

ECLI	ECLI:NL:RVS:2007:AZ9516
Datum uitspraak	28 februari 2007
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 11 januari 2006 heeft verweerster aan de stichting "Stichting Kinetisch Noord" een vergunning als bedoeld in artikel 8.1 van de Wet milieubeheer verleend voor het oprichten en in werking hebben van een evenementenhal en een centrum voor kunst en culturele activiteiten in respectievelijk de Docklandshal en de NDSM-loods op de voormalige NDSM-werf aan de T.T. Neveritaweg 9-15 te Amsterdam. Dit besluit is op 11 januari 2006 ter inzage gelegd.

Volledige tekst

200601421/1.

Datum uitspraak: 28 februari 2007

AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

[appellanten], wonend te Amsterdam,

en

het dagelijks bestuur van het Stadsdeel Amsterdam-Noord,
verweerder.

1. Procesverloop

Bij besluit van 11 januari 2006 heeft verweerster aan de stichting "Stichting Kinetisch Noord" een vergunning als bedoeld in artikel 8.1 van de Wet milieubeheer verleend voor het oprichten en in werking hebben van een evenementenhal en een centrum voor kunst en culturele activiteiten in respectievelijk de Docklandshal en de NDSM-loods op de voormalige NDSM-werf aan de T.T. Neveritaweg 9-15 te Amsterdam. Dit besluit is op 11 januari 2006 ter inzage gelegd.

Tegen dit besluit hebben appellanten bij brief van 16 februari 2006, bij de Raad van State ingekomen op 21 februari 2006, beroep ingesteld.

Bij brief van 3 april 2006 heeft verweerster een verweerschrift ingediend.

De Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke Ordening heeft een deskundigenbericht uitgebracht, gedateerd 31 augustus 2006. Partijen zijn in de gelegenheid gesteld daarop te reageren.

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

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 4 december 2006, waar appellanten, in persoon, en verweerder, vertegenwoordigd door drs. J.L.J. Post, ing. R.H. Emanuels en V. Fournadjiev, ambtenaren van de gemeente Amsterdam, zijn verschenen. Voorts is als partij gehoord de stichting "Stichting Kinetisch Noord", vertegenwoordigd door mr. A.H.J. van den Biesen, advocaat te Amsterdam.

2. Overwegingen

2.1. Op 1 juli 2005 zijn de Wet uniforme openbare voorbereidingsprocedure Awb en de Aanpassingswet uniforme openbare voorbereidingsprocedure Awb in werking getreden. Uit het daarbij behorende overgangsrecht volgt dat de bij deze wetten doorgevoerde wetswijzigingen niet van toepassing zijn op het geding.

2.2. Appellanten betogen dat de aanwezigheid van de inrichting zich niet verdraagt met het ter plaatse geldende bestemmingsplan.

Deze beroepsgrond heeft geen betrekking op het belang van de bescherming van het milieu in de zin van artikel 8.10 van de Wet milieubeheer en kan reeds om die reden niet slagen.

2.3. Appellanten betogen dat verweerder het bestreden besluit niet had mogen nemen, omdat het als verhuurder van gebouwen op het NDSM-terrein een financieel belang heeft bij de ontwikkeling van dit terrein tot een terrein voor evenementen.

2.3.1. Naar het oordeel van de Afdeling leidt deze omstandigheid niet tot de conclusie dat verweerder met vooringenomenheid in de zin van artikel 2:4, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht het bestreden besluit heeft genomen. Gezien hetgeen uit de stukken blijkt omtrent de besluitvorming over de vergunningaanvraag, acht de Afdeling ook verder geen grond aanwezig om daartoe te concluderen.

2.4. 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. Het tweede lid, aanhef en onder a, van dit artikel bepaalt dat de vergunning in ieder geval wordt geweigerd indien door verlening daarvan niet kan worden bereikt dat in de inrichting ten minste de voor de inrichting in aanmerking komende beste beschikbare technieken worden toegepast.

Ingevolge artikel 8.11, tweede lid, van de Wet milieubeheer kan een vergunning in het belang van de bescherming van het milieu onder beperkingen worden verleend. Ingevolge het derde lid van dit artikel worden in het belang van het bereiken van een hoog niveau van bescherming van het milieu aan de vergunning de voorschriften verbonden die nodig zijn om de nadelige gevolgen die de inrichting voor het milieu kan veroorzaken, te voorkomen of, indien dat niet mogelijk is, zoveel mogelijk - bij voorkeur bij de bron - te beperken en ongedaan te maken. Daarbij wordt ervan uitgegaan dat in de inrichting ten minste de voor de inrichting in aanmerking komende beste beschikbare technieken worden toegepast. Uit artikel 8.11, tweede en derde lid, 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 hiervoor genoemde bepalingen komt verweerder een zekere beoordelingsvrijheid toe.

2.5. Appellanten stellen dat verweerder bij het beoordelen van de aanvraag om een vergunning ten onrechte niet heeft getoetst of in de inrichting, conform de Richtlijn 96/61/EEG van de Raad van de Europese Unie van 24 september 1996 inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging (hierna: de IPPC-richtlijn), de beste beschikbare technieken worden toegepast.

2.5.1. Voor zover appellanten een beroep doen op de IPPC-richtlijn, overweegt de Afdeling dat een rechtstreeks beroep op de IPPC-richtlijn niet aan de orde is, nu deze bij wet van 16 juli 2005, houdende wijziging van de Wet milieubeheer en de Wet verontreiniging oppervlaktewateren (Stb. 2005, 432), en het besluit van 8 oktober 2005, houdende wijziging van het Inrichtingen- en vergunningenbesluit milieubeheer (Stb. 2005, 527), is geïmplementeerd in onder meer de Wet milieubeheer en de Afdeling geen aanleiding ziet om te menen dat dit onvolledig of anderszins gebrekkig is gebeurd.

Of de aan de vergunning verbonden voorschriften, gelet op artikel 8.11, derde lid, van de Wet milieubeheer, een mede gelet op de beste beschikbare technieken toereikend beschermingsniveau bieden, komt in het onderstaande aan de orde.

2.6. Appellanten stellen dat verweerder de grondslag van de aanvraag heeft verlaten, omdat vergunning is gevraagd voor het houden van evenementen van maandag 07.00 uur tot zondag 05.00 uur, hetgeen evenementen tot 07.00 uur in de nacht van zaterdag op zondag zou uitsluiten, terwijl vergunning is verleend voor het houden van evenementen op vrijdagen, zaterdagen en dagen voorafgaande aan algemeen erkende feestdagen.

2.6.1. Ingevolge voorschrift E-13 mogen evenementen zoals bedoeld in voorschrift E-6 uitsluitend in die gevallen na 24.00 uur doorgaan wanneer de daarop volgende dag een zaterdag, zondag of algemeen erkende feestdag is.

2.6.2. In de aanvraag staat, voor zover hier van belang, het volgende vermeld: "De bedrijfstijden zijn gelegen tussen 07.00 uur en 5.00 uur. Evenementen vinden onder de representatieve bedrijfstijden binnen deze uren plaats. Incidenteel komen grootschalige evenementen voor die ook gedurende de gehele nachtperiode (23.00 tot 07.00 uur) kunnen plaatsvinden."

2.6.3. De Afdeling stelt vast dat er geen concrete dagen voor het houden van (grote) evenementen in de aanvraag zijn vermeld, maar dat deze dagen wel zijn opgenomen in voorschrift E-13. Verweerder heeft de vergunning derhalve onder beperkingen verleend, hetgeen ingevolge artikel 8.11, tweede lid, van de Wet milieubeheer is toegestaan.

2.7. Appellanten stellen dat er onvoldoende maatregelen worden getroffen om geluidhinder vanwege de grootschalige evenementen te voorkomen. Een ontheffing in het kader van de Handreiking industrielawaai en vergunningverlening (hierna: de Handreiking) kan volgens hen niet aan de orde zijn, nu de geluidbelasting van de nabijgelegen woonwijk op grond van de zonering van het industrieterrein "Cornelis Douwes" maximaal 50 dB(A) mag bedragen. Daarnaast achten zij het gemeten referentieniveau van het omgevingsgeluid niet representatief. Verder heeft verweerder volgens hen ten onrechte aangenomen dat de nacht van Koninginnedag en oudejaarsnacht rumoeriger zijn dan andere nachten. Ook zijn appellanten van mening dat bij de besluitvorming onvoldoende rekening is gehouden met mogelijk onregelmatige werktijden van omwonenden, het geopend houden van ramen in de nachtperiode en het feit dat van geluid met lage tonen meer hinder wordt ondervonden dan

van andersoortig geluid.

2.7.1. Verweerder heeft bij de beoordeling van de geluidaspecten hoofdstuk 4 van de Handreiking gehanteerd behoudens ten aanzien van de grootschalige evenementen.

Verweerder heeft de Handreiking bij het vaststellen van de grenswaarden voor het equivalente geluidniveau aldus toegepast dat hij aansluiting heeft gezocht bij de richtwaarde die in de Handreiking wordt aanbevolen voor een woonwijk in de stad, te weten een etmaalwaarde van 50 dB(A). De metingen van het referentieniveau zijn volgens verweerder slechts verricht om de keuze voor de gebiedstypering te ondersteunen en zijn niet bedoeld als maatgevende waarde.

Bij de beoordeling van de grote evenementen is volgens verweerder de toelaatbaarheid daarvan in het algemeen van belang. Bijzondere omstandigheden waardoor de overlast in een individueel geval zwaarder weegt, zoals een onregelmatig werkrooster, doen volgens verweerder niet aan de aanvaardbaarheid in het algemeen af. Koninginnedag en oudejaarsdag zijn naar zijn mening in het algemeen luidruchtiger, ook in woonwijken. Daarnaast acht verweerder het maatschappelijk meer aanvaardbaar dat op dergelijke feestdagen geluid wordt gemaakt. De temperatuur op Koninginnedag is volgens verweerder in het algemeen niet zodanig hoog dat het erg bezwaarlijk is om ramen gesloten te houden.

Bij de beoordeling van de geluidhinder vanwege de grootschalige evenementen is verweerder uitgegaan van het (house)muziekgeluid dat is gemeten tijdens de "Awakenings"houseparty in april 2003. Daarbij is ook rekening gehouden met de aard van het geluid.

2.7.2. Ingevolge voorschrift E-4 mag het langtijdgemiddeld beoordelingsniveau (L_{Ar},L_T) veroorzaakt door de in de inrichting aanwezige toestellen, werktuigen en installaties en door de in de inrichting verrichte werkzaamheden en/of activiteiten ter plaatse van beoordelingspunt 4 (Scheepsbouwweg 1) niet meer bedragen dan:

- 45 dB(A) tussen 07.00 en 19.00 uur;
- 45 dB(A) tussen 19.00 en 23.00 uur;
- 30 dB(A) tussen 23.00 en 07.00 uur.

Ingevolge voorschrift E-5, voor zover hier van belang, mag het maximale A-gewogen geluidniveau (L_{Amax}), gemeten in de meterstand "Fast", die een gevolg is van de in de inrichting aanwezige toestellen, werktuigen en installaties en door de in de inrichting verrichte werkzaamheden en/of activiteiten, niet hoger liggen dan 15 dB(A) boven de in het voorschrift E-4 vastgelegde grenswaarden van het langtijdgemiddeld beoordelingsniveau (L_{Ar},L_T).

2.7.3. Ingevolge voorschrift E-6 mag de incidentele activiteit, grootschalig (live)muziekevenement en/of dance-event, maximaal 12 keer per jaar plaatsvinden. Het langtijdgemiddeld beoordelingsniveau (L_{Ar},L_T) veroorzaakt door de in de inrichting aanwezige toestellen, werktuigen en installaties en door de in de inrichting verrichte werkzaamheden en/of activiteiten mag in een dergelijk geval ter plaatse van beoordelingspunt 4 (Scheepsbouwweg 1) niet meer bedragen dan 59 dB(A) in de dag-, avond- en nachtperiode. Van die 12 keer per jaar mag maximaal 8 keer per jaar tot uiterlijk 01.00 uur worden afgeweken van de geluidgrenswaarden uit de voorschriften E-4 en E-5. Maximaal 4 keer per jaar mag tot uiterlijk 07.00 uur worden afgeweken van de geluidgrenswaarden uit voorschrift E-4 en E-5.

Ingevolge voorschrift E-7 is in afwijking van voorschrift E-6 het maximale A-gewogen geluidniveau (L_{Amax}), gemeten in de meterstand "Fast", veroorzaakt door de in de inrichting aanwezige toestellen en installaties en de in de inrichting verrichte activiteiten tijdens de afwijking van de representatieve bedrijfssituatie als bedoeld in voorschrift E-6 op de gevel van de meest belaste woning (Scheepsbouwweg 1, beoordelingspunt 4) maximaal 60 dB(A), in de dag-, avond- en nachtperiode.

Ingevolge voorschrift E-10, voor zover hier van belang, moet tijdens de evenementen als bedoeld in voorschrift E-6 (incidentele bedrijfssituatie) een door de vergunninghoudster aangewezen ter zake kundig persoon (geluidtechnicus) ervoor zorgen dat afhankelijk van het soort evenement aan de grenswaarden uit voorschrift E-6 wordt voldaan. Hiervoor dient de geluidtechnicus het geluidniveau binnen de hal op maximaal L_{Aeq} 100 dB(A) af te regelen en te bewaken.

Ingevolge voorschrift E-12 geldt voor de twaalf evenementen in voorschrift E-6:

- a. acht evenementen eindigen om uiterlijk 01.00 uur;
- b. vier evenementen eindigen om uiterlijk 07.00 uur.

Twee van de onder b genoemde evenementen zijn bedoeld voor de viering van Koninginnedag of oudejaarsavond.

2.7.4. De Afdeling stelt vast dat de inrichting buiten het krachtens de Wet geluidhinder gezoneerde industrieterrein "Cornelis Douwes" ligt, zodat uit de Wet geluidhinder geen grenswaarden voortvloeien die verweerder bij de beslissing op de aanvraag in acht had dienen te nemen.

Zoals in het vorenstaande reeds is vermeld, heeft verweerder bij het opstellen van de geluidgrenswaarden de Handreiking tot uitgangspunt genomen. De systematiek van de Handreiking gaat uit van het stellen van grenswaarden ter hoogte van de gevel van omliggende geluidgevoelige objecten. Derhalve wordt bij de beoordeling van geluidhinder uitgegaan van de geluidimmissie op de gevel. Met het verschil in binnenniveau tussen het geopend en het gesloten houden van ramen wordt dan ook geen rekening gehouden. Voorts wordt in de Handreiking geen rekening gehouden met verschillen in waardering van het geluidimmissieniveau door bijvoorbeeld het werken in nachtdiensten.

In hoofdstuk 4 van de Handreiking wordt aanbevolen om bij de vergunningverlening voor nieuwe inrichtingen te toetsen aan de richtwaarden voor woonomgevingen. Overschrijding van deze richtwaarden kan toelaatbaar zijn op grond van een bestuurlijk afwegingsproces. Hieruit volgt dat verweerder de grenswaarden zonder meer heeft mogen afstemmen op de richtwaarden, zodat de Afdeling niet toekomt aan de vraag of de indicatieve metingen van het referentieniveau van het omgevingsgeluid op een juiste wijze heeft plaatsgevonden. De aansluiting van verweerder bij de richtwaarden voor een woonwijk in de stad, komt de Afdeling, gelet op de situering van de inrichting, niet onjuist voor. Nu de in voorschrift E-4 met betrekking tot het langtijdgemiddeld beoordelingsniveau gestelde geluidgrenswaarden lager zijn dan genoemde richtwaarden, heeft verweerder zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat dit voorschrift toereikend is.

Wat de in voorschrift E-5 gestelde grenswaarden voor het maximale geluidniveau betreft, overweegt de Afdeling dat deze niet hoger zijn dan de volgens de Handreiking aanvaardbaar geachte waarden van 70, 65 en 60 dB(A) in respectievelijk de dag-, avond- en nachtperiode, zodat verweerder deze grenswaarden in redelijkheid toereikend heeft kunnen achten.

2.7.5. Ten aanzien van het bezwaar van appellanten tegen de vergunde grootschalige evenementen, overweegt de Afdeling als volgt.

In het bestreden besluit is gesteld dat de representatieve bedrijfssituatie de meest voorkomende situatie is en ziet op het in werking zijn van toestellen en installaties tijdens de meerdaagse markten, tentoonstellingen, kleinschalige bedrijfsfeesten binnen de Docklandshal en de theatervoorstellingen en podiumkunsten binnen de NDSM-loods.

Als incidenteel optredende bedrijfssituaties (maximaal 12 keer per jaar) worden (grote) evenementen in de Docklandshal aangemerkt, waarbij een aanzienlijk hogere muziekgeluidemissie plaatsvindt dan in de overige bedrijfssituaties. Het betreft hier, zo is gesteld, grote dance-events en andere qua geluidemissie vergelijkbare openbare evenementen en (grote) besloten bedrijfsfeesten. Verweerder heeft voor deze bedrijfssituaties onder meer de voorschriften E-6 en E-7 aan de vergunning verbonden, waarbij hij aansluiting heeft gezocht bij de in paragraaf 5.3 van de Handreiking neergelegde ontheffingsregeling, het zogenoemde 12 dagen-criterium. Op grond van dit criterium kan ontheffing worden verleend om maximaal 12 maal per jaar (uitgangspunt is dat het per keer steeds gaat om één, aaneengesloten, periode van maximaal een etmaal) activiteiten uit te voeren die meer geluid veroorzaken dan de geluidgrenzen voor de representatieve bedrijfssituatie.

Het houden van deze evenementen is echter niet zonder meer aanvaardbaar. Het bevoegd gezag dient in een geval als dit een deugdelijke afweging te verrichten van de belangen van vergunningaanvrager en omwonenden en te onderzoeken in hoeverre de hinder kan worden beperkt. Het bevoegd gezag dient onder meer na te gaan of het organiseren van activiteiten met de genoemde geluidemissie uit bedrijfseconomisch oogpunt noodzakelijk is.

2.7.6. De Afdeling stelt vast dat een groot aantal omwonenden van een geluidemissie van 59 dB(A) in de dag-, avond- en nachtperiode hinder tot ernstige hinder kan ondervinden. Nu een dergelijke geluidbelasting vanwege het plaatsvinden van grootschalige evenementen 12 keer per jaar kan voorkomen, mag van vergunninghoudster wat het treffen van maatregelen ter beperking van geluidhinder betreft meer worden geëist dan van een drijver van een inrichting waar minder geluidbelasting optreedt dan wel met een lagere frequentie of gedurende een kortere periode.

Uit de stukken en het verhandelde ter zitting is de Afdeling niet aannemelijk gemaakt dat het houden van de vergunde twaalf grootschalige evenementen per jaar nodig is om de inrichting rendabel te kunnen exploiteren.

Voorts heeft verweerder onvoldoende inzichtelijk gemaakt waarom isoleren van de Docklandshal niet in redelijkheid van vergunninghoudster zou kunnen worden gevegd. Gelet op de ingrijpendheid van deze maatregel heeft verweerder terecht gesteld dat hij de grondslag van de aanvraag zou hebben verlaten, indien hij de verplichting tot het isoleren van de Docklandshal in afwijking van de aanvraag als voorschrift aan de vergunning had verbonden. Echter indien een gevraagde vergunning onaanvaardbare gevolgen voor het milieu zal hebben die door het stellen van voorschriften in onvoldoende mate kunnen worden beperkt, dan dient het bevoegd gezag de gevraagde vergunning wegens strijd met de artikelen 8.10 en 8.11 van de Wet milieubeheer te weigeren.

Gezien het vorenstaande is de Afdeling van oordeel dat het bestreden besluit, voor zover dit betrekking heeft op de voorschriften E-6 en E-7, in strijd met artikel 3:46 van de Algemene wet bestuursrecht niet berust op een deugdelijke motivering. Vanwege de onlosmakelijke

samenhang geldt dit oordeel ook ten aanzien van de voorschriften E-9 tot en met E-13.

2.8. De overige gronden behoeven hierom geen bespreking meer.

2.9. Het beroep is gegrond. Het bestreden besluit komt, voor zover het de voorschriften E-6, E-7, E-9 tot en met E-13 betreft, voor vernietiging in aanmerking.

2.10. Verweerder dient op na 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 dagelijks bestuur van het Stadsdeel Amsterdam-Noord van 11 januari 2006, kenmerk N01/1400 DMB 2005, voor zover het de voorschriften E-6, E-7, E-9 tot en met E-13 betreft;

III. veroordeelt het dagelijks bestuur van het Stadsdeel Amsterdam-Noord tot vergoeding van bij appellanten in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 42,54 (zegge: tweeënveertig euro en vierenvijftig cent); het dient door de gemeente Amsterdam aan appellanten onder vermelding van het zaaknummer te worden betaald;

IV. gelast dat de gemeente Amsterdam aan appellanten het door hen voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 138,00 (zegge: honderdachtendertig euro) vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. J.H. van Kreveld, Voorzitter, en mr. J.R. Schaafsma en mr. W. Sorgdrager, Leden, in tegenwoordigheid van J. Heijerman, ambtenaar van Staat.

w.g. Van Kreveld w.g. Heijerman

Voorzitter ambtenaar van Staat

Uitgesproken in het openbaar op 28 februari 2007