

Uitspraak

Zaaknummer: 200400465/1
Publicatie datum: woensdag 26 januari 2005
Tegen: het college van burgemeester en wethouders van Den Haag
Proceduresoort: Eerste aanleg - meervoudig
Rechtsgebied: Kamer 1 - RO - Overige

200400465/1.

Datum uitspraak: 26 januari 2005

AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

1. [appellant sub 1], wonend te [woonplaats],
2. de vereniging "Vereniging Beheer Forepark", gevestigd te Den Haag,

en

het college van burgemeester en wethouders van Den Haag,
verweerder.

1. Procesverloop

Bij besluit van 15 december 2003, kenmerk SB2003-18520, heeft verweerder krachtens de Wet milieubeheer aan Stadion Ontwikkeling B.V. een vergunning verleend voor het oprichten en in werking hebben van een voetbalstadion met daaraan gerelateerde ruimten, op een aantal ongenummerde percelen aan de Donau, de Wolga, de Schelde, de Maas, de Tiber, de Polderweg en de Spoorlaan, kadastraal bekend gemeente Den Haag, sectie BC, nummers 3440, 3556, 3557, 3558, sectie BD, nummer 4621, sectie BE, nummer 3036 en sectie BG, nummers 460, 477 tot en met 481, 2780, 2843, 3031, 3167, 3355, 3356 en 3371. Dit besluit is op 18 december 2003 ter inzage gelegd.

Tegen dit besluit hebben appellant sub 1 bij brief van 15 januari 2004, bij de Raad van State ingekomen op dezelfde datum, en appellante sub 2 bij brief van 29 januari 2004, bij de Raad van State ingekomen op dezelfde datum, beroep ingesteld. Appellante sub 2 heeft haar beroep aangevuld bij brief van 26 februari 2004.

Bij brief van 15 april 2004 heeft verweerder een verweerschrift ingediend.

De Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke Ordening heeft een deskundigenbericht uitgebracht, gedateerd 19 oktober 2004. Partijen zijn in de gelegenheid gesteld daarop te reageren.

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

Inlichtingen bij

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 13 december 2004, waar appellant sub 1 in persoon, appellante sub 2, vertegenwoordigd door mr. S.A.P. van den Berg, advocaat te Den Haag, en verweerder, vertegenwoordigd door mr. H.J.M. Besselink, advocaat te Den Haag, ing. E. Been, ing. H.C.G.M. Bastiaansen en R.A.R. Biekman, ambtenaren van de gemeente, zijn verschenen. Voorts is vergunninghoudster, vertegenwoordigd door J.M.M. Greeve en E.C.H. Verkooien, gemachtigden, daar als partij gehoord.

2. Overwegingen

2.1. De inrichting is geprojecteerd op het bedrijventerrein Forepark, direct ten oosten van het Prins Clausplein aan de autosnelwegen A12 en de A4. Op circa 300 meter afstand van het stadion zijn enkele bedrijfswoningen gelegen; aan de zuidoostzijde van het stadion bevindt zich op een afstand van 300 meter een woonwijk.

2.2. Ingevolge artikel 20.6, tweede lid, van de Wet milieubeheer kan tegen een besluit als het onderhavige beroep worden ingesteld door:

- a. degenen die bedenkingen hebben ingebracht tegen het ontwerp van het besluit;
- b. de adviseurs die gebruik hebben gemaakt van de gelegenheid advies uit te brengen over het ontwerp van het besluit;
- c. degenen die bedenkingen hebben tegen wijzigingen die bij het nemen van het besluit ten opzichte van het ontwerp daarvan zijn aangebracht;
- d. belanghebbenden aan wie redelijkerwijs niet kan worden verweten geen bedenkingen te hebben ingebracht tegen het ontwerp van het besluit.

Appellante sub 2 heeft de gronden inzake de aan de vergunning verbonden voorschriften 4.1 en 4.2, de aard en omvang van afvalstoffen en de handhaving van de aan de vergunning verbonden voorschriften niet als bedenkingen tegen het ontwerp van het besluit ingebracht. Verder is het bepaalde onder b en c hier niet van toepassing. Niet is gebleken van omstandigheden op grond waarvan appellante sub 2 redelijkerwijs niet kan worden verweten op deze punten geen bedenkingen te hebben ingebracht tegen het ontwerp van het besluit. Uit het vorenstaande volgt dat het beroep van appellante sub 2 in zoverre niet-ontvankelijk is.

Anders dan verweerder stelt vinden de gronden van appellante sub 2 inzake de bezetting van het stadion in relatie tot het aantal parkeerplaatsen, de toename van het aantal auto's en de zuidwestenwind in verband met de luchtkwaliteit en de schadelijke gevolgen voor het milieu van het verkeer van en naar de inrichting wel hun grondslag in de bedenkingen waarin immers is aangevoerd dat appellante sub 2 vreest voor een verslechtering van de luchtkwaliteit en het aantal parkeerplaatsen volgens haar te laag is ingeschat. Het beroep van appellante sub 2 is daarom in zoverre ontvankelijk.

Anders dan verweerder stelt vinden de gronden van appellant sub 1 inzake de ongeschiktheid van de locatie uit akoestisch oogpunt en de bestuurlijke afweging wel hun grondslag in de bedenkingen waarin immers is aangevoerd dat appellant voor geluidhinder vreest. De grond van appellant sub 1 met betrekking tot de invloed van het verkeer van en naar het stadion over de Westvlietweg en de Spoorlaan is, in tegenstelling tot hetgeen verweerder hierover opmerkt, ontvankelijk. Deze grond hangt samen met het aanvullend geluidrapport naar indirecte hinder dat pas na de terinzagelegging van het ontwerp beschikbaar was, zodat in zoverre sprake is van een situatie als bedoeld in artikel 20.6, tweede lid, onder d. Het beroep van appellant sub 1 is daarom ontvankelijk.

2.3. Appellante sub 2 betwijfelt of verweerder bevoegd was de onderhavige vergunning te verlenen. Zij is van mening dat het stadsgewest Haaglanden deze bevoegdheid niet aan verweerder heeft kunnen delegeren.

Verweerder is van mening dat het beroep op dit punt niet-ontvankelijk moet worden verklaard omdat appellante dit aspect niet als bedenking tegen het ontwerpbesluit heeft ingebracht.

De Afdeling overweegt dat de bevoegdheid om het besluit te nemen ambtshalve moet worden beoordeeld. Voor niet-ontvankelijkverklaring van dit deel van het beroep is derhalve geen plaats.

Ingevolge artikel 8.2a, eerste lid en onder a van de Wet milieubeheer is het dagelijks bestuur van een regionaal openbaar lichaam als bedoeld in de Kaderwet bestuur in verandering bevoegd te beslissen op een aanvraag om een vergunning voor een inrichting, geheel of in hoofdzaak gelegen op zijn grondgebied, ten aanzien waarvan burgemeester en wethouders ingevolge die bepalingen bevoegd zouden zijn.

Ingevolge artikel 8.2b, eerste lid, van de Wet milieubeheer kan het in artikel 8.2a genoemde regionaal openbaar lichaam die bevoegdheid geheel of voor bij zijn besluit aan te geven categorieën van inrichtingen delegeren aan burgemeester en wethouders van in het gebied van het regionaal openbaar lichaam gelegen gemeenten, indien zij daarmee instemmen. Het stadsgewest Haaglanden is een regionaal openbaar lichaam als bedoeld in de Kaderwet bestuur in verandering. Bij besluit van 1 maart 1995 heeft het dagelijks bestuur van het stadsgewest Haaglanden de bevoegdheid om een vergunning als de onderhavige te verlenen gedelegeerd aan burgemeester en wethouders van de in het gebied van het stadsgewest gelegen gemeenten. Uit het voorgaande volgt dat verweerder bevoegd is te beslissen op een vergunningaanvraag ten aanzien van deze inrichting. Het beroep treft in zoverre geen doel.

2.4. Appellant sub 1 is van mening dat de vergunning niet verleend had mogen worden, daar de aanvraag volgens hem onvoldoende gegevens bevat over de geluidhinder vanwege het verkeer van en naar de inrichting. Het aanvullend geluidrapport van DGMR van 17 november 2003 dat hierop betrekking heeft is ten onrechte pas na de terinzagelegging van het ontwerpbesluit opgesteld, aldus appellant. Hetgeen appellant sub 1 heeft aangevoerd leidt niet tot het oordeel dat verweerder zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat de aanvraag voldoende informatie bevat voor een goede beoordeling van de gevolgen voor het milieu. Hierbij neemt de Afdeling in aanmerking dat het aanvullend geluidrapport een nadere uitwerking betreft van het bij de aanvraag gevoegde akoestisch rapport van DGMR van 29 juli 2003, waarin het aspect geluidhinder vanwege het verkeer van en naar de inrichting reeds is betrokken.

2.5. Appellante sub 2 stelt dat ten onrechte geen milieueffectrapport is opgesteld.

De Afdeling stelt vast dat de inrichting valt onder een recreatieve of toeristische voorziening als bedoeld in categorie 10.1 van de bijlagen C en D van het Besluit milieueffectrapportage 1994 (hierna: het Besluit). Het Besluit verbindt de mer-plicht respectievelijk de mer-beoordelingsplicht aan de vaststelling, voorzover hier van belang, van het ruimtelijk plan dat als eerste in de aanleg van de recreatieve voorziening voorziet, terwijl het bestreden besluit betrekking heeft op de verlening van een vergunning krachtens de Wet milieubeheer. Het opstellen van een milieueffectrapport voordat een milieuvergunning wordt verleend is derhalve in dit geval geen vereiste.

2.6. 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 gevegd.

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.

2.7. Appellanten sub 1 en sub 2 betogen dat de in geding zijnde locatie niet geschikt is voor de activiteiten van de inrichting.

De Afdeling overweegt dat verweerder is gehouden op grondslag van de aanvraag te beoordelen of voor de in die aanvraag genoemde locatie vergunning kan worden verleend. Of een andere locatie meer geschikt is voor vestiging van de inrichting speelt hierbij geen rol. De beroepsgrond treft geen doel.

2.8. Appellante sub 2 voert aan dat zij lichthinder van de inrichting zal ondervinden. Zij is van mening dat verweerder hiernaar onvoldoende onderzoek heeft verricht.

Verweerder heeft bij de beoordeling van het aspect lichthinder aansluiting gezocht bij de grenswaarden voor verlichtingssterkte E (uitgedrukt in lux) en lichtsterkte I (uitgedrukt in candela), opgenomen in de 'Algemene richtlijn betreffende lichthinder deel 1, algemeen en grenswaarden voor sportverlichting' (hierna: de Richtlijn) van de Nederlandse Vereniging voor Verlichtingskunde van november 1999. In de aan de vergunning verbonden voorschriften 9.11 tot en met 9.18 zijn maatregelen ter voorkoming van lichthinder voorgeschreven. Deze hebben onder meer betrekking op de wijze waarop de in de inrichting aangebrachte verlichting moet zijn afgesteld en wanneer deze moet zijn uitgeschakeld. Voorts zijn daarin de in de Richtlijn gestelde grenswaarden overgenomen. Verweerder heeft in de gestelde grenswaarden onderscheid gemaakt tussen de bescherming voor de woningen in de omgeving en het bedrijventerrein. Bij de aanvraag is een onderzoek naar de mate van lichthinder gevoegd; dit onderzoek is in een later stadium aangevuld. Uit dit onderzoek is gebleken dat aan de gestelde grenswaarden kan worden voldaan. Appellante sub 2 heeft niet aannemelijk gemaakt dat dit onderzoek ontoereikend zou zijn om lichthinder vanwege het in werking zijn van de inrichting te beoordelen. Gelet op de stukken, waaronder het deskundigenbericht, is de Afdeling van oordeel dat verweerder zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat de aan de vergunning verbonden voorschriften toereikend zijn om lichthinder van de in de inrichting aangebrachte verlichting in de omgeving van de inrichting te voorkomen dan wel in voldoende mate te beperken.

2.9. Appellante sub 2 voert aan dat het aantal benodigde parkeerplaatsen is onderschat. Zij vreest daarom voor parkeeroverlast.

Vaststaat dat, gezien de aanvraag die deel uitmaakt van de vergunning, 3500 parkeerplaatsen ter beschikking moeten zijn. In het in het kader van de aanvraag opgestelde parkeerplan is aangegeven waar deze parkeerplaatsen zijn gepland. Mede gelet op het gestelde in het deskundigenbericht, acht de Afdeling het niet aannemelijk dat het aantal parkeerplaatsen te laag is. Deze beroepsgrond treft geen doel.

2.10. Appellanten sub 1 en sub 2 vrezen voor geluidhinder ten gevolge van het in werking zijn van de inrichting. Appellant sub 1 stelt dat verweerder ten onrechte geen rekening heeft gehouden met de cumulatie van verschillende geluidbronnen ter plaatse, zijnde wegverkeer, spoorwegverkeer en luchtverkeer tezamen met de geluidbelasting van de onderhavige inrichting. In dit kader voert hij aan dat verweerder de Richtlijn 2002/49/EG van het Europees Parlement en de Raad van 25 juni 2002 inzake de evaluatie en de beheersing van omgevingslawaai ten onrechte niet bij zijn besluitvorming heeft betrokken. Voorts betoogt hij dat de gestelde geluidgrenswaarde voor het langtijdgemiddeld beoordelingsniveau van 50 dB(A) niet kan worden nageleefd. Appellante sub 2 voert aan dat de gestelde piekgeluidgrenswaarden mogelijk leiden tot gehoorschade. Daarnaast richt zij zich tegen het aan de vergunning verbonden voorschrift 5.6, dat bepaalt dat binnen zes maanden moet worden aangetoond dat wordt voldaan aan de geluidvoorschriften. Zij acht deze termijn te lang.

2.10.1. Ter voorkoming dan wel voldoende beperking van geluidhinder vanwege de inrichting heeft

verweerder onder meer de voorschriften 5.1 tot en met 5.7 aan de vergunning verbonden, waarin grenswaarden voor het langtijdgemiddeld beoordelingsniveau respectievelijk het piekgeluidniveau zijn neergelegd. Het langtijdgemiddeld beoordelingsniveau vanwege de inrichting mag ter plaatse van woningen van derden en andere gebouwen met een geluidgevoelige bestemming niet meer bedragen dan 50, 45 en 40 dB(A) gedurende respectievelijk de dag-, avond- en nachtperiode. In de voorschriften 5.2 en 5.3 zijn hogere geluidgrenswaarden gesteld. Ingevolge voorschrift 5.2 is het langtijdgemiddeld beoordelingsniveau vanwege de inrichting tijdens een voetbalwedstrijd gesteld op 54 dB(A) in de dag- en de avondperiode. Ingevolge voorschrift 5.3 is het langtijdgemiddeld beoordelingsniveau vanwege de inrichting tijdens een maximale incidentele activiteit en een supportersdag eveneens gesteld op 54 dB(A) in de dag- en de avondperiode. De grenswaarden voor het piekgeluidniveau zijn gesteld op 55 dB(A) gedurende de dag- en avondperiode en 45 dB(A) in de nachtperiode.

2.10.2. Verweerder heeft bij de invulling van de beoordelingsvrijheid voor het aspect geluidhinder hoofdstuk 4 van de Handreiking industrielawaai en vergunningverlening (hierna: de Handreiking) tot uitgangspunt genomen. Verweerder heeft, wat de gestelde geluidgrenswaarden tijdens een voetbalwedstrijd, een maximale incidentele activiteit of een supportersdag betreft, aansluiting gezocht bij de in paragraaf 5.3 van de Handreiking neergelegde ontheffingsregeling, niet zijnde het zogenoemde 12 dagen criterium. De Afdeling ziet geen aanleiding voor het oordeel dat verweerder dit beoordelingskader niet heeft mogen hanteren. De Afdeling merkt daarbij op dat de implementatietermijn van de door appellant sub 1 genoemde richtlijn, daargelaten of deze van toepassing is op de inrichting, ten tijde van het nemen van het bestreden besluit nog niet was verstreken.

In hoofdstuk 4 van de Handreiking is voor nieuwe inrichtingen zoals de inrichting in kwestie, voorzover hier van belang, vermeld dat wordt getoetst aan de richtwaarden van tabel 4 en dat overschrijding van deze richtwaarden toelaatbaar kan worden geacht op grond van een bestuurlijk afwegingsproces, waarbij het bestaande referentieniveau van het omgevingsgeluid een belangrijke rol speelt. Als maximumniveau geldt een etmaalwaarde van 50 dB(A) op de gevel van de dichtstbijzijnde woningen of het referentieniveau.

Volgens paragraaf 5.3 van de Handreiking kan voor regelmatige afwijkingen van de representatieve bedrijfssituatie, waarbij in principe wordt uitgegaan van een frequentie van maximaal circa een dag-, avond- of nachtperiode per week, na een bestuurlijk afwegingsproces een hogere grenswaarde worden gesteld.

2.10.3. Niet in geschil is dat de inrichting is gelegen in een omgeving die akoestisch vergelijkbaar is met een woonwijk in de stad, waarvoor in de Handreiking richtwaarden van 50, 45 en 40 dB(A) in de dag-, avond- en nachtperiode worden aanbevolen. De in de voorschriften 5.2 en 5.3 opgenomen grenswaarden voor het langtijdgemiddeld beoordelingsniveau liggen boven deze richtwaarden en boven het door verweerder vastgestelde referentieniveau van het omgevingsgeluid, zijnde 50 dB(A). Verweerder acht dit toelaatbaar op grond van een bestuurlijke afweging als bedoeld in paragraaf 5.3 van de Handreiking. Blijkens de stukken worden deze richtwaarden maximaal 34 maal per jaar overschreden, waarvan maximaal 22 keer in de avondperiode, met een gemiddelde frequentie van één dag- en/of avondperiode per week. Per jaar vinden maximaal 28 voetbalwedstrijden, 5 maximale incidentele activiteiten en 1 supportersdag binnen de inrichting plaats. Onder maximale incidentele activiteiten worden blijkens de aanvraag niet-commerciële publieksevenementen verstaan die van belang zijn voor het maatschappelijk en cultureel functioneren van de stad, zoals bijvoorbeeld voorlichtingsbijeenkomsten en bijeenkomsten van maatschappelijke organisaties. Verweerder stelt dat de voetbalwedstrijden, maximale incidentele activiteiten en supportersdagen geen deel uitmaken van de representatieve bedrijfssituatie, omdat dit soort activiteiten slechts gedurende een beperkt aantal dagen per jaar plaatsvindt en veelal ook nog gedurende een beperkt deel van de dag, terwijl de inrichting continu in werking is. Verweerder acht het daarom toelaatbaar dat voor deze activiteiten niet de gangbare normstelling geldt. Verder heeft hij in aanmerking genomen dat de belaste woningen in de nabijheid van de A12 zijn gelegen en dat omwonenden tevoren op de hoogte moeten worden gesteld van onder meer de datum, het tijdstip en de tijdsduur van een voetbalwedstrijd, maximale incidentele activiteit of supportersdag. Daarnaast is hij van mening dat het stadion een bijdrage kan leveren aan het maatschappelijk, cultureel of religieus functioneren van de

gemeenschap.

2.10.4. Ten aanzien van voorschrift 5.3, waarin een ontheffingsregeling is opgenomen voor de maximale incidentele activiteiten en de supportersdag overweegt de Afdeling dat verweerder zich met de door hem gemaakte bestuurlijke afweging in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat voor deze beperkt voorkomende activiteiten hogere geluidgrenswaarden kunnen worden gesteld.

De Afdeling overweegt dat, anders dan verweerder kennelijk meent, de omstandigheid dat de voetbalwedstrijden over het gehele jaar genomen relatief weinig voorkomen, niet zonder meer betekent dat die activiteiten niet behoren tot de representatieve bedrijfssituatie van de inrichting. Ook activiteiten die minder vaak voorkomen kunnen in bepaalde gevallen op grond van hun aard toch deel uitmaken van de representatieve bedrijfssituatie. Gelet op de aard van de inrichting, een voetbalstadion, kan niet worden geoordeeld dat de voetbalwedstrijden niet representatief zouden zijn voor de onderhavige inrichting. Verweerder heeft deze activiteiten dan ook ten onrechte aangemerkt als regelmatige afwijkingen van de representatieve bedrijfssituatie. Nu de voetbalwedstrijden behoren tot de representatieve bedrijfssituatie, had verweerder in zoverre niet bij de in paragraaf 5.3 van de Handreiking opgenomen ontheffingsregeling kunnen aansluiten, maar had hij deze activiteiten moeten beoordelen op dezelfde wijze als de overige representatieve bedrijfsactiviteiten. Nu verweerder dit heeft nagelaten moet worden geoordeeld dat het bestreden besluit, wat voorschrift 5.2 betreft, in strijd met artikel 3:46 van de Algemene wet bestuursrecht niet berust op een deugdelijke motivering.

2.10.5. De in voorschrift 5.4 gestelde geluidgrenswaarden voor het piekgeluidniveau zijn lager dan de grenswaarden die in de Handreiking als maximaal aanvaardbaar zijn aangemerkt. Verweerder heeft naar het oordeel van de Afdeling, gezien het door hem gehanteerde beoordelingskader, in redelijkheid het standpunt kunnen innemen dat deze waarden toereikend zijn ter beperking van piekgeluidhinder.

2.10.6. Ten aanzien van de in voorschrift 5.6 opgenomen termijn van zes maanden is de Afdeling van oordeel dat verweerder deze termijn terecht nodig heeft geacht om metingen te kunnen uitvoeren onder verschillende meteorologische omstandigheden, mede gelet op de frequentie van de activiteiten binnen de inrichting en de mogelijke schommeling in bezoekersaantallen.

2.10.7. Wat de feitelijke geluidbelasting vanwege de inrichting betreft is verweerder uitgegaan van een in opdracht van vergunninghoudster uitgevoerd akoestisch onderzoek door DGMR, waarvan de resultaten zijn neergelegd in een rapport van 29 juli 2003. Dit rapport is aangevuld bij brief van 1 september 2003. Op basis van de uitkomsten van dit onderzoek heeft verweerder zich op het standpunt gesteld dat aan de gestelde geluidgrenswaarden kan worden voldaan.

2.10.8. Appellant sub 1 is van mening dat verweerder zich bij het nemen van het bestreden besluit niet op het geluidrapport had mogen baseren, omdat het op bepaalde punten onvolledig en onjuist is. Hij stelt daartoe dat ten onrechte is uitgegaan van berekeningen, in plaats van van metingen van de geluidbelasting van de inrichting. Voorts voert hij aan dat ten onrechte geen rekening is gehouden met het feit dat doorgaans sprake is van een zuidwestelijke windrichting.

Blijkens de stukken is de geluidbelasting vanwege de inrichting berekend met toepassing van de Handleiding meten en rekenen industrielawaai 1999 (hierna: de Handleiding). Op grond van de Handleiding dient rekening te worden gehouden met de overheersende windrichting. Appellant heeft niet aannemelijk gemaakt dat dit niet is gebeurd. Voor het oordeel dat niet kon worden volstaan met een beoordeling van de geluidbelasting op basis van berekeningen maar uitsluitend met metingen, zoals appellant betoogt, ziet de Afdeling geen grond. De geluidbelasting van de inrichting kon op het moment van vergunningverlening slechts worden bepaald door het uitvoeren van berekeningen, aangezien de inrichting nog niet is gerealiseerd.

2.11. Appellant sub 1 vreest voorts voor geluidhinder ten gevolge van verkeersbewegingen van en naar de inrichting. Hij stelt dat de geluidbelasting ten gevolge van voornoemde verkeersbewegingen onjuist is

berekend, daar geen rekening is gehouden met separaat autoverkeer van en naar de inrichting over de Westvlietweg en de Spoorlaan. Voorts wijst hij erop dat de infrastructuur voor het verkeer van en naar de inrichting nog niet gereed is, zodat de huidige rijroutes over de genoemde wegen en door Oud-Voorburg in ogenschouw hadden moeten worden genomen. Voorts is hij van mening dat de geluidbelasting op Oud-Voorburg vanwege het verkeer van en naar de inrichting is onderschat.

Uit de stukken, waaronder het deskundigenbericht, blijkt dat een belangrijk deel van de infrastructuur reeds aanwezig is of wordt aangelegd, zodat niet aannemelijk is dat deze infrastructuur niet op tijd beschikbaar zal zijn. Uit de aanvraag blijkt dat particulier autoverkeer geen gebruik maakt van de Westvlietweg en de Spoorlaan. De autobussen van gastsupporters rijden over de Westvlietweg naar de A4 en de brommers rijden over de Westvlietweg naar Den Haag. Deze verkeersbewegingen zijn betrokken in het akoestisch onderzoek. In het aanvullend akoestisch rapport van 17 november 2003 is de geluidbelasting van overig verkeer (anders dan bussen) over de Westvlietweg alsnog berekend. Dit verkeer onderscheidt zich nabij de woningen aan het Nieuwveensepad en de Westvlietweg echter niet van het overig verkeer voor wat betreft snelheid, rij- en stopgedrag, zodat verweerder zich terecht op het standpunt heeft gesteld dat dit verkeer niet meer aan het in werking zijn van de inrichting behoeft te worden toegerekend. Blijkens het verhandelde ter zitting is evenmin sprake van verkeer over de Spoorlaan dat aan het in werking zijn van de inrichting moet worden toegerekend. Deze beroepsgrond treft geen doel.

2.12. Appellanten sub 1 en sub 2 vrezen voor een verdere toename van de luchtverontreiniging ter plaatse ten gevolge van het in werking zijn van de inrichting. Zij stellen dat verweerder de huidige luchtverontreiniging vanwege de directe nabijheid van snelwegen en het Prins Clausplein en de toename van het aantal auto's in zijn algemeenheid heeft onderschat. Appellante sub 2 voert verder aan dat verweerder ten onrechte geen rekening heeft gehouden met de overwegend zuidwestenwind in Nederland en de omstandigheid dat de verkeersafwikkeling ter plaatse moeizaam zal verlopen, hetgeen volgens haar zal leiden tot een verslechterde luchtkwaliteit.

2.12.1. Verweerder heeft ter beoordeling van de luchtkwaliteit ter plaatse van het stadion gebruik gemaakt van de "Zonekaart luchtkwaliteit langs wegen 2010" van de provincie Zuid-Holland. Hieruit heeft hij geconcludeerd dat de inrichting buiten de zone van de toelaatbare jaargemiddelde concentratie voor NO_x (stikstofdioxide) ligt en dat het niveau ter plaatse van de cornervlaggen 38 g/m³ bedraagt. Verweerder stelt dat aan de vergunning voorschriften zijn verbonden, waardoor een goede verkeersafwikkeling van het verkeer van en naar de inrichting is gewaarborgd. Hierdoor veroorzaakt dit verkeer een verwaarloosbare bijdrage aan de luchtkwaliteit, aldus verweerder. Ten aanzien van de emissie van PM₁₀ (fijn stof) is verweerder van mening dat de rijksoverheid verantwoordelijk is voor het oplossen van knelpuntsituaties.

2.12.2. Ingevolge artikel 8.8, derde lid, aanhef en onder a, van de Wet milieubeheer neemt het bevoegd gezag bij de beslissing op de aanvraag in ieder geval in acht de voor de onderdelen van het milieu, waarvoor de inrichting gevolgen kan hebben, geldende grenswaarden, voorzover de verplichting tot het in acht nemen daarvan is vastgelegd krachtens of overeenkomstig artikel 5.2.

Het Besluit luchtkwaliteit is een algemene maatregel van bestuur als bedoeld in artikel 5.1 van de Wet milieubeheer.

Ingevolge artikel 8, eerste lid, onder a en b, van het Besluit luchtkwaliteit dient voor stikstofdioxide als grenswaarde in acht te worden genomen 200 microgram per m³ als uurgemiddelde concentratie, waarbij geldt dat deze maximaal 18 maal per kalenderjaar mag worden overschreden en dient voor deze stof uiterlijk met ingang van 1 januari 2010 als grenswaarde in acht te worden genomen 40 microgram per m³ als jaargemiddelde concentratie. Voor wegen waarvan ten minste 40.000 motorvoertuigen per etmaal gebruik maken dient de grenswaarde van 200 microgram per m³ als uurgemiddelde concentratie, die maximaal 18 maal per kalenderjaar mag worden overschreden, in acht te worden genomen met ingang van 1 januari 2010. Ingevolge het derde lid van dit artikel dient tot die datum voor wegen met deze verkeersintensiteit een grenswaarde in acht te worden genomen van 290 microgram per m³ als uurgemiddelde concentratie, die maximaal 18 maal per kalenderjaar mag worden overschreden.

Voor zwevende deeltjes (PM10) gelden ingevolge artikel 13, aanhef en onder c en d, uiterlijk met ingang van 1 januari 2005 als grenswaarden 40 microgram per m³ als jaargemiddelde concentratie en 50 microgram per m³ als 24-uurgemiddelde concentratie, waarbij voor laatstgenoemde concentratie geldt dat deze maximaal 35 maal per kalenderjaar mag worden overschreden.

De in de artikelen 8 en 13 van het Besluit luchtkwaliteit opgenomen grenswaarden voor stikstofdioxide (NO₂) en zwevende deeltjes (PM10) zijn grenswaarden als bedoeld in artikel 5.2. Uit het systeem van voornoemde bepalingen volgt dat verweerder deze grenswaarden bij de beslissing op de aanvraag in acht moet nemen.

2.12.3. Uit de stukken blijkt niet in welke concentraties zwevende deeltjes (fijn stof) ten tijde van het nemen van het bestreden besluit ter plaatse reeds voorkwamen. Met betrekking tot stikstofdioxide stelt verweerder dat de concentratie ter hoogte van de cornervlaggen - en derhalve binnen de inrichting - 38 g/m³ bedraagt. De concentraties op de lokaties buiten de inrichting waarop de inrichting een bijdrage zal leveren, blijken niet uit de aan het bestreden besluit ten grondslag liggende stukken. Voorts heeft verweerder niet onderzocht of en in hoeverre de onderhavige inrichting een bijdrage zal leveren aan de jaargemiddelde en uurgemiddelde concentraties van stikstofdioxide en zwevende deeltjes. Naar het oordeel van de Afdeling valt met name vanwege de ligging van de inrichting in de nabijheid van autosnelwegen niet uit te sluiten dat de in het Besluit luchtkwaliteit opgenomen grenswaarden voor NO₂ en PM10 worden overschreden. Voorts valt, in aanmerking genomen hetgeen hierover wordt gesteld in het deskundigenbericht, niet uit te sluiten dat de inrichting gelet op het aantal verkeersbewegingen op het terrein een bijdrage levert aan voornoemde concentraties. De Afdeling is op grond van het vorenstaande van oordeel dat nader onderzoek naar voornoemde concentraties en de bijdrage van de inrichting daaraan niet had mogen ontbreken. Verweerder heeft onvoldoende aannemelijk gemaakt dat aan de in de artikelen 8 en 13 van het Besluit luchtkwaliteit gestelde grenswaarden kan worden voldaan.

Anders dan de Afdeling heeft geoordeeld in haar uitspraak van 8 september 2004, no. [200308782/1](#), is de stelling dat de verantwoordelijkheid voor de aanpak van zwevende deeltjes uitsluitend bij het Rijk ligt, onjuist. Het voorgaande volgt reeds uit hetgeen de Afdeling heeft overwogen in haar uitspraak van 22 september 2004, no. [200307780/1](#). Ook verweerder heeft in deze een verantwoordelijkheid. Bovendien neemt het feit dat voor PM10 op rijksniveau een plan van aanpak moet worden vastgesteld niet weg dat verweerder op grond van het hierboven beschreven wettelijk kader de in het Besluit luchtkwaliteit opgenomen grenswaarden bij milieuvergunningverlening in acht dient te nemen. Gelet op het vorenstaande is het bestreden besluit, wat het aspect luchtkwaliteit betreft, genomen in strijd met de bij het voorbereiden van een besluit te betrachten zorgvuldigheid en berust het voorts niet op een deugdelijke motivering, zodat het strijdt met de artikelen 3:2 en 3:46 van de Algemene wet bestuursrecht.

2.13. Appellante sub 2 voert aan dat de aan de vergunning verbonden voorschriften 10.1 en 10.2 ontoereikend zijn om de externe veiligheid te garanderen. In dit kader voert zij aan dat ten onrechte wordt verwezen naar een brandveiligheidsplan dat nog niet gereed is. Voorts ontbreekt volgens haar een calamiteitenplan.

Verweerder stelt zich op het standpunt dat de aan de vergunning verbonden voorschriften en het bij de aanvraag gevoegde veiligheidsplan toereikend zijn om de externe veiligheid in geval van calamiteiten en/of brand te waarborgen.

De voorschriften 10.1 en 10.2 hebben betrekking op de brandwerendheid van gebouwen en de aanwezigheid van voldoende blusmiddelen. In het deskundigenbericht wordt gesteld dat gezien de aard van de inrichting en de ligging daarvan niet snel een uitslaande brand te verwachten is die binnen korte tijd schade of hinder in de omgeving zal veroorzaken. Evenmin is sprake van opslag van stoffen die naar aard en hoeveelheid bij brand of explosie gevaar voor de omgeving kan veroorzaken. De grootste overlast voor de omgeving bij calamiteiten zal worden veroorzaakt door de massale evacuatie van bezoekers, aldus het deskundigenbericht. Dit aspect is echter afdoende beschreven in het veiligheidsplan. Verweerder heeft zich

naar het oordeel van de Afdeling op goede gronden op het standpunt gesteld dat eventuele overige calamiteiten ten gevolge van het in werking zijn van de inrichting liggen in de sfeer van de openbare orde, welk aspect in het kader van de onderhavige vergunning niet aan de orde kan komen. Gelet op het vorenstaande is de Afdeling van oordeel dat verweerder op goede gronden geen aanleiding heeft gezien om aanvullende voorschriften ter bescherming van de externe veiligheid aan de vergunning te verbinden, dan wel de gevraagde vergunning te weigeren.

2.14. Appellante sub 2 vreest voor bodem- en grondwaterverontreiniging ten gevolge van het in werking zijn van de inrichting. In dit kader voert zij aan dat ten onrechte geen voorziening is getroffen om het water dat via het veld in de bodem terechtkomt op te vangen.

Aan de vergunning zijn voorschriften verbonden teneinde bodem- en grondwaterverontreiniging te voorkomen dan wel zoveel mogelijk te beperken. In het deskundigenbericht wordt vermeld dat kan worden betwijfeld of behandeling van een voetbalveld met kunstmest leidt tot bodem- of grondwaterverontreiniging. Niet is gebleken dat de bevindingen in het deskundigenbericht op dit punt onjuist zijn. Voorts heeft verweerder ter zitting onweersproken gesteld dat de grasmat hoger ligt dan het omliggende terrein en het overtollige water via een drainagesysteem wordt afgevoerd, zodat het bodem- en grondwaterverontreinigingsrisico minimaal is. De Afdeling ziet geen aanleiding voor het oordeel dat verweerder zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat de aan de vergunning verbonden voorschriften toereikend zijn om bodem- en grondwaterverontreiniging te voorkomen dan wel zoveel mogelijk te beperken. Gelet hierop heeft hij naar het oordeel van de Afdeling terecht geen aanleiding gezien om aanvullende voorschriften aan de vergunning te verbinden, dan wel de gevraagde vergunning te weigeren.

2.15. Appellante sub 2 vreest voor zwerfvuilverspreiding in de omgeving. Voorts is zij van mening dat de aan de vergunning verbonden voorschriften 4.5 en 4.7 ontoereikend zijn ter bescherming van het milieu, daar volgens haar niet is gewaarborgd dat gevaarlijk afval veilig wordt opgeslagen en de frequentie van afvoer van deze stoffen te laag is.

Binnen de inrichting wordt, zo blijkt uit de aanvraag, geen gevaarlijk afval opgeslagen. Indien toch gevaarlijk afval vrijkomt bij bijvoorbeeld onderhoudswerkzaamheden, dan zal dit onder verantwoording van de desbetreffende onderhoudspartij worden afgevoerd. Verweerder heeft voorschriften aan de vergunning verbonden teneinde mogelijke nadelige gevolgen ten gevolge van de opslag van (gevaarlijke) afvalstoffen en de verspreiding van zwerfvuil buiten de inrichting te voorkomen dan wel zoveel mogelijk te beperken. De Afdeling ziet geen aanleiding voor het oordeel dat verweerder zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat de aan de vergunning verbonden voorschriften toereikend zijn om eventuele nadelige gevolgen ten gevolge van de opslag van gevaarlijk afval en de verspreiding van zwerfvuil te voorkomen dan wel zoveel mogelijk te beperken. De stelling van appellante dat de afvoerfrequentie van gevaarlijk afval te laag is, deelt de Afdeling, gelet op de omstandigheid dat binnen de inrichting niet of nauwelijks sprake zal zijn van de opslag van gevaarlijke afvalstoffen, niet.

2.16. Appellante sub 2 kan zich niet verenigen met de aan de vergunning verbonden voorschriften 8.1 en 8.2. Hierin is, voorzover hier van belang, bepaald dat vergunninghoudster uiterlijk drie maanden voor het in werking treden van de inrichting en vervolgens iedere drie maanden voor het aflopen van de geldigheidsdatum van het goedgekeurde vigerende plan een Milieu-, Vervoers- en Parkeermanagementplan (hierna: het plan) aan het bevoegd gezag ter goedkeuring dient over te leggen. Het plan moet worden opgesteld ter voorkoming van een onevenredige belasting van de omgeving. Volgens appellante had reeds ten tijde van het nemen van het bestreden besluit voldoende duidelijkheid moeten zijn over deze aspecten. Voorts acht zij de criteria aan de hand waarvan het plan getoetst wordt niet vergaand genoeg.

2.16.1. Verweerder stelt dat bij de aanvraag reeds voldoende gegevens zijn verstrekt over voornoemde aspecten. Door de gemeenteraad is een bereikbaarheids- en mobiliteitsonderzoek uitgevoerd en daarnaast zijn een veiligheids- en een parkeerplan opgesteld in het kader van de aanvraag. Daarin is onder meer de verdeling van diverse vervoersstromen in beeld gebracht. Verweerder heeft met de genoemde voorschriften

beoogd de gevolgen voor de omgeving door de verkeersbewegingen van en naar de inrichting zoveel mogelijk te beperken en ook in de toekomst bij veranderende verkeersstromen beperkt te houden. In het plan moet onder meer worden aangegeven op welke wijze extra verkeersstromen worden gereguleerd indien het stadion volledig wordt bezet, welke extra parkeervoorzieningen dan in gebruik worden genomen en hoe de bewegwijzering wordt uitgevoerd.

De Afdeling is, gelet op de motivering van verweerder, van oordeel dat verweerder zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat de aan de vergunning verbonden voorschriften, in samenhang met de bij de aanvraag reeds bekende gegevens, toereikend zijn om hinder vanwege vervoer van en naar de inrichting en parkeerhinder zoveel mogelijk te beperken.

2.17. Gelet op het vorenstaande is het beroep van appellant sub 1, en het beroep van appellante sub 2, voorzover ontvankelijk, gegrond. Aangezien de geluid- en luchtkwaliteitsaspecten bepalend zijn voor het antwoord op de vraag of de gevraagde vergunning kan worden verleend dient het gehele bestreden besluit te worden vernietigd.

2.18. Verweerder dient op na te melden wijze in de proceskosten van appellante sub 2 te worden veroordeeld. Ten aanzien van appellant sub 1 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 2 niet-ontvankelijk voorzover het de gronden inzake de aan de vergunning verbonden voorschriften 4.1 en 4.2, de aard en omvang van afvalstoffen en de handhaving van de aan de vergunning verbonden voorschriften betreft;

II. verklaart het beroep van appellante sub 2 voor het overige gegrond;

III. verklaart het beroep van appellant sub 1 gegrond;

IV. vernietigt het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Den Haag van 15 december 2003, kenmerk SB2003-18520;

V. veroordeelt het college van burgemeester en wethouders van Den Haag in de door appellante sub 2 in verband met de behandeling van het beroep gemaakte proceskosten tot een bedrag van €644,00, welk bedrag geheel is toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand; het bedrag dient door de gemeente Den Haag te worden betaald aan appellante sub 2;

VI. gelast dat de gemeente Den Haag aan appellanten het door hen voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht (€116,00 voor appellant sub 1 en €232,00 voor appellante sub 2) vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. K. Brink, Voorzitter, en mr. J.R. Schaafsma en mr. M.W.L. Simons-Vinckx, Leden, in tegenwoordigheid van mr. J. Fransen, ambtenaar van Staat.

w.g. Brink w.g. Fransen
Voorzitter ambtenaar van Staat

Uitgesproken in het openbaar op 26 januari 2005

