



## Uitspraak 201310282/1/R3

Datum van uitspraak: woensdag 12 november 2014

Tegen: de raad van de gemeente Emmen

Proceduresoort: Eerste aanleg - meervoudig

Rechtsgebied: Ruimtelijke-orderingskamer - Bestemmingsplannen Drenthe

201310282/1/R3.

Datum uitspraak: 12 november 2014

### AFDELING

### BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

[appellant], wonend te Swartemeer, gemeente Emmen,

en

de raad van de gemeente Emmen,  
verweerder.

### Procesverloop

Bij besluit van 26 september 2013 heeft de raad het bestemmingsplan "Part. herz. bestemmingsplan Sportlandgoed 't Swartemeer" vastgesteld.

Tegen dit besluit heeft [appellant] beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

De raad heeft een nader stuk ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 11 september 2014, waar [appellant], bijgestaan door mr. B.F. Bult, en de raad, vertegenwoordigd door drs. M.A.G. Snijders, werkzaam bij de gemeente, zijn verschenen.

### Overwegingen

1. Bij de vaststelling van een bestemmingsplan heeft de raad beleidsvrijheid om bestemmingen aan te wijzen en regels te geven die de raad uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig acht. De Afdeling toetst deze beslissing terughoudend. Dit betekent dat de Afdeling aan de hand van de beroepsgronden beoordeelt of aanleiding bestaat voor het oordeel dat de raad zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het plan strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening. Voorts beoordeelt de Afdeling aan de hand van de beroepsgronden of het bestreden besluit anderszins is voorbereid of genomen in strijd met het recht.
2. Het plan heeft betrekking op een deel van het sport- en recreatiegebied Sportlandgoed 't Swartemeer en voorziet onder meer in een juridisch-planologische regeling voor het bestaande horecagebouw.
3. [appellant] betoogt dat het plan is vastgesteld in strijd met de rechtszekerheid. Hij voert aan dat de urgentie ontbreekt om een gedeeltelijke herziening vast te stellen vooruitlopend op een algehele herziening van het

bestemmingsplan voor het sport- en recreatiegebied, bestemmingsplan "Sportlandgoed 't Swartemeer", waarmee naar verwachting spoedig zal worden aangevangen. Hij betoogt dat het voorliggende plan deel moet uitmaken van een algehele herziening, zodat het sport- en recreatiegebied als geheel kan worden gezien en de wijzigingen in het planologisch regime voor het gebied consistent tot stand kunnen worden gebracht. Hij acht de verhouding tussen het voorliggende plan en het bestemmingsplan "Sportlandgoed 't Swartemeer" onduidelijk en rechtsonzeker, nu daarover geen bepalingen zijn opgenomen in het voorliggende plan. [appellant] voert ook aan dat het gebruikelijk is dat gemeenteraden beleid hebben vastgesteld ten aanzien van de vraag of een zogenoemd postzegelplan, zoals hier aan de orde, dan wel een meeromvattende herziening van een bestemmingsplan wordt vastgesteld. Hij stelt dat niet wordt voldaan aan de voorwaarden die gebruikelijk worden gesteld aan de keuze voor een postzegelplan.

3.1. De raad heeft te kennen gegeven dat hij geen beleid heeft vastgesteld ten aanzien van de keuze voor het vaststellen van een bestemmingsplan met een plangebied van geringe of grote omvang. In de door [appellant] gestelde omstandigheid dat andere gemeenteraden daartoe wel zijn overgegaan, ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de raad niet in redelijkheid ervoor heeft kunnen kiezen om een bestemmingsplan vast te stellen voor een gebied van geringe omvang. De raad is immers niet gebonden aan het beleid van een andere gemeenteraad. Het betoog faalt.

3.2. De raad komt beleidsvrijheid toe bij het bepalen van de begrenzingen van een bestemmingsplan. Deze vrijheid strekt echter niet zo ver dat de raad een begrenzing kan vaststellen die in strijd is met een goede ruimtelijke ordening.

Het sport- en recreatiegebied is ongeveer 32 ha groot en bestaat onder meer uit een sportveld, tennisbanen, een recreatieplas, een golfbaan, een paintballarea, een camping, 35 blokhutten en een horecagebouw. Het voorliggende plan heeft uitsluitend betrekking op het horecagebouw en de gronden daar omheen. Voor de overige gronden van het sport- en recreatiegebied geldt het bestemmingsplan "Sportlandgoed 't Swartemeer", dat door de raad is vastgesteld op 28 september 2006. De raad heeft te kennen gegeven dat het voorliggende plan is opgesteld naar aanleiding van uitspraken van de Afdeling en de rechtbank Noord-Nederland, en als doel heeft het bestaande horecagebouw als geheel als zodanig te bestemmen alsmede om het bestaande gebruik van het horecagebouw voor zelfstandige horeca toe te laten. De keuze van de raad om vooruitlopend op een algehele herziening reeds te voorzien in deze ontwikkelingen, acht de Afdeling niet onredelijk. Voorts is niet gebleken dat een zodanige ruimtelijke samenhang bestaat tussen de gronden binnen het plangebied en de gronden daarbuiten dat de raad niet voor deze planbegrenzing heeft mogen kiezen. Verder acht de Afdeling de omstandigheid dat voor de gronden buiten het plangebied het bestemmingsplan "Sportlandgoed 't Swartemeer" geldt, waarin een andere regeling voor het horecagebouw is opgenomen, niet rechtsonzeker. Het bestemmingsplan "Sportlandgoed 't Swartemeer" en de daarbij behorende planregels hebben geen betekenis voor de gronden binnen het plangebied van het voorliggende plan.

Gelet op het voorgaande geeft hetgeen [appellant] heeft aangevoerd geen aanleiding voor het oordeel dat de raad zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat de vastgestelde planbegrenzing strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening. Het betoog faalt.

4. [appellant] betoogt dat het plan berust op tegenstrijdige uitgangspunten. Hiertoe voert hij aan dat in het raadsvoorstel staat dat het horecagebouw mag worden gebruikt zoals was bedoeld bij de vaststelling van het bestemmingsplan "Sportlandgoed 't Swartemeer". Volgens [appellant] heeft de raad toentertijd als uitgangspunt gehanteerd dat het horecagebouw niet voor zelfstandige horeca mag worden gebruikt. De raad wenst thans echter wel zelfstandige horeca toe te staan. [appellant] stelt dat de raad met zijn huidige standpunt ook voorbij gaat aan de uitspraak van de rechtbank Noord-Nederland van 25 april 2013, waarin is geoordeeld dat een zelfstandige horecafunctie niet is toegestaan op grond van het bestemmingsplan "Sportlandgoed 't Swartemeer". Verder wijst [appellant] erop dat het begrip zelfstandige horeca niet is gedefinieerd in de planregels. Hij voert aan dat in de planvoorschriften van het bestemmingsplan "Sportlandgoed 't Swartemeer" is bepaald dat zelfstandige horeca niet is toegestaan. Nu die bepaling niet is gewijzigd, geldt die bepaling volgens hem ook voor het voorliggende plan.

4.1. Aan het plangebied zijn de bestemming "Recreatie - Dagrecreatie" en de aanduiding "horeca" toegekend.

Ingevolge artikel 1, onder 1.21, van de planregels wordt onder horecabedrijf verstaan een bedrijf, inrichting

waar bedrijfsmatig dranken en/of etenswaren voor gebruik ter plaatse worden verstrekt.

Ingevolge artikel 1, onder 1.22, wordt onder horeca verstaan een horecabedrijf gericht op het verstrekken van maaltijden, alcoholische en niet-alcoholische dranken voor gebruik ter plaatse, zoals een restaurant, (eet)café e.d., inclusief vergaderruimtes, het houden van in pandige evenementen, waarbij ook elektronisch versterkte muziek is toegestaan, niet zijnde discotheken en nachtclubs.

Ingevolge artikel 3, lid 3.1, zijn de voor "Recreatie - Dagrecreatie" aangewezen gronden bestemd voor:

- a. dagrecreatieve voorzieningen;
- b. sportvoorzieningen en speelvoorzieningen;
- c. horeca met bijbehorende terrassen, ter plaatse van de functieaanduiding "horeca";

(...).

Ingevolge lid 3.2.1, onder a, mag ter plaatse van de functieaanduiding "horeca" het maximaal te bebouwen oppervlak niet meer bedragen dan 2000 m<sup>2</sup>.

4.2. Zoals volgt uit overweging 3.2, zijn de bepalingen van het bestemmingsplan "Sportlandgoed 't Swarteland" niet van toepassing op het voorliggende plan. Voorts heeft de door [appellant] bedoelde uitspraak van de rechtbank Noord-Nederland van 25 april 2013 betrekking op de bepalingen van het bestemmingsplan "Sportlandgoed 't Swarteland". Uit die uitspraak kan daarom niet worden afgeleid dat in het voorliggende plan geen zelfstandige horeca mag worden toegestaan.

4.3. Uit artikel 3, lid 3.1, gelezen in samenhang met de begripsomschrijving van horeca en horecabedrijf in artikel 1 van de planregels van het voorliggende plan, volgt dat niet uitsluitend onzelfstandige horeca is toegelaten.

In het raadsvoorstel van het college van burgemeester en wethouders van 20 augustus 2013, dat behoort bij het bestreden besluit (hierna: het raadsvoorstel), staat dat met de vaststelling van het voorliggende plan de planologische regeling voor het horecagebouw in overeenstemming wordt gebracht met de feitelijke situatie. Op grond daarvan mag het horecagebouw worden gebruikt zoals bedoeld ten tijde van de vaststelling van het bestemmingsplan in 2006. De raad heeft toegelicht dat in de planvoorschriften van het bestemmingsplan "Sportlandgoed 't Swartemeer" weliswaar is bepaald dat het gebruik van het horecagebouw als zelfstandige horeca-inrichting niet is toegestaan, maar dat met die bepaling was beoogd te waarborgen dat niet alleen het horecagebouw zou worden ontwikkeld, maar het sportlandgoed als geheel. Met het voorliggende plan heeft de raad beoogd om het gebruik van het horecagebouw voor horeca-activiteiten die niet samenhangen met de sport- en recreatieactiviteiten in het gebied toe te staan.

Gelet op het voorgaande ziet de Afdeling in hetgeen [appellant] heeft aangevoerd geen aanleiding voor het oordeel dat het plan op dit punt onzorgvuldig is voorbereid of een deugdelijke motivering ontbeert. Het betoog faalt.

5. [appellant] voert aan dat uit het bestreden besluit, noch uit enig ander stuk blijkt dat de raad alle betrokken belangen heeft afgewogen bij het nemen van het bestreden besluit.

5.1. In de plantoelichting zijn de aanleiding voor en het bedrijfsbelang van de exploitant van het sportlandgoed bij het vaststellen van het voorliggende plan uiteengezet. Onder punt 5 van het raadsvoorstel is ingegaan op de door [appellant] naar voren gebrachte zienswijze en daarmee op de belangen van [appellant]. In het bestreden besluit staat dat in de zienswijze geen aanleiding is gezien om wijzigingen in het ontwerpplan aan te brengen. Hetgeen [appellant] aanvoert, geeft geen aanleiding voor het oordeel dat de raad de bij het plan betrokken belangen niet heeft afgewogen. Het betoog faalt.

6. [appellant] stelt dat het plan vanwege de geluidsbelasting leidt tot een aantasting van zijn woon- en leefklimaat en betoogt dat ten onrechte geen akoestisch onderzoek is verricht. Hij voert aan dat uit de uitspraak van de Afdeling van 13 maart 2013, zaak nr. [201207579/1/A1](#), volgt dat in het akoestisch onderzoek en de aanvulling daarop die ten grondslag liggen aan het bestemmingsplan "Sportlandgoed 't Swartemeer" niet

is uitgegaan van de feitelijke situering van het horecagebouw. Hij betoogt - kort gezegd - dat de raad bij de vaststelling van het voorliggende plan opnieuw had moeten onderzoeken of het bestaande hoofdgebouw en de daarbij behorende terrassen vanuit akoestisch oogpunt aanvaardbaar zijn en dat de raad deze onderzoeksplicht niet kan doorschuiven naar de procedure voor het verkrijgen van een omgevingsvergunning voor milieu. Dat in het Besluit algemene regels voor inrichtingen milieubeheer (hierna: het Activiteitenbesluit milieubeheer), eisen worden gesteld aan de geluidsbelasting vanwege de horeca-inrichting laat volgens hem onverlet dat de raad bij de vaststelling van een bestemmingsplan de ruimtelijke aanvaardbaarheid van de geluidsbelasting vanwege het horecagebouw moet onderzoeken en beoordelen.

6.1. De raad stelt zich op het standpunt dat de horeca-inrichting onder de werking van het Activiteitenbesluit milieubeheer valt en dat daarin geluidsnormen zijn opgenomen waaraan de inrichting moet voldoen. Hij stelt dat niet aannemelijk is gemaakt dat niet aan die normen kan worden voldaan. Daarnaast is het gebouw voorzien van geluidsisolatie. Verder stelt de raad dat uit de m.e.r.-beoordeling en het akoestisch onderzoek die aan het bestemmingsplan "Sportlandgoed 't Swarteland" ten grondslag liggen, volgt dat de horeca-inrichting kan voldoen aan de geluidsnormen uit het Activiteitenbesluit milieubeheer. Ook stelt de raad dat wordt voldaan aan de aanbevolen afstand in de brochure "Bedrijven en milieuzonering" van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (hierna: de VNG-brochure) tussen het horecagebouw en de woning van [appellant].

6.2. In de uitspraak van 18 juni 2008, zaak nr. [200704458/1](#), betreffende het bestemmingsplan "Sportlandgoed 't Swarteland", is overwogen dat het gebied dat volgens het plan voor horecabebouwing in aanmerking komt groter is dan dat waarop het akoestisch onderzoek van Stroop raadgevende ingenieurs B.V. van 20 september 2004 en de aanvulling daarop van 7 februari 2008 zijn gebaseerd en waar bij het maken van de m.e.r.-beoordeling vanuit is gegaan. Bij het maken van de m.e.r.-beoordeling is enkel uitgegaan van het horecagebouw zoals de initiatiefnemer dat heeft beschreven en niet van de planologische mogelijkheden die het plan biedt. Gelet op de omvang van de verschillen tussen beide voor zover het betreft de mogelijkheden en situering van bebouwing ten behoeve van een of meer horeca-inrichtingen en evenementenhallen, kon de uitgevoerde m.e.r.-beoordeling niet ten grondslag worden gelegd aan de vaststelling en goedkeuring van het plan. De Afdeling heeft voorts aanleiding gezien om de vernietiging te beperken tot het zuidelijke deel van het plandeel waar horecabebouwing is toegestaan. Hiertoe is overwogen dat het horecagebouw reeds is gerealiseerd op het noordelijke deel van het plandeel, overeenkomstig de uitgangspunten waarvan bij de opstelling van het akoestisch onderzoek en de m.e.r.-beoordeling is uitgegaan. Met deze situering van het horecagebouw kan blijkens het akoestisch onderzoek van 2004, aangevuld in 2008, aan de geluidseisen worden voldaan.

6.3. Nadien is gebleken dat het horecagebouw is gebouwd in afwijking van de daarvoor verleende bouwvergunning en dat het zuidelijke deel van het horecagebouw met een oppervlakte van 75 m<sup>2</sup> binnen het gedeelte van het bestemmingsplan "Sportlandgoed 't Swartemeer" staat waaraan bij voormelde uitspraak van de Afdeling goedkeuring is onthouden. In de uitspraak van 13 maart 2013, zaak nr. [201207579/1/A1](#), betreffende de weigering om handhavend op te treden tegen horeca-activiteiten in een deel van het horecagebouw, is overwogen dat het akoestisch onderzoek van 20 september 2004 niet aansluit op het feitelijk gerealiseerde hoofdgebouw en dat daaruit derhalve niet blijkt dat, voor zover het horecagebouw is gelegen binnen het gebied waaraan goedkeuring is onthouden, aan de geluidseisen kan worden voldaan.

Nu het voorliggende plan horecabebouwing mogelijk maakt ter plaatse van het gebied waaraan goedkeuring is onthouden, heeft de raad zich gelet op deze uitspraak niet in redelijkheid kunnen baseren op het akoestisch onderzoek van 20 september 2004. Het betoog slaagt.

6.4. De raad heeft zijn standpunt dat de horeca-inrichting voldoet aan de daarvoor geldende geluidsnormen uit het Activiteitenbesluit milieubeheer niet inzichtelijk gemaakt. Daarbij is van belang dat het aan de raad is om aan te tonen dat de horeca-inrichting aan die normen voldoet en niet aan [appellant] om het tegendeel te bewijzen. De raad dient immers de ruimtelijke aanvaardbaarheid van een bestemmingsplan en de daarin opgenomen ontwikkelingen te onderbouwen. Voorts is niet gebleken dat de raad bij de vaststelling van het voorliggende plan heeft afgewogen of de geluidsbelasting vanwege het horecagebouw en de terrassen vanuit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening aanvaardbaar kan worden geacht. Voor zover de raad verwijst naar de VNG-brochure, wordt overwogen dat de afstanden die daarin zijn opgenomen richtafstanden betreffen en dat daarin geen rekening wordt gehouden met de cumulatieve geluidsbelasting ter plaatse van de woning van [appellant] vanwege het gehele sport- en recreatiegebied. Het betoog slaagt.

7. In hetgeen [appellant] heeft aangevoerd, ziet de Afdeling aanleiding voor het oordeel dat het bestreden besluit, voor zover het betreft het plandeel met de bestemming "Recreatie - Dagrecreatie" en de aanduiding "horeca", is vastgesteld in strijd met artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht. Het beroep is gegrond, zodat het bestreden besluit in zoverre dient te worden vernietigd.

8. De raad heeft als nader stuk het ontwerp van het bestemmingsplan "Zwartemeer, Sportlandgoed" ingediend, dat op het gehele sport- en recreatiepark ziet en waarvan het plangebied van het voorliggende plan deel uitmaakt. Bijlage 5 van het ontwerpplan betreft het akoestisch rapport nr. 112104-06 "Akoestisch onderzoek Sportlandgoed Swartemeer B.V. in Zwartemeer" van 19 oktober 2012 van Stroop raadgevende ingenieurs B.V. (hierna: het rapport). De Afdeling ziet aanleiding om aan de hand van het rapport te bezien of de rechtsgevolgen van het bestreden besluit in stand kunnen worden gelaten en overweegt hiertoe het volgende.

8.1. In het rapport staat dat het akoestisch onderzoek is opgesteld ten behoeve van een aanvraag om een omgevingsvergunning voor het sportlandgoed. In het onderzoek is uitgegaan van de volgende geluidbelastende activiteiten: de horecagelegenheid, stemgeluid op buitenterrassen, sportveld en speelplaats, verkeersbewegingen, paintballspel, buggy rijden, grasmaaien, omroepinstallatie, strandactiviteiten, overige activiteiten (o.a. koelinstallatie, nachtgolf). Bij het beoordelen van de geluidsbelasting is uitgegaan van de geluidgrenswaarden die zijn opgenomen in de Handreiking industrielawaai en vergunningverlening. De conclusie van het rapport is dat in de representatieve bedrijfssituatie ter plaatse van de woning van [appellant] wordt voldaan aan de geluidsgrenswaarden van onderscheidenlijk 45, 40 en 35 dB(A) in onderscheidenlijk de dag-, avond- en nachtperiode. Ook wordt voldaan aan de maximale geluidniveaus van de geluidgrenswaarden.

8.2. Uit de bij het rapport behorende tekeningen waarop de meetpunten zijn aangeduid, volgt dat in het akoestisch onderzoek is uitgegaan van het bestaande horecagebouw met de bestaande terrassen. Het plandeel met de bestemming "Recreatie - Dagrecreatie" en de aanduiding "horeca" omvat echter een groter gebied dan uitsluitend het bestaande horecagebouw en de bestaande terrassen. In het plan is geen bepaling opgenomen die eraan in de weg staat dat het horecagebouw wordt verplaatst in de richting van de woning van [appellant] of dat de bestaande terrassen aanzienlijk worden uitgebreid. Het rapport sluit derhalve niet aan bij de maximale mogelijkheden van het voorliggende plan. Gelet hierop ziet de Afdeling geen aanleiding om de rechtsgevolgen van het bestreden besluit in stand te laten. Nu het ontwerpplan "Zwartemeer, Sportlandgoed" binnen een afzienbare periode zal worden vastgesteld, zoals de raad ter zitting te kennen heeft gegeven, ziet de Afdeling evenmin aanleiding om in het kader van finale geschillenbeslechting de raad op te dragen om het gebrek in het voorliggende plan te herstellen.

9. De raad dient op na te melden wijze tot vergoeding van de proceskosten te worden veroordeeld.

## Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het beroep gegrond;

II. vernietigt het besluit van de raad van de gemeente Emmen van 26 september 2013 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Part. herz. bestemmingsplan Sportlandgoed 't Swartemeer", voor zover het betreft het plandeel met de bestemming "Recreatie - Dagrecreatie" en de aanduiding "horeca";

III. veroordeelt de raad van de gemeente Emmen tot vergoeding van bij [appellant] in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1020,74 (zegge: duizendtweintig euro en vierenzeventig cent), waarvan € 974,00 is toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

IV. gelast dat de raad van de gemeente Emmen aan [appellant] het door hem voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 160,00 (zegge: honderdzesentwintig euro) vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. Th.C. van Sloten, voorzitter, en mr. J.G.C. Wiebenga en mr. J. Kramer, leden, in tegenwoordigheid van mr. R.I. Slagt, griffier.

w.g. Van Sloten w.g. Slagt

voorzitter griffier

Uitgesproken in het openbaar op 12 november 2014

618.