

Uitspraak 202303000/1/R1 en 202303033/1/R1

ECLI:	ECLI:NL:RVS:2024:3405
Datum uitspraak:	21 augustus 2024
Inhoudsindicatie:	<p>Bij besluit van 17 juni 2021 heeft het college van burgemeester en wethouders van Edam-Volendam aan [vergunninghouder] een omgevingsvergunning verleend voor het verbouwen, uitbreiden en het wijzigen van het gebruik van het voormalige gemeentehuis in Oosthuizen en het plaatsen van reclame. In de noordoostvleugel van het voormalige gemeentehuis aan de Raadhuisstraat 24 in Oosthuizen wil [vergunninghouder] een café/restaurant en snackbar beginnen. [persoon] wil in dit deel van het gebouw een (afhaal)pizzeria gaan exploiteren. Om het café/restaurant, de snackbar en de (afhaal)pizzeria te kunnen realiseren heeft [vergunninghouder] een aanvraag gedaan om een vergunning bij het college. Het college heeft de vergunning verleend. [appellant sub 1] en [appellant sub 2] wonen op korte afstand van het voormalige gemeentehuis en zijn het er niet mee eens dat een deel van dit gebouw zal worden gebruikt voor horecadoeleinden. De rechtbank heeft de beroepen van [appellant sub 1] en [appellant sub 2] tegen het besluit van 10 november 2021 ongegrond verklaard.</p>

[hoger beroep](#) [bouwen](#)

Volledige tekst

202303000/1/R1 en 202303033/1/R1

Datum uitspraak: 21 augustus 2024

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op de hoger beroepen van:

- [appellanten sub 1] (hierna tezamen en in enkelvoud: [appellant sub 1]), beiden wonend in Oosthuizen, gemeente Edam-Volendam,
 - [appellanten sub 2] (hierna tezamen en in enkelvoud: [appellant sub 2]), beiden wonend in Oosthuizen, gemeente Edam-Volendam,
- appellanten,

tegen de uitspraken van de rechtbank Noord-Holland van 31 maart 2023 in zaak nrs. 21/6891 en 21/7052 in de gedingen tussen onder meer:

1. [appellant sub 1],
2. [appellant sub 2],

en

het college van burgemeester en wethouders van Edam-Volendam.

Procesverloop

Bij besluit van 17 juni 2021 heeft het college aan [vergunninghouder] een omgevingsvergunning verleend voor het verbouwen, uitbreiden en het wijzigen van het gebruik van het voormalige gemeentehuis in Oosthuizen en het plaatsen van reclame.

Bij besluit van 10 november 2021 heeft het college het door [appellant sub 1] en [appellant sub 2] daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Zaak 202303000/1/R1

Bij uitspraak van 31 maart 2023 heeft de rechtbank het door [appellant sub 1] daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard.

Tegen deze uitspraak heeft [appellant sub 1] hoger beroep ingesteld.

Het college heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

Zaak 202303033/1/R1

Bij uitspraak van 31 maart 2023 heeft de rechtbank het door [appellant sub 2] daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard.

Tegen deze uitspraak heeft [appellant sub 2] hoger beroep ingesteld.

Het college heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

Zaken 202303000/1/R1 en 202303033/1/R1

De Afdeling heeft de zaken tegelijk ter zitting behandeld op 1 augustus 2024, waar [appellanten sub 1], bijgestaan door [redacted], rechtsbijstandverlener in Apeldoorn, [appellanten sub 2], bijgestaan door [redacted], rechtsbijstandverlener in Leusden, en het college, vertegenwoordigd door [redacted], zijn verschenen. Voorts is ter zitting [vergunninghouder] gehoord.

Overwegingen

Overgangsrecht inwerkingtreding Omgevingswet

1. Op 1 januari 2024 zijn de Omgevingswet en de Invoeringswet Omgevingswet in werking getreden. Als een aanvraag om een omgevingsvergunning is ingediend vóór het tijdstip van inwerkingtreding van de Omgevingswet, dan blijft op grond van artikel 4.3, aanhef en onder a, van de Invoeringswet Omgevingswet het recht zoals dat gold onmiddellijk vóór dat tijdstip van toepassing tot het besluit op die aanvraag onherroepelijk wordt, met uitzondering van artikel 3.9, derde lid, eerste zin, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: de Wabo).

De aanvraag om een omgevingsvergunning is ingediend op 17 december 2020. Dat betekent dat in dit geval de Wabo, zoals die gold vóór 1 januari 2024, van toepassing blijft.

Inleiding

2. In de noordoostvleugel van het voormalige gemeentehuis aan de Raadhuisstraat 24 in Oosthuizen wil [vergunninghouder] een café/restaurant en snackbar beginnen. [persoon] wil in dit deel van het gebouw een (afhaal)pizzeria gaan exploiteren. Om het café/restaurant, de snackbar en de (afhaal)pizzeria te kunnen realiseren heeft [vergunninghouder] een aanvraag gedaan om een vergunning bij het college. Het college heeft de vergunning verleend. [appellant sub 1] en [appellant sub 2] wonen op korte afstand van het voormalige gemeentehuis en zijn het er niet mee eens dat een deel van dit gebouw zal worden gebruikt voor horecadoeleinden. De rechtbank heeft de beroepen van [appellant sub 1] en [appellant sub 2] tegen het besluit van 10 november 2021 ongegrond verklaard.

3. De aanvraag ziet op het verbouwen van het pand, het wijzigen van het gebruik daarvan en het plaatsen van reclame. Ter plaatse gold ten tijde van de besluitvorming het bestemmingsplan "Dorpskernen 2016" (hierna: het bestemmingsplan) en het bestemmingsplan "Parapluherziening parkeren c.a.". Het perceel aan de Raadhuisstraat 24 had de bestemmingen "Maatschappelijk" en "Waarde- Archeologie". Het bouwplan was in strijd met het bestemmingsplan omdat [vergunninghouder] buiten het bouwvlak een serre en een entreeportaal met een overkapping daartussen wil bouwen. Het bouwplan was ook in strijd met het bestemmingsplan vanwege het voorziene gebruik voor horeca en omdat dit niet is toegestaan onder de bestemming "Maatschappelijk". Het college heeft de vergunning verleend met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, aanhef en onder a, onder 2°, van de Wabo in samenhang gelezen met artikel 4, aanhef en onderdelen 1 en 9, van bijlage II van het Besluit Omgevingsrecht (hierna: het Bor).

De hoger beroepen

Heeft het college de juiste voorbereidingsprocedure toegepast?

4. [appellant sub 1] en [appellant sub 2] betogen dat de rechtbank niet heeft onderkend dat de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht had moeten worden toegepast omdat het ingediende plan enkel kan worden vergund met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, aanhef en onder a, onder 3°, van de Wabo. De onderdelen 1 en 9 van artikel 4 van bijlage II van het Bor kunnen volgens [appellant sub 1] en [appellant sub 2] namelijk niet gecombineerd worden toegepast. Daartoe voeren zij aan dat de formulering van artikel 4, aanhef en onderdeel 9, van bijlage II van het Bor- en dan specifiek de zinsnede "eventueel in samenhang met bouwactiviteiten die de bouwoppervlakte of het bouwvolume niet vergroten"- zich niet verdraagt met de gecombineerde uitbreiding van het pand. [appellant sub 1] en [appellant sub 2] vinden steun voor hun standpunt in de uitspraak van de Afdeling van 4 februari 2020, [ECLI:NL:RVS:2020:338](#).

4.1. Artikel 4 van bijlage II van het Bor luidde ten tijde van belang als volgt:

"Voor verlening van een omgevingsvergunning voor een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder c, van de wet waarbij met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 2°, van de wet van het bestemmingsplan of de beheersverordening wordt afgeweken, komen in aanmerking:

1. een bijbehorend bouwwerk of uitbreiding daarvan, [...];

9. het gebruiken van bouwwerken, eventueel in samenhang met bouwactiviteiten die de bebouwde oppervlakte of het bouwvolume niet vergroten, en van bij die bouwwerken aansluitend terrein, [...];"

4.2. De rechtbank heeft terecht overwogen dat het college bevoegd was de omgevingsvergunning te verlenen met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, aanhef en onder a, onder 2°, van de Wabo gelezen in samenhang met artikel 4, aanhef en onderdelen 1 en 9, van bijlage II van het Bor. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 22 maart 2017, [ECLI:NL:RVS:2017:744](#)) is in de Nota van toelichting bij het besluit tot wijziging van het Bor per 1 november 2014 (Stb. 2014, 333, p. 50-51) vermeld dat de verscheidene onderdelen van artikel 4 van bijlage II in één omgevingsvergunning gecombineerd kunnen worden toegepast en dat het zo mogelijk is om tegelijkertijd een omgevingsvergunning te verlenen voor een bepaald gebruik, bedoeld in artikel 4, aanhef en onderdeel 9, van een bestaand hoofdgebouw en voor de bouw en het gebruik van een bijbehorend bouwwerk, bedoeld in artikel 4, aanhef en onderdeel 1. In de door [appellant sub 1] en [appellant sub 2] vermelde uitspraak van 4 februari 2020 was sprake van een situatie waarin geen hoofdgebouw feitelijk aanwezig en vergund was dat de bestemming grotendeels verwezenlijkte. Om die reden was het bestuursorgaan niet bevoegd toepassing te geven aan artikel 4, aanhef en onderdeel 9. In dit geval gaat het om het wijzigen van het gebruik van een gedeelte van een reeds bestaand hoofdgebouw, te weten het voormalige gemeentehuis, dat de bestemming "Maatschappelijk" grotendeels verwezenlijkt en om de bouw en het gebruik van een bijbehorend bouwwerk, zijnde de serre en het entreeportaal met daartussen een overkapping.

Aangezien het college bevoegd was om de omgevingsvergunning te verlenen met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, aanhef en onder a, onder 2°, van de Wabo, heeft de rechtbank terecht geconcludeerd dat het college met juistheid de reguliere voorbereidingsprocedure heeft gevolgd.

De betogen slagen niet.

Heeft het college de belangen van [appellant sub 1] en [appellant sub 2] voldoende in aanmerking genomen?

5. [appellant sub 1] en [appellant sub 2] betogen dat zij onaanvaardbare geluidhinder zullen ondervinden als gevolg van vergunningverlening. Het college kon volgens hen niet zonder meer afgaan op de richtafstand van 0 meter zoals in de publicatie "Bedrijven en milieuzonering" uit 2009 van de VNG (de VNG-brochure) is neergelegd, maar had een akoestisch onderzoek moeten laten uitvoeren. Het had volgens hen in de rede gelegen als het college voorschriften over de openingstijden aan de omgevingsvergunning had verbonden. [appellant sub 2] betoogt daarnaast dat wat betreft het parkeren de rechtbank ten onrechte heeft geconcludeerd dat het bouwplan geen strijd oplevert met de "Parapluperziening parkeren c.a.". Daartoe voert hij aan dat ten onrechte de categorie "niet stedelijk" in de berekeningen is toegepast. Ook is het college uitgegaan van een onjuist bruto vloeroppervlak (hierna: bvo). Verder is volgens [appellant sub 2] een te lage parkeernorm voor de (afhaal)pizzeria gehanteerd. Bovendien heeft het college volgens hem ten onrechte rekening gehouden met het gecombineerde gebruik van parkeerplaatsen.

5.1. Het college komt bij de beslissing om al dan niet toepassing te geven aan de hem toegekende bevoegdheid om in afwijking van het bestemmingsplan een omgevingsvergunning te verlenen, beleidsruimte toe en het moet de betrokken belangen afwegen. De bestuursrechter oordeelt niet zelf of verlening van de omgevingsvergunning in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening. De bestuursrechter beoordeelt aan de hand van de beroepsgronden of het besluit in overeenstemming is met het recht. Daarbij kan aan de orde komen of de nadelige gevolgen van het besluit onevenredig zijn in verhouding tot de met de verlening van de omgevingsvergunning te dienen doelen.

Geluid

5.2. Het college heeft zich in het besluit van 10 november 2021 op het standpunt gesteld dat de verwachte geluidhinder als gevolg van het voorziene gebruik van het pand beperkt is voor de omgeving. Het college heeft voor de beoordeling van de ruimtelijke aanvaardbaarheid aansluiting gezocht bij de VNG-brochure. Volgens het college wordt aan de richtafstanden van de VNG-brochure voldaan. Het college heeft toegelicht dat de Raadhuisstraat in gemengd gebied ligt omdat het hier de dorpskern betreft waar sprake is van functiemenging. Daarom hoeft er volgens het college geen afstand te zitten tussen de voorziene horeca en de omliggende woningen. [appellant sub 1] en [appellant sub 2] wonen op meer dan 10 meter van het pand. Het college acht het daarom niet aannemelijk dat zij geluidhinder ondervinden als gevolg van het voorziene gewijzigde gebruik van het pand.

5.3. De rechtbank heeft naar het oordeel van de Afdeling terecht geconcludeerd dat het college in de gestelde geluidhinder geen beletsel heeft hoeven zien voor het verlenen van de omgevingsvergunning. De VNG-brochure geeft richtafstanden voor de afstand tussen milieubelastende bestemmingen en milieugevoelige bestemmingen. Voor restaurants, snackbars en cafés geldt een richtafstand van 10 meter tot milieugevoelige bestemmingen ten aanzien van geluid. Volgens de brochure kan deze richtafstand, zonder dat dit ten koste gaat van het woon- en leefklimaat, met één afstandsstap worden verlaagd- in dit geval naar 0 meter- indien sprake is van omgevingstype gemengd gebied. Vast staat dat [appellant sub 1] en [appellant sub 2] op meer dan 10 meter van het voormalige gemeentehuis wonen. Ook de omliggende woningen liggen op een grotere afstand. Ook als geen sprake zou zijn van het omgevingstype gemengd gebied, wordt dus in ieder geval voldaan aan een richtafstand van 10 meter. In de enkele vrees van [appellant sub 1] en [appellant sub 2] voor geluidsoverlast in de avonduren, ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat het college in dit geval niet mocht volstaan met een verwijzing naar de richtafstanden uit de VNG-brochure. Verder heeft het college ter zitting toegelicht dat vergunninghouder is gehouden aan de geldende geluidnormen en de regels ten aanzien van de openingstijden in de Verordening van de raad van de gemeente Edam-Volendam houdende bepalingen ter verzekering van de openbare orde en veiligheid (hierna: de APV). [appellant sub 1] en [appellant sub 2] hebben geen concrete argumenten aangevoerd op grond waarvan in dit geval het college in afwijking van de APV voorschriften over de openingstijden aan de vergunning had moeten verbinden.

De betogen slagen niet.

Parkeren

5.4. Het college heeft zich in het besluit van 10 november 2021 op het standpunt gesteld dat het bestaande parkeerterrein voldoende parkeerplaatsen heeft om te voorzien in de parkeerbehoefte die van het bouwplan uitgaat. Het college heeft aan de besluitvorming de parkeerbalans ten grondslag

gelegd.

In de beroepsfase heeft het college onderkend dat het bvo niet op de juiste wijze was berekend omdat ten onrechte de zolderverdieping van het pand niet bij de beoordeling was betrokken. Het college heeft daarom bij brief van 15 november 2022 een herberekening van de parkeerbehoefte ingediend. Het college komt in die berekening uit op een bvo van in totaal 469 m², zijnde 372 m² voor het café/restaurant en de snackbar en 97 m² voor de (afhaal)pizzeria. Hieruit volgt dat de parkeerbehoefte voor het bouwplan 40 parkeerplaatsen is, namelijk 20 parkeerplaatsen voor het restaurant, 5 voor het café, 9 voor de snackbar en 6 voor de pizzeria. Tezamen met 35 parkeerplaatsen voor het tevens in het voormalige gemeentehuis gevestigde gezondheidscentrum en de apotheek, komt het college uit op een parkeerbehoefte voor het hele gebouw van 75 parkeerplaatsen. Het college heeft vervolgens in aanmerking genomen dat dubbelgebruik van de parkeerplaatsen voor deze functies mogelijk is. De maatgevende periode voor gecombineerd gebruik betreft de zaterdagavond waarbij een totale behoefte bestaat aan 43 parkeerplaatsen. Voor de functie van het voormalige gemeentehuis waren 48 parkeerplaatsen beschikbaar. Dit betekent volgens het college dat ten tijde van het verlenen van de omgevingsvergunning voldoende parkeergelegenheid beschikbaar was.

5.5. Artikel 4.1 van de planregels van de "Parapluherziening parkeren c.a." luidde ten tijde van belang als volgt:

"Aan de onderliggende bestemmingsplannen wordt de volgende voorwaardelijke verplichting toegevoegd:

a. voor parkeren geldt dat bij het verlenen van een omgevingsvergunning voor bouwen voldoende parkeergelegenheid moet worden gerealiseerd en in stand wordt gehouden, waarbij voldoende betekent dat wordt voldaan aan de gemiddelde parkeerkencijfers voor matig stedelijke gebieden als bedoeld in de CROW-publicatie 317: Kencijfers parkeren en verkeersgeneratie.

[...]"

5.6. De rechtbank heeft naar het oordeel van de Afdeling terecht geconcludeerd dat in de parkeerbehoefte van het bouwplan wordt voorzien. Daarbij heeft de rechtbank de nieuwe parkeerberekening van 15 november 2022 kunnen betrekken. Het college is ingevolge artikel 4.1 van de planregels van de "Parapluherziening parkeren c.a." bij de berekening uitgegaan van de gemiddelde parkeerkencijfers voor matig stedelijke gebieden. In wat [appellant sub 2] aanvoert ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat het college van deze bepaling had moeten afwijken. Het college heeft op de zitting van de Afdeling toegelicht dat het bruikbare vloeroppervlak van de zolderverdieping niet gelijk is aan dat van de begane grond omdat sprake is van een schuin aflopend dak. Daardoor is niet de gehele zolderverdieping begaanbaar en om die reden is het betrokken vloeroppervlak van de zolderverdieping kleiner dan dat van de begane grond. De enkele betwisting door [appellant sub 2] van deze berekening biedt onvoldoende aanknopingspunten om niet van de juistheid hiervan uit te gaan. [appellant sub 2] heeft evenmin concrete aanknopingspunten aangedragen om te twijfelen aan het standpunt van het college dat voor de (afhaal)pizzeria de gemiddelde parkeerkencijfers voor café/bar/cafeteria uit de voormelde CROW-publicatie moeten worden gehanteerd. Het betoog van [appellant sub 2] dat in het geval van medische calamiteiten de parkeerbehoefte van het gezondheidscentrum mogelijk hoger ligt dan voorzien, geeft geen aanleiding voor het oordeel dat het college niet had mogen uitgaan van gecombineerd gebruik van parkeerplaatsen als bedoeld in de CROW-publicatie.

Het betoog slaagt niet.

Is de vergunning verleend in strijd met het Afwijkingenbeleid?

6. [appellant sub 1] en [appellant sub 2] betogen dat de rechtbank niet heeft onderkend dat het college de vergunning in strijd met artikel 2.2.1 van het Afwijkingenbeleid van de gemeente Edam-Volendam heeft verleend. Een van de daarin neergelegde vereisten is dat de omgevingsvergunning niet in strijd mag zijn met het beleid. De vergunning is volgens hen in strijd met de Nota Horecabeleid verleend omdat daarin staat dat een horecastop van kracht is in de gemeente Edam-Volendam. Verder is geen planschadeovereenkomst met [vergunninghouder] gesloten terwijl dat een vereiste is om de omgevingsvergunning te kunnen verlenen, aldus [appellant sub 1] en [appellant sub 2].

6.1. De rechtbank heeft terecht geoordeeld dat het college de omgevingsvergunning niet in strijd met het Afwijkingenbeleid heeft verleend. Zoals het college ter zitting van de Afdeling heeft toegelicht geldt de horecastop waarnaar [appellant sub 1] en [appellant sub 2] hebben verwezen niet voor dit gebied binnen de gemeente Edam-Volendam. Verder heeft het college op de zitting onweersproken toegelicht dat het onderwerp planschade is opgenomen in de privaatrechtelijke koopovereenkomst tussen het college en [vergunninghouder] zodat ook in zoverre aan het Afwijkingenbeleid is voldaan.

De betogen slagen niet.

Conclusie

7. De hoger beroepen zijn ongegrond. De aangevallen uitspraken dienen te worden bevestigd.

8. Het college hoeft geen proceskosten te vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

bevestigt de aangevallen uitspraken.

Aldus vastgesteld door [redacted] J, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van [redacted] J, griffier.

w.g. [redacted] J
lid van de enkelvoudige kamer

w.g. Wijgerde
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 21 augustus 2024

672-1124

Toelichting grondslagen

In dit document kunt u secties vinden die onleesbaar zijn gemaakt. Deze informatie is achterwege gelaten op basis van de Wet open overheid (Woo). De letter die hierbij is vermeld correspondeert met de bijbehorende grondslag in onderstaand overzicht.

J Art. 5.1 lid 2 sub e

Het belang van de openbaarmaking van deze informatie weegt niet op tegen het belang van de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer van betrokkenen