

Memo

Aan Gemeente Losser, t.a.v. Jeroen ter Avest

Van Soppe Gundelach advocaten – Daan Korsse

Datum Concept -14 december 2021

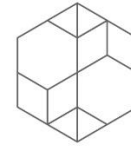
Inzake Herontwikkeling Aloysiuslocatie

Betreft Milieugevoeligheid maatschappelijke functie

I. Inleiding en samenvatting

1. Binnen uw gemeente bestaat het voornemen om het gebouw van de voormalige Aloysiusschool te herontwikkelen tot een maatschappelijk-cultureel centrum. Naast een theaterzaal zal het schoolgebouw in het zogenoemde 'scenario 3' ruimte bieden voor een entree met een ondergeschikte horecafunctie en kantoorruimte voor maatschappelijke organisaties. Ook wordt overwogen een kleine bierbrouwerij in het gebouw te vestigen. Het gebouw zal hiervoor worden vergroot. Ook zijn woningen beoogd.
2. Mede in het licht van een recente uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van 29 september 2021 (ECLI:NL:RVS:2021:2177), waarin het bestemmingsplan "Losser dorp, partiële herziening Gronausestraat - Dr. Frederikstraat" vernietigd is wegens (gebrekkelig onderzoek naar) de milieueffecten van de naast de voormalige Aloysiusschool gelegen slachterij, heeft u mij de volgende vragen voorgelegd:
 - a. In hoeverre is de invulling/uitbreiding met een theaterzaal een milieugevoelige functie?
 - b. Dient er akoestisch onderzoek uitgevoerd te worden naar de geluidsuitstraling van de theaterzaal?
 - c. Hoe verhoudt een kleinschalige bierbrouwerij zich tot woningbouw?
3. In het onderstaande memo wordt in het licht van deze vragen samengevat het volgende geconcludeerd:
 - a. Onder de huidige wetgeving is het gebouw met de theaterzaal, de ondergeschikte horecafunctie en de kantoorruimte voor de maatschappelijke organisaties geen geluidgevoelig object. Onder de Omgevingswet blijft dat zo (onder II).
 - b. Het gebouw is onder de huidige wetgeving wel geurigevoelig. Na de inwerkingtreding van de Omgevingswet is dit in beginsel niet langer het geval (onder III).
 - c. Vanwege de aan de locatie grenzende bestemmingen, kan bij het bestemmen van de herontwikkeling niet worden voldaan aan de relevante richtafstanden van de VNG-brochure. Dit betekent dat specifiek onderzoek nodig is naar de gevolgen van de nieuwe functies op het woon- en leefklimaat in de directe omgeving (onder IV).
 - d. In hoeverre specifiek milieuonderzoek moet worden verricht, is mede afhankelijk van de vraag of de herontwikkeling wordt toegestaan met een bestemmingsplan of met een omgevingsvergunning om van het bestemmingsplan af te wijken (onder V).

II. Geluidgevoeligheid



4. De vraag of een gebouw moet worden gekwalificeerd als een geluidgevoelig object, moet – voor zover hier relevant - worden beantwoord aan de hand van de definitie van het begrip ‘ander geluidsgevoelig gebouw’ in art. 1 van de Wet geluidhinder, die in art. 1.1 lid 1 van het Activiteitenbesluit milieubeheer van overeenkomstige toepassing wordt verklaard. Deze definitie verwijst naar de limitatieve opsomming die is opgenomen in art. 1.2 lid 1 van het Besluit geluidhinder. In deze opsomming worden genoemd: a) een onderwijsgebouw, b) een ziekenhuis, c) een verpleeghuis, d) een verzorgingstehuis, e) een psychiatrische inrichting en f) een kinderdagverblijf.
5. Hieruit volgt dat het voormalige schoolgebouw na de beoogde herontwikkeling voor de toepassing van de huidige wetgeving niet langer als een geluidsgevoelig object wordt aangemerkt. Een theater, de ondergeschikte horeca en de kantoorruimte worden immers niet in de opsomming genoemd die in art. 1.2 lid 1 van het Besluit geluidhinder is opgenomen.
6. Onder de Omgevingswet is het toestaan van nieuwe geluidgevoelige objecten gereguleerd in paragraaf 3.5.1 van (de geconsolideerde versie) van het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl). In art. 3.21 Bkl is bepaald welke objecten voor de toepassing van deze paragraaf als geluidgevoelig worden aangemerkt. Het gaat uitsluitend om gebouwen met a) een woonfunctie met nevengebruiksfuncties daarvan, b) een onderwijsfunctie met nevengebruiksfuncties daarvan, c) een gezondheidszorgfunctie met bedgebied en nevengebruiksfuncties daarvan en d) een bijeenkomstenfunctie voor kinderopvang met bedgebied en nevengebruiksfuncties daarvan.
7. Hieruit volgt dat het theater, de ondergeschikte horecavoorziening en de kantoorruimte voor de maatschappelijke organisaties onder de Omgevingswet evenmin als een geluidgevoelig object hebben te gelden. Het wettelijk kader voor (de voorbereiding van) de besluitvorming waarmee de herontwikkeling wordt toegestaan, zal in dit opzicht dus niet veranderen.

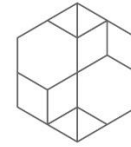
III. Geurgevoeligheid

8. Onder de huidige wetgeving is het voormalige schoolgebouw na de herontwikkeling een geurgevoelig object. Dit volgt uit de definitie van het begrip ‘geurgevoelig object’ uit de Wet geurhinder en veehouderij (Wgv), die in het Activiteitenbesluit milieubeheer van overeenkomstige toepassing wordt verklaard (zie art. 1 Wgv en art. 1.1 lid 1 Activiteitenbesluit milieubeheer). Volgens deze definitie is voor de kwalificatie van een gebouw als geurgevoelig object bepalend of in dat gebouw mensen verblijven en daardoor langdurig worden blootgesteld aan geurhinder. Deze strekking wordt bevestigd in vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak.

Zie bijv. ABRvS 18 februari 2015, ECLI:NL:RVS:2015:422, r.o. 5.8.

9. Na de beoogde herontwikkeling zullen in het voormalige schoolgebouw een theater, ondergeschikte horeca en een kantoorfunctie gevestigd zijn. Dit zijn functies waar mensen verblijven, zodat het gebouw moet worden aangemerkt als een geurgevoelig object.

Vgl. ABRvS 26 november 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4228, r.o. 11, waarin de Afdeling bestuursrechtspraak oordeelt dat een sociaal-cultureel centrum moet worden aangemerkt als een geurgevoelig object, omdat in het gebouw mensen permanent, althans op een daarmee vergelijkbare wijze van gebruik, zullen verblijven.



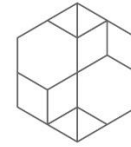
10. De kwalificatie van het gebouw als een geurgevoelig object impliceert dat bij de voorbereiding van de ruimtelijke besluitvorming onderzoek moet worden verricht naar de geurbelasting van de projectlocatie. Op basis daarvan moet de aanvaardbaarheid van de geurhinder en de gevolgen daarvan voor het verblijfklimaat worden beoordeeld. In de uitspraak van 29 september 2021 over de geurhinder vanwege de naastgelegen slachterij (ECLI:NL:RVS:2021:2177) geeft de Afdeling bestuursrechtspraak een aantal aanwijzingen over de eisen waaraan het geuronderzoek moet voldoen, die ook voor de herontwikkeling van de Aloysiuslocatie kunnen worden toegepast.
11. Onder de Omgevingswet is het toestaan van nieuwe geurgevoelige objecten in een omgevingsplan of met een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit gereguleerd in paragraaf 5.1.4.6 van het Bkl. In art. 5.91 Bkl is bepaald welke objecten voor de toepassing van deze paragraaf als geurgevoelig worden aangemerkt. In beginsel gaat het uitsluitend om gebouwen met a) een woonfunctie met nevengebruiksfuncties daarvan, b) een onderwijsfunctie met nevengebruiksfuncties daarvan, c) een gezondheidszorgfunctie met bedgebied en nevengebruiksfuncties daarvan en d) een bijeenkomstenfunctie voor kinderopvang met bedgebied en nevengebruiksfuncties daarvan. In aanvulling hierop heeft de gemeenteraad de bevoegdheid om in het omgevingsplan andere geurgevoelige gebouwen aan te wijzen, mits er hoofdzakelijk sprake is van het verblijf van mensen (art. 5.91 lid 4 Bkl). Daarnaast kan paragraaf 5.1.4.6 Bkl in het omgevingsplan overeenkomstig worden toegepast op locaties waarbij hoofdzakelijk sprake is van het verblijf van mensen (art. 5.91 lid 5 Bkl).
12. Hieruit volgt dat het theater, de ondergeschikte horecavoorziening en de kantoorruimte voor de maatschappelijke organisaties in beginsel niet meer als een geurgevoelig object hebben te gelden. Dat is slechts anders als de gemeenteraad dat in het omgevingsplan uitdrukkelijk bepaalt. Naar verwachting heeft dit tot gevolg dat onder de nieuwe wetgeving in beginsel geen onderzoek hoeft te worden verricht naar de geurbelasting van de projectlocatie en dat in beginsel geen verantwoording hoeft te geven van de aanvaardbaarheid daarvan om de herontwikkeling te kunnen toestaan.

IV. Toepassing richtafstanden VNG-brochure

13. Voor de toepassing van de richtafstanden uit de VNG-brochure zijn in ieder geval twee aspecten van belang. In de eerste plaats is relevant hoe die afstanden gemeten moeten worden. In de tweede plaats moet worden nagegaan of de omgeving van de projectlocatie moet worden aangemerkt als gemengd gebied. In dat geval mag de toepasselijke richtafstand met één stap worden verkleind.
14. Wat betreft het meten van de richtafstanden geldt het volgende. De richtafstand geldt tussen enerzijds de grens van de bestemming die bedrijven (of andere milieubelastende functies) toelaat en anderzijds de uiterste situering van de gevel van een woning die volgens het bestemmingsplan of via vergunningvrij bouwen mogelijk is.

Zie bijv. ABRvS 21 juli 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1607, r.o. 3.2.

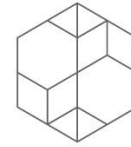
15. De grens van de huidige maatschappelijke bestemming die in het bestemmingsplan 'Losser Centrum 2019' aan de locatie is toegekend, ligt langs een drietal percelen met de bestemming 'Centrum -3' en de bestemming 'Wonen'. Binnen beide bestemmingen zijn woondoeleinden toegestaan (zie art. 7.1, aanhef en onder d en art. 16.1 van de planregels). Het bouwvlak van beide 'Centrum - 3'-bestemmingen grenst aan de bestemming 'Maatschappelijk' van de projectlocatie. Dit wordt weergegeven op de onderstaande



afbeelding.



16. Het bestemmingsplan staat toe tot dat wordt gebouwd tot op de achterste perceelsgrens. Dit betekent dat de afstand tussen de projectlocatie en de uiterste situering van de gevel van een woning nihil is en dat niet aan de relevante richtafstanden kan worden voldaan.
17. De vraag of de omgeving van de projectlocatie kan worden aangemerkt als gemengd gebied, zodat de relevante richtafstanden met één stap kunnen worden verlaagd, is daarom niet direct relevant. Voor de goede orde merk ik op dat naar mijn mening wel sprake is van gemengd gebied. De projectlocatie ligt in het centrumgebied van de kern van Losser en is omgeven door detailhandel, bedrijvigheid (slachterij Luijterink) en maatschappelijke functies (waaronder het gemeentehuis en de tegenoverliggende Maria Geboorte Kerk. De Gronausestraat is een van de ontsluitingswegen van de dorpskern.
18. Als niet aan de richtafstanden van de VNG-brochure wordt voldaan, dan moet bij de voorbereiding van het ruimtelijk besluit dat in de herontwikkeling van de Aloysiuslocatie voorziet specifiek onderzoek worden verricht naar de milieugevolgen van de verschillende functies die worden toegestaan op het woon- en leefklimaat in de omgeving. Dit geldt temeer, als op het terrein zelf een woning wordt gebouwd die niet als bedrijfswoning fungeert.
19. In het milieuonderzoek kunnen de volgende aspecten aan de orde komen:



- a. de geluidsbelasting vanwege het gebruik van de theaterzaal, waaronder ook het gebruik van het buitenterrein (bijvoorbeeld stemgeluid, piekgeluiden als gevolgen van parkeren en laden en lossen);
- b. de akoestische uitstraling van de bierbrouwerij en de geurhinder die de brouwerij veroorzaakt;
- c. de verkeersaantrekkende werking van de nieuwe functies, de parkeerbehoefte en de indirecte hinder die daar het gevolg van is.

V. Verhouding tot het geldende planologisch regime

- 20. Voor het antwoord op de vraag welke milieuonderzoeken nodig zijn in het kader van de voorbereiding van de ruimtelijke besluitvorming over de herontwikkeling van de Aloysiuslocatie, is van belang dat deze projectlocatie in het huidige bestemmingsplan al een maatschappelijke bestemming heeft. Dit betekent dat op grond van het geldende bestemmingsplan reeds sociaal-culturele voorzieningen met ondergeschikte horeca zijn toegestaan (art. 1.44 van de planregels).
- 21. Dit is relevant als de herontwikkeling in afwijking van het bestemmingsplan wordt toegestaan met een omgevingsvergunning. In dat geval hoeft uitsluitend de ruimtelijke aanvaardbaarheid van de afwijkingen beoordeeld te worden. Het beoogde theater en de daaraan gerelateerde ontvangstruimte en horecavoorziening zijn reeds toegestaan, zodat deze niet getoetst hoeven te worden.
- 22. Dit is anders als ten behoeve van de herontwikkeling een (postzegel)bestemmingsplan wordt vastgesteld. In dat geval dient de nieuwe bestemming integraal aan een goede ruimtelijke ordening te worden getoetst, ook als die bestemming (deels) een voortzetting is van het geldende planologische regime.

ABRvS 8 november 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3051, r.o. 8.2.
