

Uitspraak 201306601/1/R2

DATUM VAN UITSpraak	woensdag 16 april 2014
TEGEN	de raad van de gemeente Apeldoorn
PROCEDURESOORT	Eerste aanleg - enkelvoudig
RECHTSGEBIED	Ruimtelijke-ordeningskamer - Bestemmingsplannen Gelderland

201306601/1/R2.

Datum uitspraak: 16 april 2014

AFDELING
BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

[appellanten], beiden wonend te [woonplaats], gemeente Apeldoorn,

en

de raad van de gemeente Apeldoorn,
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 30 mei 2013, nummer 53-2013, heeft de raad het bestemmingsplan "Klarenbeek" vastgesteld.

Tegen dit besluit hebben [appellanten] beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

De zaak is door een meervoudige kamer van de Afdeling verwezen naar een enkelvoudige.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 21 februari 2014, waar [appellanten], bijgestaan door mr. M.H. Blokvoort, advocaat te Deventer, en de raad, vertegenwoordigd door R.A. Feber en M.G.J. Beimer, beiden werkzaam bij de gemeente, zijn verschenen.

Overwegingen

1. Bij de vaststelling van een bestemmingsplan heeft de raad beleidsvrijheid om bestemmingen aan te wijzen en regels te geven die de raad uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig acht. De Afdeling toetst deze beslissing terughoudend. Dit betekent dat de Afdeling aan de hand van de beroepsgronden beoordeelt of aanleiding bestaat voor het oordeel dat de raad zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het plan strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening. Voorts beoordeelt de Afdeling aan de hand van de beroepsgronden of het bestreden besluit anderszins is voorbereid of genomen in strijd met het recht.

2. Het plan voorziet in een actueel juridisch-planologisch kader voor het Apeldoornse deel van de kern Klarenbeek. Het plan is grotendeels conserverend van aard.

3. [appellanten] kunnen zich niet verenigen met de toekenning van de bestemming "Horeca" aan de gronden aan de Klarenbeekseweg 93 en 95, omdat volgens hen een goed woon- en leefklimaat op hun perceel niet kan worden gegarandeerd. Zij voeren hiertoe aan dat zij overlast ondervinden van de horeca-inrichting aldaar en de bezoekers daarvan. Zij voeren voorts aan dat de horecamogelijkheden ten opzichte van het vorige plan en ten opzichte van het ontwerpplan zijn verruimd, door aan de bedrijfswoning op het perceel aan de Klarenbeekseweg 95 ook een horecabestemming toe te kennen.

[appellanten] betogen voorts dat in het plan verzekerd had moeten worden dat maatregelen worden genomen om geluidhinder ter plaatse van hun woning te voorkomen.

3.1. De raad stelt zich op het standpunt dat er ter plaatse van het perceel van [appellanten] een aanvaardbaar woon- en leefklimaat is, omdat het een historisch gegroeide situatie betreft met gevestigde rechten van de horecaonderneming. Bovendien ligt het perceel volgens de raad op een ruime afstand van het plandeel met de bestemming "Horeca". De raad stelt dat het plan de bestaande situatie vastlegt en dus strekt tot een goede ruimtelijke ordening. Volgens de raad is aan de bedrijfswoning en de omliggende grond de bestemming "Horeca" toegekend, omdat de eigenaar van de horecaonderneming sinds begin 2013 de bedrijfswoning in eigendom heeft.

3.2. Aan de gronden aan de Klarenbeekseweg is ter hoogte van nummers 93 en 95 de bestemming "Horeca" toegekend. Voor vier gebouwen is een bouwvlak opgenomen. Aan een bouwvlak is de functieaanduiding "feestzaal" toegekend, aan een ander bouwvlak is de functieaanduiding "specifieke vorm van cultuur en ontspanning - kegelbaan" toegekend en aan een derde bouwvlak is de functieaanduiding "bedrijfswoning" toegekend.

Ingevolge artikel 8, lid 8.1, aanhef en onder a, van de planregels zijn de gronden waaraan de bestemming "Horeca" is toegekend bestemd voor:

- a. horeca in de categorie 1 van de bij de planregels behorende lijst van toegelaten horecatypen;
- b. een zaal ten behoeve van feesten en partijen, uitsluitend ter plaatse van de aanduiding "feestzaal";
- c. een kegelbaan ter plaatse van de aanduiding "specifieke vorm van cultuur en ontspanning - kegelbaan";
- d. één bedrijfswoning ter plaatse van de aanduiding "bedrijfswoning";
- e. tuinen, erven en terreinen;
- f. nutsvoorzieningen, met de daarbij behorende bouwwerken en voorzieningen.

3.3. De Afdeling stelt vast dat het plan ter plaatse van de bedrijfswoning niet alleen een bedrijfswoning, maar ook horeca in de categorie 1 van de bij de planregels behorende lijst van toegelaten horecatypen mogelijk maakt. Niet in geschil is dat deze gronden onder het voorheen geldende plan niet waren bestemd voor horeca. In de plantoelichting is vermeld dat voor nieuwe horecavoorzieningen geen ruimte in het dorp is en dat aan bestaande bedrijven geen uitbreidingsmogelijkheden worden geboden. In de plantoelichting is de uitbreiding van de horecamogelijkheden tot de bedrijfswoning dan ook niet vermeld. Eerst ter zitting heeft de raad gesteld dat de toelichting op dit punt niet is aangepast aan het raadsbesluit en dat de raad nadrukkelijk bedoeld heeft ter plaatse van de bedrijfswoning ook horeca toe te staan. Niet is gebleken dat de raad de gevolgen van het toestaan van horeca in de bedrijfswoning bij zijn besluit heeft betrokken.

3.4. Blijkens de plantoelichting heeft de raad de VNG-brochure "Bedrijven en Milieuzonering" uit 2009 (hierna: VNG-brochure) gebruikt bij de beoordeling van de toelaatbaarheid van bedrijven in de nabijheid van woningen. Hoewel de VNG-brochure primair kan worden gebruikt bij de beoordeling van nieuwe situaties, kan deze in bestaande situaties een indicatie geven van de mate van hinder bij bestaande conflictsituaties.

De raad heeft zich op het standpunt gesteld dat voor de woning van [appellanten] het omgevingstype "gemengd gebied" geldt zoals dat in de VNG-brochure wordt gehanteerd. De VNG-brochure vermeldt over het omgevingstype "gemengd gebied" onder meer dat dit een gebied is met een matige tot sterke functiemenging. In de VNG-brochure staat dat het begrip "gemengd gebied" wordt gebruikt om richtafstanden aan te geven tussen een bedrijventerrein of bedrijfslocatie en een gebied met een variatie aan functies. Het begrip "gebied met functiemenging" wordt gebruikt om aan te geven welke functies binnen een gebied met functiemenging onder welke voorwaarden toelaatbaar zijn. In de directe nabijheid van het perceel van [appellanten] bevinden zich de horecainrichting, recreatiewoningen, een sportveld, gronden met een bedrijfs- en detailhandelsbestemming, enkele woningen en gronden met een agrarische bestemming. Gelet op de verschillende functies die in het gebied aanwezig zijn, betreft het hier naar het oordeel van de Afdeling een "gebied met functiemenging".

Binnen dergelijke gebieden kunnen volgens de VNG-brochure de richtafstanden voor rustige woonwijken niet worden toegepast, maar wordt de toelaatbaarheid van milieubelastende

functies beoordeeld aan de hand van drie milieucategorieën: A, B en C. In de VNG-brochure is de functie "cafés, bars" ingedeeld in categorie A en is de functie "discotheken, muziekcafés" ingedeeld in categorie B. Volgens de VNG-brochure kunnen activiteiten in categorie A in een gebied met functiemenging aanpandig aan woningen worden uitgeoefend. Activiteiten in categorie B dienen bouwkundig afgescheiden van woningen en andere gevoelige functies plaats te vinden. Daargelaten of de activiteiten ter plaatse van de bestemming "Horeca" onder categorie A of B vallen, wordt aan de voorwaarden voor beide categorieën voldaan.

3.5. [appellanten] hebben echter aannemelijk gemaakt dat ondanks dat de VNG-brochure een indicatie geeft dat in beginsel sprake is van een aanvaardbare geluidbelasting, een aanvaardbaar woon- en leefklimaat ter plaatse van hun woning niet is verzekerd. Daarbij is van belang dat [appellanten] onweersproken hebben gesteld dat zij overlast ondervinden van de muziek die in de horecagelegenheid ten gehore wordt gebracht, van de stemmen van ook nachtelijk vertrekkende bezoekers en van dichtslaande autoportieren van vertrekkende bezoekers. De gemeente heeft akoestisch onderzoek laten verrichten in het kader van het vaststellen van maatwerkvoorschriften voor de horecaonderneming op grond van het Activiteitenbesluit milieubeheer. In het akoestisch rapport van 22 mei 2012 van Alcedo B.V. zijn de volgende waarden berekend voor het langtijdgemiddelde beoordelingsniveau op de voorgevel van de woning van [appellanten] ten gevolge van de horecaonderneming: van 07.00 uur tot 19.00 uur 51 dB(A), van 19.00 tot 23.00 uur 53 dB(A) en van 23.00 tot 07.00 uur 53 dB(A). Ingevolge artikel 2.17 van het Activiteitenbesluit milieubeheer gelden voor het langtijdgemiddelde beoordelingsniveau veroorzaakt door de in de inrichting aanwezige installaties en toestellen alsmede door in de inrichting verrichte werkzaamheden en activiteiten op de voorgevel van gevoelige gebouwen maximale waarden van onderscheidenlijk 50, 45 en 40 dB(A). Het college van burgemeester en wethouders heeft op 26 maart 2013 maatwerkvoorschriften vastgesteld. Daarbij zijn bij maatwerkvoorschrift krachtens artikel 2.20 van het Activiteitenbesluit milieubeheer hogere waarden voor het langtijdgemiddelde beoordelingsniveau vastgesteld. Bepaald is onder meer dat het langtijdgemiddelde beoordelingsniveau veroorzaakt door de in de inrichting aanwezige installaties en toestellen en door de in de inrichting verrichte werkzaamheden of activiteiten in de representatieve bedrijfssituatie op de voorgevel van de woning van [appellanten] niet meer mag bedragen dan: van 07.00 uur tot 19.00 uur 45 dB(A), van 19.00 tot 23.00 uur 48 dB(A) en van 23.00 tot 07.00 uur 47 dB(A).

Het vaststellen van hogere waarden bij maatwerkvoorschriften krachtens artikel 2.20 van het Activiteitenbesluit milieubeheer betekent evenwel niet zonder meer dat nog een aanvaardbaar woon- en leefklimaat voor de omwonenden is gegarandeerd. De raad kan zich dan ook niet onder verwijzing naar het vaststellen van maatwerkvoorschriften op het standpunt stellen dat daarmee de door [appellanten] geschetste geluidhinder zich buiten de reikwijdte van dit plan afspeelt. Bij de beoordeling of alsdan sprake is van een goed woon- en leefklimaat dienen alle omgevingsfactoren te worden betrokken. Hierbij speelt onder meer een rol dat ook indien de maatwerkvoorschriften worden nageleefd de waarden uit het Activiteitenbesluit milieubeheer in de nachtperiode met 7 dB(A) worden overschreden en in de avondperiode met 3 dB(A).

Ter zitting heeft de raad gesteld dat het woon- en leefklimaat in de woning van [appellanten] aanvaardbaar is omdat het een historisch gegroeide situatie betreft met gevestigde rechten van de horecaonderneming, terwijl hun woning op ruime afstand van de horecainrichting staat. Daarmee is niet gebleken dat de raad alle omgevingsfactoren heeft betrokken bij de afweging over de aanvaardbaarheid van het woon- en leefklimaat in de woning van [appellanten]. De raad heeft zich dan ook niet in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat het plan wat geluidhinder vanwege de toegelaten horecainrichting betreft in zoverre een aanvaardbaar woon- en leefklimaat ter plaatse van de woning van [appellanten] garandeert.

Het betoog slaagt.

3.6. Met betrekking tot het betoog van [appellanten] dat in het plan gewaarborgd had moeten worden dat voorzieningen worden getroffen om geluidhinder te voorkomen of te beperken, wordt het volgende overwogen. Bij besluit van 26 maart 2013 heeft het college van burgemeester en wethouders krachtens artikel 2.20, vijfde lid, van het Activiteitenbesluit milieubeheer bij maatwerkvoorschriften bepaald welke technische voorzieningen in de inrichting moeten worden aangebracht en welke gedragsregels in acht moeten worden genomen teneinde aan de geldende milieunormen te voldoen. Indien deze voorschriften niet worden nageleefd, kan zo nodig een verzoek om handhaving bij het gemeentebestuur worden

ingediend. Daarmee zijn de te treffen geluidwerende maatregelen in de maatwerkvoorschriften publiekrechtelijk gewaarborgd en heeft de raad het in redelijkheid niet noodzakelijk hoeven achten om voor het treffen van die maatregelen een voorwaardelijke verplichting in het plan op te nemen.

Het betoog faalt.

4. [appellanten] betogen dat de agrarische gronden ten zuiden van het perceel waarop zij wonen niet in dit plan, maar in het bestemmingsplan "Buitengebied Het Woud" dienen te worden opgenomen. Zij voeren daartoe aan dat deze gronden niet in het kerngebied, maar in het buitengebied liggen.

4.1. De raad komt beleidsvrijheid toe bij het bepalen van de begrenzings van een bestemmingsplan. Deze vrijheid strekt echter niet zo ver dat de raad een begrenzing kan vaststellen die in strijd is met een goede ruimtelijke ordening.

In hetgeen [appellanten] hebben aangevoerd ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de raad zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat de vastgestelde planbegrenzing strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening. Niet is gebleken dat tussen de agrarische percelen ten zuiden van het perceel waarop [appellanten] wonen en het gebied van het bestemmingsplan "Buitengebied Het Woud" een zodanige samenhang bestaat dat de raad de begrenzing van dit plangebied niet zo heeft kunnen vaststellen en deze gronden in het bestemmingsplan "Buitengebied Het Woud" had moeten betrekken.

Het betoog faalt.

5. In hetgeen [appellanten] hebben aangevoerd ziet de Afdeling aanleiding voor het oordeel dat het bestreden besluit voor zover dat ziet op het plandeel met de bestemming "Horeca" ter hoogte van de Klarenbeekseweg 93 en 95 is genomen in strijd met artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb). Het beroep is gegrond, zodat het bestreden besluit in zoverre dient te worden vernietigd.

De Afdeling ziet aanleiding om met toepassing van artikel 8:72, vierde lid, van de Awb de raad op te dragen om voor het vernietigde plandeel met inachtneming van deze uitspraak een nieuw plan vast te stellen en zal daartoe een termijn stellen.

De Afdeling ziet aanleiding voor het treffen van een voorlopige voorziening als bedoeld in artikel 8:72, vijfde lid, van de Awb zoals hierna vermeld.

6. De raad dient op na te melden wijze tot vergoeding van de proceskosten te worden veroordeeld.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het beroep gegrond;

II. vernietigt het besluit van de raad van de gemeente Apeldoorn van 30 mei 2013, nummer 53 -2013, voor zover het betreft het plandeel met de bestemming "Horeca" ter hoogte van de Klarenbeekseweg 93 en 95 ;

III. draagt de raad van de gemeente Apeldoorn op om binnen 26 weken na de verzending van deze uitspraak met inachtneming van hetgeen daarin is overwogen een nieuw besluit te nemen en dit en dit op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken;

IV. treft de voorlopige voorziening dat de op 30 mei 2013 vastgestelde planregeling blijft gelden, behoudens ter plaatse van de bedrijfswoning aan de Klarenbeekseweg 95;

V. bepaalt dat de onder IV opgenomen voorlopige voorziening vervalt op het tijdstip van inwerkingtreding van het door de raad vast te stellen besluit als bedoeld onder III;

VI. veroordeelt de raad van de gemeente Apeldoorn tot vergoeding van bij [appellanten] in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 974,00 (zegge: negenhonderdvierenzeventig euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, met dien verstande dat betaling aan een van hen bevrijdend werkt ten opzichte van de ander;

VII. gelast dat de raad van de gemeente Apeldoorn aan [appellanten] het door hen voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 160,00 (zegge: honderdzestig euro) vergoedt, met dien verstande dat betaling aan een van hen bevrijdend werkt ten opzichte van de ander.

Aldus vastgesteld door mr. Th.C. van Sloten, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. Y.M. van Soest-Ahlers, ambtenaar van staat.

w.g. Van Sloten w.g. Van Soest-Ahlers
lid van de enkelvoudige kamer ambtenaar van staat

Uitgesproken in het openbaar op 16 april 2014

343-803.