

AFDELING
BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

A.J. van Namen-Verhoeven, wonend te Hedel, gemeente Maasdriel,
appellante,

en

de raad van de gemeente Maasdriel,
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 6 september 2012, kenmerk BP1062, heeft de raad het bestemmingsplan "Buitengebied herziening 2011, Winkelseweg 10, Hedel" (hierna: het plan) vastgesteld.

Tegen dit besluit heeft Van Namen-Verhoeven beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

Van Namen-Verhoeven, de raad en de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid Tankstation Ruisch B.V. hebben nadere stukken ingediend.

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

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 23 mei 2013, waar Van Namen-Verhoeven, vertegenwoordigd door G.G. Prinsen, en de raad, vertegenwoordigd door mr. M.R. Prins, werkzaam bij de gemeente, en door H. van Dalen, zijn verschenen. Voorts is ter zitting Tankstation Ruisch B.V., vertegenwoordigd door ing. J.M.A. Clemens, gehoord.

Overwegingen

Goede procesorde

1. Van Namen-Verhoeven stelt dat het door de raad op 8 mei 2013 ingediende "Akoestisch onderzoek (industrielawaai)" van 1 mei 2013 van Amitec B.V. (hierna: het akoestisch onderzoek van 1 mei 2013) met het oog op een goede procesorde buiten beschouwing moet worden gelaten.

1.1. Ook na afloop van de beroepstermijn en indien die termijn is gegeven, na afloop van de termijn als bedoeld in artikel 6:6 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb), kunnen, gelet op artikel 8:58 van de Awb, nadere stukken worden ingediend, tenzij dat in strijd is met een goede procesorde. Dat is het geval, indien de nadere stukken verwijtbaar zodanig laat worden ingediend, dat de andere partijen worden belemmerd om daarop adequaat te reageren of de goede voortgang van de procedure daardoor anderszins wordt belemmerd.

1.2. Van Namen-Verhoeven heeft op 13 mei 2013 de notitie van Bureau Kupers & Niggebrugge van 10 mei 2013 (hierna: de notitie) ingediend. In de notitie wordt ingegaan op het akoestisch onderzoek van 1 mei 2013. Van Namen-Verhoeven heeft dan ook op adequate wijze kunnen reageren op dit onderzoek en zij heeft dit ook gedaan, zodat haar belang niet is geschaad. Evenmin is gebleken dat de belangen van de andere partijen zijn geschaad. Gelet hierop ziet de Afdeling geen aanleiding het akoestisch onderzoek van 1 mei 2013 buiten beschouwing te laten.

Toetsingskader

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.

Planbeschrijving

3. Het plan voorziet in de realisatie van een tankstation op het perceel Winkelseweg 10 te Hedel. Met het plan is beoogd de verplaatsing van het tankstation aan de Uithovensestraat 44 mogelijk te maken.

Ontsluiting

4. Ten aanzien van de beroepsgrond van Van Namen-Verhoeven dat het tankstation niet op adequate wijze zal kunnen worden ontsloten, ziet de Afdeling geen aanleiding anders te oordelen dan de voorzitter heeft gedaan in zijn uitspraak van 31 januari 2013 in zaak nr. 201211005/2/R2 (www.raadvanstate.nl), waarbij het verzoek om voorlopige voorziening van Van Namen-Verhoeven tegen het bestreden besluit is behandeld en waarbij op deze beroepsgrond is ingegaan. Het betoog faalt.

Bouwmogelijkheden

5. Van Namen-Verhoeven betoogt voorts dat de omvang van het bouwvlak in samenhang met het bebouwingspercentage van 60% te ruime bouwmogelijkheden biedt. Volgens haar komen deze niet overeen met de bouwplannen van de exploitant van het tankstation. Van Namen-Verhoeven betoogt verder dat het plan bebouwing met een bouwhoogte van 8,80 meter toelaat, hetgeen zij onaanvaardbaar acht.

5.1. De raad stelt zich op het standpunt dat de bouwmogelijkheden waarin het plan voorziet passend zijn voor het tankstation. Daartoe wijst de raad op de voorziene functies en het feit dat een functionele inrichting van het terrein enige ruimte vereist. De raad acht de op grond van het plan maximaal toegestane bouwhoogte aanvaardbaar.

5.2. In de verbeelding is weergegeven dat aan het plandeel betreffende het perceel Winkelseweg 10 de bestemming "Bedrijf – Verkooppunt motorbrandstoffen" alsmede de aanduidingen "bouwvlak" en "specifieke bouwaanduiding – geluidscherm" zijn toegekend.

Ingevolge artikel 3, lid 3.1, aanhef en onder a, van de planregels, zijn de voor "Bedrijf – Verkooppunt motorbrandstoffen" aangewezen

gronden bestemd voor de brandstofvoorziening van motorvoertuigen, inclusief lpg met een doorzet van minder dan 1.000 m³ per jaar, en de bijbehorende voorzieningen, waaronder begrepen detailhandel in onder meer benodigdheden en accessoires voor motorvoertuigen, weggebonden artikelen en voedingswaren die ter plaatse kunnen worden genuttigd zoals broodjes, koffie, alsmede carwashvoorzieningen.

Ingevolge artikel 3, lid 3.2.1, mogen op en in de gronden als bedoeld in 3.1 uitsluitend de volgende bouwwerken worden gebouwd ten dienste van de bestemming:

a. bedrijfsgebouwen, uitsluitend binnen het bouwvlak;
[...]

c. bouwwerken, geen gebouwen zijnde.

Ingevolge artikel 3, lid 3.2.2, gelden voor het bouwen van bedrijfsgebouwen de volgende regels:

a. de bouwhoogte mag maximaal 8 m bedragen;
b. het bebouwingspercentage mag maximaal 60% van het bouwperceel bedragen.

Ingevolge artikel 3, lid 3.2.3, gelden voor het bouwen van bouwwerken, geen gebouwen zijnde, de volgende regels:

a. de hoogte van overkappingen en luifels met een open constructie mag maximaal 6 m bedragen;

[...]

e. ter plaatse van de aanduiding "specifieke bouwaanduiding – geluidscherm" mag een geluidwerende voorziening worden aangebracht waarvan de hoogte maximaal 3 m mag bedragen;

[...].

Ingevolge artikel 3, lid 3.4, wordt onder verboden gebruik ten minste verstaan het gebruik van gronden en opstallen voor detailhandel, behoudens de in 3.1 beschreven vormen van detailhandel.

Ingevolge artikel 7, lid 7.1, kan, voor zover niet reeds op grond van een andere bepaling van deze regels kan worden afgeweken, met een omgevingsvergunning worden afgeweken van de in de regels gegeven maten, afmetingen en percentages tot niet meer dan 10% van de maten, afmetingen en percentages.

5.3. Gelet op de omvang van het bouwvlak in de verbeelding in samenhang met het maximale bebouwingspercentage van 60% zoals bepaald in artikel 3, lid 3.2.2, onder b, van de planregels, bedraagt het maximaal te bebouwen oppervlak ruim 2.000 m². De Afdeling ziet geen grond voor het oordeel dat de raad een dergelijk oppervlak voor het tankstation, gelet op de voorziene functies – waaronder bedrijfsgebouwen, pompeilanden en carwashvoorzieningen – en een functionele inrichting van het terrein, niet in redelijkheid passend heeft kunnen achten.

De maximale bouwhoogte bedraagt ingevolge artikel 3, lid 3.2.2, onder a, van de planregels, 8 meter. De raad acht bebouwing met een dergelijke bouwhoogte op deze locatie aanvaardbaar, mede gelet op de directe nabijheid van een bedrijventerrein waar bebouwing met vergelijkbare hoogtes aanwezig zijn. De Afdeling ziet geen aanleiding voor het oordeel dat de raad zich niet in redelijkheid op dit standpunt heeft kunnen stellen. Voorts kan ingevolge artikel 7, lid 7.1, van de planregels, bij omgevingsvergunning

een bouwhoogte van 8,80 worden toegestaan. In hetgeen Van Namen-Verhoeven heeft aangevoerd bestaat geen aanleiding voor het oordeel dat bij toepassing van deze afwijkingsbevoegdheid in beginsel een situatie kan ontstaan die planologisch onaanvaardbaar is. Het betoog faalt.

Gebruiksmogelijkheden

6. Van Namen-Verhoeven betoogt dat de gebruiksmogelijkheden die het plan biedt te ruim zijn. Zij stelt dat niet is uitgesloten dat zich ter plaatse zelfstandige en grootschalige detailhandel ontwikkelt in de vorm van bijvoorbeeld een wegrestaurant of een automaterialenhandel. Zij acht dit onaanvaardbaar en vreest in dat verband voor overlast nu haar woning op korte afstand van het plangebied ligt. Bovendien is dit in strijd met het provinciale en gemeentelijke beleid, dat ter plaatse uitsluitend de functies wonen en werken voorstaat en waar detailhandel derhalve niet wenselijk wordt geacht. Zij stelt voorts dat niet is uitgesloten dat zich ter plaatse een grootschalig kantorencomplex ontwikkelt, nu het plan een dergelijk gebruik in een gebouw met drie bouwlagen toestaat. Zij wijst in dit verband op een in haar opdracht opgestelde bouwtekening.

6.1. De raad stelt dat in de planregels is uitgesloten dat zich ter plaatse zelfstandige, grootschalige detailhandel en kantoren kunnen ontwikkelen.

6.2. In artikel 3, lid 3.4, van de planregels is expliciet uitgesloten dat de gronden in het plangebied kunnen worden gebruikt voor detailhandel, anders dan bedoeld in lid 3.1 van dit artikel. Ingevolge lid 3.1 is detailhandel slechts toegestaan als bijbehorende voorziening bij de hoofdfunctie waarvoor de gronden in het plangebied zijn bestemd, te weten een verkooppunt voor motorbrandstoffen. Volgens de raad impliceert de term "bijbehorende" in lid 3.1 ondergeschiktheid aan de hoofdfunctie. De Afdeling acht dit standpunt juist. Het plan laat het gebruik van de gronden in het plangebied voor zelfstandige, grootschalige detailhandel dan ook niet toe, zodat de stelling van Van Namen-Verhoeven dat het plan voorziet in deze mogelijkheid feitelijke grondslag mist.

Het gebruik van de gronden in het plangebied voor kantoorruimten is volgens de raad eveneens slechts toegestaan als bijbehorende voorziening. De Afdeling acht ook dit standpunt juist. Het plan laat het gebruik van de gronden voor zelfstandige, grootschalige kantoorruimten dan ook evenmin toe, zodat ook het betoog van Van Namen-Verhoeven dat het plan voorziet in deze mogelijkheid feitelijke grondslag mist.

Akoestisch onderzoek

7. Van Namen-Verhoeven betoogt dat de uitgangspunten in het ten behoeve van het plan uitgevoerde "Akoestisch onderzoek (industrielawaai)" van 26 juli 2010 van Amitec B.V. (hierna: het akoestisch onderzoek van 26 juli 2010) niet representatief kunnen worden geacht voor de invulling van de maximale planologische mogelijkheden. Zij voert hiertoe aan dat ingevolge het plan zelfstandige, grootschalige detailhandel en kantoren kunnen worden gerealiseerd. Zij voert hiertoe voorts aan dat ingevolge het plan een groter aantal functies kan worden gerealiseerd.

7.1. In het akoestisch onderzoek van 26 juli 2010 is vermeld dat is uitgegaan van een representatieve bedrijfssituatie (worst case). Hiertoe wordt verwezen naar de activiteiten zoals omschreven in de aanvraag om een milieuvergunning (thans: omgevingsvergunning voor een inrichting). In ieder geval betreffen dit vier brandstofpompen, een winkelgebouw met wasstraat en enkele wasboxen. In het akoestisch onderzoek van 26 juli 2010 wordt onder meer geconcludeerd dat de inrichting in de representatieve bedrijfssituatie bij alle woningen voldoet aan een etmaalwaarde van 48 dB(A) voor het langtijdgemiddeld beoordelingsniveau.

7.2. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 4 april 2012 in zaak nr. 201004316/1/R1; www.raadvanstate.nl), dient bij een onderzoek naar de geluidbelasting van een representatieve invulling van de maximale planologische mogelijkheden te worden uitgegaan. De Afdeling acht het, onder verwijzing naar het onder 6.2 overwogene, niet mogelijk dat op grond van het plan zelfstandige, grootschalige detailhandel en kantoren kunnen worden gerealiseerd. In aansluiting hierop behoefde in het akoestisch onderzoek van 26 juli 2010 hiermee dan ook geen rekening te worden gehouden. Gelet op de wat betreft aantal en locatie weinig begrensde functies waarin het plan wel voorziet, in relatie tot de functies waarmee in het akoestisch onderzoek van 26 juli 2010 rekening is gehouden, acht de Afdeling onvoldoende inzichtelijk gemaakt dat in het akoestisch onderzoek van 26 juli 2010 is uitgegaan van een representatieve invulling van de maximale planologische mogelijkheden. Het bestreden besluit is in strijd met artikel 3:46 van de Awb in zoverre niet deugdelijk gemotiveerd. Het betoog slaagt.

8. De Afdeling ziet in het aanvullende akoestisch onderzoek van 1 mei 2013 aanleiding om te bezien of de rechtsgevolgen van het bestreden besluit met toepassing van artikel 8:72, derde lid, van de Awb, in stand kunnen worden gelaten.

9. In het akoestisch onderzoek van 1 mei 2013 is vermeld dat daarin is uitgegaan van de realisatie van vier brandstofpompen, een shop, een wasstraat en een washal met een stofzuiger en wasboxen. Bij de berekeningen is uitgegaan van de beoordelingsperiodes zoals in de Handreiking industrielawaai en vergunningverlening. Voor personen-, bestel- en vrachtauto's is uitgegaan van een maximaal bronvermogen van 90,7, 93,7 onderscheidenlijk 102,3 dB(A). Bij de berekening van de bronvermogens van de washal is voorts uitgegaan van een equivalent geluidniveau van 82,9 dB(A). Bij de berekeningen is uitgegaan van het maximale aantal voorziene tankende klanten in 2023, gebaseerd op de verkeersprognoses voor 2020 en het woningbouwprogramma voor Hedel. Op basis van onder meer deze uitgangspunten zijn twee scenario's berekend. Een scenario dat als representatief voor de maximale planologische mogelijkheden kan worden beschouwd, en een worst case scenario van de maximale planologische situatie, waarbij de maatgevende geluidbronnen zo zijn gesitueerd, dat ze bij de maatgevende woning een zo hoog mogelijke geluidbelasting veroorzaken. In het akoestisch onderzoek van 1 mei 2013 wordt onder meer geconcludeerd dat de inrichting in beide bedrijfssituaties

bij alle woningen voldoet aan een etmaalwaarde van 48 dB(A) voor het langtijdgemiddeld beoordelingsniveau.

In een begeleidend stuk van de raad is voorts vermeld dat ter bepaling van de representatieve invulling van de maximale planologische mogelijkheden is uitgegaan van de realistische mogelijkheden. Bij gebruikmaking van meer bouw- en gebruiksmogelijkheden ontstaat volgens de raad een niet werkbare situatie, zodat de onderzochte bedrijfssituaties representatief moeten worden geacht voor hetgeen wat betreft inrichting van het terrein mogelijk is.

9.1. In reactie op het akoestisch onderzoek van 1 mei 2013 heeft Van Namen-Verhoeven de notitie overgelegd. Hierin is vermeld dat niet overeenkomstig de Handreiking industrielawaai en vergunningverlening van drie beoordelingsperioden per dag had dienen te worden uitgegaan, maar overeenkomstig het Besluit algemene regels voor inrichtingen milieubeheer (hierna: het Activiteitenbesluit milieubeheer) van twee. Voorts is vermeld dat het maximale bronvermogen van personen-, bestel- en vrachtauto's volgens praktijkmetingen 7 dB(A) hoger ligt dan dat waarvan is uitgegaan. De bronvermogens van de washal liggen in feite 9 dB(A) hoger en voor de wanden en de deuren van de washal zijn zeer hoge isolatiewaarden aangehouden, waarvan twijfelachtig is of deze realiseerbaar zijn. Tot slot is vermeld dat onvoldoende onderzoek is verricht naar het aantal tankende voertuigen.

9.2. Hoewel het aantal en de locatie van de verschillende functies die het plan mogelijk maakt niet expliciet is vastgelegd, betreffen de situaties die als uitgangspunt zijn genomen in het akoestisch onderzoek van 1 mei 2013 volgens de raad een representatieve invulling van de maximale planologische mogelijkheden. Bij gebruikmaking van meer bouw- en gebruiksmogelijkheden ontstaat volgens de raad een niet werkbare situatie, zodat de onderzochte bedrijfssituaties representatief moeten worden geacht voor hetgeen qua inrichting van het terrein mogelijk is. In hetgeen Van Namen-Verhoeven heeft aangevoerd bestaat geen aanleiding voor het oordeel dat de raad zich niet in redelijkheid op dit standpunt heeft kunnen stellen. Evenmin bestaat aanleiding voor het oordeel dat bij de berekening van de geluidemissie niet mocht worden uitgegaan van drie beoordelingsperioden per dag. Bij een dergelijke berekening in het kader van een goede ruimtelijke ordening bestaat immers geen gebondenheid aan de dagindeling uit het Activiteitenbesluit milieubeheer. Voorts acht de Afdeling niet aannemelijk gemaakt dat in het akoestisch onderzoek van 1 mei 2013 is uitgegaan van onjuiste bronvermogens van personen-, bestel- en vrachtauto's alsmede van de washal. Ter zitting heeft de raad gesteld dat de wanden van de washal kunnen worden uitgevoerd in steen en dat de deur waarmee rekening is gehouden toepasbaar is, zodat de isolatiewaarde waarvan is uitgegaan niet onredelijke hoog kan worden geacht. Tot slot bestaat geen aanleiding voor het oordeel dat van een te laag aantal tankende voertuigen is uitgegaan, nu uit het akoestisch onderzoek van 1 mei 2013 blijkt dat de berekeningen zijn gebaseerd op het maximale aantal voorziene tankende klanten in 2023. Gelet op het vorenstaande bestaat geen grond voor het oordeel dat in het

akoestisch onderzoek van 1 mei 2013 niet is uitgegaan van een representatieve invulling van de maximale planologische mogelijkheden.

9.3. Gelet hierop ziet de Afdeling aanleiding met toepassing van artikel 8:72, derde lid, van de Awb, de rechtsgevolgen van het bestreden besluit in stand te laten.

Proceskosten

10. De raad dient op na te melden wijze in de proceskosten te worden veroordeeld.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

- I. verklaart het beroep van A.J. van Namen-Verhoeven gegrond;
- II. vernietigt het besluit van de raad van de gemeente Maasdriel van 6 september 2012, kenmerk BP1062, tot vaststelling van het bestemmingsplan "Buitengebied herziening 2011, Winkelseweg 10, Hedel";
- III. bepaalt dat de rechtsgevolgen van dat besluit geheel in stand blijven;
- IV. veroordeelt de raad van de gemeente Maasdriel tot vergoeding van bij A.J. van Namen-Verhoeven in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1.194,00 (zegge: elfhonderdvierennegentig euro), waarvan € 944,00 is toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;
- V. gelast dat de raad van de gemeente Maasdriel aan A.J. van Namen-Verhoeven het door haar voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 156,00 (zegge: honderdzesenvijftig euro) vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. M.W.L. Simons-Vinckx, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. M. Vogel-Carprieaux, ambtenaar van staat.

w.g. Simons-Vinckx
lid van de enkelvoudige kamer

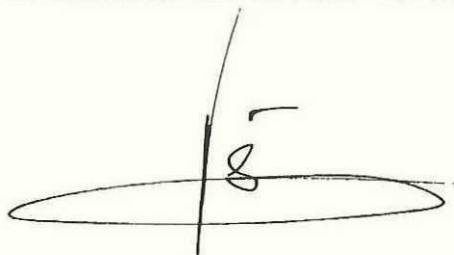
w.g. Vogel-Carprieaux
ambtenaar van staat

Uitgesproken in het openbaar op 24 juli 2013

579-694.

Verzonden: 24 juli 2013

Voor eensluidend afschrift,
de secretaris van de Raad van State,

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, stylized 'S' or 'V' shape with a vertical line through it and a small horizontal stroke at the top right.

mr. H.H.C. Visser