

Uitspraak 201905284/1/R2

ECLI	ECLI:NL:RVS:2020:2847
Datum uitspraak	2 december 2020
Inhoudsindicatie	Bij het besluit van 16 april 2019 heeft de raad van de gemeente Eersel het bestemmingsplan "Kom Eersel, herziening Markt-Hint" vastgesteld. Het plan voorziet onder meer in een planologische regeling voor de tuin van het perceel aan de Markt 7-9 in Eersel. Hier is het horecabedrijf De Pannekoekenbakker gevestigd. Het plan houdt een planregeling in voor de achter het hoofdgebouw van het horecapand gelegen tuin. [appellanten] wonen aan de [locatie 1] onderscheidenlijk [locatie 2]. Hun tuinen grenzen aan de diepe achtertuin van het horecabedrijf. [appellanten] kunnen zich niet met de planregeling voor de tuin achter het horecapand verenigen. Zij vrezen ten gevolge daarvan voor geluidoverlast van bezoekers van het terras en in de tuin spelende kinderen en voor aantasting van hun privacy. Volgens hen wordt met het plan ten onrechte het in het verleden niet toegestane gebruik van speeltoestellen in de tuin van De Pannekoekenbakker in volle omvang mogelijk gemaakt.

Volledige tekst

201905284/1/R2.

Datum uitspraak: 2 december 2020

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

[appellant A] en [appellant B], beiden wonend te Eersel,

appellanten,

en

de raad van de gemeente Eersel,

verweerder.

Procesverloop

Bij het besluit van 16 april 2019 heeft de raad het bestemmingsplan "Kom Eersel, herziening Markt-Hint" vastgesteld.

Tegen dit besluit hebben [appellanten] beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 28 september 2020, waar [appellanten], bijgestaan door mr. T.I.P. Jelten, advocaat te Veldhoven, en de raad, vertegenwoordigd door B. Joosten, zijn verschenen. Voorts is namens de derde-belanghebbende ter zitting [gemachtigde] gehoord.

Overwegingen

Inleiding

1. Het plan voorziet onder meer in een planologische regeling voor de tuin van het perceel aan de Markt 7-9 in Eersel. Hier is het horecabedrijf De Pannekoekenbakker gevestigd. Het plan - voor zover hier aan de orde - houdt een planregeling in voor de achter het hoofdgebouw van het horecapand gelegen tuin.

2. [appellanten] wonen aan de [locatie 1] onderscheidenlijk [locatie 2]. Hun tuinen grenzen aan de diepe achtertuin van het horecabedrijf.

[appellanten] kunnen zich niet met de planregeling voor de tuin achter het horecapand verenigen. Zij vrezen ten gevolge daarvan voor geluidsoverlast van bezoekers van het terras en in de tuin spelende kinderen en voor aantasting van hun privacy. Volgens hen wordt met het plan ten onrechte het in het verleden niet toegestane gebruik van speeltoestellen in de tuin van De Pannekoekenbakker in volle omvang mogelijk gemaakt.

3. Het bestemmingsplan "Kom Eersel, herziening Markt-Hint" (hierna: het plan) is een herziening van het plan "Kom Eersel, eerste herziening", dat is vastgesteld op 26 september 2013 (hierna: het eerste herzieningsplan).

4. De relevante planregels zijn opgenomen in de uitspraak of in de bijlage bij deze uitspraak. De bijlage maakt deel uit van de uitspraak.

Toetsingskader

5. 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.

Inhoudelijk

6. [appellanten] vrezen voor ernstige geluidsoverlast ten gevolge van het plan omdat daarmee het gebruik van een groot deel van de tuin achter het pannenkoekenrestaurant ten behoeve van horecadoeleinden mogelijk wordt gemaakt. Zij stellen dat naar de gevolgen hiervan voor de woningen en tuinen ten onrechte geen onderzoek is gedaan. Ook is volgens hen de invloed van het plan op hun privacy door inkijk in hun tuinen niet meegewogen.

Zij hebben onder meer betoogd dat de nieuwe planregeling voor het perceel van het horecabedrijf rechtsonzeker, innerlijk tegenstrijdig en deels zinledig is. Daarbij voeren zij aan dat onduidelijk is wat met "gebruik conform de functie van het hoofdgebouw" in artikel 21.1, aanhef en onder e, is bedoeld, omdat in artikel 11 van de planregels van het eerste herzieningsplan met betrekking tot de bestemming "Centrum" niets is bepaald over het gebruik van het hoofdgebouw. De planregeling strijdt volgens hen verder met de bepaling in artikel 11.4, onder e, van de planregels, dat het gebruik van de gronden voor horeca niet met meer dan 10% mag worden uitgebreid.

De bestemming "Tuin" wordt volgens hen bovendien zinledig als daar horeca wordt toegestaan.

[appellanten] hebben aangevoerd dat de Afdeling bij uitspraak van 5 juli 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1790, het besluit tot weigering van handhaving tegen bedrijfsmatig gebruik door de Pannekoekenbakker van de tuin heeft vernietigd. Het bedrijf heeft niet voldaan aan de last onder dwangsom om de speeltoestellen te verwijderen en heeft zelfs nieuwe speeltoestellen geplaatst. Dit wordt nu ten onrechte door de raad gelegaliseerd.

[appellanten] hebben verder aangevoerd dat de raad bij de planvaststelling ten onrechte geen uitvoerbaarheidstoets op grond van de Wnb naar de aanwezige flora en fauna heeft uitgevoerd. Vanwege het feit dat de gronden achter de tuin van het horecabedrijf lager gelegen en poelrijke gebieden zijn, is volgens hen bekend dat er in ieder geval salamanders in het gebied voorkomen. Volgens hen is niet uitgesloten dat het plan zal leiden tot het verstoren van nesten, holen, rust- of verblijfplaatsen van onder meer vogels, amfibieën en/of insecten.

7. De raad heeft naar voren gebracht dat mogelijke overlast voor omwonenden in voldoende mate zal worden beperkt doordat het gebruik van de tuin van het horecabedrijf voor een terras en speelgelegenheid slechts tot dertig meter achter het hoofdgebouw is toegestaan.

Voorts is er geen reden om aan te nemen dat de bestemmingswijziging een noemenswaardig effect zal hebben op mogelijk aanwezige flora en fauna omdat de omliggende tuinen al intensief worden gebruikt, aldus de raad.

8. In het eerste herzieningsplan rustte op de gronden met daarop de panden van het horecabedrijf de bestemming "Centrum" en was aan de grond achter het horecabedrijf de bestemming "Tuin" toegekend.

In het voorliggende plan is aan de gronden achter het gebouw van het horecabedrijf de bestemming "Tuin" gehandhaafd, met voor een strook van 30 m lang daaraan toegevoegd de functieaanduiding "centrum". Voor het achterste deel van de tuin is de bestemming Tuin" blijven gelden, zonder de functieaanduiding "centrum".

8.1. In artikel 21.1 van de planregels van het eerste herzieningsplan is het volgende bepaald:

"De voor 'Tuin' aangewezen gronden zijn bestemd voor:

- a. tuinen, erven en verhardingen;
- b. parkeervoorzieningen, uitsluitend ter plaatse van de aanduiding 'parkeerterrein';
- c. voorzieningen ten behoeve van een verkooppunt voor motorbrandstoffen inclusief lpg, uitsluitend ter plaatse van de aanduiding 'verkooppunt motorbrandstoffen met lpg';
- d. water en waterhuishoudkundige voorzieningen".

8.2. In het voorliggende plan is aan artikel 21.1 het volgende toegevoegd:

- e. gebruik conform de functie van het hoofdgebouw ter plaatse van de aanduiding "centrum".

8.3. De Afdeling overweegt eerst dat, anders dan [appellanten] kennelijk menen, de voorgeschiedenis van het voorliggende plan niet maakt dat het gebruik van de tuin van de Pannekoekenbakker ten behoeve van de horecagasten zonder meer ontoelaatbaar is.

Het staat de raad in beginsel vrij om door middel van een wijziging van het voorheen geldende bestemmingsplan, het plan "Kom Eersel, eerste herziening", het gebruik van de gronden achter het bedrijf door horecagasten en het plaatsen van speeltoestellen voor kinderen mogelijk te maken.

Vraag is of de raad er daarbij, bij afweging van de betrokken belangen, in redelijkheid van heeft kunnen uitgaan dat dit niet ten koste gaat van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat van omwonenden.

In de uitspraak van de Afdeling van 5 juli 2017 waarnaar [appellanten] hebben verwezen, was een verzoek van hen aan de orde om handhavend optreden tegen het gebruik van de tuin in strijd met het plan "Kom Eersel, eerste herziening", waarin aan de gronden uitsluitend de bestemming "Tuin" gold, zonder de aanduiding "centrum". Aan die uitspraak komt daarom voor de voorliggende zaak niet de betekenis toe die appellanten daaraan kennelijk toekennen.

8.4. Het plan maakt in artikel 21.1, onder e, gebruik van de tuin van het horecabedrijf mogelijk conform de functie van het hoofdgebouw ter plaatse van de aanduiding "centrum".

Hierbij wordt verwezen naar artikel 11.1 van de planregels van het eerste herzieningsplan, waarin verschillende functies van het hoofdgebouw worden genoemd, waaronder horeca.

Anders dan appellanten stellen, is daarmee naar het oordeel van de Afdeling voldoende duidelijk welke functies en daarmee gebruik van het hoofdgebouw zijn toegestaan.

8.5. Op 31 maart 2015 is in het kader van een melding op grond van het Activiteitenbesluit milieubeheer door bureau Bofiz het rapport "Akoestisch onderzoek horecalawaai" (hierna: het geluidrapport) opgesteld met betrekking tot de van het plan te verwachten geluidbelasting voor de omgeving.

In het geluidrapport is het geluid berekend van bezoekers van een terras achter het restaurant en van spelende kinderen op het aangrenzende speelterreintje.

Voor zover [appellanten] hebben betoogd dat het geluidonderzoek niet actueel genoeg was als basis voor de planvaststelling overweegt de Afdeling met verwijzing naar haar uitspraak van 15 februari 2017, [ECLI:NL:RVS:2017:437](#), dat artikel 3.1.1a van het Bro er in beginsel niet aan in de weg staat dat onderzoeksgegevens ouder dan twee jaar aan het besluit tot vaststelling van een plan ten grondslag worden gelegd.

De Afdeling overweegt echter dat het plan, naar de raad ter zitting ook niet heeft weersproken, ook het gebruik van het deel van de tuin waaraan in het plan de functieaanduiding "centrum" is toegekend geheel als terras toestaat. De gevolgen daarvan voor de geluidniveaus voor de omgeving zijn in het geluidrapport niet onderzocht. Niet is uitgesloten dat daarvan een grotere geluid- en andere belasting voor de omgeving zal uitgaan. De raad heeft ten onrechte nagelaten dit te onderzoeken.

Verder hebben [appellanten] er terecht op gewezen dat het toegestane gebruik van de grond als terras strijdt met het bepaalde in artikel 11.4, onder e, van de planregels van het eerste herzieningsplan, dat het gebruik ten behoeve van horeca per horecavestiging met niet meer dan 10% mag worden uitgebreid. Ter zitting heeft de raad naar voren gebracht dat deze bepaling uitsluitend betrekking heeft op gebouwen en dat van bebouwing bij het terras geen sprake is. Dit volgt naar het oordeel van de Afdeling echter niet uit de tekst of een redelijke uitleg van artikel 11.4, onder e.

Geconcludeerd moet dan ook worden dat het bestreden besluit in zoverre is genomen in strijd met het zorgvuldigheidsbeginsel en het rechtszekerheidsbeginsel.

Het betoog slaagt.

Wet natuurbescherming

9. [appellanten] hebben verder aangevoerd dat de raad ten onrechte niet heeft onderzocht of de soortenbeschermingsregeling van de Wet natuurbescherming (hierna: de Wnb) niet aan de uitvoerbaarheid van het plan in de weg staat.

9.1. De Afdeling overweegt dat, 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, in beginsel pas aan de orde komt 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.

9.2. De raad heeft naar voren gebracht dat er op basis van de hem bekende gegevens geen reden is om aan te nemen dat deze bestemmingswijziging een duidelijk effect heeft op de flora en fauna ter plaatse. De tuinen worden nabij de panden al intensief gebruikt, waardoor de aanwezigheid van beschermde dier- of plantensoorten hier volgens de raad onwaarschijnlijk is. Dichtbij de panden zullen zich geen rust- of verblijfplaatsen van diersoorten bevinden, maar eerder in de bosschages meer naar het westen. De raad heeft zich voorts op het standpunt gesteld dat, ook al worden de tuinen mogelijk wel gebruikt als foerageergebied door zoogdieren of vogels, het beperkt intensiever gebruik van de tuin dichtbij het pand hier geen noemenswaardige gevolgen voor zal hebben.

9.3. Vast staat dat aan het plan geen ecologisch onderzoek ten grondslag is gelegd.

Uit de stukken blijkt dat zich aan de west- en zuidkant van de planlocatie bomen en ander groen bevinden, op gronden die volgens de planverbeelding bij het bestemmingsplan "Kom Eersel, eerste herziening" de bestemming "Agrarisch met waarden - Landschapswaarden" en "Bos" hebben. De raad heeft erkend dat in ieder geval ten westen van de planlocatie mogelijk beschermde diersoorten kunnen voorkomen.

Niet is onderbouwd en evenmin acht de Afdeling het aannemelijk dat de naastliggende tuinen zo intensief worden gebruikt dat de raad zich, zonder enig veldonderzoek, in

redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat van het in het plan toegestane gebruik van de tuin geen gevolgen van betekenis voor beschermde diersoorten ter plaatse hoeven te worden verwacht. De raad heeft zich zonder onderzoek dan ook niet op voorhand op het standpunt kunnen stellen dat de Wnb niet aan de uitvoerbaarheid van het plan in de weg stond.

Het betoog slaagt.

10. Gelet op wat [appellanten] hebben aangevoerd ziet de Afdeling aanleiding voor het oordeel dat het bestreden besluit, voor zover hier aan de orde, is genomen in strijd met het zorgvuldigheids- en het rechtszekerheidsbeginsel. Het beroep is gegrond, zodat het bestreden besluit in zoverre moet worden vernietigd.

11. Uit een oogpunt van rechtszekerheid en gelet op artikel 1.2.3 van het Besluit ruimtelijke ordening, ziet de Afdeling aanleiding de raad op te dragen het hierna in de beslissing nader aangeduide onderdeel van deze uitspraak binnen vier weken na verzending van de uitspraak te verwerken in het elektronisch vastgestelde plan dat te raadplegen is op de landelijke voorziening, www.ruimtelijkeplannen.nl.

12. De raad dient op na te melden wijze tot vergoeding van de proceskosten te worden veroordeeld.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het beroep tegen het besluit van de raad van Eersel van 16 april 2019 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Kom Eersel, herziening Markt-Hint" gegrond;

II. vernietigt dat besluit, voor zover het betreft het plandeel met de bestemming "Tuin" en de functieaanduiding "centrum" voor zover dat betrekking heeft op het perceel Markt 7-9 te Eersel;

III. draagt de raad van de gemeente Eersel op om binnen vier weken na verzending van deze uitspraak ervoor zorg te dragen dat het hiervoor weergegeven onderdeel II. wordt verwerkt op de landelijke voorziening;

IV. veroordeelt de raad van de gemeente Eersel tot vergoeding van bij [appellant A] en [appellant B] in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1.050,00 (zegge: duizendvijftig euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, waarbij betaling aan een van hen bevrijdend werkt ten opzichte van de ander;

V. gelast dat de raad van de gemeente Eersel aan [appellant A] en [appellant B] het door hen voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 174,00 (zegge: honderdvierenzeventig euro) vergoedt, waarbij betaling aan een van hen bevrijdend werkt ten opzichte van de ander.

Aldus vastgesteld door mr. H.G. Sevenster, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. N.T. Zijlstra, griffier.

Het lid van de enkelvoudige kamer is verhinderd de uitspraak te ondertekenen.

De griffier is verhinderd de uitspraak te ondertekenen.

Uitgesproken in het openbaar op 2 december 2020

240.

BIJLAGE

Artikel 11.1, van het eerste herzieningsplan luidt als volgt:

De voor "Centrum" aangewezen gronden zijn bestemd voor:

- a. wonen;
- b. aan-huis-verbonden beroepen;
- c. lichte bedrijvigheid, genoemd in bijlage 2 (Staat van bedrijfsactiviteiten, functiemening) onder de milieucategorie A;
- d. detailhandel, al dan niet in combinatie met ondergeschikte horeca, ter plaatse van de aanduiding 'detailhandel';
- e. horeca in categorie A, B, C en D, ter plaatse van de aanduiding 'horeca';
- f. dienstverlening;
- g. kantoor en praktijkruimte;
- h. maatschappelijke voorzieningen;
- i. terras;
- j. voorzieningen voor verkeer en verblijf;
- k. parkeervoorzieningen, uitsluitend ter plaatse van de aanduiding 'parkeerterrein';
- l. tuinen, erven en verhardingen;
- m. water en waterhuishoudkundige voorzieningen;

alsmede voor:

- n. de instandhouding en bescherming van rijksmonumenten ter plaatse van de aanduiding 'specifieke bouwaanduiding - rijksmonument';
- o. de instandhouding en bescherming van gemeentelijke monumenten ter plaatse van de aanduiding 'specifieke bouwaanduiding - gemeentelijk monument';
- p. het behoud en herstel van cultuurhistorische en historisch-stedenbouwkundige waarden ter plaatse van de aanduiding 'specifieke bouwaanduiding - cultuurhistorische waardevolle bebouwing'.

Artikel 11.4, onder e, luidt:

"Het gebruik ten behoeve van horeca, zoals genoemd in de bestemmingsomschrijving onder 11.1, onder e, mag per horecavestiging worden uitgebreid met niet meer dan 10% van het bvo zoals aanwezig ten tijde van de terinzagelegging van het ontwerp van het plan".

Artikel 1 met betrekking tot beroeps- c.q. bedrijfsvloeroppervlakte luidt als volgt: "de totale vloeroppervlakte van de ruimte die wordt gebruikt voor een aan-huis-verbonden beroep c.q. een (dienstverlenend) bedrijf of een dienstverlenende instelling, inclusief opslag- en administratieruimten en dergelijke".

