

Streep door Scheepswerf Reimerswaal

AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK
VAN DE RAAD VAN STATE

20 DECEMBER 2017
ECLI:NL:RVS:2017:3495

UITSPRAAK BESTEMMINGSPLAN
"LOSVAL" EN BESTEMMINGSPLAN
"LOSVAL KAPELLE" EN BESLUIT TOT
VASTSTELLING HOGERE WAARDEN

Ondanks dat ik al enige tijd redacteur ben van Geluid, is dit mijn eerste annotatie voor deze rubriek. Ik heb de eer om in de voetsporen te treden van (inmiddels) oud-redactielid Frans Houtkamp die lange tijd aan dit mooie tijdschrift verbonden is geweest en een groot aantal annotaties voor deze rubriek heeft verzorgd. Vaak met een kwinkslag en nooit zonder een duidelijke mening. Dat typeert ook de mens Frans Houtkamp. Ik wil hem op deze plaats dan ook mede namens de redactie hartelijk bedanken voor al zijn commentaren. In één van zijn laatste annotaties het afgelopen jaar (zie Geluid 2017/1) heeft hij - als technéut - het verschil tussen technéuten en juristen geduid en gewaarschuwd voor juristen die 'alles van stal halen waardoor er een taai stuk tekst ontstaat'. Ik voel me als jurist hierdoor niet alleen aangesproken, maar bovenal uitgedaagd om u lezers de komende tijd boeiende commentaren voor te schotelen bij voor velen vaak wat taaie rechtspraak over geluid.

INLEIDING

In de uitspraak van eind december draait het om de geluidhinder van een scheepswerf. Als ik de berichten in de Zeeuwse media mag geloven, dan ondervinden omwonenden al een groot aantal jaren geluidoverlast van de scheepswerf, doordat deze steeds verder uitdijde en uiteindelijk uit zijn jasje is gegroeid volgens omwonenden. Deze scheepswerf ligt samen met enkele andere bedrijven op een (van rechtswege) gezoneerd industrieterrein dat op de grens van de gemeente Reimerswaal en Kapelle ligt. Dat maakt de zaak er niet eenvoudiger op, zoals blijkt bij lezing van de (lange) uitspraak. Het is mede om die reden dat de uitspraak hier niet integraal is opgenomen. Ik zal me daarom beperken tot het bespreken van enkele zaken die de uitspraak interessant maken voor de praktijk. Maar eerst een korte schets van wat er aan de hand was.

CASUS

De gemeenten maken de bedrijfsactiviteiten van de scheepswerf voor het eerst planologisch mogelijk, hoewel deze daar al lange tijd is gevestigd. Daarnaast wordt

niet alleen de geluidzone voor het eerst in een bestemmingsplan vastgelegd, maar wordt deze tegelijk ook vergroot ten opzichte van de eerder van rechtswege geldende geluidzone, om het bedrijf zo de benodigde (geluid-)ruimte te geven. Daarvoor zijn verschillende bestemmingsplannen gewijzigd en hogere waarden op grond van de Wet geluidhinder (Wgh) vastgesteld. Het gaat hierbij in totaal om veertien besluiten die beide gemeentebesturen hebben genomen om dit alles mogelijk te maken. Tijdens de zitting bij de Raad van State zou zijn gesproken van een 'besluitenchaos'. Een drietal omwonenden verzet zich tegen dit alles. Dat is geen sinecure, gezien de aard en de wijze van besluitvorming. Zij zijn het er niet mee eens dat de scheepswerf (nog) meer activiteiten mag gaan uitvoeren, onder andere in de avond en nacht en willen dat er eindelijk paal en perk wordt gesteld aan de geluidoverlast. De Raad van State stelt de bewoners in het gelijk en zet het mes in acht van de veertien besluiten die de scheepswerf (voor het eerst) na lange tijd mogelijk moesten maken, ondanks dat sinds kort een groot deel van de scheepswerf is verplaatst naar Vlissingen. De andere besluiten blijven in stand vanwege een niet-ontvankelijk of ongegrond beroep. Opmerkelijk is tevens dat de Raad van State de gemeentebesturen een duidelijke opdracht mee geeft hoe de situatie te repareren om een nieuwe chaos van besluiten te voorkomen.

Ik zal kort aandacht besteden aan de wijze waarop een geluidzone in een bestemmingsplan moet worden opgenomen, de vereiste belangenafweging bij het toestaan van hogere waarden en hinder ten gevolge van laagfrequent geluid.

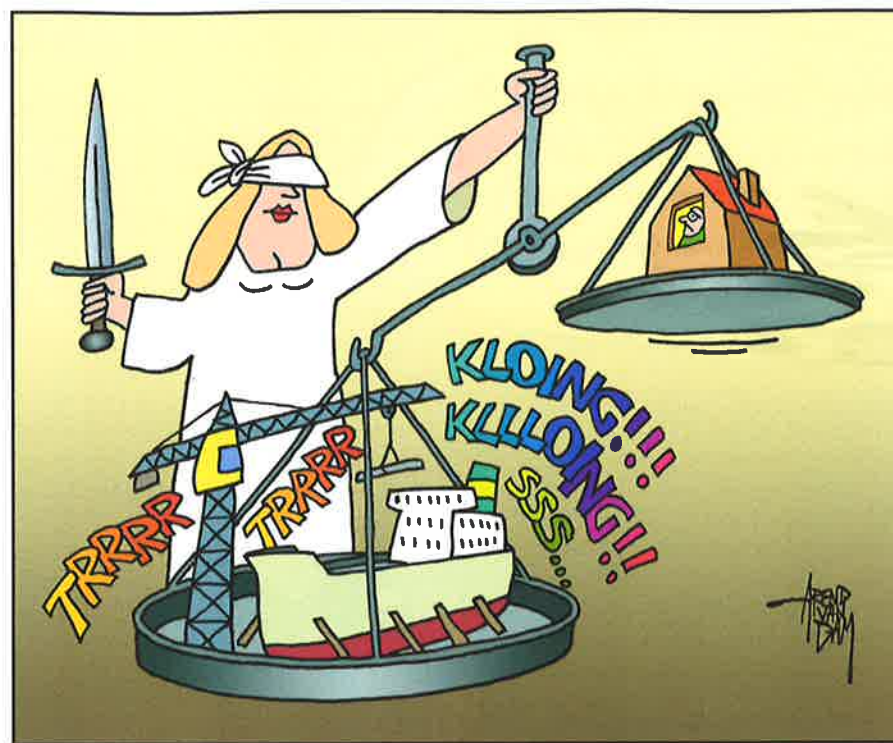
GELUIDZONE IN ÉÉN BESTEMMINGSPLAN

De scheepswerf ligt op het industrieterrein Aan de Kaai, een gezoneerd industrieterrein in de zin van artikel 40 Wgh. Voor het industrieterrein gold op grond van artikel 59 lid 1 van de Wgh sinds 1 juli 1993 reeds van rechtswege een geluidzone. De gemeenten hebben op basis van de toegestane bedrijfsactiviteiten de bijbehorende geluidzone vastgelegd. Daarbij zijn (gedeelten van) de geluidzone in een aantal verschillende bestemmingsplannen opgenomen. Dit leidt in dit geval tot problemen doordat, mede als gevolg van de wijze van besluitvorming waarbij tussentijds herstelbesluiten zijn genomen waarin fouten zijn hersteld, de grens van de geluidzone in de verbeelding van het bestemmingsplan 'Buitengebied 2016' kennelijk onjuist is weergegeven. Voor de wijze waarop dit is ontstaan verwijs ik naar de uitleg door de Raad van State in randnummer 10.1 van de uitspraak. Het gevolg hiervan is dat de

grens van de geluidzone op grond van genoemd plan niet meer aansluit op de grens van de geluidzone in de twee aangrenzende bestemmingsplannen. Dit leidt volgens de Raad van State tot een onwenselijke en rechtsonzekere situatie. Begrijpelijk, want dit roept bijvoorbeeld vragen op welke geluidbelasting op welke plaats is toegestaan. Dat zou immers kunnen betekenen dat bij de ene woning op grond van het ene plan een hogere of lagere geluidbelasting is toegestaan dan bij de naburige woning waarvoor een ander plan geldt. Het verdient daarom de voorkeur om (gedeelten van) een geluidzone niet vast te leggen in meerdere bestemmingsplannen door deze op te knippen maar deze op te nemen in één overkoepelend (paraplu-)bestemmingsplan. Dit blijkt ook uit de (rechts-)gevolgen die het niet in stand laten van een gedeelte van de geluidzone voor zover dat is opgenomen in genoemd bestemmingsplan en voor de ter plaatse van de woningen van de klagende bewoners geldende geluidbelasting doordat als gevolg van de vernietiging van de (nieuwe) geluidzone weer moet worden teruggevallen op de in 1993 van rechtswege ontstane geluidzone. Al met al nogal ongelukkig. Mede om die reden 'adviseert' de Raad van State dat het uit een oogpunt van kenbaarheid van het geldende planologische regime de voorkeur verdient als het gezoneerde industrieterrein en de bijbehorende geluidzone niet opnieuw wordt geregeld in vijf afzonderlijke bestemmingsplannen, maar dat beide gemeenteraden daarvoor slechts één bestemmingsplan zouden vaststellen, hoewel dit dus verder gaat dan louter voor reparatie van de geconstateerde fout bij de vaststelling van de geluidzone nodig is. Andere gemeenten kunnen hiermee eveneens hun voordeel doen.

BELANGENAFWEGING

Voorts hebben de bewoners aangevoerd dat onvoldoende rekening is gehouden met hun belangen vanwege de (langdurige) geluidoverlast van de scheepswerf waardoor een aanvaardbaar woon- en leefklimaat bij hun woning niet is gewaarborgd. Dit is het toetsingscriterium voor gemeenten bij de vaststelling van een bestemmingsplan. In dit geval hebben de gemeenten meer geluidruimte toegestaan vanwege de wens van de scheepswerf om aan 4 schepen tegelijk reparaties te kunnen verrichten. Tevens zijn bedrijfsactiviteiten zonder beperking van de werktijden in de avond- en nachtperiode toegestaan. Aangezien met de extra geluidbelasting niet kan worden voldaan aan de geluidzone zoals die sinds 1 juli 1993 van rechtswege geldt, maar wel kan worden voldaan aan de hoogst toelaatbare geluidbelasting van 55 dB(A) op grond van de Wgh, is de geluidzone vergroot en een



belangenafweging

besluit inzake hogere geluidswaarden genomen waarbij de geluidbelasting op de woning van bewoners toeneemt tot 53 dB(A) hetgeen een verslechtering betekent van zijn of haar woon- en leefklimaat. Hier lijkt weinig aandacht voor terwijl de bedrijfseconomische wensen de overhand hebben in de besluitvorming. Dat is niet uniek en doet zich in de praktijk veelvuldig voor. Dit kan weliswaar gerechtvaardigd zijn maar dat moet dan wel zijn gebaseerd op een zorgvuldige belangenafweging. Dat was hier echter niet het geval.

Geluidnormen WgH

In de eerste plaats is het standpunt dat aan de normen van de Wgh kan worden voldaan niet bepalend volgens de Raad van State. Bij de vaststelling van een bestemmingsplan is steeds een afweging nodig tussen de belangen van de scheepswerf bij een vergroting van een geluidzone en de belangen van de omwonenden bij een aanvaardbaar woon- en leefklimaat. Anders zou dit immers kunnen betekenen dat tamelijk eenvoudig kan worden besloten tot een grotere geluidzone en de vaststelling van hogere waarden. Zo werkt het dus niet, aldus de Raad van State. Het motto 'u roept, wij draaien', dat nogal eens wordt toegepast, gaat dus niet op bij het toestaan van meer bedrijvigheid en extra geluid(hinder).

Bestaande geluidoverlast

Bij de beoordeling van de situatie betreft de Raad van State dat het bevoegd gezag bekend is met de geluidoverlast die de om-

wonenden ervaren en een langdurig handhavingstraject met betrekking tot de milieuvergunning van de scheepswerf en dit traject voor de betrokken partijen kennelijk tot op heden niet bevredigend is verlopen. De gemeenten zijn dus nadrukkelijk bekend met de geluidproblematiek ter plaatse, maar besluiten niettemin tot een verslechtering van het woon- en leefklimaat door een vergroting van de geluidzone toe te staan en het vaststellen van een hogere gemiddelde etmaalwaarde, waardoor de geluidbelasting op sommige momenten nog hoger kan zijn, aldus de Raad van State.

Noodzaak uitbreiding

Volgens de Raad van State is niet inzichtelijk gemaakt waarom het voor de scheepswerf noodzakelijk is dat aan 4 in plaats van 3 schepen gelijktijdig reparaties kunnen worden verricht. Ook is niet aangegeven waarom het nodig is dat deze werkzaamheden op elke dag van de week alsmede dag en nacht moeten kunnen worden uitgevoerd. Volgens de Raad van State is van een afweging tussen de bedrijfseconomische belangen van de scheepswerf en de belangen van de bewoners geen blijk gegeven. Ook is niet duidelijk gemotiveerd waarom geen verdergaande beperkingen, zoals ten aanzien van dagen of werktijden, kunnen worden opgelegd, mede vanwege de intensiteit van het geluid van de bedrijfs-activiteiten van de scheepswerf. Ook het verweer dat een beperking van de werkzaamheden in de avond en nacht niet mogelijk zouden zijn omdat daarvoor een vergunning zou zijn verleend slaagt niet, aangezien dit niet het

geval blijkt te zijn. Het plan is om die reden onzorgvuldig voorbereid en kan om die reden niet in stand blijven. De gemeenten zijn te gemakzuchtig geweest en hebben zich teveel laten leiden door de bedrijfseconomische wensen van de scheepswerf en daarbij te weinig oog gehad voor de belangen van de omwonenden. Daarbij zal een rol hebben gespeeld dat de scheepswerf al lange tijd ter plaatse was gevestigd en de gemeenten geen bevoegd gezag zijn voor de vergunningverlening en daardoor te weinig zicht hebben op de exacte bedrijfsactiviteiten en de geluidemissie die daarvan het gevolg is. Daar kunnen zij zich echter niet achter verschuilen. Het is aan het bevoegd gezag in het kader van de vaststelling van een bestemmingsplan een belangenafweging te maken en in een geval als dit waarbij tevens een geluidzone wordt vastgesteld, te beoordelen of een goed woon- en leefklimaat kan worden gewaarborgd.

De gemeente Reimerswaal en Kapelle moeten die belangenafweging alsnog uitvoeren. De Raad van State geeft de gemeentebesturen echter nadrukkelijk in overweging om te bezien of het uit ruimtelijk oogpunt (nog) wenselijk is het gebruik van de gronden als scheepswerf opnieuw mogelijk te maken, gezien de verplaatsing van een groot gedeelte van de scheepswerf naar Vlissingen. In het geval dat de scheepswerf in nieuw vast te stellen plannen opnieuw positief wordt bestemd, moet een inperking van de activiteiten of bedrijfstijden van de scheepswerf met het oog op de belangen van de omwonenden alsnog noodzakelijk wordt geacht, dient dit te worden gewaarborgd in planregels en kan niet worden volstaan met een verwijzing naar de voorschriften van de milieuvergunning van de Scheepswerf uit 2003. De Raad van State ziet daartoe aanleiding omdat een positieve bestemming van de gronden als scheepswerf het immers mogelijk maken dat een andere scheepswerf dan Scheepswerf Reimerswaal ter plaatse bedrijfsactiviteiten ontplooit, die niet is gehouden aan die milieuvergunning.

LAAGFREQUENT GELUID

Ten slotte klagen de omwonenden over hinder van laagfrequent geluid afkomstig van scheepsmotoren en aggregaten die stroom opwekken. Volgens de omwonenden draaien deze dag en nacht. Dit type geluid kan als zeer hinderlijk worden ervaren. Onduidelijk is of het laagfrequent geluid, voor zover daarvan al sprake is, wordt veroorzaakt door scheepsmotoren of aggregaten. Bij de gemeenten bestaat de indruk dat dit afkomstig is van passerende schepen, wegverkeer of het spoor. In de uitspraak zijn hier uitvoerige beschouwingen aan gewijd. Ook de StAB, de technisch ad-



visieur van de Raad van State, heeft zich uitgebreid over deze kwestie gebogen. Uit nader onderzoek is gebleken dat in ieder geval een deel van het laagfrequent geluid afkomstig is van scheepsmotoren.

Omwonenden stellen dat laagfrequent geluid tevens wordt veroorzaakt door het gebruik van mobiele aggregaten (aan de wal) voor de hotelfunctie op de schepen in verband met het verblijf van personeel aan boord van de afgemeerde schepen. Uit nadere metingen is echter gebleken dat de mobiele aggregaten niet verantwoordelijk zijn voor het laagfrequent geluid in de omgeving van de scheepswerf, zodat de planvoorschriften - hoewel als gevolg van de gebruikte terminologie onduidelijk - niet hoefden te worden aangepast omdat het gebruik van mobiele aggregaten ten onrechte zou zijn toegestaan in de planregels.

Scheepsmotoren

Niet in geschil is dat scheepsmotoren laagfrequent geluid produceren aangemerkt als oorzaak van objectiveerbare hinder en moet worden aangemerkt als oorzaak van objectiveerbare hinder. De Raad van State verwijst daarvoor naar een eerdere uitspraak van 13 december 2006 (www.rechtspraak.nl: ECLI:NL:RVS:2006:AZ4285).

Proefdraaien

Voor zover het laagfrequent geluid samenhangt met het proefdraaien en warmdraaien van scheepsmotoren als onderdeel van de bedrijfsactiviteiten van de scheepswerf, acht de Raad van State dit aanvaard-

baar en niet (te) hinderlijk vanwege de beperkte tijdsduur. Een deel van het laagfrequent geluid zou samenhangen met het gebruik van de scheepsmotoren ten behoeve van de opwekking van stroom voor de hotelfunctie van de afgemeerde schepen. Uit onderzoeken blijkt op zichzelf van laagfrequent geluid. Dat is dan ook niet in geschil, volgens de Raad van State. Er zijn echter geen aanknopingspunten om aan te nemen dat de scheepsmotoren die worden gebruikt voor de voortstuwing van de schepen worden gebruikt als stroomvoorziening voor de hotelfunctie op de schepen en dus de bron zou zijn voor de hinder van laagfrequent geluid ter plaatse van de woning van één van de omwonenden die beroep hebben aangetekend. Voor de stroomvoorziening moet gebruik worden gemaakt van walkasten, dat het gebruik van scheepsmotoren uitsluit. Uit de stukken is verder niet gebleken of het laagfrequent geluid afkomstig is van hulpmotoren of vergelijkbare voorzieningen op schepen.

Stroomvoorziening

Bovendien is niet inzichtelijk gemaakt door de gemeenten of alle afgemeerde schepen beschikken over hulpmotoren voor de stroomvoorziening of dat toch gebruik moet worden gemaakt van de voortstuwingmotoren, hoewel dit niet is toegestaan. Als gevolg van de gebruikte terminologie volgt uit de planregels niet dat het gebruik van hulpmotoren aan boord van een schip - wat immers ook scheepsmotoren zijn - voor de stroom-

voorziening niet is toegestaan. Hierdoor is in de planregels niet geregeld wat de gemeentebesturen kennelijk hebben beoogd. Bovendien geven de onderzoeken geen uitsluitsel over de herkomst van het laagfrequent geluid ter plaatse van de woning, zodat de geluidrapporten onvoldoende inzicht bieden en in zoverre niet aan het bestemmingsplan ten grondslag konden worden gelegd. De Raad van State komt hiermee de bewoners tegemoet.

TOT SLOT

Kortom, het huiswerk moet over, hetgeen gezien de aanwijzingen van de Raad van State voor de te nemen herstelbesluiten nog wel wat voeten in de aarde zal hebben. Ik ben benieuwd of de gemeente Reimerswaal en Kapelle zullen vasthouden aan een scheepswerf in deze omvang op deze plaats of tot een ander inzicht komen. Voor de bewoners geldt weliswaar: de aanhouder wint, maar de vraag rijst wel of er op korte termijn voor hen iets verandert nu de gemeenten 52 weken oftewel één jaar de tijd krijgen om de gemaakte fouten te herstellen. Maar in ieder geval geldt voor de bewoners hier het spreekwoord: de eerste klap is een daalder waard.

Luurt Wildeboer

Advocaat omgevingsrecht bij CMS

WILT U GRAAG DE VOLLEDIGE UITSPRAAK LEZEN?

ZOEK OP WWW.RECHTSPRAAK.NL EN TOETS IN: ECLI:NL:RVS:2017:3495