

60

Representatieve be-
drijfsvoering – Zaan-
stad

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

30 januari 2013, nr. 201200344/1/A1, LJN BY9950

(mr. Van der Beek-Gillesen, mr. Simons-Vinckx, mr. Kramer)

Noot J.S. Haakmeester

Bestemmingsplan. Afwijking bestemmingsplan. Projectbesluit. Toets milieuaspecten. Uitbreidingsruimte. Beperking uitbreidingsruimte. Uitbreidingsplannen. Representatieve bedrijfsvoering. Bestendige jurisprudentie.

[Wro art. 3.10 (oud); Barim art. 2.17]

Het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Zaanstad heeft een projectbesluit onder de Wro (oud) en bouwvergunning onder de Woningwet (oud) verleend voor het veranderen van een winkel in een winkelruimte met 3 woningen. Het perceel waarop het bouwplan is voorzien, ligt naast het perceel waarop onder meer een tim-

merbedrijf is gevestigd. In de procedure komt de vraag aan de orde of het project voldoet aan de op grond van het Barim te stellen geluidsnormen. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State stelt dat die vraag dient te worden beantwoord in een procedure op grond van de Wet milieubeheer. In deze zaak, die is gericht tegen het projectbesluit en de bouwvergunning, wordt alleen beoordeeld of het projectbesluit niet kon worden genomen, omdat ernstig moet worden betwijfeld of kan worden voldaan aan de in het Barim opgenomen geluidgrenswaarden. Aan de hand van de representatieve bedrijfsvoering wordt bepaald of de geluidgrenswaarden als gevolg van de geluidproductie van het bedrijf bij de woningen worden overschreden. Uitbreidingsplannen van het bedrijf worden niet in die beoordeling betrokken omdat het bedrijf onvoldoende aannemelijk heeft gemaakt dat er concrete plannen voor het uitbreiden van het bedrijf zijn.

Uitspraak op het hoger beroep van:
[appellant], wonend te Zaandam, gemeente Zaanstad,
tegen de uitspraak van de rechtbank Haarlem van 6 december 2011 in zaak nr. 11/994 in het geding tussen:
[appellant]
en
het college van burgemeester en wethouders van Zaanstad.

Procesverloop

Bij besluit van 7 januari 2011 heeft het college een projectbesluit genomen en bouwvergunning eerste fase verleend aan [belanghebbende] voor het gedeeltelijk veranderen van een winkel in een winkel met drie woningen op het perceel [locatie] te Zaandam (hierna: het perceel).

Bij besluit van 26 september 2011 heeft het college het besluit van 7 januari 2011 aldus gewijzigd dat aan het projectbesluit en de bouwvergunning onder meer de voorwaarde is verbonden dat - kortgezegd - het binnenniveau van de te realiseren woningen op het perceel in de dagperiode conform het Besluit algemene regels voor inrichtingen milieubeheer (hierna: het Barim) maximaal 35 dB(A) mag bedragen.

Bij uitspraak van 6 december 2011 heeft de rechtbank het door [appellant] daartegen ingestelde beroep gegrond verklaard, de besluiten van 7

januari 2011 en 26 september 2011 vernietigd en bepaald dat de rechtsgevolgen van deze besluiten in stand blijven. Deze uitspraak is aangehecht. Tegen deze uitspraak heeft [appellant] hoger beroep ingesteld.

Daartoe in de gelegenheid gesteld, heeft [belanghebbende] een schriftelijke uiteenzetting ingediend.

[appellant] en [belanghebbende] hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 26 juli 2012, waar (...; red.).

Overwegingen

1. Het bouwplan voorziet in het gedeeltelijk veranderen van een winkel naar een winkel met drie woningen op het perceel. Het bouwplan is in strijd met het ter plaatse geldende bestemmingsplan "Van Spoorbrug tot Sluis". Om het bouwplan niettemin mogelijk te maken heeft het college krachtens artikel 3.10, eerste lid, van de Wet ruimtelijke ordening een projectbesluit genomen.
2. Het perceel waarop het bouwplan is voorzien is gelegen naast het perceel waarop onder meer het bedrijf van [appellant], te weten Bouwbedrijf Spreeuw en [appellant], is gevestigd.
3. Het college heeft zich in het besluit van 7 januari 2011 onder verwijzing naar het rapport van M+P raadgevende ingenieurs van 17 december 2010 op het standpunt gesteld dat bij het realiseren van het bouwplan het bedrijf van [appellant] nog steeds aan de in het Barim gestelde geluidsgrenswaarden kan voldoen, zodat dit niet in de weg staat aan het nemen van een projectbesluit. De rechtbank heeft, in navolging van het in haar opdracht uitgebrachte advies van de Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke Ordening van 2 september 2011 (hierna: het deskundigenbericht), dat besluit vernietigd omdat hierin niet is uitgegaan van een representatieve bedrijfssituatie en omdat de binnengrenswaarden niet in het besluit was betrokken. Zij heeft voorts het nadere besluit van 26 september 2011 vernietigd omdat het college daarin heeft volstaan met het stellen van een voorwaarde, doch de motivering inhoudelijk niet heeft gewijzigd. De rechtbank heeft evenwel aanleiding gezien de rechtsgevolgen van deze besluiten in stand te laten, nu met het te realiseren bouwplan, door de bij het besluit van 26 september 2011 gestelde voorwaarde, zal kunnen worden voldaan aan de in het Barim neergelegde normen.

4. [appellant] betoogt dat de rechtbank ten onrechte de rechtsgevolgen van de door haar vernietigde besluiten in stand heeft gelaten, nu zijn bedrijf na realisering van het bouwplan niet langer aan de gestelde geluidsnormen kan voldoen. Daartoe voert hij aan dat de rechtbank ten onrechte de bevindingen, opgenomen in het deskundigenbericht, heeft gevolgd, nu dat op essentiële onderdelen gebreken vertoont. Zo is de representatieve bedrijfssituatie niet juist bepaald en is ten onrechte geen rekening gehouden met de geluidsbelasting ten gevolge van laden en lossen, aldus [appellant]. Voorts voert hij, onder verwijzing naar de brief van Kupers & Niggebrugge 29 mei 2011, aan dat hij in zijn bedrijfsvoering zal worden beperkt nu de geluidsnorm in de aangrenzende nieuw te bouwen woningen door de werkzaamheden in de werkplaats van zijn bedrijf met 4 dB(A) zal worden overschreden, terwijl door het laden en lossen de geluidsnorm met 8 tot 24 dB(A) wordt overschreden, aldus [appellant].

4.1. Voor de inrichting van [appellant] is in 1973 krachtens de Hinderwet vergunning verleend voor een timmerbedrijf met vier machines. Op 1 december 2000 is het Besluit bouw- en houtbedrijven (hierna: het Besluit) in werking getreden. Niet in geschil is dat het bedrijf van [appellant] een inrichting is waarop het Besluit van toepassing is. Gelet op artikel 7, eerste lid, van het Besluit zijn de aan de vergunning uit 1973 verbonden geluidvoorschriften sinds de inwerkingtreding van het Besluit gedurende drie jaar - derhalve tot 1 december 2003 - blijven gelden als nadere eis. Nadien zijn voor [appellant], voor zover hier van belang, de geluidvoorschriften die zijn opgenomen in de bijlage behorende bij het Besluit, van toepassing geweest. Het Besluit is op 1 januari 2008 opgegaan in het Barim. Vaststaat dat de destijds verleende vergunning van rechtswege is vervallen en dat op de bedrijfsactiviteiten van [appellant] de in artikel 2.17 van het Barim neergelegde geluidnormen voor het langtijdgemiddelde beoordelingsniveau en het maximaal geluidsniveau voor de dag-, avond- en nachtperiode van toepassing zijn.

4.2. Onder verwijzing naar onder meer de uitspraak van de Afdeling van 21 mei 2008 in zaak nr. 200708226/1, dient de vraag of het project voldoet aan de krachtens het Barim te stellen geluidsnormen te worden gezien in de daarvoor geëigende procedure. Thans kan slechts aan de orde zijn de vraag of aanleiding bestaat voor het oordeel dat het projectbesluit niet kon worden

genomen, omdat ernstig moet worden betwijfeld of kan worden voldaan aan de in het Barim opgenomen geluidgrenswaarden. Dat laatste is derhalve in de onderhavige zaak de aan te leggen toetsingsmaatstaf.

4.3. Voor het antwoord op de vraag of [appellant] door het nemen van het projectbesluit in zijn bedrijfsvoering zal worden beperkt, is van belang of [appellant] na het realiseren van het bouwplan nog aan de grenswaarden uit het Barim kan voldoen. Bij de beantwoording van deze vraag heeft de rechtbank terecht de geluidsemissie die de inrichting van [appellant] onder representatieve omstandigheden veroorzaakt, de zogeheten representatieve bedrijfssituatie, in aanmerking genomen. Hetgeen [appellant], onder meer onder verwijzing naar het door hem ingebrachte akoestisch onderzoek van 7 maart 2011 en de reactie op het deskundigenbericht van 15 september 2011, beide van Kupers en Niggebrugge, heeft aangevoerd, geeft geen grond voor het oordeel dat de rechtbank ten onrechte aansluiting heeft gezocht bij de specifieke bedrijfsvoering van [appellant], zoals deze in het deskundigenbericht is beschreven. Het bedrijf van [appellant] is een klein aannemersbedrijf met een bijbehorende timmerwerkplaats waarbij de klussen elders plaatsvinden en in de werkplaats met behulp van houtbewerkingsmachines voorbereidende werkzaamheden worden uitgevoerd. Deze voorbereidende werkzaamheden worden door [appellant] zelf verricht en bij grote opdrachten wordt er tijdelijk personeel ingehuurd. De representatieve bedrijfsvoering brengt blijkens het deskundigenbericht mee dat overdag in beperkte mate werkzaamheden in de werkplaats zullen plaatsvinden en een enkele machine in totaliteit genomen zeer kortdurend in werking zal zijn, zodat een relatief grote bedrijfs-correctieduur in rekening kan worden gebracht. [appellant] verwijst voor de door hem voorgestane bedrijfssituatie tevergeefs naar de aan hem verleende vergunning krachtens de Hinderwet, nu deze van rechtswege is vervallen. Evenmin heeft hij aannemelijk gemaakt dat hij concrete plannen heeft om zijn bedrijf uit te breiden, zodat het college met een onzekere toekomstige gewijzigde bedrijfsvoering in de beoordeling van de gevolgen van het bouwplan geen rekening heeft hoeven houden, en in zoverre in redelijkheid het belang van het realiseren van de woningen zwaarder heeft kunnen laten wegen.

Hetgeen hierover is aangevoerd, heeft de rechtbank terecht geen aanknopingspunten gegeven voor het oordeel dat in het deskundigenbericht op onjuiste gronden tot de conclusie is gekomen dat, de representatieve bedrijfsvoering in aanmerking genomen, na realisering van het bouwplan aan de in het Barim neergelegde geluidgrenswaarden op de gevels van omliggende woningen kan worden voldaan. Evenmin geeft het aangevoerde grond voor het oordeel dat het deskundigenbericht, naar gesteld, anderszins zodanige gebreken bevat dat de rechtbank haar oordeel daarop niet kon baseren.

Voor zover [appellant] heeft betoogd dat ten onrechte geen rekening is gehouden met het laden en lossen, heeft het college terecht in aanmerking genomen dat indien de geluidgrenswaarden op de gevels van de te realiseren woningen worden overschreden vanwege het laden en lossen, dit ook geldt ter plaatse van de reeds in de omgeving aanwezige woningen en de gestelde overschrijding derhalve niet een gevolg is van het te realiseren bouwplan maar van de activiteiten van het bedrijf van [appellant], zodat het bouwplan in zoverre niet leidt tot verdergaande beperkingen.

Ten aanzien van het betoog van [appellant] dat hij niet meer aan de geluidsnormen voor het binnenniveau kan voldoen, wordt het volgende overwogen. Nadat in het deskundigenbericht is vastgesteld dat in de onderhavige situatie, anders dan waarvan het college in het besluit van 7 januari 2011 is uitgegaan, sprake is van aanpandige gebouwen, zodat in de beoordeling van de mogelijke geluidhinder tevens de in het Barim neergelegde grenswaarden in in- en aanpandige gebouwen dienen te worden betrokken, heeft het college bij het nadere besluit van 26 september 2011 aan het projectbesluit en de bouwvergunning de voorwaarde verbonden dat het binnenniveau in de te realiseren woningen bij de representatieve bedrijfssituatie van het bedrijf in het naastgelegen pand, zoals deze in het verleden is beoordeeld en vergund, in de dagperiode in overeenstemming met het Barim maximaal 35 dB(A) mag bedragen, dat deze waarde geldt voor de verblijfsruimten van de te realiseren woningen en hiervoor binnen drie weken na gereedmelding van de bouw een geluidrapport moet worden ingediend waaruit blijkt dat aan deze voorwaarde is voldaan. Ter zitting heeft vergunninghouder gesteld zich te kunnen vinden in deze nadere voorwaarde en toegelicht

dat het bouwplan overeenkomstig deze voorwaarde met de daarvoor noodzakelijke isolerende maatregelen zal worden gerealiseerd.

De rechtbank is, gelet op het nadere besluit van 26 september 2011, terecht tot de conclusie gekomen dat het bouwplan zodanig dient te worden gerealiseerd dat, de representatieve bedrijfsvoering in aanmerking genomen, aan de in het Barim neergelegde geluidgrenswaarden in aanpandige woningen kan worden voldaan.

4.4. Gelet op het vorenstaande heeft de rechtbank terecht geen grond gezien voor het oordeel dat het ernstig moet worden betwijfeld of [appellant] na realisering van het bouwplan aan de in het Barim opgenomen geluidgrenswaarden kan voldoen. Dit betekent dat niet aannemelijk is geworden dat het bouwplan op dit punt nadelige gevolgen voor de bedrijfsvoering van [appellant] meebrengt, zodat het college in zoverre in redelijkheid het projectbesluit heeft kunnen nemen.

Het betoog faalt.

5. [appellant] betoogt voorts, onder verwijzing naar de brief van Buro van der Goes van 16 juli 1999, dat de rechtbank ten onrechte niet is ingegaan op zijn in beroep aangevoerde betoog, dat niet wordt voldaan aan de uit oogpunt van brandveiligheid ingevolge de Handreiking "Bedrijven en milieuzonering" van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten van maart 2009 (hierna: de VNG-Handreiking) geldende 10 m eis. Anders dan het college stelt, is de reductie met één stap niet mogelijk en blijft de vereiste afstand van 10 m gelden, aldus [appellant].

5.1. Het betoog dat de rechtbank deze beroepsgrond ten onrechte niet heeft besproken, is terecht voorgedragen maar leidt, gelet op het navolgende, niet tot het daarmee beoogde doel.

Hetgeen [appellant] betoogt, berust op een verkeerde lezing van de VNG-Handreiking. Tussen partijen is niet in geschil dat het perceel is gelegen in een omgevingstype "gemengd gebied", als bedoeld in de VNG-Handreiking. De richtafstanden uit bijlage 1 van de VNG-Handreiking, die zijn aanbevolen in het omgevingstype "rustige woonwijk" mogen met één afstandsstep worden verlaagd, indien sprake is van een omgevingstype "gemengd gebied". Anders dan [appellant] stelt, is dit ook van toepassing op de aanbevolen afstand voor het aspect gevaar. Uit de passage in de VNG-Handreiking, waarnaar [appellant] ter zitting heeft verwezen, volgt slechts dat de bedoelde reductie geen gevolgen heeft voor het aspect gevaar in die

zin dat alsdan een lager beschermingsniveau zou gelden, nu voor de activiteiten waarbij gevaar maatgevend is, specifieke daarop betrekking hebbende regelgeving geldt. Voor zover, als gesteld, voor het bedrijf van [appellant] een aanbevolen afstand tot gevoelige bestemmingen voor het aspect gevaar van 10 m zou gelden, kan deze, gelet op het voorgaande, met één stap als bedoeld in de VNG-Handreiking worden verlaagd en heeft het college zich derhalve terecht op het standpunt gesteld dat in dit geval en afstand van 0 m is aanbevolen, zodat met het bouwplan hieraan wordt voldaan.

6. Gezien het vorenstaande heeft de rechtbank in het aangevoerde terecht geen grond gezien om de rechtsgevolgen van de vernietigde besluiten niet in stand te laten.

7. Het hoger beroep is ongegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden bevestigd.

8. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:
bevestigt de aangevallen uitspraak.

NOOT

Deze zaak is geselecteerd naar aanleiding van de overwegingen van de Afdeling over de wijze van toetsing van de geluidgrenswaarden in ruimtelijke besluiten. Hoewel de toegepaste norm bestendige jurisprudentie is, blijkt nog maar eens dat niet algemeen bekend is dat het verweer dat uitbreidingsruimte van een bedrijf door woningbouw in de directe omgeving wordt beperkt, concreet moet worden onderbouwd. Ondanks dat deze jurisprudentie al ouder is, kom ik vaker uitspraken tegen waarin dit verweer wordt gevoerd zonder dat de uitbreidingsplannen zijn geconcretiseerd.

De casus valt onder het thema "oprukkende woonbebouwing". In dit geval worden woningen direct naast een timmerbedrijf gepland. Het timmerbedrijf vreest als gevolg van de korte afstand tussen zijn bedrijf en de woningen over geluidklachten van de toekomstige bewoners. Immers, hoe groter de afstand tussen woningen en geluidproducerende bedrijven, hoe lager de

geluidbelasting op de gevel van en in de woningen. Het timmerbedrijf vraagt in deze procedure eigenlijk om zijn bestaande rechten om geluid te produceren te respecteren. Hij voert daarvoor aan dat zijn bedrijfsvoering en uitbreidingsmogelijkheden worden beperkt, doordat de geluidproductie gemeten op de gevel en in de te bouwen woningen niet aan geluidgrenswaarden uit artikel 2.17 Barim voldoen.

De Afdeling stelt allereerst de norm vast waaraan moet worden getoetst en verwijst daarbij naar een oudere uitspraak van 21 mei 2008 met nr. 200708226/1. Zij overweegt dat in de ruimtelijke procedure moet worden getoetst of aanleiding bestaat voor het oordeel dat het projectbesluit niet kon worden genomen, omdat ernstig moet worden betwijfeld of kan worden voldaan aan de in het Barim opgenomen geluidgrenswaarden.

Als een van de verweren voert het timmerbedrijf aan dat de woningbouw toekomstige uitbreidingsmogelijkheden voor het bedrijf onmogelijk maakt. Al geruime tijd staat vast dat bij ruimtelijke besluiten bestaande rechten maar ook uitbreidingsruimte mogen worden meegewogen, onder meer wordt verwezen naar ABRvS 1 mei 2002, nr. 200102639/1, «JM» 2002/90 m.nt. Van der Meijden. In die uitspraak stelde de Afdeling vast dat de bedrijfsvoering en de uitbreidingsruimte van het bedrijf dat tegen het goedkeuringsbesluit van het bestemmingsplan procedure voert als gevolg van de daarin toegelaten bouw van de woningen zou kunnen worden beperkt. Daarbij werden de uitbreidingsplannen niet aan verdere toetsing onderworpen. Terzijde wordt opgemerkt dat ook in het verleden bestaande rechten niet altijd van doorslaggevend belang waren. Zo werd in die uitspraak uiteindelijk geconcludeerd dat de gemeenteraad in redelijkheid een groter gewicht had kunnen toekennen aan de woningbouwontwikkeling dan aan de bedrijfsbelangen.

In dit geval volstaat het timmerbedrijf met de algemene stelling dat de uitbreidingsruimte van het bedrijf als gevolg van de in het bestreden besluit toegelaten woningen, wordt beperkt. Maar maakt de uitbreidingsplannen niet concreet. De Afdeling is met dat verweer snel klaar en stelt dat het college met dergelijke onzekere toekomstige wijzigingen van de bedrijfsvoering in de beoordeling van de gevolgen van het bouwplan geen rekening hoeft te houden. Uit-

spraken met een vergelijkbare strekking zijn onder meer ABRvS 5 september 2012, BR 2012, 165 m.nt. Van Baardewijk en Bouterse, ABRvS 26 september 2012, nr. 201107944/1, ABRvS 28 november 2012, nr. 201106140/1. Wil een dergelijk verweer met redelijke kans van slagen worden gevoerd, dan zal een bedrijf in ieder geval gemotiveerd moeten onderbouwen dat men voornemens is om in de nabije toekomst het bedrijf uit te breiden.

J.S. Haakmeester