

Uitspraak 201902175/1/R1

ECLI	ECLI:NL:RVS:2019:4406
Datum uitspraak	24 december 2019
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 28 januari 2019 heeft de raad het bestemmingsplan "[locatie 1] Lochem" vastgesteld.

Volledige tekst

201902175/1/R1.

Datum uitspraak: 24 december 2019

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

[appellant A] en [appellant B], beiden wonend te Lochem (hierna tezamen en in enkelvoud: [appellant]),

en

de raad van de gemeente Lochem,

verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 28 januari 2019 heeft de raad het bestemmingsplan "[locatie 1] Lochem" vastgesteld.

Tegen dit besluit heeft [appellant] beroep ingesteld.

Bij besluit van 23 september 2019, heeft de raad het besluit van 28 januari 2019 gewijzigd.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

[belanghebbende] heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 18 september 2019, waar [appellant], vertegenwoordigd door mr. F.B.M. van Aanhold, advocaat te Zutphen, en de raad, vertegenwoordigd door mr. B. Oudenaarden, advocaat te Arnhem, en ing. B. Vogelzang, zijn verschenen. Voorts zijn [belanghebbende A] en [belanghebbende B] (hierna tezamen en in enkelvoud: [belanghebbende]), bijgestaan door mr. J. Bosma, advocaat te Hengelo, ter zitting als partij gehoord.

Met toestemming van partijen is een nadere zitting achterwege gelaten.

De Afdeling heeft vervolgens het onderzoek gesloten.

Overwegingen

Inleiding

1. [belanghebbende] is eigenaar van het perceel [locatie 1] te Lochem. Het betreft een voormalig agrarisch erf dat nu in gebruik is als bed & breakfast (hierna: b&b). [belanghebbende] heeft echter meer recreatie-eenheden gerealiseerd dan dat de tot dusver geldende bestemming "Wonen" toelaat. Hij wil het aantal verder uitbreiden tot 5 gebouwen met daarin 8 recreatie-eenheden. Met toepassing van beleid voor functieverandering van agrarische bebouwing voorziet het plan daarin. De bestaande paardenstal en varkensschuur worden gesloopt. In ruil daarvoor wordt de bestemming gewijzigd naar "Recreatie - Verblijfsrecreatie - FAB" en worden de door [belanghebbende] gewenste bouw- en gebruiksmogelijkheden toegestaan. Het plan maakt hiermee 8 recreatie-eenheden mogelijk. Dat zijn onzelfstandige gebouwen die blijkens de indeling en inrichting bestemd zijn voor recreatief (nacht)verblijf door één of twee personen. Voorts betekent het onzelfstandige karakter, gelet op de planregels, gezien in samenhang met het beoogde gebruik, dat de recreatie-eenheden geen eigen keuken zullen hebben.

[appellant] woont ten westen van het plangebied aan de [locatie 2]. Hij vreest voor aantasting van zijn woon- en leefklimaat.

2. Bij de vaststelling van een bestemmingsplan moet de raad bestemmingen aanwijzen en regels geven die de raad uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig acht. De raad heeft daarbij beleidsruimte en moet de betrokken belangen afwegen. De Afdeling beoordeelt aan de hand van de beroepsgronden of het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan in overeenstemming is met het recht. De Afdeling stelt niet zelf vast of het plan in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening, maar beoordeelt aan de hand van die gronden of de raad zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het plan strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening.

Het besluit van 23 september 2019

3. Ingevolge artikel 6:19, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) heeft het beroep van rechtswege mede betrekking op een besluit tot intrekking, wijziging of vervanging van het bestreden besluit, tenzij partijen daarbij onvoldoende belang hebben.

3.1. De Afdeling merkt het besluit van de raad van 23 september 2019 aan als een besluit in de zin van artikel 6:19 van de Awb, nu dit besluit voorziet in wijziging van het bij besluit van 28 januari 2019 vastgestelde plan en betrekking heeft op dezelfde planologische ontwikkeling waarop ook het besluit van 28 januari 2019 ziet en waartegen het beroep van [appellant] is gericht. Zijn beroep tegen het besluit van 28 januari 2019 heeft derhalve van rechtswege mede betrekking op het besluit van 23 september 2019.

3.2. De Afdeling bespreekt eerst het beroep van rechtswege tegen het besluit van 23 september 2019.

Ladder duurzame verstedelijking

4. [appellant] betoogt dat de raad ten onrechte niet heeft getoetst aan artikel 3.1.6, tweede lid, van het Besluit ruimtelijke ordening (hierna: Bro). Volgens hem is wel degelijk sprake van

een nieuwe stedelijke ontwikkeling.

4.1. Artikel 1.1.1, eerste lid, aanhef en onder i, van het Bro luidt:

"In dit besluit en de hierop berustende bepalingen wordt verstaan onder:

[...]

stedelijke ontwikkeling: ruimtelijke ontwikkeling van een bedrijventerrein of zeehaventerrein, of van kantoren, detailhandel, woningbouwlocaties of andere stedelijke voorzieningen;"

Artikel 3.1.6, tweede lid, luidt:

"De toelichting bij een bestemmingsplan dat een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt, bevat een beschrijving van de behoefte aan die ontwikkeling, en, indien het bestemmingsplan die ontwikkeling mogelijk maakt buiten het bestaand stedelijk gebied, een motivering waarom niet binnen het bestaand stedelijk gebied in die behoefte kan worden voorzien."

4.2. Het plan voorziet voor de gronden aan de [locatie 1] in de bestemming "Recreatie - Verblijfsrecreatie - FAB". Ter plaatse voorziet het plan in aanduidingen voor een bedrijfswoning en vijf bijgebouwen met daarin een totaal van 8 recreatie-eenheden.

Artikel 4, lid 4.1, van de planregels luidt:

"De voor 'Recreatie - Verblijfsrecreatie - FAB' aangewezen gronden zijn bestemd voor:

a. een bedrijfsmatig geëxploiteerd terrein voor recreatief (nacht)verblijf, met bijbehorende bebouwing, terreinen en voorzieningen, waaronder begrepen centrale recreatieve voorzieningen, verkeer- en parkeervoorzieningen, met dien verstande dat het aantal recreatie-eenheden niet meer mag bedragen dan ter plaatse van aanduiding 'maximum aantal recreatie-eenheden' is aangegeven;"

Artikel 1, lid 1.43 luidt:

"1.43 recreatie-eenheid: een onzelfstandig gebouw of deel van een gebouw van maximaal 50 m² dat blijkens zijn indeling en inrichting bestemd is voor het houden van recreatief (nacht)verblijf door één of twee personen, die elders hun hoofdverblijf hebben, en dat niet bestemd is voor permanente bewoning."

Lid 1.40 luidt:

"onzelfstandig gebouw of onzelfstandig deel van een gebouw: een ruimte (deel van een gebouw) die een eigen toegang heeft, maar waarbij de wezenlijke voorzieningen; keuken of toilet/badkamer (of beiden) niet aanwezig zijn of buiten deze ruimte met elkaar worden gedeeld."

4.3. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in haar uitspraak van 28 juni 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1724, moet een in een bestemmingsplan voorziene ontwikkeling voldoende substantieel zijn om als stedelijke ontwikkeling te kunnen worden aangemerkt. Voorts is daarin overwogen dat een bestemmingsplan dat bij recht een stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt, maar ten opzichte van het voorgaande planologische regime geen nieuw planologisch ruimtebeslag mogelijk maakt, maar alleen een planologische functiewijziging, in beginsel niet in een nieuwe stedelijke ontwikkeling voorziet als bedoeld in artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro. Van dit uitgangspunt wordt afgeweken indien die planologische functiewijziging een zodanige aard en omvang heeft dat desalniettemin sprake

is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling. Hierbij komt betekenis toe aan de ruimtelijke uitstraling van de in het nieuwe plan voorziene functie en die van hetgeen onder het vorige plan mogelijk was.

4.4. In dit geval maakt het plan geen nieuw planologisch ruimtebeslag mogelijk. Voorts blijft sprake van een beperkt aantal recreatie-eenheden, die zijn gedefinieerd als onzelfstandige gebouwen. Daarom heeft de raad zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat de voorziene uitbreiding van het aantal recreatie-eenheden geen functiewijziging is van een zodanige aard en omvang dat desalniettemin sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling. Het betoog faalt.

5. Voor zover [appellant] betoogt dat het bestemmingsplan in strijd met de Gelderse ladder voor duurzaam ruimtegebruik, zoals neergelegd in de Omgevingsvisie Gelderland, is vastgesteld, heeft de Afdeling reeds eerder overwogen in haar uitspraak van 24 februari 2016, ECLI:NL:RVS:2016:497, dat uit de Omgevingsvisie Gelderland volgt dat de ladder voor duurzame verstedelijking in het Bro als juridische basis geldt voor de Gelderse ladder voor duurzaam ruimtegebruik en dat derhalve daaromtrent geen regeling is opgenomen in de Omgevingsverordening Gelderland. Hieruit volgt dat de Gelderse ladder voor duurzaam ruimtegebruik niet is bedoeld om een ruimere uitleg te geven dan artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro. Gelet hierop en hetgeen reeds hiervoor omtrent artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro is overwogen, faalt het betoog.

Beleid voor functieverandering van agrarische bebouwing

6. [appellant] betoogt dat het plan in strijd is met het Beleidskader Functieverandering Agrarische bebouwing Lochem (hierna: het FAB-beleid). Hierbij voert hij aan dat het beleid in dit geval niet kan worden toegepast omdat de bedrijfsbebouwing door [belanghebbende] reeds geruime tijd gedeeltelijk in strijd met het vigerende bestemmingsplan wordt gebruikt. Daarmee wordt niet voldaan aan de beleidsvoorwaarde dat de bedrijfsbebouwing tenminste 10 jaar rechtmatig is gebruikt. Daarnaast is het beleid volgens [appellant] gericht op agrariërs die stoppen met hun bedrijf. [belanghebbende] heeft het perceel echter pas verworven nadat de agrarische bedrijvigheid al was gestaakt.

6.1. In de algemene voorwaarden uit hoofdstuk 2 van het FAB-beleid staat:

"1. Functieverandering is alleen van toepassing op fysiek bestaande, legale vrijgekomen (en ook vrijkomende) gebouwen die gelegen zijn in het buitengebied.

De regeling voor functieverandering is alleen van toepassing op vrijkomende en vrijgekomen agrarische bedrijfsbebouwing in het buitengebied die met een vergunning of melding is opgericht en minstens tien jaar rechtmatig is gebruikt (conform de bestemming uit het vigerende bestemmingsplan). De boerderij / woning(en) worden niet meegerekend.

2. De regeling voor functieverandering geldt niet alleen voor vrijkomende agrarische bedrijfsgebouwen (met een agrarische bestemming) maar ook voor eerder vrijgekomen agrarische bedrijfsgebouwen waarvan de bestemming reeds is omgezet in bijvoorbeeld een woonbestemming."

6.2. Naar het oordeel van de Afdeling dienen de onder 1 en 2 gestelde eisen zo te worden gelezen dat het beleid ook van toepassing is op reeds eerder vrijgekomen agrarische bedrijfsbebouwing die in het verleden tenminste 10 jaar rechtmatig agrarisch is gebruikt. Daarbij is de huidige bestemming niet bepalend. In het verweerschrift staat - en niet in geschil is - dat de bebouwing door de vorige eigenaar tenminste 10 jaar agrarisch is gebruikt. Het betoog faalt.

7. [appellant] betoogt verder dat het plan in strijd is met het FAB-beleid omdat niet is aangetoond dat nieuwbouw noodzakelijk zou zijn om bedrijfstechnische en bedrijfseconomische redenen, dan wel om een verbetering van de ruimtelijke kwaliteit te bereiken.

7.1. In de voorwaarden voor functieverandering naar werken uit hoofdstuk 5 van het FAB-beleid staat:

"4. Vervangende nieuwbouw is mogelijk mits:

- nieuwbouw noodzakelijk is om bedrijfstechnische en bedrijfseconomische redenen, of;
- nieuwbouw beter is voor de ruimtelijke kwaliteit door het slopen van bestaande verpauperde bebouwing."

7.2. Met toepassing van het FAB-beleid worden twee in verval geraakte gebouwen gesloopt en vervangen door nieuwe bebouwing ten behoeve van een functie waar actuele behoefte aan bestaat. Om deze reden heeft de raad zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat de ruimtelijke kwaliteit verbetert. Het betoog faalt.

8. [appellant] betoogt dat het plan in strijd is met het FAB-beleid omdat sprake is van saldering.

8.1. In de algemene voorwaarden uit hoofdstuk 2 van het FAB-beleid staat:

"5. Het zogenaamde salderen (sprokkelen van m² van diverse locaties) is niet toegestaan."

8.2. Een redelijke uitleg van deze eis brengt met zich dat het zogeheten sprokkelen van sloopmeters afkomstig van diverse agrarische percelen niet is toegestaan. Thans worden echter uitsluitend sloopmeters uit het voormalige agrarische perceel aan de [locatie 1] gebruikt. Weliswaar worden sloopmeters van de ene plek op het perceel aangewend voor nieuwbouw op een andere plek op het perceel, maar dat is niet in strijd met het FAB-beleid. Het betoog faalt.

Overigens wordt de bebouwing niet alleen binnen hetzelfde perceel, maar ook op vrijwel dezelfde plek teruggebouwd.

9. [appellant] betoogt dat het plan in strijd is met het FAB-beleid omdat de bedrijfsactiviteiten vallen onder milieucategorie 3.1 en niet onder categorie 1 of 2 als bedoeld in de brochure "Bedrijven en milieuzonering" van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (hierna: de VNG-brochure).

9.1. In de voorwaarden voor functieverandering naar werken uit hoofdstuk 5 van het FAB-beleid staat:

"Bij hergebruik van vrijkomende agrarische bebouwing voor werken gelden de volgende voorwaarden:

[...]

5. Voor wat betreft de toegestane activiteiten is het uitgangspunt dat de bedrijvigheid moet vallen binnen categorie 1 en 2 van de SBI-codes zoals opgenomen in de VNG-lijst bedrijven en milieuzonering. Een lijst met toegestane activiteiten is opgenomen in de bijlage 1. Deze lijst is gebaseerd op de Staat van bedrijfsactiviteiten aan huis behorende bij het bestemmingsplan "Buitengebied Lochem 2010". Het is echter geen limitatieve lijst. Activiteiten die qua aard en omvang vergelijkbaar zijn met één van de activiteiten op de lijst,

kunnen worden beoordeeld alsof deze op de lijst staat.
[...]"

9.2. In bijlage 1 bij het FAB-beleid is verblijfsrecreatie vermeld met onder meer de subcategorieën b&b en pension. Daargelaten of de beoogde recreatie-eenheden als zodanig kunnen worden aangemerkt, heeft de raad daar in redelijkheid bij kunnen aansluiten. Het betoog faalt.

10. [appellant] betoogt dat het plan in strijd is met het FAB-beleid omdat het bouwvlak niet wordt verkleind.

10.1. In de algemene voorwaarden uit hoofdstuk 2 van het FAB-beleid staat:

"De functieverandering van gebouwen wordt geëffectueerd door bestemmingswijziging van het gehele voormalige perceel en verkleining van het bouwvlak."

10.2. Een redelijke uitleg van het FAB-beleid brengt met zich dat sprake dient te zijn van een verkleining van het bouwvlak ten opzichte van de voormalige agrarische bestemming. Dat betreft de bestemming "Agrarisch gebied met landschappelijke waarde" in het "Bestemmingsplan Buiten gebied 1991". Ingevolge artikel 8, eerste lid, van de planvoorschriften van dat plan was bebouwing toegestaan binnen de op de plankaart als zodanig aangegeven agrarische bouwpercelen. Voor de gronden aan de [locatie 1] voorzag de plankaart in een agrarisch bouwperceel. Nu dat bouwperceel, gelet op de voorschriften, geheel mocht worden bebouwd, komt dit gebied overeen met het bouwvlak als bedoeld in het FAB-beleid.

Het nu voorliggende plan kent een zogeheten verbaal bouwvlak, dat wordt gevormd door de planregels die gelden voor diverse functie- en bouwaanduidingen.

Uit een vergelijking volgt evident dat het verbale bouwvlak uit het nu voorliggende plan kleiner is dan het bouwvlak uit het plan uit 1991. Het betoog faalt.

Landschapsplan

11. [appellant] betoogt dat het plan leidt tot afbreuk van de cultuurhistorische landschapswaarden. Door de nieuwe beplanting, zoals opgenomen in het landschapsplan, is geen sprake meer van een open coulisselandschap.

11.1. Artikel 4, lid 4.3.2, van de planregels omvat een voorwaardelijke verplichting om de landschapsmaatregelen uit het Inrichtingsplan uit Bijlage 3 uit te voeren en in stand te houden.

11.2. In het Ruimtelijk kwaliteitsplan staat dat het plangebied op de grens ligt van het kampenlandschap en de bos- en landgoederenlandschap als bedoeld op de landschapstypenkaart uit het gemeentelijke Landschapsontwikkelingsplan 2009 (hierna: LOP). Het erf ligt in het bos- en landgoederenlandschap, waarvan het coulisselandschap een subtype is. Het noordelijke deel van het plangebied ligt in het kampenlandschap.

11.3. In het LOP zijn de kenmerken van beide landschapstypen beschreven. De raad heeft toegelicht dat het uit te voeren landschapsplan onder andere de aanleg van meidoornhagen, het verbreden van singels en het verwijderen van laurierhagen ten gunste van solitaire bomen omvat. De al eerder aangeplante knotwilgenrij langs de Kijksteeg blijft gehandhaafd en daarmee wordt voldaan aan de kenmerken van beide landschapstypen.

Gelet op het vorenstaande bestaat in het aangevoerde geen aanleiding voor het standpunt

dat de raad had moeten oordelen dat het plan leidt tot een onevenredige afbreuk van de cultuurhistorische landschapswaarden. Het betoog faalt.

Parkeren

12. [appellant] betoogt dat het plan in te weinig parkeerplaatsen voorziet. Volgens hem is ten onrechte uitgegaan van parkeernormen voor een hotel. De vergelijking met een bungalowpark zou beter passen. Voorts is geen of onvoldoende rekening gehouden met de woning van [belanghebbende] en zijn privé-bezoekers, de in de recreatie-eenheden verblijvende gasten en hun bezoekers, werknemers, klanten die producten uit de moestuin willen kopen en de wens van [belanghebbende] om ter plaatse evenementen en workshops te houden.

12.1. Artikel 15 van de planregels luidt:

"15.1 Parkeren

a. een nieuw bouwwerk, verandering van een bouwwerk, verandering van gebruik van een bouwwerk of van gronden - al dan niet gecombineerd - waarvan een behoefte aan parkeergelegenheid wordt verwacht, is niet toegestaan wanneer binnen het bestemmingsvlak niet in voldoende parkeergelegenheid is voorzien en in stand wordt gehouden;

b. voldoende parkeergelegenheid betreft:

1. 1 parkeerplaats per recreatie-eenheid;
2. 2 parkeerplaatsen per bedrijfswoning;
3. 5 parkeerplaatsen voor overig functies;

(...)."

12.2. Gelet op het aantal van 8 recreatie-eenheden voorziet het plan in 15 parkeerplaatsen, waarvan 8 voor de recreatie-eenheden, 5 voor werknemers en 2 voor de woning van [belanghebbende].

12.3. De gemeente heeft voor het buitengebied geen parkeernormen vastgesteld. Daarom heeft de raad aansluiting gezocht bij de publicatie 'Kencijfers parkeren en verkeersgeneratie' van de CROW. Van de daarin genoemde recreatiefuncties lijkt de voorgenomen ontwikkeling volgens de raad het meest op een hotel. Uitgaande van een hotel met drie sterren zou de parkeerbehoefte inclusief werknemers 3,4 parkeerplaatsen bedragen. De raad is echter uitgegaan van een aanzienlijk grotere parkeerbehoefte van 15 parkeerplaatsen.

De door [appellant] bedoelde strengere norm voor een huisjescomplex vereist in het buitengebied twee parkeerplaatsen per bungalow. Dat aantal is inclusief werknemers en bezoekers. Die norm zou leiden tot een behoefte aan 16 parkeerplaatsen, dan wel 18 parkeerplaatsen, als de bedrijfswoning niet bij deze norm zou zijn inbegrepen.

Uit de onder 4.2 weergegeven planregels volgt dat de recreatie-eenheden onzelfstandige gebouwen zijn. Gelet hierop en op het beoogde gebruik betekent het onzelfstandige karakter dat de recreatie-eenheden geen eigen keukens zullen hebben. Onder die omstandigheden is de raad niet gehouden om aan te sluiten bij de norm voor een huisjescomplex. De Afdeling merkt op dat de toegepaste norm met 15 parkeerplaatsen dicht in de buurt komt van de norm voor een huisjescomplex.

Voor zover [appellant] wijst op klanten die producten uit de moestuin willen kopen en evenementen en workshops op het terrein overweegt de Afdeling dat het plan geen detailhandel, evenementen en workshops mogelijk maakt. Voorts heeft [appellant] niet aannemelijk gemaakt dat de raad het aantal werknemers heeft onderschat.

Gelet op het vorenstaande bestaat geen aanleiding voor het oordeel dat de raad bij de beoordeling van het plan van een onjuist aantal benodigde parkeerplaatsen is uitgegaan. Het betoog faalt.

Geluidsbelasting van de openbare weg

13. [appellant] betoogt dat de verkeersaantrekkende werking leidt tot een onaanvaardbare geluidsbelasting vanwege het verkeer op de Lageweg. Hij betoogt dat de raad zowel de verkeersaantrekkende werking als de gevolgen daarvan heeft onderschat. De gevolgen zijn groot omdat zijn woning 4 m van de onverharde Lageweg af ligt. Voorts kon de raad niet volstaan met de mededeling dat de etmaalwaarde-contour op 2,5 m uit de weg af ligt. Er is namelijk sprake van een zeer rustig deel van het buitengebied. Verder is de verkeersaantrekkende werking onderschat, omdat geen rekening is gehouden met evenementen en workshops.

13.1. Op basis van CROW-normen komt de raad op een verkeersaantrekkende werking van 22 verkeersbewegingen per etmaal. In het akoestisch onderzoek is zekerheidshalve van een hoger aantal uitgegaan, te weten 38 verkeersbewegingen per etmaal, aldus de raad.

13.2. In het akoestisch onderzoek van Buijvoets bouw- en geluidsadvisering uit december 2017 staat dat de geluidsbelasting door de verkeersaantrekkende werking op de openbare weg is berekend met toepassing van de circulaire "Geluidhinder veroorzaakt door wegverkeer van en naar de inrichting" uit 1996. Dit betekent dat dit verkeer wordt beoordeeld op het equivalente geluidniveau LAeq en dat de normstelling daarvoor aansluit bij de voorkeursgrenswaarde van 50 dBA uit de Wet geluidhinder.

Voorts is in het akoestisch onderzoek vermeld dat bij de berekening is uitgegaan van het worst case scenario dat 100% van het verkeer van en naar de inrichting over één weg rijdt met een intensiteit van lichte voertuigen van 30 overdag, 5 in de avond en 3 in de nacht. Vervolgens is een geluidcontour berekend waarop de etmaalwaarde 50 dB(A) is. Deze contour ligt op maximaal 2,5 m van de weg af.

13.3. Niet in geschil is dat de woning van [appellant] op een grotere afstand van de weg af ligt dan 2,5 m. Voorts bestaat in het aangevoerde geen aanleiding voor het oordeel dat in het buitengebied een strengere norm dient te worden aangehouden dan de etmaalwaarde 50 dB(A). Verder maakt het plan, zoals hiervoor is overwogen, geen evenementen en workshops mogelijk. Gelet hierop hoeft niet te worden gevreesd voor een zodanige geluidsbelasting als gevolg een toename van het verkeer op de openbare weg dat geen sprake meer is van een goed woon- en leefklimaat. Het betoog faalt.

Geluidsbelasting vanuit het plangebied

14. [appellant] betoogt verder dat het plan leidt tot een onaanvaardbare geluidsbelasting veroorzaakt door het bedrijf van [belanghebbende]. Hierbij voert hij aan dat niet wordt voldaan aan de afstanden uit de VNG-brochure. Voorts gelden in het buitengebied lagere normen. Als geluidsbronnen noemt [appellant] motorgeluid en dichtslaande portieren op de parkeerplaats.

Daarnaast wijst [appellant] op stemgeluid van gasten. Hierbij voert hij aan dat zijn gronden grenzen aan de gronden van [belanghebbende] met de bestemming "Agrarisch", waar de

gasten ook zullen komen.

[appellant] betoogt voorts dat hij op het gedeelte van zijn gronden die grenzen aan het plangebied een paardenbak en een rijbaan heeft. Paarden zijn vluchtdieren en daardoor gevoelig voor geluid. De oprit van [belanghebbende] ligt op 11 m van de paardenbak, aldus [appellant].

14.1. Bij toepassing van de VNG-brochure is de raad uitgegaan van het gebiedstype rustige woonwijk en rustig buitengebied. Daarom faalt het betoog dat deze normen niet geschikt zijn voor toepassing in het buitengebied.

14.2. De VNG-brochure beveelt tussen een hotel/pension en een woning een afstand van 10 m aan. Vanaf kampeerterrein / vakantiecentra met keuken (milieucategorie 3.1) wordt een afstand van 50 m aanbevolen.

Bij toepassing van de VNG-brochure gaat het in dit geval om de afstand tussen de plaats waar de woning van [appellant] mag staan en het plandeel met de bestemming "Recreatie - Verblijfsrecreatie - FAB".

De woning van [appellant] heeft in het bestemmingsplan "Buitengebied Lochem, geconsolideerde versie" de bestemming "Agrarisch". In artikel 3, lid 3.2.2, onder d, van de planregels van dat plan staat: "herbouw van een bedrijfswoning is mogelijk ter plaatse van de bebouwingscontour van de huidige bedrijfswoning, of op een locatie die maximaal 10 meter van de huidige bebouwingscontour is gesitueerd (behoudens afwijking volgens artikel 44 van deze regels);".

De afstand tussen de woning van [appellant] en het plandeel met de bestemming "Recreatie - Verblijfsrecreatie - FAB" is ongeveer 105 m. Na aftrek van bovengenoemde 10 m blijft een afstand van 95 m over. Daargelaten van welke categorie uit de VNG-brochure dient te worden uitgegaan, wordt aan de afstandseis ruimschoots voldaan.

De oprit over de gronden met de bestemming "Agrarisch" liggen dichterbij de woning van [appellant], namelijk op ongeveer 65 m van zijn woning. Na aftrek van 10 m blijft een afstand van 55 m over. Daargelaten van welke categorie uit de VNG-brochure dient te worden uitgegaan, wordt ook aan deze afstand voldaan.

Voor zover het betoog betrekking heeft op paarden, overweegt de Afdeling dat binnen de gronden met de bestemming "Agrarisch" geen parkeerplaatsen zijn toegestaan. Daarom bestaat geen aanleiding voor de verwachting dat op korte afstand van de paarden veelvuldig autoportieren zullen worden dichtgeslagen. Voorts ligt de bestemming "Recreatie - Verblijfsrecreatie - FAB", waar de parkeerplaatsen wel zijn toegestaan, op ongeveer 40 m van de perceelsgrens ter hoogte van de paardenbak van [appellant].

Reeds hierom heeft de raad zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat het plan uit een oogpunt van geluidhinder niet zal leiden tot een onaanvaardbaar woon- en leefklimaat voor [appellant].

14.3. De Afdeling ziet bevestiging voor bovenstaande conclusie in het akoestisch onderzoek. Daarin is weliswaar geen toetspunt voor de woning van [appellant] opgenomen, maar op toetspunt 3, dat op vergelijkbare afstand als zijn woning ligt, wordt ruim voldaan aan de normen uit de VNG-brochure. Het relatief hoogste langtijdgemiddelde beoordelingsniveau is in de avond en bedraagt dan 21 dB(A). Dat valt ruim binnen de norm van 40 dB(A). Het relatief hoogste maximale geluidsniveau (lees: piekgeluid) is in de nacht en bedraagt dan 53 dB(A). Dat valt binnen de norm van 55 dB(A).

Voorts is, anders dan [appellant] veronderstelt, op de gronden van [belanghebbende] met de bestemming "Agrarisch" geen recreatiegebruik toegestaan. Daarom heeft de raad geen rekening hoeven houden met stemgeluiden vanwege recreatief gebruik van deze gronden.

Verder is in het akoestisch onderzoek uitgegaan van stemgeluiden met een bronvermogen tot 92 dB(A). Dat valt binnen de categorie luidt praten. Gelet op de aard van de bestemming bestaat in het aangevoerde geen aanleiding voor het oordeel dat ten onrechte geen rekening is gehouden met luidere stemgeluiden.

Ook voor het overige bestaat in het aangevoerde geen aanleiding voor het oordeel dat de raad zich niet in redelijkheid op het akoestisch onderzoek heeft mogen baseren.

Het betoog faalt.

Stofhinder door verkeer over onverharde wegen

15. [appellant] vreest hinder als gevolg van de verkeersaantrekkende werking van het plan in de vorm van stofoverlast. Hij betoogt dat de raad zowel de verkeersaantrekkende werking als de gevolgen daarvan heeft onderschat. De gevolgen zijn groot omdat zijn woning 4 m van de onverharde Lageweg af ligt. Voorts is de verkeersaantrekkende werking onderschat, omdat geen rekening is gehouden met evenementen en workshops.

15.1. Zoals hiervoor is overwogen maakt het plan geen evenementen en workshops mogelijk. Voorts is de raad, zoals hiervoor eveneens is overwogen, uitgegaan van een beperkte verkeersaantrekkende werking van 22 tot 38 verkeersbewegingen per etmaal. Voorts heeft de raad aannemelijk gemaakt dat het grootste deel daarvan niet langs de woning van [appellant] zal plaatsvinden. Gelet hierop heeft de raad kunnen oordelen dat niet behoeft te worden gevreesd voor een zodanige stofoverlast als gevolg van het plan dat geen sprake meer is van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat. Het betoog faalt.

Rookoverlast

16. [appellant] betoogt dat het plan leidt tot onaanvaardbare rookoverlast. Hij heeft reeds overlast van de bestaande vier recreatie-eenheden, waar veelvuldig met hout wordt gestookt. In dit verband noemt hij houtgestookte wellness-voorzieningen zoals sauna's, jacuzzi's, tuinhaarden, gebouwen met rookkanalen, vuurkorven, koutkachels, vuurschalen en barbecues. Hij vreest dat de overlast met acht recreatie-eenheden nog verder toeneemt.

16.1. Artikel 7.22, aanhef en onder a, van het Bouwbesluit luidt:

"Onverminderd het bij of krachtens dit besluit of de Wet milieubeheer bepaalde is het verboden in, op of aan een bouwwerk of op een open erf of terrein voorwerpen of stoffen te plaatsen, te werpen of te hebben, handelingen te verrichten of na te laten of werktuigen te gebruiken, waardoor:

a. op voor de omgeving hinderlijke of schadelijke wijze rook, roet, walm of stof wordt verspreid;".

16.2. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen, onder meer in de uitspraak van 12 november 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4032, is artikel 7.22 van het Bouwbesluit, gelet op de nota van toelichting (Stb. 2011, 416, blz. 342-343), een vangnetbepaling die door het bevoegd gezag kan worden toegepast indien het naar zijn oordeel noodzakelijk is om op te treden tegen het gebruik van een bouwwerk, open erf of terrein vanwege gevaarstelling, dreigende aantasting van de volksgezondheid of overmatige hinder en meer specifieke bepalingen geen

soelaas bieden.

16.3. Aan de bestemming "Recreatie - Verblijfsrecreatie - FAB", gelezen in samenhang met de onder 4.2 weergegeven planregels, is niet inherent dat veelvuldig gebruik wordt gemaakt van voorzieningen die rookoverlast kunnen veroorzaken. Gelet hierop, en de afstand tot de gronden en de woning van [appellant], heeft de raad bij de beoordeling van het plan geen rekening hoeven houden met zodanige rookoverlast dat voor [appellant] geen sprake meer is van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat. Indien toch sprake is van overmatige hinder, dan kan [appellant] verzoeken om handhaving op grond van artikel 7.22 van het Bouwbesluit. Reeds hierom faalt het betoog.

Overigens heeft [belanghebbende] schriftelijk en ter zitting toegezegd dat de nieuw te bouwen recreatie-eenheden geen nieuwe rookkanalen zullen krijgen en dat alle wellness-voorzieningen elektrisch zullen zijn.

Helofytenfilter

17. [appellant] betoogt dat het plan ten onrechte voorziet in een helofytenfilter. Hierbij voert hij aan dat de bedrijfswoning van [belanghebbende] is aangesloten op het riool en de recreatie-eenheden binnen 40 m afstand hiervan zijn voorzien. Dat brengt met zich dat geen helofytenfilter is toegestaan. Volgens [appellant] heeft het Waterschap dat bevestigd.

Voorts betoogt [appellant] dat een dergelijk filter een geschikte biotoop voor steekmuggen en knutten is. Hij vreest dat zijn schapen en paarden gevaar lopen. Zo zijn schapen vatbaar voor de aangifteplichtige ziekte blauwtong. Hij verwijst in dit verband naar onderzoek waaruit blijkt dat in een omtrek van 1200 m rond een helofytenfilter extra overlast voor woningen te verwachten valt.

17.1. Niet in geschil is dat de recreatie-eenheden met bijbehorende centrale voorzieningen onder het Activiteitenbesluit vallen.

Artikel 1.1 van het Activiteitenbesluit milieubeheer luidt:

"1. In dit besluit en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder:

[...]

lozen: het brengen van:

1°. stoffen als bedoeld in artikel 6.1 van de Waterwet in een oppervlaktewaterlichaam;

2°. afvalwater of overige vloeistoffen op of in de bodem;

[...]."

Artikel 3.4 luidt:

"1. Deze paragraaf is van toepassing op het lozen van huishoudelijk afvalwater en het behandelen van dit afvalwater voorafgaand daaraan. Het lozen van huishoudelijk afvalwater in een oppervlaktewaterlichaam of op of in de bodem is toegestaan indien het lozen plaatsvindt buiten een bebouwde kom of binnen een bebouwde kom van waaruit stedelijk afvalwater wordt geloosd met een vervuilingswaarde van minder dan 2000 inwonerequivalenten en de afstand tot het dichtstbijzijnde vuilwaterriool of een zuiveringstechnisch werk waarop kan worden aangesloten meer bedraagt dan:

a. 40 meter bij niet meer dan 10 inwonerequivalenten;

[...].

17.2. Ten noordoosten van het bouwvlak voorziet het plan in de bestemming "Agrarisch" met de aanduiding "specifieke vorm van agrarisch - helofytenveld".

Artikel 1, onder 1.30, van de planregels luidt:

"1.30 helofytenveld:

een gebied met een natuurlijk systeem ten behoeve van de zuivering van water met behulp van planten;"

Artikel 3, lid 3.1, aanhef en onder d, luidt:

"De voor 'Agrarisch' aangewezen gronden zijn bestemd voor:

[...]

alsmede voor:

d. ter plaatse van de aanduiding 'specifieke vorm van agrarisch - helofytenveld' een helofytenveld."

Lid 3.3 kent enkele verboden waaronder graven. Lid 3.3.2 kent daarop enkele uitzonderingen, waaronder werken en/of werkzaamheden die samenhangen met de aanleg van landschapsmaatregelen en een helofytenveld zoals aangegeven in Bijlage 3".

Bijlage 3 bij de planregels is het Inrichtingsplan. Daarop is aangegeven dat het helofytenveld 100 m² groot is.

17.3. In de plantoelichting staat dat het de bedoeling is om in het kader van duurzaam waterbeheer de afvalstromen van rioolwater en toiletten van de recreatie-eenheden naar een helofytenveld af te voeren, waar het afvalwater op een natuurlijke manier wordt gezuiverd. Daartoe wordt een helofytenveld aangelegd met een oppervlakte van ongeveer 100 m². Het gefilterde water zal niet worden geloosd op nabijgelegen oppervlaktewater. Het gefilterde water zal worden hergebruikt ten behoeve van bijvoorbeeld het bewateren van beplanting op het erf.

17.4. Niet in geschil is dat de recreatie-eenheden binnen 40 m van het dichtstbijzijnde vuilwaterriool zijn voorzien. Voorts is, anders dan de raad kennelijk veronderstelt, het verbod uit artikel 3.4, eerste lid, van het Activiteitenbesluit niet alleen van toepassing op het lozen van huishoudelijk afvalwater in een oppervlaktewaterlichaam. Ook het lozen van afvalwater afkomstig uit het helofytenfilter op of in de bodem valt onder deze bepaling. Verder is het bewateren van beplanting op het erf daar een vorm van. Gelet hierop heeft de raad onvoldoende gemotiveerd dat het voorziene helofytenfilter in overeenstemming is met artikel 3.4, eerste lid, van het Activiteitenbesluit. Het betoog slaagt.

Conclusie ten aanzien van het besluit van 23 september 2019

18. In hetgeen [appellant] heeft aangevoerd ziet de Afdeling aanleiding voor het oordeel dat het besluit van 23 september 2019 is genomen in strijd met artikel 3.4, eerste lid, van het Activiteitenbesluit, voor zover het betreft de aanduiding "specifieke vorm van agrarisch - helofytenveld". Het beroep is gegrond, zodat het besluit van 23 september 2019 in zoverre dient te worden vernietigd.

19. Uit een oogpunt van rechtszekerheid en gelet op artikel 1.2.3 van het Bro, ziet de

Afdeling aanleiding de raad op te dragen het hierna in de beslissing nader aangeduide onderdeel van deze uitspraak binnen vier weken na verzending van de uitspraak te verwerken op de landelijke voorziening, www.ruimtelijkeplannen.nl.

Het besluit van 28 januari 2019

20. Het beroep van [appellant] is tevens gericht tegen het besluit van 28 januari 2019. Gelet op overweging 18 wordt het besluit van 23 september 2019 uitsluitend vernietigd voor zover het betreft de aanduiding "specifieke vorm van agrarisch - helofytenveld". De in dat besluit voorziene bestemming "Agrarisch" blijft bestaan. Behoudens de aanduiding "specifieke vorm van agrarisch - helofytenveld" wordt het besluit van 23 september 2019 met de bekendmaking van deze uitspraak onherroepelijk. Hieruit volgt dat het besluit van 28 januari 2019 geen betekenis meer heeft. Onder deze omstandigheden en nu ook overigens niet is gebleken van enig belang ziet de Afdeling aanleiding voor het oordeel dat [appellant] geen belang meer heeft bij een inhoudelijke bespreking van zijn beroep tegen het besluit van 28 januari 2019.

In verband hiermee dient het beroep van [appellant] tegen het besluit van 28 januari 2019 niet-ontvankelijk te worden verklaard.

Proceskostenveroordeling

21. 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 23 september 2019 tot vaststelling van het bestemmingsplan "[locatie 1] Lochem", voor zover het betreft de aanduiding "specifieke vorm van agrarisch - helofytenveld";

III. verklaart het beroep niet-ontvankelijk voor zover dat is gericht tegen het besluit van 28 januari 2019 tot vaststelling van het bestemmingsplan "[locatie 1] Lochem";

IV. veroordeelt de raad van de gemeente Lochem tot vergoeding van bij [appellant A] en [appellant B] in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1.078,52 (zegge: duizendachtenzeventig euro en tweeënvijftig cent), waarvan € 1.024,00 is toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan een van hen de raad aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan;

V. gelast dat de raad van de gemeente Lochem aan [appellant A] en [appellant B] het door hen voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 174,00 (zegge: honderdvierenzeventig euro) vergoedt, met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan een van hen de raad aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan;

VI. draagt de raad van de gemeente Lochem op om binnen vier weken na verzending van deze uitspraak ervoor zorg te dragen dat onderdeel II. van de beslissing wordt verwerkt in het elektronisch vastgestelde plan dat te raadplegen is op de landelijke voorziening, www.ruimtelijkeplannen.nl.

Aldus vastgesteld door mr. J. Hoekstra, voorzitter, en mr. S.J.E. Horstink-von Meyenfeldt en

mr. P.H.A. Knol, leden, in tegenwoordigheid van mr. J.S.S. Hupkes, griffier.
w.g. Hoekstra w.g. Hupkes
voorzitter griffier

Uitgesproken in het openbaar op 24 december 2019

635.