

Raad van State

Uitspraak 201707275/1/R2

ECLI:	ECLI:NL:RVS:2019:1668
Datum uitspraak:	22 mei 2019
Inhoudsindicatie:	Bij besluit van 13 juli 2017 heeft de raad het bestemmingsplan "Ruitersbos, Burgemeester Kerstenslaan 20" vastgesteld.

 tussenuitspraak/bestuurlijke lus  ro - noord-brabant

Volledige tekst

201707275/1/R2.

Datum uitspraak: 22 mei 2019

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Tussenuitspraak met toepassing van artikel 8:51d van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) in het geding tussen:

1. [appellant sub 1], wonend te Breda,
2. [appellant sub 2], wonend te Breda,
3. [appellant sub 3A] en [appellant sub 3B], wonend te Breda,
4. Stichting Vrienden van het Mastbos, gevestigd te Breda,
5. [appellant sub 5A] en [appellant sub 5B], wonend te Breda,

appellanten,

en

de raad van de gemeente Breda,

verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 13 juli 2017 heeft de raad het bestemmingsplan "Ruitersbos, Burgemeester Kerstenslaan 20" vastgesteld.

Tegen dit besluit hebben [appellant sub 1], [appellant sub 2], [appellant sub 3A] en [appellant sub 3B], de Stichting Vrienden van het Mastbos en [appellant sub 5A] en [appellant sub 5B] beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 20 december 2018, waar [appellant sub 1], bijgestaan door [gemachtigde A], [appellant sub 2], bijgestaan door [gemachtigde B], [appellant sub 3A] en [appellant sub 3B], bijgestaan door [gemachtigde C], de Stichting Vrienden van het Mastbos, vertegenwoordigd door [appellant sub 2], [appellant sub 5A] en [appellant sub 5B], vertegenwoordigd door [gemachtigde A], en de raad, vertegenwoordigd door mr. P. Ruis, J. Baas, M.T.M. Burm, ir. J.M. Vollaard, M.M. Berends en W. Schuitema, zijn verschenen. Voorts is ter zitting als partij [partij] voor Hotel Mastbosch gehoord.

Overwegingen

Inleiding

1. Het plan strekt tot de uitbreiding van het viersterrenhotel 'Hotel Mastbosch' aan de Kerstenslaan 20 te Breda met 53 kamers tot 100 kamers en met een zwembad, sauna en fitnessruimte.

De uitbreiding bestaat in hoofdlijnen uit een verlenging van de bestaande zuidvleugel en de toevoeging van een nieuwe vleugel in noordelijke richting, ter hoogte van de westgevel.

Het plan voorziet voorts in de herinrichting en uitbreiding van een parkeerterrein ten behoeve van het hotel aan de overzijde van de Burgemeester De Manlaan.

2. De beroepen tegen het plan zijn onder meer ingesteld door omwonenden, die met name vrezen voor vermindering van hun woongenot ten gevolge van parkeer- en verkeersoverlast. [appellant sub 1] woont aan de [locatie 1], [appellant sub 2] aan de [locatie 2], [appellant sub 3A] en [appellant sub 3B] aan de [locatie 3] en [appellant sub 5A] en [appellant sub 5B] aan de [locatie 4].

Tevens is beroep ingesteld door de Stichting Vrienden van het Mastbos (hierna: de stichting), die zich onder meer ten doel stelt om de natuur- en recreatiefunctie van het Mastbos veilig te stellen.

Toetsingskader

3. 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.

3.1. De voor de zaak relevante wet- en regelgeving is opgenomen als bijlage bij deze uitspraak.

De beroepen

Milieueffectrapportage

4. [appellant sub 3A] en [appellant sub 3B] hebben onder meer betoogd dat aan het plan ten onrechte geen beoordeling ten grondslag is gelegd over de vraag of een milieueffectrapport (hierna: m.e.r.) moet worden gemaakt. Daartoe voeren zij aan dat het plangebied is gelegen in en grenst aan een waardevol natuurgebied met de status van Natuur Netwerk Brabant, dat er waardevolle bomen zullen worden geveld, dat beschermde flora en fauna zal worden aangetast en dat er extra parkeerplaatsen zullen worden aangelegd in gebied met de bestemming natuur. Daarbij hebben zij nog aangevoerd dat het Mastbos het meest waardevolle stuk natuur is van Breda en omstreken.

4.1. De Afdeling stelt voorop dat het begrip "stedelijk ontwikkelingsproject" zoals bedoeld in categorie 11.2 van de bijlage bij het Besluit milieueffectrapportage (hierna: Besluit m.e.r.) ruimte voor interpretatie laat. Mede daardoor kan ook discussie ontstaan over de vraag wanneer sprake is van een wijziging of uitbreiding van een dergelijk project. De Afdeling legt artikel 2, onderdeel A, van de bijlage bij het Besluit m.e.r. niet zo uit dat iedere mogelijk gemaakte wijziging of uitbreiding van een stedelijke ontwikkeling, hoe ondergeschikt ook, moet worden aangemerkt als een wijziging of uitbreiding van een stedelijk ontwikkelingsproject als bedoeld in kolom I, van categorie 11.2, van onderdeel D, van de bijlage bij het Besluit m.e.r. en artikel 2, onderdeel A, van de bijlage bij het Besluit m.e.r. Dat hangt af van de concrete omstandigheden van het geval. Daarbij spelen onder meer aspecten als de aard en de omvang van de voorziene wijziging of uitbreiding van de stedelijke ontwikkeling een rol.

4.2. Het plan voorziet in de uitbreiding van een bestaand hotel met 53 kamers en van een bestaand parkeerterrein met een smalle strook grond. Gezien de omvang van die uitbreiding, mede afgezet tegen de oppervlakten en aantallen die worden genoemd in categorie 11.2, onderdeel D, van de bijlage bij het Besluit m.e.r. ziet de Afdeling geen grond voor het oordeel dat met het plan wordt voorzien in uitbreiding van een stedelijk ontwikkelingsproject als bedoeld in kolom I van categorie 11.2, onderdeel D, van de bijlage bij het Besluit m.e.r. Het betoog faalt.

Ladder voor duurzame verstedelijking

5. [appellant sub 3A] en [appellant sub 3B] en de stichting betogen dat het plan in strijd met de zogenoemde ladder in artikel 3.1.6, tweede lid, van het Besluit ruimtelijke ordening (hierna: het Bro) is vastgesteld.

Zij bestrijden allereerst dat de raad voldoende heeft onderbouwd dat kwantitatieve behoefte bestaat aan de voorgenomen uitbreiding van het hotel. Volgens hen zijn de stukken die de raad op dit punt aan het bestreden besluit ten grondslag heeft gelegd onduidelijk, tegenstrijdig en onjuist. Zij wijzen er daarbij onder meer op dat er in het door adviesbureau LAgrou opgestelde rapport "Actualisering hotelstudie - Gemeente Breda" van 8 juni 2016 (hierna: LAgrou-rapport), op p. 42 ten onrechte van is uitgegaan dat een zogenoemde harde plancapaciteit in de regio Breda bestaat voor de realisering van ongeveer 390 hotelkamers. Zij voeren daartoe onder meer aan dat daarbij is uitgegaan van het verkeerde onderzoeksgebied, omdat het hotelaanbod in de gemeenten Waalwijk, Loon op Zand, Kaatsheuvel en Tilburg buiten beschouwing is gelaten. Zij zijn van mening dat in de regio Breda van een harde plancapaciteit moet worden uitgegaan van 715 hotelkamers. Maar ook afgezet tegen de marktruimte voor extra hotelkamers die volgens het LAgrou-rapport zou bestaan, namelijk 396 hotelkamers, bestaat volgens hen geen behoefte aan de 53 extra hotelkamers van hotel Mastbosch. Bovendien is volgens hen in het rapport ten onrechte niet tevens het aanbod aan airbnb-units in de onderzoeken betrokken.

[appellant sub 3A] en [appellant sub 3B] en de stichting hebben voorts betoogd dat in het plan evenmin is onderbouwd dat aan de voorziene hoteluitbreiding in kwalitatieve zin behoefte bestaat. Daartoe hebben zij onder meer aangevoerd dat de toetsingscriteria in paragraaf 3.2 van de plantoelichting verschillen van die in de Hotelvisie van 18 mei 2017, waarnaar in de plantoelichting wordt verwezen, en dat de voorgenomen hoteluitbreiding aan de criteria ter zake in de Hotelvisie, noch aan die in de plantoelichting voldoet.

[appellant sub 3A] en [appellant sub 3B] en de stichting achten evenmin onderbouwd dat de uitbreiding van het hotel niet op een andere locatie binnen bestaand stedelijk gebied kan worden gerealiseerd, waarbij zij hebben gewezen op het waardevolle groene karakter van het plangebied. Tevens had volgens hen moeten worden gemotiveerd waarom niet binnen bestaand stedelijk gebied in de behoefte aan extra parkeerplaatsen kan worden voorzien.

Door de stichting is ten slotte nog aangevoerd dat de raad zich ter onderbouwing van het bestreden besluit ten onrechte tevens heeft beroepen op de Dienstenrichtlijn.

5.1. Volgens de raad is in de plantoelichting en in het aan het bestreden besluit ten grondslag gelegde raadsvoorstel aan de eisen van artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro voldaan.

Wat betreft de kwantitatieve behoefte aan hotelkamers heeft de raad zich in paragraaf 3.2 van de plantoelichting op het standpunt gesteld dat de vraag naar extra hotelkamers in Breda tot 2021 met 10% tot 18% zal groeien, hetgeen neerkomt op een theoretische marktruimte tot 2021 van 267 tot 396 extra hotelkamers. Omdat in Breda reeds concrete initiatieven bestaan voor 390 nieuw te bouwen hotelkamers, waaronder in hotel Mastbosch, zal volgens de raad in 2021 wellicht een negatieve marktruimte ontstaan.

De raad acht een zekere tijdelijke overdimensionering aanvaardbaar, om de markt niet "op slot" te zetten. Het is volgens de raad derhalve toelaatbaar om hotelkamers met meerwaarde toe te voegen aan het bestaande standaard hotelaanbod in Breda, waarbij kwalitatieve toevoeging prevaleert boven kwantitatieve toevoeging. Om te beoordelen of een hotelinitiatief meerwaarde heeft, is een toetsingskader opgesteld. Als een plan daaraan voldoet, wordt aan dergelijke initiatieven - tot zover er marktruimte is - meegewerkt, aldus de raad. Het plan sluit volgens de raad aan bij de gestelde toetsingscriteria, waarbij onder meer wordt gewezen op het faciliteren van nieuwe doelgroepen als zogenoemde leisure-gasten en minder mobiele hotelgasten.

Wat betreft de tweede trede van artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro heeft de raad naar voren gebracht dat de uitbreiding van het hotel is voorzien binnen bestaand stedelijk gebied. Om in de benodigde parkeerbehoefte te voorzien zijn geen mogelijkheden aanwezig binnen het bestaand stedelijk gebied, noch op eigen terrein van het hotel, noch in de omgeving. Om de loopafstand te beperken wordt de voorkeur gegeven aan de herinrichting en uitbreiding van het bestaande parkeerterrein direct bij het hotel aan de overzijde van de Burgemeester De Manlaan.

5.2. Vast staat dat met de hoteluitbreiding sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling, zodat artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro van toepassing is.

5.3. Dit artikellid verplicht het betrokken bestuursorgaan om in de toelichting bij een bestemmingsplan dat een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt, de behoefte hieraan te beschrijven. Deze verplichting geldt voor nieuwe stedelijke ontwikkelingen ja dbinnen en buiten het bestaand stedelijk gebied. Bij deze behoefte gaat het, blijkens de geschiedenis van de totstandkoming van deze bepaling, niet alleen om de kwantitatieve behoefte. Het kan ook gaan om de kwalitatieve behoefte, zijnde de behoefte aan het specifieke karakter van de voorziene stedelijke ontwikkeling (zie ook de overzichtsuitspraak van 28 juni 2017, [ECLI:NL:RVS:2017:1724](#), overweging 9).

Indien het bestemmingsplan een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt buiten het bestaand stedelijk gebied, dient de toelichting, aanvullend op de beschrijving van de behoefte en het resultaat van het nodige overleg, een motivering te bevatten waarom niet binnen het bestaand stedelijk gebied in de behoefte kan worden voorzien. Dit betekent dat bij een ontwikkeling buiten bestaand stedelijk gebied een nadrukkelijke motivering nodig is, dat wil zeggen in aanvulling op de algemene vereisten van artikel 3.1.6, eerste lid, van het Bro, waarom niet in het bestaand stedelijk gebied in de behoefte aan de nieuwe stedelijke ontwikkeling wordt voorzien. Daarbij kunnen de beschikbaarheid en geschiktheid van de ontwikkelingsmogelijkheden in bestaand stedelijk gebied een rol spelen (uitspraak van 28 juni 2017, [ECLI:NL:RVS:2017:1724](#), overweging 3.1).

5.4. Artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro is blijkens de Nota van Toelichting (2017) gewijzigd met het oogmerk de laddertoets te vereenvoudigen zonder dat het instrument aan effectiviteit inboet. Met deze wijzigingen is daarom niet beoogd het doel van de regeling te wijzigen.

5.5. De raad heeft het plan terecht getoetst aan de versie van het artikel zoals die met ingang van 1 juli 2017 is gaan gelden, nu het bestreden besluit dateert van na 1 juli 2017. Anders dan de stichting kennelijk meent, leidt de omstandigheid dat het raadsbesluit slechts dertien dagen na de inwerkingtreding van genoemd artikel is genomen niet tot een ander oordeel.

5.6. Wat betreft de afbakening van de regio overweegt de Afdeling dat van geval tot geval moet worden gezien welk regionaal schaalniveau past bij de ontwikkeling waarin een plan voorziet (zie bijvoorbeeld de uitspraak van 11 maart 2015, [ECLI:NL:RVS:2015:715](#)).

Als onderzoeksgebied ten behoeve van de vaststelling van de behoefte aan de voorgenomen uitbreiding van het hotel heeft de raad volgens pagina 9 van het LAgroupp-rapport gekozen voor het (voormalige) Cebu-co-gebied Breda. Cebu-co-gebieden bestaan uit gemeenten die geconcentreerd zijn rondom een economische verzorgingskern, zijnde een cluster van gemeenten waarvan de bewoners voor met name een uitgebreid winkelaanbod, werk, hoger onderwijs en gespecialiseerde medische voorzieningen georiënteerd zijn op een centrale gemeente. Dit gebied bestaat voor Breda uit de gemeenten Breda, Drimmelen, Etten-Leur, Geertruidenberg, Oosterhout en Zundert.

De Afdeling ziet geen grond voor het oordeel dat de raad bij de vaststelling van de behoefte aan de voorgenomen uitbreiding van het hotel van een te beperkt onderzoeksgebied is uitgegaan.

5.7. De Afdeling stelt voorts vast dat paragraaf 3.2 van de plantoelichting een beschrijving bevat over de behoefte aan de voorgenomen uitbreiding van hotel Mastbosch. Daarbij wordt verwezen naar het LAgroupp-rapport. In dit rapport is het huidige en verwachte hotelaanbod in (de omgeving van) Breda geanalyseerd.

Aan de hand van cijfers die betrekking hebben op het aantal beschikbare hotelkamers in de regio, de huidige en toekomstige bezettingsgraad daarvan en de regionale en landelijke economische groeiprognoze, is in het rapport op pagina 29 vastgesteld dat de marktruimte in de periode tot 2021 naar verwachting 390 extra hotelkamers bedraagt.

5.8. Bij het inzichtelijk maken van de behoefte aan een ontwikkeling, dient rekening te worden gehouden met de zogenoemde harde plancapaciteit (uitspraak van 13 januari 2016, [ECLI:NL:RVS:2016:24](#)). Onder harde plancapaciteit wordt verstaan het aanbod van - in dit geval - hotelkamers dat volgt uit onherroepelijke planologische besluiten, ook als dat aanbod feitelijk (nog) niet is gerealiseerd.

5.9. Ter zitting is gebleken dat de raad bij de vaststelling van het aanbod aan hotelkamers geen rekening heeft gehouden met initiatieven die in onherroepelijke planologische besluiten mogelijk waren gemaakt, maar waarvan de raad de kans op realisering op minder dan 75% inschatte. Dergelijke initiatieven hoefden volgens de raad niet in de behoefteeraming te worden betrokken.

De Afdeling volgt de raad niet in deze redenering. Gezien de uitspraak van 13 januari 2016 had de raad het gehele aanbod aan hotelkamers dat ten tijde van het bestreden besluit in onherroepelijke planologische besluitvorming mogelijk was gemaakt als harde plancapaciteit in de behoefteeraming moeten betrekken. Dit is ten onrechte niet gebeurd.

Zo is de capaciteit van een hotel aan de Seminarieweg te Bavel, die blijkens het staatje op pagina 29 in onherroepelijke besluitvorming planologisch was toegestaan niet bij de berekeningen betrokken, omdat de realisatiekans destijds op minder dan 25% werd geschat. Voorts is de capaciteit van een hotel aan de Ettensebaan (locatie Bagven), die eveneens als harde plancapaciteit was aangeduid, niet bij de berekeningen betrokken omdat het bouwplan was ingetrokken. Op basis van het onherroepelijke bestemmingsplan zouden evenwel, bij indiening van een nieuw bouwplan door een andere initiatiefnemer, nieuwe hotelkamers (hebben) kunnen worden gerealiseerd, zodat naar het oordeel van de Afdeling ook met deze capaciteit rekening had moeten worden gehouden.

Gelet op het voorgaande acht de Afdeling het aannemelijk dat de harde plancapaciteit van hotelkamers in de regio ten tijde van het bestreden besluit substantieel hoger lag dan de 390 kamers waarvan de raad is uitgegaan. Op grond van de in het LAgroupp-rapport genoemde gegevens, komt, naar ook [appellant sub 3A] en [appellant sub 3B] hebben becijferd, een mogelijke harde plancapaciteit van 715 nieuwe hotelkamers in de regio in beeld. De Afdeling overweegt daarbij dat, anders dan [appellant sub 3A] en [appellant sub 3B] en de stichting hebben aangevoerd, de raad daarbij in redelijkheid het aanbod in de regio van air-b&b-kamers buiten beschouwing heeft gelaten, nu niet is gebleken dat deze markt in dit geval een zodanige omvang had dat daarvan enig effect op de vaststelling van overschot aan hotelkamers in de regio had moeten worden verwacht.

5.10. De raad heeft zich op het standpunt gesteld dat, ook als sprake is van overdimensionering, daaraan wordt meegewerkt als het initiatief een kwalitatieve meerwaarde heeft voor het hotelaanbod in de regio.

Naar het oordeel van de Afdeling heeft de raad in paragraaf 3.2 van de plantoelichting in dit verband terecht belang gehecht aan de met de uitbreiding voorziene faciliteiten voor nieuwe doelgroepen, waaronder zogenoemde leisure- en wellnessgasten, op minder mobiele hotelgasten en gasten die voorzieningen voor medische zorg-ondersteuning behoeven.

De raad heeft in dit verband tevens terecht gewezen op de bijzondere aard van het bestaande historische pand en de ligging daarvan in de mooie omgeving, aan de rand van het toeristisch-recreatief populaire Mastbos. Ter zitting heeft de hoteleigenaar nog naar voren gebracht dat duurzaamheid met betrekking tot transportmogelijkheden in het hotel centraal zal staan.

De Afdeling acht echter onvoldoende duidelijk gemaakt waarom het hotel zich in dit opzicht onderscheidt van het aanbod aan nieuwe hotelkamers in de regio, waarmee - naar hierboven is uiteengezet - volgens de maatstaf van de harde plancapaciteit rekening moet worden gehouden. Bij een aanzienlijke overcapaciteit als zich in dit geval mogelijk voordoet, neemt de kans dat de kwalitatieve behoefte waarop dit hotel zich richt reeds geheel of gedeeltelijk door ander nieuw aanbod van hotelkamers wordt voorzien immers toe. De Afdeling acht dan ook onvoldoende inzichtelijk gemaakt in hoeverre het hotel ten opzichte van dat - kwalitatieve - aanbod een eigen vraag zal genereren. De Afdeling wijst er daarbij tevens op dat onduidelijk is welke toetsingscriteria de raad daarbij heeft gehanteerd.

Het betoog slaagt. Gelet hierop ziet de Afdeling geen aanleiding om in te gaan op het betoog van de stichting dat de raad ter onderbouwing van het bestreden besluit ten onrechte naar voren heeft gebracht dat een al te stringente en cijfermatige benadering van de actuele regionale behoefte zich niet zou verdragen met de Dienstenrichtlijn.

5.11. Met het oog op de hierna te geven opdracht aan de raad om het motiveringsgebrek in het bestreden besluit te herstellen, ziet de Afdeling aanleiding om de overige beroepsgronden over de ladder voor duurzame verstedelijking te bespreken.

5.12. Met betrekking tot het betoog van [appellant sub 3A] en [appellant sub 3B] en de stichting dat de raad niet heeft onderbouwd dat niet binnen het bestaand stedelijk gebied in de behoefte aan extra parkeerplaatsen kan worden voorzien, overweegt de Afdeling het volgende.

De voorgenomen ontwikkeling ligt wat betreft oppervlakte en functioneel voor het overgrote deel in bestaand stedelijk gebied. Voor zover de ontwikkeling daarbuiten ligt, wat betreft de uitbreiding van de parkeerplaats, heeft de raad in de plantoelichting naar voren gebracht dat om in de benodigde parkeerbehoefte te voorzien geen mogelijkheden aanwezig zijn binnen het bestaand stedelijk gebied. Volgens de raad zijn zowel op eigen terrein als in de directe omgeving geen locaties beschikbaar om in een parkeerterrein van deze omvang te voorzien. [appellant sub 3A] en [appellant sub 3B] en de stichting hebben deze vaststelling niet met kracht van argumenten bestreden. Voorts heeft de raad, om de loopafstand van parkerende hotelgasten te beperken, de voorkeur gegeven aan de herinrichting en uitbreiding van het bestaande parkeerterrein direct bij het hotel aan de overzijde van de Burgemeester De Manlaan, boven een verder van het hotel, in bestaand stedelijk gebied, gelegen locatie. De Afdeling acht deze beleidskeuze niet onredelijk en evenmin in strijd met het onderhavige toetsingskader. Dit betoog faalt.

Ook het betoog van [appellant sub 3A] en [appellant sub 3B] dat niet is gemotiveerd dat niet binnen het bestaand stedelijk gebied in de behoefte aan extra hotelkamers kan worden voorzien, slaagt niet. De raad heeft in dit verband mede gewicht mogen toekennen aan het feit dat het hier gaat om een uitbreiding van een bestaand hotel binnen bestaand stedelijk gebied.

De Verordening

6. Hoofdstuk 3 Structuren van de Verordening bevat regels die van toepassing zijn op een bestemmingsplan dat ligt in het Natuur Netwerk Brabant (hierna: NNB), dan wel in de groenblauwe mantel. Het NNB maakt deel uit van de kern van de groenblauwe structuur en is een samenhangend netwerk van natuurgebieden en landbouwgebieden met natuurwaarden van (inter-)nationaal belang. Daarnaast zijn er binnen de groenblauwe structuur ook gebieden opgenomen als verbinding tussen het NNB en het landelijk gebied, de groenblauwe mantel.

Artikel 5 van Hoofdstuk 3 Structuren van de Verordening bevat regels die van toepassing zijn op het NNB. Artikel 6 van Hoofdstuk 3 Structuren van de VR 2014 bevat regels die van toepassing zijn op de groenblauwe mantel.

[appellant sub 3A] en [appellant sub 3B] en de stichting voeren gronden aan over de gevolgen van het plan voor het NNB. Daarnaast betogen zij dat het plan onder meer is vastgesteld in strijd met de regels voor de groenblauwe mantel in artikel 6.10 van de Verordening. Deze beroepsgronden worden in het onderstaande behandeld.

Wijziging herbegrenzing Natuur Netwerk Brabant

7. Bij besluit van 11 juli 2017 (hierna: het herbegrenzingsbesluit) heeft het college van gedeputeerde staten van Noord-Brabant op verzoek van de gemeente Breda met toepassing van de mogelijkheid van herbegrenzing bij kleinschalige ingrepen als bedoeld in artikel 5.5 van de Verordening de begrenzing van het NNB gewijzigd. Dat was nodig omdat de uitbreiding van het parkeerterrein met 553 m² zal worden verwezenlijkt op gronden die volgens de Verordening van vóór deze herbegrenzing tot het NNB behoorden. Onder meer omdat het gaat om het toevoegen van een smalle strook aan een bestaande parkeerplaats zijn de effecten op het omliggende Mastbos volgens het college van gedeputeerde staten beperkt.

Nu ook de ecologische waarden van deze strook volgens het college zeer beperkt zijn, heeft het college ingestemd met de herbegrenzing op basis van de mogelijkheid van begrenzing bij kleinschalige ingrepen.

Met dit besluit heeft het college beoogd de vaststelling van het bestemmingsplan "Ruitersbos, Burgemeester Kerstenslaan 20" mogelijk te maken. Zonder de herbegrenzing van het NNB zou het plan in strijd zijn met artikel 5.1, waarin onder meer is bepaald dat een bestemmingsplan voor gronden in het NNB strekt tot het behoud, herstel of de duurzame ontwikkeling van de ecologische waarden en kenmerken van deze gebieden.

Met het herbegrenzingsbesluit heeft het college van gedeputeerde staten de gronden ten westen van de bestaande parkeerplaats tegenover hotel Mastbos uit het NNB verwijderd en toegevoegd aan de groenblauwe mantel.

7.1. [appellant sub 3A] en [appellant sub 3B] en de stichting betogen dat het besluit van 13 juli 2017 waarbij het plan is vastgesteld, moet worden vernietigd en dat het herbegrenzingsbesluit - ofwel de wijziging van de Verordening op dit onderdeel - onverbindend moet worden verklaard, omdat dat niet voldoet aan de bepalingen in artikel 5 van de Verordening met betrekking tot het NNB.

Zij voeren daartoe allereerst aan dat de gemeente het verzoek aan het college van gedeputeerde staten om herbegrenzing ten onrechte niet ter inzage heeft gelegd, zodat niet kon worden vastgesteld of het college bij het nemen van het herbegrenzingsbesluit over juiste en volledige informatie heeft beschikt.

Voorts stellen zij dat wat betreft de omvang, noch wat betreft de impact van de herbegrenzing kan worden gesproken van een individuele, kleinschalige ingreep als bedoeld in artikel 5.5 van de Verordening. De ingreep is volgens hen niet individueel, omdat deze niet alleen ziet op de uitbreiding van hotel Mastbosch, maar deel uitmaakt van een groter gemeentelijk plan voor het totale parkeren rond het Mastbos. Bovendien is volgens hen geen sprake van een kleinschalige ingreep, waarbij zij wijzen op de definitie van kleinschalige bebouwing of - voorziening in artikel 1, lid 1.50, van de Verordening, zijnde bebouwing of voorziening met een omvang van niet meer dan 90 m², en op de impact voor de omgeving van de ingreep.

Van een kwalitatieve of kwantitatieve versterking van de ecologische waarden en kenmerken, zoals is voorgeschreven in het tweede lid, onder b, van artikel 5.5 van de Verordening, is volgens hen evenmin sprake.

[appellant sub 3A] en [appellant sub 3B] hebben tevens betoogd dat in het kader van de herbegrenzing onvoldoende financiële compensatie als bedoeld in artikel 5.6 en artikel 5.8 van de Verordening is geboden, omdat slechts de uitbreiding van de parkeerplaats is gecompenseerd en niet tevens de wijziging van de bestemming van de parkeerplaats ten behoeve van ondergeschikt parkeren naar ongeclusuleerd parkeren.

7.2. De Afdeling heeft in de uitspraak van 20 april 2016, [ECLI:NL:RVS:2016:1060](#), overweging 22, overwogen, dat een besluit van het college van gedeputeerde staten tot wijziging van de begrenzing van de ecologische hoofdstructuur op grond van de Verordening een algemeen verbindend voorschrift is. De benaming "ecologische hoofdstructuur" is inmiddels gewijzigd in "Natuur Netwerk Brabant". Ook een besluit van het college van gedeputeerde staten tot wijziging van de begrenzing van het NNB is een algemeen verbindend voorschrift.

7.3. De Afdeling zal hierna aan de hand van de beroepsgronden van [appellant sub 3A] en [appellant sub 3B] en de stichting beoordelen of het herbegrenzingsbesluit in strijd is met de daarvoor geldende procedurele voorschriften en de door hen genoemde voorschriften uit de Verordening.

7.4. Indien de Afdeling naar aanleiding van de beroepsgronden tot het oordeel komt dat het herbegrenzingsbesluit in strijd is met de door [appellant sub 3A] en [appellant sub 3B] genoemde voorschriften uit de Verordening, betekent dit dat de raad bij de vaststelling van het plan niet van het herbegrenzingsbesluit had mogen uitgaan en dat het plan daardoor in strijd is met artikel 5.1 van de Verordening, dat wel rechtstreeks verplichtingen over het NNB oplegt aan de planwetgever.

7.5. Met betrekking tot de toets aan artikel 5.5, eerste lid, stelt de Afdeling voorop dat de Verordening, noch de toelichting daarop een definitie bevat van het begrip kleinschalige ingreep.

Anders dan [appellant sub 3A] en [appellant sub 3B] en de stichting hebben gesteld, hoefde de raad in dit verband geen doorslaggevende betekenis toe te kennen aan artikel 1, lid 1.50 (lees: lid 1.49) van de Verordening, aangezien deze bepaling uitsluitend een definitie van kleinschalige bebouwing of -voorziening bevat.

De Afdeling overweegt dat het hier gaat om een relatief kleine uitbreiding met 553 m² van de bestaande parkeerplaats, namelijk met ongeveer een kwart van de oppervlakte daarvan.

Blijkens de plantoelichting in paragraaf 3.3 bestaat de desbetreffende strook grond uit een berm en greppel met opschot van het aangrenzende bos. De oude grenswal van het Mastbos wordt met de ingreep opnieuw de grens, waarvoor het opschot van berk en een enkele grove den in de rand langs de greppel moeten worden gekapt, aldus de toelichting.

Gelet op het voorgaande ziet de Afdeling geen grond voor het oordeel dat het college zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat de uitbreiding als een kleinschalige ingreep als bedoeld in artikel 5.5, eerste lid, van de Verordening kan worden beschouwd. De impact van de uitbreiding van het parkeerterrein met een smalle strook - daargelaten of de impact van een ingreep van belang is bij een toets aan artikel 5.5, eerste lid - leidt niet tot een ander oordeel. Daarbij is van belang dat, anders dan de stichting meent, de samenhang van de herbegrenzing met de uitbreiding van het hotel niet maakt dat deze eveneens zou moeten worden betrokken bij de toets aan artikel 5.5, eerste lid, reeds omdat die uitbreiding niet binnen het NNB is gelegen en het herbegrenzingsbesluit daarop dan ook niet ziet.

Naar het oordeel van de Afdeling heeft het college zich voorts op het standpunt kunnen stellen dat de herbegrenzing van het NNB als een individuele ingreep kan worden aangemerkt, nu het hier om een concrete, tot één locatie beperkte ingreep gaat.

7.6. Met betrekking tot de in het tweede lid, onder b, van artikel 5.5 van de Verordening vereiste kwalitatieve of kwantitatieve versterking van de ecologische waarden en kenmerken van het NNB, overweegt de Afdeling het volgende.

Uit de plantoelichting blijkt dat bij de besluitvorming over het plan en het benodigde herbegrenzingsbesluit is onderzocht op welke wijze het NNB wordt aangetast, wat de huidige natuurwaarden zijn en op welke manier compensatie van de natuurwaarden moet plaatsvinden. De resultaten van dit onderzoek zijn neergelegd in het rapport 'Natuurcompensatieplan parkeerplaats Hotel Mastbosch' (hierna: Natuurcompensatieplan). Het Natuurcompensatieplan is als bijlage bij de plantoelichting gevoegd.

7.7. In het Natuurcompensatieplan staat dat de te compenseren oppervlakte met compensatiefactor bestaat uit 400 m² aan dennen, eiken en beukenbos. Het betreft de rand van een bosvak, wat bestaat uit een bomenbestand van grove den en berk als onderbeplanting, met verder veel braamstruweel en beuk. De huidige natuurwaarde is, mede door de droge staat, de aanwezige auto's en de afwezigheid van bomen gering.

Uit de stukken, waaronder het Natuurcompensatieplan, blijkt dat het verlies van de ecologische waarden en kenmerken financieel wordt gecompenseerd door een storting in het provinciale fonds. Naar uit het Natuurcompensatieplan blijkt zal, als extra compensatie, een oude bomenrij langs het parkeerterrein worden hersteld met een totale hersteloppervlakte van 150 m².

Voor zover [appellant sub 3A] en [appellant sub 3B] hebben betoogd dat bij de compensatie ook het bestaande deel van het parkeerterrein had moeten worden betrokken, vanwege de wijziging van het gebruik van dat terrein van - kort gezegd - in het voorheen geldende plan opgenomen ondergeschikt parkeren naar in het voorliggende plan opgenomen ongeclausuleerd parkeren, gaat dat betoog niet op, alleen al omdat het bestaande parkeerterrein niet tot het NNB behoorde.

Gelet op het voorgaande ziet de Afdeling dan ook geen grond voor het oordeel dat het college zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat de ecologische waarden en kenmerken van het gedeelte van het NNB dat in het plangebied verloren gaat, voldoende worden gecompenseerd.

7.8. De Afdeling overweegt ten slotte dat in het ontwerpplan overeenkomstig artikel 36.5 van de Verordening melding is gemaakt van het voornemen van de raad tot het laten herbegrenzen van het NNB. Dit artikel bevat de algemene procedure tot wijziging van kaartgrenzen op verzoek. In het eerste lid van het artikel staat dat het voornemen van de raad om een verzoek tot herbegrenzing van het NNB bij het college van gedeputeerde staten in te dienen deel uitmaakt van de voorbereidingsprocedure van een bestemmingsplan, waarbij in het ontwerpplan de gebiedsaanduidingen moeten zijn opgenomen van de uit de NNB te verwijderen gronden en de aan de groenblauwe mantel toe te voegen gronden. In de volgende leden van het artikel wordt de gang van zaken na afloop van de termijn van terinzagelegging van het ontwerpplan beschreven.

Hieraan is in het voorliggende plan voldaan. Anders dan appellanten kennelijk menen, kan in genoemd artikel, noch in de overige bepalingen van de Verordening een verplichting worden gelezen tot het afzonderlijk ter inzage leggen door de gemeente van het herbegrenzingsverzoek.

7.9. Gelet op het vorenstaande is het herbegrenzingsbesluit niet in strijd met artikel 5.1 van de Verordening genomen. De raad mocht dat besluit ten grondslag leggen aan zijn besluit tot vaststelling van het plan. Het betoog faalt.

Strijd met andere artikelen van de Verordening

8. De Afdeling stelt voorop dat het betoog van [appellant sub 3A] en [appellant sub 3B] dat het plan wat betreft de uitbreiding van de parkeerplaats aan de (overige bepalingen van) de artikelen 3, 6, 11, 12, 21, 22, 24 en 36 van de Verordening had moeten worden getoetst niet is onderbouwd. Dit betoog faalt alleen al daarom.

8.1. [appellant sub 3A] en [appellant sub 3B] en de stichting betogen tevens dat het plan met name voor zover dat voorziet in de uitbreiding van de parkeerplaats, strijdt met de artikelen 1.79, 3.1, 3.2, 4.2 en 6.10, eerste lid, onder h en i, van de Verordening.

8.2. Het betoog van [appellant sub 3A] en [appellant sub 3B] dat het plan, gelet op de bestemmingswijziging van beperkt parkeren naar ongeclausuleerd parkeren, een ruimtelijke ontwikkeling als bedoeld in artikel 1, lid 1.79 (lees: lid 1.76), van de Verordening buiten bestaand stedelijk gebied mogelijk maakt en het plan daarom ten onrechte uitsluitend is getoetst aan artikel 5 van de Verordening, kan niet worden gevolgd. Anders dan appellanten kennelijk menen, was parkeren ingevolge artikel 16 van de regels van het bestemmingsplan "Buitengebied Zuid 2013" toegestaan, zodat van een bestemmingswijziging op dit punt geen sprake is.

De Afdeling ziet in hetgeen [appellant sub 3A] en [appellant sub 3B] hebben aangevoerd ook overigens geen grond voor het oordeel dat het plan wat betreft het bestaande deel van het parkeerterrein in een nieuwe ruimtelijke ontwikkeling voorziet, aangezien van een wijziging van het gebruik, waarvoor een wijziging van het planologische regime nodig is, hier geen sprake is. Wat betreft het bestaande parkeerterrein is dan ook geen sprake van een ruimtelijke ontwikkeling als bedoeld in artikel 1, lid 1.76, zodat het plan in zoverre niet behoefde te worden getoetst aan artikel 3.1 en artikel 3.2 van de Verordening, nu deze artikelen zien op plannen die een ruimtelijke ontwikkeling mogelijk maken.

8.3. Met betrekking tot de gestelde strijd met artikel 4.2 en artikel 6.10, eerste lid, onder h en i, van de Verordening, is het zo dat de grond ten westen van de bestaande parkeerplaats, waarop de uitbreiding van het parkeerterrein is voorzien, is verwijderd uit het NNB en is toegevoegd aan de groenblauwe mantel.

Dit betekent dat hierop artikel 6.10, tweede lid, van de Verordening, in samenhang met het eerste lid van dat artikel, van toepassing is, nu vast staat dat het plan voorziet in uitbreiding van een niet-agrarische functie. Ook is als gevolg van de ligging van het nieuwe deel van de parkeerplaats in de groenblauwe mantel - dat wil zeggen buiten bestaand stedelijk gebied - een toets aan artikel 4.2 van de Verordening verplicht.

Uit de stukken en het verhandelde ter zitting blijkt dat de raad zich hiervan geen rekenschap heeft gegeven en het plan derhalve niet aan genoemde artikelen van de Verordening heeft getoetst. Het betoog slaagt.

Parkeren

9. [appellant sub 1], [appellant sub 2], [appellant sub 3A] en [appellant sub 3B] en de stichting vrezen dat het plan zal leiden tot een onaanvaardbare toename van de parkeeroverlast in de omgeving van het hotel. Daartoe hebben zij onder meer betoogd dat het plan zal leiden tot een grotere parkeerbehoefte dan waar de raad van is uitgegaan.

Zij hebben daarbij allereerst aangevoerd dat ten onrechte en in strijd met de getallen uit de gemeentelijke Nota parkeernormen geen rekening is gehouden met de parkeerbehoefte die wordt gegenereerd door extra personeel, de nieuw te realiseren vergader- en feestruimten, zwembad en sauna en de bestaande vergaderzalen en het restaurant. Zij hebben voorts aangevoerd dat onvoldoende is gezien of bij een maximale invulling van het plan in voldoende parkeerplaatsen kan worden voorzien, waarbij onder meer is gewezen op de maximale bebouwing die het plan mogelijk maakt.

[appellant sub 1], [appellant sub 2], [appellant sub 3A] en [appellant sub 3B] en de stichting hebben voorts betoogd dat ten onrechte geen onderzoek is gedaan naar de bestaande parkeersituatie. Zij wijzen in dit verband naar de uitspraak van de Afdeling van 9 oktober 2013 ([ECLI:NL:RVS:2013:1426](#)), waarin is overwogen dat bij de vaststelling van een bestemmingsplan moet worden beoordeeld of zich reeds een parkeertekort voordoet. Volgens hen staan de bezoekers van het hotel, de zalen en het restaurant en de bezoekers van het bos vaak al op het voet- en fietspad en de berm voor het hotel geparkeerd of - dubbel

geparkeerd - op de rijbaan in de bocht voor het hotel. De bestaande overlast zal volgens hen voorts toenemen omdat in het plan geen compensatie is geboden voor de parkeerplaatsen die vervallen door het plan.

De raad heeft de bestaande en te verwachten parkeeroverlast bij de vaststelling van het plan ten onrechte niet onderzocht en niet meegenomen. Onder meer is niet duidelijk óf, en zo ja, wanneer onderzoek naar het jaarrond gebruik en/of de bezetting van de openbare parkeerplaatsen langs de weg en het openbare parkeerterrein in het bos is gedaan. Het tekort aan parkeerplaatsen mag niet op de openbare ruimte worden afgewenteld, aldus appellanten.

9.1. De raad stelt zich op het standpunt dat het plan in overeenstemming is met het gemeentelijke parkeerbeleid in de nota Parkeer- en stallingsbeleid (herijking 2013) van de gemeente Breda (hierna: de parkeernota) en niet leidt tot een onaanvaardbare parkeerdruk.

Volgens paragraaf 4.4 van de plantoelichting is de raad daarbij uitgegaan van een norm van 1,5 parkeerplaats per nieuwe hotelkamer, welke norm volgens de parkeernota en bijgevoegde bijlage geldt voor 'overige gebied', zijnde gebied buiten de stad en buiten de schil rond de stad.

De beoogde uitbreiding van het hotel met 53 hotelkamers leidt volgens de raad aldus tot een behoefte aan 80 extra parkeerplaatsen. Hiertoe zal het parkeerterrein aan de overzijde van de Burgemeester De Manlaan worden heringericht en uitgebreid, zodat plaats kan worden geboden aan ongeveer 110 auto's.

Uitgaande van de huidige capaciteit van het parkeerterrein van ongeveer 65 parkeerplaatsen en de parkeerbehoefte vanwege de uitbreiding van het hotel van 80 plaatsen, zou het parkeerterrein in de nieuwe situatie volgens de raad ruimte moeten bieden aan 145 parkeerplaatsen. Dit betekent een tekort van 35 parkeerplaatsen.

Volgens de raad kan in dit geval van deze normering worden afgeweken, onder meer omdat de parkeernorm van 1,5 parkeerplaats per nieuwe hotelkamer een component bevat ten behoeve van personeel en de uitbreiding van het hotel niet per saldo een evenredige toename van het personeel betekent. Voorts acht de raad van belang dat het hotel op werkdagen met vooral zakelijke gasten een hogere bezettingsgraad kent dan in het weekend en het Mastbos juist een hoge parkeerbelasting kent gedurende weekends, in het bijzonder op zondagen. Daardoor mag volgens de raad rekening worden gehouden met dubbelgebruik van het parkeerterrein door bezoekers van het bos en het hotel.

Voor de echte piekmomenten, die zich volgens de raad hooguit 5 tot 10 keer per jaar voordoen, hoeft volgens hem geen extra parkeercapaciteit te worden gerealiseerd.

Volgens het verweerschrift heeft de exploitant van het hotel met de eigenaar van de parkeerplaats, Staatsbosbeheer, een erfpachtovereenkomst gesloten voor het gebruik van het terrein ten behoeve van de hotelgasten, waarin is geregeld dat de parkeerplaats 's avonds exclusief voor bezoekers van het hotel is gereserveerd.

Met het voorgaande kan in voldoende parkeergelegenheid ten behoeve van het plan worden voorzien, aldus de raad.

9.2. Het hotel ligt aan de rand van de bebouwde kom, in een bocht van de Burgemeester Kerstenslaan, aan een doorgaande fietsroute van het buitengebied naar de stad en vanuit de stad naar verschillende buiten de bebouwde kom gelegen sportcomplexen.

Tegenover het hotel, aan de overzijde van de Burgemeester De Manlaan, ligt de Huisdreef, waaraan de hoofdingang van het Mastbos is gelegen. Het parkeerterrein, dat deel uitmaakt van het plangebied, ligt bij de ingang van het bos.

9.3. De Afdeling stelt voorop dat, zoals zij reeds heeft overwogen in onder meer overweging 4.3 van de door appellanten genoemde uitspraak van 9 oktober 2013 en - meer recentelijk - in haar uitspraak van 15 november 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3106, overweging 5.4, dat de raad in het kader van de vaststelling van een bestemmingplan dient te beoordelen of zich reeds een parkeertekort voordoet en hoe de door het plan mogelijk gemaakte nieuwe ontwikkelingen zich daartoe verhouden. De vraag is daarom of het aantal parkeerplaatsen dat beschikbaar zal zijn na herinrichting en uitbreiding van het parkeerterrein voldoende kan worden geacht om, in aanmerking nemende de bestaande en te verwachten extra parkeerdruk, een aanvaardbare parkeersituatie ter plaatse te creëren.

9.4. Daartoe moet allereerst de vraag worden beantwoord of de raad de parkeerbehoefte ten gevolge van de voorgenomen uitbreiding van het hotel juist heeft berekend. De raad heeft voor de vaststelling van het benodigde aantal parkeerplaatsen voor de uitbreiding van het hotel een norm van 1,5 parkeerplaats per nieuwe hotelkamer gehanteerd. Volgens de raad bestaat de norm voor hotelkamers uit een component van één parkeerplaats voor de gasten en 0,5 parkeerplaats voor de overige bij het hotel behorende functies. Op basis van de norm van 1,5 heeft de raad de parkeerbehoefte ten gevolge van de uitbreiding van het hotel berekend op 80 parkeerplaatsen. De raad heeft zich daarbij op het standpunt gesteld dat geen extra parkeerplaatsen noodzakelijk zijn voor de nieuwe zalen, het restaurant en het zwembad, de sauna en de fitnessruimte.

Volgens de plantoelichting zal het totale oppervlak van vergaderzalen in de nieuwe opzet ongeveer met ruim 150 m² afnemen ten opzichte van de huidige 525 m² vergadercapaciteit. De raad heeft hiervoor in redelijkheid dan ook geen extra parkeerbehoefte berekend. Ook voor het grand-café/restaurant is in de nieuwe opzet geen uitbreiding voorzien, die tot extra parkeerplaatsen had moeten leiden.

Voorts acht de Afdeling het standpunt van de raad dat de norm van 0,5 extra parkeerplaats per hotelkamer toereikend kan worden geacht om de parkeerbehoefte als uitvloeisel van de normale functies van een hotel mee te dekken, niet onredelijk. Mede gelet op de beperkte omvang van de uitbreiding van het hotel met wellnessactiviteiten met een totale oppervlakte van ongeveer 300 m² en het feit dat ook de CROW-publicatie 317 'Kencijfers parkeren en verkeersgeneratie' niet uitgaat van een hogere norm per kamer van een viersterrenhotel in een matig stedelijke omgeving buiten de schil van het centrum (rest bebouwde kom), acht de Afdeling het standpunt van de raad dat in de uitbreiding met de wellnessactiviteiten geen grond behoefde te worden gezien om ten behoeve van extra parkeerplaatsen voor extra personeel van de normen af te wijken niet onredelijk.

9.5. De Afdeling is er echter niet van overtuigd dat de raad heeft onderzocht of zich ter plaatse reeds een parkeertekort voordoet en hoe de door het plan mogelijk gemaakte nieuwe ontwikkelingen zich daartoe verhouden.

Door de raad is in de plantoelichting en ter zitting erkend dat ter plaatse in de huidige situatie sprake is van grote parkeerdruk, met op al dan niet officiële parkeerplaatsen geparkeerde auto's aan de Burgemeester Kerstenslaan en in en rond het Mastbos. Volgens het eerder genoemde Natuurcompensatieplan, dat als bijlage bij de plantoelichting is gevoegd, is die parkeerdruk met name in de weekends en op feestdagen merkbaar. In de weekends in het voor- en najaar is volgens de raad sprake van een grote drukte van her en der geparkeerde auto's, in het bijzonder aan de noordzijde van het bos. De raad heeft echter geen onderzoek naar de bestaande parkeersituatie rond bos en hotel aan het plan ten grondslag gelegd.

Zoals hiervoor is overwogen heeft de raad zich op het standpunt gesteld dat het geconstateerde tekort van 35 parkeerplaatsen ten behoeve van de uitbreiding van het hotel niet zal leiden tot verslechtering van de parkeersituatie ter plaatse, door de combinatie van bezettingsgraden van hotel en bos en dubbelgebruik van de parkeerplaatsen door bezoekers van het hotel en het bos.

Daarbij is de raad ervan uitgegaan dat, door de combinatie van een hogere bezettingsgraad van het hotel op weekdays met hoofdzakelijk zakelijke gasten dan in het weekend met hoofdzakelijk toeristen, op basis van dubbelgebruik door bezoekers van het bos en het hotel, op reguliere momenten sprake is van een maximale bezetting van circa 97 parkeerplaatsen.

De bezettingsgraden van de parkeerplaatsen bij het hotel zijn volgens de raad gebaseerd op ervaringen van het hotel aangaande de bezetting van de hotelkamers en de zalen. Volgens de plantoelichting is de onderbouwing van de bezettingsgraden van de parkeerplaatsen ten behoeve van bezoekers van het bos door Staatsbosbeheer aangeleverd. Uit de bezettingsgraden zijn de aanwezigheidspercentages afgeleid, aldus de raad. Ter zitting heeft de raad naar voren gebracht dat enkele jaren geleden door een extern bureau in samenwerking met Staatsbosbeheer tellingen zijn verricht en onderzoek is gedaan naar bezettingsgraden van met name het hotel. De tellingen noch de overige onderzoeksgegevens zijn echter overgelegd.

Gelet op het voorgaande acht de Afdeling niet aangetoond dat het plan niet zal leiden tot een onaanvaardbare toename van de bestaande parkeeroverlast ter plaatse. Niet aannemelijk is dat van het dubbelgebruik van de parkeerplaatsen op het parkeerterrein, dat kennelijk in de huidige situatie al geen oplossing biedt, veel effect kan worden verwacht in de nieuwe situatie, waarin de raad al is uitgegaan van een extra parkeerbehoefte ten gevolge van het plan van 35 parkeerplaatsen. Voorts valt van de toevoeging aan het hotel van de wellnessvoorzieningen en de concentratie op de leisuremarkt, een toename van het aantal hotelgasten op weekdays en in de weekends te verwachten.

Gelet hierop acht de Afdeling niet uitgesloten dat bezoekers van het bos en gasten van het hotel aldus alle dagen van de week en intensief gedurende de weekends gebruik willen maken van het parkeerterrein, zodat niet is uitgesloten dat zich regelmatig piekbelastingen zullen voordoen.

Het betoog van de stichting en [appellant sub 2] dat de raad ten onrechte geen rekening heeft gehouden met het vervallen van 5 parkeerplaatsen op eigen terrein en 20 in openbaar gebied voor het hotel gelegen parkeerplaatsen bij de realisering van het plan zullen komen te vervallen, treft echter geen doel. Volgens het verweerschrift zijn deze parkeerplaatsen immers niet meegenomen in de berekening van het aantal beschikbare parkeerplaatsen.

Nu de raad geen op voor de Afdeling inzichtelijke wijze onderzoek heeft gedaan naar de gevolgen van het plan voor de parkeersituatie ter plaatse, is het bestreden besluit in zoverre niet met de vereiste zorgvuldigheid voorbereid. Het betoog slaagt.

9.6. [appellant sub 1], [appellant sub 3A] en [appellant sub 3B], Van den Brenk en de stichting kunnen zich voorts niet vinden in artikel 11, lid 11.1, van de planregels. Zij hebben met name aangevoerd dat uit lid 11.1, onder c, niet blijkt in welke gevallen en onder welke voorwaarden het bevoegd gezag met omgevingsvergunning kan afwijken van de parkeernormering. Het voldoen aan de parkeernorm, ofwel het realiseren van voldoende parkeergelegenheid, is daarmee volgens hen niet in de planregels gewaarborgd. [appellant sub 3A] en [appellant sub 3B] hebben tevens aangevoerd dat lid 11.1, onder d, zich niet verdraagt met artikel 3.1.2, van het Bro, waaruit volgt dat flexibiliseringsregels alleen in een bestemmingsplan kunnen worden opgenomen ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening.

9.7. In artikel 11, lid 11.1, onder a, van de planregels wordt voor de bij de uitbreiding van het hotel en de daarbij te hanteren parkeernormen verwezen naar de normen in de nota Parkeer- en Stallingsbeleid Breda, zoals vastgesteld op 10 september 2004 en gewijzigd met een Herijking op 20 juni 2013 (hierna: de parkeernota).

Lid 11.1, onder c, bevat een bevoegdheid voor afwijking van het bepaalde onder a. De Afdeling acht het voldoende duidelijk dat deze afwijkingsbevoegdheid verwijst naar afwijking van de normen van de parkeernota, zodat deze bepaling voldoende rechtszekerheid biedt.

Voorts ziet de Afdeling geen grond voor het oordeel dat lid 11.1, onder d, strijdt met artikel 3.1.2, tweede lid, onder a, van het Bro.

Zoals volgt uit de uitspraak van 9 september 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2837, kan de juridische waarborg dat de benodigde parkeergelegenheid wordt gerealiseerd met gebruikmaking van artikel 3.1.2, tweede lid, onder a, van het Bro, in het bestemmingsplan worden geregeld door in een bestemmingsplanregel neer te leggen dat bij de uitoefening van de bevoegdheid voor het verlenen van een omgevingsvergunning voor bouwen, de regel geldt dat voldoende parkeergelegenheid wordt gerealiseerd, waarbij voldoende betekent dat wordt voldaan aan de normen in de beleidsregels die zijn neergelegd in een gemeentelijke parkeernota. Daarbij kan ook worden geregeld dat indien deze beleidsregels gedurende de planperiode worden gewijzigd, rekening wordt gehouden met de wijziging.

Dit artikel biedt aldus de grondslag voor een dynamische verwijzing naar parkeernormen in bij besluit vastgestelde beleidsregels. De eis in artikel 3.1.2, tweede lid, onder a, dat de verwijzing naar gewijzigd beleid moet strekken tot een goede ruimtelijke ordening, kan mogelijk bij de beoordeling van de inhoud van het parkeerbeleid, waarnaar met toepassing van genoemd artikel van het Bro is verwezen, aan de orde komen.

Het betoog faalt.

Verkeersveiligheid

10. [appellant sub 2], [appellant sub 3A] en [appellant sub 3B] en de stichting betogen dat aan het plan ten onrechte geen onderzoek naar de verkeersveiligheid ter plaatse en de invloed daarop van het plan ten grondslag is gelegd. Zij wijzen er daarbij op dat de hoek waar de uitbreiding is geprojecteerd aan de hoofdentree van het Mastbos ligt en stellen dat in de krappe bocht al een zeer verkeersonveilige situatie wordt veroorzaakt door overstekende hotelgasten, in- en uitladende bussen, bevoorradende vrachtwagens, doorgaand verkeer en fietsende kinderen. Zij achten het niet geloofwaardig dat de situatie door het plan, waarbij onder meer een verdubbeling van het aantal hotelkamers is voorzien, niet zal verergeren.

10.1. De Afdeling overweegt dat de raad heeft verklaard dat op korte termijn verschillende maatregelen zullen worden genomen om de verkeerssituatie ter plaatse te verbeteren. Zo zal ter verbetering van de verkeersveiligheid de Burgemeester De Manlaan in 2019 voorzien worden van een nieuwe asfaltlaag, zullen fietsstroken worden aangebracht en zal deze visuele versmalling op nog nader te bepalen locaties worden ondersteund met snelheid verlagende voorzieningen. Bovendien zal de verkeersveiligheid en de overzichtelijkheid van de bocht in een inrichtingsplan voor de aanpassing van de weg ter plaatse van het hotel en de directe omgeving nader worden uitgewerkt, aldus de raad.

Gelet op het voorgaande is de Afdeling van oordeel dat de raad zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat als gevolg van het plan geen onaanvaardbare verslechtering van de verkeersveiligheid ter plaatse zal ontstaan. Het betoog faalt.

Flora en fauna

11. [appellant sub 3A] en [appellant sub 3B] betogen dat ten onrechte geen onderzoek is verricht naar hun aan het plangebied grenzende perceel en tuin aan de [locatie 3], die volgens hen als vaste rust- en verblijfplaats, vliegroute en foerageergebied wordt gebruikt door eekhoorns, huismussen, gierzwaluwen en (andere) broedvogels en vleermuizen. Zij zijn van mening dat uit de ter inzage gelegde rapporten niet volgt dat de voorgenomen verbouwwerkzaamheden geen negatieve effecten zullen hebben op genoemde beschermde diersoorten, zodat het bestemmingsplan op het gebied van flora en fauna onuitvoerbaar is.

De stichting betoogt dat in de uitgevoerde onderzoeken uitsluitend is gekeken naar de effecten van de sloop- en bouwwerkzaamheden en of er vleermuizen en jaarrond beschermde soorten in het woonhuis, het hotel en de bomen bij het hotel en de drie te rooien bomen op de parkeerplaats aanwezig zijn.

Volgens de stichting is voorts niet recentelijk onderzocht wat de gevolgen van de uitbreiding van de parkeerplaats en de bijbehorende verkeerstoename en het jaarrond verstoren van de duisternis in de EHS (NNB) met 8 meter hoge lichtmasten zullen zijn voor de beschermde soorten die op en rondom de parkeerplaats in de omringende EHS (NNB) voorkomen, waaronder de reigerkolonie, vleermuizen en diverse soorten uilen en hun vlieg- en foerageerroutes.

Volgens de stichting zal sprake zijn van een toename van de verstoring van de verschillende vleermuis- en vogelsoorten op de parkeerplaats en de omliggende EHS (NNB). Het niet gebruiken van de lichtmasten in bepaalde periodes of na bepaalde tijdstippen, noch het gebruik van speciale vogelvriendelijke verlichting is in het plan gewaarborgd, aldus de stichting.

Gelet op het voorgaande is het plan volgens de stichting onzorgvuldig voorbereid en had de raad het plan niet kunnen vaststellen indien en voor zover hij op voorhand in redelijkheid had moeten inzien dat de Wet natuurbescherming (hierna: de Wnb) aan de uitvoerbaarheid van het plan in de weg staat.

11.1. De raad stelt zich op het standpunt dat uit de onderzoeken volgt dat de Wnb niet aan de uitvoerbaarheid van het plan in de weg staat. De raad heeft in dit verband gewezen op de rapporten waarin de invloed van het plan op de beschermde waarden binnen de grenzen van het plangebied is onderzocht. Voorts heeft de raad er in het verweerschrift op gewezen dat in het Natuurcompensatieplan is aangegeven dat bij de inrichting van de parkeerplaats gewerkt gaat worden met energiezuinige verlichting, die tevens de natuur niet schaadt. Deze maatregel is voldoende om eventuele negatieve effecten op vleermuizen bij de parkeerplaats te voorkomen, aldus de raad.

11.2. De vragen of voor de uitvoering van het bestemmingsplan een vrijstelling dan wel een ontheffing op grond van het soortenbeschermingsregime in de Wnb nodig is en zo ja, of deze ontheffing kan worden verleend, komen in beginsel pas aan de orde in een procedure op grond van de Wnb. Dat doet er niet aan af dat de raad het plan niet heeft kunnen vaststellen indien en voor zover hij op voorhand in redelijkheid heeft moeten inzien dat het soortenbeschermingsregime in de Wnb aan de uitvoerbaarheid van het plan in de weg staat.

11.3. Blijkens de plantoelichting zijn in het kader van het bestemmingsplan verschillende ecologische onderzoeken verricht. De resultaten van deze onderzoeken zijn neergelegd in de 'Inventarisatie natuurwaarden uitbreiding parkeerplaats en hotel in het Mastbos' van Staatsbosbeheer van april 2012 en een viertal onderzoeken van Vos Natuurbeheer, te weten een 'Notitie QuickScan in het kader van de Flora- en faunawet' van 10 december 2013, een 'Aanvullend ecologisch onderzoek in het kader van de Flora- en faunawet' van 10 december

2013, het 'Natuurwaardenonderzoek uitbreiding Mastbos, QuickScan in het kader van de Flora- en faunawet' van 19 mei 2016 en de 'Notitie Bomeninspectie parkeerplaats' van 24 oktober 2016.

11.4. Onder meer in het aanvullend ecologisch onderzoek uit 2013 heeft onderzoek plaatsgevonden naar de effecten van de werkzaamheden op natuurwaarden en beschermde soorten rond het hotel en de directe omgeving daarvan. Uit de onderzoeken blijkt niet dat de tuin van [appellant sub 3A] en [appellant sub 3B] als vaste rust- en verblijfplaats en/of foerageergebied wordt gebruikt. [appellant sub 3A] en [appellant sub 3B] hebben voorts geen concrete gegevens overgelegd die een begin van bewijs leveren dat zich ter plaatse te beschermen diersoorten bevinden. De enkele stelling dat zij ter plaatse geregeld beschermde diersoorten waarnemen acht de Afdeling in dit verband onvoldoende. Het betoog faalt.

11.5. Uit de hiervoor genoemde 'Inventarisatie natuurwaarden uitbreiding parkeerplaats en hotel' van Staatsbosbeheer van april 2012, paragraaf 2.5.3, blijkt dat in de bomen en de gronden in de directe omgeving van de parkeerplaats een kolonie blauwe reigers is waargenomen. Geen van de huidige nestbomen zal echter verdwijnen ten behoeve van de uitbreiding van de parkeerplaats, aldus de inventarisatie.

Volgens het raadsvoorstel op pagina 19 heeft Staatsbosbeheer in mei 2017 de situatie ter plekke opnieuw beoordeeld. Volgens het raadsvoorstel blijkt uit het rapport van Staatsbosbeheer dat in 23 bomen reigersnesten zijn aangetroffen waarvan 4 bomen staan op de voorziene uitbreiding van de parkeerplaats. Het gebruik van de parkeerplaats heeft op zich geen gevolgen voor de aanwezigheid van de reigers in de bomen. Wel moet voor de kap van deze 4 bomen een vergunning worden aangevraagd in het kader van de Wnb. Het kappen van deze 4 bomen heeft geen invloed op het voortbestaan van de reigerkolonie als geheel. Voorwaarde binnen de kapvergunning zal zijn dat de bomen niet gekapt mogen worden binnen het broedseizoen, aldus de raad.

11.6. Het onderzoek van Staatsbosbeheer van mei 2017 bevindt zich niet in het dossier. Geconstateerd moet voorts worden dat dat onderzoek - volgens de weergave daarvan door de raad - uitsluitend ziet op de gevolgen van de kap van bomen op de parkeerlocatie en niet op de gevolgen van eventuele toename van het verkeer op mogelijk aanwezige vleermuis- en vogelsoorten ter plaatse. Hetzelfde geldt voor de hiervoor genoemde 'Notitie Bomeninspectie parkeerplaats' van 24 oktober 2016, waarin is geconcludeerd dat de kap van de beuken op de parkeerplaats geen negatief zal effect hebben op beschermde soorten als vleermuizen en dat hetzelfde geldt voor broedvogels.

Conclusie is dan ook dat aldus bij de voorbereiding van het plan ten onrechte geen op voor de Afdeling inzichtelijke wijze onderzoek is gedaan naar de gevolgen van de verkeerstoename ten gevolge van de uitbreiding van de parkeerplaats voor in de bomen op en in de directe omgeving van de parkeerplaats aanwezige beschermde vleermuis- en vogelsoorten.

11.7. In artikel 4, lid 4.2.2, van de planregels is op gronden met de bestemming "Verkeer", zijnde het gehele parkeerterrein, de bouw van lichtmasten met een hoogte van 8 m toegestaan.

In het eerdergenoemde Natuurcompensatieplan, dat als bijlage bij de plantoelichting is gevoegd, is geadviseerd om de verlichting van de parkeerplaats te beperken tot lage vloervlakverlichting of verlichting die gericht is op het parkeren zelf en geen uitstraling naar de omgeving heeft. De raad heeft in het verweerschrift opgemerkt deze maatregel voldoende te achten om eventuele negatieve effecten op vleermuizen bij de parkeerplaats te voorkomen. De Afdeling leidt hieruit af dat de raad deze of een dergelijke maatregel ook noodzakelijk acht.

De maatregel is evenwel niet in de planregels, bijvoorbeeld in een voorwaardelijke verplichting, neergelegd. Ook het niet gebruiken van de lichtmasten in bepaalde periodes of na bepaalde tijdstippen, is niet in het plan gewaarborgd.

11.8. De Afdeling overweegt dat, nu de raad geen op voor haar inzichtelijke wijze onderzoek heeft gedaan naar de effecten van de verkeerstoename ten gevolge van de uitbreiding van de parkeerplaats op de vleermuis- en vogelsoorten rond de parkeerplaats en het ontbreken van een planregeling voor het gebruik van de lichtmasten, niet kan worden uitgesloten dat deze soorten daardoor worden verstoord.

De raad heeft zich dan ook niet zonder nader onderzoek op het standpunt kunnen stellen dat de Wnb op voorhand niet aan de uitvoerbaarheid van het plan in de weg staat. Het bestreden besluit is in zoverre dan ook niet met de vereiste zorgvuldigheid voorbereid. Het betoog slaagt.

Waterhuishoudkundige effecten en bodemverontreiniging

12. [appellant sub 3A] en [appellant sub 3B] zijn van mening dat de raad ten onrechte geen onderzoek heeft verricht naar de te verwachten waterhuishoudkundige situatie op hun perceel. Zij wijzen er daarbij op dat het onverharde deel van het terrein van het hotel aan hun tuin grenst en dat uit het Verkennend bodemonderzoek van bureau Tritium advies van 24 januari 2013 volgt, dat alle natuurlijke stromingsrichtingen vanaf de gronden van het hotel richting hun perceel lopen. [appellant sub 3A] en [appellant sub 3B] betogen voorts dat onvoldoende onderzoek is verricht naar de gevolgen van de verbouwing voor de verontreinigingen met kwik, lood, zink, PAK en PCB die door bureau Tritium zijn aangetoond in de bovengrond en het met barium verontreinigde grondwater.

In verband met een en ander is het plan volgens hen onuitvoerbaar.

12.1. In de plantoelichting in paragraaf 5.3, in aansluiting op de Waterparagraaf die als bijlage bij de plantoelichting is gevoegd, heeft de raad gesteld dat bij een toename van het aangesloten verhard oppervlak, de ontwikkelende partij op eigen terrein extreem zware buien moet kunnen verwerken en schone en vuile waterstromen gescheiden houden tot aan de perceelgrens.

De uitbreiding van het hotel met een oppervlakte van circa 710 m² vindt grotendeels plaats ter plaatse van verhard terrein. Enkel het noordelijke deel is in de huidige situatie in gebruik als tuin. Dit gedeelte heeft een oppervlakte van circa 270 m². Het plan heeft hiermee een gering effect op de waterhuishouding en wordt daarom conform zowel het beleid van de gemeente als het waterschap hydrologisch als niet relevant gezien.

Het hemelwater afkomstig van het dak van de uitbreiding zal volgens de raad bij voorkeur ter plaatse worden geborgen, bijvoorbeeld door het plaatsen van een regenton of grindkoffers onder de regenpijp. Door bijvoorbeeld een regenton dusdanig te construeren dat deze langzaam leegloopt op de erfverharding richting de bermen van de weg kan ter plaatse infiltratie van het hemelwater afkomstig van de daken plaatsvinden. Het afvalwater van het hotel zal voorts worden afgevoerd via het gemeentelijk riool, aldus de raad.

Voor zover het betoog van [appellant sub 3A] en [appellant sub 3B] aldus moet worden begrepen dat niet inzichtelijk is op welke wijze de afwatering in het gebied wordt geregeld en dat daardoor niet inzichtelijk is of het bestemmingsplan uitvoerbaar is, overweegt de Afdeling dat uitvoeringsaspecten in deze procedure niet aan de orde kunnen komen. De exacte wijze waarop de waterhuishouding bij de uitvoering van het bestemmingsplan wordt vormgegeven, heeft geen betrekking op het bestemmingsplan zelf maar op de uitvoering daarvan.

Gelet op het voorgaande is de Afdeling van oordeel dat de raad zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat voor problemen op waterhuishoudkundig gebied ten gevolge van het plan op het perceel van [appellant sub 3A] en [appellant sub 3B] niet behoeft te worden gevreesd. Het betoog faalt.

12.2. Ten behoeve van de uitbreiding van het hotel en de parkeerplaats is een tweetal bodemonderzoeken uitgevoerd door Tritium Advies B.V.

In paragraaf 5.2 van de plantoelichting heeft de raad in aansluiting op die onderzoeken gesteld dat is gebleken dat de bovengrond ter plaatse van de uitbreiding van het hotel en het grondwater ter plaatse licht verontreinigd is met onder meer barium. Volgens het onderzoek blijkt echter dat de aangetoonde gehalten zo laag zijn dat nader onderzoek hiernaar niet noodzakelijk wordt geacht en dat deze resultaten geen beperkingen opleveren ten aanzien van het gebruik van de locatie. [appellant sub 3A] en [appellant sub 3B] hebben dit niet gemotiveerd bestreden. Het betoog faalt.

Woon- en leefklimaat

13. [appellant sub 1], [appellant sub 3A] en [appellant sub 3B] en [appellant sub 5A] en [appellant sub 5B] stellen dat het plan zal leiden tot ernstige aantasting van hun bijzondere uitzicht en hun woongenot. Zij voeren daartoe aan dat de voorgenomen uitbreiding van het hotel een te grote bouwhoogte en massa zal krijgen, op korte afstand van hun woningen en tuinen. [appellant sub 3A] en [appellant sub 3B] en [appellant sub 5A] en [appellant sub 5B] hebben in dat verband tevens gesteld te vrezen voor onder meer geluid- en geuroverlast met name ten gevolge van de wellnessfaciliteiten en de bezoekers daarvan. [appellant sub 3A] en [appellant sub 3B] hebben voorts aangevoerd dat de in het plan neergelegde mogelijkheid om, direct grenzend aan hun perceel, bouwwerken van 3 m hoog en vlaggenmasten en lichtmasten van 8 m hoog op te richten onnodig en onaanvaardbaar zijn.

13.1. In artikel 3, lid 3.2.2, van de planregels, in samenhang met lid 3.1, en de verbeelding, is bepaald dat binnen het bouwvlak met de bestemming 'horeca' gebouwen zijn toegestaan met een maximale bouwhoogte van 15,5 m. Met toepassing van artikel 10, eerste lid, kan het college van burgemeester en wethouders met een omgevingsvergunning met 10% van die bouwhoogte afwijken, indien dit om technische redenen noodzakelijk is, te weten tot een hoogte van 17,05 m. Ingevolge artikel 3, lid 3.2.1, van de planregels mag het gehele bouwvlak worden bebouwd.

13.2. In het raadsvoorstel is er terecht op gewezen dat een recht op vrij uitzicht volgens de jurisprudentie van de Afdeling niet bestaat.

Met betrekking tot het perceel van [appellant sub 3A] en [appellant sub 3B] acht de Afdeling voorts van belang dat het hotel ook in de huidige situatie aan het perceel van [appellant sub 3A] en [appellant sub 3B] grenst, zodat het plan in zoverre niet tot een wezenlijk andere situatie leidt. De raad heeft voorts betekenis kunnen hechten aan het feit dat boompartijen die het hotel in de huidige situatie reeds aan het zicht van [appellant sub 3A] en [appellant sub 3B] onttrekken, in de nieuwe situatie behouden blijven. De Afdeling ziet derhalve geen grond voor het oordeel dat de raad zich niet op het standpunt heeft kunnen stellen dat van een onevenredige impact van de nieuwbouw op de unieke ligging van het perceel van [appellant sub 3A] en [appellant sub 3B] geen sprake zal zijn.

Voorts blijkt uit de stukken dat het zwembad, de sauna en de machinekamer inpandig worden gesitueerd. Dat ten gevolge van het gebruik daarvan ter plaatse van het perceel van [appellant sub 3A] en [appellant sub 3B] ernstige overlast zal kunnen worden ondervonden, is derhalve niet aannemelijk.

Lichtmasten, vlaggenmasten en bouwwerken, geen gebouw zijnde, zijn volgens de raad gebruikelijke onderdelen van de planregels, die ook in het voorheen geldende bestemmingsplan waren toegestaan. De raad heeft er daarbij op gewezen dat, omdat de 'dynamische' delen van het hotel, zoals entree en terras, aan de zijde van het bos komen en niet aan de kant van het perceel van [appellant sub 3A] en [appellant sub 3B], de kans dat aan deze kant vlaggenmasten, lichtmasten en bouwwerken geen gebouwen zijnde worden opgericht gering is.

Gelet op het voorgaande is de Afdeling van oordeel dat de raad zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het plan niet zal leiden tot een onaanvaardbare aantasting van het woon- en leefklimaat van [appellant sub 3A] en [appellant sub 3B]. Het betoog faalt.

Hetzelfde geldt volgens de Afdeling voor [appellant sub 1]. Daarbij heeft de raad betekenis mogen hechten aan de omstandigheid dat zich tussen zijn perceel en de voorgenomen nieuwbouw een afstand van ongeveer 60 m bevindt en dat bovendien tussen de nieuwbouw en zijn perceel het perceel aan de [locatie 4] met het daarbij behorende groen is gelegen. Ook dit betoog faalt.

13.3. Vast staat dat de nieuwbouw van het hotel dicht op het perceel van [appellant sub 5A] en [appellant sub 5B] is voorzien.

Uit de stukken blijkt dat gepoogd is de nieuwbouw zover mogelijk van de perceelsgrens te situeren. De initiatiefnemer is volgens de raad bereid om extra maatregelen te treffen om een groene en natuurlijke inpassing van het hotel te realiseren, waarbij verzocht zal worden om de (kop)gevels, zowel van de begane grondlaag als de twee verdiepingen daarboven, groen aan te kleden door middel van het aanbrengen van (klim)beplanting en te zorgen voor een groene omheining als afscherming van het perceel.

De raad heeft naar het oordeel van de Afdeling voorts belang mogen hechten aan het feit dat het bestemmingsplan "Buitengebied Zuid 2013" ter plaatse over de gehele breedte van het perceel een kantoorgebouw met een bouwhoogte van 15 m toestaat.

Voorts acht de Afdeling niet aannemelijk dat bij het perceel van [appellant sub 5A] en [appellant sub 5B] ernstige overlast van de inpandige wellnessactiviteiten zal worden veroorzaakt.

Gelet op een en ander en op het feit dat een recht op een vrij uitzicht niet bestaat, ziet de Afdeling in hetgeen [appellant sub 5A] en [appellant sub 5B] hebben aangevoerd geen aanleiding voor het oordeel dat de raad niet in redelijkheid, bij afweging van alle betrokken belangen, aan de belangen van de eigenaar van het hotel bij uitbreiding en nieuwe indeling van het hotel overwegende betekenis heeft kunnen geven. Het betoog faalt.

Strijd met de VNG-richtlijn

14. [appellant sub 3A] en [appellant sub 3B] hebben voorts betoogd dat het plan strijdt met de brochure Bedrijven en milieuzonering van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten 2009 (hierna: VNG-brochure). Zij hebben aangevoerd dat bij de planvaststelling geen rekening is gehouden met de gevolgen voor hun woon- en leefgenot door geur, geluid en overlast van extra verkeersbewegingen ten gevolge van de uitbreiding van het hotel met 53 extra hotelkamers, 200 m² zwembad, 100 m² sauna, een machinekamer en nieuwe vergaderruimte en feestruimte. De toename van 3% aan extra verkeer waarvan in het plan is uitgegaan is volgens hen te laag.

14.1. Volgens paragraaf 5.4 van de plantoelichting heeft de raad heeft bij de vaststelling van het plan aansluiting gezocht bij genoemde VNG-brochure. Conform de VNG-brochure valt een hotel binnen milieucategorie 1 met een hinderafstand van 10 meter in verband met geur, geluid en gevaar. Aan deze aanbevolen richtafstand wordt ter plaatse van de woning van [appellant sub 3A] en [appellant sub 3B] voldaan.

Voor een overdekt zwembad wordt in de brochure een richtafstand van 50 m aanbevolen voor een overdekt zwembad tot een rustige woonwijk. De afstand voor geur bedraagt 10 m en voor geluid 50 m. Aan de afstand van 50 m wordt met betrekking tot de woning van [appellant sub 3A] en [appellant sub 3B] niet voldaan.

Naar het oordeel van de Afdeling heeft de raad zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat in dit geval niet bij de richtafstand van 50 m behoefde te worden aangesloten, nu die afstand in de VNG-brochure wordt geadviseerd voor grote openbare zwembaden, waarvan hier geen sprake is. De raad heeft voorts belang kunnen hechten aan het feit dat de wellnessvoorzieningen inpandig onder de nieuw te ontwikkelen vleugel gelegen achter het hotel zullen worden ondergebracht, zodat eventuele overlast voor [appellant sub 3A] en [appellant sub 3B] tot een minimum zal worden beperkt.

Wat betreft de gevolgen van de extra verkeersbewegingen voor de directe omgeving van het hotel heeft de raad aangesloten bij de index ter zake in de VNG-brochure, die inhoudt dat bij de vaststelling van het plan tevens rekening gehouden moet worden met de verkeersaantrekkende werking daarvan.

Uit verkeersgegevens van de gemeente Breda blijkt dat er momenteel (worst-case) 3300 verkeersbewegingen per etmaal plaatsvinden op de aanliggende straten. In de CROW-publicatie 317 'Kencijfers parkeren en verkeersgeneratie' wordt uitgegaan van een verkeersaantrekkende werking van circa 20 verkeersbewegingen per etmaal per 10 kamers van een 4 sterrenhotel. Met 53 extra kamers betekent dit een extra verkeersgeneratie van circa 106 bewegingen per etmaal. [appellant sub 3A] en [appellant sub 3B] hebben deze gegevens niet met feiten onderbouwd bestreden. De Afdeling ziet geen grond voor het oordeel dat de raad zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat van een onaanvaardbare toename van het verkeer ter plaatse geen sprake is.

Op basis van het voorgaande heeft de raad zich naar het oordeel van de Afdeling in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat er geen belemmeringen voor het plan zijn in verband met milieuzonering. Het betoog faalt.

Bomen

15. [appellant sub 3A] en [appellant sub 3B] stellen dat het plan niet verwezenlijkt kan worden, omdat daartoe bomen moeten wijken die op hun perceel dan wel op de erfafscheiding staan en zij geen toestemming zullen geven voor kap of aantasting van de bomen.

Ter zitting is gebleken dat het betoog van [appellant sub 3A] en [appellant sub 3B] aldus moet worden opgevat dat zij bang zijn dat de nieuwbouw zal leiden tot schade aan de wortels van de waardevolle oude bomen die direct op de grens van hun perceel en het hotel staan.

De Afdeling overweegt dat het burennrecht in het Burgerlijk Wetboek regelt of en hoe op een erf doorgeschoten wortels van bomen van burenn door de eigenaar van het erf mogen worden verwijderd. Een eventueel geschil op dit punt behoort echter tot de competentie van de burgerlijke rechter, zodat de Afdeling niet verder op het bedoelde betoog zal ingaan. Het betoog faalt.

Planregels

16. [appellant sub 3A] en [appellant sub 3B] zijn voorts van mening dat artikel 6.1 tot en met artikel 6.4 van de planregels met betrekking tot gronden waaraan de dubbelbestemming "Waarde - Archeologie" is toegekend onduidelijk zijn. Zij betwisten tevens dat het getuigt van een goede ruimtelijke ordening om in artikel 6.4, eerste lid, te bepalen dat voor het uitvoeren van werken van 100 m² of minder geen omgevingsvergunning is vereist.

16.1. De toepassing van het relativiteitsvereiste als vervat in artikel 8:69a van de Awb brengt met zich dat ten aanzien van aangevoerde beroepsgronden wordt gezien of de ingeroepen norm strekt tot bescherming van de belangen van degene die zich daarop beroept.

Artikel 6, lid 6.1, 6.1 tot en met lid 6.4, van de planregels strekt tot de bescherming van archeologische waarden. Voor [appellant sub 3A] en [appellant sub 3B] gaat het erom dat zij gevrijwaard blijven van aantastingen van hun woon- en leefklimaat en om het behoud van hun woonomgeving. De door hen bedoelde planregels strekken daarom kennelijk niet tot bescherming van hun belangen als bedoeld in artikel 8:69a van de Awb. De Afdeling ziet dan ook af van een inhoudelijke bespreking van dit betoog.

16.2. [appellant sub 3A] en [appellant sub 3B] betogen voorts dat in artikel 8, onder b, van de planregels ten onrechte mogelijk is gemaakt dat onder het hotel en de uitbreiding daarvan tot 4 m diep mag worden gebouwd, zonder dat daaraan onderzoek vooraf is gegaan naar de aanvaardbaarheid daarvan vanuit een oogpunt van milieuzonering, parkeren, verkeersintensiteiten en verkeersveiligheid, geluid, geur, duurzame verstedelijking en nationaal, provinciaal en gemeentelijk beleid. Hun bezwaren keren zich voorts tegen de mogelijkheid in artikel 4.2, lid 4.2.2, dat op het parkeerterrein onbeperkt bouwwerken van maximaal 3 m hoog en lichtmasten van maximaal 8 m hoog mogen worden opgericht.

Wat betreft de toegestane onderkeldering van het hotel en de oprichting van bouwwerken op het parkeerterrein, overweegt de Afdeling dat op deze bezwaren van [appellant sub 3A] en [appellant sub 3B] in het raadsvoorstel tot vaststelling van het plan uitvoerig is ingegaan. [appellant sub 3A] en [appellant sub 3B] hebben in het beroepsschrift, noch ter zitting redenen aangevoerd waarom de weerlegging van deze bezwaren in het bestreden besluit onjuist zou zijn.

Met betrekking tot de bepaling in artikel 4.2, lid 4.2.2, dat op het parkeerterrein lichtmasten van 8 m hoog mogen worden opgericht, wordt verwezen naar wat hiervoor onder 11.8 is overwogen. Het betoog slaagt.

Strijd met het gemeentelijke beleid

17. [appellant sub 1], [appellant sub 2], de stichting en [appellant sub 5A] en [appellant sub 5B] betogen dat het plan strijdt met de gemeentelijke ruimtelijke randvoorwaarden van 7 juni 2016. Daartoe voeren zij aan dat, gezien de toegestane bouwhoogten - met een afwijkingmogelijkheid met 10% - tot 17,05 m en een maximaal bebouwingspercentage van 100%, niet gesproken kan worden van ruimtelijke ondergeschiktheid aan het hoofdgebouw. Zij hebben voorts aangevoerd dat in strijd met de randvoorwaarden de uitvoerbaarheid van het plan niet is aangetoond, onder meer op het punt van parkeren, verkeersveiligheid en de flora en fauna.

17.1. Volgens het verweerschrift dient de term ondergeschikt vooral gezien te worden in het kader van het zoeken naar een passende oplossing voor de verschillende belangen. Achtergrond daarvan was volgens de raad een eerder uitbreidingsplan, waarin de bebouwing direct aan de straat was gesitueerd en deze een uitgesproken architectuur had. Hierdoor werd de nieuwbouw nadrukkelijk op de voorgrond geplaatst en het bestaande hotel, met name de karakteristieke entree, naar de achtergrond gedrukt. Om dit te voorkomen heeft de

gemeenteraad op 7 juni 2016 ruimtelijke randvoorwaarden opgesteld om toch aan een uitbreiding te kunnen meewerken. Belangrijk uitgangspunt was hierbij dat de uitbreiding van het hotel 'ondergeschikt' moet zijn aan de hoofdbouw.

De raad acht de voorgenomen uitbreiding van het hotel in de hiervoor bedoelde zin ondergeschikt aan het bestaande hotel, met name omdat de hoogte van de uitbreiding gelijk wordt aan de bestaande hoogte, de uitbreiding minder dominant aan de Burgemeester De Manlaan staat doordat die met de smalle zijde naar die weg gekeerd is en de uitbreiding vooral is gesitueerd aan de achterzijde van het hotel, waarvan de entree ligt aan de Burgemeester Kerstenslaan.

Gelet hierop is de Afdeling van oordeel dat de raad zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat van strijd met de voorwaarde dat de uitbreiding ondergeschikt moet zijn aan het bestaande deel van het hotel, geen sprake is. Hetgeen appellanten hebben aangevoerd over de in het plan toegestane maatvoering van de nieuwbouw leidt niet tot een andere conclusie. De raad heeft er in dit verband op gewezen dat de bevoegdheid tot afwijking van de maatvoering met 10% uitsluitend kan worden toegepast indien dit om technische redenen noodzakelijk is, zodat van uitbreiding van de nieuwbouw zonder meer geen sprake zal zijn.

17.2. De Afdeling overweegt dat de ruimtelijke randvoorwaarden voor het overige geen andere eisen of voorwaarden bevatten dan de normen die voortvloeien uit het normale toetsingskader dat bij de beoordeling van bestemmingsplannen worden gehanteerd en die in het voorafgaande reeds aan de orde zijn geweest, zodat geen aanleiding bestaat daarop in dit kader nog nader in te gaan.

Strijd met provinciale beleid

18. [appellant sub 3A] en [appellant sub 3B] betogen tevens dat het plan niet voldoet aan het beleid in de provinciale Structuurvisie Ruimtelijke Ordening 2014. De uitbreiding leidt naar hun mening niet tot versterking van het bestaande voorzieningenniveau, nu onvoldoende is onderbouwd dat voldoende vraag bestaat naar luxere hotelkamers en ook is volgens hen de ruimtelijke inpasbaarheid van de uitbreiding met de extra hotelkamers niet aangetoond.

18.1. De Afdeling overweegt dat de Structuurvisie geen andere eisen of voorwaarden bevatten dan de normen die voortvloeien uit het normale toetsingskader dat bij de beoordeling van bestemmingsplannen worden gehanteerd en die in het voorafgaande reeds aan de orde zijn geweest, zodat geen aanleiding bestaat daarop in dit kader nog nader in te gaan.

Verwijzing naar zienswijzen

19. Voor zover appellanten zich in het beroepsschrift hebben beperkt tot het verwijzen naar de inhoud van hun zienswijzen, overweegt de Afdeling dat in de overwegingen van het bestreden besluit is ingegaan op deze zienswijzen. Appellanten hebben in het beroepsschrift, noch ter zitting redenen aangevoerd waarom de weerlegging van de desbetreffende zienswijzen in het bestreden besluit onjuist zou zijn. Het betoog faalt.

Conclusie

20. De Afdeling ziet in het belang bij een spoedige beëindiging van het geschil aanleiding de raad op de voet van artikel 8:51d van de Awb op te dragen de gebreken in het bestreden besluit binnen de hierna te noemen termijn te herstellen zonder dat daarbij toepassing hoeft te worden gegeven aan afdeling 3.4 van de Awb.

20.1. De raad dient daartoe met inachtneming van rechtsoverweging 5.10 alsnog te motiveren waarom aan de ontwikkeling waarin het plan voorziet een actuele behoefte bestaat als bedoeld in artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro, dan wel het plan op dit punt aan te passen.

20.2. De raad dient tevens met inachtneming van rechtsoverweging 8.3 te bezien of het plan aan artikel 4.2 en artikel 6.10, eerste lid, onder h en i, van de Verordening voldoet.

20.3. De raad dient voorts met inachtneming van rechtsoverweging 9.5 een planregeling vast te stellen die waarborgt dat wordt voorzien in voldoende parkeerplaatsen zoals bedoeld in de parkeernota, en die overigens overeenstemt met de bedoeling van de raad.

20.4. De raad dient ten slotte met inachtneming van rechtsoverweging 11.8 alsnog op deugdelijke wijze te motiveren, zo nodig na aanvullend onderzoek, dat de verkeerstoename ten gevolge van de uitbreiding van de parkeerplaats en het gebruik van lichtmasten ter plaatse niet zullen leiden tot verstoring van de vleermuis- en vogelsoorten rond de parkeerplaats en waarom de Wnb derhalve niet aan de uitvoerbaarheid van het plan in de weg staat, dan wel het plan op dit punt aan te passen met inachtneming van de Wnb.

Proceskosten

21. In de einduitspraak zal worden beslist over de proceskosten en de vergoeding van het betaalde griffierecht.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

draagt de raad van de gemeente Breda op om binnen 26 weken na de verzending van deze tussenuitspraak:

1. met inachtneming van rechtsoverweging 20 de gebreken in het besluit van 13 juli 2017 van de raad van de gemeente Breda tot vaststelling van het bestemmingsplan "Ruitersbos, Burgemeester Kerstenslaan 20" te herstellen en

2. de Afdeling en de andere partijen de uitkomst mede te delen en het besluit tot wijziging op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken en mede te delen.

Aldus vastgesteld door mr. F.C.M.A. Michiels, voorzitter, en mr. E.A. Minderhoud en mr. B.J. Schueler, leden, in tegenwoordigheid van mr. N.T. Zijlstra, griffier.

w.g. Michiels w.g. Zijlstra
voorzitter griffier

Uitgesproken in het openbaar op 22 mei 2019

240.

BIJLAGE

Wet milieubeheer

Artikel 7.2

1. Bij algemene maatregel van bestuur worden de activiteiten aangewezen:

- a. die belangrijke nadelige gevolgen kunnen hebben voor het milieu;
- b. ten aanzien waarvan het bevoegd gezag moet beoordelen of zij belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu kunnen hebben.

2. Terzake van de activiteiten, bedoeld in het eerste lid, worden bij de maatregel de categorieën van plannen aangewezen bij de voorbereiding waarvan een milieueffectrapport moet worden gemaakt. Een plan wordt slechts aangewezen indien het plan het kader vormt voor een besluit als bedoeld in het derde of vierde lid. [...]

3. Terzake van de activiteiten, bedoeld in het eerste lid, onder a, worden de categorieën van besluit aangewezen bij de voorbereiding waarvan een milieueffectrapport moet worden gemaakt.

4. Terzake van de activiteiten, bedoeld in het eerste lid, onder b, worden de categorieën van besluiten aangewezen in het kader waarvan het bevoegd gezag krachtens de artikelen 7.17 of 7.19 moet beoordelen of die activiteiten de in dat onderdeel bedoelde gevolgen hebben, en indien dat het geval is, bij de voorbereiding waarvan een milieueffectrapport moet worden gemaakt.

[...].

Besluit milieueffectrapportage

Artikel 2:

[...]

2 Als activiteiten als bedoeld in artikel 7.2, eerste lid, onder b, van de wet worden aangewezen de activiteiten die behoren tot een categorie die in onderdeel D van de bijlage is omschreven [-];

[...];

4 Als categorieën van besluiten als bedoeld in artikel 7.2, [...] vierde lid, van de wet, worden aangewezen de categorieën die in kolom 4 van [...] onderdeel D van de bijlage zijn omschreven;

5 [...] Voor zover in de bijlage, onderdeel D, bij een categorie van activiteiten categorieën van gevallen zijn aangegeven, geldt:

a. de verplichting tot het toepassen van de artikelen 7.16 tot en met 7.19 en 7.20a van de wet in zodanige gevallen;

b. de verplichting tot het toepassen van de artikelen 7.16, 7.17, eerste tot en met vierde lid, 7.18, 7.19, eerste en tweede lid, en 7.20a van de wet in overige gevallen, uitgezonderd de gevallen, bedoeld in de categorieën D 49.1, D 49.2 en D 49.3 van de bijlage bij dit besluit;

[...].

Bijlagen bij het Besluit milieueffectrapportage

In onderdeel D, categorie 11.2, kolom I en II, van de bijlage bij het Besluit milieueffectrapportage is als activiteit aangewezen de aanleg, wijziging of uitbreiding van een stedelijk ontwikkelingsproject in gevallen waarin de activiteit betrekking heeft op:

1. een oppervlakte van 100 hectare of meer,
2. een aaneengesloten gebied en 2.000 of meer woningen omvat,
3. een bedrijfsvloeroppervlakte van 200.000 m² of meer.

In kolom IV is bij deze categorie het bestemmingsplan aangewezen als besluit waarvoor de m.e.r.-beoordelingsplicht geldt.

In onderdeel A, artikel 2, van de bijlage bij het Besluit milieueffectrapportage

wordt in deze bijlage mede verstaan onder:

-wijziging: een reconstructie of verandering anderszins van aangelegde werken, ingerichte gebieden of bestaande inrichtingen;

-uitbreiding: het opnieuw in gebruik nemen van aangelegde werken, ingerichte gebieden of bestaande inrichtingen;

[...].

Besluit ruimtelijke ordening

Artikel 1.1.1

In dit besluit en de hierop berustende bepalingen wordt verstaan onder:

[...]

h. bestaand stedelijk gebied: bestaand stedenbouwkundig samenstel van bebouwing ten behoeve van wonen, dienstverlening, bedrijvigheid, detailhandel of horeca, evenals de daarbij behorende openbare of sociaal culturele voorzieningen, stedelijk groen en infrastructuur."

i. stedelijke ontwikkeling: ruimtelijke ontwikkeling van een bedrijventerrein of zeehaventerrein, of van kantoren, detailhandel, woningbouwlocaties of andere stedelijke voorzieningen;

[...].

Artikel 3.1.2

[-]

2 Ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening kan een bestemmingsplan regels bevatten:

a. waarvan de uitleg bij de uitoefening van een daarbij aangegeven bevoegdheid, afhankelijk wordt gesteld van beleidsregels;

[-].

Artikel 3.1.6

1 Een bestemmingsplan alsmede een ontwerp hiervoor gaan vergezeld van een toelichting, waarin zijn neergelegd:

a. een verantwoording van de in het plan gemaakte keuze van bestemmingen;

b. een beschrijving van de wijze waarop in het plan rekening is gehouden met de gevolgen voor de waterhuishouding;

c. de uitkomsten van het in artikel 3.1.1 bedoelde overleg;

d. de uitkomsten van het met toepassing van artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht verrichte onderzoek;

e. een beschrijving van de wijze waarop burgers en maatschappelijke organisaties bij de voorbereiding van het bestemmingsplan zijn betrokken;

f. de inzichten over de uitvoerbaarheid van het plan.

2 De toelichting bij een bestemmingsplan dat een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt, bevat een beschrijving van de behoefte aan die ontwikkeling, en, indien het bestemmingsplan die ontwikkeling mogelijk maakt buiten het bestaand stedelijk gebied, een motivering waarom niet binnen het bestaand stedelijk gebied in die behoefte kan worden voorzien.

[...].

Verordening ruimte 2014

Artikel 1, lid 1.39 grootschalige ontwikkeling: ontwikkeling waarbij, blijkens een economisch effectenonderzoek, de som van het te verwachten aantal bezoekers en overnachtingen meer dan 150.000 per jaar bedraagt.

Artikel 1, lid 1.76 ruimtelijke ontwikkeling: bouwactiviteiten en planologische gebruiksactiviteiten waarvoor een wijziging van het planologische regime nodig is.

Artikel 1, lid 1.85 stedelijke ontwikkeling: nieuw ruimtebeslag dan wel uitbreiding of wijziging van bestaand ruimtebeslag ten behoeve van een samenhangende ruimtelijke structuur van stedelijke functies.

Artikel 4.2 Stedelijke ontwikkeling:

Een bestemmingsplan dat voorziet in een stedelijke ontwikkeling is uitsluitend gelegen in bestaand stedelijk gebied.

Artikel 5.1 Bescherming Natuur Netwerk Brabant

1. Een bestemmingsplan gelegen in het Natuur Netwerk Brabant:

- a. strekt tot het behoud, herstel of de duurzame ontwikkeling van de ecologische waarden en kenmerken van de onderscheiden gebieden;
- b. stelt regels ter bescherming van de ecologische waarden en kenmerken van de onderscheiden gebieden en houdt daarbij rekening met de overige aanwezige waarden en kenmerken, waaronder de cultuurhistorische waarden en kenmerken;
- c. bepaalt dat zolang het Natuur Netwerk Brabant niet is gerealiseerd, de bestaande bebouwing en de bestaande planologische gebruiksactiviteit zijn toegelaten.

2. Als ecologische waarden en kenmerken als bedoeld in het eerste lid gelden de natuurbeheertypen zoals vastgelegd op de beheertypenkaart en de ambitiekaart van het natuurbeheerplan.

3. In afwijking van artikel 3.1, tweede lid onder a (verbod nieuwvestiging), kan een bestemmingsplan bepalen dat het oprichten van kleinschalige bebouwing en bouwwerken ten behoeve van de natuurbestemming als bedoeld in het eerste lid, onder a en b, of het recreatieve medegebruik daarvan, zijn toegestaan, mits dit geen aantasting geeft van de ecologische waarden en kenmerken van het Natuur Netwerk Brabant.

4. Artikel 3.3, tweede lid (nieuwvestiging), is niet van toepassing.

5. In afwijking van het eerste lid, onder c, stelt de gemeenteraad binnen negen maanden een bestemmingsplan vast waarbij een natuurbestemming wordt aangewezen als de inrichting en het beheer voor natuurdoeleinden zijn verzekerd op grond van een verplichting van Gedeputeerde Staten of van een waterschapsbestuur.

6. Een bestemmingsplan dat is gelegen buiten het Natuur Netwerk Brabant en leidt tot een aantasting van de ecologische waarden en kenmerken van het Natuur Netwerk Brabant anders dan door de verspreiding van stoffen in lucht of water, strekt ertoe dat de negatieve effecten waar mogelijk worden beperkt en de overblijvende, negatieve effecten worden gecompenseerd overeenkomstig artikel 5.6 (compensatieregels).

Artikel 5.5 Wijziging van de begrenzing op verzoek bij kleinschalige ingrepen

1. Gedeputeerde Staten kunnen de begrenzing van het Natuur Netwerk Brabant op verzoek van de gemeente wijzigen ten behoeve van een individuele, kleinschalige ingreep.

2. Een verzoek om wijziging van de begrenzing, als bedoeld in het eerste lid, gaat vergezeld van een bestemmingsplan waaruit blijkt dat:

- a. de voorgestelde ingreep slechts leidt tot een beperkte aantasting van de ecologische waarden en kenmerken van het Natuur Netwerk Brabant in het desbetreffende gebied;
- b. de voorgestelde ingreep leidt tot een kwalitatieve of kwantitatieve versterking van de ecologische waarden en kenmerken van het Natuur Netwerk Brabant als geheel;
- c. de voorgestelde ingreep is onderbouwd met een afweging van alternatieven;
- d. de voorgestelde ingreep vergezeld gaat van zodanige maatregelen dat er sprake is van een goede landschappelijke en natuurlijke inpassing;
- e. de uitvoering van de voorgestelde ingreep en de daarbij betrokken maatregelen en de monitoring daarvan zijn verzekerd;
- f. wordt voldaan aan de regels inzake het compenseren van verlies van ecologische waarden en kenmerken bedoeld in artikel 5.6 (compensatieregels).

3. Artikel 3.2 (kwaliteitsverbetering van het landschap) is niet van toepassing op een bestemmingsplan als bedoeld in het tweede lid.

4. Op een verzoek als bedoeld in het eerste lid is artikel 36.5 (procedure grenswijziging op verzoek) van toepassing.

Artikel 5.6 Compensatie

1. De op grond van de verordening verplichte compensatie vindt, naar keuze, plaats door:

- a. fysieke compensatie, overeenkomstig artikel 5.7;
- b. financiële compensatie, overeenkomstig artikel 5.8.

2. De omvang van de compensatie wordt bepaald door de omvang van het vernietigde of verstoorte areaal en de ontwikkeltijd van de aangetaste natuur, conform de volgende indeling:

- a. natuur met een ontwikkeltijd van 5 jaar of minder: geen toeslag;
- b. tussen 5 en 25 jaar te ontwikkelen natuur: toeslag van 1/3 in oppervlak;
- c. tussen 25 en 100 jaar te ontwikkelen natuur: toeslag van 2/3 in oppervlak;
- d. bij een ontwikkelingsduur van meer dan 100 jaar: de toeslag in oppervlak en de gekapitaliseerde kosten van het ontwikkelingsbeheer is maatwerk;
- e. bij verstoring van natuur: maatwerk.

Artikel 5.8 Aanvullende regels voor financiële compensatie

1. De financiële compensatie wordt bepaald op grond van de omvang van de compensatieverplichting overeenkomstig artikel 5.6, tweede lid, en omvat de volgende kostenelementen:

- a. kosten voor de planontwikkeling en planuitvoering;
- b. kosten van de aanschaf van vervangende grond;
- c. kosten van de basisinrichting;
- d. kosten van ontwikkelingsbeheer gedurende de ontwikkelingstijd.

2. De financiële compensatie wordt uiterlijk zes weken na de vaststelling van het bestemmingsplan gestort in de provinciale compensatievoorziening ter uitvoering van de geformuleerde compensatietaakstelling.

Gedeputeerde Staten stellen jaarlijks een rapportage vast waarin:

- a. verantwoording wordt gegeven over de bestedingen uit het compensatiefonds van het afgelopen jaar;
- b. een prioritering wordt gegeven aan de realisatie van het Natuur Netwerk Brabant voor het toekomstige jaar.

Artikel 6.10

1. Een bestemmingsplan dat is gelegen in de groenblauwe mantel kan voorzien in een vestiging van een niet-agrarische functie, anders dan bepaald in de artikelen 6.7 tot en met artikel 6.9 mits:

[-]

h. is aangetoond dat de ruimtelijke ontwikkeling ook op langere termijn past binnen de op grond van deze verordening toegestane omvang;

i. de beoogde activiteit niet leidt tot een grootschalige ontwikkeling.

2. Een bestemmingsplan kan voorzien in een uitbreiding of wijziging van een bestaande niet-agrarische functie onder overeenkomstige toepassing van de bepalingen in het eerste lid.

3. In afwijking van het eerste lid, onder a, d en i, kan een bestemmingsplan voorzien in een uitbreiding van een bestaande niet-agrarische functie, mits de toelichting een verantwoording bevat waaruit blijkt dat:

a. de ontwikkeling in redelijke verhouding staat tot de bestaande omvang en/of bestaande aantallen bezoekers/overnachtingen;

b. overeenkomstige toepassing is gegeven aan artikel 4.6, tweede lid (uitbreiding bedrijven in kern landelijk gebied) indien vestiging van het bedrijf vanwege de aard van de activiteiten op een bedrijventerrein in de rede ligt; c. de ontwikkeling onder toepassing van artikel 6.1, eerste lid (bescherming groenblauwe mantel), gepaard gaat met een positieve bijdrage aan de bescherming en ontwikkeling van de onderkende ecologische en landschappelijke waarden en kenmerken;

d. de ontwikkeling in redelijke verhouding staat tot de op grond van artikel 3.1 vereiste zorgplicht voor ruimtelijke kwaliteit.

Artikel 36.5 Procedure wijziging van grenzen op verzoek

1. Het voornemen om een verzoek te doen als bedoeld in artikelen 4.12, 5.3, 5.4, 5.5, 6.19, 8.3, 9.3, 11.2, tweede lid, 12.2, 13.2, derde lid, 14.2, vierde lid, 18.2, derde lid, 19.2, derde lid, 20.2, derde lid, en 25.2, maakt deel uit van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van een bestemmingsplan, waarbij in het ontwerp bestemmingsplan, indien van toepassing, de volgende gebiedsaanduidingen worden opgenomen:

- a. gebiedsaanduiding: overig - in Verordening ruimte toe te voegen [naam gebiedscategorie];
- b. gebiedsaanduiding: overig - in Verordening ruimte te verwijderen [naam gebiedscategorie];
- c. gebiedsaanduiding: vanwege natuurcompensatie te realiseren natuur, beheertype [landelijke code].

2. Een verzoek wordt na afloop van de terinzagelegging bedoeld in artikel 3:11 van de Algemene wet bestuursrecht, bij Gedeputeerde Staten ingediend en gaat vergezeld van een beschrijving waaruit blijkt dat is voldaan aan de in deze verordening gestelde voorwaarden waaronder wijziging van de begrenzing mogelijk is en, in voorkomende gevallen, van naar voren gebrachte zienswijzen.

3. Gedeputeerde Staten beslissen binnen vier weken na ontvangst van een verzoek als bedoeld eerste lid.

4. Een bestemmingsplan ten behoeve waarvan de gemeente een verzoek om wijziging van de begrenzing heeft gedaan, wordt vastgesteld nadat Gedeputeerde Staten hebben besloten tot wijziging van de begrenzing.

Planregels

Artikel 3 Horeca

Artikel 3.1 Bestemmingsomschrijving

De voor 'Horeca' aangewezen gronden zijn bestemd voor:

- 1. horeca in categorie 7, met dien verstande dat maximaal 100 hotelkamers zijn toegestaan; met daarbij behorend(e):
- 2. groen;
- 3. nutsvoorzieningen;
- 4. parkeren, uitsluitend ten behoeve van invaliden-parkeren en laden en lossen;
- 5. water.

Artikel 3.2 Bouwregels

Artikel 3.2.1 Algemeen

Het bouwvlak mag volledig worden bebouwd.

3.2.2 Gebouwen

- 1. gebouwen mogen uitsluitend ter plaatse van de aanduiding 'bouwvlak' worden gebouwd;
- 2. de bouwhoogte van gebouwen mag niet meer bedragen dan ter plaatse van de aanduiding 'maximum bouwhoogte (m)' is aangegeven;
- 3. de goothoogte van gebouwen mag niet meer bedragen dan ter plaatse van de aanduiding 'maximum goothoogte (m)' is aangegeven.

Artikel 3.2.3 Bouwwerken, geen gebouwen zijnde

1. de hoogte van erf- en terreinafscheidingen mag maximaal 2 meter bedragen, met dien verstande dat de hoogte van erf- en terreinafscheidingen voor de naar de weg of het openbaar gebied gekeerde gevel(s) of het verlengde daarvan maximaal 1 meter mag bedragen;
2. de hoogte van lichtmasten en vlaggenmasten mag maximaal 8 meter bedragen;
3. de hoogte van overige bouwwerken, geen gebouwen zijnde, mag maximaal 3 meter bedragen.

Artikel 4 Verkeer

Artikel 4.1 Bestemmingsomschrijving:

De voor 'Verkeer' aangewezen gronden zijn bestemd voor:

1. wegen, straten en paden;
2. parkeren;
3. groen;
4. water.

Artikel 4.2.1 Gebouwen

Op deze gronden mogen geen gebouwen worden opgericht.

Artikel 4.2.2 Bouwwerken, geen gebouwen zijnde

1. De hoogte van lichtmasten mag maximaal 8 meter bedragen.
2. De hoogte van overige bouwwerken, geen gebouwen zijnde, mag maximaal 3 meter bedragen.

Artikel 6 Waarde - Archeologie

Artikel 6.1 Bestemmingsomschrijving

De voor 'Waarde - Archeologie' aangewezen gronden zijn, behalve voor de andere daar voorkomende bestemmingen, mede bestemd voor de bescherming en veiligstelling van de archeologische waarden.

Artikel 6.2 Bouwregels

1. in afwijking van het bepaalde bij de andere bestemmingen mag niet worden gebouwd, met uitzondering van bouwwerken, geen gebouwen zijnde, ten behoeve van de bestemming 'Waarde - Archeologie'.
2. in afwijking van lid a. mogen, met inachtneming van het bepaalde in de andere bestemmingen:
 1. gebouwen worden gebouwd ter vervanging van bestaande gebouwen, waarbij de bestaande oppervlakte van het gebouw niet wordt vergroot of veranderd en ook de situering gelijk blijft en waarbij bijbehorende grondwerkzaamheden niet dieper gaan dan 0,30 meter ten opzichte van het bestaande maaiveld;
 2. bouwwerken worden gebouwd of uitgebreid tot een oppervlakte van maximaal 100 m².
 3. het bepaalde in lid a. en b. is niet van toepassing voor gebieden die zijn vrijgegeven middels een door het bevoegd gezag afgegeven selectiebesluit.

Artikel 6.3 Afwijken van de bouwregels

Het bevoegd gezag kan met een omgevingsvergunning afwijken van het bepaalde in 6.2 indien:

1. op basis van een ingesteld archeologisch onderzoek kan worden aangetoond dat ter plaatse waar gebouwd gaat worden geen archeologische waarden als zodanig aanwezig zijn, of
2. passende maatregelen zijn genomen om de aanwezige archeologische waarden veilig te stellen, zoals het aanbrengen van een beschermingslaag, het opgraven van de archeologische artefacten, het documenteren van de archeologische waarde of anders met het bevoegd gezag overeengekomen maatregelen.

Artikel 6.4 Omgevingsvergunning voor het uitvoeren van een werk, geen bouwwerk zijnde, of van werkzaamheden

1. het is verboden zonder of in afwijking van een omgevingsvergunning de navolgende werken en/of werkzaamheden uit te voeren of te doen uitvoeren als deze een oppervlakte betreffen van meer dan 100 m²:
2. het ontgronden, vergraven, afgraven, egaliseren, diepploegen, woelen en mengen en ophogen van gronden;
3. het aanbrengen of verwijderen van diepwortelende beplantingen, het bebossen en aanplanten van gronden en het rooien en/of kappen van bos of andere houtgewassen waarbij de stobben worden verwijderd;
4. het aanleggen, verbreden of verharderen van wegen, paden of parkeergelegenheden en andere oppervlakteverhardingen als dieper dan 0,30 meter wordt ontgraven;
5. het aanleggen van ondergrondse leidingen en daarmee verband houdende constructies, installaties en apparatuur;
6. het aanbrengen van constructies die verband houden met bovengrondse leidingen;
7. het aanleggen, verdiepen, verbreden en dempen van sloten, watergangen en overige waterpartijen;
8. andere werken die een verandering van de waterhuishouding of het grondwaterpeil tot gevolg hebben, zoals drainage en (onder)bemaling;
9. alle overige werkzaamheden die de archeologische waarden in het terrein kunnen aantasten en die niet worden gerekend tot het normale gebruik van het terrein.
10. aan een vergunning als bedoeld in lid a kunnen voorwaarden worden verbonden indien uit voorafgaand archeologisch onderzoek de aanwezigheid van archeologische waarden is vastgesteld en het om zwaarwichtige redenen niet mogelijk is de archeologische waarden geheel te behouden;
11. in afwijking van het bepaalde in lid a. is geen omgevingsvergunning vereist, indien uit voorafgaand archeologisch onderzoek is gebleken dat geen archeologische waarden aanwezig zijn en geen archeologische waarden worden aangetast.

Artikel 8 Algemene bouwregels

- a. indien de bestaande maatvoering afwijkt van hetgeen in deze planregels is bepaald, mag deze afwijkende maatvoering te allen tijde worden gehandhaafd en/of vernieuwd, met dien verstande dat de afwijking niet mag worden vergroot;
- b. voor het bouwen van geheel of gedeeltelijk beneden het maaiveld gelegen gebouwen gelden de volgende bepalingen:

1. het bouwen van bedoelde ruimten is uitsluitend toegestaan binnen het bouwvlak onder het gehele gebouw of een gedeelte van het gebouw dat geheel boven het peil is gelegen;
2. het bouwen van bedoelde ruimten is uitsluitend toegestaan tot 1 bouwlaag met een bouwdiepte van maximaal 4 meter onder peil.

Artikel 10 Algemene afwijkingsregels

Het bevoegd gezag kan, mits geen onevenredige afbreuk wordt gedaan aan het straat- en bebouwingsbeeld, de milieusituatie, de verkeersveiligheid, de sociale veiligheid en de gebruiksmogelijkheden van de aangrenzende gronden, met een omgevingsvergunning afwijken van:

1. de bij recht in de planregels gegeven maten, afmetingen, percentages tot niet meer dan 10% van die maten, afmetingen en percentages indien dit om technische redenen noodzakelijk is;
2. de bestemmingsbepalingen en toestaan dat het beloop of het profiel van wegen of de aansluiting van wegen onderling in geringe mate wordt aangepast, indien de verkeersveiligheid en/of -intensiteit daartoe aanleiding geven;
3. de bestemmingsbepalingen en toestaan dat bouwgrenzen worden overschreden, indien een meetverschil daartoe aanleiding geeft;
4. het bepaalde ten aanzien van de maximale (bouw)hoogte van gebouwen en toestaan dat de (bouw)hoogte van de gebouwen ten behoeve van plaatselijke verhogingen, zoals schoorstenen, luchtkokers, liftkokers en lichtkappen, mits:
 1. de oppervlakte van de vergroting niet meer dan 20 m² bedraagt;
 2. de hoogte niet meer dan 1,25 maal de maximale (bouw)hoogte van het betreffende gebouw bedraagt.

Artikel 11 Overige regels

Artikel 11.1. Parkeren

- a. het bouwen en het uitbreiden of veranderen van functies op grond van deze planregels dient, overeenkomstig de parkeernormering uit het door de gemeente Breda vastgestelde parkeer- en stallingsbeleid, en zoals als bijlage 1 bij de regels opgenomen, voldoende parkeergelegenheid op eigen terrein aanwezig te zijn of te worden gerealiseerd;
- b. de in lid a. bedoelde parkeergelegenheid dient in stand te worden gehouden;
- c. het bevoegd gezag kan met een omgevingsvergunning afwijken van het bepaalde onder a. met dien verstande dat aan de omgevingsvergunning (financiële) voorwaarden verbonden kunnen worden;
- d. indien het onder a. bedoelde parkeer- en stallingsbeleid gedurende de planperiode wordt gewijzigd moet rekening worden gehouden met deze wijziging.