



Uitspraak 201500153/1/R3

Datum van uitspraak: woensdag 8 juli 2015

Tegen: de raad van de gemeente Woerden

Proceduresoort: Tussenuitspraak/bestuurlijke lus

Rechtsgebied: Ruimtelijke-orderingskamer - Bestemmingsplannen Utrecht

ECLI: ECLI:NL:RVS:2015:2103

201500153/1/R3.

Datum uitspraak: 8 juli 2015

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Tussenuitspraak met toepassing van artikel 8:51d van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) in het geding tussen:

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

en

de raad van de gemeente Woerden,
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 27 november 2014 heeft de raad het bestemmingsplan "Recreatieplas Cattenbroek en natuurplas Breeveld" vastgesteld.

Tegen dit besluit heeft [appellant] beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 20 mei 2015, waar [appellant], bijgestaan door mr. T.A. Timmermans, advocaat te Rhenen, en de raad, vertegenwoordigd door drs. L.C. Lindeman, A.H. Chaudrom en ing. R.B.H. Beumers, allen werkzaam bij de gemeente, zijn verschenen.

Overwegingen

1. Ingevolge artikel 8:51d van de Awb, voor zover hier van belang, kan de Afdeling het bestuursorgaan opdragen een gebrek in het bestreden besluit te herstellen of te laten herstellen.

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.

3. Het bestemmingsplan voorziet in een planologische regeling voor de waterpartijen "Cattenbroek" en "Breeveld", die zijn ontstaan als gevolg van zandwinning. Aan de waterpartij "Breeveld" is een natuurbestemming toegekend en aan de waterpartij "Cattenbroek" is een recreatieve bestemming toegekend. [appellant] woont aan de [locatie 1] en [locatie 2] en heeft ter plaatse een agrarisch bedrijf. Zijn gronden grenzen aan de waterpartij "Cattenbroek".

Trillingsvrije zone

4. [appellant] betoogt dat de raad ten onrechte de aanduiding "vrijwaringszone - trillingsvrije zone" heeft toegekend aan een deel van zijn gronden. Deze zone ligt over een deel van zijn gronden, waardoor hij wordt beperkt in zijn mogelijkheden, omdat ter plaatse geen bebouwing is toegestaan. Daarnaast mag buiten deze zone uitsluitend worden gebouwd middels trillingsvrije technieken. [appellant] vreest dat het talud en de oever van de waterpartij instabiel zijn en zullen afschuiven.

4.1. De raad stelt zich op het standpunt dat het talud en de oever niet instabiel zijn, maar dat er wel een risico op afschuiving is bij diepgaande trillingen. Om dit risico te minimaliseren is voorzien in een trillingsvrije zone die achterste 6 m van de percelen van [appellant] beslaat. Aan het belang van oeverstabiliteit heeft de raad een groter gewicht toegekend dan aan het belang van de bebouwingsmogelijkheden op dit gedeelte van de gronden.

4.2. Ingevolge artikel 15, lid 15.1.1, van de planregels mogen ter plaatse van de aanduiding "vrijwaringszone - trillingsvrije zone", in verband met de bescherming van de taluds, de gronden niet worden gebruikt voor activiteiten die zorgen voor trillingen, hetgeen concreet inhoudt dat:

- a. er geen bebouwing is toegestaan;
- b. er geen werkzaamheden in het talud van de plas, zoals het plaatsen van beschoeiingen, funderingen en verankeringen en het aanleggen van insteekhavens of aanlegsteigers, mogen plaatsvinden met een aanzet- of ontgravingsniveau dieper dan 3,0 m beneden NAP;
- c. er geen werkzaamheden met zwaar materiaal (meer dan 10 ton) mogen plaatsvinden op de oevers langs de plas;
- d. het aanbrengen van een bovenbelasting, zoals het opstellen van zwaar materiaal en ophoging van het terrein, op de oevers langs de plas niet is toegestaan.

Ingevolge lid 15.1.2 kan het college van burgemeester en wethouders bij een omgevingsvergunning afwijken van het bepaalde in lid 15.1.1 voor het toestaan van activiteiten die zorgen voor trillingen, mits uit onderzoek is gebleken dat de stabiliteit van de oever niet wordt aangetast.

4.3. De percelen van [appellant] grenzen aan de waterpartij Cattenbroek, waar tot 2011 zandwinning heeft plaatsgevonden. In het kader van de vaststelling van het plan heeft onderzoek plaatsgevonden naar de stabiliteit van de taluds. Dit betreft het onderzoek "Veiligheid taluds recreatieplas Cattenbroek te Woerden" van 12 september 2014 van het onderzoeksbureau Wiertsema & partners. Uit dit onderzoek volgt dat de huidige taluds voldoende stabiel zijn. Om taludafschuiving te voorkomen is wel aanbevolen om een veiligheidszone van 21 m in acht te nemen rondom de plas waarbinnen geen bouw- en heiwerkzaamheden mogen worden uitgevoerd. De raad heeft deze aanbeveling in het plan overgenomen door de vaststelling van de aanduiding "vrijwaringszone - trillingsvrije zone" met bijbehorende planregels. De percelen van [appellant] hebben een diepte van ongeveer 120 m en de gronden ter plaatse van die percelen die voormelde aanduiding hebben gekregen, betreft een strook van ongeveer 6 m aan de achterzijde van deze percelen. Mede gelet op de betrekkelijk geringe omvang van deze strook in verhouding tot het oppervlak van de rest van de percelen heeft de raad zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat de bouw- en gebruiksmogelijkheden hierdoor niet onaanvaardbaar worden aangetast en heeft de raad een groter gewicht kunnen toekennen aan het belang bij stabiliteit van de taluds. Daarbij is ook van belang dat indien uit onderzoek blijkt dat de stabiliteit van de oever niet wordt aangetast het college van burgemeester en wethouders een omgevingsvergunning tot afwijking kan verlenen voor activiteiten die zorgen voor trillingen, als nader geconcretiseerd in artikel 15, lid 15.1.1, van de planregels. Voorts is niet gebleken dat als gevolg van het plan buiten deze zone uitsluitend mag worden gebouwd met trillingsvrije technieken.

Het betoog faalt.

Nachtverblijf

5. [appellant] betoogt dat de raad ten onrechte het plandeel met de bestemming "Recreatie" heeft vastgesteld, omdat ter plaatse is voorzien in de mogelijkheid van nachtverblijf met maximaal vijf kamers. Ten onrechte is de maximale hoeveelheid personen die 's nachts kunnen verblijven niet vastgelegd en nachtverblijf past niet bij de dagrecreatieve functie van de waterplas.

5.1. De raad stelt zich op het standpunt dat kleinschalig recreatief nachtverblijf passend is bij het dagrecreatieve gebruik van de waterplas.

Om de kleinschaligheid te waarborgen is vastgelegd dat er maximaal één nachtverblijf met vijf kamers en een brutovloeroppervlakte van 80 m² is toegestaan.

5.2. Ingevolge artikel 6, lid 6.1, van de planregels zijn de voor "Recreatie" aangewezen gronden bestemd voor:

a. dagrecreatie ten behoeve van de kleine watersport en bijbehorende oeverrecreatie zoals recreatiestranden, recreatieweiden, speelvoorzieningen en aanlegsteigers voor zeilboten en boten op elektromotoren;

b. (...);

c. leisure en outdoor-activiteiten;

d. (...);

e. (...);

f. ondergeschikt aan de doeleinden onder a en c een recreatief nachtverblijf ten behoeve van recreatie, met dien verstande dat:

1. er maximaal één accommodatie toegestaan is met maximaal vijf kamers;

2. het totale brutovloeroppervlak maximaal 80 m² mag bedragen.

5.3. De Afdeling stelt vast dat afstand van de gronden met de bestemming "Recreatie" tot het dichtstbij gelegen perceel van [appellant] ongeveer 100 m is. Het bestreden plandeel voorziet in één accommodatie voor recreatief nachtverblijf met maximaal vijf kamers en een maximaal brutovloeroppervlak van 80 m². Ingevolge artikel 6, lid 6.1, onder f, van de planregels dient het gebruik van deze accommodatie ondergeschikt te zijn aan onder a genoemde dagrecreatie en de onder c genoemde leisure en outdoor-activiteiten. Aan de zinsnede "ten behoeve van recreatie" komt geen zelfstandige betekenis toe, in die zin dat zulks extra gebruiksmogelijkheden met zich zou brengen. Deze regeling betekent derhalve dat ter plaatse is voorzien in een nachtverblijf van 80 m² dat slechts ondergeschikt aan de toegestane watersport-, leisure- en outdoor-activiteiten kan worden gebruikt. Gelet op deze in de planregels opgenomen beperkingen heeft de raad in redelijkheid geen aanleiding hoeven zien ook het maximale aantal personen dat gebruik mag maken van de accommodatie in het plan vast te leggen. Niet aannemelijk is dat bij een dergelijke voorziening voor nachtverblijf een zodanige hoeveelheid personen zal verblijven dat hierdoor voor ernstige overlast moet worden gevreesd. Voorts heeft [appellant] evenmin aannemelijk gemaakt dat een dergelijke voorziening voor nachtverblijf niet zou passen bij de dagrecreatieve functie van de waterplas. Het betoog faalt.

Ontsluiting

6. [appellant] betoogt dat de raad ten onrechte niet heeft voorzien in een adequate ontsluiting van zijn landbouwgronden, waardoor hij wordt gehinderd in zijn bedrijfsvoering. Daarbij wijst hij op de lange voorgeschiedenis van het conflict met het gemeentebestuur over deze ontsluiting. Hij stelt dat er van gemeentewege in het kader van de ontgronding reeds is toegezegd dat zou worden voorzien in een adequate ontsluiting, die ook voor derden toegankelijk zal zijn. Deze toezegging is met dit plan niet nagekomen en de raad heeft misbruik gemaakt van zijn machtspositie.

6.1. De raad stelt zich op het standpunt dat de bestemming "Groen" voorziet in de door [appellant] bedoelde ontsluitingsweg voor landbouwverkeer en dat daarmee wordt voldaan aan de voorwaarde uit de ontgrondingsvergunning. De exacte uitvoering van de ontsluiting wordt niet in het plan geregeld. Er zal langs de recreatieplas een (fiets)pad worden aangelegd, dat onder voorwaarden ook mag worden gebruikt voor landbouwverkeer. De bedoelde paal is voor het weren van auto's van het pad, maar ontheffinghouders krijgen een sleutel waarmee de paal kan worden bediend, zodat het pad voor hen wel toegankelijk is.

6.2. Ingevolge artikel 3, lid 3.1, aanhef en onder d, van de planregels zijn de voor "Groen" aangewezen gronden bestemd voor voet-, fiets- en ruiterspaden alsmede ontsluitingswegen voor agrarisch verkeer.

6.3. De Afdeling stelt vast dat de gronden waarop [appellant] de ontsluiting van zijn landbouwgronden wenst de bestemming "Groen" hebben en dat deze bestemming zowel een fietspad als een ontsluitingsweg voor agrarisch verkeer mogelijk maakt. Voorts heeft de raad zich terecht op het standpunt gesteld dat de exacte uitvoering van het (fiets-)pad niet in het bestemmingsplan behoeft te worden geregeld. Overigens heeft het college van burgemeester en wethouders bij verkeersbesluit van 25 oktober 2011 besloten dat een nieuw fietspad zal worden aangelegd en dat landbouwverkeer met ontheffing van dit pad gebruik zal mogen maken. Dit besluit is inmiddels onherroepelijk. Dit besluit kan in deze procedure niet aan de orde komen, en ook niet eventuele bezwaren over de voorwaarden van de gebruiksovereenkomst over de sleutel voor de paal.

Voor zover [appellant] betoogt dat de raad bij de vaststelling van het plan in strijd met het verbod op détournement de pouvoir heeft gehandeld overweegt de Afdeling dat dit zich slechts kan voordoen indien de raad zijn bevoegdheid tot het vaststellen van een bestemmingsplan voor andere doeleinden heeft aangewend dan een goede ruimtelijke ordening als bedoeld in artikel 3.1 van de Wet ruimtelijke ordening. In hetgeen [appellant] heeft aangevoerd ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat hiervan sprake is. De betogen falen.

Evenementen

7. [appellant] betoogt dat de raad ten onrechte op grond van de bestemming "Recreatie" ter plaatse jaarlijks 30 evenementen heeft toegestaan, waarvan niet duidelijk is wat de geluidbelasting hiervan zal zijn. Daarbij wijst hij er op dat de definities van "evenement" en "belastend evenement" in het plan geen inzicht geven in de mate van overlast en geen bovengrens aan de geluidbelasting stellen. Hij vreest een ernstige aantasting van zijn woon- en leefklimaat en het verblijfsklimaat van de toeristen die in zijn zogenoemde hooiberghutten verblijven.

7.1. De raad stelt zich op het standpunt dat het onderscheid tussen "evenement", "belastend evenement" en "sterk belastend evenement" niet is gelegen in de geluidbelasting, maar in de eindtijd van het evenement, hetgeen ook volgt uit de definities. Verder stelt de raad zich op het standpunt dat, gelet op de in het plan opgenomen en voor evenementen gebruikelijke geluidnormen van 80 dB(A) en 95 dB(C), voor een ernstige aantasting van het woon- en leefklimaat van omwonenden niet hoeft te worden gevreesd.

7.2. Ingevolge artikel 1, onder 1.7, van de planregels wordt onder belastend evenement verstaan: een evenement waarbij gebruik wordt gemaakt van versterkte muziek met een eindtijd van 23.00 uur.

Ingevolge het bepaalde onder 1.17 wordt onder evenement verstaan: elke voor publiek toegankelijke verrichting van vermaak, waarbij bij de optredende geluidsniveaus de volgende normen in acht worden genomen: - situatie met een korte overdrachtsweg: norm van 80 dB(A) LAeq (2 minuten);

- situatie met een grotere overdrachtsweg: aanvullende norm van 95 dB(C).

Ingevolge het bepaalde onder 1.31 wordt onder sterk belastend evenement verstaan: een evenement waarbij gebruik wordt gemaakt van versterkte muziek met een eindtijd van 01.00 uur.

Ingevolge artikel 6, lid 6.1, aanhef en onder g, zijn de voor "Recreatie" aangewezen gronden bestemd voor evenementen met dien verstande dat:

1. er in totaal maximaal 30 evenementen per jaar mogen worden gehouden; 2. de duur van een evenement maximaal zeven dagen mag zijn, het opbouwen en afbreken van voorzieningen ten behoeve van het evenement daaronder niet begrepen;

3. er maximaal drie avonden per jaar sprake mag zijn van een belastend evenement, waarbij van deze drie avonden er maximaal één avond per jaar sprake mag zijn van een sterk belastend evenement.

7.3. Uit de plantoelichting volgt dat is aangesloten bij het evenementenbeleid uit de gemeentelijke evenementennota "Evenementenbeleid Woerden 2012, evenementen met een W-factor" uit 2012. In deze nota staat dat op het terrein bij de recreatieplas maximaal drie belastende evenementen per jaar zijn toegestaan, waarvan één sterk belastend. Onder een belastend evenement wordt verstaan het gebruik van versterkte muziek en een eindtijd na 20.00 uur en onder een sterk belastend evenement wordt verstaan het gebruik van versterkte muziek en een eindtijd na 23.00 uur, aldus de evenementennota en de toelichting. Het geluidniveau is volgens de toelichting gemaximeerd op een gemiddeld geluidniveau van $L_{Aeq} = 80$ dB(A). Gemeten wordt op de gevel van de meest dichtbij gelegen woning van derden. De afstand van de bron tot deze gevel verschilt dus per locatie. De norm van 80 dB(A) op de gevel van een woning is een gebruikelijke en hanteerbare norm die in de meeste gevallen goed bruikbaar is. Gebleken is dat bij woningen die zich op een wat grotere afstand bevinden een 80 dB(A) norm alsnog tot ernstige hinder van (bas)tonen kan leiden. In aansluiting hierop wordt dan ook naast de 80 dB(A) norm een extra toets van 95 dB(C) ingevoerd ter beperking van eventuele bastonen. Verwacht wordt dat als gevolg van de regels op basis van het gemeentelijke evenementenbeleid hinder voor omwonenden kan worden voorkomen. Dit is wel een aspect dat bij elk te houden evenement in de toekomst voldoende aandacht dient te krijgen en dat dient te worden gemonitord, aldus de toelichting.

7.4. Onder verwijzing naar onder meer haar uitspraken van 29 februari 2012, in zaak nr. 201002029/1/T1/R2, en 5 december 2012, in zaak nr. 201200385/1/T1/R2, overweegt de Afdeling dat indien de raad op een terrein evenementen mogelijk maakt hij in het kader van een goede ruimtelijke ordening de ruimtelijke aanvaardbaarheid hiervan moet bezien en onderzoek moet verrichten naar de mogelijke geluidbelasting van deze evenementen op de omgeving. De Afdeling stelt vast dat de dichtstbij gelegen woning op een afstand van ongeveer 130 m staat van het perceel met de bestemming "Recreatie" en dat de woningen van [appellant] aan de [locatie 1] en [locatie 2] op afstanden van ongeveer 180 m en 140 m staan.

Op grond van artikel 6, lid 6.1, onder g, van de planregels zijn op de gronden met de bestemming "Recreatie" per jaar 30 evenementen met een maximale duur van zeven dagen mogelijk, waarbij het opbouwen en afbreken niet wordt meegerekend. Dit betekent dat het terrein een zeer groot deel van het jaar mag worden gebruikt voor evenementen en de opbouw en afbraak hiervan. Binnen de toegestane 30 evenementen mag er op drie avonden per jaar een zogenoemd belastend evenement plaatsvinden, waarvan één avond een sterk belastend evenement. Bij reguliere evenementen geldt een maximale geluidbelasting in situaties met een korte overdrachtsweg van 80 dB(A) en voor situaties met een grotere overdrachtsweg geldt een aanvullende norm van 95 dB(C). In het plan is echter ten onrechte niet vastgelegd wat onder een situatie met een korte overdrachtsweg en onder een situatie met een grotere overdrachtsweg moet worden verstaan, zodat onduidelijk is in welke situaties welke maximale geluidbelasting geldt. De ter zitting door de raad gegeven toelichting dat deze regeling voortvloeit uit het evenementenbeleid, waaruit volgt dat situaties met een korte overdrachtsweg zien op situaties in de binnenstad en situaties met een grotere overdrachtsweg zien op de overige situaties, ontslaat de raad niet van de verplichting om in het kader van een goede ruimtelijke ordening voorafgaand aan de vaststelling van een bestemmingplan te bezien welke geluidbelasting aanvaardbaar is en dit ook op een rechtszekere wijze in het plan vast te leggen. Daarbij dient de raad uit te gaan van de maximale mogelijkheden die het plan biedt. In dit verband stelt de Afdeling vast dat in het plan de eindtijden van een belastend evenement en een sterk belastend evenement zijn vastgelegd, maar dat juist de eindtijd van een regulier evenement ten onrechte niet is geregeld in het plan, terwijl in het evenementenbeleid daarvoor een eindtijd van 20.00 uur wordt aangehouden. Voorts zijn bij belastende evenementen en sterk belastende evenementen, anders dan bij reguliere evenementen, in het plan ten onrechte geen maximale geluidnormen opgenomen. Ook heeft de raad bij reguliere evenementen een gemiddelde geluidbelasting van 80 dB(A) aanvaardbaar geacht zonder te bezien of een dergelijke zware geluidbelasting ook aanvaardbaar is als gedurende een groot deel van het jaar dergelijke evenementen aan de orde zijn.

Onder deze omstandigheden heeft de raad zich niet zonder onderzoek naar de mogelijke geluidbelasting van deze evenementenregeling op het standpunt mogen stellen dat deze in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening en heeft de raad deze niet op deze wijze mogen vaststellen. Dat in de Algemene plaatselijke verordening is voorzien in een vergunningplicht voor evenementen is geen reden om een dergelijk onderzoek in het kader van de ruimtelijke aanvaardbaarheid achterwege te laten. Het betoog slaagt.

Conclusie

8. In hetgeen [appellant] heeft aangevoerd ziet de Afdeling aanleiding voor het oordeel dat het bestreden besluit, voor zover het betreft artikel 1, onder 1.7, 1.17, 1.31 en artikel 6, lid 6.1, onder g, van de planregels is genomen in strijd met artikel 3:2 van de Awb.

Het beroep is gegrond.

8.1. De Afdeling ziet in het belang bij een spoedige beëindiging van het geschil aanleiding de raad op de voet van artikel 8:51d van de Awb, op te dragen de gebreken in het bestreden besluit binnen de hierna te noemen termijn te herstellen. De raad dient daartoe met inachtneming van 7.4 onderzoek te doen naar de ruimtelijke aanvaardbaarheid van de voorziene evenementen en, indien de raad op basis van dat onderzoek evenementen mogelijk wil maken, een nieuw besluit te nemen, voor zover het betreft artikel 1, onder 1.7, 1.17, 1.31 en artikel 6, lid 6.1, onder g, van de regels van het bestemmingsplan "Recreatieplas Cattenbroek en natuurplas Breeveld". De raad dient de uitkomst van het onderzoek en de mogelijke wijzigingen van het besluit op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken, zonder dat daarbij toepassing behoeft te worden gegeven aan afdeling 3.4 van de Awb. De Afdeling ziet voorts aanleiding om met toepassing van artikel 8:80b, derde lid, van de Awb de hierna vermelde voorlopige voorziening te treffen.

8.2. In de einduitspraak zal worden beslist over de proceskosten en vergoeding van het betaalde griffierecht.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. draagt de raad van de gemeente Woerden op om binnen 20 weken na de verzending van deze tussenuitspraak met inachtneming van hetgeen daarin in 8.1 is overwogen onderzoek te verrichten en, indien de raad op basis van het onderzoek evenementen mogelijk wil maken, een nieuw besluit te nemen, voor zover het betreft artikel 1, onder 1.7, 1.17, 1.31 en artikel 6, lid 6.1, onder g, van de regels van het bestemmingsplan "Recreatieplas Cattenbroek en natuurplas Breeveld";

II. draagt de raad van de gemeente Woerden op de Afdeling en de andere partijen de uitkomst mede te delen en de mogelijke wijzigingen van het besluit op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken;

III. schorst bij wijze van voorlopige voorziening het besluit van de raad van de gemeente Woerden van 27 november 2014 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Recreatieplas Cattenbroek en natuurplas Breeveld", voor zover het betreft artikel 1, onder 1.7, 1.17, 1.31 en artikel 6, lid 6.1, onder g, van de planregels.

Aldus vastgesteld door mr. J. Hoekstra, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. R. Kegge, griffier.

w.g. Hoekstra w.g. Kegge
lid van de enkelvoudige kamer griffier

Uitgesproken in het openbaar op 8 juli 2015

459.