GEMEENTE HILVERSUM
POSTBUS 9900
1201 GM HILVERSUM

BEZOEKADRES:
RAADHUIS
DUDOKPARK 1
TELEFOONNUMMER: 14 035
WWW.HILVERSUM.NL

Aan de gemeenteraad
cc college van B en W
cc pers

DATUM 2 februari 2022
ZAAKNUMMER 1099237
BEHANDELD DOOR Danielle Timmer
TELEFOON (035) 629 2601
UW KENMERK -
BIJLAGEN 1
BETREFT Stand van zaken bestemmingsplan Stationsgebied naar aanleiding van uitspraak Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State 2 februari 2022

Geachte raads- en commissieleden,

Vanmorgen 2 februari 2022 is de uitspraak van de Raad van State over het Bestemmingsplan Stationsgebied bekendgemaakt. Tot onze grote teleurstelling heeft de Raad van State het bestemmingsplan en het hogere grenswaarde besluit vernietigd.

<u>Uitspraak</u>
De belangrijkste twee redenen voor de vernietiging van het bestemmingsplan zijn de volgende:

1. Een van de functies in het gebied (coffeeshop) is in het Bestemmingsplan weg bestemd. Naast de onderbouwing die daarvoor is gegeven, stelt de Raad van State dat onvoldoende is gemotiveerd waarom het bestemmingsplan in overeenstemming is met de zgn. Dienstenrichtlijn;
2. Een deel van de nieuwe verlegde centrumring (o.a. het Langgewenst) zal in de toekomst met meer geluid worden geconfronteerd. Hiertoe zijn (op zichzelf correcte) berekeningen opgesteld ten behoeve van het Bestemmingplan. De Raad van State stelt in haar uitspraak dat een bredere afweging had moeten plaatsvinden. Bij deze bredere afweging moet ook het (bestaande) omgevingsgeluid nader worden betrokken.

Zie bijlage voor de volledige uitspraak.

<u>Gevolgen</u>

a) Het Bestemmingsplan Stationsgebied 2020 is door de Raad van State vernietigd en dat betekent dat eventuele vergunningen in het gebied worden getoetst aan het Bestemmingsplan ‘Binnenstad 2013’;

b) De gemeente zal opnieuw de procedures van (ontwerp)bestemmingsplan en hogere waarde Wet geluidhinder moeten doorlopen om de plannen voor het Stationsgebied uit te kunnen voeren, conform vastgesteld in het Stedenbouwkundig plan (2019) en de Uitvoeringsnota (2021);
c) Een deel van de onderbouwende onderzoeken moeten hiervoor opnieuw worden uitgevoerd (om te voldoen aan de actuele wet- en regelgeving);
d) Hierin kunnen de bovenstaande punten 3 & 4 aan de onderbouwing worden toegevoegd;
e) De voorbereidende werkzaamheden voor de aanleg van het tijdelijk busstation starten conform planning maandag 7 februari 2022;
f) Naar verwachting kan ook het definitieve busstation binnen de kaders van het vigerende bestemmingsplan worden aangelegd. Dit wordt nu nader onderzocht;
g) De effecten op de rest van de planning en werkzaamheden worden nog nader onderzocht.

<u>Vervolg</u>
Allereerst worden de eventuele verdere consequenties in beeld gebracht. Wij gaan aan de slag om het nieuwe ontwerpbestemmingsplan en de daarvoor benodigde onderzoeken zo snel als mogelijk op te stellen. Zodra we hierover meer duidelijkheid hebben zal de raad worden geïnformeerd via een collegebrief.

Hoogachtend,

Burgemeester en wethouders van Hilversum,

de gemeentesecretaris,	de burgemeester,
P. Torres Barrera	P.I. Broertjes

Uitspraak 202006314/1/R1

ECLI	ECLI:NL:RVS:2022:326
Datum uitspraak	2 februari 2022
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 25 augustus 2020 heeft het college van de gemeente Hilversum ten behoeve van het bestemmingsplan "Stationsgebied 2020" hogere waarden als bedoeld in artikel 110a van de Wet geluidhinder vastgesteld. Bij besluit van 7 oktober 2020 heeft de raad van de gemeente Hilversum het bestemmingsplan "Stationsgebied 2020" vastgesteld. Het bestemmingsplan "Stationsgebied 2020" maakt de transformatie van het stationsgebied in Hilversum mogelijk. Het bestemmingsplan is erop gericht om de omgeving van het station een aantrekkelijker uitstraling te geven en meer deel te laten uitmaken van het centrum. Hiervoor wordt onder meer de verkeerscirculatie gewijzigd door het aanpassen van de zogenoemde centrumring. Het college heeft hogere geluidgrenswaarden vastgesteld voor zowel de bestaande als de nieuwe woningen in het plangebied en de omgeving. Het besluit hogere waarden is genomen in verband met de toename van de geluidbelasting op bestaande gevoelige gebouwen.

Volledige tekst

202006314/1/R1.
Datum uitspraak: 2 februari 2022

AFDELING
BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

1. [appellant sub 1] en anderen, allen wonend te Hilversum,

2. [appellant sub 2], wonend te Hilversum,

appellanten,

en

1. het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Hilversum,

2. de raad van de gemeente Hilversum,

verweerders.

Procesverloop

Bij besluit van 25 augustus 2020 heeft het college ten behoeve van het bestemmingsplan "Stationsgebied 2020" hogere waarden als bedoeld in artikel 110a van de Wet geluidhinder (hierna: de Wgh) vastgesteld (hierna: het besluit hogere waarden).

Bij besluit van 7 oktober 2020 heeft de raad het bestemmingsplan "Stationsgebied 2020" vastgesteld.

[appellant sub 1] en anderen hebben tegen beide besluiten beroep ingesteld. [appellant sub 2] heeft tegen het besluit van 7 oktober 2020 beroep ingesteld.

Het college en de raad hebben een verweerschrift ingediend.

[appellant sub 1] en anderen, [appellant sub 2] en de raad en het college hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak op de zitting behandeld van 4 oktober 2021, waar [appellant sub 1] en anderen, vertegenwoordigd door [appellant sub 1] en [gemachtigde], en [appellant sub 2], bijgestaan door mr. P.H. Revermann, rechtsbijstandverlener te Amsterdam, en de raad en het college, vertegenwoordigd door R. Sprik en F. van Kooten, zijn verschenen.

Overwegingen

Inleiding

1. Het bestemmingsplan "Stationsgebied 2020" maakt de transformatie van het stationsgebied in Hilversum mogelijk. Het bestemmingsplan is erop gericht om de omgeving van het station een aantrekkelijker uitstraling te geven en meer deel te laten uitmaken van het centrum. Hiervoor wordt onder meer de verkeerscirculatie gewijzigd door het aanpassen van de zogenoemde centrumring.

2. Het college heeft hogere geluidgrenswaarden vastgesteld voor zowel de bestaande als de nieuwe woningen in het plangebied en de omgeving. Het besluit hogere waarden is genomen in verband met de toename van de geluidbelasting op bestaande gevoelige gebouwen als gevolg van fysieke wijzigingen van bestaande wegen en in verband met de geluidbelasting op de gevels van de nieuwe woningen als gevolg van de bestaande (spoor-)wegen.

Beoordelingskader

3. Het wettelijke kader is opgenomen in de bijlage, die deel uitmaakt van deze uitspraak.

Het besluit hogere waarden

Het beroep van [appellant sub 1] en anderen

4. [appellant sub 1] en anderen wonen allen aan het Langgewenst ten westen van het plangebied. Zij kunnen zich niet met het besluit hogere waarden verenigen, omdat zij onder meer vrezen voor een aantasting van hun woon- en leefklimaat in de vorm van geluidoverlast.

5. [appellant sub 1] en anderen betogen dat het besluit van 25 augustus 2020 niet in stand kan blijven. Zij stellen dat de vastgestelde hogere grenswaarden ten behoeve van de reconstructie van de centrumring, ook met de voorgestelde geluiddempende wegdeklaag, een te hoog aantal dB veroorzaakt bij hun woningen. [appellant sub 1] en anderen stellen, onder verwijzing naar de "Rapportage "NL 8G+; Steenmastiekasfalt akoestisch geoptimaliseerd" uit 2014, opgesteld door H.T.M. Kersten, E. Bobbink en H.F. Reinink, verder dat met de voorgestelde geluiddempende laag van het aan te brengen wegdek bij een snelheid van 50 km per uur in de praktijk nauwelijks winst wordt geboekt. [appellant sub 1] en anderen stellen daarnaast dat door het geluid van het verkeer de geluidbelasting binnen hun woningen meer dan 33 dB zal bedragen.

5.1. Het college heeft in het kader van het bestemmingsplan "Stationsgebied 2020" het "akoestisch onderzoek ten behoeve van de voorgenomen wijziging van het stationsgebied te Hilversum" (hierna: het akoestisch onderzoek) van 19 februari 2020 door Anteagroup laten uitvoeren. Volgens het akoestisch onderzoek zal vanwege het wijzigen van de verkeersstructuur de geluidbelasting op de gevels van de panden langs de nieuwe centrumring toenemen, waarbij de wettelijke voorkeursgrenswaarde van meerdere woningen wordt overschreden. Bij de voorbereiding van het besluit hogere waarden is onderzocht of de geluidbelasting op die woningen verlaagd kan worden door bron- of overdrachtsmaatregelen of door aanpassing van het plan. Het college is tot de conclusie gekomen dat bronmaatregelen in de vorm van een geluiddempende wegdeklaag het meest doeltreffend zullen zijn. Onder verwijzing naar het akoestisch onderzoek heeft het college toegelicht dat met het aanbrengen van een geluiddempende laag van type wegdek SMA-NL8 G+ de geschatte geluidbelasting over de hele lengte van het wegvak met ongeveer 2 dB afneemt. Daarom zullen het wegvak Melkpad - Langgewenst - Schoolstraat - Koninginneweg - Schapenkamp en de direct aansluitende wegvakken worden voorzien van deze geluidreducerende wegdekverharding of een akoestisch minimaal gelijkwaardige wegdekverharding (minimaal -2,5 dB). Na het aanbrengen van deze geluidreducerende wegdekverharding zal bij meerdere woningen volgens het akoestisch onderzoek nog steeds de voorkeursgrenswaarde worden overschreden. Daarom heeft het college bij besluit van 25 augustus 2020 voor onder meer de woningen van [appellant sub 1] en anderen het besluit hogere waarden genomen.

5.2. De Afdeling stelt vast dat in bijlage 3 bij het akoestisch onderzoek een overzicht is opgenomen van de voorgestelde vast te stellen hogere waarden. De Afdeling stelt verder vast dat de uiteindelijk vastgestelde hogere waarden in het besluit van 25 augustus 2020, inclusief de bronmaatregel in de vorm van een geluiddempende laag, hoger zijn dan volgens het akoestisch onderzoek noodzakelijk wordt geacht. Het college heeft op de zitting bevestigd dat de vastgestelde hogere waarden in het besluit van 25 augustus 2020 te hoog zijn vastgesteld. De hogere waarden zijn volgens het college vastgesteld conform de Lcum-waarden in bijlage 8 bij het akoestisch onderzoek in plaats van conform de voorgestelde vast te stellen hogere waarden in bijlage 3. Omdat het college zich in zoverre op een ander standpunt heeft gesteld dan in het besluit van 25 augustus 2020, zonder dat gewijzigde

feiten of omstandigheden daartoe aanleiding geven, is het besluit in strijd met artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) niet met de vereiste zorgvuldigheid voorbereid.
Dit betoog slaagt.

5.3. Het betoog van [appellant sub 1] en anderen dat door het geluid van verkeer bij veel woningen niet aan de binnenwaarde van 33 dB(A) wordt voldaan zoals bedoeld in artikel 112 van de Wgh, slaagt niet. Zoals de Afdeling heeft overwogen in de uitspraak van 14 april 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BM1030, volgt uit de systematiek van de artikelen 100a en 112 van de Wgh dat pas na vaststelling van hogere waarden hoeft te worden bepaald of gevel isolerende maatregelen moeten worden getroffen. De vraag of de verplichting hiertoe bestaat, staat los van de rechtmatigheid van het besluit hogere waarden.

5.4. Over het betoog van [appellant sub 1] en anderen dat de voorgestelde geluiddempende laag niet voldoende effectief is, overweegt de Afdeling het volgende. Het college heeft op de zitting toegelicht dat in het akoestisch onderzoek is uitgegaan van de CROW-publicatie 316 "De wegdekcorrectie voor geluid van wegverkeer 2012". In deze publicatie zijn de gegevens van enkele standaard RAW wegdektypen opgenomen, waaronder het type SMA-NL8 G+, waarmee de geluidreductie van een wegdek kan worden berekend. De Afdeling overweegt dat CROW-normen algemeen aanvaarde normen voor de berekening van wegverkeerslawaai zijn, zodat het college voor de berekening van de effecten van het type wegdek SMA-NL8 G+ in zoverre bij die normen kon aansluiten. In wat [appellant sub 1] en anderen hebben aangevoerd, ziet de Afdeling geen aanleiding voor een ander oordeel. Hierbij betrekt de Afdeling dat [appellant sub 1] en anderen onder verwijzing naar de "Rapportage "NL 8G+; Steenmastiekasfalt akoestisch geoptimaliseerd", niet hebben onderbouwd dat met dit type wegdek bij een snelheid van 50 km per uur in de praktijk nauwelijks winst wordt geboekt, als dit wegdektype voor het wegvak Melkpad - Langgewenst - Schoolstraat - Koninginneweg - Schapenkamp wordt toegepast. De raad heeft in dit verband onweersproken gesteld dat dit rapport al van enige tijd geleden is. Verder betrekt de Afdeling in haar oordeel dat de raad heeft toegelicht dat de provincie Gelderland ervaring heeft opgedaan met hetzelfde type wegdek. Dit wegdek is volgens de raad voldoende duurzaam om ook op rotondes toegepast te kunnen worden. De raad stelt dat dit type wegdek ook in dit geval toegepast kan worden. [appellant sub 1] en anderen hebben dit onvoldoende gemotiveerd betwist.

Voor zover [appellant sub 1] en anderen menen dat niet voldoende verzekerd is dat deze geluiddempende laag zal worden aangelegd, verwijst de Afdeling naar het overwogene onder 11.3.

Conclusie

6. Gelet op wat onder 5.2 is overwogen, is het beroep van [appellant sub 1] en anderen tegen het besluit van 25 augustus 2020 gegrond.

Het bestemmingsplan

Toetsingskader bestemmingsplan

7. 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.
Het beroep van [appellant sub 1] en anderen

Inleiding

8. [appellant sub 1] en anderen kunnen zich niet met het bestemmingsplan verenigen, omdat zij vrezen voor een aantasting van hun woon- en leefklimaat.

Verkeersveiligheid

9. [appellant sub 1] en anderen betogen dat door de reconstructie van de weg het verkeer zal toenemen, waardoor een verkeersonveilige situatie ontstaat. Zij wijzen erop dat er op dit moment al veel file op de wegen is, omdat bezorgdiensten op de weg stoppen om hun goederen af te leveren. Bij een nog grotere toename van het verkeer komt de verkeersveiligheid voor senioren en fietsende schoolkinderen in het gedrang, zo stellen [appellant sub 1] en anderen.

9.1. De raad heeft, onder verwijzing naar de nota van zienswijzen, toegelicht dat in de vormgeving van de verkeersontsluiting ook verkeersveiligheidsaspecten worden betrokken. Bij de nadere uitwerking van de inrichtingsontwerpen zullen volgens de raad vrij liggende fietspaden en veilige oversteekplaatsen voor fietsers en voetgangers worden gerealiseerd. Ook zal het Langgewenst volgens de raad zo veilig worden ingericht dat hard rijden wordt ontmoedigd. Ter plaatse mag maximaal 50 km per uur worden gereden. Op de zitting heeft de raad verder toegelicht dat op de Koninginneweg verkeerslichten zullen worden geplaatst. Gelet op deze toelichting is de Afdeling van oordeel dat de raad zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het plan niet zal leiden tot onaanvaardbare gevolgen voor de verkeersveiligheid.

Het betoog slaagt niet.

Gezondheid

10. [appellant sub 1] en anderen vrezen voor een aantasting van hun gezondheid door de uitstoot van fijnstof en door gehoorschade als gevolg van het bestemmingsplan. In dit verband stellen zij dat de raad voor het Langgewenst van lagere verkeerscijfers uitgaat bij de beoordeling van de luchtkwaliteit dan in het akoestisch onderzoek. Volgens [appellant sub 1] en anderen gaat het luchtkwaliteitsonderzoek "Omgevingsonderzoeken Stationsgebied Hilversum luchtkwaliteitsonderzoek" van 30 januari 2019 van Anteagroup verder ten onrechte uit van doorstromend verkeer, terwijl er in de praktijk vaak sprake is van stilstaand verkeer door onder meer opstoppingen en parkeren op het marktterrein.

10.1. De raad heeft, onder verwijzing naar het akoestisch onderzoek en het luchtkwaliteitsonderzoek "Omgevingsonderzoeken Stationsgebied Hilversum luchtkwaliteitsonderzoek" van 30 januari 2019 van Anteagroup, toegelicht dat is onderzocht of het plan leidt tot een onaanvaardbare geluidhinder en of het luchtkwaliteitsonderzoek voldoet aan de voor luchtkwaliteit gestelde grenswaarden. De raad heeft naar aanleiding van het beroep van [appellant sub 1] en anderen het luchtkwaliteitsonderzoek vergeleken met het akoestisch onderzoek. De raad heeft geconstateerd dat in beide onderzoeken van vergelijkbare verkeerscijfers is uitgegaan. De raad stelt dat in het luchtkwaliteitsonderzoek niet van te lage verkeerscijfers is uitgegaan. De Afdeling stelt vast dat in het luchtkwaliteitsonderzoek (tabel 3.2) voor het Langgewenst wordt uitgegaan van 12.620 mvt/etmaal in 2029. In het akoestisch onderzoek (tabel 4.1) wordt uitgegaan van 12.380-

12.830 mvt/etmaal in 2030. De Afdeling ziet geen aanleiding voor het oordeel dat in het luchtkwaliteitsonderzoek te lage verkeerscijfers zijn gehanteerd.
Verder is in het luchtkwaliteitsonderzoek uitgegaan van een gemiddelde rijsnelheid in plaats van stagnatieverkeer. Volgens het onderzoek sluit de gemiddelde rijsnelheid aan bij de snelheidstypen normaal stadsverkeer en doorstromend stadsverkeer. In deze snelheidstypen is al een bepaalde mate van stagnatie van het verkeer verwerkt. De raad heeft zich, zoals hij op de zitting heeft toegelicht, op het standpunt kunnen stellen dat het feit dat het verkeer ter plaatse af en toe stil staat, niet betekent dat geen sprake is van doorstromend verkeer. De Afdeling acht het in het luchtkwaliteitsonderzoek gekozen uitgangspunt niet onredelijk.

De Afdeling ziet in wat [appellant sub 1] en anderen hebben aangevoerd over de gehanteerde verkeerscijfers en de doorstroming van het verkeer daarom geen aanleiding voor het oordeel dat de raad zich, onder verwijzing naar het akoestisch onderzoek en het luchtkwaliteitsonderzoek, in zoverre niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het plan geen onaanvaardbare gevolgen heeft voor de gezondheid van omwonenden.

Het betoog slaagt niet. Op de overige beroepsgronden over geluid van [appellant sub 1] en anderen zal de Afdeling hierna ingaan.

Geluid

11. [appellant sub 1] en anderen betogen dat het plan leidt tot onaanvaardbare geluidhinder in hun woningen. Zij voeren aan dat door het omleggen van de ringweg ruim 220 woningen met veelal oudere bewoners, waaronder zij zelf, worden geconfronteerd met onaanvaardbare geluidoverlast door het verkeer van de weg, terwijl maar maximaal 10 woningen profiteren van de verlegging van de weg. [appellant sub 1] en anderen voeren daarnaast aan dat door het geluid van het verkeer de balkons van hun woningen onbruikbaar zullen worden. [appellant sub 1] en anderen voeren, onder verwijzing naar een door hen opgesteld overzicht van het bestaande nevengeluid in de omgeving, verder aan dat de woningen in de huidige situatie al zwaarbelast zijn. Dit komt doordat hun woningen onder meer gesitueerd zijn tussen een spoor, het markt- en evenemententerrein en een weg waar de verkeersdrukte op dit moment al het toegestane geluidsniveau overschrijdt. Met het omleggen van de centrumring zal de bestaande geluidsoverlast alleen maar toenemen, zo stellen [appellant sub 1] en anderen. [appellant sub 1] en anderen betogen verder dat niet verzekerd is dat de onder 5.4 besproken geluiddempende wegdeklaag wordt aangelegd.

11.1. Aan het bestemmingsplan ligt het akoestisch onderzoek ten grondslag.

11.2. Zoals de Afdeling heeft overwogen in haar uitspraak van 27 december 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3542, moet de raad bij de beoordeling of een bestemmingsplan in overeenstemming met een goede ruimtelijke ordening is, een afweging van de betrokken belangen, waaronder een aanvaardbaar woon- en leefklimaat, maken. Het feit dat wordt voldaan of kan worden voldaan aan de in de Wet geluidhinder en de Wet milieubeheer gestelde eisen voor de aspecten waarop die wetten betrekking hebben, indiceert dat sprake is van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat. Dit betekent echter niet zonder meer dat een aanvaardbaar woon- en leefklimaat is gegeven. De raad moet bij die belangenafweging een oordeel geven over de gestelde verslechtering van de geluidsituatie ter plaatse van de woningen aan het Langgewenst. Voor zover aan de orde moet die beoordeling ook zien op in de sectorale wetten niet betrokken aspecten. In dit geval gaat het om de door [appellant sub 1] en anderen gestelde geluidbelasting op de balkons, die voor de toepassing van de Wet geluidhinder niet als geluidgevoelige objecten worden aangemerkt. Ook moet het een en ander cumulatief en - ook voor zover aan de orde - samen met andere voor een aanvaardbaar

woon- en leefklimaat ter plaatse relevante akoestische aspecten worden beoordeeld. De raad heeft op de zitting bevestigd dat in het akoestisch onderzoek geen rekening is gehouden met de cumulatie van geluid afkomstig van andere relevante geluidsbronnen. Aangezien de raad bij zijn belangenafweging daarnaast voorbij is gegaan aan de al bestaande hoge geluidbelasting op de gevels van de woningen en op de balkons van die woningen, heeft de raad bij de beoordeling van de aanvaardbaarheid van het woon- en leefklimaat bij de woningen van [appellant sub 1] en anderen niet alle relevante factoren betrokken. Gelet hierop heeft de raad niet de conclusie mogen trekken dat sprake is van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat. Het bestemmingsplan is in zoverre in strijd met de vereiste zorgvuldigheid voorbereid, zoals is bedoeld in artikel 3:2 van de Awb.

Dit betoog slaagt.

11.3. In reactie op het betoog van [appellant sub 1] en anderen over de geluiddempende wegdeklaag heeft de raad in de stukken en op de zitting gesteld dat een geluidreducerende wegdekverharding van het type wegdek SMA-NL8 G+ of een akoestisch minimaal gelijkwaardige wegdekverharding (minimaal - 2,5 dB) zal worden aangelegd. Dit is volgens de raad verzekerd in het besluit hogere waarden. Anders dan de raad meent, is het besluit hogere waarden niet zelfstandig handhaafbaar. Zie de uitspraken van de Afdeling van 21 februari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:576, en 21 februari 2007, ECLI:NL:RVS:2007:AZ9014. Omdat de raad de aanleg en de instandhouding van een geluidreducerende wegdeklaag noodzakelijk acht voor de ruimtelijke aanvaardbaarheid van het bestemmingsplan, heeft de raad dat ten onrechte niet in het plan geregeld. Het bestemmingsplan is in zoverre in strijd met de vereiste zorgvuldigheid voorbereid, zoals is bedoeld in artikel 3:2 van de Awb.

Het betoog slaagt.

Alternatief

12. [appellant sub 1] en anderen betogen tot slot dat het bestemmingsplan volgens hen niet in stand kan blijven, omdat de raad het door hen aangedragen alternatief ten onrechte niet heeft meegenomen in de belangenafweging. Volgens [appellant sub 1] en anderen kan de centrumring beter worden doorgetrokken langs het tweede deel van de Koninginneweg tot aan de kruising met de Naarderstraat. Hiermee worden volgens hen veel minder bewoners getroffen. In dit kader stellen [appellant sub 1] en anderen dat zij ten onrechte niet hebben kunnen participeren in de besluitvorming over de "Kleine Spoorbomen".

12.1. De Afdeling overweegt dat de raad bij de keuze van een bestemming een afweging moet maken van alle belangen die betrokken zijn bij de vaststelling van het plan. Daarbij heeft de raad beleidsruimte. De voor- en nadelen van alternatieven moeten in die afweging worden meegenomen. De raad heeft, onder verwijzing naar het stuk "Beoordeling varianten Koninginneweg" van 18 september 2017, aangegeven dat de suggestie om de centrumring via de Koninginneweg en de Naarderstraat te laten lopen, is onderzocht. De raad heeft toegelicht dat het aangedragen alternatief niet de voorkeur heeft, omdat dit ertoe zal leiden dat automobilisten moeten omrijden. Ook heeft de raad toegelicht dat het aangedragen alternatief niet de voorkeur heeft gelet op de omvang van het project en de vrees voor extra vertraging op de centrumring door de aanwezigheid van kruispunten. De Afdeling is van oordeel dat hieruit blijkt dat de raad het door [appellant sub 1] en anderen voorgestelde alternatief heeft betrokken bij de vaststelling van het plan en in redelijkheid dat alternatief heeft kunnen afwijzen.

Dat [appellant sub 1] en anderen niet zijn betrokken bij de planvorming van de "Kleine

Spoorbomen" leidt niet tot het oordeel dat de raad het hier aan de orde zijnde bestemmingsplan niet mocht vaststellen.
Het betoog slaagt niet.

Conclusie

13. Gelet op wat onder 11.2 en onder 11.3 is overwogen, is het beroep van [appellant sub 1] en anderen tegen het besluit van 7 oktober 2020 gegrond.

Het beroep van [appellant sub 2]

14. [appellant sub 2] is eigenaresse en exploitante van een coffeeshop aan de [locatie], die zich bevindt in het plangebied. Zij kan zich niet verenigen met het bestemmingsplan, omdat haar coffeeshop in het plan de bestemmingen "Verkeer" en "Centrum - Koninginneweg" heeft gekregen. De coffeeshop van [appellant sub 2] is hierbij niet in de plint van bouwblok 7 voorzien.

Coffeeshop positief bestemd

15. [appellant sub 2] betoogt primair dat een coffeeshop is toegestaan binnen de gronden met de bestemming "Centrum - Koninginneweg", omdat die bestemming bedrijven tot en met categorie 2 mogelijk maakt, zoals genoemd in bijlage 2 van de Staat van Bedrijfsactiviteiten. Zij stelt dat omdat horeca niet expliciet is uitgesloten van de bedrijven in bijlage 2, horeca en daarmee een coffeeshop is toegestaan.

15.1. De Afdeling stelt vast dat aan de percelen van [appellant sub 2] in het plan de bestemmingen "Verkeer" en "Centrum - Koninginneweg" zijn toegekend. De Afdeling stelt verder vast dat op de voor "Centrum - Koninginneweg" aangewezen gronden op grond van artikel 3.1, onder e, van de planregels bedrijven zijn toegestaan tot en met categorie 2, zoals genoemd in bijlage 2 van de Staat van Bedrijfsactiviteiten. Een bedrijf is in artikel 1.10 van de planregels gedefinieerd als "een onderneming of instelling gericht op het produceren, bewerken, herstellen, installeren of inzamelen van goederen, alsmede verhuur, opslag en distributie van goederen." Een horecaonderneming is in artikel 1.33 van de planregels gedefinieerd als "een onderneming, waar bedrijfsmatig dranken en/of etenswaren voor gebruik ter plaatse worden verstrekt en/of waarin bedrijfsmatig logies wordt verstrekt, één en ander al dan niet in combinatie met een vermaaksfunctie, met uitzondering van een erotisch getinte vermaaksfunctie." Een horecaonderneming is gelet op deze definitie geen "bedrijf" in de zin van de planregels. Een coffeeshop is gelet daarop ter plaatse van de bestemming "Centrum - Koninginneweg" niet toegestaan. Dat in de Staat van Bedrijfsactiviteiten ook horecafuncties zoals een café of een bar zijn opgenomen, maakt dit niet anders. Daarnaast is de bestemming "Verkeer" aan een gedeelte van het pand toegekend, zodat de coffeeshop van [appellant sub 2] ook in zoverre zowel qua bebouwing als qua gebruik niet positief is bestemd.

Het betoog slaagt niet.

16. De Afdeling zal hierna ingaan op het subsidiaire betoog van [appellant sub 2] dat het bestemmingsplan het gebruik als coffeeshop ten onrechte niet mogelijk maakt.

Bestaand legaal gebruik

17. [appellant sub 2] betoogt dat de raad bij de vaststelling van het bestemmingsplan het bestaande legale gebruik van haar perceel ten onrechte niet langer als zodanig heeft bestemd. Zij voert aan dat de raad haar coffeeshop heeft wegbestemd zonder rekening te

houden met haar belangen bij voortzetting van haar horecabedrijf en zonder haar een alternatieve locatie in de gemeente aan te bieden. [appellant sub 2] stelt dat de locatie van de coffeeshop in zowel de bestaande als de nieuwe situatie geschikt is voor een coffeeshop. Ook stelt [appellant sub 2] dat haar coffeeshop geen overlast gevende functie is. Daarnaast is volgens [appellant sub 2] niet aangetoond dat het belang bij de beoogde nieuwe bestemming van bouwblok 7 zwaarder weegt dan haar gevestigde rechten en belangen. Volgens [appellant sub 2] heeft de raad niet onderbouwd waarom hij geen coffeeshop wil toestaan in de plint van bouwblok 7, terwijl horeca op het stationsplein wel is toegelaten.
17.1. De raad stelt zich in de eerste plaats op het standpunt dat [appellant sub 2] een beroep kan doen op het in het bestemmingsplan opgenomen gebruiksovergangsrecht. Dit betekent volgens de raad dat onder het bestemmingsplan de exploitatie van [coffeeshop] kan worden voortgezet.

De raad stelt zich daarnaast op het standpunt dat in dit geval een uitzondering moet worden gemaakt op de hoofdregel dat bestaand legaal gebruik in beginsel als zodanig moet worden bestemd. Volgens de raad is een coffeeshop niet wenselijk in bouwblok 7. De raad heeft nieuwe planologische inzichten voor de gronden waar nu het perceel van [appellant sub 2] zich bevindt. Op de huidige locatie van de coffeeshop is een gebouw met meerdere bouwlagen voorzien met onder meer een woonfunctie. Een coffeeshop past ook niet bij een woonfunctie, zo stelt de raad. Daarnaast ziet de raad een coffeeshop als een potentieel overlast gevende functie, waar parkeeroverlast, geluidhinder, vervuiling en rondhangende klanten een rol spelen. De raad heeft verder toegelicht dat hij het niet gewenst vindt om bestaande bebouwing tussen het spoor en de Koninginneweg in stand te laten, en dat hij een voorkeur heeft voor herontwikkeling van het gehele gebied.

17.2. In het voorheen geldende bestemmingsplan "Binnenstad 2013", vastgesteld door de raad op 12 juni 2013, was aan het perceel [locatie] de bestemming "Kantoor -1" en de functieaanduiding "horeca" toegekend. Partijen zijn het erover eens dat het gebruik van het perceel [locatie] als coffeeshop als zodanig was bestemd in het vorige plan.

17.3. In het bestemmingsplan "Stationsgebied 2020" zijn aan het perceel [locatie] de bestemming "Verkeer" en de bestemming "Centrum - Koninginneweg" toegekend. Deze bestemmingen maken ter plaatse van de gronden van [appellant sub 2], waar vóór het bestreden plan het gebruik als coffeeshop was toegestaan, dit gebruik niet meer mogelijk.

17.4. In beginsel moet legaal bestaande bebouwing en gebruik als zodanig in het bestemmingsplan worden bestemd. Indien nieuwe planologische inzichten daartoe aanleiding geven en het belang bij de beoogde nieuwe bestemming zwaarder weegt dan de gevestigde rechten en belangen, kan uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening daarvan worden afgezien.

De Afdeling overweegt verder, met verwijzing naar de uitspraak van 17 augustus 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2262, dat bij de bepaling van het gewicht dat aan de gevestigde rechten en belangen moet worden toegekend in dit geval onder meer een rol speelt of de op de percelen van [appellant sub 2] uitgeoefende activiteiten binnen de planperiode verplaatst kunnen worden of een adequate financiële tegemoetkoming aan [appellant sub 2] wordt verstrekt.

17.5. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de raad in dit geval een groter gewicht mogen toekennen aan het realiseren van bouwblok 7 dan aan de belangen van [appellant sub 2] bij het behoud van de bebouwing en gronden die zij gebruikt ten behoeve van de coffeeshop ter plaatse. In dit verband acht de Afdeling van belang dat de raad onder verwijzing naar het

beleid "Horecakader", vastgesteld door de raad in 2017, heeft toegelicht dat het uitgangspunt van dit beleid is om horeca te concentreren in twee gebieden in het centrum. [coffeeshop] is volgens de raad niet gelegen in deze concentratiegebieden en wordt verder ook niet als zodanig genoemd in het Horecakader als behorend bij één van die horecaconcentratiegebieden. Daarnaast acht de Afdeling van belang dat de raad heeft toegelicht dat buiten de concentratiegebieden terughoudend wordt omgegaan met het toestaan van horeca en dat uitbreiding van horeca in principe niet mogelijk is. Dat is zeker niet, zo heeft de raad toegelicht, daar waar wordt ingezet op de woonfunctie. Hoewel het stationsplein feitelijk gezien ook buiten de concentratiegebieden is gelegen, vindt de raad het gerechtvaardigd om op het stationsplein enige kleinschalige horeca mogelijk te maken die gericht is op gebruikers van het station, gelet op de ligging tussen het station en de binnenstad. De raad heeft verder toegelicht dat het poppodium "De Vorstin", waar [appellant sub 2] naar verwijst, volgens het Horecakader wel onderdeel uitmaakt van het daar dichtbij gelegen horecaconcentratiegebied en dat initiatieven voor zogenoemde "pareltjes" wel mogelijk blijven buiten de bestaande horecaconcentratiegebieden. Als voorbeeld heeft de raad hierbij gewezen op het bestaande "Parc in de Oude Haven" en "Chef aan de Werf". Volgens de raad is er in het geval van [coffeeshop] echter geen sprake van een parel of een uitzonderlijk geval waarbij afwijking van het Horecakader aan de orde is. De raad heeft toegelicht dat het in dit geval om een nieuw in te vullen gebied gaat waarbij de keuze is gemaakt om aan te sluiten bij het beleid "Horecakader". Dit standpunt acht de Afdeling niet onredelijk.
De raad heeft verder toegelicht dat de gemeente op grond van de Wet voorkeursrecht gemeenten een voorkeursrecht heeft gevestigd op de gronden van [appellant sub 2]. Daarnaast heeft de raad toegelicht te zullen overgaan tot onteigening van de gronden van [appellant sub 2], indien het minnelijk overleg niet tot het gewenste resultaat leidt. [appellant sub 2] wordt bij een eventuele onteigening op basis van de Onteigeningswet in beginsel volledig schadeloos gesteld. Gelet daarop heeft de raad aannemelijk gemaakt dat het gebruik van de gronden van [appellant sub 2] ten behoeve van de coffeeshop binnen de planperiode wordt beëindigd. De Wet ruimtelijke ordening legt, anders dan [appellant sub 2] betoogt, de raad niet de verplichting op om al in het kader van de bestemmingsplanprocedure over de mogelijkheden van een vervangende locatie voor het bedrijf volledige duidelijkheid te verschaffen. De zorgvuldigheid die moet worden betracht bij het voorbereiden van besluiten, legt deze verplichting ook niet op. De Afdeling ziet dan ook geen aanleiding voor het oordeel dat de raad niet in redelijkheid de door hem gekozen bestemmingen heeft kunnen toekennen zonder een vervangende locatie aan te bieden. Gelet op het voorgaande kon de raad vanuit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening afzien van de hoofdregel dat legaal bestaande bebouwing en gebruik in beginsel als zodanig dient te worden bestemd.

Het betoog slaagt niet.

Dienstenrichtlijn

18. [appellant sub 2] betoogt tot slot dat de regels van het bestemmingsplan en de beleidsregels die betrekking hebben op coffeeshops in strijd zijn met artikel 15, derde lid, van de Dienstenrichtlijn. Volgens [appellant sub 2] wordt niet aan de in die bepaling opgenomen voorwaarden van noodzakelijkheid en evenredigheid voldaan. [appellant sub 2] voert aan dat door de raad geen inhoudelijke en cijfermatige onderbouwing is gegeven dat de inperking van de horecadienstverlening, als gevolg waarvan zij de exploitatie van haar coffeeshop moet beëindigen, noodzakelijk en evenredig is. Ter onderbouwing van haar standpunt verwijst [appellant sub 2] naar het arrest van het Hof van Justitie van 30 januari 2018, Visser Vastgoed, ECLI:EU:C:2018:44.

18.1. Artikel 15 van de Dienstenrichtlijn is niet omgezet in nationaal recht. Zoals het Hof van Justitie in het arrest Visser Vastgoed heeft geoordeeld, heeft artikel 15 echter rechtstreekse werking voor zover het de lidstaten in het eerste lid, tweede volzin, een onvoorwaardelijke en voldoende nauwkeurige verplichting oplegt om hun wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen aan te passen om deze in overeenstemming te brengen met de in het derde lid ervan bedoelde voorwaarden. Dat betekent dat in dit geval rechtstreeks aan die voorwaarden kan worden getoetst, voor zover dat nodig is in het licht van wat in beroep is aangevoerd.

18.2. Zoals het Hof van Justitie bij het arrest Visser Vastgoed voor recht heeft verklaard, is de activiteit "detailhandel in goederen" aan te merken als een dienst in de zin van de Dienstenrichtlijn en zijn de bepalingen van hoofdstuk III van de Dienstenrichtlijn mede van toepassing op een zuiver interne situatie als hier aan de orde, waarbij alle relevante aspecten zich binnen één lidstaat afspelen. De activiteit "horeca" is een vorm van "detailhandel in goederen". Daarmee is de activiteit "horeca" naar het oordeel van de Afdeling aan te merken als een dienst in de zin van de Dienstenrichtlijn. De Afdeling stelt gelet hierop vast dat [coffeeshop] kan worden aangemerkt als dienstverrichter in de zin van de Dienstenrichtlijn.

18.3. De raad stelt dat artikel 3.1 van de planregels geen eis is in de zin van artikel 4 van de Dienstenrichtlijn. Volgens de raad is met de planregeling niet beoogd om de vrijheid van vestiging voor (bepaalde) dienstverrichters te beperken, omdat horeca in het geheel niet bij recht mogelijk is gemaakt. Er is volgens de raad ook geen maximum van het aantal coffeeshops opgenomen in het voorliggende bestemmingsplan.

18.4. Als artikel 3.1 van de regels van het plan "Stationsgebied 2020" wordt aangemerkt als eis in de zin van artikel 4 van de Dienstenrichtlijn, dan moet deze planregel te worden getoetst aan de voorwaarden van artikel 15, derde lid, van de Dienstenrichtlijn. De Afdeling ziet zich daarom allereerst gesteld voor de vraag of artikel 3.1 van de regels van het plan "Stationsgebied 2020" zo'n eis bevat.

18.5. Vaststaat dat op de gronden waaraan de bestemming "Centrum - Koninginneweg" is toegekend, andere activiteiten dan de activiteiten die staan genoemd in artikel 3.1 van de regels van het plan "Stationsgebied 2020", waaronder een coffeeshop, niet bij recht zijn toegestaan. Daarmee valt deze bepaling onder het begrip "eis" zoals gedefinieerd in artikel 4, punt 7, van de Dienstenrichtlijn (vergelijk het arrest Visser Vastgoed, punten 119-120). Omdat ter plaatse wel andere dienstenactiviteiten dan horeca-activiteiten, waaronder een coffeeshop, zijn toegestaan, heeft de planregel hier specifiek als doel om de geografische zones aan te wijzen waar bepaalde dienstenactiviteiten zich kunnen vestigen. Vergelijk verder de uitspraken van de Afdeling van 26 februari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:624, r.o. 6.5, en 24 maart 2021, ECLI:NL:RVS:2021:641, r.o. 10.4.

18.6. Omdat artikel 3.1 van de regels van het plan "Stationsgebied 2020" moet worden aangemerkt als een eis in de zin van artikel 4 van de Dienstenrichtlijn, moet het besluit van de raad om op de gronden waaraan de bestemming "Centrum - Koninginneweg" is toegekend geen coffeeshop planologisch mogelijk te maken, in overeenstemming zijn met de voorwaarden die zijn neergelegd in artikel 15, derde lid, van de Dienstenrichtlijn.

18.7. De Afdeling overweegt dat het op de weg ligt van degene die een beroep doet op de Dienstenrichtlijn, om te beargumenteren dat sprake is van een eis die een beperking oplevert. Dat heeft [appellant sub 2] gedaan. Het ligt in dit geval vervolgens op de weg van de raad om te onderbouwen dat die eis in overeenstemming is met de Dienstenrichtlijn. Het is dus aan de raad om met specifieke gegevens te onderbouwen waarom de eis en de daaruit in dit geval voortvloeiende beperkingen gerechtvaardigd zijn in het licht van de

daaraan in de Dienstenrichtlijn gestelde eisen.
18.8. De Afdeling zal hierna toetsen of in dit geval is voldaan aan de voorwaarden van artikel 14, aanhef en onder 5, en artikel 15, derde lid, onder b en c, van de Dienstenrichtlijn. Tussen partijen is niet in geschil dat de planregeling niet in strijd is met het discriminatieverbod van artikel 15, derde lid, onder a, van de Dienstenrichtlijn.

Economische doelen (artikel 14, aanhef en onder 5, van de Dienstenrichtlijn)

19. [appellant sub 2] betoogt dat aan het plan geen ruimtelijke, maar alleen economische motieven ten grondslag liggen. In dit verband stelt zij dat uitoefening van horecadienstverlening door de gemeente afhankelijk wordt gesteld van de beoordeling van de mogelijke of actuele economische gevolgen van de betreffende activiteit voor het als horecaconcentratiegebied aangewezen centrum.

19.1. De raad heeft toegelicht dat met dit plan wordt beoogd om horeca te concentreren in twee gebieden in het centrum. Hoewel het stationsplein feitelijk gezien ook buiten de concentratiegebieden is gelegen, grenst het daar wel direct aan. De raad vindt het gerechtvaardigd om op het stationsplein enige kleinschalige horeca mogelijk te maken die gericht is op gebruikers van het station, gelet op de ligging tussen het station en de binnenstad. Het aanbod van horeca bij het stationsplein concurreert volgens de raad niet met het aanbod in het centrum. De gemeente ziet voor [coffeeshop] geen aanleiding om van het horecabeleid af te wijken door voor bouwblok 7 een horecabestemming op te nemen.

Gelet op het voorgaande moet worden geconcludeerd dat met het plan geen economische, maar ruimtelijke doelen worden nagestreefd. Het betoog slaagt niet.

Noodzakelijkheid en evenredigheid (artikel 15, derde lid, onder b en c, van de Dienstenrichtlijn)

20. Het besluit van de raad om op het perceel geen coffeeshop meer toe te staan, moet voldoen aan de voorwaarden die zijn neergelegd in artikel 15, derde lid, van de Dienstenrichtlijn. De Afdeling constateert dat noch het vaststellingsbesluit van het besluit van 7 oktober 2020 noch de plantoelichting met de bijbehorende bijlagen een motivering van de toets aan de Dienstenrichtlijn bevat. In deze stukken is daarop in het geheel niet ingegaan. De raad heeft niet onderkend en onderbouwd waarom het gemaakte onderscheid in dienstenactiviteiten in overeenstemming is met de Dienstenrichtlijn. De motivering die de raad in het verweerschrift en tijdens de zitting heeft gegeven, helen dit gebrek niet. Daarbij wordt erop gewezen dat de Afdeling in de uitspraak van 20 juni 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2062, naar aanleiding van rechtspraak van het Hof van Justitie, heeft geoordeeld dat het onderzoek in het kader van artikel 15, derde lid, onder c, van de Dienstenrichtlijn, moet geschieden aan de hand van een analyse met specifieke gegevens. De motivering die de raad heeft gegeven bevat die analyse niet (vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 6 oktober 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2190).

Gelet daarop komt de Afdeling tot de conclusie dat het besluit van 7 oktober 2020 ontoereikend is gemotiveerd en daarmee is genomen in strijd met artikel 3:46 van de Awb. Dit besluit komt daarom voor vernietiging in aanmerking.

Het betoog slaagt.

Conclusie

21. Gelet op wat onder 20 is overwogen, is het beroep van [appellant sub 2] tegen het besluit van 7 oktober 2020 gegrond.

Proceskosten

22. Ten aanzien van [appellant sub 1] en anderen hoeven het college en de raad geen proceskosten te vergoeden.

23. Ten aanzien van [appellant sub 2] moet de raad de proceskosten vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het beroep van [appellant sub 1] en anderen gegrond;

II. verklaart het beroep van [appellant sub 2] gegrond;

III. vernietigt het besluit van het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Hilversum van 25 augustus 2020 tot vaststelling van hogere waarden als bedoeld in de Wet geluidhinder;

IV. vernietigt het besluit van de raad van de gemeente Hilversum van 7 oktober 2020 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Stationsgebied 2020";

V. veroordeelt de raad van de gemeente Hilversum tot vergoeding van bij [appellant sub 2] in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1.532,07, geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

VI. gelast dat het college van burgemeester en wethouders en de raad van de gemeente Hilversum gezamenlijk aan appellanten het door hen betaalde griffierecht voor de behandeling van de beroepen vergoeden ten bedrage van:

a. € 178,00 aan [appellant sub 1] en anderen, met dien verstande dat bij betaling aan één van hen de bestuursorganen aan hun betalingsverplichting hebben voldaan;

b. € 178,00 aan [appellant sub 2].

Aldus vastgesteld door mr. C.H.M. van Altena, voorzitter, en mr. J. Hoekstra en mr. J. Gundelach, leden, in tegenwoordigheid van mr. D.A.B. Montagne, griffier.

De voorzitter is verhinderd de uitspraak te ondertekenen.

De griffier is verhinderd de uitspraak te ondertekenen.

Uitgesproken in het openbaar op 2 februari 2022

374-928

Verzonden: 2 februari 2022

BIJLAGE - wettelijk kader

Wet geluidhinder

23.1. Artikel 100a

"1. Voor de ter plaatse ten hoogste toelaatbare geluidsbelasting van de gevel van woningen kan een hogere waarde dan de ingevolge artikel 100 geldende worden vastgesteld, met dien verstande dat:

a. de verhoging 5 dB niet te boven mag gaan, behoudens in gevallen waarin:

1°. ten gevolge van de reconstructie de geluidsbelasting van de gevel van ten minste een gelijk aantal woningen elders met een ten minste gelijke waarde zal verminderen, en

2°. de wegbeheerder heeft verklaard dat hij financiële middelen ter beschikking stelt uiterlijk voor afloop van de reconstructie ten behoeve van de toepassing van artikel 90 of artikel 111b, tweede of derde lid, met betrekking tot woningen die door de reconstructie een hogere geluidsbelasting ondervinden, en

b. ingeval voor de betrokken woning eerder toepassing is gegeven aan artikel 83 of artikel 84, tweede lid, zoals dat luidde voor 1 september 1991 of, indien geen toepassing is gegeven aan het betrokken artikel en de heersende waarde 53 dB niet te boven gaat, de waarde niet hoger mag worden gesteld dan:

1°.58 dB bij een reconstructie van een weg in buitenstedelijk gebied en 2°.63 dB bij een reconstructie van een weg in stedelijk gebied.

2. De krachtens het eerste lid, onder a, te stellen hogere waarde mag niet hoger worden gesteld dan 68 dB.

[…]."

Artikel 110a

"1. Burgemeester en wethouders zijn binnen de grenzen van de gemeente bevoegd tot het vaststellen van een hogere waarde voor de ten hoogste toelaatbare geluidsbelasting.

[…].

5. Het eerste en tweede lid vinden slechts toepassing indien toepassing van maatregelen, gericht op het terugbrengen van de geluidsbelasting vanwege het industrieterrein, de weg of spoorweg, van de gevel van de betrokken woningen of andere geluidsgevoelige gebouwen onderscheidenlijk aan de grens van de betrokken geluidsgevoelige terreinen tot de ten hoogste toelaatbare geluidsbelasting onvoldoende doeltreffend zal zijn dan wel overwegende bezwaren ontmoet van stedenbouwkundige, verkeerskundige, vervoerskundige, landschappelijke of financiële aard. Bij algemene maatregel van bestuur kan worden bepaald dat de in dit lid bedoelde bevoegdheid enkel in bij die maatregel aan te geven gevallen kan worden toegepast.

[…]."

Artikel 110g

"Onze Minister stelt regels op grond waarvan telkens voor een bepaalde periode, al naar gelang de geluidproductie van motorvoertuigen in de betrokken periode hoger ligt dan voor de toekomst redelijkerwijs is te verwachten, bij de berekening en meting van de geluidsbelasting van de gevel van woningen of van andere geluidsgevoelige gebouwen of aan de grens van geluidsgevoelige terreinen op het resultaat een door hem bepaalde aftrek van niet meer dan 5 dB wordt toegepast."

Artikel 112

"Indien met betrekking tot aanwezige of in aanbouw zijnde woningen toepassing is gegeven aan artikel 100a treffen burgemeester en wethouders met betrekking tot de geluidwering van de gevels van de betrokken woningen maatregelen om te bevorderen dat de

geluidsbelasting, vanwege de weg, binnen de woning bij gesloten ramen na de reconstructie ten hoogste bedraagt:
a. ingeval voor de betrokken woningen bij de reconstructie voor de eerste maal een hogere waarde dan 48 dB, voor de geluidsbelasting van de gevel, vanwege de weg, is vastgesteld: 33 dB;

[…]."

Bestemmingsplan "Stationsgebied 2020"

Artikel 1.10 bedrijf

een onderneming of instelling gericht op het produceren, bewerken, herstellen, installeren of inzamelen van goederen, alsmede verhuur, opslag en distributie van goederen;

Artikel 1.26 dienstverlening

een onderneming of instelling gericht op het verlenen van diensten, waarbij het publiek rechtstreeks (al dan niet via een balie) te woord wordt gestaan en geholpen, waaronder belwinkel, reis- en uitzendbureaus, kapsalons, pedicures, wasserettes, makelaarskantoren, internetwinkels en bankfilialen, maar met uitzondering van een garagebedrijf en een seksinrichting;

Artikel 1.33 horeca(onderneming)

een onderneming, waar bedrijfsmatig dranken en/of etenswaren voor gebruik ter plaatse worden verstrekt en/of waarin bedrijfsmatig logies wordt verstrekt, één en ander al dan niet in combinatie met een vermaaksfunctie, met uitzondering van een erotisch getinte vermaaksfunctie;

Artikel 3.1

De voor 'Centrum - Koninginneweg' aangewezen gronden zijn bestemd voor:

[…];

b. dienstverlening;

[…];

e. bedrijven behorende tot en met categorie 2 zoals genoemd in Bijlage 2 Staat van bedrijfsactiviteiten, met uitzondering van bedrijfsactiviteiten met de SBI-2008 code 016, 451, 452, 454, 45205, 473, 46499, 493, 5221, 7711 en 96012;

[…].

Artikel 16.2

1. Het gebruik van grond en bouwwerken dat bestond op het tijdstip van inwerkingtreding van dit bestemmingsplan en hiermee in strijd is, mag worden voortgezet;

2. Het is verboden het met het bestemmingsplan strijdige gebruik, bedoeld onder lid a, te veranderen of te laten veranderen in een ander met het plan strijdig gebruik, tenzij door deze verandering de afwijking naar aard en omvang wordt verkleind;

3. Indien het gebruik, bedoeld onder lid a, na de inwerkingtreding van het plan voor een periode langer dan een jaar wordt onderbroken, is het verboden dit daarna te hervatten of te

laten hervatten;
4. Het bepaalde onder lid a. is niet van toepassing op het gebruik dat reeds in strijd was met het voorheen geldende bestemmingsplan, daaronder begrepen de overgangsregels van dat plan.

Bestemmingsplan "Binnenstad 2013"

Artikel 19.1

De voor 'Kantoor - 1' aangewezen gronden zijn bestemd voor:

[…];

d. horeca ter plaatse van de functieaanduiding 'horeca';

[…].

Dienstenrichtlijn

Artikel 4

"Voor de toepassing van deze richtlijn wordt verstaan onder:

1) 'dienst': elke economische activiteit, anders dan in loondienst, die gewoonlijk tegen vergoeding geschiedt, zoals bedoeld in artikel 50 van het Verdrag [thans: artikel 57 van het VWEU];

[…];

7) 'eis': elke verplichting, verbodsbepaling, voorwaarde of beperking uit hoofde van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten of voortvloeiend uit de rechtspraak, de administratieve praktijk, de regels van beroepsorden of de collectieve regels van beroepsverenigingen of andere beroepsorganisaties, die deze in het kader van de hun toegekende juridische bevoegdheden hebben vastgesteld; regels vastgelegd in collectieve arbeidsovereenkomsten waarover door de sociale partners is onderhandeld, worden als zodanig niet als eisen in de zin van deze richtlijn beschouwd;

8) 'dwingende redenen van algemeen belang': redenen die als zodanig zijn erkend in de rechtspraak van het Hof van Justitie; waaronder de volgende gronden: openbare orde, openbare veiligheid, staatsveiligheid, volksgezondheid, handhaving van het financiële evenwicht van het socialezekerheidsstelsel, bescherming van consumenten, afnemers van diensten en werknemers, eerlijkheid van handelstransacties, fraudebestrijding, bescherming van het milieu en het stedelijk milieu, diergezondheid, intellectuele eigendom, behoud van het nationaal historisch en artistiek erfgoed en doelstellingen van het sociaal beleid en het cultuurbeleid;

[…]."

Artikel 14

"De lidstaten stellen de toegang tot of de uitoefening van een dienstenactiviteit op hun grondgebied niet afhankelijk van de volgende eisen:

[…];

5. de toepassing per geval van economische criteria, waarbij de verlening van de vergunning afhankelijk wordt gesteld van het bewijs dat er een economische behoefte of marktvraag

bestaat, van een beoordeling van de mogelijke of actuele economische gevolgen van de activiteit of van een beoordeling van de geschiktheid van de activiteit in relatie tot de door de bevoegde instantie vastgestelde doelen van economische planning;
dit verbod heeft geen betrekking op planningseisen waarmee geen economische doelen worden nagestreefd, maar die voortkomen uit dwingende redenen van algemeen belang;"

[…]."

Artikel 15

"1. De lidstaten onderzoeken of in hun rechtsstelsel de in lid 2 bedoelde eisen worden gesteld en zien erop toe dat eventueel bestaande eisen verenigbaar zijn met de in lid 3 bedoelde voorwaarden. De lidstaten passen hun wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen aan om de eisen met die voorwaarden in overeenstemming te brengen.

2. De lidstaten onderzoeken of de toegang tot of de uitoefening van een dienstenactiviteit in hun rechtsstelsel afhankelijk wordt gesteld van de volgende niet discriminerende eisen:

a) kwantitatieve of territoriale beperkingen, met name in de vorm van beperkingen op basis van de bevolkingsomvang of een geografische minimumafstand tussen de dienstverrichters;

[…].

3. De lidstaten controleren of de in lid 2 bedoelde eisen aan de volgende voorwaarden voldoen:

a) discriminatieverbod: de eisen maken geen direct of indirect onderscheid naar nationaliteit of, voor vennootschappen, de plaats van hun statutaire zetel;

b) noodzakelijkheid: de eisen zijn gerechtvaardigd om een dwingende reden van algemeen belang;

c) evenredigheid: de eisen moeten geschikt zijn om het nagestreefde doel te bereiken; zij gaan niet verder dan nodig is om dat doel te bereiken en dat doel kan niet met andere, minder beperkende maatregelen worden bereikt."