

Uitspraak 201709944/1/R1

Datum van uitspraak: woensdag 19 september 2018
Tegen: de raad van de gemeente Zandvoort
Proceduresoort: Eerste aanleg - enkelvoudig
Rechtsgebied: RO - Noord-Holland
ECLI: **ECLI:NL:RVS:2018:3071**

201709944/1/R1.

Datum uitspraak: 19 september 2018

AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

[appellant], wonend te Zandvoort,

en

de raad van de gemeente Zandvoort,
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 1 november 2017 heeft de raad het bestemmingsplan "Bedrijventerrein Nieuw Noord" vastgesteld.

Tegen dit besluit heeft [appellant] beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 24 augustus 2018, waar [appellant], vertegenwoordigd door zijn [vader], bijgestaan door mr. J. de Vet, rechtsbijstandsverlener, en de raad, vertegenwoordigd door K.S. Mahi en ir. E.J.W. Kok, zijn verschenen. Voorts is Pact3D Zandvoort B.V., vertegenwoordigd door [gemachtigde], als partij gehoord.

Overwegingen

Inleiding

1. De raad beoogt met het plan het bedrijventerrein Nieuw Noord te herontwikkelen en revitaliseren. Het plan maakt de vestiging van bedrijven in milieucategorie 3.1 en 3.2 mogelijk op delen van dit bedrijventerrein.

[appellant] is eigenaar en bewoner van een bedrijfswoning, gelegen in het plangebied. Hij kan zich niet verenigen met artikel 1.16 van de planregels, waarin het begrip "bedrijfswoning" is omschreven, voor zover in die begripsomschrijving een gebruiksregel is opgenomen. Verder voert [appellant] aan dat het woon- en leefklimaat in zijn bedrijfswoning wordt aangetast, omdat op grond van het plan in de nabijheid van zijn bedrijfswoning aan de overzijde van de straat bedrijven van milieucategorie 3.2 zijn toegelaten en direct aangrenzend aan zijn bedrijfswoning en in de nabijheid van zijn bedrijfswoning bedrijven van milieucategorie 3.1 zijn toegelaten.

Toetsingskader

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.

De begripsomschrijving van "bedrijfswoning"

3. [appellant] voert aan dat het ongewenst is dat in de begripsomschrijving van "bedrijfswoning" in artikel 1.16 van de planregels een gebruiksregel is opgenomen. Dit maakt het plan slecht leesbaar en kan aanleiding geven tot interpretatieproblemen, aldus [appellant].

3.1. Artikel 1.16 van de planregels luidt als volgt:

"bedrijfswoning: een woning die een functionele binding heeft met een op hetzelfde perceel gelegen bedrijf, instelling of inrichting, ten behoeve van beheer van en/of toezicht op het bedrijf, de instelling of de inrichting.

Naast een bedrijfswoning is een bestaand bedrijf toegelaten tot maximaal milieucategorie 3.1., of hiermee vergelijkbaar, als aangegeven in de bij dit plan behorende Staat van bedrijfsactiviteiten."

3.2. Artikel 1.2.6 van het Besluit ruimtelijke ordening (hierna: Bro) luidt als volgt:

"1. Bij ministeriële regeling kunnen regels worden gesteld omtrent de vormgeving en inrichting van de in artikel 1.2.1, eerste lid, bedoelde [...] plannen [...]."

De Regeling van de Minister van Infrastructuur en Milieu, van 11 juli 2012, nr. IENM/BSK-2012/55325, houdende de vaststelling van digitale standaarden voor de ruimtelijke ordening (Regeling standaarden ruimtelijke ordening 2012, hierna: de Regeling) luidt als volgt:

"Artikel 2

1. De vormgeving, inrichting en elektronische beschikbaarstelling van een [...] plan [...] vinden plaats overeenkomstig de standaarden [...] SVBP2012 [...], met dien verstande dat:

a. de standaard SVBP2012 alleen van toepassing is op bestemmingsplannen, [...]"

De SVBP 2012 maakt als bijlage 5 deel uit van de Regeling.

3.3. Uit artikel 2, eerste lid, aanhef en onder a, van de Regeling, in samenhang gelezen met artikel 1.2.6 van het Bro, volgt dat de raad een bestemmingsplan dient vorm te geven, in te richten en beschikbaar te stellen overeenkomstig de SVBP 2012. Uit de SVBP 2012 volgt dat in hoofdstuk 1 van

de planregels de begrippen worden verklaard die in de planregels voorkomen en een nadere omschrijving behoeven. In hoofdstuk 2 worden de bestemmingsregels opgenomen, waaronder specifieke gebruiksregels.

De Afdeling stelt vast dat met de eerste zin van artikel 1.16 van de planregels ("een woning die een functionele binding heeft met een op hetzelfde perceel gelegen bedrijf, instelling of inrichting, ten behoeve van beheer van en/of toezicht op het bedrijf, de instelling of de inrichting") een omschrijving is gegeven van het begrip "bedrijfswoning". De laatste zin van deze bepaling ("Naast een bedrijfswoning is een bestaand bedrijf toegelaten tot maximaal milieucategorie 3.1., of hiermee vergelijkbaar, als aangegeven in de bij dit plan behorende Staat van bedrijfsactiviteiten") betreft echter een gebruiksregel, die op grond van de SVBP 2012 in de bestemmingsregels had moeten worden opgenomen. Derhalve heeft de raad in strijd met artikel 2, eerste lid, aanhef en onder a, van de Regeling, in samenhang gelezen met artikel 1.2.6 van het Bro, zoals uitgewerkt in de SVBP 2012, een gebruiksregel opgenomen in de bedoelde begripsomschrijving.

Het betoog slaagt.

Woon- en leefklimaat in de bedrijfswoning van [appellant]

4. [appellant] kan zich niet verenigen met het plan, voor zover op grond daarvan in de nabijheid van zijn perceel bedrijven van milieucategorie 3.2 zijn toegestaan en voorts voor zover direct aangrenzend aan zijn perceel bedrijven van milieucategorie 3.1 zijn toegestaan. [appellant] vreest als gevolg hiervan een aantasting van zijn woon- en leefklimaat. Hij wijst erop dat in het voorheen geldende bestemmingsplan "Keesomstraat" alleen bedrijven van de lichtere categorieën 1 en 2 waren toegestaan. Verder voert [appellant] aan dat voor bedrijven van milieucategorie 3.2 volgens de VNG-brochure "Bedrijven en milieuzonering", editie 2009 (hierna: de VNG-brochure) een richtafstand van 100 m wordt aanbevolen, waaraan in dit geval niet wordt voldaan. In dit kader wijst [appellant] erop dat met de afwijkingsbevoegdheid van artikel 3, lid 3.4, van de planregels de mogelijkheid is gecreëerd dat bedrijven uit hogere milieucategorieën worden toegestaan dan de bij recht toegelaten bedrijven.

4.1. Op de verbeelding is aan gronden tegenover het perceel van [appellant] de bestemming "Bedrijventerrein" en de functieaanduiding "bedrijf tot en met categorie 3.2" toegekend. Op de verbeelding is aan aangrenzende gronden evenals aan het perceel van [appellant] de bestemming "Bedrijventerrein" en de functieaanduiding "bedrijf tot en met categorie 3.1" toegekend.

In artikel 3, lid 3.1, van de planregels is het volgende bepaald:

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

[...]

b. ter plaatse van de aanduiding 'bedrijf tot en met categorie 3.1': bedrijven tot en met milieucategorie 3.1 van de Staat van Bedrijfsactiviteiten 'bedrijventerrein';

c. ter plaatse van de aanduiding 'bedrijf tot en met categorie 3.2': bedrijven tot en met milieucategorie 3.2 van de Staat van Bedrijfsactiviteiten 'bedrijventerrein';[...]."

Artikel 3, lid 3.4, van de planregels luidt als volgt:

"Het college van burgemeester en wethouders kan bij een omgevingsvergunning afwijken van lid 3.1:

a. om bedrijven toe te laten uit ten hoogste twee categorieën hoger dan in lid 3.1 genoemd, voor zover het betrokken bedrijf naar aard en invloed op de omgeving (gelet op de specifieke werkwijze of bijzondere verschijningsvorm) geacht kan worden te behoren tot de categorieën, zoals in lid 3.1 genoemd;

b. om bedrijven toe te laten die niet in de Staat van Bedrijfsactiviteiten 'bedrijventerrein' zijn genoemd, voor zover het betrokken bedrijf naar aard en invloed op de omgeving geacht kan worden te behoren tot de categorieën, zoals in lid 3.1 genoemd;

[...]."

4.2. De Afdeling stelt vast dat het voorheen geldende bestemmingsplan "Keesomstraat" onder meer bedrijven toestond in handel en ambacht welke geen hinder door rook, lawaai of damp mochten veroorzaken. De Afdeling gaat, gelet op de omstandigheid dat dergelijke hinder niet mocht worden veroorzaakt, ervan uit dat dit voorheen geldende plan niet alle bedrijven toestond die in het thans voorliggende plan in de omgeving van het perceel van [appellant] wel zijn toegestaan. Aan een voorheen geldend bestemmingsplan kunnen in het algemeen evenwel geen blijvende rechten worden ontleend. De raad kan op grond van gewijzigde planologische inzichten en na afweging van alle betrokken belangen andere bestemmingen en regels voor gronden vaststellen. In dit geval heeft de raad ervoor gekozen om, met het oog op een aantrekkelijk vestigingsklimaat, ter plaatse van de in geding zijnde gronden bedrijven van milieucategorie 3.2 en 3.1 toe te staan. De Afdeling zal thans, aan de hand van hetgeen [appellant] hiertegen heeft aangevoerd, bezien of deze keuze van de raad de toetsing in rechte kan doorstaan.

4.3. Voor de beoordeling van de gevolgen van het toestaan van bedrijven van milieucategorie 3.2 voor het woon- en leefklimaat ter plaatse van het perceel met daarop de bedrijfswoning van [appellant] heeft de raad aansluiting gezocht bij de richtafstanden die in de VNG-brochure worden aanbevolen.

In de VNG-brochure wordt voor de richtafstanden een onderscheid gemaakt tussen enerzijds het omgevingstype "rustige woonwijk en rustig buitengebied" en anderzijds het omgevingstype "gemengd gebied". In een "rustige woonwijk en rustig buitengebied" wordt de - door [appellant] bedoelde - richtafstand van 100 m aanbevolen voor bedrijven van milieucategorie 3.2, terwijl in een "gemengd gebied" een richtafstand van 50 m voor zulke bedrijven wordt aanbevolen.

4.4. De Afdeling stelt vast dat het aan de orde zijnde gebied gekwalificeerd kan worden als "gemengd gebied". De raad heeft echter voor bedrijven van milieucategorie 3.2 niet een richtafstand van 50 m gehanteerd. De raad heeft vanwege de omstandigheid dat in dit geval sprake is van een bedrijfswoning op een bedrijventerrein aanleiding gezien voor de bedrijven van milieucategorie 3.2 een richtafstand van 30 m te hanteren.

De Afdeling is van oordeel dat de raad in redelijkheid deze richtafstand heeft kunnen hanteren voor bedrijven van milieucategorie 3.2 tot de bedrijfswoning van [appellant]. Hierbij acht de Afdeling, met verwijzing naar de uitspraak van 29 juni 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1815, van belang dat voor een bedrijfswoning op een bedrijventerrein in het algemeen een grotere milieubelasting aanvaardbaar kan worden geacht dan voor een burgerwoning. De Afdeling merkt in dit kader ook op dat zij eerder, bij uitspraak van 18 maart 2015, ECLI:NL:RVS:2015:810, een aanzienlijke verlaging van een richtafstand aanvaardbaar heeft gevonden in een geval dat sprake was van een bedrijfswoning op een gezonde industrieterrein met overwegend grootschalige bedrijfsgebouwen.

De Afdeling stelt vast dat de afstand tussen het - tegenover de bedrijfswoning van [appellant] gelegen - gebied waar op grond van het plan bedrijven van milieucategorie 3.2 zijn toegestaan en de bedrijfswoning van [appellant] ongeveer 35 m bedraagt. Derhalve wordt voldaan aan de gehanteerde richtafstand van 30 m. Gelet hierop ziet de Afdeling in hetgeen [appellant] heeft aangevoerd geen aanleiding voor het oordeel dat het woon- en leefklimaat in zijn bedrijfswoning onevenredig zal worden aangetast als gevolg van de in het plan toegestane mogelijkheid van bedrijven van milieucategorie 3.2.

Bij toepassing van de afwijkingsbevoegdheid van artikel 3, lid 3.4, van de planregels kan een bedrijf worden toegelaten uit ten hoogste twee categorieën hoger dan categorie 3.2. Daaraan is evenwel de voorwaarde verbonden dat een dergelijk bedrijf naar aard en invloed kan worden geacht te behoren

tot de categorieën die in lid 3.1 van de planregels zijn genoemd. Met die voorwaarde is gewaarborgd dat de invloed op de omgeving van een met toepassing van deze afwijkingsbevoegdheid toegelaten bedrijf op de aan de orde zijnde gronden gelijk is aan die van de bij recht toegelaten bedrijven van milieucategorie 3.2. Gelet hierop ziet de Afdeling in deze afwijkingsbevoegdheid evenmin aanleiding voor het oordeel dat de raad had moeten concluderen dat sprake is van een onevenredige aantasting van het woon- en leefklimaat in de bedrijfswoning van [appellant].

Het betoog faalt in zoverre.

4.5. Bij de beoordeling van de gevolgen van het toestaan van bedrijven van milieucategorie 3.1 voor het woon- en leefklimaat ter plaatse van de bedrijfswoning van [appellant] heeft de raad, zoals hij ter zitting heeft toegelicht, eveneens de richtafstanden uit de VNG-brochure betrokken. Hierin wordt voor bedrijven van milieucategorie 3.1 in een "gemengd gebied" een richtafstand van 30 m aanbevolen. Ten aanzien van deze categorie bedrijven heeft de raad echter aanleiding gezien de richtafstand te verlagen tot 0 m. Volgens de raad volgt uit de eerdergenoemde uitspraak van de Afdeling van 18 maart 2015 dat dit toelaatbaar is.

4.6. Het plan staat op gronden in de nabijheid van - en direct aangrenzend aan - de bedrijfswoning van [appellant] bedrijven van milieucategorie 3.1 toe. Ter zitting is gebleken dat het toestaan van bedrijven van milieucategorie 3.1 geen verband houdt met het respecteren van bestaande rechten van die bedrijven, maar met de wens van de raad om een aantrekkelijk vestigingsklimaat te bieden met het oog op het revitaliseren van het bedrijventerrein. Vast staat ook dat bedrijven van milieucategorie 3.1 mogelijke hinder voor omwonenden kunnen veroorzaken. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de raad onder deze omstandigheden niet inzichtelijk gemaakt dat, ondanks de mogelijke hinder van bedrijven in milieucategorie 3.1 en het niet hanteren van een richtafstand, een aanvaardbaar woon- en leefklimaat is gegarandeerd in de bedrijfswoning van [appellant]. Hoewel de Afdeling enige verlaging van een richtafstand op voorhand niet uitsluit in een geval dat sprake is van een bedrijfswoning, is de in dit geval zodanig dat de raad uiteindelijk een 0 m richtafstand heeft gehanteerd.

De Afdeling merkt hierbij op dat uit de door de raad bedoelde uitspraak van 18 maart 2015 niet valt af te leiden dat het uit oogpunt van woon- en leefklimaat aanvaardbaar is om een 0 m richtafstand aan te houden tussen een bedrijfswoning en bedrijven van milieucategorie 3.1.

Het betoog slaagt in zoverre.

Conclusie

5. Gelet op het vorenstaande is het beroep gegrond.

6. De Afdeling ziet, gelet op hetgeen hiervoor in overweging 3.3. is overwogen, aanleiding om het besluit van 1 november 2017 te vernietigen, voor zover het betreft de laatste zin van artikel 1.16 van de planregels. Dit betekent dat artikel 1.16 van de planregels als volgt komt te luiden: "bedrijfswoning: een woning die een functionele binding heeft met een op hetzelfde perceel gelegen bedrijf, instelling of inrichting, ten behoeve van beheer van en/of toezicht op het bedrijf, de instelling of de inrichting."

Verder ziet de Afdeling, gelet op hetgeen hiervoor in overweging 4.6. is overwogen, aanleiding het besluit van 1 november 2017 wegens strijd met artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht te vernietigen, voor zover het betreft de planonderdelen zoals nader aangegeven op de bij deze uitspraak behorende kaart. Dit betreft de planonderdelen in de nabijheid van de bedrijfswoning van [appellant], waar op grond van het plan bedrijven van milieucategorie 3.1 zijn toegestaan.

7. Uit oogpunt van rechtszekerheid en gelet op artikel 1.2.3 van het Bro, ziet de Afdeling aanleiding de raad op te dragen de hierna in de beslissing nader aangeduide onderdelen van deze uitspraak binnen vier weken na verzending van de uitspraak te verwerken in het elektronisch vastgestelde plan

dat te raadplegen is op de landelijke voorziening, www.ruimtelijkeplannen.nl.

8. 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 1 november 2017, waarbij de raad van de gemeente Zandvoort het bestemmingsplan "Bedrijventerrein Nieuw Noord" heeft vastgesteld, voor zover het betreft:

a. de laatste zin van artikel 1.16 van de planregels;

b. de planonderdelen zoals nader aangegeven op de bij deze uitspraak behorende kaart;

III. draagt de raad van de gemeente Zandvoort op om binnen vier weken na verzending van deze uitspraak ervoor zorg te dragen dat de hiervoor vermelde onderdelen II.a. en II.b. worden verwerkt in het elektronisch vastgestelde plan dat te raadplegen is op de landelijke voorziening, www.ruimtelijkeplannen.nl;

IV. veroordeelt de raad van de gemeente Zandvoort tot vergoeding van bij [appellant] in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1.002,00 (zegge: duizendtwee euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

V. gelast dat de raad van de gemeente Zandvoort aan [appellant] het door hem voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 168,00 (zegge: honderdachtenzestig euro) vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. J. Kramer, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. M.L.M. van Loo, griffier.

w.g. Kramer w.g. Van Loo
lid van de enkelvoudige kamer griffier

Uitgesproken in het openbaar op 19 september 2018

418-879.