

JG 2018/38

□ JG 2018/38, Raad van State, 18-07-2018, ECLI:NL:RVS:2018:2443, 201701258/1/A1 (annotatie)

Kruimelvergunning, Motivering, Goede ruimtelijke ordening, Geluid

GEGEVENS

Instantie	Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State
Datum uitspraak	18-07-2018
Publicatie	JG 2018/38 (Sdu Jurisprudentie Gemeenten), aflevering 5, 2018
Annotator	mw. mr. M.W. Holtkamp
ECLI	ECLI:NL:RVS:2018:2443
Zaaknummer	201701258/1/A1
Overige publicaties	ECLI:NL:RVS:2018:2443 JOM 2018/823 OGR-Updates.nl 2018-0162 Milieurecht Totaal 2018/6826
Rechtsgebied	Bestuursrecht algemeen
Rubriek	Omgevingsrecht
Rechters	mr. Lubberdink mr. Drop mr. Van Heijningen
Partijen	Appellant sub 1A en appellant sub 1B tegen college van burgemeester en wethouders van Heerlen
Regelgeving	Bor - Bijlage II, art. 4

SAMENVATTING

Dit is de tweede uitspraak waarin de Afdeling hogere eisen stelt aan de motivering van kruimelvergunningen in relatie tot geluidsaspecten. Voor zowel de vraag of een goed woon- en leefklimaat is gewaarborgd als de vraag of de uitvoerbaarheid van het project voldoende is gegarandeerd, is van belang of de geluidgrenswaarden uit het Activiteitenbesluit kunnen worden gehaald. Bij de vraag of sprake zal zijn van een goed woon- en leefklimaat kan bovendien niet worden volstaan met een toets aan de grenswaarden uit het Activiteitenbesluit, maar moeten ook bronnen, waarop die grenswaarden geen betrekking hebben, bij het onderzoek worden betrokken.

UITSPRAAK

Procesverloop

Bij besluit van 4 december 2015 heeft het college aan VAL Vastgoed B.V. een omgevingsvergunning verleend voor het uitbreiden van een gezondheidscentrum op het perceel Pijnsweg 91 te Heerlen (hierna: het perceel).

Bij afzonderlijke besluiten van 26 april 2016 heeft het college de door [appellanten sub 1] daartegen gemaakte bezwaren ongegrond verklaard en het besluit van 4 december 2015 onder verbetering van de motivering daarvan, in stand gelaten.

Bij uitspraak van 23 januari 2017 heeft de rechtbank de door [appellanten sub 1] daartegen ingestelde beroepen ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht [niet opgenomen; red.].

Tegen deze uitspraak hebben [appellanten sub 1] hoger beroep ingesteld.

Het college heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven en voorwaardelijk incidenteel hoger beroep ingesteld.

[appellanten sub 1] hebben daarop een zienswijze ingediend. Zij hebben tevens nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 15 december 2017, waar [appellanten sub 1], bijgestaan door mr. R.J.H.M. Crombaghs, advocaat te Heerlen, en het college, vertegenwoordigd door W.A.A. Buttolo, zijn verschenen. Voorts is daar VAL Vastgoed B.V., vertegenwoordigd door mr. E.H.C.K. Reijns, advocaat te Echt, gehoord.

Overwegingen

Inleiding

1. Het project betreft de legalisering van het gebruik in strijd met het bestemmingsplan van de bovenverdieping van het pand op het perceel, ten behoeve van een huisartsenpraktijk. Voor deze praktijk zijn op de verdieping drie behandelkamers en een laboratorium/behandelkamer gerealiseerd. Voor twee van deze behandelkamers geldt dat deze zijn verplaatst van de begane grond naar de verdieping, omdat de bestaande huisartsenpraktijk op de begane grond is verplaatst naar de verdieping. Ten gevolge daarvan is de bedrijfsvloeroppervlakte van de apotheek op de begane grond uitgebreid.

2. Ingevolge het ter plaatse geldende bestemmingsplan 'Heerlen West' rusten op het perceel de bestemmingen 'Wonen (vrijstaande woningen) W(v)' met differentiatie VI, 'Tuin (T)' en 'Erf (E)'.

Het project is in strijd met het bestemmingsplan, omdat de verdieping van het pand uitsluitend bestemd is voor wonen. Voorts is het inrichten van het voorterrein en het achter het gebouw gelegen erf ten behoeve van parkeren, wat betreft de omvang ervan, in strijd met de bestemmingen 'Tuin' en 'Erf'.

Het college heeft met toepassing van artikel 2.12 lid 1 aanhef en onder a onder 2° van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: de Wabo), gelezen in verbinding met artikel 4 aanhef en onder 9 van Bijlage II van het Besluit omgevingsrecht (hierna: het Bor) omgevingsvergunning verleend teneinde het project toch mogelijk te maken.

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

Het hoger beroep

4. [appellanten sub 1] betogen dat de rechtbank heeft miskend dat het college niet bevoegd was om voor het project een omgevingsvergunning te verlenen met toepassing van artikel 2.12 lid 1 aanhef en onder a onder 2° van de Wabo, gelezen in verbinding met artikel 4 aanhef en onder 9 van Bijlage II bij het Bor. Zij voeren daartoe aan dat de rechtbank heeft miskend dat het project uitsluitend het met het bestemmingsplan strijdige gebruik van de bovenverdieping van het pand betreft. Het voorziet volgens hen ook in bouwkundige aanpassingen waarmee de apotheek op de begane grond aanzienlijk in oppervlakte is vergroot. Daarnaast is volgens hen ook de bovenverdieping vergroot door daar een dakterras bij te betrekken. Volgens [appellanten sub 1] zijn daarom de genoemde bepalingen niet van toepassing.

4.1. De rechtbank heeft terecht geoordeeld dat het college bevoegd was om met toepassing van artikel 2.12 lid 1 aanhef en onder a onder 2° van de Wabo, gelezen in verbinding met artikel 4 aanhef en negende lid van Bijlage II bij het Bor, een vergunning voor het project te verlenen.

De gestelde uitbreiding van de apotheek op de begane grond met volgens [appellanten sub 1] circa 125 m² betreft geen bouwkundige uitbreiding van de bestaande bebouwde oppervlakte of het bouwvolume van het gebouw, zoals bedoeld in artikel 4 aanhef en negende lid van Bijlage II bij het Bor. De vergroting van de oppervlakte van de apotheek is blijkens de bij de aanvraag behorende bouwtekeningen uitsluitend het gevolg van het opheffen van twee behandelkamers op de begane grond. De daardoor vrijgekomen ruimte wordt aan de ruimte van de apotheek toegevoegd. Daardoor krijgt de apotheek meer bedrijfsruimte, maar verandert de bebouwde oppervlakte of het bouwvolume niet.

De rechtbank heeft verder terecht geoordeeld dat het project niet ziet op het bij de bovenverdieping betrekken van een dakterras. Bij een door het college in het geding gebrachte, aan VAL Vastgoed B.V. verleende omgevingsvergunning van 22 augustus 2013, is vergunning verleend voor de verbouwing van de bovenverdieping van het pand tot woonruimte. Het college heeft ter zitting onweersproken gesteld dat deze vergunning in rechte vaststaat. Bij die vergunning is reeds toegestaan dat het dakterras bij de woonruimte op de bovenverdieping werd betrokken. Dit betekent dat dit geen deel uitmaakt van het project.

Het betoog faalt.

5. [appellanten sub 1] betogen verder dat de rechtbank heeft miskend dat het college de vergunning niet in redelijkheid heeft mogen verlenen, omdat het project in strijd is met een goede ruimtelijke ordening.

Volgens hen stelt het college zich ten onrechte op het standpunt dat het project past binnen het gemeentelijke beleid. Volgens [appellanten sub 1] bestaat ter zake geen gemeentelijk beleid en heeft het college zich in tegenstelling tot het huidige standpunt, voorheen altijd op het standpunt gesteld dat het kantoren, en ook deze functie, niet wenselijk vindt op de bovenverdiepingen van de gebouwen in de omgeving.

Verder heeft de rechtbank miskend dat het in opdracht van vergunninghouder gedane 'Behoeftonderzoek gezondheidscentrum Pijnsweg Heerlen' van Stec Groep van 24 september 2015 (hierna: het rapport), uitwijst dat de vraag naar apotheek- en doktersdiensten en het aantal contactmomenten in de toekomst sterk zal stijgen, hetgeen een zware extra belasting zal vormen voor de reeds overbelaste parkeer- en verkeerssituatie ter plaatse, aldus [appellanten sub 1]. Het college heeft vergunninghouder weliswaar de voorwaarden gesteld dat voldoende parkeergelegenheid wordt gerealiseerd op eigen terrein en dat geen parkeeroverlast en verkeershinder ontstaat voor de woonomgeving maar het heeft geen onderzoek verricht naar de vraag of daaraan zal worden voldaan. Uit de bevindingen van het rapport volgt reeds dat daaraan niet kan worden voldaan, aldus [appellanten sub 1]. Daarnaast worden volgens hen ten behoeve van het project te weinig parkeerplaatsen op het eigen terrein gerealiseerd.

[appellanten sub 1] betogen verder dat een goed woon- en leefklimaat niet zal zijn gewaarborgd door realisering van het parkeerterrein aan de achterzijde van het gebouw. [appellant sub 1B] vreest daarvan geluidsoverlast te ondervinden door draaiende motoren, dichtslaande portieren en stengeluid van bezoekers van het gezondheidscentrum. Zij stellen in dit verband dat het college ten onrechte niet heeft onderzocht of het gezondheidscentrum kan voldoen aan de geluidsnormen in het voor haar geldende Activiteitenbesluit milieubeheer (hierna: het Activiteitenbesluit). Daarnaast is niet voldaan aan de in de VNG-brochure 'Bedrijven en milieuzonering' (hierna: de VNG-brochure) genoemde richtafstand van 10 meter tussen het gezondheidscentrum en de woning van [appellant sub 1B], die direct grenst aan de oprit van het gezondheidscentrum, zodat de rechtbank heeft miskend dat een goed woon- en leefklimaat is gegarandeerd.

5.1. Het college heeft ter motivering aan het besluit ten grondslag gelegd dat hoewel het aanvankelijk niet wenste mee te werken aan de uitbreiding van het gezondheidscentrum op de bovenverdieping van het pand, de inzichten dienaangaande door het advies van de afdeling Ruimtelijke en Economische Ontwikkeling (REO) van de gemeente van 7 oktober 2014 (hierna: het advies) zijn gewijzigd. Dit advies vermeldt dat het project kansrijk wordt geacht, mits de initiatiefnemer kan aantonen dat behoefte bestaat aan een voorziening van deze omvang, hij op eigen terrein voldoende parkeervoorzieningen aanlegt en er geen verkeershinder of parkeeroverlast zal ontstaan voor de woonomgeving.

In het advies wordt verder vermeld dat het weliswaar nog altijd wenselijk is dat voorzieningen zoals een huisarts en een apotheek in buurtclusters worden geconcentreerd, hetgeen hier niet gebeurt, maar dat dit niet wegneemt dat medewerking aan het project kan worden verleend, mits de behoefte wordt aangetoond. Volgens het advies wordt verder volgens de Regionale Woonstrategie het onttrekken van de woonbestemming aan het pand wenselijk geacht.

Wat betreft de behoefte aan het project heeft Val Vastgoed B.V. bij de aanvraag het rapport ingediend. Daarin wordt, samengevat, geconcludeerd dat legalisering van het gezondheidscentrum aan de Pijnsweg niet zal leiden tot een overaanbod aan apotheken of huisartsenpraktijken. Daarbij is volgens het rapport van belang dat de vergrijzing in Heerlen, ook in de betreffende wijk Welten-Benzenrade, bovengemiddeld is en volgens het rapport tot 2030 nog verder zal toenemen tot naar verwachting bijna 40%. Deze vergrijzing en voorts onder meer de omstandigheden dat door verschillende oorzaken taken in de tweedelijns gezondheidszorg worden beperkt en overgeheveld naar de eerstelijns gezondheidszorg, alsmede dat contactmomenten bij huisartsen steeds vaker voorkomen en langer duren, maken volgens

het rapport dat de vraag naar huisartsencontacten, ook in Heerlen en Welten-Benzenrade zal toenemen. Dit zal volgens het rapport voor de apotheek betekenen dat meer medicatie zal worden verstrekt, waardoor ook voor de apotheek meer ruimte nodig is. Nu voorts wordt geconcludeerd dat de eerstelijnszorg zoveel mogelijk op wijkniveau beschikbaar moet zijn en naast de apotheek en de huisartsenpraktijk aan de Pijnsweg geen andere dienstverlener in Welten-Benzenrade aanwezig is, is volgens het rapport de behoefte aangetoond en zal ter plaatse geen overaanbod ontstaan.

Gelet op het voorgaande heeft de rechtbank terecht geoordeeld dat de behoefte aan de voorziening ter plaatse voldoende is gemotiveerd. Dat, zoals [appellanten sub 1] hebben betoogd, geen op deze situatie toegespitst gemeentelijk beleid bestaat, maakt dit, wat daarvan zij, niet anders.

5.2. Wat betreft het betoog dat onvoldoende parkeerplaatsen op eigen terrein worden gerealiseerd, heeft de rechtbank terecht overwogen dat bij de beoordeling of wordt voorzien in voldoende parkeergelegenheid, alleen rekening behoort te worden gehouden met de toename van de parkeerbehoefte als gevolg van het realiseren van het bouwplan.

Bij verlening van de vergunning van 24 januari 2011 is het wijzigen van het gebruik van de begane grond van het pand van makelaarskantoor naar huisartsenpraktijk en apotheek toegestaan. Bij de tussen partijen gedane uitspraak van de Afdeling van 24 juli 2013 (ECLI:NL:RVS:2013:475), die ziet op die vergunning, is vast komen te staan dat destijds een parkeerbehoefte van zes plaatsen bestond.

Bij het bouwplan worden op de verdieping blijkens de bouwtekeningen drie behandelkamers en één laboratorium-/behandelkamer gerealiseerd. Dit levert volgens de van toepassing zijnde Parkeemota Heerlen 2010 (hierna: de parkeemota), die per behandelkamer uitgaat van een parkeernorm van twee, een extra parkeerbehoefte op van vier parkeerplaatsen. De rechtbank heeft terecht geoordeeld dat met inrichting van de twee andere behandelkamers op de verdieping geen rekening behoeft te worden gehouden, nu deze slechts van beneden naar boven worden verplaatst en niet worden toegevoegd. Met de parkeerbehoefte ten behoeve van deze behandelkamers is reeds rekening gehouden bij de verlening van de vergunning van 24 januari 2011.

Anders dan de rechtbank heeft overwogen, dient voorts nog rekening te worden gehouden met de vergroting van de bedrijfsvloeroppervlakte van de apotheek op de begane grond, nu deze met de voorliggende omgevingsvergunning mogelijk wordt gemaakt. Deze oppervlakte neemt toe van 50 m² tot, volgens bouwtekening BA04 behorend bij de verleende vergunning, 144,9 m². Met toepassing van de parkeemota, die uitgaat van 2,7 parkeerplaatsen per 100 m² vloeroppervlakte, zijn voor deze toename drie extra parkeerplaatsen benodigd. In totaal zijn derhalve zeven extra parkeerplaatsen benodigd ten behoeve van het project.

Hoewel de rechtbank is uitgegaan van een extra behoefte van vier, leidt dit niet tot vernietiging van de aangevallen uitspraak. De rechtbank heeft terecht geen grond gevonden voor het oordeel dat in onvoldoende parkeerplaatsen op het eigen terrein is voorzien, nu is voorzien in dertien parkeerplaatsen op eigen terrein, namelijk vijf voor en acht achter het gebouw. Rekening houdend met de voormalige parkeerbehoefte van zes is dit voldoende. Het betoog dat niet van een aantal van dertien beschikbare plaatsen kan worden uitgegaan omdat de afmetingen van de parkeerplaatsen niet voldoen, wordt niet gevolgd. Daargelaten welke betekenis in dit verband kan worden gehecht aan de door [appellanten sub 1] in het geding gebrachte NEN-norm, voldoen de parkeerplaatsen volgens de bij de omgevingsvergunning behorende bouwtekeningen aan de daarin gestelde afmetingen van 4,5 meter bij 2,4 meter.

5.3. De rechtbank heeft verder het college terecht gevolgd in het standpunt dat niet is gebleken dat de door [appellanten sub 1] gestelde parkeer- en verkeersoverlast zodanig is, dat daarom de omgevingsvergunning niet in redelijkheid mocht worden verleend.

Zij heeft terecht overwogen dat niet aannemelijk is geworden dat de verkeerssituatie op de Pijnsweg zodanig is, dat de mogelijke extra verkeersbewegingen als gevolg van de verleende vergunning niet meer kunnen worden afgewikkeld op deze straat, of slechts op zodanige wijze, dat daardoor verkeerstechnische problemen ontstaan. Zij heeft verder terecht overwogen dat de onderhavige procedure niet ziet op de door [appellanten sub 1] gestelde verkeers- en parkeeroverlast, voor zover die het gevolg is van de eveneens in het pand gevestigde geldautomaat. Niet in geschil is dat de parkeeroverlast die [appellant sub 1A] ondervindt doordat regelmatig kortstondig voor zijn uitrit wordt foutgeparkeerd, in ieder geval mede daarmee samenhangt. Nu het project voorziet in het gebruik van de bovenverdieping als huisartsenpraktijk, behoefte het college de gestelde parkeerproblematiek die verband houdt met de ter plaatse aanwezige geldautomaat niet bij het besluit te betrekken. De rechtbank heeft verder terecht overwogen dat voor zover zich onjuist en onwenselijk parkeergedrag voordoet, daartegen weliswaar moet worden opgetreden, maar dit niet kan leiden tot weigering van de vergunning.

5.4. [appellanten sub 1] betogen evenwel terecht dat de rechtbank niet heeft onderkend dat het besluit van 26 april 2016 wat betreft het aspect geluid niet met de vereiste zorgvuldigheid is genomen en niet berust op een deugdelijke motivering.

Niet in geschil is dat de inrichting die met de vergunning wordt uitgebreid een type A inrichting is als bedoeld in het Activiteitenbesluit. Dit betekent dat voor de inrichting waartoe ook het parkeerterrein behoort, de geluidsgrenswaarden uit het Activiteitenbesluit gelden.

Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 21 maart 2018, ECLI:NL:RVS:2018:969) geldt ook bij toepassing van artikel 2.12 lid 1 aanhef en onder a onder 2° van de Wabo, dat slechts omgevingsvergunning kan worden verleend als het aangevraagde project niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening. Die strijd doet zich onder meer voor als een goed woon- en leefklimaat als gevolg van het project niet is gewaarborgd of als op voorhand reden bestaat om aan te nemen dat het project niet uitvoerbaar is. Of het gezondheidscentrum met de bijbehorende parkeerplaats kan voldoen aan de geluidsgrenswaarden uit het Activiteitenbesluit is zowel van belang voor de vraag of het project uitvoerbaar is als voor de vraag of een goed woon- en leefklimaat is gewaarborgd. Bij die laatste vraag kan overigens niet worden volstaan met een toets aan de grenswaarden uit het Activiteitenbesluit. Ook geluid waarop die grenswaarden geen betrekking hebben, zoals het stemgeluid van bezoekers van het bij de inrichting behorende parkeerterrein, dient betrokken te worden bij de vraag of een goed woon- en leefklimaat is gewaarborgd. Voorafgaand aan het nemen van het besluit van 26 april 2016 diende dan ook voldoende inzicht te bestaan in de door het gezondheidscentrum veroorzaakte geluidniveaus, zowel wat de geluidbronnen betreft waarop de geluidsgrenswaarden uit het Activiteitenbesluit betrekking hebben als andere geluidbronnen. De rechtbank heeft niet onderkend dat het besluit op bezwaar van 26 april 2016 in zoverre niet met de vereiste zorgvuldigheid is genomen en niet berust op een deugdelijke motivering nu uit dat besluit blijkt dat geen onderzoek heeft plaatsgevonden naar de door aan- en afrijdende en parkerende bezoekers van het gezondheidscentrum veroorzaakte geluidniveaus terwijl dit bronnen zijn waarvan [appellant sub 1B] stelt hinder te ondervinden. Mede in aanmerking genomen dat niet in geschil is dat niet wordt voldaan aan de in de VNG-brochure genoemde richtafstand van 10 meter tussen de woning van [appellant sub 1B] en de inrichting kan gelet op het ontbreken van dit onderzoek niet worden geoordeeld dat ten tijde van het nemen van het besluit van 26 april 2016 aannemelijk was dat de inrichting aan de geluidsgrenswaarden uit het Activiteitenbesluit kon voldoen en dat in dat besluit genoegzaam is gemotiveerd waarom de belangen van omwonenden, wat het aspect geluid betreft, niet in de weg staan aan de uitbreiding van het gezondheidscentrum.

Het betoog slaagt in zoverre.

[...]

Conclusie

10. Het hoger beroep van [appellanten sub 1] is gegrond. De uitspraak van de rechtbank dient te worden vernietigd. Doende hetgeen de rechtbank zou behoren te doen, zal de Afdeling de tegen de besluiten van 26 april 2016 ingestelde beroepen gegrond verklaren en die besluiten, wegens strijd met artikel 3:2 van de Awb, vernietigen. Dit betekent dat het college opnieuw dient te beslissen op de door [appellanten sub 1] gemaakte bezwaren. Het incidentele hoger beroep van het college is ongegrond.

11. Met het oog op een efficiënte afdoening van het geschil ziet de Afdeling aanleiding om met toepassing van artikel 8:113 lid 2 van de Awb te bepalen dat tegen het nieuwe besluit op bezwaar slechts bij haar beroep kan worden ingesteld.

12. Het college 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 incidenteel hoger beroep ongegrond;

II. verklaart het hoger beroep gegrond;

III. vernietigt de uitspraak van de rechtbank Limburg van 23 januari 2017 in zaken nrs. 16/1580 en 16/1690;

IV. verklaart de bij de rechtbank ingestelde beroepen gegrond;

V. vernietigt de besluiten van het college van burgemeester en wethouders van Heerlen van 26 april 2016, kenmerken 31003/20160018-A/WB en 31003/20160003-A/WB;

VI. bepaalt dat tegen de te nemen nieuwe besluiten slechts bij de Afdeling beroep kan worden ingesteld;

VII. veroordeelt het college van burgemeester en wethouders van Heerlen tot vergoeding van bij [appellant sub 1A] en [appellant sub 1B] in verband met de behandeling van de beroepen en het hoger beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 2505 (zegge: tweeduizendvijfhonderdvijf euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

VIII. gelast dat het college van burgemeester en wethouders van Heerlen aan [appellant sub 1A] en [appellant sub 1B] het door hen betaalde griffierecht ten bedrage van € 586 (zegge: vijfhonderdzesentachtig euro) voor de behandeling van de beroepen en het hoger beroep vergoedt.

NOOT

Al eerder heeft de Afdeling in uitspraken aangegeven dat de lat hoog wordt gelegd wat betreft de motivering van een kruimelvergunning. Voor de onderbouwing dat een activiteit niet in strijd is met de norm van een goede ruimtelijke ordening, moet soms alles uit de kast worden gehaald. De uitspraak van de Afdeling van 12 oktober 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2701 (*trafohuisje Noorderveld*) biedt hiervan nog steeds een mooi voorbeeld: stedenbouw, geluid, veiligheid, onevenredige aantasting gebruiksmogelijkheden, magneetvelden, alles kwam aan bod. In dit opzicht lijkt er inhoudelijk dus maar weinig verschil te bestaan tussen de motivering van een kruimelvergunning en de goede ruimtelijke onderbouwing die artikel 2.12 lid 1 aanhef en onder a onder 3^o van de Wabo vereist.

De hiervoor afgedrukte uitspraak over de uitbreiding van een gezondheidscentrum in Heerlen is de tweede uitspraak waarin de Afdeling aangeeft op welke wijze in de motivering van een kruimelvergunning – in voorkomend geval – rekening moet worden gehouden met het aspect geluid. De uitspraak van 21 maart 2018, ECLI:NL:RVS:2018:969 (*eetcafé Amsterdam*) was de eerste en de uitspraak over het gezondheidscentrum in Heerlen is de tweede.

Wat was er in Heerlen aan de hand? Het college van B&W had een kruimelvergunning verleend voor de legalisering van een uitbreiding van een gezondheidscentrum waarbij voor een huisartsenpraktijk een aantal nieuwe ruimtes op de verdieping van het bestaande pand in gebruik waren genomen en de apotheek op de begane grond was uitgebreid. Ook waren extra parkeerplaatsen gerealiseerd. Een kruimelvergunning voor wijziging gebruik (art. 4 onderdeel 9 van bijlage II van het Bor) was hiervoor nodig omdat de verdieping van het pand in het bestemmingsplan alleen bestemd was voor 'wonen' en de extra parkeerplaatsen in strijd waren met de bestemming 'tuin' en 'erf'.

Na wat inleidende beschietingen over de vraag of het college van B&W bevoegd was de kruimelvergunning te verlenen ('ja' volgens de Afdeling want voor de uitbreiding van de apotheek op de begane grond was geen bouwkundige uitbreiding van het gebouw nodig), stelden appellanten dat het project in strijd was met de goede ruimtelijke ordening. Het aspect geluid treft vervolgens doel.

Volgens de Afdeling dient voorafgaand aan de verlening van de kruimelvergunning voldoende inzicht te bestaan in de door het gezondheidscentrum (inrichting type A) veroorzaakte geluidniveaus. Daarvoor is onderzoek noodzakelijk of de inrichting kan voldoen aan de geluidgrenswaarden uit het Activiteitenbesluit (ook relevant voor de vraag of het project uitvoerbaar is), maar ook of wel een goed woon- en leefklimaat in de omgeving is geborgd vanwege bronnen waarop de grenswaarden van het Activiteitenbesluit géén betrekking hebben. In dit geval in het bijzonder de geluidniveaus die worden veroorzaakt door aan- en afrijdende en parkerende bezoekers van het centrum.

In de uitspraak van 21 maart 2018 over het eetcafé in Amsterdam oordeelde de Afdeling al dat het bevoegd gezag er daar "*ten onrechte van uit [gaat, MH] dat bij verlening van een omgevingsvergunning met toepassing van 2.12, eerste lid, aanhef en onder a, onder 2^o; van de Wabo niet als eis kan gelden dat met een akoestisch onderzoek aannemelijk wordt gemaakt dat aan de geluidgrenswaarden uit het Activiteitenbesluit kan worden voldaan.*" Sterker, een onderzoek met daarin alleen een toets aan de grenswaarden uit het Activiteitenbesluit is dus niet (altijd) voldoende. Ook andere (en mogelijk wisselende) relevante bronnen moeten worden meegenomen, in het bijzonder als de afstand tussen het project en de omwonenden heel klein is. In de uitspraak van 21 maart 2018 waren dergelijke bronnen het stemgeluid van bezoekers op het inpandige terras en het geluid dat bezoekers op de openbare weg maakten. Bij het gezondheidscentrum ging het om aan- en afrijdende en parkerende bezoekers.

De beoordeling of sprake is van een goed woon- en leefklimaat vanwege (de uitbreiding van) een inrichting kan dus een uitgebreidere toetsing vereisen, waarbij (externe) adviseurs niet kunnen volstaan met het uitbrengen van een rapport met daarin alleen een toets aan bronnen waarvoor grenswaarden zijn opgenomen in het Activiteitenbesluit.

Artikel 2.18 van het Activiteitenbesluit (met daarin een aantal bronnen die buiten beschouwing blijven bij het bepalen van geluidsniveaus) mag voor de vraag of een activiteit in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening, dus eigenlijk geen rol spelen. Gemeenten moeten dit goed in de oren knopen en ook aan hun geluidsadviseurs meegeven.

mw. mr. M.W. Holtkamp

