

Uitspraak 201700969/1/R1 201700973/1/R1

Datum van uitspraak: woensdag 27 september 2017
Tegen: de raad van de gemeente Echt-Susteren
Proceduresoort: Tussenuitspraak/bestuurlijke lus
Rechtsgebied: RO - Geluid
ECLI: **ECLI:NL:RVS:2017:2610**

201700969/1/R1 201700973/1/R1.
Datum uitspraak: 27 september 2017

AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

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

[appellant], wonend te Echt, gemeente Echt-Susteren,

en

1. de raad van de gemeente Echt-Susteren
2. het college van burgemeester en wethouders van Echt-Susteren, verweerders.

Procesverloop

Bij besluit van 25 oktober 2016 heeft het college voor de woning aan de [locatie] te Echt hogere waarden als bedoeld in de Wet geluidhinder (hierna: de Wgh) vastgesteld voor de ten hoogste toelaatbare geluidsbelasting vanwege het industrieterrein De Loop in Echt van 54 dB(A) voor de westgevel van de woning en van 53 dB(A) voor de noordgevel van de woning (hierna: het hogere waardenbesluit).

Bij besluit van 14 december 2016 heeft de raad het bestemmingsplan "De Loop 2012, 1e herziening" vastgesteld.

Tegen deze besluiten heeft [appellant] beroep ingesteld.

De raad en het college hebben een verweerschrift ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 31 augustus 2017, waar [appellant], bijgestaan door mr. M.M. Breukers, rechtsbijstandverlener te 's-Hertogenbosch, en de raad en het college, beide vertegenwoordigd door O.G.W. Meuwissen, M.E. van den Broek en N.J.S. Houben, zijn verschenen. Voorts is ter zitting [belanghebbende], vertegenwoordigd door [gemachtigde], als belanghebbende

gehoord.

Overwegingen

Het bestemmingsplan

Inleiding

1. Het onderhavige plan betreft een partiële herziening van bestemmingsplan "De Loop 2012", welk plan door de raad op 27 juni 2013, is vastgesteld. Het plangebied omvat het bestaande industrieterrein De Loop. Dit terrein wordt begrensd door de gemeentegrens in het westen, de Slagmolenweg in het noorden, de 50 dB(A) geluidszone in het zuiden en het Valkterrein/Diepstraat en de perceelsgrens Mourik/Gamma in het oosten.

2. [appellant] woont op het perceel [locatie]. Zijn beroep is gericht tegen het plan. [appellant] is onder meer van mening dat de raad de bevoegdheid tot vaststelling van een bestemmingsplan uitsluitend heeft uitgeoefend, opdat hogere waarden voor zijn woning konden worden vastgesteld. Ook betoogt hij dat de vestiging van de Subway op het perceel Loperweg 1 op grond van het onderhavige plan niet is toegestaan.

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.

Inhoudelijk

4. [appellant] betoogt allereerst dat de raad heeft gehandeld in strijd met het verbod op détournement de pouvoir, dat is neergelegd in artikel 3:3 van de Awb. Volgens [appellant] heeft de raad de bevoegdheid tot vaststelling van een bestemmingsplan uitsluitend uitgeoefend, opdat hogere waarden voor zijn woning konden worden vastgesteld. Hierbij wijst hij erop dat de raad, om aan te tonen dat een planherziening noodzakelijk zou zijn, in artikel 7, lid 7.6.2, van de planregels de mogelijkheid heeft opgenomen om ter plaatse van de aanduiding "bedrijf tot en met categorie 5.1" een bedrijf met milieucategorie 5.2 toe te staan. Volgens [appellant] is er echter geen enkele aanwijzing dat er behoefte bestaat aan het exploiteren van een categorie 5.2-bedrijf.

4.1. Strijd met het verbod op détournement de pouvoir kan zich in een geval als thans aan de orde slechts voordoen indien de raad zijn bevoegdheid tot het vaststellen een bestemmingsplan voor andere doeleinden heeft aangewend dan een goede ruimtelijke ordening als bedoeld in artikel 3.1 van de Wet ruimtelijke ordening.

De raad heeft toegelicht dat het onderhavige plan hoofdzakelijk is vastgesteld om omissies uit het voorheen geldende bestemmingsplan "De Loop 2012" te repareren. Zo heeft de raad erop gewezen dat in voornoemd bestemmingsplan per abuis geen afwijkingsbevoegdheid was opgenomen om ter plaatse van de aanduiding "bedrijf tot en met categorie 5.1" een bedrijf met milieucategorie 5.2 toe te staan. In het onderhavige plan is een dergelijke afwijkingsbevoegdheid in artikel 7, lid 7.6.2, van de planregels opgenomen. Voor zover [appellant] heeft betoogd dat aan deze afwijkingsbevoegdheid geen behoefte bestaat, overweegt de Afdeling dat de raad heeft toegelicht dat één van de op het industrieterrein gevestigde bedrijven heeft verzocht om een dergelijke bevoegdheid op te nemen.

Verder heeft de raad te kennen gegeven dat naast het repareren van een aantal omissies het plan eveneens tot doel heeft om voor alle bedrijventerreinen de regels eenduidig te maken. Ten slotte heeft de raad toegelicht dat de geluidszone bij de vaststelling van het voorheen geldende bestemmingsplan "De Loop 2012" is verruimd om verdere ontwikkelingen op het gezonde industrieterrein De Loop mogelijk te kunnen maken. Bij besluit van 4 juni 2013 heeft het college voor een aantal woningen hogere waarden vastgesteld voor de ten hoogste toelaatbare geluidsbelasting vanwege het industrieterrein, waaronder een hogere waarde van 56 dB(A) voor de woning van [appellant]. Bij uitspraak van 7 mei 2014, [ECLI:NL:RVS:2014:1679](#), heeft de Afdeling dit besluit, voor zover betrekking hebbend op de woning van [appellant], vernietigd. Dit betekent dat voor deze woning nog steeds de in 2001 verleende hogere waarde van 52 dB(A) geldt. Uit het door adviesbureau DGMR opgestelde akoestisch rapport "Herziening bestemmingsplan De Loop 2012, afweging hogere grenswaarden t.p.v. [locatie]" van 23 juni 2016 (hierna: het rapport van DGMR) volgt dat het redelijkerwijs niet haalbaar is om de geluidsbelasting op de noord- en westgevel van de woning terug te brengen tot de vastgestelde ten hoogste toelaatbare geluidsbelasting van 52 dB(A), zodat nieuwe hogere waarden voor de woning op het perceel [locatie] dienen te worden vastgesteld. Het onderhavige plan biedt hiertoe de grondslag maar voorziet niet in een verdere verruiming van de geluidszone, aldus de raad.

Gelet op het voorgaande ziet de Afdeling in hetgeen [appellant] heeft aangevoerd geen aanleiding voor het oordeel dat de raad zijn bevoegdheid tot het vaststellen van het plan heeft aangewend voor een ander doel dan waarvoor die bevoegdheid is verleend, zodat geen aanleiding bestaat voor het oordeel dat de raad bij vaststelling van het plan heeft gehandeld in strijd met artikel 3:3 van de Awb.

Het betoog van [appellant] faalt.

5. Verder voert [appellant] aan dat in 2016 illegaal een filiaal van Subway is gerealiseerd in het pand van de carwash op het perceel Loperweg 1. Volgens hem moet een dergelijk bedrijf als horeca worden aangemerkt en niet als een broodjeszaak, zodat de vestiging van een Subway op grond van het onderhavige plan niet is toegestaan.

5.1. Blijkens de verbeelding is aan het perceel Loperweg 1 de bestemming "Bedrijventerreinen" met de aanduiding "bouwvlak" en de functieaanduiding "bedrijf tot en met categorie 3.2" toegekend.

Artikel 1, lid 1.45, van de planregels luidt: "Horeca (bedrijf): het bedrijfsmatig verstrekken van ter plaatse te nuttigen voedsel en dranken, het bedrijfsmatig exploiteren van zaalaccommodatie en/of het bedrijfsmatig verstrekken van nachtverblijf, een en ander al dan niet in combinatie met een vermaaksfunctie, met uitzondering van een erotisch getinte vermaaksfunctie."

Artikel 7, lid 7.1, luidt: "De voor 'Bedrijventerreinen' aangewezen gronden zijn bestemd voor:

a. ter plaatse reeds bestaande bedrijven;

b. bedrijven met een perceelsomvang van maximaal 10.000 m², overeenkomstig onderstaande tabel:

[..];

ter plaatse van de aanduiding 'bedrijf tot en met categorie 3.2': bedrijven die zijn opgenomen in de van deze regels deel uitmakende toegesneden lijst van bedrijfsactiviteiten (bijlage 1 bij de regels) onder: categorie 2 tot en met 3.2-bedrijven, met een grootste afstand van 100 meter (als mede daarmee naar aard en omvang gelijk te stellen bedrijven);

[..]."

Artikel 7, lid 7.5.1, luidt: "Onder gebruiken en/of het laten gebruiken in strijd met het bestemmingsplan als bedoeld in artikel 26.1 wordt in ieder geval verstaan het gebruik van gronden en

bouwwerken voor en/of als:

[..];

d. detailhandel, met uitzondering van:

[..];

3. detailhandel en broodjeszaken bij verkooppunten voor motorbrandstoffen en wasstraten tot een maximum bruto-verkoopvloeroppervlak van 80 m² en uitsluitend in samenhang met de verkoop van motorbrandstoffen/wasstraten;

[..];

f. horeca, met uitzondering van ondergeschikte horeca ten dienste van het desbetreffende bedrijf en de broodjeszaken zoals bedoeld in artikel 7.5.1, onder d, onder 3;

[..]."

5.2. Niet in geschil is dat in de carwash op het perceel Loperweg 1 eveneens een vestiging van Subway is gevestigd. De raad heeft toegelicht dat in deze vestiging hoofdzakelijk belegde broodjes en dranken worden verkocht. Naar het oordeel van de Afdeling is derhalve sprake van zowel horeca als bedoeld in artikel 1, lid 1.45, van de planregels als een broodjeszaak als bedoeld in artikel 7, lid 7.5.1, onder d, sub 3. Nu ingevolge lid 7.5.1, onder f, is bepaald dat horeca in de zin van een broodjeszaak is toegestaan op gronden met de bestemming "Bedrijventerreinen", is de Afdeling van oordeel dat de activiteit als zodanig is bestemd in het onderhavige plan.

Het betoog van [appellant] faalt.

6. Ten slotte betoogt [appellant] dat voor de twee lege kavels L05 en L06 ten onrechte de planologische mogelijkheden uit het voorheen geldende bestemmingsplan "De Loop 2012" zijn overgenomen. In het rapport van DGMR wordt ten aanzien van deze lege kavels geconcludeerd dat een geluidruimte van minder dan 60 respectievelijk 56 dB(A)/m² niet kan worden gehanteerd, omdat de planologisch toegestane gebruiksmogelijkheden dan zouden moeten worden aangepast. Nu ter plaatse nog geen bedrijven zijn gevestigd, had de raad volgens [appellant] de gebruiksmogelijkheden ter plaatse kunnen beperken.

6.1. Blijkens de verbeelding is aan de kavels L05 en L06, gelegen ten zuiden en ten noorden van de carwash op het perceel Loperweg 1, de bestemming "Bedrijventerreinen" toegekend. De Afdeling stelt vast dat ingevolge artikel 7, lid 7.1, onder b, van de planregels op het perceel L05 hoofdzakelijk bedrijven tot en met milieucategorie 4.1 zijn toegestaan en op het perceel L06 hoofdzakelijk bedrijven tot en met milieucategorie 3.2. Niet in geschil is dat op deze kavels thans geen bedrijven zijn gevestigd.

6.2. In het rapport van DGMR staat over de twee uitgeefbare kavels L05 en L06 dat, rekening houdend met de planologisch toegestane gebruiksmogelijkheden, geluidruimte is gereserveerd om uitgifte en bedrijfsontwikkelingen op deze kavels mogelijk te maken. Voor de kavel L05 is een geluidreservering van 60 dB(A)/m² opgenomen. Voor de kavel L06 is een reservering van 56 dB(A)/m² opgenomen. Uit het rapport volgt verder dat de kavels bij een lagere geluidreservering niet overeenkomstig de in het bestemmingsplan toegekende milieucategorieën zou kunnen worden gebruikt.

6.3. Vast staat dat op grond van het voorheen geldende bestemmingsplan "De Loop 2012" op het perceel L05 eveneens hoofdzakelijk bedrijven tot en met milieucategorie 4.1 waren toegestaan en op het perceel L06 eveneens hoofdzakelijk bedrijven tot en met milieucategorie 3.2. Nu niet in geschil is dat de geluidsbelasting ter plaatse van het perceel [locatie] onder meer wordt bepaald door de

geluidreserveringen van de kavels L05 en L06 en uit het rapport van DGMR volgt dat, rekening houdend met onder meer deze twee thans nog lege kavels, voor de west- en noordgevel van de woning van [appellant] nieuwe hogere waarden dienen te worden vastgesteld van respectievelijk 54 dB (A) en 53 dB(A), heeft de raad naar het oordeel van de Afdeling onvoldoende gemotiveerd waarom hij in het onderhavige plan de in het voorheen geldende bestemmingsplan toegestane milieucategorieën van bedrijven op de kavels L05 en L06 wenst te handhaven. Daarbij wordt eveneens in aanmerking genomen dat de raad ter zitting heeft toegelicht dat er nog geen concrete interesse bestaat van bedrijven met milieucategorie 4.1 onderscheidenlijk 3.2 om zich op de kavels L05 onderscheidenlijk L06 te vestigen. Voor zover de raad erop heeft gewezen dat door het aanpassen van de planologisch toegestane gebruiksmogelijkheden van de kavels de exploitatiemogelijkheden van de kavels zouden verminderen, waardoor planontwikkelaars die de kavels in eigendom hebben de gronden minder goed kunnen verkopen en er planschade zou ontstaan, overweegt de Afdeling dat het enkele feit dat planschade zou ontstaan, wat daar ook van zij, geen ruimtelijk belang betreft.

Het betoog van [appellant] slaagt.

Het hogere waardenbesluit

7. Gelet op het feit dat het herstel van het gebrek als genoemd in 6.3 van invloed kan zijn op het oordeel over het beroep van [appellant] tegen het hogere waardenbesluit, zal de Afdeling het beroep van [appellant] tegen voornoemd besluit niet in deze tussenuitspraak beoordelen maar in de einduitspraak behandelen.

Bestuurlijke lus

8. Met het oog op een spoedige beslechting van het geschil zal de Afdeling de raad op de voet van artikel 8:51d van de Awb opdragen om het gebrek in het bestreden besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan binnen de hierna te noemen termijn te herstellen, dan wel een gewijzigd of nieuw besluit te nemen, zonder dat daarbij toepassing hoeft te worden gegeven aan afdeling 3.4 van de Awb.

De raad dient daartoe, met inachtneming van overweging 6.3, alsnog toereikend te motiveren waarom hij in het onderhavige plan de in het voorheen geldende bestemmingsplan toegestane milieucategorieën van bedrijven op de kavels L05 en L06 wenst te handhaven, dan wel een gewijzigd of nieuw besluit te nemen. In geval van een gewijzigd of nieuw besluit dient het college ook de eventuele gevolgen voor het hogere waardenbesluit te bezien.

Proceskosten

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

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

draagt de raad van de gemeente Echt-Susteren op om binnen 16 weken na de verzending van deze tussenuitspraak:

- met inachtneming van hetgeen in deze tussenuitspraak is overwogen het gebrek in het besluit van 14 december 2016 van de raad van de gemeente Echt-Susteren tot vaststelling van het bestemmingsplan "De Loop 2012, 1e herziening" te herstellen op een wijze als bedoeld in rechtsoverweging 8;
- de Afdeling en de andere partijen de uitkomst mede te delen en een nieuw of gewijzigd besluit zo spoedig mogelijk op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken en mede te delen.

Aldus vastgesteld door mr. E.A. Minderhoud, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. M.J.G. Driessen, griffier.

w.g. Minderhoud w.g. Driessen
lid van de enkelvoudige kamer griffier

Uitgesproken in het openbaar op 27 september 2017

634.