

Uitspraak 201902698/2/R3

ECLI	ECLI:NL:RVS:2021:579
Datum uitspraak	17 maart 2021
Inhoudsindicatie	Bij tussenuitspraak van 1 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:943, heeft de Afdeling de raad van de gemeente Noordenveld opgedragen om binnen 26 weken na verzending van de tussenuitspraak het daarin geconstateerde gebrek in het besluit van 6 februari 2019 te herstellen. In de tussenuitspraak is onder 4.2 overwogen dat de raad niet inzichtelijk heeft gemaakt dat de geluidbelasting die met het bestreden plan bij de recreatiewoning van [appellant] kan worden ondervonden, naar de huidige inzichten vanuit ruimtelijk oogpunt aanvaardbaar is. De raad heeft naar het oordeel van de Afdeling niet toereikend gemotiveerd waarom een afstand van 10 m tussen de voorziene zorginstelling en het perceel met de recreatiewoning voldoende is om geluidhinder bij die woning tot een aanvaardbaar niveau te beperken.

Volledige tekst

201902698/2/R3.

Datum uitspraak: 17 maart 2021

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

[appellant], wonend te [woonplaats],

en

de raad van de gemeente Noordenveld,

verweerder.

Procesverloop

Bij tussenuitspraak van 1 april 2020, [ECLI:NL:RVS:2020:943](#), heeft de Afdeling de raad opgedragen om binnen 26 weken na verzending van de tussenuitspraak het daarin geconstateerde gebrek in het besluit van 6 februari 2019 te herstellen. Deze uitspraak is aangehecht.

Ter uitvoering van de tussenuitspraak heeft de raad bij besluit van 9 september 2020 het bestemmingsplan "Herontwikkeling locatie Vluchtheuvel, Norg" gewijzigd en opnieuw vastgesteld.

[appellant], [belanghebbende A] en [belanghebbende B] zijn in de gelegenheid gesteld hun zienswijze over de wijze waarop het gebrek is hersteld naar voren te brengen. Van deze gelegenheid heeft [appellant] gebruik gemaakt.

De Afdeling heeft de raad in de gelegenheid gesteld antwoord te geven op een schriftelijke vraag van haar zijde. Dat heeft de raad bij brief van 8 december 2020 gedaan. [appellant] heeft hierop gereageerd.

De Afdeling heeft de zaak opnieuw ter zitting behandeld op 15 februari 2021. [appellant], bijgestaan door [gemachtigden], en de raad, vertegenwoordigd door E. Mosterman en R. Struik, hebben via een videoverbinding aan de zitting deelgenomen.

Overwegingen

De tussenuitspraak

1. In de tussenuitspraak is onder 4.2 overwogen dat de raad niet inzichtelijk heeft gemaakt dat de geluidbelasting die met het bestreden plan bij de recreatiewoning van [appellant] kan worden ondervonden, naar de huidige inzichten vanuit ruimtelijk oogpunt aanvaardbaar is. De raad heeft naar het oordeel van de Afdeling niet toereikend gemotiveerd waarom een afstand van 10 m tussen de voorziene zorginstelling en het perceel met de recreatiewoning voldoende is om geluidhinder bij die woning tot een aanvaardbaar niveau te beperken.

De Afdeling heeft hierin aanleiding gezien voor het oordeel dat het bestreden besluit is genomen in strijd met artikel 3:46 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) .

2. De Afdeling heeft de raad opgedragen om dit gebrek te herstellen. Daarbij heeft de Afdeling overwogen dat de raad alsnog toereikend zou kunnen motiveren waarom een afstand van 10 m tussen de voorziene zorginstelling en het perceel met de recreatiewoning van [appellant] voldoende is om geluidhinder bij die woning tot een aanvaardbaar niveau te beperken. Verder is overwogen dat indien de raad een nieuw of gewijzigd besluit neemt, de raad ervoor zou kunnen kiezen om alsnog een afstand van 30 m aan te houden tussen de voorziene zorginstelling en het perceel met de recreatiewoning van [appellant].

Het besluit van 6 februari 2019

3. Gelet op hetgeen is overwogen in de tussenuitspraak, is het beroep van [appellant] tegen het besluit van 6 februari 2019 gegrond, zodat dit besluit dient te worden vernietigd.

Het besluit van 9 september 2020

4. De raad heeft naar aanleiding van de tussenuitspraak bij besluit van 9 september 2020 het bestemmingsplan opnieuw en gewijzigd vastgesteld. Het plan beoogt binnen een afstand van 30 m vanaf de recreatiewoning alleen zorginstellingen uit milieucategorie 1 toe te staan.

4.1. Het oorspronkelijke besluit kende aan een strook grond van 10 m naast het perceel van de recreatiewoning de bestemming "Bos" toe en aan de gronden hierachter de bestemming "Maatschappelijk - Zorg". Het besluit van 9 september 2020 kent dezelfde bestemmingen toe aan deze gronden. Aan de zijde van de recreatiewoning is ter plaatse van de gronden waaraan de bestemming "Maatschappelijk - Zorg" is toegekend, aan de eerste 15 m de aanduiding "bedrijf tot en met categorie 1" toegevoegd.

5. Artikel 6:19, eerste lid, van de Awb luidt: "Het bezwaar of beroep heeft van rechtswege mede betrekking op een besluit tot intrekking, wijziging of vervanging van het bestreden besluit, tenzij partijen daarbij onvoldoende belang hebben."

5.1. De Afdeling stelt vast dat met het besluit van 9 september 2020 niet geheel tegemoet is gekomen aan het beroep van [appellant] tegen het besluit van 6 februari 2019. Gelet op artikel 6:19, eerste lid, van de Awb moet zijn beroep daarom worden geacht mede te zijn gericht tegen het besluit van 9 september 2020.

De Afdeling zal aan de hand van de door [appellant] naar voren gebrachte zienswijze beoordelen of de raad met het gewijzigd vaststellen van het plan heeft voldaan aan de opdracht in de tussenuitspraak.

Omvang van het geding

6. Voor zover [appellant] in zijn zienswijze aanvoert dat de bouw van een zorginstelling in de Norderduinen de natuurwaarden aantast en in strijd is met de Omgevingsvisie van de gemeente Noordenveld, heeft [appellant] zijn beroepsgronden hiermee na de tussenuitspraak uitgebreid met nieuwe, niet eerder aangedragen beroepsgronden die hij al tegen het oorspronkelijke besluit naar voren had kunnen brengen. Dit is gelet op het belang van een efficiënte geschilbeslechting en de rechtszekerheid van de andere partijen, in het licht van de goede procesorde, niet aanvaardbaar. De Afdeling laat wat [appellant] in dit verband aanvoert, dan ook buiten bespreking.

VNG-brochure/VNG-rapport

7. [appellant] heeft in zijn zienswijze uiteengezet dat hij zich niet met het besluit van 9 september 2020 kan verenigen. Hij betoogt onder verwijzing naar het VNG-rapport "Milieuzonering nieuwe stijl" (hierna: het VNG-rapport) dat de raad ten onrechte een afstand van 10 m van de recreatiewoning tot bedrijven tot en met categorie 1 hanteert. Volgens [appellant] heeft de door de raad gehanteerde VNG-brochure "Bedrijven en Milieuzonering" (hierna: de VNG-brochure) alleen nog waarde voor bestaande bestemmingsplannen en had het VNG-rapport gebruikt moeten worden. Uit het VNG-rapport blijkt dat bij bedrijfsmatige activiteiten in alle gevallen een afstand van 30 m in acht dient te worden genomen ten opzichte van woongebieden. Volgens [appellant] bestaat milieucategorie 1 in het

VNG-rapport niet meer en is deze milieucategorie geïntegreerd in milieucategorie 2.

7.1. Uit paragraaf 1.4 van het VNG-rapport blijkt dat deze uitgave een alternatief biedt naast de VNG-brochure, bedoeld voor bestemmingsplannen met verbrede reikwijdte, en geen herziening van de VNG-brochure is. Reeds omdat dit bestemmingsplan geen bestemmingsplan met verbrede reikwijdte is, heeft de raad ervoor kunnen kiezen het VNG-rapport niet toe te passen bij de vaststelling van het plan (vgl. de uitspraak van 17 juni 2020, [ECLI:NL:RVS:2020:1408](#)).

Het betoog faalt.

Afstand tot de recreatiewoning

8. [appellant] betoogt dat de afstand van 30 m tussen de voorziene zorginstelling en zijn recreatiewoning onjuist is berekend. De recreatiewoning staat op de erfgrans. Het deel van de recreatiewoning dat grenst aan de erfgrans bestaat uit het toilet en de douche. De richtafstand van 30 m is door de raad berekend vanaf 5 m vanaf de erfgrans. De raad gaat er ten onrechte vanuit dat het gedeelte van de bebouwing tegen de erfgrans aan niet tot de recreatiewoning behoort. De indeling van een woning kan echter niet met zich meebrengen dat milieubelastende objecten dicht bij een woning gebouwd mogen worden. De afstand vanaf de recreatiewoning tot het deel van de voorziene zorginstelling waar een bedrijf van categorie 2 is toegestaan, is daardoor slechts 25 m in plaats van 30 m.

Daarnaast wijst [appellant] erop dat meerdere VNG-categorieën op één bouwvlak tot rechtsonzekerheid leiden. Binnen één gebouw is het volgens [appellant] lastig differentiëren tussen verschillende categorieën.

8.1. De raad stelt dat het hoofdgebouw van de recreatiewoning 5 m vanaf de erfgrans ligt. Dicht bij de erfgrans ligt een bijgebouw dat door middel van een overkapping en achterwand met het hoofdgebouw is verbonden. Alleen het hoofdgebouw is volgens de raad een milieugevoelig object. Voor de richtafstand van 30 m is de raad daarom uitgegaan van het hoofdgebouw.

8.2. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (bijvoorbeeld in de uitspraak van 3 juli 2019, [ECLI:NL:RVS:2019:2146](#)) gelden de richtafstanden volgens de VNG-brochure tussen enerzijds de grens van de bestemming die een milieubelastende functie toelaat, in dit geval de voorziene zorginstelling, en anderzijds de uiterste situering van de gevel van een woning die volgens het bestemmingsplan of via vergunningvrij bouwen mogelijk is.

8.3. Artikel 6.2.1. van het ter plaatse van de recreatiewoning geldende bestemmingsplan "Norgerduinen" luidt:

"Voor recreatiewoningen geldt dat uitsluitend de oppervlakte van het bestaande hoofdgebouw en de daarbij behorende bijgebouwen en aan-/uitbouwen op de bestaande locatie zijn toegestaan."

8.4. Wat betreft de keuze van de raad om aan één bouwvlak meerdere VNG-categorieën toe te kennen overweegt de Afdeling als volgt. Het plan maakt het mogelijk om zorgvoorzieningen op te richten binnen het bouwvlak. Het plan bepaalt ook dat binnen een bepaald deel van het bouwvlak de gronden en bouwwerken uitsluitend mogen worden gebruikt voor activiteiten die behoren tot milieucategorie 1. Indien binnen dit deel van het bouwvlak toch activiteiten zouden plaatsvinden die binnen een hogere VNG-categorie vallen, is dit in strijd met het bestemmingsplan. Tegen gebruik dat niet is toegestaan op grond van het bestemmingsplan kan door het gemeentebestuur handhavend worden opgetreden. De raad mocht op deze manier waarborgen dat binnen een bepaalde afstand geen bedrijven uit een hogere VNG-categorie dan milieucategorie 1 worden opgericht.

8.5. Wat betreft de afstand tussen de recreatiewoning en de voorziene zorginstelling overweegt de Afdeling als volgt. Zoals volgt uit hetgeen is overwogen onder 8.2 gaat het voor het bepalen van de VNG-richtafstand van de recreatiewoning van [appellant] tot de voorziene zorginstelling om de planologische mogelijkheden op het perceel van [appellant]. Gelet op artikel 6.2.1 van de planregels van bestemmingsplan "Norgerduinen" zijn recreatiewoningen alleen toegestaan in hun huidige omvang en op de huidige locatie. De recreatiewoning van [appellant] was al aanwezig ten tijde van de inwerkingtreding van het

plan. Hierdoor geldt dat er op grond van het bestemmingsplan gebouwd mag worden ter plaatse van de huidige opstallen, in dit geval tot de perceelsgrens. De raad heeft ten onrechte gemeten vanaf het hoofdgebouw en had de afstand tot de perceelsgrens aan moeten houden bij het hanteren van de VNG-richtafstand. Hierdoor is de afstand tussen de voorziene zorginstelling en de recreatiewoning van [appellant] 25 m in plaats van de door de raad beoogde 30 m. Gelet hierop heeft de raad het bestreden besluit in strijd met artikel 3:2 van de Awb niet met de vereiste zorgvuldigheid voorbereid.

Het betoog slaagt.

Conclusie

9. In hetgeen [appellant] heeft aangevoerd tegen het besluit van 9 september 2020 ziet de Afdeling aanleiding voor het oordeel dat het besluit is genomen in strijd met artikel 3:2 van de Awb.

10. Ter zitting heeft de raad de Afdeling verzocht om in het geval van een gegrond beroep zelf in de zaak te voorzien door de aanduiding "bedrijf tot en met categorie 1" 5 m op te schuiven. Bij zelf in de zaak voorzien spelen de belangen van derden een rol. Omdat de derdebelanghebbende niet aanwezig was bij de zitting, zal de Afdeling niet zelf in de zaak voorzien. De Afdeling zal de raad opdragen om binnen de hierna vermelde termijn een nieuw besluit te nemen met inachtneming van deze uitspraak. Ook zal de Afdeling een voorlopige voorziening treffen als bedoeld in artikel 8:72, vijfde lid, van de Awb.

Redelijke termijn

11. [appellant] verzoekt om schadevergoeding wegens overschrijding van de redelijke termijn als bedoeld in artikel 6 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: EVRM). Hij heeft een zienswijze naar voren gebracht op 10 oktober 2018, waardoor de redelijke termijn volgens [appellant] op die dag is aangevangen. De twee-jaarstermijn is dan verstreken op 10 oktober 2020.

11.1. Ingevolge artikel 6, eerste lid, van het EVRM, voor zover hier van belang, heeft een ieder bij het vaststellen van zijn burgerlijke rechten en verplichtingen of bij het bepalen van de gegrondheid van een tegen hem ingestelde vervolging recht op een eerlijke en openbare behandeling van zijn zaak, binnen een redelijke termijn, door een onafhankelijk en onpartijdig gerecht dat bij de wet is ingesteld.

11.2. Met de vaststelling van het bestemmingsplan is tevens een beslissing genomen omtrent de burgerlijke rechten en verplichtingen van [appellant] als bedoeld in artikel 6 van het EVRM (vgl. de uitspraak van de Afdeling van 23 mei 2007, [ECLI:NL:RVS:2007:BA5515](#)). Voor een zaak die door de Afdeling zonder voorafgaande bezwaarfase in eerste en enige aanleg wordt behandeld, is het uitgangspunt dat binnen een termijn van twee jaar uitspraak moet zijn gedaan. Die termijn begint in een zaak over een bestemmingsplan, dat is voorbereid met toepassing van afdeling 3.4 van de Awb, te lopen op het moment dat de betrokkene beroep instelt tegen het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan.

Anders dan [appellant] betoogt, ving de redelijke termijn als bedoeld in artikel 6, eerste lid, van het EVRM, aan op het moment dat hij beroep instelde tegen het besluit van 6 februari 2019. Het beroepschrift van [appellant] dateert van 5 april 2019. Voor [appellant] is minder dan twee jaar verstreken sinds het moment waarop hij beroep heeft ingesteld. De Afdeling wijst het verzoek om schadevergoeding daarom af.

Proceskosten

12. 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 tegen het besluit van de raad van de gemeente Noordenveld van 6 februari 2019 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Herontwikkeling locatie Vluchtheuvel, Norg" gegrond;

II. vernietigt het besluit van de raad van de gemeente Noordenveld van 6 februari 2019 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Herontwikkeling locatie Vluchtheuvel, Norg";

III. verklaart het beroep tegen het besluit van de raad van de gemeente Noordenveld van 9 september 2020 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Herontwikkeling locatie Vluchtheuvel, Norg" gegrond;

IV. vernietigt het besluit van de raad van de gemeente Noordenveld van 9 september 2020 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Herontwikkeling locatie Vluchtheuvel, Norg", voor zover het het plandeel betreft met de bestemming "Maatschappelijk - Zorg" en zonder de functieaanduiding "bedrijf tot en met categorie 1" dat is gelegen binnen een afstand van 5 m van het plandeel met de bestemming "Maatschappelijk - Zorg" en de functieaanduiding "bedrijf tot en met categorie 1";

V. draagt de raad van de gemeente Noordenveld op om binnen 12 weken na de verzending van deze uitspraak met inachtneming van hetgeen daarin is overwogen een nieuw besluit te nemen en dit op de wettelijk voorgeschreven wijze en binnen de daarvoor geldende termijn bekend te maken en mede te delen;

VI. treft de voorlopige voorziening dat aan de gronden ter plaatse van het plandeel dat is genoemd in onderdeel IV de bestemming "Maatschappelijk - Zorg", de functieaanduiding "bedrijf tot en met categorie 1" en de aanduidingen "bouwvlak" en "maximum bouwhoogte (m) = 12" worden toegekend, totdat voor dat plandeel een nieuw besluit in werking is getreden;

VII. veroordeelt de raad van de gemeente Noordenveld tot vergoeding van bij [appellant] in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 2.387,52 (zegge: tweeduizend driehonderdzevenentachtig euro en tweeënvijftig cent), waarvan € 1.869,00 is toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

VIII. gelast dat de raad van de gemeente Noordenveld aan [appellant] het door hem voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 174,00 (zegge: honderdvijfenzeventig euro) vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. W.D.M. van Diepenbeek, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. R.I.Y. Lap, 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 17 maart 2021

288-944.

