Ingekomen
Nr. Afd.
16 NOV 2023

Raad van de gemeente Meierijstad
Postbus 10001
5460 DA VEGHEL

Datum	Ons nummer	Uw kenmerk
15 november 2023	202206974/1/R2	2255392

Inlichtingen
[redacted]

Onderwerp
Meierijstad
bp. Kerkstraat 21-23 Erp

Procedure
Beroep

Geachte heer/mevrouw,

In bovengenoemde procedure heeft de Afdeling uitspraak gedaan. De procedure is daarmee beëindigd.
Een kopie van deze uitspraak treft u hierbij aan.

Aangezien dit bericht geautomatiseerd is aangemaakt, is dit niet ondertekend.

Hoogachtend,
de griffier

Postbus 20019 - 2500 EA Den Haag - T 070 426 44 26 - F 070 365 13 80 - www.raadvanstate.nl
Bij correspondentie de datum en het nummer van deze brief vermelden

Raad van State

202206974/1/R2.
Datum uitspraak: 15 november 2023

AFDELING
BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

Bakkerij Barten V.O.F. (hierna: Bakkerij Barten), gevestigd te Erp, gemeente Meierijstad, waarvan de vennoten zijn [redacted] en [redacted], beiden wonend te Erp, gemeente Meierijstad,
appellante,

en

de raad van de gemeente Meierijstad,
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 29 september 2022 heeft de raad het bestemmingsplan "Kerkstraat 21-23, Erp" vastgesteld.

Tegen dit besluit heeft Bakkerij Barten beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

Bakkerij Barten heeft een nader stuk ingediend.

De Afdeling heeft de zaak op zitting behandeld op 4 september 2023, waar Bakkerij Barten, vertegenwoordigd door [redacted] en [redacted] bijgestaan door mr. [redacted] rechtsbijstandverlener te Amsterdam, en de raad, vertegenwoordigd door mr. [redacted] zijn verschenen.

Overwegingen

Inleiding

1. Het plangebied bestaat uit de percelen gelegen aan de Kerkstraat 21-23 in Erp. Deze percelen zijn in eigendom van [redacted] Op deze percelen stond een bedrijfsverzamelgebouw met verschillende winkel- en kantoorfuncties. Het bestaande, verouderde pand uit 1975 is inmiddels gedeeltelijk gesloopt en [redacted] wil het verbouwen tot een woongebouw met 19 appartementen. Het bestemmingsplan wijzigt de bestemming van "Gemengd" met functieaanduiding "Detailhandel perifeer" naar "Wonen".

Bakkerij Barten is gevestigd op het perceel Kerkstraat 27, direct ten zuiden van het plangebied. Bakkerij Barten kan zich niet verenigen met het bestemmingsplan, omdat het plan volgens haar niet passend is in de omgeving, niet wordt voldaan aan de richtafstanden uit de publicatie "Bedrijven en milieuzonering" uit 2009 van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (hierna: de VNG-brochure) en het plan in strijd met de Detailhandelsvisie en het –beleid gemeente Meierijstad (hierna: de Detailhandelsvisie) is vastgesteld. Ook vreest Bakkerij Barten voor meldingen van overlast door de bewoners van de voorziene appartementen.

Hoe beoordeelt de Afdeling een beroep tegen een bestemmingplan?

2. Bij de vaststelling van een bestemmingsplan moet de raad bestemmingen aanwijzen en regels geven die de raad uit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig acht. De raad heeft daarbij beleidsruimte en moet de betrokken belangen afwegen. De Afdeling oordeelt niet zelf of het plan in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening. De Afdeling beoordeelt aan de hand van de beroepsgronden of het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan in overeenstemming is met het recht. Daarbij kan aan de orde komen of de nadelige gevolgen van het plan onevenredig zijn in verhouding tot de met het plan te dienen doelen.

Beroepsgronden

Ingetrokken beroepsgrond

3. Bakkerij Barten heeft haar beroepsgrond dat het bestemmingsplan in strijd met de Detailhandelsvisie is vastgesteld, op zitting ingetrokken. De Afdeling zal daarom niet op die grond ingaan.

Strijd met de VNG-brochure?

4. Bakkerij Barten betoogt dat de raad de bakkerij ten onrechte heeft geschaard onder categorie B van de VNG-brochure. Volgens Bakkerij Barten is op grond van lijst 1 van de VNG-brochure milieucategorie 2 van toepassing. De minimale richtafstand bedraagt in dat geval 10 m bij de milieuaspecten stof en gevaar en 30 m bij het milieuaspect geluid. Aan geen van beide richtafstanden wordt voldaan, aangezien het bouwvlak direct aan de bakkerij grenst.

Volgens Bakkerij Barten heeft de raad ten onrechte niet toegelicht waarom is gekozen voor categorie B. Bovendien voldoet de bakkerij niet aan de voorwaarden die categorie B stelt, namelijk dat de productieactiviteiten en laad- en loswerkzaamheden alleen overdag plaatsvinden en sprake moet zijn van een bouwkundige afscheiding van woningen en andere gevoelige functies. Volgens Bakkerij Barten heeft de raad andere bedrijfsactiviteiten in de nabije omgeving wel getoetst aan de richtafstanden als bedoeld in de VNG-brochure. Zij wijst op de percelen Kerkstraat 60, Den Uil 3, Cruijgenstraat 28 en Brugstraat 13. Dit alles leidt er volgens Bakkerij Barten toe dat ter plaatse van de voorziene appartementen geen sprake is van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat.

4.1. De raad stelt zich op het standpunt dat het gebied in en om het plangebied kan worden aangemerkt als een functiemengingsgebied en uit de "Staat van bedrijfsactiviteiten functiemenging" van de VNG-brochure volgt dat categorie B op de bakkerij van toepassing is. Het gebied is een functiemengingsgebied, omdat de Kerkstraat een aanloopstraat naar het centrum van Erp is waar menging van verschillende functies gewenst is en mogelijk is gemaakt.

Verder voldoet het bestemmingsplan volgens de raad aan de voorwaarden van categorie B, omdat er een bouwkundige scheiding tussen de voorziene appartementen en de bakkerij zal worden gerealiseerd. Verder is uit een controle gebleken dat de productieactiviteiten door de bakkerij zijn uitbesteed en de ovens in de bakkerij aan de Kerkstraat 27 niet meer worden gebruikt. Het laden en lossen vindt mogelijk buiten de dagperiode plaats, maar omdat dit gebeurt op de oprit aan de andere zijde van de bakkerij zullen de bewoners van de voorziene appartementen hier volgens de raad geen last van ondervinden. Bovendien waren er op grond van het voorheen geldende bestemmingsplan ook gevoelige functies in het plangebied mogelijk waar de bakkerij rekening mee moest houden. De raad concludeert dat het bestemmingsplan aanvaardbaar is binnen een functiemengingsgebied, omdat het gaat om een ambachtelijke bakkerij van beperkte omvang. De raad meent dat ter plaatse van de voorziene appartementen sprake zal zijn van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat.

4.2. De VNG-brochure bevat twee kaders voor de beoordeling van de toelaatbaarheid van bedrijfsactiviteiten in de buurt van woningen in nieuwe situaties, namelijk een beoordelingskader uitgaande van functiescheiding met daarbij behorende richtafstanden en een beoordelingskader uitgaande van functiemenging. De nabije omgeving van het plangebied kent verschillende functies, waaronder de functies "Gemengd", "Maatschappelijk, "Wonen" en "Groen". Gelet hierop heeft de raad zich naar het oordeel van de Afdeling op het standpunt kunnen stellen dat sprake is van een gebied met functiemenging als bedoeld in de VNG-brochure. Aan de orde is vervolgens de vraag of de raad op basis van het beoordelingskader uitgaande van functiemenging heeft kunnen concluderen dat er in dit geval sprake is van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat.

Zoals de raad op pagina 32 van de plantoelichting en in zijn verweerschrift heeft toegelicht, wordt het begrip "gemengd gebied" in de VNG-brochure gebruikt om richtafstanden aan te geven tussen een bedrijventerrein en een gebied met een variatie aan functies, terwijl het begrip "gebied met functiemenging" wordt gebruikt om aan te geven welke functies binnen een gebied met functiemenging onder welke voorwaarden toelaatbaar zijn. Bij een gebied met functiemenging is net als bij een gemengd gebied sprake van een matige tot sterke functiemenging of wordt zo'n functiemenging beoogd. Binnen een gebied waar sprake is van functiemenging of functiemenging wordt beoogd, gaat de VNG-brochure niet uit van richtafstanden, maar wordt de toelaatbaarheid van activiteiten beoordeeld aan de hand van drie milieucategorieën: A, B en C.

Uit de "Staat van Bedrijfsactiviteiten – functiemenging" behorende bij de VNG-brochure volgt dat de functie "broodfabrieken en brood- en banketbakkerijen met chargeovens, v.c.< 7.500 kg meel/week" wordt aangemerkt als categorie B. Categorie B-activiteiten kunnen in een gebied met functiemenging worden uitgeoefend. Maar zij hebben een zodanige milieubelasting voor hun omgeving dat zij bouwkundig afgescheiden van woningen en andere gevoelige functies moeten plaatsvinden. Voor de toelaatbaarheid van deze activiteiten geldt de randvoorwaarde dat productie en/of laad- en loswerkzaamheden alleen in de dagperiode (van 7.00-19.00 uur) plaatsvinden.

De raad stelt zich op het standpunt dat het bestemmingsplan voldoet aan deze laatste randvoorwaarde. Bakkerij Barten heeft op zitting echter onbetwist toegelicht dat de productie en laad- en losactiviteiten overwegend buiten de dagperiode plaatsvinden. De bakkerij is zes dagen per week geopend. Het laden en lossen van grondstoffen voor de bakkerij gebeurt dagelijks voor 7.00 uur aan de voorzijde van het pand aan de openbare weg en de productieactiviteiten starten doorgaans dagelijks rond 4.00 uur, maar in drukke perioden eerder. Uit het verweerschrift blijkt dat de raad dit niet heeft onderkend, en er ten onrechte vanuit is gegaan dat de productie en laad- en losactiviteiten van de bakkerij binnen de dagperiode plaatsvinden. Omdat niet voldaan wordt aan de hiervoor genoemde randvoorwaarde, heeft de raad op basis van het beoordelingskader uitgaande van functiemenging niet kunnen concluderen dat er sprake is van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat. Gelet op het vorenstaande heeft de raad onvoldoende gemotiveerd dat er sprake is van een goede ruimtelijke ordening. Op dit punt is het bestemmingsplan dus onzorgvuldig tot stand

gekomen.

Het betoog slaagt.

Belangenafweging

5. Verder betoogt Bakkerij Barten dat het bestemmingsplan de continuïteit van de bedrijfsvoering van de bakkerij in gevaar brengt, omdat zij vreest voor klachten over geur- en geluidsoverlast van de bewoners van de voorziene appartementen. Bovendien heeft de raad volgens Bakkerij Barten niet gemotiveerd waarom de bakkerij door het bestemmingsplan niet gehinderd wordt in de uitoefening van haar bedrijfsactiviteiten in het kader van de geluidsnormen uit het Activiteitenbesluit milieubeheer (hierna: het Activiteitenbesluit).

5.1. De raad heeft op de zitting erkend dat niet uit de stukken blijkt dat hij de belangen die zijn gediend met het bestemmingsplan heeft afgezet tegen het belang van de bakkerij bij de continuïteit van haar bedrijfsvoering. De raad heeft op de zitting ook aangegeven dat hem niet bekend is of deze belangenafweging is gemaakt. De stelling van de raad dat Bakkerij Barten al rekening moest houden met gevoelige functies in de omgeving en met het Activiteitenbesluit, is onvoldoende voor het oordeel dat de nadelige gevolgen van het plan voor Bakkerij Barten niet onevenredig zijn in verhouding tot de met het bestemmingsplan te dienen doelen. De enkele woning die zich op het moment van vaststelling van het bestemmingsplan in het plangebied bevond, vormde een minder grote belemmering voor de continuïteit van de bedrijfsvoering van de bakkerij dan een wooncomplex met 19 appartementen. Het voorheen geldende bestemmingsplan maakte maximaal 1 woning of 2 gestapelde woningen op de eerste bouwlaag in het plangebied mogelijk, terwijl het bestemmingsplan 19 woonappartementen mogelijk maakt. De toename van het aantal bewoners vergroot, zoals Bakkerij Barten terecht stelt, de kans op klachten over overlast door de bakkerij. Ook op dit punt is het bestemmingsplan dus onzorgvuldig tot stand gekomen. Ook is het bestemmingsplan niet voldoende gemotiveerd.

Het betoog slaagt.

Overige beroepsgronden

6. Uit een oogpunt van finale geschilbeslechting zal de Afdeling ook ingaan op de overige door Bakkerij Barten aangevoerde beroepsgronden.

Passend in de omgeving?

7. Bakkerij Barten betoogt dat de raad ten onrechte niet heeft gemotiveerd waarom het bestemmingsplan in de omgeving past en geen negatieve effecten heeft op de cultuurhistorie in de omgeving. Volgens Bakkerij Barten heeft de Welstandscommissie Meierijstad (hierna: de welstandscommissie) aandacht gevraagd voor de aansluiting aan de rechterzijde van het voorziene gebouw waar de bakkerij gevestigd is. Daaruit blijkt volgens Bakkerij Barten dat het bestemmingsplan niet inpasbaar is in de omgeving.

7.1. De raad stelt zich op het standpunt dat er geen sprake is van een consistente beeldkwaliteit in de Kerkstraat. Het bestaande, verouderde pand in het plangebied draagt volgens de raad niet bij aan de kwalitatieve uitstraling van de omgeving.

Verder ziet de raad geen aanleiding om te veronderstellen dat het voorziene appartementencomplex een nadelig effect heeft op monumenten in de omgeving, aangezien er direct grenzend aan de voorziene appartementen geen monumenten zijn gelegen.

De welstandscommissie speelt geen rol bij de beoordeling van de vraag of het bestemmingsplan in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening, maar komt volgens de raad pas bij de beoordeling van de aanvraag om omgevingsvergunning aan bod.

7.2. Op de zitting is duidelijk geworden dat deze beroepsgrond van Bakkerij Barten in het bijzonder ziet op het maximale bouwvolume, en niet op het uiterlijk van het voorziene appartementencomplex. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de raad in zijn nota van zienswijzen en verweerschrift deugdelijk toegelicht dat het bestemmingsplan geen afbreuk doet aan de omliggende cultuurhistorische waarden. De raad heeft zich op het standpunt kunnen stellen dat het voorziene appartementencomplex beter in het straatbeeld past dan het bestaande, verouderde pand. Daarnaast heeft de raad zich naar het oordeel van de Afdeling op het standpunt kunnen stellen dat een bouwvolume met een bouwhoogte van maximaal 10 m en een goothoogte van maximaal 6 m een gangbare en veelvoorkomende maat in de straat is en dat het voorziene appartementencomplex geen prominente eyecatcher zal zijn, maar zal integreren in de omgeving.

Partijen zijn het erover eens dat direct naast de voorziene appartementen geen monumenten zijn gelegen, zodat de raad zich naar het oordeel van de Afdeling op het standpunt heeft kunnen stellen dat het plan geen nadelige effecten op omliggende monumentale panden heeft. De Afdeling ziet in wat Bakkerij Barten heeft aangevoerd, geen aanleiding voor het oordeel dat het bestemmingsplan vanuit een cultuurhistorisch en stedenbouwkundig oogpunt niet passend is in de omgeving.

Het betoog slaagt niet.

Evident privaatrechtelijke belemmering?

8. Bakkerij Barten vreest voor privacyschendingen. Zij betoogt dat de raad ten onrechte niet heeft gemotiveerd of en hoe de appartementen in overeenstemming met artikel 5:50, eerste lid, van het Burgerlijk Wetboek (hierna: het BW) gebouwd kunnen worden. Daarnaast wijst Bakkerij Barten op de mogelijkheid tot het vergunningvrij aanbrengen van gevelopeningen op grond van artikel 2, zevende lid, van bijlage II van het Besluit omgevingsrecht.

8.1. De raad stelt zich op het standpunt dat het niet evident is dat een eventuele gevelopening leidt tot onevenredige privacyschendingen en tot een overtreding van artikel 5:50 van het BW, omdat het bestemmingsplan niet tot gevelopeningen binnen 2 m van de erfgrens verplicht.

8.2. Artikel 5:50, eerste lid, van het BW bepaalt dat tenzij de eigenaar van het naburige erf daartoe toestemming heeft gegeven, het niet geoorloofd

is om binnen 2 m van de grenslijn van dit erf vensters of andere muuropeningen, dan wel balkons of soortgelijke werken te hebben, voor zover deze op dit erf uitzicht geven.

8.3. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen, bestaat voor het oordeel van de bestuursrechter dat een privaatrechtelijke belemmering aan de vaststelling van een bestemmingsplan in de weg staat, alleen aanleiding wanneer deze een evident karakter heeft. De burgerlijke rechter is namelijk de eerst aangewezene om de vraag te beantwoorden of een privaatrechtelijke belemmering in de weg staat aan de uitvoering van een activiteit, waarbij de bewijslast wordt beheerst door de in die procedure geldende regels. De Afdeling verwijst naar haar uitspraak van 30 januari 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BY9957.

Omdat uit het bestemmingsplan niet volgt dat de hierin opgenomen mogelijkheden alleen maar in strijd met artikel 5:50, eerste lid, van het BW kunnen worden gerealiseerd, heeft de raad zich naar het oordeel van de Afdeling terecht op het standpunt gesteld dat er geen zo duidelijke privaatrechtelijke belemmering is dat verwezenlijking van het bestemmingsplan niet mogelijk is.

Het betoog slaagt niet.

Conclusie en proceskosten

9. Het beroep is gegrond. Gelet op wat Bakkerij Barten heeft aangevoerd, ziet de Afdeling aanleiding voor het oordeel dat het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan is genomen in strijd met de artikelen 3:2 en 3:46 van de Algemene wet bestuursrecht. Dit besluit moet daarom worden vernietigd.

10. Uit een oogpunt van rechtszekerheid en gelet op artikel 1.2.3 van het Besluit ruimtelijke ordening ziet de Afdeling aanleiding om 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 op de landelijke voorziening, www.ruimtelijkeplannen.nl.

11. De raad moet de proceskosten van Bakkerij Barten vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het beroep gegrond;
II. vernietigt het besluit van de raad van de gemeente Meierijstad van 29 september 2022 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Kerkstraat 21-23, Erp";
III. draagt de raad van de gemeente Meierijstad op om binnen vier weken na verzending van deze uitspraak ervoor zorg te dragen dat het hiervoor vermelde onderdeel II wordt verwerkt op de landelijke voorziening, www.ruimtelijkeplannen.nl;
IV. veroordeelt de raad van de gemeente Meierijstad tot vergoeding van bij Bakkerij Barten V.O.F., waarvan de vennoten [redacted] en [redacted] zijn, in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1.674.00, geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan een van hen de raad aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan;
V. gelast dat de raad van de gemeente Meierijstad aan Bakkerij Barten V.O.F., waarvan de vennoten [redacted] en [redacted] zijn, het door haar voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht vergoedt ten bedrage van € 365,00, met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan een van hen de raad aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan.

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

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

w.g. [redacted]
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 15 november 2023

1044-531
Verzonden: 15 november 2023