

ECLI

ECLI:NL:RVS:2025:2967

Datum uitspraak

2 juli 2025

Inhoudsindicatie

Bij tussenuitspraak van 4 september 2024, ECLI:NL:RVS:2024:3590 heeft de Afdeling de raad opgedragen om binnen 16 weken na verzending van de tussenuitspraak het daarin geconstateerde gebrek in het besluit van 16 maart 2023, tot vaststelling van het bestemmingsplan "Binnenstad, Marksingel 1", te herstellen. Bij besluit van 4 december 2024 heeft de raad ter uitvoering van de tussenuitspraak het bestemmingsplan "Binnenstad, Marksingel 1" gewijzigd vastgesteld. [appellant] heeft, daartoe in de gelegenheid gesteld, een zienswijze naar voren gebracht. Het plan voorziet in de herontwikkeling van een bestaand kantoorgebouw tot een appartementengebouw in de binnenstad van Breda. Beoogd is om op de verdiepingen in totaal maximaal 33 woonappartementen te realiseren en om op de begane grond te voorzien in plintfuncties, zoals bijvoorbeeld detailhandel en dienstverlening. De in het plan toegestane functies voor de begane grond worden niet uitgebreid ten opzichte van het vorige bestemmingsplan. Het plan staat de toevoeging van een extra bouwlaag toe. [appellant] is eigenaar van een perceel dat grenst aan de noordzijde van het plangebied, hij vreest voor aantasting van het woon- en leefklimaat op zijn perceel.

Volledige tekst

202302442/3/R2.

Datum uitspraak: 2 juli 2025

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

[appellant], wonend in Breda,
appellant,

en

de raad van de gemeente Breda,
verweerder.

Procesverloop

Bij tussenuitspraak van 4 september 2024, ECLI:NL:RVS:2024:3590 (hierna: de tussenuitspraak), heeft de Afdeling de raad opgedragen om binnen 16 weken na verzending van de tussenuitspraak het daarin geconstateerde gebrek in het besluit van 16 maart 2023, tot vaststelling van het bestemmingsplan "Binnenstad, Marksingel 1", te herstellen.

Bij besluit van 4 december 2024 (hierna: het herstelbesluit) heeft de raad ter uitvoering van de tussenuitspraak het bestemmingsplan "Binnenstad, Marksingel 1" gewijzigd vastgesteld.

[appellant] heeft, daartoe in de gelegenheid gesteld, een zienswijze naar voren gebracht.

De raad en [appellant] hebben een nader stuk ingediend.

De Afdeling heeft de zaak opnieuw op een zitting behandeld op 28 mei 2025, waar [appellant], bijgestaan door mr. M.J. Eurlings, advocaat te Nijmegen, en ir. H. Greten, en de raad, vertegenwoordigd door ing. M. Scholten, mr. M. van der Made, ing. J.P.G. Rockx en ir. T.H.M. Houterman, zijn verschenen. Ook is Interessant vastgoed B.V., vertegenwoordigd door [partij A] en [partij B], op de zitting als partij gehoord.

Overwegingen

Overgangsrecht inwerkingtreding Omgevingswet

1. Op 1 januari 2024 zijn de Omgevingswet en de Invoeringswet Omgevingswet in werking getreden. Op grond van artikel 4.6, derde lid, van de Invoeringswet Omgevingswet blijft op een beroep tegen een besluit tot vaststelling van een bestemmingsplan waarvan het ontwerp vóór het tijdstip van inwerkingtreding van de Omgevingswet ter inzage is gelegd het recht zoals dat gold onmiddellijk vóór dat tijdstip van toepassing tot het bestemmingsplan onherroepelijk is.

Het ontwerpplan is op 31 mei 2022 ter inzage gelegd. Dat betekent dat op deze beroepsprocedure het recht, waaronder de Wet ruimtelijke ordening, zoals dat gold vóór 1 januari 2024 van toepassing blijft.

Het besluit van 16 maart 2023 en de tussenuitspraak

2. Het plan voorziet in de herontwikkeling van een bestaand kantoorgebouw tot een appartementengebouw in de binnenstad van Breda. Beoogd is om op de verdiepingen in totaal maximaal 33 woonappartementen te realiseren en om op de begane grond te voorzien in plintfuncties, zoals bijvoorbeeld detailhandel en dienstverlening. De in het plan toegestane functies voor de begane grond worden niet uitgebreid ten opzichte van het vorige bestemmingsplan. Het plan staat de toevoeging van een extra bouwlaag toe.

[appellant] is eigenaar van een perceel dat grenst aan de noordzijde van het plangebied, hij vreest voor aantasting van het woon- en leefklimaat op zijn perceel.

De Afdeling heeft in haar tussenuitspraak onder 7.5 geoordeeld dat de raad ten onrechte niet

heeft gemotiveerd dat het piekgeluid van parkeren en laden en lossen niet leidt tot een onaanvaardbare toename van het geluid bij de woning van [appellant].

3. Gelet op wat is overwogen in de tussenuitspraak, is het beroep van [appellant] tegen het besluit van 16 maart 2023 gegrond. Dit besluit moet worden vernietigd.

4. In de tussenuitspraak heeft de Afdeling de raad onder 9 opgedragen om met inachtneming van wat is overwogen onder 7.5 toereikend te motiveren dat het piekgeluid ten gevolge van de voorziene ontwikkeling bij de woning van [appellant] aanvaardbaar is en geen onevenredige aantasting van het woon- en leefklimaat daar vormt.

Het herstelbesluit

5. Ter uitvoering van de tussenuitspraak heeft de raad het bestemmingsplan bij besluit van 4 december 2024 gewijzigd en opnieuw vastgesteld. De raad heeft aanvullend akoestisch onderzoek uit laten voeren en het rapport "Project Marksingel 1 te Breda; beoordeling piekniveaus" van Cauberg Huygen van 23 oktober 2024 (hierna: het akoestisch onderzoek van Cauberg) als bijlage bij het herstelbesluit gevoegd. Hierin is de geluidbelasting ten gevolge van piekgeluiden van de in het bestemmingsplan voorziene ruimtelijke ontwikkeling inzichtelijk gemaakt ter plaatse van de woning van [appellant]. Uit het onderzoek volgt dat als gevolg van die ontwikkeling een toename kan optreden van verschillende soorten piekgeluiden ter plaatse van dat perceel. Die toename is volgens de raad echter niet zodanig dat er geen sprake meer is van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat ter plaatse van het perceel van [appellant]. Hierbij betreft de raad dat sprake is van een geringe overschrijding, het om een binnenstedelijke locatie gaat, de frequentie van het piekgeluid gering/kortdurend is, overschrijdingen niet of beperkt in de nachtperiode plaatsvinden, en het geen hinderlijk piekgeluid betreft, maar een algemeen geaccepteerd geluid in de openbare ruimte.

6. Artikel 6:19, eerste lid, van de Awb luidt:

"Het bezwaar of beroep heeft van rechtswege mede betrekking op een besluit tot intrekking, wijziging of vervanging van het bestreden besluit, tenzij partijen daarbij onvoldoende belang hebben".

7. Gelet op artikel 6:19, eerste lid, van de Awb is het herstelbesluit onderdeel van dit geding en moet het beroep van [appellant] daarom worden geacht ook te zijn gericht tegen het herstelbesluit.

8. De Afdeling zal aan de hand van de door [appellant] tegen het herstelbesluit naar voren gebrachte zienswijze beoordelen of de raad heeft voldaan aan de opdracht in de tussenuitspraak.

Zienswijze

9. [appellant] betoogt dat de raad niet heeft voldaan aan de opdracht van de Afdeling om toereikend te onderbouwen dat piekgeluiden vanwege parkeren en laden en lossen niet leiden tot een onaanvaardbare toename van het geluid bij zijn woning. Hierbij verwijst [appellant] naar het rapport "Beoordeling akoestisch onderzoek 'Project Marksingel 1 te Breda; beoordeling piekniveaus' van Cauberg Huygen te Best" van 20 januari 2025 van Greten Raadgevende Ingenieurs (hierna: het akoestisch onderzoek van Greten) en de notitie "Briefreactie van Greten d.d. 18-4-2025 n.a.v. beoordeling door Cauberg Huygen d.d. 3-3-2025".

Volgens [appellant] zijn de piekgeluiden van het legen van afval- en oud papier containers en het sluiten van autoportieren op het binnenterrein niet goed onderzocht. In het akoestisch

onderzoek van Greten staat "De gevolgen voor het woon- en leefklimaat ter plaatse van [locatie], vanwege het legen van (een) afvalcontainer(s), zijn in de rapportage van Cauberg niet afdoende onderzocht. De onderzochte activiteit leidt ontegenzeggelijk tot geluidhinder bij de woning [locatie] en hier wordt eenvoudig aan voorbij gegaan". Voor zover de raad er in een nader stuk op wijst dat het laden en lossen van de containers niet (meer) op de binnenplaats zal plaatsvinden voert [appellant] aan dat dit ten onrechte niet is geborgd in het plan. Verder staat in het akoestisch onderzoek van Greten "Tot slot liggen de door Cauberg berekende piekgeluiden vanwege parkeren op deze nieuw te realiseren parkeerplaatsen, met een niveau van maximaal 80 dB(A), ruim boven de in het Bkl gestelde standaardwaarde voor piekgeluiden in de nachtperiode. Deze standaardwaarde bedraagt 65 dB(A) in de avond- en nachtperiode en is gericht op het voorkomen van slaapverstoring. De bewering van Cauberg dat piekgeluiden ten gevolge van parkeren op de nieuwe parkeerplaatsen op het binnenterrein in de nachtperiode onder de richtwaarde van 65 dB(A) uit het Bkl liggen, is dus niet correct. Naast piekgeluiden vanwege het sluiten van portieren in de nachtperiode treden ook piekgeluiden op vanwege het rijden en manoeuvreren van voertuigen op het binnenterrein en het gebruik van de nieuw te installeren toegangspoort met loophek. Deze additionele piekgeluiden kunnen eveneens bijdragen aan slaapverstoringen in de woning [locatie]".

9.1. In het akoestisch onderzoek van Cauberg staat onder andere: "Piekgeluiden ten gevolge van het legen van afval- en oud papier containers (rolcontainers): geluidbelasting van ten hoogste 88 dB(A). Dit is een hoger dan de richtwaarde van zowel stap 2 als stap 3 conform de VNG-publicatie, voor zowel de dag-, avond- als nachtperiode van respectievelijk 70, 65 en 60 dB(A). [...] Aangezien de achterdeur een vluchtdeur betreft en niet is bedoeld voor het legen van afval, wordt naar verwachting minder tot geen gebruik gemaakt van de rolcontainer".

Ook staat in het akoestisch onderzoek van Cauberg "Piekgeluiden ten gevolge van dichtslaan van portier t.b.v. parkeren. Geluid afkomstig van parkeerplaatsen welke aanwezig zijn in zowel de huidige als toekomstige situatie: Geluidbelasting van ten hoogste 80 dB(A). Dit is een hoger dan de richtwaarde van stap 2 uit de VNG-brochure. [...] In de huidige situatie zijn er 13 parkeerplaatsen van het te ontwikkelen gebied, waarbij drie parkeerplaatsen een geluidimmissie veroorzaken tussen de 71 en 80 dB(A), drie parkeerplaatsen veroorzaken een immissie tussen de 66 en 70 dB(A) en 7 parkeerplaatsen tussen de 61 en 65 dB(A) (figuur 6.1 geeft de geluidbelasting per locatie weer). De piekgeluiden ten gevolge van het gebruik van de parkeerplaatsen van de Marksingel 2 liggen tussen de 67 en 72 dB(A). [...] Hieruit volgt dat bij het gebruik van zes parkeerplaatsen in de huidige situatie reeds sprake is van een overschrijding van de grenswaarde van 65 dB(A) uit het Bkl" [...]. In paragraaf 6.1 is een uitgebreide toelichting gegeven over de frequentie van de optredende maximale geluidniveaus ten gevolge van het dichtslaan van een portier. Hieruit volgt een daling in de dag- en avondperiode. Maar een stijging in de nachtperiode met zeven voertuigbewegingen ten opzichte van 17 stuks in de huidige situatie. Verdeeld over de in totaal 23 toekomstige parkeerplaatsen zal er in een worstcasescenario gemiddeld per nacht sprake zijn van twee ($6 \cdot 7 / 23 = 1,8$) extra piekniveaus welke hoger zijn dan de richtwaarde uit het Bkl voor het maximaal geluidniveau".

Verder staat in het akoestisch onderzoek van Cauberg: "Geluid afkomstig van parkeerplaatsen welke enkel in de toekomstige situatie aanwezig zijn: Geluidimmissie van ten hoogste 64 dB(A). Hiermee wordt de grenswaarde uit stap 2 voor de nachtperiode overschreden. Conform stap 3 is het maximale geluidniveau ten gevolge van arriverend en vertrekkend verkeer uitgesloten bij de toetsing, zo ook het dichtslaan van een portier, echter dient voor

het toelaten van dergelijke pieken wel extra motivatie worden gegeven. Ter motivatie is aansluiting gezocht bij de grenswaarde conform het Bkl (bovenstaand is een uitgebreidere toelichting gegeven voor het gebruik van het Bkl). De geluidbelasting ten gevolge van het gebruik van de nieuwe parkeerplaatsen ligt onder de richtwaarde van 65 dB(A) in de nachtperiode".

9.2. De raad heeft op de zitting toegelicht dat de mogelijkheid voor een toegangspoort er is, maar dat het nog maar de vraag is of zo'n poort er komt. Als dat het geval mocht zijn, dan zal het volgens de raad een elektrische poort zijn die weinig geluid teweeg brengt. Daarnaast zou de toegang dan ook kunnen worden geregeld door middel van paaltjes in de grond of een slagboom, die volgens de raad geen geluid maken. Het gebruik van een eventuele toegangspoort hoefde naar het oordeel van de Afdeling niet in het akoestisch onderzoek van Cauberg meegenomen te worden als piekgeluid. De geluidsemisatie van het rijden en manoeuvreren van auto's op het parkeerterrein is meegenomen bij het berekenen van de langtijdgemiddelde beoordelingsniveaus. Het manoeuvreren van voertuigen hoefde niet meegenomen te worden als piekgeluid in het akoestisch onderzoek.

Uit het akoestisch onderzoek van Cauberg blijkt dat er als gevolg van dit plan overschrijdingen van het maximale geluidniveau L_{Amax} kunnen optreden ter plaatse van het perceel van [appellant]. De uitgangspunten voor het bronvermogen betreffen volgens dit onderzoek een worst-case scenario. De mogelijke overschrijdingen worden veroorzaakt door piekgeluiden ten gevolge van het legen van afval- en oud papier containers (rolcontainers) en het met het parkeren van auto's samenhangende dichtslaan van autoportieren. De raad heeft de overschrijdingen van het L_{Amax} in het kader van een goede ruimtelijke ordening beoordeeld en hierbij een afweging gemaakt.

9.3. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de raad de berekende piekgeluiden ten gevolge van het dichtslaan van autoportieren in het verband van parkeren in dit geval aanvaardbaar kunnen achten. De raad heeft hierbij mogen betrekken dat de parkeerplaatsen al aanwezig zijn, en zowel in de huidige als in de toekomstige situatie worden gebruikt. Het aangehaalde piekniveau van 80 dB(A) betreft de geluidsbelasting van een parkeerplaats die in huidige situatie al aanwezig is. Het piekniveau van de aan te leggen nieuwe parkeerplaatsen is berekend op ten hoogste 64 dB(A). De raad heeft toegelicht dat hij dit aanvaardbaar acht omdat dit lager is dan de in het Besluit kwaliteit leefomgeving opgenomen grenswaarde van 65 dB(A). Ook heeft de raad hierbij mogen betrekken dat het gaat om het centrum van Breda, een zeer stedelijke omgeving, en dat het dichtslaan van autoportieren, vanwege het veelvuldige voorkomen ervan, een algemeen geaccepteerd kortdurend type geluid betreft. Ook heeft de raad de frequentie van de piekniveaus bij zijn afweging kunnen betrekken. Uit het akoestisch onderzoek van Cauberg volgt dat er in een worstcasescenario gemiddeld per nacht twee extra geluidpiekniveaus in verband met het dichtslaan van autoportieren zullen optreden, die de richtwaarde overschrijden. In de dag- en avondperiode dalen de frequenties van dat piekgeluid. Bij het gebruik van de parkeerplaatsen, waarvan in verband met het dichtslaan van de autoportieren aldaar een overschrijding van de richtwaarde kan optreden, moet worden file geparkeerd vlak bij de gevel van de woning van [appellant]. Daardoor kan aan de zijde van die woning niet uit en in een aldaar geparkeerde auto worden gestapt. Hierdoor zal het geluid in verband met het dichtslaan van portieren volgens het akoestisch onderzoek van Cauberg afscherming ondervinden van de aldaar tegen de gevel van de woning van [appellant] geparkeerde auto. De uitgangspunten voor de gehanteerde bronvermogens betreffen daarnaast een worst-case scenario. Het berekende geluidniveau zal hierdoor hoogstwaarschijnlijk minder vaak voorkomen en bovendien lager zijn. Het gebruik van de parkeerplaatsen op de binnenplaats zal weliswaar worden geïntensiveerd als gevolg

van het plan, maar de raad heeft bij zijn afweging mogen betrekken dat op de binnenplaats al parkeerplaatsen aanwezig zijn. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de raad de totale piekbelasting door dichtslaande autoportieren aanvaardbaar kunnen achten. Het is niet aannemelijk dat de gevolgen van de in het plan voorziene ruimtelijke ontwikkeling voor piekgeluiden ter plaatse van de woning van [appellant] zodanig groot zijn dat de raad hieraan meer gewicht had moeten toekennen.

In zoverre slaagt het betoog niet.

9.4. De raad heeft in een nader stuk aangegeven dat de situatie met betrekking tot de afvalinzameling is aangepast na overleg tussen de initiatiefnemer en gemeente. Nadat afstemming met de gemeentelijke afvalservice heeft plaatsgevonden, is besloten om het legen van afval- en oud papier containers in het verband van de in het plan voorziene ruimtelijke ontwikkeling alleen aan de zijde van de Marksingel plaats te laten vinden, en niet op de binnenplaats. Hiertoe is mede besloten zodat er daardoor minder piekgeluiden in verband met het gebruik van de binnenplaats zullen optreden. Naar het oordeel van de Afdeling voert [appellant] terecht aan dat niet in het plan is geborgd dat het legen van afval- en oud papier containers in het verband van de in het plan voorziene ruimtelijke ontwikkeling niet op de binnenplaats zal plaatsvinden, terwijl dit vanuit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening wel vereist is.

In zoverre slaagt het betoog.

Zelf voorzien

9.5. De Afdeling ziet aanleiding om met toepassing van artikel 8:72, derde lid, aanhef en onder b, van de Awb zelf in de zaak te voorzien op de tijdens de zitting met partijen besproken wijze. De Afdeling zal aan artikel 3.3 van de planregels een nieuw subonderdeel toevoegen, om te borgen dat het legen van afval- en oud papier containers in het verband van de in het plan voorziene ruimtelijke ontwikkeling niet op de binnenplaats zal plaatsvinden. De Afdeling acht het niet aannemelijk dat andere belanghebbenden hierdoor in hun belangen zouden kunnen worden geschaad.

9.6. Artikel 3.3, onder c, van de planregels komt als volgt te luiden: "Het is verboden afvalvoorzieningen ten behoeve van de in het plan voorziene bebouwing te hebben, te gebruiken en te verplaatsen anders dan aan de voorzijde van deze bebouwing aan de Marksingel".

Conclusie

10. Zoals onder 3 is overwogen, is het beroep van [appellant] tegen het besluit van 16 maart 2023 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Binnenstad, Marksingel 1" gegrond.

11. Gelet op wat is overwogen onder 9.4 is het beroep van [appellant] tegen het besluit van 4 december 2024 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Binnenstad, Marksingel 1" gegrond. Dit besluit moet wegens strijd met artikel 3:2 van de Awb worden vernietigd voor zover in de planregels niet is geborgd dat het legen van afval- en oud papier-containers in het verband van het gebruik van de in het plan voorziene bebouwing alleen aan de zijde van de Marksingel plaats zal vinden.

12. Zoals is overwogen onder 9.5, ziet de Afdeling aanleiding om met toepassing van artikel 8:72, derde lid, aanhef en onder b, van de Awb, zelf in de zaak te voorzien en te bepalen dat deze uitspraak in zoverre in de plaats treedt van het besluit van 4 december 2024 tot vaststelling van het bestemmingsplan, voor zover dit is vernietigd.

13. De Afdeling ziet aanleiding de raad op te dragen het hierna in de beslissing nader aangeduide onderdeel van deze uitspraak binnen vier weken na verzending van de uitspraak te verwerken in het elektronisch vastgestelde plan dat te raadplegen is op de landelijke voorziening.

14. De raad moet de proceskosten vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het beroep van [appellant] tegen het besluit van 16 maart 2023 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Binnenstad, Marksingel 1" gegrond;

II. vernietigt het besluit van 16 maart 2023 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Binnenstad, Marksingel 1";

III. verklaart het beroep van [appellant] tegen besluit van 4 december 2024 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Binnenstad, Marksingel 1" gegrond;

IV. vernietigt het besluit van 4 december 2024 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Binnenstad, Marksingel 1", voor zover hierin niet is geborgd dat het legen van afval- en oud papier-containers in het verband van het gebruik van de in het plan voorziene bebouwing alleen aan de zijde van de Marksingel plaats zal vinden;

V. bepaalt dat aan artikel 3.3 van de planregels een sub c wordt toegevoegd dat als volgt komt te luiden: "Het is verboden afvalvoorzieningen ten behoeve van de in het plan voorziene bebouwing te hebben, te gebruiken en te verplaatsen anders dan aan de voorzijde van deze bebouwing aan de Marksingel".

VI. bepaalt dat deze uitspraak in de plaats treedt van het bestreden besluit van 4 december 2024, voor zover dit is vernietigd;

VII. draagt de raad van de gemeente Breda op om binnen vier weken na verzending van deze uitspraak ervoor zorg te dragen dat het hiervoor vermelde onderdeel nummer V wordt verwerkt in het elektronisch vastgestelde plan dat te raadplegen is op de landelijke voorziening;

VIII. veroordeelt de raad van de gemeente Breda tot vergoeding van bij [appellant] in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 9.826,10;

IX. gelast dat de raad van de Breda aan [appellant] het door hem voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 184,00 vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. J. Hoekstra, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. R.M. van der Kolk, griffier.

w.g. Hoekstra

lid van de enkelvoudige kamer

w.g. Van der Kolk

griffier

Uitgesproken in het openbaar op 2 juli 2025

