

ECLI	ECLI:NL:RVS:2007:BA1141
Datum uitspraak	21 maart 2007
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 30 juni 2005 heeft de gemeenteraad van Apeldoorn, op voorstel van het college van burgemeester en wethouders van 30 juni 2005, het bestemmingsplan "16e partiele herziening Malkenschoten" vastgesteld.

Volledige tekst

200602341/1.

Datum uitspraak: 21 maart 2007

AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

[appellanten], allen wonend te [woonplaats],

en

het college van gedeputeerde staten van Gelderland,
verweerder.

1. Procesverloop

Bij besluit van 30 juni 2005 heeft de gemeenteraad van Apeldoorn, op voorstel van het college van burgemeester en wethouders van 30 juni 2005, het bestemmingsplan "16e partiele herziening Malkenschoten" vastgesteld.

Verweerder heeft bij zijn besluit van 7 februari 2006, kenmerk 2005-005114, beslist over de goedkeuring van het bestemmingsplan.

Tegen dit besluit hebben appellanten bij brief van 27 maart 2006, bij de Raad van State ingekomen op 29 maart 2006, beroep ingesteld.

Bij brief van 18 mei 2006 heeft verweerder medegedeeld geen verweerschrift in te dienen.

De Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke Ordening heeft een deskundigenbericht uitgebracht, gedateerd 1 september 2006. Partijen zijn in de gelegenheid gesteld daarop te reageren.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 5 januari 2007, waar appellanten, in de persoon van [gemachtigde] en bijgestaan door [gemachtigde], en verweerder, vertegenwoordigd door mr. V.C.E. Wattenberg, ambtenaar van de provincie, zijn verschenen. Voorts is daar gehoord de gemeenteraad van Apeldoorn, vertegenwoordigd door N. Jansen,

ambtenaar van de gemeente.

2. Overwegingen

Overgangsrecht

2.1. Op 1 juli 2005 zijn de Wet uniforme openbare voorbereidingsprocedure Awb en de Aanpassingswet uniforme openbare voorbereidingsprocedure Awb in werking getreden. Uit het daarbij behorende overgangsrecht volgt dat het recht zoals dat gold vóór de inwerkingtreding van deze wetten op dit geding van toepassing blijft.

Toetsingskader

2.2. Aan de orde is een geschil inzake een besluit omtrent de goedkeuring van een bestemmingsplan. Ingevolge artikel 28, tweede lid, van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (verder: de WRO) in samenhang met artikel 10:27 van de Algemene wet bestuursrecht (verder: de Awb) rust op verweerder de taak om - in voorkomend geval mede op basis van de ingebrachte bedenkingen - te bezien of het plan niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening. Daarbij dient hij rekening te houden met de aan de gemeenteraad toekomende vrijheid om bestemmingen aan te wijzen en voorschriften te geven die de raad uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig acht. Daarnaast heeft verweerder er op toe te zien dat het plan en de totstandkoming daarvan niet in strijd zijn met het recht.

De Afdeling kan slechts tot vernietiging van het besluit omtrent goedkeuring van het plan overgaan, indien moet worden geoordeeld dat verweerder de aan hem toekomende beoordelingsmarges heeft overschreden, dan wel dat hij het recht anderszins onjuist heeft toegepast.

Procedurele aspecten

2.3. Appellanten stellen dat de plangrens gedurende de bestemmingsplanprocedure is gewijzigd, wat volgens hen in strijd is met de wet.

2.3.1. Uit de stukken is gebleken dat het ontwerpbestemmingsplan meer gronden omvat dan het voorontwerpbestemmingsplan, en dat de plangrens derhalve is gewijzigd. Blijkens de stukken heeft de wijziging van de plangrens betrekking op een strook grond die aan de noordzijde grenst aan het kermisexploitantenterrein zoals dat in het voorontwerpplan was voorzien. De gronden hebben een beperkte oppervlakte en hebben in het ontwerpplan de bestemming "Kermisexploitantenterrein (Ke)" en de aanduiding "kermisbedrijf toegestaan" gekregen.

2.3.2. Het ontwerpplan kan wijzigingen inhouden ten opzichte van het voorontwerp. Slechts indien de afwijkingen van het voorontwerp naar aard en omvang zodanig groot zijn dat sprake is van een wezenlijk ander plan, dient de wettelijke procedure, met inbegrip van de inspraak, opnieuw te worden doorlopen. De Afdeling is van oordeel dat de afwijkingen van het voorontwerp naar aard en omvang niet zodanig groot zijn dat geoordeeld moet worden dat een wezenlijk ander plan voorligt. Gelet hierop behoeft verweerder in de wijziging van de plangrens geen aanleiding te zien voor het oordeel dat de wettelijke procedure opnieuw diende te worden doorlopen.

Het standpunt van appellanten

2.4. Appellanten stellen in beroep dat verweerder ten onrechte goedkeuring heeft verleend aan het plan. Daartoe stellen zij dat ten onrechte gelijktijdig twee procedures zijn gevoerd, namelijk de bestemmingsplanprocedure en de vrijstellingsprocedure op grond van artikel 19,

tweede lid, van de WRO. Appellanten stellen voorts dat het plan enkel is opgesteld teneinde aan de verplichtingen te kunnen voldoen die voortvloeien uit een overeenkomst van de gemeente met het Regionaal Opleidingscentrum, en dat de belangen van onder meer appellanten om die reden onvoldoende bij de planvorming zijn betrokken. Volgens appellanten is de handelwijze van de gemeenteraad in strijd met artikel 3:3 van de Awb. Appellanten stellen voorts dat ten onrechte is getoetst aan het Streekplan Gelderland 2005 en dat het plan in strijd is met het provinciale en gemeentelijke beleid. Verder stellen zij dat onvoldoende rekening is gehouden met de Europese nota "Werken aan Natura 2000" en de nabijgelegen Vogel- en Habitatrichtlijngebieden, waarbij zij op de Veluwe wijzen.

Appellanten stellen dat een kermisexploitantenterrein niet in de omgeving past. De toegelaten bedrijfsactiviteiten brengen volgens hen ernstige hinder mee voor omliggende functies, waarbij appellanten vrezen voor een aantasting van hun woon- en leefklimaat.

Het standpunt van verweerder

2.5. Verweerder heeft het plan niet in strijd met een goede ruimtelijke ordening of het recht geacht en heeft het plan goedgekeurd. Verweerder acht de gekozen locatie stedenbouwkundig passend. Volgens verweerder is het plan niet in strijd met provinciaal of gemeentelijk beleid en leidt het plan niet tot onaanvaardbare hinder.

De vaststelling van de feiten

2.6. Bij haar oordeelsvorming gaat de Afdeling uit van de volgende als vaststaand aangenomen gegevens.

2.6.1. Het plan heeft betrekking op gronden op de hoek Malkenschoten/Oude Apeldoornseweg. Op de gronden in het plangebied waren voorheen sportvelden aanwezig. Appellanten wonen allen in de nabijheid van het plangebied. In het deskundigenbericht staat dat de omgeving van het plangebied kan worden aangemerkt als gemengd gebied. Onder meer zijn caravanbedrijven, voetbalvelden, woningen en een volkstuintencomplex aanwezig.

In de plantoelichting staat dat een aantal bestaande standplaatsen voor kermisexploitanten aan de Kraanvogelhof dient te worden verplaatst teneinde onder meer de vestiging van een Regionaal Opleidingscentrum mogelijk te maken. Het plangebied vormt een vervangende locatie voor die standplaatsen, aldus de toelichting.

2.6.2. De gronden binnen het plangebied hebben de bestemming "Kermisexploitantenterrein (KE)". Op de gronden in het westelijke gedeelte van het plangebied, met een oppervlakte van ongeveer 3150 m², en op de gronden in het noordwestelijke gedeelte van het plangebied, met een oppervlakte van ongeveer 2250 m², geldt voorts de aanduiding "kermisbedrijf toegestaan (kb)". Voorts zijn in het plangebied twee bouwblokken opgenomen.

2.6.3. Artikel 2.31 van de planvoorschriften, voor zover hier van belang, luidt:

"1. bestemmingsomschrijving

De op de plankaart voor kermisexploitantenterrein aangewezen grond is bestemd voor:

a. (standplaatsen voor) woonwagens;

b. woningen;

c. opslag en reparatie ten behoeve van het kermisbedrijf, uitsluitend ter plaatse van de aanduiding "kermisbedrijf toegestaan" en met inachtneming van de scheidingslijn;

d. erf en/of tuin;

(...)

2. bouwvoorschriften

a. Gebouwen mogen uitsluitend worden gebouwd binnen de op de plankaart aangegeven bebouwingsgrens.

b. Voor het bouwen van woonwagens en woningen gelden de volgende regels:

1. het totale aantal woonwagens en/of woningen mag ten hoogste 18 bedragen;

(...)

3. de goothoogte respectievelijk de hoogte mogen ten hoogste 4 respectievelijk 7 meter bedragen;

(...)

d. Voor het bouwen van bedrijfsgebouwen gelden de volgende regels:

1. het bebouwingspercentage mag ten hoogste 50% bedragen, waarbij voor het bepalen van dat percentage alle op de kavel aanwezige bebouwing meetelt;

2. de goothoogte respectievelijk de hoogte mogen ten hoogste 4 respectievelijk 7 meter bedragen."

2.6.4. In het streekplan Gelderland 2005 is geen beleid opgenomen ten aanzien van kermisexploitantenterreinen.

2.6.5. In het "Beleidsplan Woonwagenzaken 2000-2003" (verder: het beleidsplan) van de gemeente Apeldoorn uit 2000 is het woonwagenbeleid van de gemeente Apeldoorn neergelegd. In het beleidsplan worden de bestaande standplaatsen voor woonwagens geïnventariseerd. Voorts staat in het beleidsplan dat nog 30 standplaatsen voor kermisexploitanten dienen te worden verwezenlijkt, waarbij twee mogelijke locaties worden genoemd. In de plantoelichting staat dat eerdere beleidsstukken ten aanzien van woonwagens, woonwagenbewoners en kermisexploitanten met de vaststelling van het "Beleidsplan Woonwagenzaken 2000-2003" zijn vervallen.

In het gemeentelijke structuurplan "Ruimtelijke ontwikkelingsvisie Apeldoorn 2020" (verder: de ontwikkelingsvisie) is de ontwikkelingsvisie voor Apeldoorn weergegeven en zijn de ambities voor de langere termijn aangegeven. In de ontwikkelingsvisie staat dat wordt beoogd de omgevingskwaliteit te verbeteren, waarbij de kwaliteitsverbetering zich richt op het centrum en de voorzieningenstructuur, maar ook op onder meer het bieden van voldoende en gevarieerde woon- en werkmilieus. Er wordt gekozen voor menging van verschillende functies en bevolkingsgroepen op wijkniveau, aldus de ontwikkelingsvisie. Volgens de ontwikkelingsvisie moet de gemeente op hoofdlijnen sturing geven, waarna het beeld verder concreet wordt ingevuld. In de ontwikkelingsvisie is het gebied waartoe het plangebied behoort aangeduid als gebied voor sport, recreatie en toerisme.

2.6.6. Bij besluit van 24 maart 2000, kenmerk N/2000/305, is het gebied de Veluwe aangewezen als speciale beschermingszone (verder: SBZ) in de zin van artikel 4, eerste en tweede lid, van richtlijn 79/409/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand (verder: de Vogelrichtlijn).

De Veluwe is op grond van artikel 4 van de Habitatrichtlijn aangemeld als SBZ en bij beschikking van de Europese Commissie van 7 december 2004 geplaatst op de lijst van gebieden van communautair belang voor de Atlantische biografische regio.

In het deskundigenbericht staat dat de kleinste afstand tussen het plangebied en de Veluwe ongeveer 1000 meter bedraagt. Op de gronden tussen het plangebied en de Veluwe liggen voorts bedrijventerreinen, woningen en de rijksweg A1.

2.6.7. In de plantoelichting staat dat op vijf standplaatsen het uitoefenen van een kermisbedrijf is toegestaan. Deze standplaatsen hebben volgens de plantoelichting in hoofdzaak een woonfunctie. Het bedrijfsmatige gebruik bestaat uit opslag van en kleine reparaties aan kermisattracties. In de bedrijvenlijst uit de brochure "Bedrijven en milieuzonering" van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten uit 2001 (verder: de VNG-brochure) komt deze bedrijfstype niet voor.

2.6.8. In de milieu-inventarisatie ten behoeve van het plan, uitgevoerd door de gemeente Apeldoorn en gedateerd maart 2004, staat dat de voorziene bedrijfsactiviteiten van een kermisbedrijf in hoofdlijnen gelijk kunnen worden gesteld aan die van een groothandel in overige consumentenartikelen. In deze milieu-inventarisatie staat voorts dat, gezien de specifieke aard van deze bedrijfstak, voor een kermisbedrijf een correctie voor geluid tot 10 meter kan worden toegepast.

In de VNG-brochure wordt een groothandel in overige consumentenartikelen ingedeeld in categorie 2. Voor een dergelijk bedrijf wordt in de VNG-brochure een afstand van 10 meter aanbevolen in verband met geur en stof, en een afstand van 30 meter in verband met geluid.

2.6.9. Gezien de beperkte uitstraling van het kermisbedrijf kan tussen het kermisbedrijf en woningen volgens de plantoelichting een basisafstand van 10 meter worden aangehouden. Omdat aan die afstand wordt voldaan bestaat volgens de plantoelichting geen bezwaar tegen het toestaan van een kermisbedrijf op de voorziene locatie.

2.6.10. In het deskundigenbericht staat dat de kleinste afstand van de dichtstbijzijnde woning tot de delen van het terrein waar de aanduiding "kermisbedrijf toegestaan (kb)" geldt, ongeveer 10 meter bedraagt.

Het oordeel van de Afdeling

2.7. Met betrekking tot het bezwaar van appellanten inzake de samenloop van de bestemmingsplanprocedure en de vrijstellingsprocedure op grond van artikel 19, tweede lid, van de WRO overweegt de Afdeling dat de bewoordingen van de WRO er niet aan in de weg staan dat gelijktijdig met het vaststellen en goedkeuren van een bestemmingsplan een vrijstellingsprocedure wordt gevoerd. Dit kan echter leiden tot onoverzichtelijkheid van procedures voor betrokkenen, waartegen gewaakt moet worden. Onder omstandigheden kan een dergelijke onoverzichtelijkheid leiden tot een aantasting van de rechtsbescherming. Deze omstandigheid doet zich in het onderhavige geval niet voor.

De Afdeling is voorts van oordeel dat verweerder in de enkele omstandigheid dat de gemeente Apeldoorn een raamovereenkomst met de Stichting Regionaal Opleidingscentrum is aangegaan, waarbij de gemeente een inspanningsverplichting op zich heeft genomen tot het doen vervullen van de planologische voorwaarden om tot vestiging van het scholencomplex op de oude locatie van het kermisexploitantenterrein te kunnen overgaan, in redelijkheid geen aanleiding behoefde te zien voor het standpunt dat de gemeenteraad niet in vrijheid omtrent het bestemmingsplan heeft kunnen beslissen.

Gelet op het vorenstaande ziet de Afdeling in hetgeen appellanten hebben gesteld geen aanleiding voor het oordeel dat de bevoegdheid tot het vaststellen en het beslissen omtrent de goedkeuring van een bestemmingsplan is gebruikt voor een ander doel dan waarvoor die bevoegdheden zijn verleend. Gelet hierop is niet gebleken dat is gehandeld in strijd met artikel 3:3 van de Awb.

2.8. Blijkens de stukken en het verhandelde ter zitting wordt met het plan beoogd de verplaatsing van enkele standplaatsen voor kermisexploitanten binnen de gemeente Apeldoorn mogelijk te maken. De Afdeling acht de behoefte aan een nieuw kermisexploitantenterrein voor dit doel voldoende aannemelijk gemaakt.

2.9. Verweerder dient bij het nemen van het besluit omtrent de goedkeuring van een bestemmingsplan rekening te houden met de relevante feiten en omstandigheden ten tijde van dat besluit, waaronder de geldende wet- en regelgeving en het ter zake geldend beleid. Het bestreden besluit dateert van 7 februari 2006. Het streekplan Gelderland 2005 is vastgesteld op 29 juni 2005 en in werking getreden op 20 september 2005. Derhalve heeft verweerder terecht getoetst aan dat streekplan. In dit streekplan is geen beleid met betrekking tot kermisexploitantenterreinen opgenomen. Gelet hierop is de Afdeling niet gebleken dat het plan in strijd is met het streekplan.

2.10. Uit de stukken en het verhandelde ter zitting is gebleken dat de in het beleidsplan opgenomen beleidsuitspraken over het aantal standplaatsen voor kermisexploitanten betrekking hebben op de uitbreiding van het aantal thans in de gemeente aanwezige standplaatsen met 30. Nu het plan voorziet in de verplaatsing van reeds aanwezige standplaatsen is het beleid in zoverre niet op het plan van toepassing. Gelet op het vorenstaande is door appellanten niet aannemelijk gemaakt dat het plan in strijd is met het gemeentelijke beleid met betrekking tot woonwagens of kermisexploitantenterreinen.

2.11. Blijkens de ontwikkelingsvisie wordt onder meer beoogd verschillende functies op wijkniveau te mengen. In de ontwikkelingsvisie maakt het plangebied deel uit van een gebied dat is aangeduid als bedoeld voor sport, recreatie en toerisme. Gelet op de aard van de ontwikkelingsvisie, waarin de gewenste ontwikkelingen in hoofdlijnen worden geschetst, en gelet op het deskundigenbericht, waarin staat dat de omgeving van het plangebied kan worden getypeerd als gemengd gebied met onder meer bedrijvigheid en wonen, acht de Afdeling niet aannemelijk gemaakt dat het plan de verwezenlijking van de in de ontwikkelingsvisie neergelegde doelstellingen in de weg zal staan. Hieruit volgt dat niet aannemelijk is gemaakt dat het plan in strijd is met de ontwikkelingsvisie.

2.12. Vast staat dat het plangebied op ongeveer een kilometer afstand ligt van het als SBZ aangewezen gebied de Veluwe, en dat tussen de Veluwe en het plangebied verschillende stedelijke functies liggen. Gelet hierop en gelet op de aard van de door het plan mogelijk gemaakte activiteiten acht de Afdeling niet aannemelijk gemaakt dat de effecten van het plan voor de Veluwe onvoldoende zijn gezien of dat het plan leidt tot een aantasting van de SBZ.

2.13. Vast staat dat de inrichting van het plangebied ten gevolge van de verwezenlijking van het plan zal wijzigen. Voorts staat vast dat de functie van de gronden binnen het plangebied zal veranderen. Verweerder heeft zich, gelet op het gemengde karakter van de omgeving van het plangebied en de in het plan opgenomen bebouwingsmogelijkheden, in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat een kermisexploitantenterrein in stedenbouwkundig opzicht aanvaardbaar is. De aantasting van het woon- en leefklimaat van appellanten door de oprichting van standplaatsen en bij de standplaatsen behorende voorzieningen vormen niet een zodanig ernstige aantasting van hun woon- en leefklimaat, gelet op het gemengde

karakter van de omgeving van het plangebied, dat daaraan doorslaggevende invloed moet worden toegekend bij de afweging van de belangen. Verweerder heeft zich mitsdien in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat het plan in zoverre geen ernstige aantasting voor het woon- en leefklimaat meebrengt.

2.14. Wat betreft het kermisbedrijf dat is toegestaan op de gronden met de aanduiding "kermisbedrijf toegestaan (kb)" overweegt de Afdeling het volgende.

De VNG-brochure dient als hulpmiddel bij het ontwerpen van een bestemmingsplan. De in de VNG-brochure genoemde afstanden zijn indicatief van aard en geven aan dat in het algemeen buiten de genoemde afstanden niet meer van hinder sprake is. Binnen de genoemde afstanden kan ook sprake zijn van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat, maar in dat geval moet de kleinere hinderafstand worden gemotiveerd.

In het kader van de planvaststelling is onderzocht of de bedrijfsactiviteiten van een kermisbedrijf zijn gelijk te stellen met de activiteiten van een bedrijf dat in de VNG-brochure wordt genoemd. Niet gebleken is dat verweerder zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat de activiteiten van een kermisbedrijf in hoofdlijnen gelijk zijn te stellen met de activiteiten van een groothandel in overige consumentenartikelen, zijnde een categorie 2-bedrijf.

Gelet op de stukken en het verhandelde ter zitting heeft verweerder er voorts in redelijkheid vanuit kunnen gaan dat het aantal transportbewegingen van het voorziene kermisbedrijf beperkt is. Niet aannemelijk is geworden dat de eventuele geluidhinder ten gevolge van de bedrijfsactiviteiten, waaronder de transportbewegingen, niet voldoende kan worden beperkt door het treffen van maatregelen, zoals het oprichten van een geluidsscherm.

Gelet op het vorenstaande heeft verweerder zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat met het aanhouden van een afstand van 10 meter tussen het kermisbedrijf en de woningen van appellanten een aanvaardbaar woon- en leefklimaat bij die woningen kan worden gegarandeerd en bestaat geen aanleiding voor het oordeel dat niet afdoende is gemotiveerd om welke reden in dit geval niet is uitgegaan van een afstand van 30 meter.

2.15. Gezien het vorenstaande heeft verweerder zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat het plan niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening.

In hetgeen appellanten hebben aangevoerd, ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat het bestreden besluit anderszins is voorbereid of genomen in strijd met het recht. Hieruit volgt dat verweerder terecht goedkeuring heeft verleend aan het plan. Het beroep is ongegrond.

Proceskosten

2.16. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

2.17.

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

verklaart het beroep ongegrond.

Aldus vastgesteld door dr. J.C.K.W. Bartel, Voorzitter, en mr. J.R. Schaafsma en mr. M.A.A.

Mondt-Schouten, Leden, in tegenwoordigheid van mr. R. Kegge, ambtenaar van Staat.
w.g. Bartel w.g. Kegge
Voorzitter ambtenaar van Staat

Uitgesproken in het openbaar op 21 maart 2007

325-481.