PELS RIJCKEN

Advies in concept

voor [redacted] (Gemeente Noordenveld)
van [redacted]
datum 6 oktober 2022
inzake Advies inzake bestemmingsplan Norg - De Tip
zaaknr 11018720

---

1 Adviesvraag

De gemeenteraad van de gemeente Noordenveld heeft op 4 november 2021 het ontwerpbestemmingsplan "Recreatieterrein De Tip, ten noorden van Norg" ter inzage gelegd. Dit bestemmingsplan heeft onder meer tot doel om 18 recreatiewoningen te transformeren tot reguliere woningen. Het merendeel van deze recreatiewoningen wordt in de huidige situatie al permanent bewoond. Voor een aantal van deze woningen zijn ook persoonsgebonden gedoogbeschikkingen verleend, om het permanente woongebruik in strijd met het bestaande planologische kader toe te staan.

Tegen het ontwerpbestemmingsplan zijn verschillende zienswijzen ingediend. Eén van de zienswijzen is ingediend door de exploitant van recreatiepark de [redacted] (hierna: [redacted]). Recreatiepark [redacted] is op korte afstand van het plangebied gelegen. [redacted] stelt in haar zienswijze in het bijzonder dat het transformeren van de recreatiewoningen naar permanente woningen in strijd is met de VNG-publicatie Bedrijven en Milieuzonering, nu de woningen op een te korte afstand van het recreatiepark zouden worden bestemd en daarmee de richtafstand voor geluid overschrijden. Naar ik begrijp heeft [redacted] buiten de zienswijze om gesteld dat dit voor een onevenredige beperking van haar bedrijfsvoering zal zorgen.

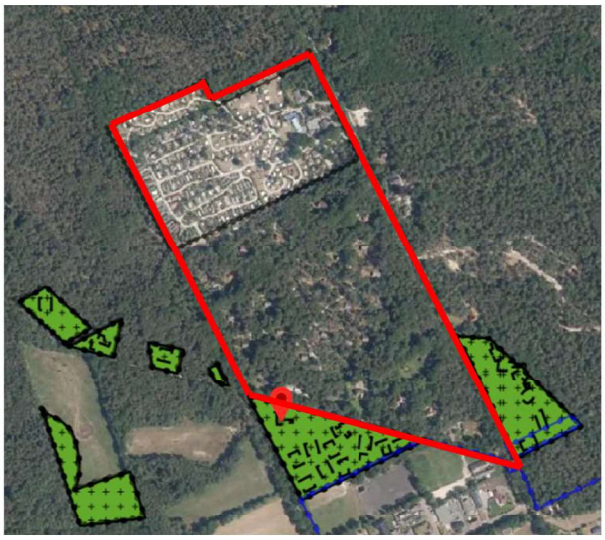
U heeft mij gevraagd advies uit te brengen over de vraag of het bestemmingsplan in de huidige vorm – voor zover het betreft de afstand tussen de positief bestemde woningen en [redacted] – voldoende elementen bevat om een (eventuele) toets van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State te doorstaan.

Ik adviseer hierover als volgt.

2 Advies

2.1 *Ligging [redacted] ten opzichte van omliggende (recreatie)woningen*

In onderstaande afbeelding is het plangebied weergegeven ten opzichte van de gronden van [redacted]. Het plangebied kent een groene kleur, de gronden van waarop de recreatieterreinen van [redacted] zijn gelegen zijn (schematisch) met een rode omlijning gearceerd.



De bezwaren van [redacted] richten zich – naar ik begrijp - in het bijzonder op de twee meest nabijgelegen woningen. Deze twee woningen liggen aan de zuid- en westzijde van het recreatieterrein van [redacted] en zijn in onderstaande afbeelding in kaart gebracht.



2.2 Systematiek VNG-handreiking "Bedrijven en Milieuzonering"

[redacted] verwijst in hun zienswijze naar de VNG-handreiking "Bedrijven en Milieuzonering" en lijkt te concluderen dat het enkele feit dat niet aan de richtafstand voor geluid wordt voldaan, maakt dat de woningen niet positief kunnen worden bestemd. Dit betreft een onjuiste uitleg van de systematiek van milieuzonering zoals volgt uit de VNG-handreiking.

De VNG-handreiking bevat uitgangspunten voor de te hanteren afstanden tussen bedrijven en gevoelige functies (zoals woningen) bij het mogelijk maken van ruimtelijke ontwikkelingen in bijvoorbeeld een bestemmingsplan. Een kampeerterrein kent volgens de VNG-handreiking een richtafstand van 50 meter voor geluid in een rustige woonwijk.

De VNG-handreiking betreft geen wettelijke regeling en de richtafstanden die daarin staan genoemd, zijn niet bindend. Het bevoegd gezag kan van de richtafstanden afwijken, mits gemotiveerd wordt waarom enerzijds ten aanzien van de gevoelige functies wordt voorzien in een goed woon- en leefklimaat en anderzijds ten aanzien van de bedrijven geen onevenredige inperking van hun bedrijfsmogelijkheden plaatsvindt.

Zie AbRvS 8 oktober 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3604.

Bij de vraag of kan worden afgeweken van de richtafstanden, zijn de lokale omstandigheden, alsmede de bestaande planologische en feitelijke situatie van belang.

Zie AbRvS 6 augustus 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2936.

Recreatiewoningen worden door de VNG-handreiking gezien als milieugevoelige functie, zodat de richtafstanden uit de VNG-handreiking niet alleen gelden tussen bedrijven en woningen, maar ook tussen bedrijven en recreatiewoningen. In zoverre worden recreatiewoningen door de VNG-handreiking dan ook niet anders beschouwd dan reguliere woningen.

Zie AbRvS 1 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:943, r.o. 4.2.

Volgens de jurisprudentie van de Afdeling moet de afstand worden gemeten tussen enerzijds de grens van de bestemming die een milieubelastende functie toelaat en de uiterste situering van de gevel van een woning die volgens het bestemmingsplan of vergunningvrij bouwen mogelijk is.

Zie AbRvS 17 juni 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1408.

Niet in geschil is dat in dit geval de genoemde richtafstand van 50 meter voor geluid niet worden gehaald voor de dichtstbijzijnde woningen.

Echter, acht ik in dit geval meerdere argumenten aanwezig die reden kunnen geven tot het afwijken van de richtafstand.

2.3 Feitelijk treedt er geen verandering op

Van belang is dat – zoals in de toelichting op het ontwerpbestemmingsplan is opgemerkt - de recreatiewoningen in de bestaande situatie al permanent worden bewoond, zodat er *feitelijk* geen verandering in geluidbelasting optreedt. De geluidbelasting die nu plaatsvindt, verandert feitelijk niet door het vast te stellen bestemmingsplan. De bestaande feitelijke situatie is zoals eerder genoemd, een aspect dat meeweegt bij het al dan niet afwijken van richtafstanden uit de VNG-handreiking.

2.4 Ook bij recreatiewoningen dient sprake te zijn van aanvaardbaar verblijfsklimaat

Hoewel een recreatiewoning anders dan een permanente woning niet als geluidgevoelige functie in de zin van de Wet geluidhinder wordt aangemerkt, dient ten aanzien van recreatiewoningen wel te worden nagegaan of sprake is van een aanvaardbaar verblijfsklimaat. Ook aan recreatiewoningen komt dus een bepaalde mate van bescherming voor geluidhinder toe.

Zie:
- AbRvS 29 februari 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BV7286, r.o. 2.12.
- AbRvS 1 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1431, r.o. 12.1.

Zoals in paragraaf 2.1 van dit advies opgemerkt, geldt als één van de uitgangspunten bij milieuzonering dat ter plaatse van geluidgevoelige functies sprake is van een goed woon- en leefklimaat. Bij de vaststelling van het voorgaande bestemmingsplan – waarin de recreatiewoningen als zodanig zijn bestemd – heeft reeds een afweging plaatsgevonden met betrekking tot het verblijfsklimaat. Het enkele feit dat recreatiewoningen die al jarenlang permanent worden bewoond nu worden bestemd tot permanente woningen, maakt op zichzelf niet dat enkel door die positieve bestemming tot woning ineens sprake zou zijn van een slecht verblijfsklimaat.

2.5 Richtafstand uit VNG-handreiking geldt ook in de bestaande situatie voor recreatiewoningen

Ook de wijze waarop de richtafstand uit de VNG-handreiking dient te worden gemeten, wijzigt niet. Zoals hiervoor opgemerkt, worden recreatiewoningen door de VNG-handreiking gezien als milieugevoelige functie zodat de richtafstanden ook gelden tussen recreatiewoningen en bedrijven. Met andere woorden, door de bestemming tot (permanente) woning geldt geen andere richtafstand dan in de bestaande situatie,

hetgeen [redacted] wel lijkt te veronderstellen. De VNG-richtafstand is derhalve ook in de huidige situatie al van toepassing. Aan die VNG-richtafstand wordt in de bestaande situatie dus ook al niet voldaan, hetgeen thans niet tot inperking van bedrijfsactiviteiten van [redacted] heeft geleid. Ook op dit punt brengt het bestemmingsplan dus geen wijziging met zich.

2.6 Andere permanente woningen in omgeving liggen reeds dichterbij [redacted]

Verder is van belang dat, zoals ook in de toelichting op het ontwerpbestemmingsplan is opgemerkt, direct naast het perceel van [redacted] in de huidige situatie al permanente woonbestemmingen zijn toegekend aan de percelen Langeloërweg 35 en Postmaatseweg 6 (beide direct ten zuiden van het perceel van [redacted] met de bestemming "Recreatie – Verblijfsrecreatie 4" gelegen). De planologische bouwmogelijkheden van deze woningen liggen rechtstreeks aan het perceel van [redacted] en liggen - vergeleken met de woningen die nu als permanente woning worden bestemd - ook dichter bij de feitelijk aanwezige bungalows op het terrein van [redacted].

> De op grond van het bestemmingsplan "Norgerduinen" geldende bouwgrens voor de woning aan de Langeloërweg 35 ligt op ongeveer een meter afstand van het terrein van [redacted], en op ongeveer 25 meter afstand vanaf de dichtstbijzijnde bungalow op het terrein van [redacted]. De op grond van het bestemmingsplan "Norgerduinen" geldende bouwgrens voor de woning aan de Postmaatseweg 6 ligt rechtstreeks aan het terrein van [redacted] en ligt eveneens op een afstand van ongeveer 25 meter vanaf de dichtstbijzijnde bungalow op het terrein van [redacted]. Voor de twee woningen die in het voorliggende bestemmingsplan het dichtst bij het terrein van [redacted] liggen, geldt dat de woning aan de westzijde van het recreatieterrein op een afstand van meer dan 50 meter vanaf de dichtstbijzijnde bungalow is gelegen. De woning aan de zuidzijde van het recreatieterrein ligt op een afstand van ongeveer 30 meter vanaf de dichtstbijzijnde bungalow.

Aannemelijk is dan ook dat voor zover de bedrijfsmogelijkheden van [redacted] al zouden worden beperkt door de permanente woonbestemming in het voorliggende bestemmingsplan, deze reeds zijn beperkt door de bestemde woningen aan de Langeloërweg 35 en de Postmaatseweg 6. Het is niet aannemelijk dat de toevoeging van woningen op een grotere afstand zal zorgen voor een verdere inperking van de bedrijfsmogelijkheden van [redacted].

2.7 Beperkte uitbreidingsmogelijkheden [redacted]

Verder is van belang dat de uitbreidingsmogelijkheden van [redacted] beperkt zijn.

De naastgelegen gronden van [redacted] kennen op grond van het bestemmingsplan "Norgerduinen" de bestemming "Recreatie – Verblijfsrecreatie 4". In artikel 6.1 van het bestemmingsplan is met betrekking tot deze bestemming bepaald dat de volgende functies zijn toegestaan:

> **6.1 Bestemmingsomschrijving**
> De voor 'recreatie – verblijfsrecreatie 4' aangewezen gronden zijn bestemd voor:
> a. behoud, herstel en ontwikkeling van de landschappelijke en natuurlijke waarden;
> b. dagrecreatie;
> c. verblijfsrecreatie, in de vorm van recreatiewoningen;
> d. verkeer, uitsluitend voorzover het bestaande wegen betreft;
> e. nutsvoorzieningen;
> f. bos, ter plaatse van de aanduiding 'bos'.

In het artikel is tevens bepaald dat het aantal recreatiewoningen ten hoogste het bestaande aantal mag bedragen, met dien verstande dat op perceel Oosterduinen B24, kadastraal bekend NOR00, sectie D nr. 1606 één recreatiewoning mag worden gebouwd.

[redacted] mag gelet op artikel 6.1 van het bestemmingsplan het aantal bungalows op het terrein dan ook niet uitbreiden, zodat de permanente woonbestemming niet voor een verdere inperking van die mogelijkheid zorgt dan het bestaande planologische kader reeds doet. [redacted] kan immers geen aanvullende recreatiewoningen – naar verwachting de belangrijkste geluidsbron - realiseren die dichterbij de woningen zijn gelegen.

2.8 Beperkte relevantie toepasselijkheid Wet geluidhinder

Door de bestemming tot permanente woning zullen de recreatiewoningen in juridische zin wel veranderen van een niet-geluidgevoelige functie naar een geluidgevoelige functie in de zin van de Wet geluidhinder. De gevolgen daarvan zullen in dit geval beperkt zijn, nu de woningen niet komen te liggen binnen een gezoneerd industrieterrein en de overige regels van de Wet geluidhinder in het bijzonder zien op wegverkeers- en spoorweglawaai die losstaan van de bedrijfsmatige activiteiten van [redacted]. De materiële regels in de Wet geluidhinder die van toepassing worden vanwege het ontstaan van geluidgevoelige objecten, zijn in zoverre dus niet relevant voor de bedrijfsvoering van [redacted].

2.9 Belangrijkste wijziging betreft toepasselijkheid geluidsnormen Activiteitenbesluit

Het voor [redacted] belangrijkste juridische gevolg van de bestemming tot woning is dat – nu de woningen geluidsgevoelige objecten worden – zij ook als geluidgevoelig

worden aangemerkt in de zin van het Activiteitenbesluit. In artikel 1 van het Activiteitenbesluit wordt voor de definitie van gevoelige objecten immers aangesloten bij de definitie daarvan in de Wet geluidhinder. Dit leidt ertoe dat [redacted] dient te voldoen aan de geluidsnormen die volgen uit afdeling 2.8 van het Activiteitenbesluit. Indien [redacted] daar bij continuering van haar bedrijfsvoering niet aan zou kunnen voldoen, wordt de facto haar bedrijfsvoering ingeperkt.

Niet aannemelijk lijkt op voorhand dat de geluidbelasting vanaf de nabijgelegen bungalows – of het gebruik van het omliggende terrein – dusdanig is dat de normen uit het Activiteitenbesluit worden overschreden. Geluid vanaf het recreatiepark van [redacted] zal naar verwachting met name afkomen vanuit de bungalows. Daarnaast is relevant dat in de bestaande situatie al woningen op kortere afstand zijn bestemd. Voor zover al sprake zou zijn van een beperking van de bedrijfsmogelijkheden van [redacted], valt dus te verwachten dat dit reeds voortkomt uit de afstand tot die bestaande woningen en niet valt te verwachten dat de aanvullende woningen, die met het voorliggende plan worden bestemd, tot een verdere beperking zullen zorgen.

Overwogen kan wel worden om ter plaatse van de dichtstbijzijnde woningen een akoestisch onderzoek te laten verrichten, waaruit ook zeker wordt of in de representatieve bedrijfssituatie van [redacted] wordt voldaan aan de relevante geluidsnormen. Naar ik begreep heeft Rho Adviseurs reeds aangegeven dit onderzoek te kunnen doen, en is daarbij ook de verwachting uitgesproken dat de normen naar alle waarschijnlijkheid niet zullen worden overschreden. Het uitvoeren van een akoestisch onderzoek laat zien dat de gemeente de bezwaren van de [redacted] serieus neemt, en haar belangen ook evident heeft betrokken bij de vaststelling van het bestemmingsplan. Hiermee staat de gemeente dan ook sterker voor zover [redacted] in beroep zou gaan tegen het bestemmingsplan. Indien uit het onderzoek volgt dat de normen niet worden overschreden, bevestigt dit temeer dat [redacted] niet in haar bedrijfsvoering wordt beperkt. Voor zover uit het akoestisch onderzoek zou volgen dat de normen ter plaatse toch worden overschreden, kan worden onderzocht tot in hoeverre geluidwerende maatregelen kunnen worden gerealiseerd die de geluidbelasting beperken tot een toelaatbaar niveau.

2.10 [redacted] *motiveert zelf niet waarom haar bedrijfsvoering zou worden aangetast*

Ten overvloede geldt dat [redacted] geenszins in haar zienswijze heeft gemotiveerd of, en zo ja tot in hoeverre, de bestemming tot permanente woningen haar bedrijfsvoering zou raken. [redacted] volstaat in de zienswijze enkel met de stelling dat het bestemmingsplan niet zou kunnen worden vastgesteld omdat niet wordt voldaan aan de richtafstand.

Die richtafstand is, zoals opgemerkt, echter niet doorslaggevend. Doorslaggevend is of ter plaatse van de woningen sprake is van een goed woon- en leefklimaat en of de bedrijfsmogelijkheden van [redacted] niet onevenredig worden geschaad. Dat de

bedrijfsmogelijkheden van [redacted] worden geschaad, wordt in het geheel niet door [redacted] gemotiveerd. Dat de bedrijfsmogelijkheden van [redacted] worden geschaad, is mij op voorhand niet gebleken, laat staan dat een eventuele inperking onevenredig zou zijn.

2.11 Conclusie

Gelet op het voorgaande acht ik meerdere argumenten aanwezig om af te kunnen wijken van de richtafstand voor geluid die volgt uit de VNG-handreiking. Niet is mij op voorhand gebleken dat de bedrijfsactiviteiten van [redacted] (of haar uitbreidingsmogelijkheden) worden beperkt door de bestemming van de bestaande recreatiewoningen tot permanente woningen.

Om de motivering voor het afwijken van de richtafstanden verder aan te sterken, kan middels een akoestisch onderzoek worden aangetoond dat ter plaatse van de recreatiewoningen die als permanente woning worden bestemd kan worden voldaan aan de relevante normen van het Activiteitenbesluit bij een representatieve bedrijfsvoering van [redacted]. In dat geval zie ik geen beletsel om het bestemmingsplan vast te stellen.

3 Tot slot

Tot zover mijn advies. Tot het geven van een nadere toelichting ben ik uiteraard graag bereid.