

Appartementencomplex Abcoude; landschapsaantasting — 30 kilometerzone, geluidsbelasting en goede ruimtelijke onderbouwing — financiële uitvoerbaarheid

ABRvS 03-09-2003, ECLI:NL:RVS:2003:AI1750

Essentie

Appartementencomplex Abcoude; landschapsaantasting — 30 kilometerzone, geluidsbelasting en goede ruimtelijke onderbouwing — financiële uitvoerbaarheid

Samenvatting

1. Nu de plantoelichting t.a.v. de economische uitvoerbaarheid volstaat met de enkele verwijzing naar een exploitatie-opzet, en deze exploitatie-opzet niet tezamen met het ontwerp-bestemmingsplan ter inzage heeft gelegen, en ook anderszins in de toelichting bij het ontwerp-bestemmingsplan de financiële uitvoerbaarheid niet in enige mate inzichtelijk is gemaakt, is art. 23, lid 1 sub b, WRO jjs. artt. 9 en 12, lid 2 sub a, BRO 1985 geschonden. 2. Het plan maakt nagenoeg evenwijdig aan de oever van het Abcoudermeer en op korte afstand daarvan, de bouw van een appartementencomplex mogelijk met een frontbreedte van ca. 90 meter en een maximale hoogte van 16,80 meter. Niet toereikend is gemotiveerd waarom deze bouwmassa niet als dominant behoeft te worden aangemerkt, gelet op de feitelijke situatie langs de oever van het Abcoudermeer. Strijd met art. 3:46 Awb (motiveringseis). 3. Het verkeersbesluit tot instelling van een maximumsnelheid van 30 km/u op de Nieuwe Amsterdamseweg is inmiddels rehtens onaantastbaar. Gelet op art. 74, lid 1 en lid 2 sub b, jo. art. 77 Wgh behoeft bij de voorbereiding van een bestemmingsplan geen akoestisch onderzoek te worden ingesteld indien voor een weg een maximumsnelheid geldt van 30 km/u. Dat het plan in zoverre niet strijdt met de Wgh, rechtvaardigt echter in dit geval echter nog niet de conclusie dat het onderhavige uit een oogpunt van geluidsbelasting in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening. Blijkens akoestisch onderzoek zal binnen de planperiode de geluidsbelasting op de gevel van het appartementencomplex, ook bij een maximumsnelheid van 30 kilometer per uur, meer dan 55 d(B)A bedragen. Dit is beduidend meer dan de voorkeursgrenswaarde van 50 dB(A) die in de Wgh is bepaald voor nieuwbouw van woningen langs wegen in stedelijk gebied, waarvoor een hogere maximumsnelheid dan 30 km/u geldt. Niet valt in te zien dat aan dit gegeven bij de belangenafweging in het kader van een goede ruimtelijke ordening voorbijgegaan kan worden. Strijd met art. 3:46 Awb. 4. De geluidseffecten op het appartementencomplex van een maximale invulling van de nabijgelegen bestemming 'Maatschappelijke doeleinden' (c.q. de mogelijke uitbreiding van het binnen deze bestemming gelegen zwembadgebouw met een kantine) zijn ten onrechte niet onderzocht. Strijd met art. 3:2 Awb. 5. Ingevolge het Besluit voorzieningen en installaties milieubeheer mag de geluidsbelasting op de gevel van het

appartementencomplex vanwege het nabij gelegen vrijzelgemaal maximaal 50 dB(A) bedragen. De op de noordgevel van dit complex te verwachten overschrijding van deze waarde met 7 dB(A) kan geheel ongedaan worden gemaakt door bronmaatregelen of door geluidsschermen. Nu de gemaalbeheerder met maatregelen instemt en B. en W. bij brief van 6 mei 2002 aan verweerder hebben toegezegd dat tijdig maatregelen getroffen zullen worden zodat aan de voorkeursgrenswaarde zal worden voldaan, kon in redelijkheid worden geoordeeld dat het bestemmingsplan niet op voorhand strijdig met het Besluit voorzieningen en installaties milieubeheer moet worden geacht. Dat twee wethouders zich nadien gedistantieerd hebben van de inhoud van de brief van 6 mei 2002, kan verweerder niet worden tegengeworpen, omdat deze ontwikkeling dateert van na het bestreden besluit.

Partij(en)

B&W van Abcoude e.a.
tegen
GS van Utrecht

Uitspraak

1. Procesverloop

Bij besluit van 18 oktober 2001 heeft de gemeenteraad van Abcoude (...) het bestemmingsplan 'Meerbad' vastgesteld. Bij besluit van 4 juni 2002 (...) heeft verweerder beslist over de goedkeuring van het plan. (...)

2. Overwegingen

2.1

Het plangebied ligt langs de oostoever van het Abcoudermeer. Met het plan wordt in hoofdzaak beoogd de bouw van een appartementengebouw mogelijk te maken op het voormalige buitenterrein van het zwembad 'Het Meerbad'. Bij het bestreden plan heeft verweerder, behoudens enkele onderdelen van de voorschriften, het plan goedgekeurd. (...)

Formele en procedurele bezwaren

2.3

[appellant sub 2] stelt dat de financiële onderbouwing van het bestemmingsplan ten onrechte niet tezamen met het ontwerp-bestemmingsplan ter inzage heeft gelegen.

2.3.1

Verweerder heeft bij zijn toetsing in aanmerking genomen dat het gemeentebestuur bij de

planvoorbereiding de economische uitvoerbaarheid heeft betrokken en dat de exploitatie-opzet een positief saldo vertoont. Verweerder heeft zich op het standpunt gesteld dat appellant niet in zijn belangen is geschaad omdat de exploitatie-opzet niet tezamen met het ontwerpplan ter inzage is gelegd. Hij heeft daarbij in aanmerking genomen dat appellant bedenkingen heeft ingediend tegen het ontbreken van de exploitatie-opzet en voorts, dat uit de gekozen bewoordingen afgeleid kan worden dat appellant op de hoogte is van deze exploitatie-opzet.

2.3.2

Ingevolge artikel 9 van het Besluit op de ruimtelijke ordening 1985 verrichten burgemeester en wethouders ten behoeve van de toekomstige ruimtelijke ontwikkeling van het gebied der gemeente onderzoek naar de bestaande toestand in en naar de mogelijke en wenselijke ontwikkeling van de gemeente.

Bij de voorbereiding van een ontwerp voor een bestemmingsplan heeft dit onderzoek van stonde af aan mede betrekking op de uitvoerbaarheid van het plan. Blijkens de Nota van toelichting bij het Besluit op de ruimtelijke ordening 1985 betreft het daarbij in het bijzonder onder meer de financiële uitvoerbaarheid.

Ingevolge artikel 12, tweede lid, aanhef en onder a, van het Besluit op de ruimtelijke ordening 1985 gaan een bestemmingsplan alsmede een ontwerp daarvoor vergezeld van een toelichting, waarin zijn neergelegd de aan het plan ten grondslag liggende gedachten en de uitkomsten van het in artikel 9 bedoelde onderzoek voorzover dit onderzoek het in het plan begrepen gebied betreft.

Ingevolge artikel 23, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wet op de Ruimtelijke Ordening in samenhang met artikel 3:11, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht ligt het ontwerp-bestemmingsplan met de daarop betrekking hebbende stukken gedurende vier weken ter inzage.

In de plantoelichting van het ontwerp-bestemmingsplan wordt in hoofdstuk 7 vermeld, onder verwijzing naar een exploitatieopzet, dat het plan economisch uitvoerbaar is. Vast staat dat deze exploitatieopzet niet tezamen met het ontwerp-bestemmingsplan ter inzage heeft gelegen. Nu in de plantoelichting ten aanzien van de economische uitvoerbaarheid is volstaan met de enkele verwijzing naar een exploitatie-opzet, en deze exploitatie-opzet niet tezamen met het ontwerp-bestemmingsplan ter inzage heeft gelegen, en ook anderszins in de toelichting bij het ontwerp-bestemmingsplan de financiële uitvoerbaarheid niet in enige mate inzichtelijk is gemaakt, moet worden vastgesteld dat de hiervoor genoemde wettelijke bepalingen geschonden zijn. Door het plan niettemin goed te keuren, heeft verweerder gehandeld in strijd met artikel 23, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wet op de Ruimtelijke Ordening en artikel 3:11, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht in samenhang met artikel 10:27 van de Algemene wet bestuursrecht. Voorzover verweerder goedkeuring aan het plan heeft onthouden, moet worden geoordeeld dat deze onthouding van goedkeuring niet stoelt op een deugdelijke motivering en derhalve in strijd is met artikel 3:46 van de Algemene wet bestuursrecht.

2.4

[appellant sub 2] stelt dat voorafgaand aan de vaststelling van het plan ten onrechte geen overleg als bedoeld in artikel 10 van het Besluit op de ruimtelijke ordening 1985 is gepleegd met de provincie Noord-Holland en het Regionaal Openbaar Lichaam Groen-gebied Amstelland. Hij voert hiertoe aan dat het appartementengebouw bijna op de grens met de provincie Noord-Holland komt te staan en daardoor de ruimtelijke ordening van de provincie Noord-Holland en het op de grens gelegen groengebied ingrijpend zal beïnvloeden.

[appellant sub 2] stelt voorts dat het overleg als bedoeld in artikel 10 van het Besluit op de ruimtelijke

ordening 1986 niet met de vereiste zorgvuldigheid is gevoerd, omdat in het ontwerp-bestemmingsplan de indruk wordt gewekt dat het slechts een gebouw mogelijk maakt van 12 meter hoog en verhult dat een bouwhoogte van 17,25 meter is toegelaten, exclusief de schoorstenen van 2,25 meter.

2.4.1

Ingevolge artikel 10 van het Besluit op de ruimtelijke ordening 1985 plegen burgemeester en wethouders bij de voorbereiding van een structuurplan of een bestemmingsplan overleg met de besturen van bij het plan betrokken waterschappen. Waar nodig plegen zij tevens overleg met de besturen van de gemeenten wier belangen rechtstreeks in het geding zijn, met die diensten van Rijk en provincie die betrokken zijn bij de zorg voor de ruimtelijke ordening alsmede met die diensten van Rijk en provincie die belast zijn met de behartiging van de belangen welke in het plan in het geding zijn. Blijkens de Nota van toelichting bij het Besluit op de ruimtelijke ordening 1985 dient over het algemeen het overleg beperkt te blijven tot die instanties waarmee overleg naar het oordeel van de gemeente ook werkelijk noodzakelijk is. Het is de verantwoordelijkheid van de gemeente die belast is met de opstelling van het plan zelf om te beoordelen of deze situatie zich redelijkerwijs voordoet.

De Afdeling ziet in hetgeen appellant dienaangaande heeft aangevoerd geen aanleiding voor het oordeel dat burgemeester en wethouders van Abcoude redelijkerwijs niet konden afzien van overleg als bedoeld in artikel 10 van het Besluit op de ruimtelijke ordening 1985 met enige provinciale dienst van Noord-Holland.

De Afdeling stelt voorts vast dat regionale openbare lichamen niet in artikel 10 van het Besluit op de ruimtelijke ordening 1985 worden genoemd. De Afdeling ziet in hetgeen appellant heeft aangevoerd evenmin aanleiding voor het oordeel dat het achterwege blijven van overleg met het Regionaal Openbaar Lichaam Groen-gebied Amstelland overigens in strijd met het recht is. Dat, zoals appellant stelt, het Regionaal Openbaar Lichaam Groen-gebied Amstelland ernstige bezwaren zou hebben tegen de beoogde bouw, is niet gebleken. Dit bezwaar treft mitsdien geen doel.

2.4.2

De Afdeling stelt voorts vast dat uit het plan de ten hoogste toegelaten bouwhoogtes kunnen worden afgeleid, zodat van een gebrek in dit opzicht geen sprake is. Dat het plan met aandacht dient te worden gelezen teneinde alle implicaties hiervan te kunnen doorgronden, doet aan het voorgaande niet af. Het hierop gestoelde bezwaar inzake de zorgvuldigheid van het overleg als bedoeld in artikel 10 van het Besluit op de ruimtelijke ordening 1985 treft mitsdien evenmin doel.

2.5

[appellant sub 2] stelt verder dat hij ten onrechte niet de beschikking heeft gehad over een concept-advies van de provinciale planologische commissie over het vastgestelde plan, terwijl de gemeente hiervan wel kennis heeft kunnen nemen. Evenmin is hij in de gelegenheid gesteld de vergadering van de provinciale planologische commissie bij te wonen, terwijl de gemeente daarbij wel vertegenwoordigd was. Appellant stelt dat de gemeente aldus procedureel veel ruimere mogelijkheden heeft gekregen. Appellant stelt voorts aanwijzingen te hebben dat verweerder de raad in het vooruitzicht heeft gesteld het bestemmingsplan goed te keuren, nog voordat de provinciale planologische commissie een negatief advies had uitgebracht over het plan, en vóór de door verweerder gehouden hoorzitting. Appellant stelt verder dat hij tijdens de door verweerder gehouden hoorzitting onvoldoende in de gelegenheid is gesteld te reageren op het uitvoerige pleidooi van de zijde van de gemeente.

Ten slotte acht appellant het onjuist dat de initiatiefnemer van het appartementengebouw voor de hoorzitting is uitgenodigd en daar uitvoerig het woord heeft kunnen voeren.

2.5.1

De Afdeling stelt vast dat noch de Wet op de Ruimtelijke Ordening noch de Algemene wet bestuursrecht een verplichting kent tot het toezenden van een concept-advies aan appellant als hier aan de orde.

Ten aanzien van de advisering door de Provinciale Planologische Commissie (hierna: PPC) overweegt de Afdeling dat, wat er ook zij van de door appellant geschetste werkwijze, niet gebleken is dat hierbij wettelijke voorschriften zijn geschonden. Daarbij merkt de Afdeling op dat de adviezen van de PPC verweerder niet binden.

Van toezeggingen door verweerder als door appellant bedoeld is niet gebleken.

De Afdeling ziet gelet op hetgeen hieromtrent ter zitting is gebleken geen aanleiding voor het oordeel dat appellant onvoldoende in de gelegenheid is gesteld tot het geven van een nadere mondelinge toelichting op zijn bedenkingen. Ten slotte ziet de Afdeling geen aanleiding het onjuist te achten dat de initiatiefnemer van het appartementengebouw op de provinciale hoorzitting zijn standpunt heeft kunnen uiteenzetten.

Deze bezwaren treffen mitsdien geen doel.

Ten aanzien van de zaak voor het overige

(...)

2.7

[appellant sub 2] stelt dat verweerder het plandeel met de bestemming 'Woondoeleinden (W)' met de nadere aanduidingen 'gestapelde woningen (g)' en '12' ten onrechte heeft goedgekeurd. Hij voert daartoe aan dat aan seniorenwoningen in Abcoude geen behoefte is en dat de locatie vanwege de decentrale ligging ten opzichte van de dorpskern niet geschikt is voor de huisvesting van senioren. Voorts stelt hij dat het plan een onaanvaardbare belasting tot gevolg zal hebben van de weg die door de dorpskern van Abcoude naar de Rijksweg A2 loopt.

2.7.1

Verweerder stelt zich op het standpunt dat de 36 appartementen die in het complex gerealiseerd zullen worden passen in het woningbouwprogramma voor Abcoude dat in het streekplan is geformuleerd. Voorts heeft verweerder bij zijn toetsing een woningmarktonderzoek van de gemeente Abcoude in aanmerking genomen, waaruit naar voren is gekomen dat in Abcoude behoefte bestaat aan 115 woningen in de hogere prijsklasse voor ouderen. Verweerder heeft zich voorts op het standpunt gesteld dat de verkeersintensiteit op de Nieuwe Amsterdamseweg niet onaanvaardbaar zal toenemen vanwege de verkeersaantrekkende werking van de 36 appartementen die in het plangebied gerealiseerd zullen worden.

2.7.2

Gelet op hetgeen appellant naar voren heeft gebracht, acht de Afdeling het niet onjuist dat verweerder heeft aangenomen dat er behoefte bestaat aan de appartementen waarin het plan voorziet. Evenmin bestaat aanleiding voor het oordeel dat verweerder er niet op goede gronden vanuit kon gaan dat de verkeersaantrekkende werking van het appartementengebouw kan worden aanvaard.

2.8

[appellant sub 2] stelt dat de gemeente Abcoude de bouw van het appartementencomplex ten onrechte niet openbaar heeft aanbesteed.

2.8.1

De Afdeling overweegt dat dit bezwaar geen betrekking heeft op het plan zelf maar op de uitvoering daarvan. Uitvoeringsaspecten kunnen in deze procedure niet aan de orde komen. Dit bezwaar kan derhalve buiten beschouwing blijven.

2.9

[appellant sub 2] en het Comité Koningsvaren stellen dat verweerder het plan ten onrechte heeft goedgekeurd omdat het daarin voorziene appartementencomplex het landschap ernstig zal aantasten. [Appellant sub 2] stelt in verband hiermee onder andere dat het bestemmingsplan onvoldoende waarborgen bevat om te voorkomen dat het appartementengebouw het Abcoudermeer zal domineren. Appellanten vrezen dat dit plan een precedent schept voor meer hoogbouw in Abcoude. Zij wijzen erop dat in het streekplan Utrecht als uitgangspunt is verwoord dat het Abcoudermeer niet door bebouwing gedomineerd mag worden en dat verdere uitbreiding van de bebouwing niet past in het beleid van de provincie.

2.9.1

Verweerder acht het bestemmingsplan vanuit stedenbouwkundig oogpunt aanvaardbaar. Daartoe heeft hij onder meer overwogen dat het plangebied binnen de bebouwingscontour van de kern Abcoude ligt, die is opgenomen in het op 1 juli 1994 vastgestelde streekplan Utrecht. Weliswaar wordt in het streekplan vermeld dat het wenselijk is dat het Abcoudermeer en de rivier de Angstel niet door bebouwing worden gedomineerd, doch deze passage is in het streekplan opgenomen om met name de ontwikkeling van de Abcouder nieuwbouwwijk De Meerlanden te kunnen sturen, aldus verweerder. Voorts kan niet gesteld worden dat het voorziene appartementengebouw het Abcoudermeer gaat domineren, aldus verweerder. Daartoe heeft hij gewezen op de omtrek van het bouwvlak, die slechts 4,5 procent van de omtrek van het Abcoudermeer bedraagt, op de maximale bouwhoogte van 13,80 meter boven de kruin van de dijk en op de zichtbaarheid van de A2 en de bebouwing in Amsterdam Zuidoost.

2.9.2

De gronden waarop het appartementengebouw is voorzien zijn bestemd tot Met deze laatste aanduiding wordt blijkens het renvooi van de plankaart bedoeld de maximale bouwhoogte in meters ten opzichte van de kruin van de dijk, die ligt tussen het Abcoudermeer en de gronden waarop het appartementengebouw is voorzien en die blijkens de stukken een hoogte heeft van 3 meter. Ingevolge artikel 7 van de planvoorschriften zijn gronden met de bestemming 'Woondoeleinden (W)' met de nadere aanduidingen 'gestapelde woningen (g)' bestemd voor het wonen en voor het parkeren ten behoeve van het wonen. Ingevolge artikel 5, eerste lid, onder a, kunnen burgemeester en wethouders vrijstelling verlenen voor een overschrijding van de maximale bouwhoogte met 15%. Op de plankaart verloopt de as van het langwerpige bestemmingsvlak in de richting noordwest-zuidoost. De oever van het meer is ter hoogte van het bestemmingsvlak recht en verloopt in de richting noord-zuid. Het bestemmingsvlak heeft een lengte van ongeveer 90 meter en een diepte van ongeveer 20

meter. De noordwestelijk punt van het bestemmingsvlak ligt op een afstand van drie meter van de oever van het Abcoudermeer. De zuidoostelijke punt van het bestemmingsvlak ligt op een afstand van ongeveer 66 meter van deze oever.

Het plan maakt aldus nagenoeg evenwijdig aan de oever van het Abcoudermeer en op korte afstand daarvan, de bouw van een appartementencomplex mogelijk met een frontbreedte van ongeveer 90 meter en een maximale hoogte van 16,80 meter. Bezien vanaf het Abcoudermeer, steekt het gebouw 13,80 meter boven de dijk uit die langs het Abcoudermeer loopt.

2.9.3

Uit het deskundigenverslag kan worden afgeleid dat het Abcoudermeer in de huidige situatie aan de zuidoostzijde en de zuidwestzijde wordt omringd door de woonwijken Koningsvaren en De Meerlanden. Deze wijken liggen op een afstand van enkele tientallen meters van het meer en bestaan overwegend uit woningen van ten hoogste twee bouwlagen en een kap. De overige gronden die het meer omringen zijn nagenoeg onbebouwd en een deel daarvan wordt extensief recreatief gebruikt.

De Afdeling is van oordeel dat verweerder niet toereikend heeft gemotiveerd waarom de bouwmassa die het plan mogelijk maakt niet als dominant hoeft te worden aangemerkt, gelet op de feitelijke situatie langs de oever van het Abcoudermeer. De Afdeling acht de verwijzing van verweerder naar de ligging van de rijksweg A2 in dit verband niet steekhoudend. Niet valt in te zien dat de landschappelijke effecten van het in het plan voorziene appartementencomplex op één lijn gesteld kunnen worden met de effecten van een rijksweg die op enkele honderden meter afstand van het meer is gesitueerd. Ook de verwijzing naar de hoogbouw in Amsterdam-Zuidoost acht de Afdeling niet adequaat, omdat deze hoogbouw blijkens het deskundigenbericht op een afstand van meer dan één kilometer van het Abcoudermeer is gesitueerd. Aan het feit dat de omtrek van het bouwvlak volgens verweerder slechts 4,5 % van de omtrek van het Abcoudermeer omvat, kan naar het oordeel van de Afdeling evenmin een doorslaggevende betekenis toekomen. De omtrek op zich kan namelijk in dit geval niet los gezien worden van de toegelaten bouwhoogte en van de situering van het bouwvlak ten opzichte van het Abcoudermeer.

In het streekplan van de provincie Utrecht is voor de kern Abcoude de ruimtelijke ontwikkeling op het gebied van wonen geschetst. Daaruit blijkt dat ten tijde van de vaststelling van het streekplan in 1994 in de hiervoor genoemde wijk 'De Meerlanden' nog ongeveer 200 woningen gebouwd konden worden. 'Het is wenselijk dat het Abcoudermeer en de Angstel niet door bebouwing worden gedomineerd. Verdere uitbreiding past niet in het provinciaal ruimtelijk beleid', aldus het streekplan. De Afdeling leidt uit deze passage in het streekplan af dat het ruimtelijk beleid van verweerder is gericht op het weren van overheersende bebouwing langs het Abcoudermeer. De streekplantekst biedt geen aanknopingspunt voor het standpunt dat dit beleid uitsluitend van toepassing is op de landschappelijke inpassing van de woonwijk De Meerlanden, zoals verweerder naar voren heeft gebracht.

Gelet op het voorgaande moet worden geoordeeld dat het bestreden besluit in zoverre niet berust op een deugdelijke motivering en derhalve in zoverre in strijd is met het bepaalde in artikel 3:46 van de Algemene wet bestuursrecht.

2.10

[appellant sub 2] voert een groot aantal bezwaren aan tegen de procedurele gang van zaken rondom de akoestische onderzoeken die aan het plan ten grondslag liggen. Zo stelt hij dat het akoestisch onderzoek dat aan de vaststelling van het plan ten grondslag ligt ten onrechte niet tezamen met andere planstukken ter inzage is gelegd.

Appellant voert voorts aan dat hij minder dan twee weken voor de hoorzitting bij het college van gedeputeerde staten de beschikking had over akoestische onderzoeken die zijn verricht na de vaststelling van het bestemmingsplan, alsmede over een brief van de Milieudienst Noordwest Utrecht van 12 december 2001.

Voorts brengt hij naar voren dat het bestreden besluit mede is gebaseerd op stukken die dateren van na de hoorzitting bij verweerder.

Appellant stelt voorts dat de PPC ten onrechte geen kennis heeft kunnen nemen van enkele aanvullende akoestische onderzoeken. De resultaten van deze onderzoeken heeft deze commissie derhalve niet bij haar advies over het vastgestelde plan kunnen betrekken.

Als inhoudelijke bezwaar voert appellant aan dat de geluidssituatie in en nabij het plangebied in de weg staat aan een aanvaardbaar woon- en leefklimaat in het appartementengebouw waarin het bestemmingsplan voorziet. Hij wijst in dit verband op geluidhinder vanwege de Nieuwe Amsterdamseweg, van een gemaal, en van een zwembad met ligweide en een clubhuis. De akoestische onderzoeken die in dit verband zijn verricht zijn volgens appellant dermate gebrekkig, dat verweerder deze niet aan zijn besluit tot goedkeuring van het bestemmingsplan ten grondslag kon leggen. In dit verband voert appellant ondermeer aan dat aan het besluit waarmee burgemeester en wethouders van Abcoude de maximumsnelheid op de Nieuwe Amsterdamseweg op 30 kilometer per uur hebben vastgesteld een formeel gebrek kleeft, zodat verweerder dit niet bij zijn besluitvorming kon betrekken. Appellant wijst er voorts op dat niet is gemotiveerd waarom in dit geval kan worden afgeweken van de aan te houden adviesafstand tussen woonbebouwing en een zwembad, die in de brochure 'Bedrijven en Milieuzonering' ter voorkoming van geluidhinder is vermeld.

Appellant stelt voorts dat de inhoud van de brief van het college van burgemeester en wethouders van Abcoude van 6 mei 2002 voor verweerder geen aanleiding kon zijn af te wijken van het negatieve advies over het vastgestelde plan van de PPC. In dit verband stelt hij dat drie wethouders zich nadien gedistantieerd hebben van de inhoud van deze brief.

2.10.1.1

Verweerder stelt zich op het standpunt dat het akoestisch onderzoek dat aan de planvaststelling ten grondslag ligt tezamen met het ontwerpplan ter inzage gelegd had moeten worden. Omdat van de zijde van de gemeente evenwel is meegedeeld dat iedere burger desgevraagd inzage in dit rapport werd verleend, heeft verweerder in het niet ter inzage leggen van het desbetreffende rapport geen aanleiding gezien goedkeuring aan het plan te onthouden.

Verweerder stelt zich voorts op het standpunt dat in het plangebied van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat kan worden uitgegaan. Daartoe heeft hij overwogen dat, gelet op de aanvullende akoestische rapportages en de afspraken die de gemeente heeft gemaakt over de te realiseren maatregelen zoals aangegeven in de brief van het college van burgemeester en wethouders van 6 mei 2002, in afwijking van het advies van de PPC geen aanleiding bestaat om goedkeuring te onthouden aan het bestemmingsvlak 'Woondoeleinden (W)' met de nadere aanduidingen 'gestapelde woningen (g)' en '12'.

2.10.1.2

Uit de stukken blijkt dat het appartementencomplex is voorzien in de nabijheid van de Nieuwe Amsterdamseweg, een gemaal en een zwembad, inclusief het clubhuis van een duikvereniging, en een ligweide. Vaststaat dat de raad het bestemmingsplan op 18 oktober 2001 heeft vastgesteld, op basis van een rapport van [naam bureau] van 7 maart 1996, nummer R58238A0, waarin de akoestische

effecten van bovengenoemde geluidbronnen op het appartementengebouw summier en in concept zijn beschreven. Eveneens staat vast dat het desbetreffende conceptrapport niet tezamen met het ontwerp-bestemmingsplan ter inzage heeft gelegen.

Na de planvaststelling heeft het gemeentebestuur van Abcoude twee definitieve akoestische rapporten aan verweerder verzonden. De rapporten dateren van 30 november 2001 en betreffen de akoestische effecten op het appartementengebouw vanwege de Nieuwe Amsterdamseweg (...) en de akoestische effecten vanwege het zwembad en het gemaal (...).

Het onderzoeksbureau heeft in een aanvullende rapportage van 22 maart 2002 beide onderzoeken van een nadere toelichting voorzien (rapport nummer B058 238acA1.hg).

Bij schrijven van 28 maart 2002, kenmerk 2002REG000749i, heeft de PPC verweerder geadviseerd goedkeuring te onthouden aan het bestreden plandeel. De PPC uit in haar advies kritiek op de waarneemhoogte die is gehanteerd bij de beoordeling van de akoestische effecten van het zwembad, alsmede op het niet beoordelen van uitbreidingsmogelijkheden van het zwembad. Tevens signaleert de PPC onduidelijkheden over de realisering van geluidwerende voorzieningen aan het gemaal en het zwembad.

Naar aanleiding van het PPC-advies zijn twee aanvullende akoestische analyses gemaakt waarin maatregelen worden beschreven die getroffen kunnen worden om een overschrijding van de grenswaarden te voorkomen. De resultaten staan vermeld in een rapport van 23 april 2002 (...) en in een rapport van 25 april 2002 (...). Het college van burgemeester en wethouders van Abcoude geeft in een brief met bijlagen aan verweerder van 6 mei 2002, zonder kenmerk, de verzekering dat de maatregelen die noodzakelijk zijn om overschrijding van grenswaarden te voorkomen, daadwerkelijk uitgevoerd zullen worden.

2.10.1.3

Uit de stukken kan worden afgeleid dat het concept-akoestisch onderzoek van 7 maart 1996 dat aan de planvaststelling ten grondslag ligt, ernstige leemten vertoont. Verweerder heeft bij zijn toetsing aanvullende onderzoeken en analyses in aanmerking genomen, die dateren van na de vaststelling van het plan. Het standpunt van verweerder dat deze onderzoeken, in het kader van zijn onderzoeksplicht, aan het bestreden besluit ten grondslag gelegd kunnen worden, acht de Afdeling niet onjuist. De Afdeling stelt vast dat het concept-akoestisch onderzoek van 7 maart 1996 niet van doorslaggevende betekenis is geweest voor de beoordeling van het plan en de beslissing op de bedenkingen van appellant. Onder deze omstandigheden ziet de Afdeling geen aanleiding te oordelen dat appellant in zijn belangen is geschaad omdat het concept-rapport van 7 maart 1996 niet tezamen met het ontwerpplan ter inzage is gelegd.

De Afdeling ziet geen aanleiding te oordelen dat aan de totstandkoming van het bestreden besluit een ernstig gebrek kleeft, omdat appellant eerst minder dan twee weken voor de hoorzitting de twee hiervoor genoemde akoestische onderzoeken van 30 november 2001, de toelichting daarop van 22 maart 2002, alsmede de brief van de Milieudienst Noordwest Utrecht van 12 december 2001, in zijn bezit had. Deze periode kan in het algemeen voldoende geacht worden om ten behoeve van de hoorzitting een toelichting op de ingediende bedenkingen voor te bereiden. Niet gebleken is dat deze periode in dit geval niet voldoende geacht moet worden.

De Afdeling ziet evenmin aanleiding te oordelen dat aan de totstandkoming van het bestreden besluit een gebrek kleeft omdat de PPC de toelichtende en aanvullende akoestische onderzoeken van 22 maart 2002 en van 23 april 2002 niet aan zijn advies over het vastgestelde plan ten grondslag heeft kunnen leggen. De Afdeling neemt daarbij in aanmerking dat deze rapportages blijkens de stukken

mede op instigatie van verweerder zijn opgesteld, ter onderbouwing van zijn besluit om het plan, in afwijking van het PPC-advies, goed te keuren.

2.10.1.4

Ten aanzien van de geluidsbelasting vanwege de Nieuwe Amsterdamseweg overweegt de Afdeling als volgt. Gelet op artikel 74, eerste en tweede lid, aanhef en onder b, in samenhang met artikel 77 van de Wet geluidhinder, behoeft bij het voorbereiden van de vaststelling van een bestemmingsplan geen akoestisch onderzoek te worden ingesteld indien voor een weg een maximumsnelheid geldt van 30 kilometer per uur. Uit de stukken blijkt dat burgemeester en wethouders van Abcoude bij besluit van 31 januari 2001 een besluit hebben genomen waarbij de maximumsnelheid op de Nieuwe Amsterdamseweg is vastgesteld op 30 kilometer per uur. Van de zijde van de gemeente is onweersproken gesteld dat dit besluit inmiddels rechtens onaantastbaar is.

Nu uit het voorgaande blijkt dat het college van burgemeester en wethouders van Abcoude ten tijde van de goedkeuring van het plan had besloten omtrent het instellen van een maximumsnelheid van 30 kilometer per uur op de Nieuwe Amsterdamseweg, kon verweerder bij zijn toetsing terecht het standpunt innemen dat het plan in zoverre niet strijdt met het bepaalde in de Wet geluidhinder.

Dit rechtvaardigt in dit geval echter nog niet de conclusie dat het bestreden plandeel uit een oogpunt van geluidsbelasting in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening. De Afdeling neemt daarbij in aanmerking dat uit een akoestisch onderzoek van 30 november 2001 (...), dat is verricht om vast te kunnen stellen of ten aanzien van de appartementen voldaan kan worden aan de zogenoemde binnenwaarde van het Bouwbesluit, blijkt dat binnen de planperiode de geluidsbelasting op de gevel van het appartementengebouw, ook bij een maximumsnelheid van 30 kilometer per uur meer dan 55 d(B)A zal bedragen. Dit is beduidend meer dan de voorkeursgrenswaarde van 50 dB(A) die in de Wet geluidhinder is bepaald ten aanzien van nieuwbouw van woningen langs wegen in stedelijk gebied, waarvoor een hogere maximumsnelheid dan 30 kilometer per uur geldt. Niet valt in te zien dat aan dit gegeven bij de belangenafweging in het kader van een goede ruimtelijke ordening voorbijgegaan kan worden. Gelet hierop moet worden geoordeeld dat het bestreden besluit in zoverre niet berust op een deugdelijke motivering en derhalve in zoverre in strijd is met artikel 3:46 van de Algemene wet bestuursrecht.

2.10.1.5

Ten aanzien van geluidhinder vanwege het gemaal overweegt de Afdeling als volgt. Blijkens de stukken betreft het een zogenoemd vijzelgemaal dat aan de oostzijde is voorzien van een inlaat en aan de westzijde van een uitlaat. Het gemaal treedt met name in werking naar aanleiding van regenval, hetgeen betekent dat het niet continu in bedrijf is.

In het akoestisch onderzoek van 30 november 2001 (rapportnummer R 058 238abA1.tc) is ervan uitgegaan dat de situatie waarin de vijzels bij de in- en de uitlaat gelijktijdig gedurende 33% van de tijd in bedrijf zijn als het meest geluidsbelastend voor de gevel van het appartementengebouw moet worden beschouwd. Deze bedrijfssituatie is berekend aan de hand van gegevens over de bedrijfstijden van dit en andere gemalen in de regio in de vijf jaren voorafgaand aan het jaar waarin het akoestisch onderzoek werd verricht, aldus het deskundigenverslag. Uit het deskundigenverslag kan worden afgeleid dat de onderzochte bedrijfssituatie van het gemaal maatgevend is voor de berekening van de geluidsbelasting op de gevel van het appartementencomplex.

Gelet op het deskundigenverslag ziet de Afdeling geen aanleiding appellant te volgen in zijn stellingname dat in het akoestisch onderzoek van 30 november 2001 is uitgegaan van een

bedrijfssituatie die niet maatgevend kan worden geacht voor de berekening van de geluidsbelasting op de gevel van het appartementengebouw.

Uit het Besluit voorzieningen en installaties milieubeheer, dat op 1 december 2001 in werking is getreden, volgt dat de toelaatbare geluidsbelasting op de gevel van het appartementencomplex vanwege het gemaal maximaal 50 dB(A) bedraagt. Uit het akoestisch onderzoek blijkt dat deze waarde op de noordgevel van appartementengebouw wordt overschreden met 7 dB(A). Blijkens het onderzoek kan deze overschrijding geheel ongedaan worden gemaakt door het treffen van maatregelen aan de bron of door het plaatsen van geluidsschermen. Uit de stukken blijkt dat de beheerder van het gemaal instemt met het treffen van maatregelen. Het college van burgemeester en wethouders van Abcoude heeft bij schrijven van 6 mei 2002 aan verweerder toegezegd dat tijdig maatregelen getroffen zullen worden zodat aan de voorkeursgrenswaarde zal worden voldaan.

Op grond van het voorgaande is de Afdeling van oordeel dat verweerder zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen, dat het bestemmingsplan niet op voorhand als strijdig met het bepaalde in het Besluit voorzieningen en installaties milieubeheer moet worden beoordeeld. De Afdeling neemt daarbij in aanmerking dat verweerder ten tijde van het bestreden besluit een doorslaggevend gewicht kon toekennen aan de inhoud van de brief van het college van burgemeester en wethouders van Abcoude van 6 mei 2002. Dat twee wethouders zich nadien gedistantieerd hebben van de inhoud van deze brief, kan verweerder niet worden tegengeworpen, omdat deze ontwikkeling dateert van na het bestreden besluit. Overigens acht de Afdeling het niet zorgvuldig dat verweerder deze brief niet aan appellant heeft toegezonden.

2.10.1.6

Ten aanzien van geluidhinder van het zwembad, inclusief ligweide en clubhuis, overweegt de Afdeling als volgt. Aan het plandeel dat deze voorzieningen omvat, is de bestemming 'Maatschappelijke doeleinden' toegekend. Ingevolge de bijbehorende bouwvoorschriften kunnen de desbetreffende gronden geheel worden bebouwd. Gemeten vanaf de plankaart bedraagt de kortste afstand tussen dit plandeel en het plandeel met de bestemming 'Woondoeleinden (W)' met de nadere aanduidingen 'gestapelde woningen (g)' en '12' ongeveer drie meter.

Uit de akoestische onderzoeken, waarover appellant overigens ten onrechte niet allemaal de beschikking had, blijkt dat daarin de feitelijke situatie is beoordeeld, waarbij is uitgegaan van de ligging van het zwembad op een afstand van ongeveer 15 meter van het appartementencomplex. De Afdeling stelt vast dat verweerder aan het bestreden besluit akoestische onderzoeken ten grondslag heeft gelegd, waarin de effecten van de maximale gebruiks- en bebouwingsmogelijkheden van het plandeel met de bestemming 'Maatschappelijke doeleinden' niet zijn onderzocht. Door niettemin deze onderzoeken aan het bestreden besluit ten grondslag te leggen, moet worden geoordeeld dat het bestreden besluit is genomen in strijd met de bij het voorbereiden van een besluit te betrachten zorgvuldigheid en dat het bestreden besluit in zoverre in strijd is met artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht. De Afdeling neemt daarbij in aanmerking dat uit de stukken naar voren is gekomen dat een uitbreiding van het zwembadgebouw met een kantine, juist in de richting van het appartementengebouw, niet uitgesloten moet worden geacht.

2.11

[appellant sub 2] stelt dat verweerder ten onrechte het plandeel met de bestemming 'Recreatieve doeleinden (R)' en het bijbehorende artikel 10A van de planvoorschriften heeft goedgekeurd. Hij voert aan dat het desbetreffende plandeel en het planvoorschrift niet door de raad zijn vastgesteld.

2.11.1

De raad heeft bij wijze van amendement besloten in het ontwerp-bestemmingsplan een wijziging aan te brengen. Het amendement is aan het vaststellingsbesluit gehecht en maakt daarvan deel uit. De tekst van het amendement luidt als volgt: '(...) stelt voor om bij wijze van amendement een wijziging aan te brengen op de plankaart en het bedoelde gebied een aparte bestemming te geven. Het gaat om het gebied aan de westelijke zijde van het plangebied tussen de uiterste noordgrens en het terrein van de [partij]. De grens wordt met 10 meter verplaatst in westelijke richting. Het gebied krijgt een recreatieve bestemming bedoeld voor kleinschalig gebruik als zonnebaden, zwemmen, kanoën, waterfietsen en schaatsen.'

2.11.2

Verweerder heeft zich op het standpunt gesteld dat artikel 10A van de planvoorschriften in de geest overeenkomt met de inhoud van het amendement.

2.11.3

Het aan verweerder ter goedkeuring aangeboden plan bevat een artikel 10A, dat niet in het ontwerp-bestemmingsplan was vervat. Artikel 10A luidt als volgt:

Doeleindenomschrijving

1

De gronden op de kaart aangewezen voor Recreatieve doeleinden (R) zijn bestemd voor kleinschalige recreatie alsmede voor bijbehorende voorzieningen zoals groenvoorzieningen en water.

Bouwvoorschriften

2

Op deze gronden mogen ten behoeve van de bestemming uitsluitend bouwwerken, geen gebouwen zijnde, worden gebouwd.

3

Voor het bouwen gelden de aanduidingen op de kaart en de volgende bepaling:

— de bouwhoogte van de onder lid 2 bedoelde bouwwerken mag ten hoogste 2.00 meter bedragen.

2.11.4

De Afdeling stelt vast dat artikel 10A van de planvoorschriften niet ondubbelzinnig is terug te voeren op het amendement van de raad. Zo bevatten de begripsbepalingen van het plan geen definitie van het begrip 'kleinschalige recreatie', waardoor niet uitgesloten is dat daaronder meer is begrepen dan de raad met de wijziging van het plan heeft beoogd. Voorts bevat het amendement geen aanknopingspunten voor het opnemen van de bouwvoorschriften in artikel 10A, tweede en derde lid.

Hieruit volgt dat het bestemmingsplan zoals dat ter voldoening aan artikel 28, eerste lid, van de Wet op de Ruimtelijke Ordening aan verweerder ter goedkeuring is aangeboden in zoverre niet overeenstemt met het plan zoals dat door de gemeenteraad is vastgesteld, zodat deze wettelijke bepaling is geschonden. Door artikel 10A van de planvoorschriften, alsmede het desbetreffende plandeel op de plankaart niettemin goed te keuren, heeft verweerder gehandeld in strijd met artikel 28, eerste lid van de Wet op de Ruimtelijke Ordening in samenhang met artikel 10:27 van de Algemene wet bestuursrecht.

2.12

[appellant sub 2] stelt dat verweerder het plandeel waarop na toepassing van een wijzigingsbevoegdheid ex artikel 11 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening parkeerplaatsen aangelegd kunnen worden ten onrechte heeft goedgekeurd. Appellant betoogt dat dit plandeel bij de vaststelling is gewijzigd en dat deze wijziging niet van ondergeschikte aard is. Het gewijzigde bestemmingsplan had derhalve volgens appellant de wettelijke planprocedure opnieuw moeten doorlopen.

2.12.1

Verweerder heeft zich op het standpunt gesteld dat de wijziging niet van dien aard is dat daarvoor de bestemmingsplanprocedure opnieuw doorlopen zou moeten worden.

2.12.2

De gemeenteraad kan bij de vaststelling van het plan daarin wijzigingen aanbrengen ten opzichte van het ontwerp. Slechts indien de afwijkingen van het ontwerp naar aard en omvang zodanig groot zijn dat sprake is van een wezenlijk ander plan, dient de wettelijke procedure, met inbegrip van de inspraak, opnieuw te worden doorlopen.

Vaststaat dat de gemeenteraad in dit geval het plan heeft vastgesteld met een ten opzichte van het ontwerpplan verruimde mogelijkheid om met toepassing van een wijzigingsbevoegdheid parkeerplaatsen aan te leggen ten behoeve van bezoekers en personeelsleden van het zwembad dat in het plangebied ligt. Blijkens het raadsbesluit wil de raad de definitieve situering van de parkeerplaatsen laten afhangen van het overleg dat hij hierover wenst te voeren met omwonenden. Uit de stukken blijkt dat het bij de vaststelling gewijzigde plandeel waarop de wijzigingsbevoegdheid van toepassing is, voor het overgrote deel is bestemd voor 'Verkeersdoeleinden (V)'. Een klein deel is bestemd voor 'Groenvoorzieningen' en 'Water'. De Afdeling stelt vast dat ingevolge de planvoorschriften op gronden met de bestemming 'Verkeersdoeleinden (V)' parkeerplaatsen kunnen worden aangelegd. Uit het voorgaande volgt derhalve dat ook zonder de vastgestelde wijziging parkeerplaatsen op de desbetreffende gronden konden worden aangelegd.

Naar het oordeel van de Afdeling is de afwijking van het ontwerp naar zijn aard en omvang niet zo groot dat geoordeeld moet worden dat een wezenlijk ander plan voorligt. Ook anderszins bestaat geen grond om te oordelen dat verweerder zich ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat met de gewijzigde vaststelling van het plan kon worden volstaan, en dat de wettelijke procedure, met inbegrip van de gelegenheid tot inspraak en het indienen van zienswijzen tegen een ontwerp-bestemmingsplan, niet opnieuw behoefde te worden doorlopen.

2.13

Uit het voorgaande volgt dat de beroepen gegrond zijn zodat het bestreden besluit wegens strijd met de desbetreffende wettelijke bepalingen dient te worden vernietigd. Nu uit overweging 2.3.2 blijkt dat aan

de totstandkoming van het plan een gebrek kleeft dat niet door verweerder geheeld kan worden, en hij derhalve rechtens enkel kan besluiten goedkeuring te onthouden aan het bestemmingsplan, ziet de Afdeling aanleiding daaraan zelfvoorzienend goedkeuring te onthouden.

(...)

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

- I. *verklaart* de beroepen *gegrond*;
 - II. *vernietigt* het besluit van het college van gedeputeerde staten van Utrecht van 4 juni 2002 (...);
 - III. *onthoudt* goedkeuring aan het bestemmingsplan 'Meerbad';
 - IV. *bepaalt* dat deze uitspraak in de plaats treedt van het bestreden besluit;
- (...)

Noot

Auteur:

Noot

Zie onze elders in dit nummer van Milieu & Recht opgenomen bijdrage 'De Wet geluidhinder en de 30 km-zone'.

mr. P.C.M. Heinen en mr. J.M.H.F. Teunissen