noemen: de Handreiking) als uitgangspunt gehanteerd.

In de Handreiking is bepaald dat zolang er nog geen gemeentelijke nota industrielawaai is vastgesteld – zoals het geval is in de gemeente Veere – bij het opstellen van de geluidvoorschriften gebruik moet worden gemaakt van de systematiek van richt- en grenswaarden zoals die in hoofdstuk 4 van de Handreiking zijn opgenomen.

In de Handreiking staan richtwaarden vermeld die zijn gerelateerd aan de aard van de woonomgeving en die als uitgangspunt worden gehanteerd bij het stellen van geluidgrenswaarden. Voor een rustige woonwijk met weinig verkeer gelden als richtwaarden 45, 40 en 35 dB(A) voor respectievelijk de dag-, avond- en nachtperiode. Voor een landelijke omgeving gelden als richtwaarden 40, 35 en 30 dB(A) voor respectievelijk de dag-, avond- en nachtperiode. Voor bestaande inrichtingen beveelt de Handreiking aan om bij herziening van vergunningen de richtwaarden voor woonomgevingen opnieuw te toetsen. Overschrijding van de richtwaarden is mogelijk tot het referentieniveau van het omgevingsgeluid. Het referentieniveau wordt bepaald aan de hand van de hoogste waarde van één van de twee volgende geluidniveaus:

- a. het L95 van het omgevingsgeluid exclusief de bijdrage van de zogenaamde 'niet-omgevingseigen bronnen'
- b. Het optredende equivalente geluidniveau in dB(A), veroorzaakt door zoneringsplichtige wegverkeersbronnen, minus 10 dB.

Voor het maximale geluidniveau geldt op grond van de Handreiking een voorkeursgrenswaarde van het langtijdgemiddeld beoordelingsniveau vermeerderd met 10 dB(A) en zijn waarden van 70, 65 en 60 dB(A) in de dag-, avond- en nachtperiode ten hoogste aanvaardbaar.

2.4.3. Verweerder heeft bij het bepalen van het equivalente geluidniveau in de dagperiode aansluiting gezocht bij het referentieniveau van het omgevingsgeluid en de voor de inrichting bestaande rechten. Bij het bepalen van het equivalente geluidniveau in de avondperiode heeft verweerder zich gebaseerd op de voor de inrichting bestaande rechten. Bij het bepalen van het equivalente geluidniveau in de nachtperiode is verweerder uitgegaan van het referentieniveau van het omgevingsgeluid. Uit het bestreden besluit blijkt voorts dat zowel de in de Handreiking genoemde richtwaarden voor een landelijke omgeving als de richtwaarden voor een rustige omgeving met weinig verkeer een rol hebben gespeeld bij de bepaling van voornoemde geluidgrenswaarden. Tot slot heeft verweerder de geluidnormen uit het Besluit horeca-, sport- en recreatie-inrichtingen (hierna: het Besluit) betrokken bij het vaststellen van voorschrift 7.1.1.

2.4.4. Gelet op artikel 3, derde lid, onder 6, van het Besluit staat het vast dat het Besluit op onderhavige inrichting niet van toepassing is. Als gevolg hiervan is een zelfstandige beoordeling van de door de inrichting veroorzaakte geluidbelasting vereist.

2.4.5. Verweerder baseert zich voor wat betreft het referentieniveau van het omgevingsgeluid op een in opdracht van hem uitgevoerd akoestisch onderzoek door Haskoning Ingenieurs- en Architectenbureau van 8 juni 2000. Mede in aanmerking genomen hetgeen hierover in het deskundigenbericht is gesteld, overweegt de Afdeling als volgt:

2.4.6. Voorzover verweerder zich bij de bepaling van het referentieniveau van het omgevingsgeluid heeft gebaseerd op het L95 van het omgevingsgeluid stelt de Afdeling vast dat metingen zijn verricht op het parkeerterrein van de inrichting ter hoogte van de erfscheiding met de woning aan de [locatie](meetpunt 1) alsmede op de [locatie](meetpunt 2). Uit het deskundigenbericht volgt dat meetpunt 1 zich op ongeveer 5 tot 10 meter van de

zijgevel van de woning aan de [locatie] bevindt en derhalve niet ter plaatse van de achtergevel van deze woning is gelegen. Uit het deskundigenbericht volgt dat hierbij van belang is dat dit meetpunt, in tegenstelling tot de achtergevel van voornoemde woning, niet door die woning wordt afgeschermd ten opzichte van het wegverkeer op de Strandweg. Uit de metingen blijkt evenwel dat dit verkeer één van de belangrijkste omgevingseigen geluidbronnen is die medebepalend is voor het L95-niveau op meetpunt 1. Als gevolg hiervan is het goed mogelijk dat op meetpunt 1 een hoger geluidniveau is gemeten. Gelet hierop stelt de Afdeling vast dat meetpunt 1 niet representatief is voor de daaraan gekoppelde maatgevende gevel aan de [locatie].

Voorts wordt in het deskundigenbericht gesteld dat bij de maatgevende woning van appellanten sub 2 aan de [locatie] geen metingen zijn verricht, hetgeen gelet op de ligging van deze woning ten opzichte van de inrichting wel voor de hand zou hebben gelegen. Uit het deskundigenbericht volgt dat het aannemelijk is dat het referentieniveau bij voornoemde woning lager ligt dan op de meetpunten 1 en 2.

De Afdeling overweegt voorts dat uit het deskundigenbericht volgt dat de omstandigheden waaronder voor de bepaling van het L95 van het omgevingsgeluid metingen zijn verricht onduidelijk zijn. Uit navraag bij verweerder is gebleken dat de inrichting op het moment van meten in bedrijf was, doch uit het akoestisch onderzoek blijkt niet of deze omstandigheid van invloed is geweest op de gemeten waarden.

2.4.7. Voorzover verweerder zich bij de bepaling van het referentieniveau van het omgevingsgeluid heeft gebaseerd op het optredende equivalente geluidniveau in dB(A), veroorzaakt door zoneringsplichtige wegverkeersbronnen, stelt de Afdeling vast dat de berekeningen van het wegverkeerslawaaï niet representatief zijn voor de bepaling van het referentieniveau. Uit het deskundigenbericht volgt immers dat bij deze berekeningen ten onrechte het aan de inrichting toe te rekenen wegverkeer is betrokken.

Voorts volgt uit het deskundigenbericht dat de geluidbelasting in de dagperiode (LAeq) op de voorgevel van de [locatie] als gevolg van het wegverkeer op de Strandweg op onjuiste wijze is vastgesteld. Uit de metingen blijkt dat deze geluidbelasting 57 dB(A) bedraagt, verminderd met 10 dB(A) rekening houdend met de afscherming van de woning. Gelet op het gestelde in de Handreiking dient de alsdan verkregen waarde verminderd te worden met 10 dB(A), als gevolg waarvan een waarde van 37 dB(A) verkregen wordt. Gelet hierop is verweerder bij de bepaling van de geluidgrenswaarde voor het equivalente geluidniveau in de dagperiode ten onrechte uitgegaan van een waarde van 47 dB(A).

2.4.8. Voorzover verweerder zich bij de vaststelling van de geluidgrenswaarden voor het equivalente geluidniveau heeft gebaseerd op de voor de inrichting bestaande rechten stelt de Afdeling voorop dat bestaande rechten niet kunnen worden ontleend aan vergunde grenswaarden, maar alleen aan de destijds vergunde activiteiten die een bepaald geluidniveau tot gevolg hebben.

Blijkens een uitspraak van de Voorzitter van de Afdeling van 25 januari 1999, nos. F03.98.0695 en E03.98.1137, in een tussen appellante sub 1 en verweerder gerezen geschil, is de Hinderwetvergunning van 5 juni 1981 verleend voor activiteiten ten gevolge van een kampeerboerderij met een capaciteit van 30 personen, hetgeen betekent dat naast bestaande rechten voor de accommodatie van 30 personen eveneens bestaande rechten aanwezig zijn voor daarmee samenhangende activiteiten, te weten spelactiviteiten op het buitenterrein, het gebruik van de terrassen en het parkeren ten behoeve van 30 personen. Blijkens een uitspraak van de Voorzitter van de Afdeling van 24 oktober 2000, nos.

200002046/1 en 200002046/2, eveneens in een tussen appellante sub 1 en verweerder gerezen geschil, gelden de bestaande rechten niet voor het in de aanvraag van 9 april 1999, zoals aangevuld bij brief van 6 juli 1999, opgenomen parkeer- en speelterrein, de paardenbak en de paardenweide.

Voor de bepaling van de geluidbelasting als gevolg van de in overeenstemming met de Hinderwetvergunning van 5 juni 1981 representatieve bedrijfssituatie van de inrichting heeft verweerder zich gebaseerd op door hem zelf verrichte berekeningen op basis van de analyse van de bestaande rechten in het akoestisch rapport van 8 juni 2000.

Eén van de bij deze berekeningen gehanteerde geluidbronnen betreft de aan de inrichting toe te rekenen vervoersbewegingen, waarbij deze zijn geschat op 40 personenautobewegingen, 6 personenbusbewegingen, 2 busbewegingen en 2 vrachtwagenbewegingen per etmaal. Gelet op de omstandigheid dat volgens verweerder deze vervoersbewegingen zijn gerelateerd aan het aantal personen dat binnen de inrichting verblijft, is de Afdeling van oordeel dat voornoemde aantallen hiervan geen afspiegeling vormen. In het deskundigenbericht wordt hieromtrent bovendien nog gesteld dat een nadere onderbouwing van voornoemde schattingen ontbreekt.

2.4.9. Gelet op het vorenstaande is de Afdeling van oordeel dat verweerder zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat voorschrift 7.1.1 toereikend is ter voorkoming van onaanvaardbare geluidhinder en kan de aan het bestreden besluit ten grondslag liggende voorbereiding niet zorgvuldig en de daaraan ten grondslag gelegde motivering niet toereikend worden geacht. Het bestreden besluit is in zoverre in strijd met de artikelen 3:2 en 3:46 van de Algemene wet bestuursrecht.

2.5. Het beroep van appellante sub 1 is niet-ontvankelijk. De beroepen van appellanten sub 2 en 3 zijn gegrond. Aangezien de geluidaspecten bepalend zijn voor de beantwoording van de vraag of de gevraagde vergunning kan worden verleend, dient het bestreden besluit in zijn geheel te worden vernietigd. De overige bezwaren van appellanten sub 2 en 3 behoeven geen bespreking.

2.6. Wat betreft appellanten sub 2 dient verweerder op na te melden wijze in de proceskosten te worden veroordeeld. Wat betreft appellante sub 3 is van proceskosten die voor vergoeding in aanmerking komen, niet gebleken.

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

I. verklaart het beroep van appellante sub 1 niet-ontvankelijk;

II. verklaart de beroepen van appellanten sub 2 en 3 gegrond;

III. vernietigt het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Veere van 17 september 2002;

IV. veroordeelt het college van burgemeester en wethouders van Veere in verband met de behandeling van het beroep gemaakte proceskosten tot een bedrag van € 776,25 voor appellanten sub 2, waarvan een gedeelte groot € 644,00 is toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand; het totale bedrag dient door de gemeente Veere te worden betaald aan appellanten sub 2;

V. gelast dat de gemeente Veere aan appellanten sub 2 en 3 het door hen voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht (€ 109,00 voor appellanten sub 2 en € 109,00 voor appellante sub 3) vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. J.M. Boll, Voorzitter, en mr. M. Oosting en mr. H.Ph.J.A.M. Hennekens, Leden, in tegenwoordigheid van mr. W. van Hardeveld, ambtenaar van Staat.

w.g. Boll w.g. Van Hardeveld
Voorzitter ambtenaar van Staat

Uitgesproken in het openbaar op 30 juli 2003

312-443.