

## Uitspraak 201909287/1/R1

|                  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
|------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| ECLI             | ECLI:NL:RVS:2020:2550                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| Datum uitspraak  | 28 oktober 2020                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| Inhoudsindicatie | <p>Bij besluit van 31 oktober 2019 heeft de raad van de gemeente Heemstede het bestemmingsplan "Horeca en Terrassen Heemstede" vastgesteld. Het bestemmingsplan is een zogeheten parapluplan en maakt op een aantal locaties in de gemeente Heemstede terrassen mogelijk, waaronder de Jan van Goyenstraat en het Jan Miense Molenaerplein, in de woonomgeving van [appellante]. [appellante] woont aan [locatie], op de hoek met de Jan van Goyenstraat. Zij voert aan dat de raad onvoldoende rekening heeft gehouden met haar belangen door ook voor de panden Jan van Goyenstraat 2 en 7 en het Jan Miense Molenaerplein 8 en 9 een terras mogelijk te maken. Zij vreest met name geluidoverlast en een aantasting van haar privacy en wijst daarbij op de bijzondere ligging van haar perceel ten opzichte van deze locaties.</p> |

Volledige tekst

201909287/1/R1.

Datum uitspraak: 28 oktober 2020

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

[appellante], wonend te Heemstede,

en

de raad van de gemeente Heemstede,

verweerder.

## Procesverloop

Bij besluit van 31 oktober 2019 heeft de raad het bestemmingsplan "Horeca en Terrassen Heemstede" vastgesteld.

Tegen dit besluit heeft [appellante] beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 24 september 2020, waar [appellante] en de raad, vertegenwoordigd door R. van der Aar en E. Suijck, zijn verschenen.

## Overwegingen

### Inleiding

1. Het bestemmingsplan is een zogeheten parapluplan en maakt op een aantal locaties in de gemeente Heemstede terrassen mogelijk, waaronder de Jan van Goyenstraat en het Jan Miense Molenaerplein, in de woonomgeving van [appellante].

2. [appellante] woont aan [locatie], op de hoek met de Jan van Goyenstraat. Zij voert aan dat de raad onvoldoende rekening heeft gehouden met haar belangen door ook voor de panden Jan van Goyenstraat 2 en 7 en het Jan Miense Molenaerplein 8 en 9 een terras mogelijk te maken. Zij vreest met name geluidoverlast en een aantasting van haar privacy en wijst daarbij op de bijzondere ligging van haar perceel ten opzichte van deze locaties.

### Het toetsingskader

3. 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.

### De terrassen

4. [appellante] betoogt dat de raad onvoldoende rekening heeft gehouden met haar belangen. Zij wijst op de bijzondere ligging van haar achtertuin ten opzichte van de Jan van Goyenstraat. Doordat het plan terrassen dicht op haar achtertuin mogelijk maakt, vreest zij in het bijzonder geluidoverlast en een aantasting van haar privacy. Dit betreft de terrassen voor de panden Jan van Goyenstraat 2 en 7 en het Jan Miense Molenaersplein 8 en 9. Op grond van het plan mag per detailhandelsvestiging een terras met 16 stoelen worden geplaatst. Dit maakt in samenhang met de ruime winkelopeningsuren, dat zij vreest dat het ondergeschikte karakter van de horeca in de Jan van Goyenstraat verdwijnt en dat zij elke dag tot 22.00 met overlast van de terrassen zal worden geconfronteerd. Vanwege de in een vorig plan nieuw toegelaten mogelijkheden voor horeca in de Jan van Goyenstraat is aan haar reeds een tegemoetkoming in de planschade toegekend, waarmee vaststaat dat de horecamogelijkheden in de Jan van Goyenstraat nadelige gevolgen voor haar woon- en leefklimaat hebben. Het bestreden plan maakt daarenboven nu terrassen mogelijk. Voorts wijst zij op de al bestaande, maar feitelijk niet benutte mogelijkheid om aan de achterzijde van de panden aan de Jan van Goyenstraat

terrassen te plaatsen, zodat terrassen aan de voorzijde ook niet nodig zijn.

4.1. De raad stelt dat hij met het plan beoogt om bij te dragen aan de versterking van de verblijfs- en ontmoetingsfunctie van het winkelgebied in de Jan van Goyenstraat. Daarnaast is als gevolg van dit plan geen omgevingsvergunning meer nodig voor het plaatsen van een terras, waarmee de regeldruk voor de ondernemers in de Jan van Goyenstraat wordt verminderd. Ter onderbouwing van het belang om een terras te kunnen plaatsen wijst de raad op de Visie winkelcentra Heemstede, door de raad vastgesteld op 29 september 2016.

Voor het antwoord op de vraag of terrassen kunnen worden toegelaten met het oog op het woon- en leefklimaat van omwonenden, heeft de raad aansluiting gezocht bij de Handreiking 'Bedrijven en milieuzonering' van de VNG (hierna: VNG-brochure). Hierin wordt een richtafstand aanbevolen van 10 meter tussen de in het plan toegelaten vormen van horeca en de gevels van woningen. Aan deze richtafstand wordt ten opzichte van de woning van [appellante] voldaan, waarbij volgens de raad bovendien sprake is van gemengd gebied in de zin van de VNG-brochure. De raad wijst erop dat de terrassen in de omgeving van [appellante] zullen worden gebruikt in combinatie met beperkte horecavoorzieningen. Dergelijke horecavoorzieningen zijn naar hun aard beperkt van omvang. De ervaring met een ander winkelgebied, Raadhuisstraat-Binnenweg, leert ook dat van de terrasfunctie ten behoeve van beperkte horecavoorzieningen ook feitelijk slechts in beperkte mate gebruik wordt gemaakt. Daarnaast wijst de raad op de Nadere regels Algemene Plaatselijke Verordening Heemstede 2019 (hierna: Nadere regels APV). Hierin is onder meer een vrije doorloopruimte van 1,50 meter geregeld, zodat er ter plaatse van Jan van Goyenstraat 2 naar verwachting ten hoogste twee tafels met een enkele rij stoelen kunnen worden geplaatst. Wat betreft deze locatie wijst de raad voorts op een aanvullend advies van de Omgevingsdienst IJmond (hierna: Aanvullend advies). Hierin staat dat stemgeluid op het terras niet hoeft te worden getoetst aan het Activiteitenbesluit en dat er uit milieuoogpunt geen bezwaren bestaan om het terras niet mogelijk te maken, nu het gaat om een terras langs een doorgaande verkeersweg in een stedelijke omgeving.

4.2. Op de verbeelding van het bestreden plan is aan de door [appellante] bedoelde gronden voor de Jan van Goyenstraat 2 en 7 en het Jan Miense Molenaerplein 8 en 9 de aanduiding "Gebiedsaanduiding overige zone - Terrassen" toegekend.

Artikel 3 van de planregels luidt: "3.1.1 Ter plaatse van de aanduiding op de verbeelding: "Gebiedsaanduiding overig zone - Terrassen" zijn naast de aldaar vigerende bestemming(en) tevens terrassen, behorende bij horecabedrijven en beperkte horecavoorzieningen, toegestaan."

Artikel 1 luidt:

"2. Beperkte horecavoorziening: horecavoorziening die voor wat betreft de exploitatievorm ondergeschikt is aan de hoofdfunctie detailhandel zoals bijvoorbeeld een koffiehoeke, proeflokaal van wijnen, zitgedeelte van een banketbakker, patisserie of ijssalon;"

"5. Horecabedrijf / -voorziening: een bedrijf, waar bedrijfsmatig dranken en/of etenswaren voor gebruik ter plaatse worden verstrekt;"

"9. Terras: een geometrisch bepaald vlak, al dan niet voorzien van afscheidingen, windschermen, parasols, verlichting en ander meubilair, ten behoeve van een horecabedrijf of beperkte horecavoorziening voor het ter plaatse gebruiken van consumpties;"

4.3. In het bestemmingsplan "Woonwijken Noordoost" is aan bebouwing aan de Jan van Goyenstraat 2 en 7 en het Jan Miense Molenaerplein 8 en 9 de bestemming "Gemengd-3"

toegekend.

Ingevolge artikel 4, lid 4.1.1, aanhef en onder b, van de planregels zijn deze voor "Gemengd-3" aangewezen gronden bestemd voor detailhandel, al dan niet in combinatie met een beperkte horecavoorziening;

Ingevolge artikel 4, lid 4.4.5, gelden voor de omvang van een beperkte horecavoorziening de volgende regels:

- a. de brutovloeroppervlakte voor het gebruik ten behoeve van een beperkte horecavoorziening mag ten hoogste 50 procent van de brutovloeroppervlakte van de desbetreffende detailhandelsvestiging (inclusief de horecavoorziening) bedragen;
- b. het aantal zitplaatsen ten behoeve van het horecagedeelte mag niet meer bedragen dan zestien.

4.4. De Afdeling stelt vast dat de toegelaten terrassen aan het Jan Miense Molenaerplein 8 en 9 en de Jan van Goyenstraat 7 vanuit de woning van [appellante] gezien aan de overzijde van de straat liggen. De afstand tussen zowel de woning als de tuin van [appellante] en de gronden waarop de terrassen zijn toegelaten, is meer dan 13 meter. Daarmee wordt voldaan aan de aanbevolen richtafstand uit de door de raad gehanteerde VNG-brochure. Voor zover [appellante] wijst op de bijzondere ligging van haar woning ten opzichte van deze gronden en daarbij aanvoert dat deze richtafstand in dit geval daarom niet als toereikend kan worden beschouwd, overweegt de Afdeling dat op voormelde panden op grond van het bestemmingsplan "Woonwijken Noordoost" geen horeca in het algemeen, maar alleen beperkte horecavoorzieningen in combinatie met detailhandel zijn toegelaten. Aangezien een terras bij een horecabedrijf of beperkte horecavoorziening dient te behoren, mag worden aangenomen dat de terrassen voor het Jan Miense Molenaerplein 8 en 9 en de Jan van Goyenstraat 7 alleen gebruikt zullen worden voor beperkte horecavoorzieningen. Gelet op de definitie van beperkte horecavoorziening, te weten horecavoorziening die wat betreft de exploitatievorm ondergeschikt is aan de hoofdfunctie detailhandel zoals bijvoorbeeld een koffiehoeke, proeflokaal van wijnen, zitgedeelte van een banketbakker, patisserie of ijssalon, heeft de raad zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat een dergelijk gebruik van de hier aan de orde zijnde gronden niet leidt tot een onevenredige aantasting van het woon- en leefklimaat van [appellante]. De raad heeft de betrokken belangen daarom in redelijkheid kunnen afwegen zoals hij heeft gedaan en met het oog op het belang bij het versterken van het winkelgebied Jan van Goyenstraat terrassen op deze gronden mogelijk kunnen maken.

Het betoog faalt.

4.5. Ten aanzien van het toegelaten terras aan de voorzijde van de Jan van Goyenstraat 2 ligt dit naar het oordeel van de Afdeling anders. Dit terras ligt aan de achterzijde van de woning van [appellante] en verschilt daarmee van de situatie bij de andere adressen. Wat betreft de terrassen voor dit pand heeft de raad onvoldoende inzichtelijk gemaakt dat met het toestaan van een terras een aanvaardbaar woon- en leefklimaat voor [appellante] gewaarborgd is. Weliswaar is de afstand van de gevel van de woning tot het terras meer dan 10 meter, maar in dit geval ligt het gehele terras wel binnen 10 meter van de tuin van [appellante]. Daarnaast is in het pand op grond van een bij besluit van 30 juli 2013 verleende omgevingsvergunning niet slechts ondergeschikte horeca toegestaan, maar ook een lunchroom. De raad heeft niet inzichtelijk gemaakt dat ook een terras ten behoeve van deze vorm van horeca op korte afstand van de tuin van [appellante] aanvaardbaar is. Het overgelegde Aanvullend advies is gebaseerd op het gegeven dat het terras langs de Jan van Goyenstraat in een winkelcentrum

is voorzien. Uit het Aanvullend advies blijkt niet dat daarin tevens is betrokken dat het terras op korte afstand van de achtertuin van [appellante] is voorzien. Ook de omstandigheid dat het Activiteitenbesluit geen regeling voor stemgeluid bevat, betekent dat het juist temeer op de weg van de raad lag om de gevolgen van het stemgeluid op het terras voor de Jan van Goyenstraat 2 voor het woon- en leefklimaat van [appellante] inzichtelijk te maken. Daarbij is verder van belang dat de raad met de verwijzing naar de regeling in de Nadere regels APV - dat een door het college genomen besluit op grondslag van de APV betreft - miskent dat hierin geen ruimtelijke waarborg is gelegen dat feitelijk slechts een terras met ongeveer twee tafels en een enkele rij stoelen zal kunnen worden gerealiseerd. Het betoog slaagt.

#### De afwijkingsbevoegdheid

5. [appellante] betoogt dat het plan ten onrechte een afwijkingsbevoegdheid bevat voor de plaatsing van terrassen op andere locaties dan in het plan aangeduid. De afwijkingsbevoegdheid is volgens haar te ruim en biedt ten onrechte de mogelijkheid om naast of tegenover haar woning en tuin een terras te plaatsen.

5.1. Artikel 5, lid 5.1, van de planregels luidt: "Het bevoegd gezag mag met omgevingsvergunning afwijken van de in artikel 3.3. genoemde bestemmingsplannen opgenomen regels voor de gronden met de bestemming 'Verkeer', voor het realiseren van terrassen behorende bij horecabedrijven en beperkte horecavoorzieningen, mits geen onevenredige afbreuk wordt gedaan aan de volgende belangen:

- de gebruiksmogelijkheden van de aangrenzende gronden;
- de milieusituatie;
- het straat- en bebouwingsbeeld;
- de verkeersveiligheid."

5.2. Bij gebruikmaking van de afwijkingsbevoegdheid dient het college onder meer de milieusituatie te betrekken, waarbij dus onder meer het woon- en leefklimaat van omwonenden in de afweging moet worden betrokken. Aan een vergunning kunnen met het oog op het woon- en leefklimaat van omwonenden ook voorschriften worden verbonden. Tegen een dergelijk besluit staat vervolgens rechtsbescherming open. De mogelijkheid die de afwijkingsbevoegdheid biedt, leidt op voorhand dus niet tot een onevenredige aantasting van het woon- en leefklimaat van [appellante]. Gelet hierop heeft de raad in redelijkheid deze afwijkingsbevoegdheid in het plan kunnen opnemen.

Het betoog faalt.

#### Conclusie

6. Het beroep is gegrond.

7. Het bestreden besluit dient te worden vernietigd wegens strijd met artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht, voor zover daarin de aanduiding "overige zone - terrassen" is toegekend aan de gronden vóór het perceel Jan van Goyenstraat 2. De raad zal uit een oogpunt van rechtszekerheid worden opgedragen om deze beslissing te verwerken in het op [www.ruimtelijkeplannen.nl](http://www.ruimtelijkeplannen.nl) gepubliceerde bestemmingsplan.

8. Van proceskosten die voor vergoeding in aanmerking komen, is niet gebleken.

## Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het beroep gegrond;

II. vernietigt het besluit van de raad van 31 oktober 2019 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Horeca en Terrassen Heemstede" voor zover daarin de aanduiding "overige zone - terrassen" is toegekend aan de gronden vóór het perceel Jan van Goyenstraat 2;

III. draagt de raad van de gemeente Heemstede op om binnen vier weken na verzending van deze uitspraak ervoor zorg te dragen dat de beslissing onder II. wordt verwerkt in het elektronisch vastgestelde plan dat te raadplegen is op de landelijke voorziening, <http://www.ruimtelijkeplannen.nl>;

IV. gelast dat de raad van de gemeente Heemstede aan [appellante] het door haar voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 174,00 (zegge: honderdvierenzeventig euro) vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. E. Helder, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. W.M. Boer, griffier.

Het lid van de enkelvoudige kamer is verhinderd de uitspraak te ondertekenen.

De griffier is verhinderd de uitspraak te ondertekenen.

Uitgesproken in het openbaar op 28 oktober 2020

745.