

Uitspraak 201706335/1/R1

Datum van uitspraak: woensdag 27 juni 2018
Tegen: de raad van de gemeente Peel en Maas
Proceduresoort: Eerste aanleg - meervoudig
Rechtsgebied: RO - Limburg
ECLI: **ECLI:NL:RVS:2018:2114**

201706335/1/R1.

Datum uitspraak: 27 juni 2018

AFDELING
BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

[appellant] en anderen, wonend te Maasbree, gemeente Peel en Maas,
appellanten,

en

de raad van de gemeente Peel en Maas,
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 27 juni 2017 heeft de raad het bestemmingsplan "De Fabriek Maasbree" vastgesteld.

Tegen dit besluit hebben [appellant] en anderen beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

[appellant] en anderen hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 16 april 2018, waar [appellant] en anderen, vertegenwoordigd door [appellant], bijgestaan door mr. R.A.M. Verkoijen, advocaat te Deurne, en de raad, vertegenwoordigd door drs. A.P. Langerak en ing. P.H.M. Cuppen, zijn verschenen. Tevens is ter zitting De Fabriek Maasbree, vertegenwoordigd door [gemachtigde], gehoord.

Overwegingen

Inleiding

1. Bij de vaststelling van een bestemmingsplan moet de raad bestemmingen aanwijzen en regels

geven die de raad uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig acht. De raad heeft daarbij beleidsruimte en moet de betrokken belangen afwegen. De Afdeling beoordeelt aan de hand van de beroepsgronden of het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan in overeenstemming is met het recht. De Afdeling stelt niet zelf vast of het plan in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening, maar beoordeelt aan de hand van die gronden of de raad zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het plan strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening.

2. Aan de Venloseweg 25 in Maasbree ligt op een voormalig bedrijventerrein de accommodatie "De Fabriek". De Fabriek wordt volgens de plantoelichting op dit moment gebruikt voor sociale, culturele en recreatieve doeleinden voor kinderen, gehandicapten, ouderen en volwassenen. Per dag bezoeken gemiddeld 150 personen het activiteitencentrum. Daarnaast zijn er piekdagen met ongeveer 250 bezoekers per dag. Het plan voorziet in de mogelijkheid om de horeca-activiteiten van De Fabriek te verruimen. Het vorige plan stond ondergeschikte horeca van categorie 1 en 2 toe, gerelateerd aan de reguliere maatschappelijke activiteiten. Dit plan staat daarnaast maximaal 12 keer per jaar voor de duur van maximaal 1 dag zaalverhuur en/of evenementen toe met bijbehorende horeca van categorie 1 tot en met 4. In de planregels is nader gedefinieerd welke horeca-activiteiten onder deze categorieën vallen. Het plan voorziet verder in een verruiming van de maatschappelijke activiteiten die kunnen plaatsvinden op het terrein. Voorts voorziet het plan in de realisering van maximaal 18 zorgappartementen ten behoeve van personen die 24 uur per dag zorgbehoevend zijn. Het bouwvlak in het plan is gelijk aan de oppervlakte van het bouwvlak en de bebouwingsmogelijkheden uit het vorige plan.

3. De planregels van het plan zijn, voor zover relevant voor de beoordeling van het beroep, opgenomen in de bijlage bij deze uitspraak.

Het beroep

4. [appellant] en anderen wonen in de directe omgeving van het plangebied. Zij vrezen dat het plan nadelige gevolgen heeft voor hun woon- en leefklimaat. Met name vrezen zij voor de geluids- en parkeeroverlast die de verruiming van de maatschappelijke activiteiten en horeca-activiteiten van De Fabriek volgens hen tot gevolg zal hebben. Volgens hen heeft de raad onvoldoende rekening gehouden met hun belangen en het plan op dit punt onzorgvuldig voorbereid.

Ter zitting hebben [appellant] en anderen toegelicht dat het beroep niet is gericht tegen de zorgwoningen die het plan mogelijk maakt en de daarmee gemoeide geluidproductie. De Afdeling zal de zorgwoningen bij de bespreking van de beroepsgronden dan ook buiten beschouwing laten.

Provinciaal beleid

5. [appellant] en anderen voeren aan dat het plan in strijd is met het Provinciaal Omgevingsplan Limburg 2014 (hierna: POL 2014). Het plangebied ligt volgens het POL 2014 in het landelijk gebied, binnen de zone "Buitengebied". Gronden in deze zone zijn volgens [appellant] en anderen bedoeld voor de doorontwikkeling van agrarische bedrijven. De activiteiten die dit plan mogelijk maakt passen volgens hen dan ook niet binnen het provinciaal beleid.

5.1. De raad stelt zich op het standpunt dat [appellant] en anderen terecht stellen dat het plangebied volgens de kaart behorende bij het POL 2014 in de zone "Buitengebied" valt. In de toelichting bij het POL 2014 staat echter dat de precieze begrenzing van het (bestaand) bebouwd gebied op gemeentelijk niveau gebeurt en dat gemeenten ervoor kunnen kiezen om de in het verleden gehanteerde begrenzingen, zoals de rode contouren, te hanteren. De raad stelt zich op het standpunt dat het plangebied moet worden gerekend tot het bestaand bebouwd gebied. In dat verband heeft de raad toegelicht dat het plangebied in het POL 2006, zoals dat is geactualiseerd in 2011, binnen de rode contour viel. Daarnaast is het plangebied in de structuurvisie Kernen en bedrijventerreinen aangemerkt als deel van de dorpskern. Ook in het structuurplan voor het Buitengebied, dat deel

uitmaakt van de Structuurvisie Buitengebied, is de planlocatie aangemerkt als deel van de kern Maasbree. De uitbreiding van de niet-zelfstandige horeca-activiteiten leiden volgens de raad tot het versterken van de (maatschappelijke) voorzieningenstructuur van Maasbree. Dit is een uitgangspunt van het provinciaal beleid. Volgens het POL 2014 is er behoefte aan een specifieke zorginfrastructuur voor zorgbehoevenden. Op de mogelijkheid evenementen te organiseren, is het provinciaal onderwerp "vrijtijds-economie" van toepassing. De provincie streeft naar een uitgebreid, aantrekkelijk en gevarieerd aanbod aan recreatieve infrastructuur, evenementen en recreatief-toeristische concepten. Het initiatief draagt hier aan bij, aldus de raad.

5.2. De Afdeling stelt vast dat de raad bij de vaststelling van het bestemmingsplan rekening heeft gehouden met het POL 2014. De Afdeling is voorts van oordeel dat de raad zich gelet op de motivering in 5.1 terecht op het standpunt heeft gesteld dat het plangebied moet worden gerekend tot het bestaand bebouwd gebied en de ontwikkeling gelet daarop past binnen het provinciale beleid, zodat deze beroepsgrond reeds hierom niet slaagt.

Bestemmingsomschrijving

6. Volgens [appellant] en anderen volgt uit de bestemmingsomschrijving van de bestemming "Maatschappelijk" in de planregels niet precies welke activiteiten het plan toestaat. De activiteiten die worden genoemd in artikel 5, lid 5.1, onder a, van de planregels zijn niet nader gedefinieerd. Voorts is geen limitatieve opsomming gegeven van de activiteiten die zijn toegestaan, maar er worden slechts enkele voorbeelden genoemd. Ook is volgens hen niet duidelijk wat het verschil is tussen een reguliere activiteit en een evenement. Deze onduidelijkheden kunnen volgens [appellant] en anderen voor problemen zorgen in het kader van de handhaving. Het plan is op dit punt volgens hen rechtsonzeker.

6.1. De Afdeling is met [appellant] en anderen van oordeel dat de begripsomschrijving in artikel 5, lid 5.1, aanhef en onder a, van de planregels niet voldoende duidelijk is. De sociale, culturele, recreatieve activiteiten mogen voor "kinderen, gehandicapten en volwassenen" worden georganiseerd. Onder de nummers 1 tot en met 12 zijn activiteiten opgenomen die volgens de aanhef van dit artikel "in ieder geval" zijn toegestaan. Een verdere begripsomschrijving van de activiteiten ontbreekt. De bestemmingsomschrijving is op dit punt te onbepaald. Dit geldt meer specifiek voor de recreatieve activiteiten die onder nummer 12 worden genoemd. Ook hiervan is geen nadere definitie in het plan opgenomen, maar is slechts bepaald dat daar onder andere bakfietsritten mee worden bedoeld. [appellant] en anderen stellen naar het oordeel van de Afdeling verder terecht dat uit de planregeling niet voldoende duidelijk volgt welke activiteiten onder reguliere activiteiten vallen en welke activiteiten vallen onder evenementen, die maximaal 12 keer per jaar worden toegestaan. Nu hierdoor onvoldoende duidelijk is wat het plan toestaat heeft de raad het plan in zoverre in strijd met het beginsel van de rechtszekerheid vastgesteld.

Het betoog slaagt.

7. Gelet op het voorgaande zal de raad de bestemmingsomschrijving opnieuw moeten vaststellen. De nieuwe bestemmingsomschrijving zal van invloed zijn op de mogelijke geluid- en parkeeroverlast die het plan kan veroorzaken. Voor zover de Afdeling hieronder een gebrek vaststelt dient dit dan ook te worden hersteld uitgaande van de nieuwe bestemmingsomschrijving.

Geluid

8. [appellant] en anderen voeren aan dat in de akoestische onderzoeken die ten grondslag liggen aan het plan ten onrechte niet alle gevolgen die het plan heeft wat betreft geluid voor hun woon- en leefklimaat zijn onderzocht, in het bijzonder wat betreft het geluid van het gebruik van de locatie voor zaalverhuur en evenementen. Het gaat hen met name om het geluid dat wordt geproduceerd in de zalen en het stemgeluid van bezoekers van de zalen, ook wanneer deze buiten verblijven. Dat wat betreft de zaalverhuur en de evenementen in de zalen wordt voldaan aan de maximale geluidsniveaus

zoals opgenomen in de Algemene Plaatselijke Verordening (hierna: APV), wil volgens [appellant] en anderen niet zeggen dat daarmee ook sprake is van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat. Volgens [appellant] en anderen is bij de onderzoeken niet uitgegaan van de maximale mogelijkheden van het plan. Doordat niet duidelijk is welke maatschappelijke activiteiten het plan precies mogelijk maakt zijn ook de akoestische gevolgen daarvan niet voldoende onderzocht. Bij het onderzoek is verder niet betrokken dat ook activiteiten buiten mogelijk zijn, op diverse locaties in het bestemmingsvlak "Maatschappelijk". Daarnaast is volgens [appellant] en anderen ten onrechte het geluid van de aanwezige installaties niet onderzocht. Verder is er bij de beoordeling van het geluid op de woningen van omwonenden ten onrechte geen rekening mee gehouden dat het voor sommige percelen, bijvoorbeeld [locatie], mogelijk is om tot de grens van het plangebied een geluidgevoelig object te bouwen en is de geluidhinder in de tuinen niet beoordeeld. [appellant] en anderen voeren verder aan dat naast de beoordeling van de gevolgen van de afzonderlijke activiteiten op hun woon- en leefklimaat, ook had moeten worden gekeken naar de cumulatieve effecten, in het geval er meerdere activiteiten gelijktijdig plaatsvinden. Zoals hiervoor onder 4. is overwogen ziet deze beroepsgrond dus niet op het geluid van de bewoners en bezoekers van de maximaal 18 zorgwoningen.

8.1. Het plan staat maximaal 12 keer per jaar gedurende één aaneengesloten dag per keer zaalverhuur toe, inclusief feesten en partijen. In het akoestisch onderzoek bedrijfsactiviteiten is onderzocht welke geluidniveaus bij deze evenementen ten hoogste toelaatbaar zijn in de bestaande situatie, zonder dat er aanvullende maatregelen worden getroffen. Daarbij is ook uitgegaan van de situatie dat alledrie de zalen tegelijkertijd worden gebruikt. In artikel 5, lid 5.4.3, van de planregels zijn deze niveaus opgenomen en is vastgelegd dat bij het gebruik van de zalen deze maximaal toelaatbare geluidsniveaus niet mogen worden overschreden. Er wordt hiermee volgens de raad voldaan aan de verhoogde norm uit de APV en daarmee is een aanvaardbaar woon- en leefklimaat gewaarborgd. Omdat de akoestische effecten van het gebruik van de locatie voor andere toegelaten activiteiten volgens de raad ondergeschikt zijn aan het geluid van de activiteiten in de zalen, hoefden de cumulatieve effecten niet te worden onderzocht. Het is volgens de raad verder niet nodig onderzoek te doen naar het geluid van een terras en/of buitenruimte, omdat het vorige plan dit ook al mogelijk maakte. Net als bij het vorige plan dient op grond van de brochure "Bedrijven en milieuzonering" van de Vereniging Nederlandse Gemeenten een afstand van 10 meter te worden aangehouden tot de omliggende woningen. Deze afstand is in dit plan niet kleiner geworden. Er is volgens de raad sprake van een gemengd gebied, zodat zelfs een afstand van minder dan 10 meter gerechtvaardigd kan worden. Omdat een tuin geen geluidgevoelig object is hoefde die niet in het akoestisch onderzoek te worden betrokken. Verder staat in de plantoelichting dat er op het achterterrein een speeltuintje en gelegenheid voor huiskamerfitness zal komen. Gezien de afstand tot de dichtstbij gelegen woning van 25 m en de tussenliggende bebouwing zal geen geluidoverlast voor de omliggende woningen ontstaan. Bovendien mogen volgens de plantoelichting op grond van het vorige plan in het kader van de kinderopvang al spelende kinderen op het achterterrein aanwezig zijn. Naar aanleiding van de ingediende zienswijzen is nog onderzoek gedaan naar hinder als gevolg van aan- en afrijdend verkeer. Hieruit volgt dat de grenswaarden niet worden overschreden.

8.2. Uitgangspunt is dat de raad bij de vaststelling van een plan steeds opnieuw moet beoordelen of sprake is van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat. De raad kan daarbij niet slechts verwijzen naar de omstandigheid dat het vorige plan een bepaalde ontwikkeling ook mogelijk maakte.

Wat betreft de zaalverhuur en evenementen in de zalen heeft de raad naar het oordeel van de Afdeling voldoende onderzocht welke geluidgevolgen dit heeft voor de omwonenden. De raad heeft zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat met de maximale geluidniveaus zoals die in de planregels zijn opgenomen in zoverre sprake zal zijn van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat. Daarbij heeft de raad de bouw mogelijkheden die omwonenden hebben, voldoende betrokken. De Afdeling neemt hierbij in aanmerking dat, zoals de raad heeft toegelicht, de zaal die gelet op de in artikel 5, lid 5.4.3., van de planregels opgenomen maximale geluidniveaus het minste geluid mag produceren het dichtstbij de woningen ligt en voorts in artikel 5, lid 5.4.2, aanhef en onder c, van de planregels is opgenomen dat de geluidbelasting tijdens evenementen op de geluidgevoelige functies maximaal 50 dB bedraagt.

[appellant] en anderen voeren echter terecht aan dat in het kader van de beoordeling of sprake zal zijn van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat het stemgeluid op het terrein ook had moeten worden onderzocht. Daarbij neemt de Afdeling in aanmerking dat de evenementen en de reguliere activiteiten ook overal op het buitenterrein mogen plaatsvinden. Zoals de raad ter zitting heeft toegelicht is ook een terras in principe overal op het terrein mogelijk. Een specifieke aanduiding daarvoor in het plan ontbreekt. Te verwachten valt dat ook terrassen tijdens evenementen door meer mensen zullen worden gebruikt, zodat ook daarom onderzoek naar het geluid van het gebruik van terrassen niet achterwege had mogen blijven. Dit geldt nog naast het uitgangspunt zoals dat hierboven aan het begin van 8.2 is geformuleerd. Zoals hiervoor onder 6.1 al is overwogen zijn de maatschappelijke activiteiten die het plan mogelijk maakt te onbepaald. Hierdoor zijn ook de akoestische gevolgen van hetgeen het plan binnen de bestemming "Maatschappelijk" mogelijk maakt onvoldoende door de raad in kaart gebracht en onderzocht. En dat geldt daardoor ook voor de mogelijke cumulatie van het geluid bij benutting van de maximale planologische mogelijkheden. De raad had in dit verband ook de akoestische gevolgen van het geluid op de tuinen van de omwonenden bij zijn beoordeling moeten betrekken. Gelet hierop is in het plan in zoverre in strijd met artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) vastgesteld.

Het betoog slaagt.

Parkeren

9. [appellant] en anderen voeren aan dat er onvoldoende parkeergelegenheid is en dat dit tot parkeeroverlast zal leiden. Op dit moment is daarvan al sprake. Onder verwijzing naar een deskundigenrapport van KATT verkeersadvisering van 8 oktober 2017 stellen zij dat de raad bij de vaststelling van de parkeerbehoefte ten onrechte is uitgegaan van de minimale CROW-normen. Het is volgens KATT onduidelijk waarom de raad hiervan is uitgegaan. KATT heeft de parkeerbehoefte opnieuw berekend en gaat gezien de ligging van het plangebied en de meerdere functies die het plan mogelijk maakt uit van de gemiddelde CROW-normen. Verder voeren [appellant] en anderen aan dat in het plan onvoldoende is gewaarborgd dat de parkeerplaatsen daadwerkelijk beschikbaar zijn. In de planregels staat slechts dat er voldoende parkeergelegenheid moet zijn. Er zal volgens de raad geparkeerd moeten worden op het bedrijventerrein op een afstand van 200 m van het plangebied. De overeenkomsten die daartoe zijn gesloten om aan de parkeerbehoefte te kunnen voldoen zijn aangegaan voor de duur van één jaar en kunnen maandelijks worden opgezegd, tot vier maanden voor de expiratedatum.

9.1. In de toelichting bij het plan staat dat er op het terrein van De Fabriek 52 parkeerplaatsen aanwezig zijn. De parkeerbehoefte is berekend aan de hand van de CROW-normen. In de CROW-publicatie 317 zijn geen normen opgenomen voor de activiteiten van De Fabriek. Daarom is aangesloten bij de CROW-publicatie 182. Deze geeft parkeernormen voor een sociaal-cultureel centrum/wijk-verenigingsgebouw. Wat betreft de kinderopvang, de binnenspeeltuin (en de maximaal 18 zorgwoningen) is wel de norm uit publicatie 317 als uitgangspunt genomen. Verder is er uitgegaan van de minimum variant van de categorie "rest bebouwde kom" en "matig stedelijk". Voor reguliere dagen zijn er 51 parkeerplaatsen nodig. Aangezien er 52 parkeerplaatsen zijn wordt voor de reguliere dagen op eigen terrein voldaan aan de parkeerbehoefte. Voor zaalverhuur dienen er 46 parkeerplaatsen aanwezig te zijn en voor de overige evenementen 55. Deze laatste parkeerbehoefte kan niet op eigen terrein worden opgevangen. De initiatiefnemer van het plan heeft daarom overeenkomsten met derden gesloten, waardoor geparkeerd kan worden op het nabijgelegen bedrijventerrein. In het plan is voor deze gronden tevens de aanduiding "overloop parkeergebied De Fabriek" opgenomen. Hiermee wordt volgens de raad voldaan aan de parkeerbehoefte.

9.2. De Afdeling is van oordeel dat de raad, gelet op het rapport van KATT, onvoldoende heeft gemotiveerd waarom hij bij de berekening van de parkeerbehoefte is uitgegaan van de minimale normen van het CROW. Daarvoor acht de Afdeling van belang dat het volgens KATT aannemelijk is dat de ondergeschikte horeca zelfstandig bezoekers zal trekken. Ook is het plangebied moeilijk te bereiken met het openbaar vervoer, zodat aannemelijk is dat de meeste bezoekers met de auto zullen

komen. Indien wordt uitgegaan van de gemiddelde normen wordt volgens KATT niet voldaan aan de parkeerbehoefte. Dit geldt zowel voor de reguliere dagen, waarop er 13 parkeerplaatsen te kort komen, als tijdens evenementen, waar volgens KATT een tekort bestaat van 21 tot 35 parkeerplaatsen. Gelet op het voorgaande heeft de raad niet zorgvuldig onderzocht of aan de parkeerbehoefte kan worden voldaan en is het plan in zoverre in strijd met artikel 3:2 van de Awb vastgesteld. Hierbij neemt de Afdeling ook in aanmerking dat de raad ervan uitgaat dat bezoekers op het naastgelegen bedrijventerrein kunnen parkeren. De overeenkomst die met de eigenaar van de gronden is gesloten is echter maandelijks opzegbaar en de op de verbeelding opgenomen aanduiding "overloop parkeergebied De Fabriek" verplicht de eigenaar van die gronden niet om toe te staan dat bezoekers van De Fabriek daar parkeren.

Voorts is in artikel 5, lid 5.4.2, aanhef en onder b, van de planregels bepaald dat voor zaalverhuur en evenementen in voldoende mate moet worden voorzien in de parkeerbehoefte. Uit dit artikel volgt echter niet dat het begrip "voldoende" verband houdt met de toepasselijke CROW-normen en dat een aanvraag voor een omgevingsvergunning aan die CROW-normen moet worden getoetst. Dat neemt niet weg dat de Afdeling gelet op het feitelijk aanwezige aantal parkeerplaatsen op eigen terrein van oordeel is dat er voldoende parkeerplaatsen beschikbaar zijn voor de realisering van maximaal 18 zorgwoningen. Artikel 5 lid 5.4.2 aanhef en onder b van de planregels biedt echter bij zaalverhuur en evenementen en bij de berekening van de parkeerbehoefte van de in artikel 5 lid 5.1 genoemde activiteiten - afgezien van de zorgwoningen - onvoldoende houvast om te kunnen worden gehanteerd als toetsingsnorm bij de aanvraag om een omgevingsvergunning. Het plan is in zoverre in strijd met het beginsel van de rechtszekerheid.

Het betoog slaagt.

Gemeentelijk beleid

10. [appellant] en anderen voeren aan dat de horeca zoals het plan die mogelijk maakt in strijd is met de gemeentelijke structuurvisie Kern en Bedrijventerreinen.

10.1. De raad stelt zich op het standpunt dat de ontwikkeling past binnen de gemeentelijke structuurvisie. Het plangebied ligt buiten het dorpscentrum. Er is sprake van bestaand vastgoed en de voorziene horeca is ruimtelijk inpasbaar en verenigbaar met de omliggende functies.

10.2. De Afdeling is van oordeel dat de raad zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat sprake is van horeca buiten het dorpscentrum in bestaand vastgoed. Volgens de structuurvisie is dit mogelijk indien het ruimtelijke inpasbaar is en verenigbaar is met omliggende functies. Of dit het geval is, is echter mede afhankelijk van de nieuwe bestemmingsomschrijving en het onderzoek naar het geluid en de parkeerbehoefte als gevolg daarvan. De raad zal daarom ook opnieuw moeten beoordelen of het plan in overeenstemming is met het gemeentelijk beleid. Het plan is ook in zoverre in strijd met artikel 3:2 van de Awb.

Het betoog slaagt.

Overige gronden

11. [appellant] en anderen voeren aan dat nu het bedrijventerrein waar volgens de raad in de parkeerbehoefte zal worden voorzien ver van het plangebied ligt, bezoekers van De Fabriek zullen parkeren in de berm van de Venloseweg, hetgeen zal leiden tot verkeersonveilige situaties.

11.1. In het plan is vermeld dat het verboden is te parkeren op openbare plekken. Zoals de raad heeft toegelicht heeft de raad inmiddels een verkeersbesluit genomen waarin is besloten dat parkeren in die berm verboden is en staat er ook een verbodsbord langs de weg. Indien bezoekers toch in de berm parkeren zal er worden gehandhaafd.

11.2. Gelet hierop bestaat er geen grond voor het oordeel dat er sprake zal zijn van een verkeersonveilige situatie en de raad het plan hierom niet heeft kunnen vaststellen.

Het betoog faalt.

12. [appellant] en anderen voeren aan dat het plan in strijd is met artikel 3.1.6. van het Besluit ruimtelijke ordening (hierna: het Bro). In dit verband wordt volgens hen door de raad ten onrechte gesteld dat de uitbreiding van de horeca geen regionale invloed zal hebben vanwege de specifieke aard van de activiteiten bij De Fabriek. Deze redenering kan volgens hen niet worden gevolgd omdat 12 keer per jaar zaalverhuur en evenementen met bijbehorende horeca voor 250 personen is toegestaan.

12.1. Het plan maakt geen stedelijke ontwikkeling mogelijk met nieuw planologisch ruimtebeslag, zodat het in beginsel niet voorziet in een nieuwe stedelijke ontwikkeling als bedoeld in artikel 3.1.6., tweede lid, van het Bro. Binnen de bestemming is er voorts niet een functiewijziging voorzien van zo'n aard en omvang dat het daarom toch als een nieuwe stedelijke ontwikkeling moet worden gezien. Het plan is alleen daarom al niet in strijd met artikel 3.1.6 van het Bro.

Het betoog faalt.

13. [appellant] en anderen voeren aan dat bij besluit van 3 oktober 2006 een vrijstelling is verleend op grond van artikel 19, tweede lid, van de Wet op de Ruimtelijke Ordening. In het kader van die procedure is volgens hen aan omwonenden de toezegging gedaan dat er geen horeca-activiteiten zouden plaatsvinden. In die wetenschap hebben [appellant] en anderen hun woning gekocht. De raad heeft in strijd met het vertrouwensbeginsel gehandeld door dit nu wel toe te staan. Dat dit nodig is om voldoende bedrijfszekerheid te bieden zoals de raad stelt is bovendien niet onderbouwd.

13.1. De raad stelt dat de noodzaak van de verruiming van de horeca-activiteiten is gebaseerd op het bedrijfsprofiel van De Fabriek. De koppeling maatschappelijk-recreatie is zo uniek dat het bedrijf een toegevoegde waarde vormt voor de gemeente en de gemeenschap. Om voldoende bedrijfszekerheid te bieden is het noodzakelijk de bedrijfsactiviteiten verder en passend bij de maatschappelijke doelgroep te ontwikkelen.

13.2. In het algemeen kunnen aan een geldend planologisch regime geen blijvende rechten worden ontleend. De raad kan op grond van gewijzigde planologische inzichten en na afweging van alle betrokken belangen andere bestemmingen en regels voor gronden vaststellen. [appellant] en anderen hebben geen harde aanknopingspunten naar voren gebracht op basis waarvan zou moeten worden geoordeeld dat de raad heeft gehandeld in strijd met het vertrouwensbeginsel.

Het betoog faalt.

Conclusie

14. In hetgeen [appellant] en anderen hebben aangevoerd ziet de Afdeling aanleiding voor het oordeel dat artikel 5 van de planregels is vastgesteld in strijd met artikel 3:2 van de Awb en het beginsel van de rechtszekerheid. Het beroep is gegrond, zodat het bestreden besluit in zoverre dient te worden vernietigd.

Opdracht en voorlopige voorziening

15. De Afdeling ziet aanleiding om met toepassing van artikel 8:72, vierde lid, van de Awb de raad op te dragen om voor het vernietigde plandeel met inachtneming van deze uitspraak een nieuw plan vast te stellen en zal daarvoor een termijn stellen. De raad dient met inachtneming van hetgeen hiervoor onder 6.1 is overwogen een nieuwe bestemmingsomschrijving van de bestemming "Maatschappelijk" vast te stellen. Voorts dient de raad met inachtneming van hetgeen onder 8.2 en 9.2 is overwogen de

aspecten geluid en parkeren opnieuw te beoordelen. Deze aspecten moeten, zoals overwogen onder 7. worden beoordeeld uitgaande van de nieuwe bestemmingsomschrijving. De raad dient met inachtneming van hetgeen onder 10.2 is overwogen ook te beoordelen of het plan met de nieuwe bestemmingsomschrijving in overeenstemming is met het gemeentelijk beleid.

16. Voorts ziet de Afdeling aanleiding om ingevolge artikel 8:72, vijfde lid, van de Awb de in de beslissing te vermelden voorlopige voorziening te treffen tot het nieuwe plan in werking treedt, zodat de in het plan voorziene zorgwoningen, waartegen het beroep niet is gericht, kunnen worden ontwikkeld.

Proceskosten

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

18. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het beroep gegrond;

II. vernietigt het besluit van de raad van de gemeente Peel en Maas van 27 juni 2017 voor zover het artikel 5 van de planregels betreft;

III. draagt de raad van de gemeente Peel en Maas op om binnen 52 weken na de verzending van deze uitspraak met inachtneming van hetgeen daarin is overwogen een nieuw besluit te nemen en dit op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken;

IV. treft de voorlopige voorziening dat artikel 5, lid 5.1, aanhef en onder b, van de planregels blijft gelden en ook artikel 5, lid 5.2 en 5.4, van de planregels, voor zover deze leden betrekking hebben op de in het plan voorziene zorgwoningen;

V. bepaalt dat de onder IV. opgenomen voorlopige voorziening vervalt op het tijdstip van inwerkingtreding van het door de raad vast te stellen besluit als bedoeld onder III;

VI. veroordeelt de raad van de gemeente Peel en Maas tot vergoeding van bij [appellant] en anderen in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van €1.369,77 (zegge: duizend driehonderdneenenzeestig euro en zevenenzeventig cent), waarvan € 1.002,00 (zegge: duizendtwee euro) is toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan één van hen het bestuursorgaan aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan.

VII. gelast dat de raad van de gemeente Peel en Maas aan [appellant] en anderen het door hen voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 168,00 (zegge: honderdachtenzeestig euro) vergoedt, met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan één van hen het bestuursorgaan aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan.

Aldus vastgesteld door mr. J.A.W. Scholten-Hinloopen, voorzitter, en mr. E.A. Minderhoud en mr. D.A. Verburg, leden, in tegenwoordigheid van mr. S.J.R.R. Brock, griffier.

w.g. Scholten-Hinloopen w.g. Brock
Voorzitter griffier

Uitgesproken in het openbaar op 27 juni 2018

Bijlage

Planregels

Artikel 1 Begrippen

In deze regels wordt verstaan onder:

[...]

1.33 horeca

het bedrijfsmatig verstrekken van ter plaatse te nuttigen voedsel en dranken, het bedrijfsmatig exploiteren van zaalaccommodaties en/of het bedrijfsmatig verstrekken van nachtverblijf.

1.34 horeca van categorie 1:

een horecabedrijf, dat qua exploitatievorm aansluit bij winkelvoorzieningen en waar, naast overwegend niet ter plaatse bereide kleinere etenswaren, in hoofdzaak alcoholvrije drank wordt verstrekt.

1.35 horeca van categorie 2:

een inrichting die geheel of in overwegende mate gericht is op het verstrekken van maaltijden of etenswaren die ter plaatse dienen of kunnen worden genuttigd, waaronder:

- a. cafetaria/snackbar;
- b. fastfood en broodjeszaken;
- c. lunchroom;
- d. konditorei;
- e. ijssalon/-winkel;
- f. koffie- en/of theeschenkerij;
- g. afhaalcentrum;
- h. eetwinkels;
- i. restaurant.

1.36 horeca van categorie 3:

een inrichting die geheel of in overwegende mate gericht is op het verstrekken van (alcoholische) dranken voor consumptie ter plaatse, alsmede het verstrekken van maaltijden of etenswaren die ter plaatse genuttigd plegen te worden, alsmede de gelegenheid kan bieden tot dansen, waaronder:

- café;
- bar;

- grand-café;
- eetcafé;
- danscafé;
- pubs.

1.37 horeca van categorie 4:

een inrichting die geheel of in overwegende mate gericht is op het bieden van vermaak en ontspanning (niet zijnde een recreatieve voorziening) en/of het geven van gelegenheid tot de dansbeoefening, al dan niet met live muziek en al dan niet met de verstrekking van dranken en kleine etenswaren, waaronder:

- discotheek/dancing;
- nacht-café;
- zalencentrum (met nachtvergunning).

Artikel 3 Bedrijventerrein - 1

3.1 Bestemmingsomschrijving

De voor 'Bedrijventerrein - 1' aangewezen gronden zijn bestemd voor:

ter plaatse van de aanduiding 'bedrijf tot en met categorie 3.2', uitsluitend bedrijven en/of het uitoefenen van bedrijfsmatige activiteiten welke zijn opgenomen in milieucategorie 1 t/m 3.2 van de 'Lijst van bedrijfsactiviteiten' (bijlage 1 bij de regels), groothandelsbedrijven, en/of daarmee naar aard, omvang en invloed op de omgeving gelijk te stellen bedrijven en/of bedrijfsactiviteiten;

overloopgebied ten behoeve van parkeren voor De Fabriek, Venloseweg 25 Maasbree, uitsluitend ter plaatse van de aanduiding 'specifieke vorm van verkeer - overloop parkeergebied De Fabriek'.

Artikel 5 Maatschappelijk

5.1 Bestemmingsomschrijving

De voor 'Maatschappelijk' aangewezen gronden zijn bestemd voor:

a. een activiteitencentrum voor sociale, culturele, recreatieve doeleinden voor kinderen, gehandicapten en volwassenen, waaronder in ieder geval:

1. dagbesteding met werkplaats;
2. atelier met expositie- workshop en verkoopruimte;
3. kookstudio;
4. kinderspeeltuin;
5. theater en muziekstudio;
6. leesruimte;

7. internetcafe;
 8. verkeerseducatiecentrum;
 9. kinderdagopvang;
 10. voor- tussen en naschoolse opvang;
 11. binnen en buiten wellness en huiskamerfitness voor dementerende ouderen;
 12. recreatieve activiteiten zoals onder andere bakfietsritten;
- b. maximaal 18 zorgwoningen ten behoeve van 24-uurs zorg voor maximaal 18 hulpbehoevende personen;
- c. aan de onder a genoemde gerelateerde en ondergeschikte horeca-activiteiten van categorie 1 en 2;
- d. ter plaatse van de aanduiding 'specifieke vorm van horeca - zaal 1' tevens voor:
1. zaalverhuur en evenementen met bijbehorende horeca van categorie 1 t/m 4, overeenkomstig het bepaalde in artikel 5.4.2 en 5.4.3 onder a;
 2. aan de onder a genoemde gerelateerde en ondergeschikte horeca-activiteiten van categorie 3, overeenkomstig het bepaalde in lid 5.4.3 onder b;
- e. ter plaatse van de aanduiding 'specifieke vorm van horeca - zaal 2' tevens voor:
1. zaalverhuur en evenementen met bijbehorende horeca van categorie 1 t/m 4, overeenkomstig het bepaalde in artikel 5.4.2 en 5.4.3 onder a;
 2. aan de onder a genoemde gerelateerde en ondergeschikte horeca-activiteiten van categorie 3, overeenkomstig het bepaalde in lid 5.4.3 onder b;
- f. ter plaatse van de aanduiding 'specifieke vorm van horeca - zaal 3' tevens voor:
1. zaalverhuur en evenementen met bijbehorende horeca van categorie 1 t/m 4, overeenkomstig het bepaalde in artikel 5.4.2 en 5.4.3 onder a;
- met daaraan ondergeschikt:
- g. productiegebonden detailhandel, overeenkomstig het bepaalde in artikel 5.4.4;
- h. nutsvoorzieningen;
- i. tuinen, erven en terreinen;
- j. groenvoorzieningen;
- k. paden, wegen, ontsluitings- en parkeervoorzieningen;
- l. boven- en/of ondergrondse waterhuishoudkundige voorzieningen.

5.2 Bouwregels

5.2.1 Regels ter plaatse van de aanduiding 'bouwvlak'

Ter plaatse van de aanduiding 'bouwvlak' gelden de volgende regels:

- a. nieuwe gebouwen worden uitsluitend binnen het bouwvlak gebouwd;
- b. het bouwvlak mag geheel worden bebouwd;
- c. voor het overige moet worden voldaan aan het bepaalde in artikel 5.2.2 en 5.2.3.

5.2.2. Bedrijfsgebouwen

Voor het bouwen van bedrijfsgebouwen gelden de volgende regels:

- a. de voorgevel van de bedrijfsgebouwen dient te worden gebouwd in of achter de bestaande voorgevelrooilijn, dan wel op minimaal 5 meter afstand tot de bestemming 'Verkeer';
- b. de afstand van bedrijfsgebouwen tot de achterste bouwperceelsgrens bedraagt minimaal 3 meter;
- c. de afstand van bedrijfsgebouwen tot de zijdelingse perceelsgrens bedraagt minimaal 3,5 meter;
- d. de bouwhoogte bedraagt maximaal 7 meter.

5.2.3. Bouwwerken, geen gebouw zijnde

Voor het bouwen van bouwwerken, geen gebouw zijnde de volgende regels:

- a. de bouwhoogte van bouwwerken, geen gebouw zijnde bedraagt maximaal 10 meter, met uitzondering van:
 - 1. erf- en terreinafscheidingen voor de voorgevelrooilijn, waarvan de bouwhoogte maximaal 1 meter bedraagt en achter de voorgevelrooilijn, waarvan de bouwhoogte maximaal 2,5 meter bedraagt;
 - 2. vlaggen-, reclame- en lichtmasten, waarvan de bouwhoogte maximaal 12 meter bedraagt;

5.2.4. Bouwverbod

Het is niet toegestaan nieuwe gebouwen en / of bouwwerken, geen gebouw zijnde op te richten ter plaatse van het grind-/puinpad, zoals aangeduid op onderstaande afbeelding.





Afbeelding 1. Luchtfoto met aanduiding ligging grind-/puinpad (groen gearceerd) ten aanzien waarvan het bouwverbod geldt zoals aangegeven in lid 5.2.4.

5.3 Afwijken van de bouwregels

5.3.1. Opheffen bouwverbod

Het bevoegd gezag kan door middel van een omgevingsvergunning afwijken van het bepaalde in artikel 5.2.4 ten behoeve van het toestaan van nieuwe bebouwing op grond van artikel 5.2.1, 5.2.2 en 5.2.3, indien uit een door het bevoegd gezag goedgekeurd bodemonderzoek blijkt dat de bodem ter plaatse geschikt is voor de ter plaatse te vestigen functie, danwel indien geconstateerde verontreinigingen gesaneerd/verwijderd zijn en het bevoegd gezag hierover goedkeuring heeft gegeven.

5.3.2. Afwijken van de bouwregels ten behoeve van de afstand tot de perceelsgrens

Het bevoegd gezag kan door middel van een omgevingsvergunning afwijken voor het bepaalde in artikel 5.2.2 onder c ten behoeve van het verkleinen van de afstand tot de perceelsgrens tot maximaal 5 meter aan één zijde en/of het bouwen tot op de achterste perceelsgrens, mits:

- a. dit noodzakelijk is vanuit bedrijfstechnisch of milieutechnisch oogpunt; vooraf schriftelijk advies wordt ingewonnen bij de veiligheidsregio;
- b. geen onevenredige aantasting plaatsvindt van:
 1. de verkeersveiligheid;
 2. het woon- en leefklimaat;
 3. de milieusituatie;
 4. de gebruiksmogelijkheden van de aangrenzende gronden.

5.4 Specifieke gebruiksregels

5.4.1. strijdig gebruik

Onder gebruiken of het laten gebruiken in strijd met de bestemming wordt in ieder geval verstaan het gebruik van gronden en bouwwerken voor en/of als:

- a. bodemgevoelige functies, voor zover deze niet binnen de bestaande bebouwing uitgeoefend worden, danwel voor zover deze worden uitgeoefend op gronden ter plaatse van het grind-/puinpad zoals aangegeven in figuur 1. in lid 5.2.4;
- b. permanente of tijdelijke bewoning van vrijstaande bijbehorende bouwwerken en hoofdgebouwen. 24-uurs zorg voor hulpbehoevenden als bedoeld in lid 5.1 onder b wordt hier niet onder verstaan;
- c. kamerverhuur;

- d. verblijfsrecreatie;
- e. een verkooppunt voor motorbrandstoffen met en zonder lpg;
- f. horeca van categorie 1 tot en met 5, behoudens het bepaalde in artikel 5.1 onder c tot en met f;
- g. horeca-activiteiten van categorie 3, ter plaatse van de aanduiding 'specifieke vorm van horeca -zaal 3';
- h. het plaatsen van onderkomens en/of kampeermiddelen, van al dan niet afgedankte voer- en vaartuigen en van wagens, behoudens in het kader van verkeerseducatie;
- i. buitenopslag voor de voorgevelrooilijn;
- j. gelijktijdig houden van zaalverhuur en evenementen.

5.4.2. Zaalverhuur en evenementen

Ten aanzien van zaalverhuur en evenementen gelden de volgende regels:

- a. zaalverhuur voor maximaal 150 personen en evenementen voor maximaal 250 personen zijn in totaal maximaal 12 keer per jaar toegestaan voor de duur van maximaal één aaneengesloten dag per keer;
- b. in voldoende mate moet worden voorzien in de parkeerbehoefte;
- c. de geluidsbelasting tijdens evenementen op omliggende geluidsgevoelige functies maximaal 50 dB bedraagt;
- d. zaalverhuur is uitsluitend toegestaan ter plaatse van de aanduidingen 'specifieke vorm van horeca -zaal 1', 'specifieke vorm van horeca -zaal 2' en 'specifieke vorm van horeca -zaal 3' en indien wordt voldaan aan de zendniveaus opgenomen in lid 5.4.3 onder a;
- e. er geen aantasting voor de verkeersveiligheid ontstaat.

5.4.3. Toegestane zendniveaus

Als zendniveau mag maximaal worden aangehouden:

- a. voor zaalverhuur en evenementen:

Incidentele festiviteiten			
	07.00 – 19.00 u	19.00-23.00 u	23.00 – 02.00 u
Zaal 1	125 dB(A)	120 dB(A)	115 dB(A)
Zaal 2	119 dB(A)	114 dB(A)	109 dB(A)
Zaal 3	110 dB(A)	105 dB(A)	100 dB(A)
Zaal 1 t/m 3	109 dB(A)	104 dB(A)	99 dB(A)

- b. voor aan de onder 5.1 onder a genoemde gerelateerde en ondergeschikte horeca-activiteiten van categorie 3:

	Dag (07.00 – 19.00 u)	Avond (19.00-23.00 u)	Nacht (23.00 – 07.00 u)
Zaal 1	93 dB(A)	88 dB(A)	83 dB(A)
Zaal 2	90 dB(A)	85 dB(A)	80 dB(A)
Zaal 3	78 dB(A)	73 dB(A)	68 dB(A)

5.4.5 Parkeren

Voor de activiteiten als genoemd in artikel 5.1 dient op eigen terrein danwel elders voldaan te worden aan de parkeernormen als bepaald door het CROW. Parkeren in het openbaar gebied is niet toegestaan.