



Uitspraak 201407937/1/R4

Datum van uitspraak: woensdag 8 april 2015

Tegen: de raad van de gemeente Bodegraven-Reeuwijk

Proceduresoort: Eerste aanleg - enkelvoudig

Rechtsgebied: Ruimtelijke-orderingskamer - Bestemmingsplannen Zuid-Holland

201407937/1/R4.

Datum uitspraak: 8 april 2015

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Tussenuitspraak met toepassing van artikel 8:51d van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) in het geding tussen:

[appellant A] en [appellante B] (hierna tezamen en in enkelvoud: [appellant]), beiden wonend te Driebruggen, gemeente Bodegraven-Reeuwijk, appellanten,

en

de raad van de gemeente Bodegraven-Reeuwijk, verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 17 juli 2014 heeft de raad het bestemmingsplan "Hogebrug, eerste herziening 2014" vastgesteld.

Tegen dit besluit heeft [appellant] beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

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

[appellant] heeft een nader stuk ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 23 februari 2015, waar [appellant], bijgestaan door mr. G.G.M. Johannes, en de raad, vertegenwoordigd door mr. M.H. Lauwers, werkzaam bij de gemeente, zijn verschenen.

Voorts is ter zitting [belanghebbende], vertegenwoordigd door ir. D. Verburg, als partij gehoord.

Overwegingen

1. Ingevolge artikel 8:51d van de Awb, voor zover thans van belang, kan de Afdeling het bestuursorgaan opdragen een gebrek in het bestreden besluit te herstellen of te laten herstellen.

2. 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.

3. Het plan voorziet in een actueel juridisch-planologisch kader voor de percelen [locatie 1] en [locatie 2] en omgeving, waarmee wordt beoogd uitvoering te geven aan de uitspraak van de Afdeling van 30 november 2011 in zaak nr. 200906620/1/R1.

4. [appellant] kan zich niet verenigen met de aan het plangebied toegekende gebiedstypering gemengd gebied en de gevolgen die daaruit voortvloeien voor de richtafstanden die moeten worden aangehouden tussen bedrijven en nabijgelegen woningen. Hij stelt dat de gebiedstypering rustige woonomgeving passend zou zijn en in het verleden door het bevoegde gezag ook is gehanteerd in het kader van de Hinderwet en Wet milieubeheer, zonder dat de omstandigheden ter plaatse zijn gewijzigd.

4.1. De raad stelt dat gelet op de feitelijke situatie ter plaatse, de diversiteit van de aanwezige functies en de onderlinge afstand tussen deze functies het plangebied moet worden getypeerd als gemengd gebied. Voor die beoordeling is een straal gehanteerd van circa 300 m vanaf de percelen [locatie 1]-[locatie 3], zodat verder is gekeken dan alleen het plangebied en de direct aansluitende percelen. Binnen een straal van 300 m bevinden zich verscheidene niet-agrarische bedrijven zoals een trappenfabriek met omvangrijke bedrijfslocaties op de percelen Hoogeind 70 en Hogebrug 7 en een zand- en grindhandel op het perceel Hoogeind 78. Ook ligt binnen dit gebied de spoorlijn Woerden - Gouda en een spoorbrug over de Dubbele Wiericke. Volgens de raad zorgen deze functies ervoor dat geen sprake is van een homogene woonwijk met nagenoeg alleen woningen, maar van een gebied met diverse functies.

4.2. In de Handreiking "Bedrijven en milieuzonering" van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten van 2009 (hierna: VNG-brochure) worden richtafstanden gegeven ten opzichte van een milieugevoelige bestemming om hinder van de milieufactoren geur, gevaar en geluid uit te sluiten of althans tot een aanvaardbaar niveau te beperken, waarbij het omgevingstype mede bepalend is. Er wordt onderscheid gemaakt tussen twee omgevingstypes, te weten een rustige woonwijk en gemengd gebied. Het begrip gemengd gebied wordt in de VNG-brochure als volgt omschreven: "Een gemengd gebied is een gebied met matige tot sterke functiemenging. Direct naast woningen komen andere functies voor zoals winkels, horeca en kleine bedrijven. Gebieden die direct langs de hoofdinfrastructuur liggen, behoren eveneens tot het omgevingstype gemengd gebied. Hier kan de verhoogde milieubelasting voor geluid de toepassing van kleinere richtafstanden rechtvaardigen." Indien de omgeving is aan te merken als gemengd gebied, kunnen de richtafstanden volgens de VNG-brochure met één afstandsstap worden verlaagd, zonder dat dit ten koste gaat van het woon- en leefklimaat.

4.3. Niet in geschil is dat het plangebied en de nabije omgeving van het plangebied verschillende functies kent. Naast percelen waarop wordt gewoond, bevinden zich hier een of meer bedrijven. Voorts bevinden zich binnen een straal van 300 m de spoorlijn Woerden - Gouda en een spoorbrug over de Dubbele Wiericke. In het licht van het voorgaande heeft de raad naar het oordeel van de Afdeling het plangebied terecht als gemengd gebied in de zin van de VNG-brochure getypeerd. Dat deze gebiedstypering niet op (nieuwe) geluidsmetingen is gebaseerd maakt het voorgaande niet anders, nu de VNG-brochure die eis niet stelt.

Het betoog faalt.

5. [appellant] betoogt dat in artikel 4, lid 4.4, aanhef en onder a, van de planregels ten onrechte een afwijkingsbevoegdheid is opgenomen op grond waarvan bij omgevingsvergunning bedrijven uit milieucategorie 3.1 kunnen worden toegestaan. Daartoe voert hij aan dat ingevolge de Verordening Ruimte, Actualisering 2013 van de provincie Zuid-Holland (hierna: Verordening 2013) buiten de stedelijke contouren slechts bedrijven zijn toegestaan uit de milieucategorieën 1 en 2, hetgeen ook aansluit bij het ter zake gevoerde gemeentelijk beleid. Een en ander klemmt te meer nu tegen deze omgevingsvergunning geen rechtsmiddelen openstaan, aldus [appellant], zodat niet op voorhand vaststaat dat na gebruikmaking van de

afwijkingsbevoegdheid een aanvaardbaar woon- en leefklimaat voor omwonenden gewaarborgd blijft. Ten onrechte is door de raad dan ook geen ruimtelijke afweging verricht waarin de gevolgen van de afwijkingsbevoegdheid voor het woon- en leefklimaat van de omwonenden is bezien. Tot slot betoogt [appellant] dat de Afdeling in de hiervoor onder 3. genoemde uitspraak van 30 november 2011 heeft overwogen dat ter plaatse sprake is van een planologisch nieuwe situatie in de zin van de VNG-brochure. Ten onrechte is bij de vaststelling van het plan dan ook gewicht toegekend aan de bestaande situatie dat ter plaatse een niet-agrarisch bedrijf met bestaande rechten is gevestigd, in plaats van dat is uitgegaan van een planologisch nieuwe situatie.

5.1. De raad stelt dat het bestemmingsplan bij recht alleen bedrijven mogelijk maakt uit de milieucategorieën 1 en 2. Het opnemen van een afwijkingsbevoegdheid naar milieucategorie 3.1 voorkomt dat sprake is van een te strakke indeling in milieucategorieën waardoor het bestemmingsplan flexibiliteit mist. Op deze wijze kan onder meer worden ingespeeld op de veranderende stand van de techniek bij bedrijfsprocessen. De raad stelt dat aan het bestemmingsplan een ruimtelijke afweging ten grondslag ligt waarbij de gevolgen voor het woon- en leefklimaat voor omwonenden zijn meegewogen. Voor de beoordeling of sprake is van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat is gebruik gemaakt van de richtafstanden voor milieuzonering zoals opgenomen in de VNG-brochure. Voorts zijn de in artikel 4.4 van de planregels opgenomen voorwaarden gerelateerd aan het voorkomen van (milieu)hinder voor de directe omgeving. Volgens de raad biedt deze bepaling voldoende garanties om te voorkomen dat zich ter plaatse bedrijven vestigen die zodanige hinder veroorzaken dat een aanvaardbaar woon- en leefklimaat voor omwonenden niet langer is gegarandeerd. Tot slot wijst de raad erop dat beroep openstaat tegen een omgevingsvergunning waarbij bedoelde afwijking wordt toegestaan.

5.2. Ingevolge artikel 4, lid 4.1, van de planregels zijn de voor 'bedrijf' aangewezen gronden bestemd voor:

- a. ter plaatse van de aanduiding 'bedrijf tot en met categorie 1': bedrijven uit categorie 1 van de Standaard Staat van Bedrijfsactiviteiten;
- b. ter plaatse van de aanduiding 'bedrijf tot en met categorie 2': bedrijven tot en met categorie 2 van de Standaard Staat van Bedrijfsactiviteiten;
- c. ter plaatse van de aanduiding 'opslag': tevens opslag behorende bij bedrijfsactiviteiten uit ten hoogste categorie 2 van de Standaard Staat van Bedrijfsactiviteiten;
- d. aan de hoofdfunctie ondergeschikte voorzieningen, zoals verkeers- en groenvoorzieningen, tuinen, erven en terreinen;

met dien verstande dat geen bedrijfswoningen zijn toegestaan.

Ingevolge lid 4.4 kan het bevoegd gezag bij een omgevingsvergunning afwijken van het bepaalde in lid 4.1, ten behoeve van het toestaan van:

- a. bedrijven uit ten hoogste 1 categorie hoger dan onder lid 4.1 a en b genoemd;
- b. bedrijven die niet in de Staat van Bedrijfsactiviteiten zijn genoemd, voor zover het betrokken bedrijf naar aard en invloed op de omgeving geacht kan worden te behoren tot de categorie van de Staat van Bedrijfsactiviteiten die volgens lid 4.1 is toegestaan;

Bij toepassing van het onder a en b genoemde, dient het volgende in acht te worden genomen:

- bij de beoordeling van de aard en invloed van de milieubelasting van een bedrijf dienen de volgende milieubelastingcomponenten mede in de beoordeling te worden betrokken: geluid, geurproductie, stofuitwerp, gevaar, de verontreiniging van lucht en bodem, de diversiteit en het al dan niet continue karakter van het bedrijf en de visuele hinder;
- de verkeersaantrekkende werking van het bedrijf dient passend te zijn bij de ter plaatse feitelijk aanwezige ontsluitingssituatie.

5.3. De Afdeling stelt vast dat [appellant] geen bezwaren heeft tegen het als zodanig bestemmen van de bestaande situatie, waarin op het perceel [locatie 1] bedrijfsactiviteiten uit de milieucategorieën 1 en 2 worden uitgeoefend. Voorts verdraagt de VNG-brochure, gelet op de daarin opgenomen richtafstanden en in het licht van het hiervoor onder 4.3. gegeven oordeel dat de raad het plangebied terecht als gemengd gebied heeft getypeerd, zich in beginsel met de vestiging van een bedrijf in milieucategorie 3.1 op het perceel [locatie 1].

5.4. Ter zitting heeft de raad nader toegelicht dat voormeld lid 4.4, aanhef en onder a., niet op zichzelf staat en moet worden gelezen in samenhang met de in deze bepaling onder b. opgenomen voorwaarde en met hetgeen overigens in dit artikellid is bepaald. Volgens de raad is het uitdrukkelijk niet de bedoeling dat elk bedrijf uit milieucategorie 3.1 zich in de toekomst op het perceel [locatie 1] kan vestigen. Nog los van de daarvoor benodigde omgevingsvergunning en de in lid 4.4 opgenomen criteria waaraan in het kader van de verkrijging van die vergunning zal worden getoetst, moet het desbetreffende bedrijf volgens de raad naar aard, schaal en invloed op de omgeving gelijk te stellen zijn aan de bedrijven genoemd in lid 4.1 a en b, zijnde bedrijven uit de milieucategorieën 1 en 2, waarmee wordt voldaan aan Verordening 2013. De afweging die aan deze afwijkingsbevoegdheid ten grondslag ligt is het behoud van enige flexibiliteit wanneer door vernieuwde of verbeterde technieken in bedrijfsprocessen een bedrijf uit milieucategorie 3.1. voor wat betreft de overlast voor omwonenden feitelijk als bedrijf uit milieucategorie 2 moet worden beschouwd. Of dit het geval is, staat ter beoordeling in de procedure ter verkrijging van de voor de afwijking vereiste omgevingsvergunning. In die procedure dienen voorts de in lid 4.4 opgesomde milieubelastingscomponenten, alsmede de verkeersaantrekkende werking van het bedrijf in acht te worden genomen.

5.5. Ingevolge artikel 3, eerste lid, van Verordening 2013 sluiten bestemmingsplannen voor gronden buiten de bebouwingscontouren (zoals aangegeven op kaart 1) bestemmingen uit die nieuwvestiging of uitbreiding van stedelijke functies mogelijk maken.

Ingevolge het tweede lid, voor zover thans van belang, kunnen in afwijking van lid 1 bestemmingsplannen voor gronden buiten de bebouwingscontouren de volgende ontwikkelingen mogelijk maken:

[...]

c) vrijkomende agrarische bebouwing. Niet agrarische functies (waaronder woningen) in vrijkomende agrarische bebouwing, waarbij moet worden voldaan aan de volgende voorwaarden:

i de nieuwe functie brengt uit milieuhygiënisch oogpunt geen belemmeringen met zich mee voor de bedrijfsvoering van omliggende agrarische bedrijven;

ii de nieuwe functie heeft niet meer dan een potentieel geringe verkeersaantrekkende werking;

iii de nieuwe functie wordt gehuisvest in bestaande bebouwing (uitgezonderd in kassen);

iv indien sprake is van een zorgfunctie is de gehele of gedeeltelijke herbouw en beperkte uitbreiding van de bebouwing binnen het voormalige bouwperceel toegestaan én

v. bedrijfsfuncties worden beperkt tot de categorie 1 en 2, of 3 als de activiteit voor wat betreft aard en schaal is gelijk te stellen aan categorie 2 van de Staat van Bedrijfsactiviteiten.

Ingevolge het derde lid, voor zover thans van belang, dienen, in afwijking van en in aanvulling op het bepaalde in lid 1, bestemmingsplannen die betrekking hebben op bestaande stedelijke functies in het gebied buiten de bebouwingscontouren bepalingen te bevatten die voorzien in of in overeenstemming zijn met de volgende regels:

[...]

e) functiewijziging van bestaande bebouwing is mogelijk overeenkomstig de voorwaarden genoemd in lid 2 onder c.

5.6. Gelet op voormeld artikel 3, lid 3, aanhef en onder e, van Verordening 2013, gelezen in samenhang met lid 2, aanhef en onder c, kan [appellant] niet worden gevolgd in zijn betoog dat Verordening 2013 in zijn algemeenheid in de weg staat aan de bestreden afwijkingsbevoegdheid naar milieucategorie 3.1. [appellant] heeft daarnaast niet nader geconcretiseerd welke van de in deze bepalingen opgenomen voorwaarden in dit specifieke geval in de weg staan aan de in artikel 4.4 van de planregels opgenomen afwijkingsbevoegdheid.

5.7. Naar het oordeel van de Afdeling kan [appellant] voorts niet worden gevolgd in zijn betoog dat aan het opnemen van de afwijkmogelijkheid geen ruimtelijke afweging ten grondslag ligt. Dat, zoals de Afdeling in voormelde uitspraak van 30 november 2011 heeft overwogen, ter plaatse sprake is van een planologisch nieuwe situatie, betekent voorts niet dat de raad in deze afweging de feitelijk bestaande situatie niet heeft mogen betrekken. Zoals door de raad is toegelicht is ook niet beoogd om ter plaatse de vestiging van bedrijven mogelijk te maken die voor omwonenden meer overlast veroorzaken dan is toegestaan in de bestaande situatie, waartegen door [appellant] nadrukkelijk niet wordt opgekomen.

Evenmin kan [appellant] worden gevolgd in het betoog dat als gevolg van de door de raad beoogde afwijkmogelijkheid een aanvaardbaar woon- en leefklimaat voor de omwonenden onvoldoende gewaarborgd is. Afwijking van lid 4.1 is slechts mogelijk bij omgevingsvergunning. Een omgevingsvergunning is een besluit in de zin van de Awb, waartegen desgewenst de rechtsmiddelen van de Awb kunnen worden aangewend.

In zoverre faalt het betoog.

5.8. Naar het oordeel van de Afdeling vormt artikel 4, lid 4.4, van de planregels evenwel geen neerslag van de hiervoor onder 5.4. weergegeven bedoeling van de raad, nu de in die bepaling onder a. en b. opgenomen voorwaarden niet cumulatief zijn opgesteld. Anders dan de raad betoogt, valt deze bedoeling als zodanig evenmin af te leiden uit de systematiek van de planregels. Op dit punt sluit het plan niet aan op de bedoeling van de raad. In zoverre is het bestreden besluit derhalve genomen in strijd met artikel 3:2 van de Awb.

In zoverre slaagt het betoog.

6. Met het oog op een spoedige beslechting van het geschil ziet de Afdeling aanleiding de raad op de voet van artikel 8:51d van de Awb op te dragen om binnen 16 weken na verzending van deze uitspraak het gebrek in het bestreden besluit te herstellen. De raad dient daartoe met inachtneming van overweging 5.8. van deze uitspraak de in artikel 4, lid 4.4, van de planregels opgenomen afwijkingsbevoegdheid die betrekking heeft op de gronden waaraan de bestemming "bedrijf" is toegekend aan te passen.

De raad dient de Afdeling en [appellant] de uitkomst van voormelde opdracht mede te delen en een nieuw of gewijzigd besluit op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken en mede te delen. Afdeling 3.4 van de Awb behoeft bij de voorbereiding van een gewijzigd of nieuw besluit niet opnieuw te worden toegepast.

7. In de einduitspraak zal worden beslist over de proceskosten en de vergoeding van het betaalde griffierecht.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

draagt de raad van de gemeente Bodegraven-Reeuwijk op om binnen 16 weken na de verzending van deze tussenuitspraak:

- met inachtneming van rechtsoverweging 5.8. het daarin omschreven gebrek te herstellen; en
- de Afdeling en [appellant A] en [appellante B] de uitkomst mede te delen en een nieuw of gewijzigd besluit op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken en mede te delen.

Aldus vastgesteld door mr. J.A. Hagen, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. A. Wijker-Dekker, griffier.

w.g. Hagen w.g. Wijker-Dekker
lid van de enkelvoudige kamer griffier

Uitgesproken in het openbaar op 8 april 2015

562.