

VOORWAARDELIJKE VERPLICHTING INZAKE EEN 'SCHREEUWVERBOD' OP EEN TERRAS TOEGESTAAN? ANNOTATIE GST. 2019/7

In het juridische vakblad de Gemeentestem (Gst. 2019/7) is een annotatie verschenen van mr. Yuval Schönfeld van Tonnaer Adviseurs in Omgevingsrecht over de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 13 juni 2018 (ECLI:NL:RVS:2018:1942). Dit artikel geeft een samenvatting van de annotatie die u op deze pagina kunt downloaden.

1. In de annotatie wordt ingegaan op twee aspecten uit deze uitspraak: ten eerste de vraag hoe om te gaan met stemgeluid van een terras in een bestemmingsplanprocedure en het daarbij geldende criterium van een 'aanvaardbaar woon- en leefklimaat'. Daarnaast wordt de vraag behandeld of in de planregels een voorwaardelijke verplichting kan worden opgenomen die er toe strekt dat het personeel van een café moet voorkomen dat de bezoekers op het terras te hard schreeuwen.

2. In een bestemmingsplanprocedure kan niet worden volstaan met de enkele stelling dat wordt voldaan aan de geluidsnormen uit het Activiteitenbesluit milieubeheer (verder: Activiteitenbesluit). Stemgeluid, dat in het Activiteitenbesluit buiten beschouwing blijft, dient in een bestemmingsplanprocedure wel te worden beoordeeld. In het kader van de ruimtelijke ordening gelden geen specifieke in wetgeving neergelegde normen op grond waarvan de geluidsgeluiden moeten worden beoordeeld. Wel geldt uiteraard het algemene criterium dat is vastgelegd in artikel 3.1, lid 1 van de Wet ruimtelijke ordening (Wro): 'de goede ruimtelijke ordening'. De raad moet bij het vaststellen van het plan in het kader van een goede ruimtelijke ordening bepalen of de geluidgevolgen van de in het plan voorziene ontwikkeling aanvaardbaar zijn. Bij de wijze waarop hij dat in beeld brengt, komt de gemeenteraad enige ruimte toe. In elk geval mag de raad in een planologische procedure niet volstaan met de conclusie dat wordt voldaan aan de normen uit het Activiteitenbesluit of de omgevingsvergunning voor milieuvrijheid. De raad moet motiveren dat sprake zal zijn van een 'aanvaardbaar woon- en leefklimaat.' De reden hiervan is dat de in artikel 2.18 Activiteitenbesluit uitgesloten zaken als bijvoorbeeld stemgeluid (dan wel het geluid van vertrekkende of aankomende bezoekers of dichtslaande autoportieren, die in het Activiteitenbesluit eveneens worden uitgesloten) wel in een ander kader getoetst moeten worden. Een beoordeling van de aanvaardbaarheid van een activiteit waar dergelijke vormen van geluid te verwachten zijn, zal daarom in het bijzonder moeten plaatsvinden in het kader van de ruimtelijke ordening. Dit overweegt de Afdeling bijvoorbeeld in de uitspraak van 6 augustus 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2942, r.o. 47.2 en recentelijk nogmaals in ABRvS 18 juli 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2443, r.o. 5.4. Voor de beoordeling of sprake is van een goed woon- en leefklimaat dient voldoende inzicht te bestaan in de vanwege de ontwikkeling aan de orde zijnde geluidniveaus, zowel wat de geluidbronnen betreft waarop het Activiteitenbesluit betrekking heeft als andere geluidbronnen. Bij de vaststelling van een bestemmingsplan dient derhalve mogelijke geluidhinder bij omwonenden, en dus ook hinder van stemgeluid, in de vereiste belangenafweging te worden betrokken. De opgenomen uitspraak van 13 juni 2018 is ook interessant omdat hieruit blijkt op welke manier de gemeente heeft aangetoond dat een 'aanvaardbaar woon- en leefklimaat' aan de orde is. De raad heeft zich naar het oordeel van de Afdeling terecht op het standpunt gesteld dat is voldaan aan de eisen van het Akoestisch onderzoek stemgeluid terrassen en voldoende rekening is gehouden met de "Factsheet horeca" van het voormalige Ministerie van VROM. De raad kon in het kader van het onderzoek naar de geluidgevolgen van de horecagelegenheid in redelijkheid aansluiten bij de normen uit het Activiteitenbesluit waarbij echter ook geluid van activiteiten die worden uitgesloten in het Activiteitenbesluit (bijvoorbeeld stemgeluid) toch in het toetsingskader is betrokken.

3. De meest opvallende overwegingen uit de uitspraak van 13 juni 2018 hebben betrekking op de voorwaardelijke verplichtingen die in de planregels zijn opgenomen en of deze juridisch door de beugel kunnen. Voorwaardelijke verplichtingen zijn regels in een bestemmingsplan waarmee een planologisch gebruik slechts wordt toegelaten onder de voorwaarde dat bepaalde maatregelen of voorzieningen worden getroffen en in stand worden gehouden. De grondgebruiker wordt hierbij de mogelijkheid gegeven een bepaald gebruik (waaronder ook het bouwen en in stand laten van een bouwwerk kan vallen) te realiseren. Indien hij gebruik maakt van die mogelijkheid, dan kan dat slechts onder de gestelde voorwaarden. Een voorwaardelijke verplichting kan in het bestemmingsplan worden opgenomen om een goede ruimtelijke inpassing van een bepaald planologisch gebruik te kunnen garanderen. Het in een bestemmingsplan opnemen van een voorwaardelijke verplichting is alleen mogelijk in verband met een goede ruimtelijke ordening. De verplichting die wordt vastgesteld dient dus vanuit ruimtelijk oogpunt relevant te zijn. De mogelijkheid tot het opnemen van voorwaardelijke verplichtingen is dus niet onbegrensd. Voorwaardelijke verplichtingen zijn niet in strijd met het systeem van toelatingsplanologie (waar geen gebodsbepalingen mogen worden gehanteerd, maar wordt gewerkt met verbodsbepalingen). Een bestemmingsplan kan een grondgebruiker immers niet verplichten om een toegekende bestemming daadwerkelijk te verwezenlijken. In de uitspraak van 13 juni 2018 waren twee voorwaardelijke verplichtingen aan de orde. In r.o. 6.5 is een voorwaardelijke verplichting in het geding inzake de oprichting van een geluidscherm van minimaal 1,5 meter hoog dat moet worden gerealiseerd en in stand gehouden. Dat een dergelijke verplichting mogelijk is, is al vaker aan de orde gekomen in de jurisprudentie (zie bijvoorbeeld ABRvS 19 juli 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1929). Vooral de tweede voorwaardelijke verplichting is in dit verband interessant. Deze is opgenomen in de bijlage bij de uitspraak en luidt als volgt: *“het gebruik van de gronden ter plaatse van de aanduiding ‘terras’ als horecaterras is uitsluitend toegestaan indien: (...) het personeel van het horecabedrijf waarvan het terras onderdeel uitmaakt door de exploitant is geïnstrueerd om luid schreeuwen van bezoekers te voorkomen en de exploitant en/of het personeel direct maatregelen treft in geval van luid schreeuwen, bestaande uit het aanspreken van de bezoekers en bij herhaling (na de eerste keer waarschuwen) het direct verwijderen van de bezoekers van het terras. Er is sprake van luid schreeuwen indien het bronvermogen van het stemgeluid meer bedraagt dan 95 dB(A).”*

De Afdeling is van oordeel dat deze maatregel niet uitsluitend is gericht om tegen luid schreeuwen op te treden, maar ook om dit te voorkomen. Om die reden is de voorwaardelijke verplichting zoals opgenomen in de planregels naar het oordeel van de Afdeling terecht betrokken bij het berekenen van de geluidbelasting op de woning van appellant. Als niet aan de voorwaardelijke verplichting wordt voldaan, omdat de exploitant of het personeel niet aan hun verplichtingen voldoen, betreft dat een kwestie van handhaving die niet in deze procedure aan de orde kan komen. Met deze planregeling kan onaantoonbare geluidhinder worden voorkomen. Met deze voorwaardelijke verplichting wordt een gedragsregel opgenomen ten aanzien van de exploitant en het personeel van de horeca-inrichting alsmede de bezoekers van het terras. In eerdere jurisprudentie was de Afdeling eerder nog kritisch over dergelijke regels die zien op het gedrag van personen in of nabij het plangebied. Een kentering was al te waarnemen in de uitspraak ABRvS 25 oktober 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2904, *M en R* 2017/144, m. nt. J.J.H. van Kempen, *AB* 2018/31, m. nt. H.F.M.W. van Rijswijk, *JM* 2017/141, m. nt. F. Arents. Deze uitspraak had betrekking op de verlening van een omgevingsvergunning voor het afwijken van het bestemmingsplan ten behoeve van een binnenstedelijk watersportgebied in Rotterdam. De Afdeling acht het aannemelijk dat de exploitant van het project roepende en schreeuwende mensen op het buitenterras en in het water in voldoende mate kan corrigeren om overschrijding van de geluidswaarden uit het Activiteitenbesluit te voorkomen. In onderhavige uitspraak van 13 juni 2018 acht de Afdeling gedragsregels in het bestemmingsplan ook ruimtelijk relevant om een ‘aanvaardbaar woon- en leefklimaat’ te waarborgen.

De Afdeling stelt ten aanzien van de vraag of deze planregel in de praktijk zal zijn te handhaven slechts dat niet valt in te zien dat deze planregeling niet handhaafbaar is. Verder wordt er niet ingegaan op de handhaafbaarheid van de desbetreffende voorwaardelijke verplichting. In andere uitspraken gaat de Afdeling doorgaans dieper in op de handhaafbaarheid van verplichtingen die zijn vastgelegd in de planregels.

Op 15 augustus 2018 spreekt de Afdeling (ECLI:NL:RVS:2018:2728) ook specifiek ten aanzien van voorwaardelijke verplichtingen uit dat dergelijke regels voldoende duidelijk en handhaafbaar moeten zijn. Een voorwaardelijke verplichting met bewoordingen als “van voldoende hoogte” en “over voldoende breedte” biedt geen duidelijkheid over de omvang van de beplanting die ter plaatse moet worden aangelegd en instandgehouden nu het plan niet voorziet in concrete normen waaraan moet worden voldaan (zie ook ABRvS 8 juli 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2126). De vraag kan echter worden gesteld of de Afdeling niet strenger had moeten zijn ten aanzien van de handhaafbaarheid van de voorwaardelijke verplichting en deze verplichting had moeten aanscherpen zodat deze planregel voor wat betreft de handhaafbaarheid zo (rechts)zeker zal zijn als twee maal twee vier is.

Tonnaer Adviseurs helpt u verder!

Heeft u behoefte aan juridisch advies over de toepassing van voorwaardelijke verplichtingen in een bestemmingsplan? Of heeft u vragen over een andere omgevingsrechtelijke dan wel planologische kwestie? Neem dan telefonisch contact op met mr. Yuval Schönfeld (tel. 040-2571336). Tonnaer Adviseurs kan ondersteuning bieden door middel van de deskundigheid van onze juristen en planologen. Zij staan klaar om u te adviseren!