

MEMO

Aan Mevrouw Heesakkers en de heren Tegels en Van Loon
Van S.T.P. Joosten en J. Schrijnemaekers
Plaats/Datum Eindhoven, 8 september 2017
Betreft Beesel/Bestemmingsplan Pastoor Vranckenlaan 28

1. Inleiding

Burgemeester en wethouders van Beesel (hierna: **b&w**) hebben gevraagd om een advies uit te brengen over het conceptbestemmingsplan Pastoor Vranckenlaan 28 te Reuver (hierna: **Bestemmingsplan**). B&w hebben gevraagd te adviseren over de vragen zoals opgenomen in de brief van 13 juli 2017, kenmerk: GGB/Tolo/BP. Past. Vranckenlaan 28. Deze vragen zijn opgenomen in paragraaf 2.

Het Bestemmingsplan is opgesteld naar aanleiding van de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: **Afdeling**) van 16 november 2016, nr. 201502136/2/R1 (hierna: **de Uitspraak**). In de Uitspraak heeft de Afdeling de bestemming 'Centrum' en de aanduiding 'horeca' voor het perceel Pastoor Vranckenlaan 28 in Reuver (hierna: **Perceel**) vernietigd. Naar het oordeel van de Afdeling had de gemeenteraad van Beesel (hierna: **Gemeenteraad**) niet inzichtelijk gemaakt waarom de geluidgevolgen van het café, de zaal en het terras van Café Friends (hierna tezamen en in enkelvoud: **Horecavoorziening**) op de aanpandige woning aanvaardbaar worden geacht. De Gemeenteraad is opgedragen om de ruimtelijke inpasbaarheid, en daarmee het (akoestisch) woon- en leefklimaat ter plaatse van de woning, nader te onderbouwen. Deze onderbouwing dient specifiek gericht te zijn op de locatie van Café Friends en de aanpandige woning.

In dit memo gaan wij niet in op de (inhoudelijke) juistheid van het door DPA Cauberg-Huygen uitgevoerde akoestisch onderzoek, d.d. 22 augustus 2017, referentie: 1087-18415-06 (hierna: **Akoestisch onderzoek**).

2. Vragen

- A** Is in het Akoestisch onderzoek en het Bestemmingsplan met de daarin opgenomen maatregelen (geluidsscherm met een hoogte van 1,50 meter en een organisatorische maatregel) afdoende gemotiveerd dat de Horecavoorziening ruimtelijk aanvaardbaar is gelet op de akoestische gevolgen voor de naastgelegen woning?
- B** Is het voldoende dat in het Bestemmingsplan uitsluitend op geluid wordt ingegaan of dienen ook overige milieuaspecten met gevolgen voor het woon- en leefklimaat in het Bestemmingsplan beschouwd te worden?

- C** Zal de organisatorische maatregel in het Bestemmingsplan door de Afdeling in stand worden gelaten?
- D** Maken de planregels bij het Bestemmingsplan voldoende duidelijk dat in de achter-ruimte van het horecapand reguliere horeca activiteiten niet aan de orde zijn?
- E** Is het voor de Afdeling aanvaardbaar dat ten aanzien van het Bestemmingsplan direct een raadsbesluit tot vaststelling van het (definitieve) bestemmingsplan wordt genomen zonder dat eerst een ontwerpbestemmingsplan ter inzage is gelegd?

3. Antwoorden

- A** Wij adviseren bij DPA Cauberg-Huygen te informeren of alle relevante geluidsbronnen ten aanzien van de Horecavoorziening voor de woning van P.W. Dorssers, J.M.A. Dorssers-Daniels en G.H.J. Dorssers (hierna tezamen en in enkelvoud: **Dorssers c.s.**) zijn beschouwd. Als dat het geval is adviseren wij dit volledigheidshalve in het Akoestisch onderzoek op te nemen. Als dat niet het geval is, dient het Akoestisch onderzoek met deze relevante geluidsbronnen aangevuld te worden. Dit kan door DPA Cauberg-Huygen beoordeeld en gemotiveerd te worden.

Daarnaast merken wij op dat uit het Akoestisch onderzoek (weliswaar) kan worden afgeleid dat muziekgeluid de meest relevante geluidsbron bij de interne geluidsoverdracht is (aangegeven is op pagina 12 dat de bijdrage van menselijk stemgeluid alleen is meegenomen voor zover die relevant is), echter wij adviseren om nadrukkelijker aan te geven in het Akoestisch rapport op welke wijze het stemgeluid bij de totale geluidsbelasting ten aanzien van de interne geluidsoverdracht is meegenomen en waarom muziekgeluid de meest relevante geluidsbron is. De reden hiervoor is dat de Afdeling in de Uitspraak nadrukkelijk ingaat op stemgeluid en het daarom te verwachten is dat dit in een eventueel beroep tegen het Bestemmingsplan (opnieuw) wordt aangevoerd.

- B** Gelet op de wet en de jurisprudentie van de Afdeling dient in de toelichting bij het Bestemmingsplan aandacht te worden besteed aan alle relevante milieuaspecten. In de toelichting bij het Bestemmingsplan wordt aan de overige milieuaspecten aandacht geschonken en toegelicht waarom deze al dan niet ruimtelijk relevant zijn. Dit is ook reeds gedaan in de toelichting bij het Bestemmingsplan Bebouwde Gebieden. Nu het Bestemmingsplan een reeds bestaande situatie vastlegt en niet voorziet in nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen, volstaat naar onze mening hetgeen in de toelichting bij het Bestemmingsplan is opgenomen over de milieuaspecten.

C Wij adviseren om de verplichting zoals deze nu is geformuleerd in artikel 3.4.6, aanhef en onder b van de planregels bij het Bestemmingsplan aan te passen, in die zin dat de verplichting ook wordt gericht tot de exploitant van de Horecavoorziening en de verplichting (nog) concreter wordt geformuleerd. In dat geval achten wij het verdedigbaar dat de (voorwaardelijke) verplichting in artikel 3.4 in het Bestemmingsplan is opgenomen. De reden hiervoor is dat de (voorwaardelijke) verplichting naar onze mening handhaafbaar en concreet is. Nu er echter geen vergelijkbare gevallen in de jurisprudentie bekend zijn, kunnen wij niet garanderen dat deze regel overeind blijft bij de Afdeling.

Ofschoon hier daarom een risico schuilt, zijn wij van mening dat door de verplichtingen in artikel 3.4.6, onder a en b van de planregels bij het Bestemmingsplan – te weten: het geluidwerende terrasscherm (sub a) en de organisatorische maatregel (sub b) - een goed woon- en leefklimaat ter plaatse van de woning van Dorssers c.s. kan worden geborgd. Aanvullend wijzen wij nog op de volgende concrete omstandigheden:

- Er is sprake van een reeds lange tijd bestaande situatie, waardoor de gemeente Beesel bekend is met Café Friends, de activiteiten die in de Horecagelegenheid plaatsvinden en de daarbij behorende geluiden. Gelet op de ervaringen met de Horecagelegenheid wordt niet verwacht dat hierdoor (onaanvaardbare) geluidsoverlast zal ontstaan.
- Uit het Akoestisch onderzoek blijkt dat er sprake is van een minimale overschrijding van de geluidsnorm in geval van luid schreeuwen. Hoewel de overschrijding van de geluidsnorm volgens het Akoestisch onderzoek (slechts) 1 dB(A) betreft, vindt deze overschrijding enkel plaats op de verdieping van de woning van Dorssers c.s. en enkel in geval van luid schreeuwen. Dit zal slechts incidenteel plaatsvinden. Het 'roepen van personen' behoort hier niet toe, zo volgt uit het Akoestisch onderzoek.
- Indien er onverhoopt luid geschreeuwd wordt op het terras, bestaat door de organisatorische maatregel de verplichting hiertegen direct en effectief op te treden.

D Gelet op de planregels bij het Bestemmingsplan is voldoende duidelijk dat slechts vergader-, dart- en kleinschalige receptieruimte met niet-geluidbelastende activiteiten in de achter-ruimte van de Horecavoorziening mogen plaatsvinden en 'café-activiteiten', zoals gedefinieerd in artikel 1 van de planregels bij het Bestemmingsplan, in de ruimte met de aanduiding 'specifieke vorm van horeca – zaalruimte' niet zijn toestaan.

E Nu de Gemeenteraad Dorssers c.s. de mogelijkheid heeft geboden op voorhand te reageren op de wijze van herstel van de gebreken in het bestemmingsplan Bebouwde gebieden en er geen sprake is van een wezenlijk ander plan of van wijzigingen die niet als van ondergeschikte aard aangemerkt kunnen worden, kan naar onze mening het Bestemmingsplan

direct worden vastgesteld, zonder dat eerst een nieuw ontwerpbesluit is opgesteld en ter inzage is gelegd.

Tot slot adviseren wij in dit kader – ter voorkoming van eventuele discussies hieromtrent in een eventuele beroepsprocedure – in het Akoestisch onderzoek nader toe te lichten hoe de passage onder paragraaf 3.3 'Meetsituatie' zich verhoudt tot de (uitgebreide) brief van 5 maart 2017 van Dorsers c.s. met opmerkingen over het plan van aanpak van het Akoestisch onderzoek. Wij adviseren in het Akoestisch onderzoek nader toe te lichten hoe met de opmerkingen in deze brief is omgegaan. Dit te meer omdat te verwachten is dat deze brief bij een eventuele beroepsprocedure bij de Afdeling zal worden ingediend.

4. Toelichting

4.1 Vraag A

Algemene norm uit de jurisprudentie van de Afdeling

Volgens de jurisprudentie van de Afdeling komt in het kader van een goede ruimtelijke ordening bij het beoordelen van het woon- en leefklimaat vanwege de geluidsbelasting ter plaatse van een woning betekenis toe aan alle relevante geluidsbronnen.¹

Volgens de jurisprudentie van de Afdeling dient bij het beoordelen van de gevolgen voor geluid in het kader van een goede ruimtelijke ordening in het Akoestisch onderzoek uitgegaan te worden van de representatieve invulling van de maximale mogelijkheden.²

Om een zo volledig mogelijk onderzoek naar een goed woon- en leefklimaat in relatie tot geluid te verrichten is het daarom belangrijk de omgeving in beeld te brengen en alle (relevante) geluidsbronnen in de omgeving te benoemen. Het Akoestisch onderzoek dient gebaseerd te zijn op deze geluidsbronnen. In de toelichting bij het Bestemmingsplan kan vervolgens worden onderbouwd welke afweging in het kader van een goed woon- en leefklimaat door de Gemeenteraad is gemaakt.

In het Akoestisch onderzoek wordt een onderscheid gemaakt tussen de interne en externe geluidsoverdracht. Het Akoestisch onderzoek is vervolgens gebaseerd op de volgende geluidsbronnen:

- Ten aanzien van de interne geluidsoverdracht: het muziekgeluid afkomstig uit het café en de zaal bij Café Friends;

¹ ABRvS 14 juni 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1593.

² ABRvS 4 september 2013, ECLI:NL:RVS:2013:978.

- Ten aanzien van de externe geluidsoverdracht: het stemgeluid afkomstig van het terras bij Café Friends.

Uit het Akoestisch onderzoek kan (weliswaar) worden afgeleid dat muziekgeluid de meest relevante geluidsbron is (aangegeven is op pagina 12 dat de bijdrage van menselijk stemgeluid alleen is meegenomen voor zover die relevant is), echter wij adviseren om nadrukkelijker aan te geven in het Akoestisch rapport op welke wijze het stemgeluid bij de totale geluidsbelasting ten aanzien van de interne geluidsoverdracht is meegenomen en waarom muziekgeluid de meest relevante geluidsbron is.

In de toelichting bij het Bestemmingsplan (pagina 6) is aangegeven dat overige bronnen en activiteiten niet relevant zijn voor de geluidimmissie naar de omgeving en daarom niet zijn beschouwd in het Akoestisch onderzoek. De vraag is echter of er niet toch nog andere geluidbronnen zijn die mogelijk kunnen zorgen voor overlast ter plaatse van de woning van Dorssers c.s.

Resumerend adviseren wij volledigheidshalve bij DPA Cauberg-Huygen te informeren of alle relevante geluidsbronnen ten aanzien van de Horecavoorziening voor de woning van Dorssers c.s. in het Akoestisch onderzoek zijn beschouwd en als dat het geval is, dit ook in het Akoestisch onderzoek op te nemen. Als dat niet het geval is, dient het Akoestisch onderzoek met deze relevante geluidsbronnen aangevuld te worden.

Uitspraak van de Afdeling in de onderhavige procedure

In de Uitspraak oordeelt de Afdeling naar aanleiding van de beroepsgrond(en) van Dorssers c.s. dat de Gemeenteraad onvoldoende heeft gemotiveerd dat de Horecavoorziening ruimtelijk aanvaardbaar is. Het beroep van Dorssers c.s. slaagt.

De Afdeling geeft voor haar oordeel de volgende argumenten:

- I De controlemetingen uit de periode 2013 tot en met 2015, die als onderbouwing aan het standpunt ten grondslag zijn gelegd dat de akoestische gevolgen van de Horecavoorziening aanvaardbaar zijn, zijn opgesteld om te bepalen of de geluidsnormen uit het Activiteitenbesluit milieubeheer (hierna: **Activiteitenbesluit**) zijn overtreden. Dat de geluidsnormen zoals opgenomen in artikel 2.17 van het Activiteitenbesluit niet worden overtreden, zegt echter niets over de geluidsoverlast als gevolg van stemgeluid ter plaatse van de woning van Dorssers c.s.
- II De Gemeenteraad heeft niet gemotiveerd onderbouwd waarom bij een nieuwvesting van een horecavoorziening een afstand van minder dan 14 meter tussen een terras en een woning niet zonder meer aanvaardbaar is, terwijl in deze bestaande situatie een afstand van ongeveer 0 meter wél

aanvaardbaar wordt geacht.

III De geluidsgevolgen voor Dorssers c.s. gedurende de nachtperiode dienen te worden gezien in verband met het toestaan van de uitbreiding van openingstijden.³

Hierna wordt per argument aangegeven of dit in het Bestemmingsplan en in het Akoestisch onderzoek voldoende is gemotiveerd.

Argument I

We constateren dat in het Akoestisch onderzoek ten aanzien van de 'interne geluidsoverdracht (café plus zaal)' wordt geconcludeerd dat een aanvaardbaar woon- en leefklimaat wordt geborgd. Daarbij wordt verwezen naar de normen uit het Activiteitenbesluit.

Ten aanzien van de 'externe geluidsoverdracht (terras)' wordt geconcludeerd dat zowel op de begane grond als op de verdieping van de woning van Dorssers c.s. wordt voldaan aan de norm voor het langtijdgemiddeld beoordelingsniveau uit het Activiteitenbesluit. Aan de norm voor het maximaal geluidsniveau wordt niet voldaan. Er wordt daarom voorgesteld een (wind)schermbaan te plaatsen en een organisatorische maatregel in het Bestemmingsplan op te nemen. Dit is ook als (voorwaardelijke) verplichting in artikel 3.4.6, aanhef en onder a van de planregels bij het Bestemmingsplan opgenomen.

Stemgeluid wordt bij het bepalen van de geluidsniveaus in (onder meer) artikel 2.17 Activiteitenbesluit buiten beschouwing gelaten, tenzij het gaat om een 'binnenterrein'. Dit volgt uit artikel 2.18, lid 1, aanhef en onder a en b Activiteitenbesluit.

Uit vaste jurisprudentie van de Afdeling volgt dat het van belang is om bij de vaststelling van een bestemmingsplan rekening te houden met het stemgeluid dat door een inrichting kan worden veroorzaakt.⁴ In lijn met deze jurisprudentie en gelet op artikel 2.18, lid 1, aanhef en onder a en b Activiteitenbesluit heeft de

³ Uit de Uitspraak leid ik af dat ten tijde van de Uitspraak sprake was van een experiment met flexibele openingstijden voor horecavoorzieningen. Uit artikel 2.3.1.4, lid 1 Algemeen Plaatselijke Verordening van de gemeente Beesel volgt dat een horecabedrijf waarin bedrijfsmatig alcoholhoudende drank wordt verstrekt, tot uiterlijk 02:00 uur geopend mag zijn. Bij dit advies gaan we er daarom vooralsnog vanuit dat de Horecavoorziening gedurende (een deel van) de nachtelijke periode geopend zal zijn, waardoor mogelijke geluidsgevolgen in de nachtperiode voor Dorssers c.s. kunnen optreden. In het Akoestisch onderzoek dient daarom de nachtelijke periode beschouwd te worden. Wij constateren dat hieraan wordt voldaan.

⁴ Zie bijvoorbeeld: ABRvS 15 februari 2017, ECLI:NL:RVS:2017:436.

Afdeling in de Uitspraak bepaald dat met het voldoen aan de normen uit het Activiteitenbesluit niet geborgd is dat geen geluidsoverlast als gevolg van stemgeluid ter plaatse van de woning van Dorsers c.s. zal optreden en dus een aanvaardbaar woon- en leefklimaat is geborgd.

Wij constateren dat uit de toelichting bij het Bestemmingplan (pagina's 7 en 8) en uit het Akoestisch onderzoek (pagina's 10 t/m 12) volgt dat stemgeluid is betrokken bij de meetresultaten ten aanzien van de externe geluidsoverdracht en dat – indien maatregelen worden genomen - ten aanzien van de externe geluidsoverdracht kan worden voldaan aan de normen uit het Activiteitenbesluit. Op de juridische houdbaarheid van de organisatorische maatregel in het Bestemmingsplan wordt onder paragraaf 'Vraag C' nader ingegaan.

Uit het Akoestisch onderzoek kan (weliswaar) worden afgeleid dat muziekgeluid de meest relevante geluidsbron is (aangegeven is op pagina 12 dat de bijdrage van menselijk stemgeluid alleen is meegenomen voor zover die relevant is), echter wij adviseren om nadrukkelijker aan te geven in het Akoestisch rapport op welke wijze het stemgeluid bij de totale geluidsbelasting ten aanzien van de interne geluidsoverdracht is meegenomen en waarom muziekgeluid de meest relevante geluidsbron is. Mocht de deskundige oordelen dat slechts muziekgeluid een relevante geluidsbron is voor de interne geluidsoverdracht en stemgeluid niet zal leiden tot (onaanvaardbare) geluidsoverlast, adviseren wij dit volledigheidshalve gemotiveerd op te nemen in het Akoestisch onderzoek.

Argument II

In het Akoestisch onderzoek (pagina 5) wordt beschreven dat bij afwijking van de geluidbelasting of richtafstand in het vastgestelde geluidbeleid van de gemeente Beesel een gedetailleerd akoestisch onderzoek wordt gevraagd.

We hebben op de website van de gemeente Beesel het Geluidbeleid gemeente Beesel 2011 – 2014 gevonden. Op pagina 18 van dit beleid zijn de richtafstanden opgenomen, zoals in het Akoestisch onderzoek op pagina 6 weergegeven. Het op internet gepubliceerde beleid is echter verouderd, gelet op voornoemde periode in de titel van het beleid. In het Akoestisch onderzoek dient verwezen te worden naar het actuele geluidbeleid van de gemeente Beesel. Zekerheidshalve adviseren wij te onderzoeken of de richtafstanden in het Akoestisch onderzoek actueel zijn en zo ja, uit welke beleidsregels dit volgt.

Middels het Akoestisch onderzoek naar de geluidssituatie aan de Pastoor Vranckenlaan 28 en 30 wordt onderzocht of bij afwijkende afstanden aan de grenswaarden per gebiedstype uit het gemeentelijk beleid wordt voldaan (pagina 6 van het Akoestisch onderzoek). Voorts wordt in het Akoestisch onderzoek (pagina 16) en in de toelichting bij het Bestemmingsplan (pagina 8) geconcludeerd dat een afstand van 0 meter tussen de Horecavoorziening en de woning van Dorsers c.s. aanvaardbaar wordt geacht, gelet op de meetresultaten in het Akoestisch

onderzoek. Derhalve is – onder verwijzing naar het Akoestisch onderzoek - gemotiveerd onderbouwd waarom de Gemeenteraad een afstand van 0 meter tussen het terras en de woning van Dorssers c.s. aanvaardbaar acht.

Hierbij merken wij wel nog op dat voor een voldoende gemotiveerde onderbouwing is vereist dat in het Akoestisch onderzoek alle relevante geluidsbronnen zijn beschouwd en is uitgegaan van een representatieve invulling van de maximale mogelijkheden van het Bestemmingsplan. Hier is onder het kopje 'de algemene norm uit de jurisprudentie van de Afdeling' nader op ingegaan.

Argument III

In het Akoestisch onderzoek zijn de dag-, avond- en nachtperiode ten aanzien van de interne en externe geluidsoverdracht beschouwd. De conclusie in het Akoestisch onderzoek luidt dat met de voorgestelde maatregelen in het onderzoek voor de avond- en nachtperiode aan de normstelling wordt voldaan. Dit betekent dat in het Akoestisch onderzoek de geluidsgevolgen gedurende de nachtperiode zijn beschouwd en gemotiveerd is onderbouwd waarom de Gemeenteraad de geluidsgevolgen voor Dorssers c.s. gedurende de nachtperiode aanvaardbaar acht.

Ook hiervoor geldt dat voor een voldoende gemotiveerde onderbouwing is vereist dat in het Akoestisch onderzoek alle relevante geluidsbronnen gedurende de nachtperiode zijn beschouwd en is uitgegaan van een representatieve invulling van de maximale mogelijkheden van het Bestemmingsplan.

Vraag B

Op grond van artikel 3.1.6., lid 5 Besluit ruimtelijke ordening dient de Gemeenteraad in de toelichting bij een bestemmingsplan een beschrijving op te nemen van de wijze waarop de milieukwaliteitseisen bij het bestemmingsplan zijn betrokken.

Voor de aspecten die aan de orde komen ingeval aan een bestemmingsplan een milieueffectrapportage ten grondslag ligt, kan worden volstaan met een verwijzing naar deze rapportage, bij voorkeur met vermelding van de conclusies daarvan, zo volgt uit de ter zake relevante Tekst & Commentaar.

Uit de jurisprudentie van de Afdeling volgt dat in een Bestemmingsplan aandacht dient te worden besteed aan milieuaspecten voor zover deze ruimtelijk relevant zijn.⁵

Dit betekent dat alle milieuaspecten die relevant zijn voor het woon- en leefklimaat bij de vaststelling van een bestemmingsplan beschouwd dienen te worden.

⁵ Zie bijvoorbeeld: ABRvS 21 oktober 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3247.

In de toelichting bij het Bestemmingsplan wordt aan de overige milieuaspecten aandacht geschonken en toegelicht waarom deze al dan niet ruimtelijk relevant zijn. Dit is ook reeds gedaan in de toelichting bij het Bestemmingsplan Bebouwde Gebieden. Nu het Bestemmingsplan een reeds bestaande situatie vastlegt en niet voorziet in nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen, volstaat naar onze mening hetgeen in de toelichting bij het Bestemmingsplan is opgenomen.

Vraag C

In artikel 3.4.6, aanhef en onder b van de planregels bij het Bestemmingsplan is bepaald dat het gebruik van de gronden ter plaatse van de aanduiding 'terras' uitsluitend ten behoeve van een (horeca)terras mogen worden gebruikt als het personeel van de Horecavoorziening waarvan het terras onderdeel uitmaakt geïnstrueerd is om luid schreeuwen van bezoekers te voorkomen en maatregel te treffen in geval van luid schreeuwen, bestaande uit het aanspreken van de bezoekers en/of het verwijderen van de bezoekers van het terras, en het personeel in geval van luid schreeuwen direct optreedt. Er is sprake van luid schreeuwen indien het bronvermogen van het stemgeluid meer bedraagt dan 95 dB(A).

Deze voorwaardelijke verplichting is afhankelijk van en gebonden aan menselijk gedrag: indien bezoekers van de Horecavoorziening luid schreeuwen dient het personeel geïnstrueerd te zijn om deze mensen aan te spreken en/of weg te sturen en direct op te treden. Dit is een bijzondere vorm van een voorwaardelijke verplichting die wij niet in de jurisprudentie hebben aangetroffen. Op basis van de jurisprudentie kan daarom niet met zekerheid worden gezegd of deze voorwaardelijke verplichting door de Afdeling in stand zal worden gelaten.

Hierna wordt geanalyseerd op basis van de reeds bekende jurisprudentie of de voorwaardelijke verplichting naar verwachting in stand zal blijven.

Het doel van een voorwaardelijke verplichting

Een voorwaardelijke verplichting is een planregel die verplicht tot het uitvoeren van bepaalde maatregelen alvorens een ontwikkeling tot stand kan worden gebracht. Het doel van een voorwaardelijke verplichting is om een (nieuwe) ontwikkeling ruimtelijk aanvaardbaar te laten zijn. Het is echter onzeker of door deze (voorwaardelijke) verplichting een goede ruimtelijke ordening kan worden geborgd. Hiervoor wijzen wij op het volgende:

- De voorwaardelijke verplichting is afhankelijk van menselijk gedrag, hetgeen onvoorspelbaar is. Hierdoor kan niet (op voorhand) met zekerheid worden bepaald in hoeverre deze maatregel de goede ruimtelijke ordening borgt.
- De exploitant en/of het personeel treden pas op als er luid geschreeuwd wordt. Daardoor is het goede woon- en leefklimaat al aangetast, althans is

daar een begin mee gemaakt. Door de voorwaardelijke verplichting dient hier echter direct tegen opgetreden te worden.

- De voorwaardelijke verplichting houdt in dat het personeel van de Horecavoorziening dient te worden geïnstrueerd en deze instructie ook daadwerkelijk uitvoert c.q. durft uit te voeren. Volledigheidshalve adviseren wij ook de exploitant in de voorwaardelijke verplichting op te nemen.
- Hoewel aan de voorwaardelijke verplichting reeds een extra waarborg is verbonden in de vorm van het verwijderen van bezoekers van het terras, adviseren wij deze extra waarborg (nog) concreter te formuleren. De verplichting is dan ook beter handhaafbaar. Hiervoor doen wij het volgende voorstel: "(...) *bestaande uit het aanspreken van de bezoekers en bij herhaling (na de eerste keer waarschuwen) het direct verwijderen van de bezoekers van het terras. (...)*"

Resumerend adviseren wij de (voorwaardelijke) verplichting als volgt te formuleren:

"Het gebruik van de gronden ter plaatse van de aanduiding 'terras' als (horeca)terras is uitsluitend toegestaan indien:

b. het personeel van het horecabedrijf waarvan het terras onderdeel uitmaakt door de exploitant is geïnstrueerd om luid schreeuwen van bezoekers te voorkomen en de exploitant en/of het personeel direct maatregelen treffen in geval van luid schreeuwen, bestaande uit het aanspreken van de bezoekers en bij herhaling (na de eerste keer waarschuwen) het direct verwijderen van de bezoekers van het terras. Er is sprake van luid schreeuwen indien het bronvermogen van het stemgeluid meer bedraagt dan 95 dB(A)."

Handhaving

Een voorwaardelijke verplichting in een planregel dient voldoende duidelijk en handhaafbaar te zijn, zo volgt uit de jurisprudentie van de Afdeling.⁶ Wij achten het verdedigbaar dat de voorwaardelijke verplichting in artikel 3.4.6, aanhef en onder b van de planregels bij het Bestemmingsplan handhaafbaar is. Uit de planregel volgt wat de consequenties zijn indien zich op het terras luid schreeuwende bezoekers bevinden: bij herhaling dienen zij te worden verwijderd. Hierdoor wordt de overlast beëindigd. Indien zich op het terras (bij herhaling) luid schreeuwende bezoekers bevinden, kan worden vastgesteld dat de (voorwaardelijke) verplichting onvoldoende wordt nageleefd en kan het bevoegd gezag hiertegen handhavend optreden.

Concreet

⁶ ABRvS 30 december 2015, ECLI:NL:RVS:2015:4017.

Een voorwaardelijke verplichting dient voldoende concreet te worden geformuleerd, zodat de Gemeenteraad deze regel in redelijkheid in overeenstemming met een goede ruimtelijke ordening acht.⁷ Wij constateren dat de voorwaardelijke verplichting in artikel 3.4.6, aanhef en onder b van de planregels bij het Bestemmingsplan voldoende concreet is. Wat onder 'luid schreeuwen' wordt verstaan is opgenomen in artikel 3.4.6, aanhef en onder b van de planregels bij het Bestemmingsplan: stemgeluid met een volume van meer dan 95 dB(A). Dit is op zich een concrete norm die kan worden gemeten.

Resumerend

Wij adviseren om de verplichting zoals deze nu is geformuleerd in artikel 3.4.6, aanhef en onder b van de planregels bij het Bestemmingsplan aan te passen, in die zin dat de verplichting ook wordt gericht tot de exploitant van de Horecavoorziening en de verplichting (nog) concreter wordt geformuleerd. In dat geval achten wij het verdedigbaar dat de (voorwaardelijke) verplichting in artikel 3.4 in het Bestemmingsplan is opgenomen. De reden hiervoor is dat de (voorwaardelijke) verplichting naar onze mening handhaafbaar en concreet is. Nu er echter geen vergelijkbare gevallen in de jurisprudentie bekend zijn, kunnen wij niet garanderen dat deze regel overeind blijft bij de Afdeling.

Ofschoon hier daarom een risico schuilt, zijn wij van mening dat door de verplichtingen in artikel 3.4.6, onder a en b van de planregels bij het Bestemmingsplan – te weten: het geluidwerende terrasscherm (sub a) en de organisatorische maatregel (sub b) - een goed woon- en leefklimaat ter plaatse van de woning van Dorssers c.s. kan worden geborgd. Aanvullend wijzen wij nog op de volgende concrete omstandigheden:

- Er is sprake van een reeds lange tijd bestaande situatie, waardoor de gemeente Beesel bekend is met Café Friends, de activiteiten die in de Horecagelegenheid plaatsvinden en de daarbij behorende geluiden. Gelet op de ervaringen met de Horecagelegenheid wordt niet verwacht dat hierdoor (onaanvaardbare) geluidsoverlast zal ontstaan.
- Uit het Akoestisch onderzoek blijkt dat er sprake is van een minimale overschrijding van de geluidsnorm in geval van luid schreeuwen. Hoewel de overschrijding van de geluidsnorm volgens het Akoestisch onderzoek (slechts) 1 dB(A) betreft, vindt deze overschrijding enkel plaats op de verdieping van de woning van Dorssers c.s. en enkel in geval van luid schreeuwen. Dit zal slechts incidenteel plaatsvinden. Het 'roepen van personen' behoort hier niet toe, zo volgt uit het Akoestisch onderzoek.
- Indien er onverhoopt luid geschreeuwd wordt op het terras, bestaat door de organisatorische maatregel de verplichting hiertegen direct en effectief op te treden.

⁷ ABRvS 8 juni 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2126.

Vraag D

Uit de verbeelding bij het Bestemmingsplan volgt dat aan het Perceel de bestemming 'Centrum' is toegekend. Daarnaast zijn aan het Perceel de aanduidingen 'Horeca', 'specifieke vorm van horeca – zaalruimte', 'specifieke vorm van horeca – caféruimte' respectievelijk 'terras' toegekend. Wij verwijzen hiervoor naar onderstaande Afbeelding 1.



Afbeelding 1

De voor 'Centrum' aangewezen gronden zijn bestemd voor horeca in categorie 1 met bijbehorende terrassen ter plaatse van de aanduiding 'horeca', met dien verstande dat:

1. café-activiteiten uitsluitend zijn toegestaan ter plaatse van de aanduiding 'specifieke vorm van horeca – caféruimte' en uitsluitend op de begane grond;
2. ter plaatse van de aanduiding 'specifieke vorm van horeca – zaalruimte' uitsluitend een bijeenkomstenruimte met niet-geluidbelastende activiteiten is toegestaan, met inachtneming van het bepaalde in 3.4.5 en uitsluitend op de begane grond;

3. terrassen uitsluitend zijn toegestaan ter plaatse van de aanduiding 'terras';
4. op de gronden buiten de aanduiding 'specifieke vorm van horeca – caféruimte', 'specifieke vorm van horeca – zaalruimte', en 'terras', uitsluitend opslag ten dienste van de horeca is toegestaan.

Dit volgt uit artikel 3.1, aanhef en onder c van de planregels bij het Bestemmingsplan.

De Horecavoorziening is onderverdeeld in een terras, een café en een zaal. De overige gronden van het Perceel hebben geen nadere aanduiding en kunnen ingevolge artikel 3.1, aanhef en onder c, onder 4 van de planregels bij het Bestemmingsplan slechts voor opslag ten dienste van de Horecavoorziening worden gebruikt. De verbeelding geeft deze onderverdeling weer door middel van de hiervoor genoemde aanduidingen.

De achter-ruimte van de (bestaande) Horecavoorziening heeft de aanduiding 'specifieke vorm van horeca – zaalruimte'. Ingevolge artikel 3.1, aanhef en onder c, onder 2 van de planregels bij het Bestemmingsplan is hier uitsluitend een bijeenkomstruimte met niet-geluidbelastende activiteiten toegestaan, met inachtneming van het bepaalde in artikel 3.4.5 van de planregels bij het Bestemmingsplan en uitsluitend op de begane grond.

Vervolgens wordt in artikel 3.4.5, aanhef en onder b van de planregels bij het Bestemmingsplan (aanvullend) bepaald dat ter plaatse van de aanduiding 'specifieke vorm van horeca – zaalruimte' de bebouwing uitsluitend mag worden gebruikt voor horecadoeleinden in de vorm van een bijeenkomstenfunctie bestaande uit een vergader-, dart- en kleinschalige receptieruimte met niet-geluidbelastende activiteiten, mits het in de ruimte te produceren geluid beperkt blijft tot geluid afkomstig van vergader-, dart- en kleinschalige receptie-activiteiten met achtergrondmuziek. De bebouwing ter plaatse van deze aanduiding mag niet worden gebruikt voor café-activiteiten.

Gelet op voornoemde bepalingen is voldoende duidelijk dat slechts vergader-, dart- en kleinschalige receptieruimte met niet-geluidbelastende activiteiten in de achter-ruimte van de Horecavoorziening mogen plaatsvinden en 'café-activiteiten', zoals gedefinieerd in artikel 1 van de planregels bij het bestemmingsplan, in de ruimte met de aanduiding 'specifieke vorm van horeca – zaalruimte' niet zijn toestaan.

Vraag E

Algemene norm uit de jurisprudentie van de Afdeling

De Afdeling gebruikt in vaste jurisprudentie de volgende standaardoverweging over de aanvaardbaarheid om niet de gehele procedure uit afdeling 3.4 Algemene wet bestuursrecht (opnieuw) te volgen na het (partieel) vernietigen van een eerder besluit:

*"Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in onder meer de uitspraak van 7 september 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BU5143, staat het in geval van vernietiging van een besluit door de bestuursrechter het bevoegd gezag in beginsel vrij om bij het nemen van een nieuw besluit terug te vallen op de reeds gevoerde procedure die aan het vernietigde besluit ten grondslag lag, dan wel de gehele procedure van afdeling 3.4 van de Awb opnieuw te doorlopen. Er kunnen zich echter omstandigheden voordoen waarin het uit een oogpunt van zorgvuldige voorbereiding van een besluit, mede gelet op de aard en ernst van de gebreken die tot vernietiging hebben geleid en het verhandelde in die eerste procedure, niet passend moet worden geoordeeld indien het bevoegd gezag ermee volstaat terug te vallen op de eerdere procedure en niet een nieuw ontwerpbesluit opstelt en ter inzage legt."*⁸

In de jurisprudentie van de Afdeling is uitgewerkt onder welke omstandigheden het niet passend wordt geacht dat het bevoegd gezag volstaat terug te vallen op een eerdere procedure zonder eerst een nieuw ontwerpbesluit op te stellen en ter inzage te leggen. Dit zijn de volgende omstandigheden:

- I Er is sprake van een wezenlijk ander plan of van wijzigingen die niet als van ondergeschikte aard kunnen worden aangemerkt;⁹
- II Er is door het bestuursorgaan geen mogelijkheid gegeven tot reageren op het herstelde gebrek of de wijziging.¹⁰

Omstandigheid onder I

Het bestemmingsplan Bebouwde gebieden is door de Afdeling partieel vernietigd voor het plandeel ter plaatse van het perceel aan de Pastoor Vranckenlaan 28 in Reuver, omdat er sprake was van een motiverings-/zorgvuldigheidsgebrek. De Gemeenteraad heeft daarom het Bestemmingsplan opgesteld met het doel nader te onderbouwen dat een goed woon- en leefklimaat ter plaatse van de woning van Dorssers c.s. geborgd blijft.

Door het Bestemmingsplan is niet beoogd inhoudelijke wijzigingen aan te brengen ten opzichte van het bestemmingsplan Bebouwde Gebieden, anders dan wijzigingen ter (extra) waarborging van het woon- en leefklimaat van Dorssers c.s.

Omstandigheid onder II

De Gemeenteraad heeft een nieuw (aanvullend) onderzoek laten opstellen, op basis waarvan een nieuwe afweging heeft plaatsgevonden over de ruimtelijke

⁸ ABRvS 12 april 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1008.

⁹ ABRvS 24 augustus 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2326.

¹⁰ ABRvS 17 juli 2013, ECLI:NL:RVS:2013:283 en ABRvS 13 juni 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BW8173.

aanvaardbaarheid van het Bestemmingsplan. Dit is het Akoestisch onderzoek. De Gemeenteraad heeft per brief van 28 februari 2017 aan Dorssers c.s. de gelegenheid geboden om op de door DPA Cauberg-Huygen voorgestelde aanpak voor het Akoestisch onderzoek te reageren. Van deze gelegenheid heeft Dorssers c.s. bij brief van 5 maart 2017 gebruik gemaakt.

Uit het Akoestisch onderzoek volgt niet of deze reactie heeft geleid tot wijzigingen in het plan van aanpak dat ten grondslag ligt aan het Akoestisch onderzoek. Wij adviseren dit volledigheidshalve in het Akoestisch onderzoek op te nemen, evenals de reden waarom dit wel of niet tot wijzigingen heeft geleid.

In dit kader adviseren wij ook – ter voorkoming van eventuele discussies hieromtrent in een eventuele beroepsprocedure – in het Akoestisch onderzoek nader toe te lichten hoe de passage onder paragraaf 3.3 'Meetsituatie' zich verhoudt tot de reactie van Dorssers c.s.

Na afronding van het Akoestisch onderzoek is aan Dorssers c.s. opnieuw de gelegenheid geboden om op het Akoestisch onderzoek te reageren. Tijdens een overleg heeft Dorssers c.s. echter laten weten van deze gelegenheid geen gebruik te willen maken, omdat hij 'zijn kruid niet wilde verschieten' voor een eventuele beroepsprocedure tegen het Bestemmingsplan, zo heeft de wethouder mw. Heesakkers laten weten.

Dit betekent dat de Gemeenteraad Dorssers c.s. de mogelijkheid heeft geboden te reageren op het plan van aanpak voor het Akoestisch onderzoek en vervolgens de gelegenheid heeft geboden (inhoudelijk) te reageren op het Akoestisch onderzoek. Dat Dorssers c.s. van deze gelegenheid geen gebruik wenste te maken, kan niet worden verweten aan de Gemeenteraad.

Nu de Gemeenteraad Dorssers c.s. de mogelijkheid heeft geboden op voorhand te reageren op de wijze van herstel van de gebreken in het bestemmingsplan Bebouwde gebieden en er geen sprake is van een wezenlijk ander plan of van wijzigingen die niet als van ondergeschikte aard aangemerkt kunnen worden, kan naar onze mening het Bestemmingsplan direct worden vastgesteld, zonder dat eerst een nieuw ontwerpbesluit is opgesteld en ter inzage is gelegd.