Raad van State

ECLI	ECLI:NL:RVS:2022:3613
Datum uitspraak	7 december 2022
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 28 september 2021 heeft de raad van de gemeente Oosterhout het bestemmingsplan "Buitengebied 2013 (inclusief Lint Oosteind), herziening 28 ([locatie] en Steenovensebaan 28)" vastgesteld. Op het perceel Steenovensebaan 28 in Dorst was tot voor kort een varkenshouderij gevestigd met een bedrijfswoning. Dat bedrijf is inmiddels beëindigd en de agrarische opstallen zijn gesloopt. De voormalige bedrijfswoning staat er nog. ORR heeft een groot deel van de gronden in het plangebied aangekocht met het doel om daarop vijf zogeheten ruimte-voor-ruimtewoningen te realiseren en om de voormalige bedrijfswoning op nummer 28 om te zetten naar een burgerwoning. Het plan maakt dit mogelijk. ORR is door de provincie Noord Brabant opgericht en is een 100% deelneming van de provincie. Daarnaast heeft het plan ook betrekking op het perceel [locatie]. In het hiervoor geldende bestemmingsplan "Buitengebied 2013 (incl. Lint Oostereind)" was de woning op dit perceel bestemd als plattelandswoning. Dat wil zeggen dat de woning bij de varkenshouderij behoorde, maar dat de woning door derden mocht worden bewoond. In het plan is de woning als burgerwoning bestemd. [appellant] woont op dit perceel en exploiteert daarop een grondwerkbedrijf. Hij vreest dat hij zijn bedrijf niet meer kan uitbreiden als gevolg van het plan.

Volledige tekst

202107458/1/R2.
Datum uitspraak: 7 december 2022

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak respectievelijk tussenuitspraak in de gedingen tussen:

1. Milieuvereniging Oosterhout, gevestigd te Oosterhout,

2. [appellant sub 2A] en [appellant sub 2B], beiden wonend te Dorst, gemeente Oosterhout, (hierna samen en in enkelvoud: [appellant])

en

de raad van de gemeente Oosterhout,

verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 28 september 2021 heeft de raad het bestemmingsplan "Buitengebied 2013 (inclusief Lint Oosteind), herziening 28 ([locatie] en Steenovensebaan 28)" vastgesteld.

Tegen dit besluit hebben Milieuvereniging Oosterhout en [appellant] beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

Ontwikkelingsmaatschappij Ruimte voor Ruimte II CV (hierna: ORR) heeft een schriftelijke uiteenzetting ingediend.

ORR heeft nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak op zitting behandeld op 20 oktober 2022, waar Milieuvereniging Oosterhout, vertegenwoordigd door [gemachtigde], bijgestaan door mr. R. Hörchner, advocaat te Breda, en [appellant], en de raad vertegenwoordigd door S.B. Snoeren, bijgestaan door mr. J.A.M. van der Velden, advocaat te Breda, zijn verschenen. Verder zijn op de zitting ORR, vertegenwoordigd door drs. R.A. Crul en ing. M.W.M. van der Heijden, bijgestaan door mr. E. Beele, advocaat te Tilburg, en het college van gedeputeerde staten van Noord-Brabant (hierna: het college van GS), vertegenwoordigd door mr. ing. F.G. Veurink, gehoord.

Overwegingen

Inleiding

1. Op het perceel Steenovensebaan 28 in Dorst was tot voor kort een varkenshouderij gevestigd met een bedrijfswoning. Dat bedrijf is inmiddels beëindigd en de agrarische opstallen zijn gesloopt. De voormalige bedrijfswoning staat er nog. ORR heeft een groot deel van de gronden in het plangebied aangekocht met het doel om daarop vijf zogeheten ruimte-voor-ruimtewoningen te realiseren en om de voormalige bedrijfswoning op nummer 28 om te zetten naar een burgerwoning. Het plan maakt dit mogelijk. ORR is door de provincie Noord Brabant opgericht en is een 100% deelneming van de provincie.

2. Daarnaast heeft het plan ook betrekking op het perceel [locatie]. In het hiervoor geldende bestemmingsplan "Buitengebied 2013 (incl. Lint Oostereind)" was de woning op dit perceel bestemd als plattelandswoning. Dat wil zeggen dat de woning bij de varkenshouderij behoorde, maar dat de woning door derden mocht worden bewoond. In het plan is de woning als burgerwoning bestemd. [appellant] woont op dit perceel en exploiteert daarop een grondwerkbedrijf. Hij vreest dat hij zijn bedrijf niet meer kan uitbreiden als gevolg van het plan.

3. Milieuvereniging Oosterhout komt op voor het belang van de natuur, het landschap en het milieu in de gemeente Oosterhout en aangrenzende gemeenten. Zij is het er niet mee eens dat het plan vijf ruimte-voor-ruimtewoningen mogelijk maakt. Zij vreest dat het plan ertoe leidt dat op meer open plekken in de omgeving woningen zullen worden gebouwd. Het plan is volgens haar alleen maar vastgesteld vanwege de financiële belangen van de gemeente en de provincie en zijn ruimtelijke overwegingen daaraan ondergeschikt gemaakt. Zij vermoedt dat de raad het plan alleen maar heeft vastgesteld in ruil voor de uitkoop door ORR van de varkenshouderij.

Toetsingskader

4. 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.

Volgorde van behandeling

5. De Afdeling zal eerst het beroep van [appellant] onder 6-7.4 behandelen. Daarna zal de Afdeling onder 8-22 het beroep van Milieuvereniging Oosterhout behandelen. De wijze van behandeling van het beroep van Milieuvereniging Oosterhout zal de Afdeling onder 8.1 verder uiteenzetten.

Beroep van [appellant]

Oordeel van de Afdeling

6. De Afdeling is van oordeel dat het beroep van [appellant] ongegrond is. De Afdeling zal hierna aan de hand van de bespreking van de beroepsgrond van [appellant] motiveren waarom zij tot dit oordeel is gekomen.

Heeft de raad in strijd met het vertrouwensbeginsel gehandeld?

7. [appellant] betoogt dat het plan het ten onrechte niet toestaat om zijn grondverzetbedrijf uit te breiden tot een oppervlakte van 500m2. Dit is volgens hem in strijd met eerdere toezeggingen van het gemeentebestuur.

7.1. De raad stelt zich op het standpunt dat het mogelijk maken van de uitbreiding van het grondverzetbedrijf op het perceel in strijd is met provinciaal beleid om verdere verstening van het buitengebied tegen te gaan. Er zijn volgens de raad in het verleden geen gerechtvaardigde verwachtingen gewekt dat [appellant] zijn grondverzetbedrijf mag uitbreiden tot een oppervlakte van 500 m2.

7.2. In het plan is aan het perceel van [appellant] de bestemming "Wonen" toegekend. Binnen die bestemming is op grond van artikel 6.1.2, onder a en 10, van de planregels het grondverzetbedrijf van [appellant] toegestaan als aan huis verbonden bedrijf tot een maximale vloeroppervlakte van 140 m2.

7.3. De Afdeling overweegt dat [appellant] een beroep doet op het vertrouwensbeginsel. Wie zich beroept op het vertrouwensbeginsel, moet aannemelijk maken dat van de kant van de

overheid toezeggingen of andere uitlatingen zijn gedaan of gedragingen zijn verricht waaruit hij in de gegeven omstandigheden redelijkerwijs kon en mocht afleiden of het bestuursorgaan een bepaalde bevoegdheid zou uitoefenen en zo ja, hoe.
7.4. De Afdeling is van oordeel dat de raad niet heeft gehandeld in strijd met het vertrouwensbeginsel. [appellant] heeft niet aannemelijk gemaakt dat van de kant van de overheid toezeggingen of andere uitlatingen zijn gedaan of gedragingen zijn verricht waaruit hij in de gegeven omstandigheden redelijkerwijs mocht afleiden dat hij zijn grondverzetbedrijf mag uitbreiden tot een oppervlakte van 500 m2. [appellant] heeft in de eerste plaats gewezen op een verslag van een gesprek met het gemeentebestuur in 1997. Volgens dat verslag wilde [appellant] echter een agrarisch bedrijf, een boomkwekerij, ter plaatse starten en ging het gesprek niet over een grondverzetbedrijf. In de tweede plaats heeft [appellant] gewezen op een alinea in een brief van een gemeenteambtenaar uit 2013. Die alinea gaat over de kwestie of een grondverzetbedrijf kan worden toegestaan. In de alinea staat dat vestiging van een grondverzetbedrijf mogelijk is op een locatie waar een agrarisch bedrijf wordt gesaneerd en dat er vooralsnog geen zicht is op de sanering van de varkenshouderij waartoe de woning van [appellant] planologisch behoorde. [appellant] maakt daaruit op dat de toezegging is gedaan dat vestiging van zijn grondverzetbedrijf mogelijk zou zijn, als de varkenshouderij gesaneerd zou worden,. En nu de varkenshouderij is gesaneerd, had zijn grondverzetbedrijf dus planologisch mogelijk gemaakt moeten worden, zo stelt [appellant]. De Afdeling constateert dat het plan zijn grondverzetbedrijf ook mogelijk maakt, maar alleen tot een oppervlakte van 140 m2. Uit de betrokken alinea kan echter niet worden afgeleid dat is toegezegd dat het [appellant] planologisch wordt toegestaan om zijn grondverzetbedrijf uit te breiden tot een oppervlak van 500 m2, als de hiervoor bedoelde varkenshouderij zou worden gesaneerd. Over de omvang van het mogelijk te maken grondverzetbedrijf staat namelijk in de brief niets.

Het betoog slaagt niet.

Beroep van Milieuvereniging Oosterhout

Oordeel van de Afdeling en wijze van behandeling

8. De Afdeling is naar aanleiding van het beroep van Milieuvereniging Oosterhout van oordeel dat het plan drie gebreken bevat die met elkaar samenhangen. De eerste twee gebreken bestaan eruit dat de vijf woningen in strijd zijn met de artikelen 3.9 en 3.80, eerste lid, onder c, van de Interim omgevingsverordening Noord-Brabant (hierna: IOV), omdat geen goede landschappelijke inpassing is verzekerd. In de derde plaats is het plan vastgesteld in strijd met artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb), omdat behoud van de bomenrijen langs de ontsluitingsweg voor de vijf woningen niet is verzekerd. Behoud van deze bomenrijen maakt deel uit van de beoogde landschappelijke inpassing.

8.1. De Afdeling zal hierna aan de hand van de bespreking van de beroepsgronden van Milieuvereniging Oosterhout motiveren waarom zij tot dit oordeel is gekomen. Zij zal de beroepsgronden in deze volgorde bespreken:

- artikel 3.80 van de IOV (9-15);

- artikel 3.9 van de IOV (16-16.3)

- groenblauwe mantel (17-17.1);

- gemeentelijk beleid (18-18.1);

- gevolgen voor het Natuurnetwerk Brabant (hierna: NNB) (19-19.3);

- gevolgen voor beschermde diersoorten (20-20.3);

- breedte van de bestemming "Verkeer" (21-21.2);

- verbod op misbruik van bevoegdheid (22-22.2).

8.2. De Afdeling zal tot slot onder 23 de raad opdragen de geconstateerde gebreken te herstellen.

Artikelen 3.80 van de IOV

9. Milieuvereniging Oosterhout betoogt dat de vijf woningen in strijd zijn met de ruimte-voor-ruimteregeling in artikel 3.80 van de IOV die op het moment van de vaststelling van het plan gold. Volgens haar wordt niet voldaan aan de voorwaarden voor toepassing van deze regeling. Ook zijn de ruimte-voor-ruimtetitels die ORR voor het mogelijk maken van de vijf woningen heeft verstrekt, volgens Milieuvereniging Oosterhout niet deugdelijk Deze titels, die worden verstrekt in de vorm van één of meer certificaten, zijn bedoeld om aan te tonen dat in het verleden aanzienlijke winst van omgevingskwaliteit door toepassing van de Regeling beëindiging veehouderijtakken is behaald. Volgens Milieuvereniging Oosterhout is door middel van deze certificaten echter niet aangetoond dat in het verleden aanzienlijke winst van omgevingskwaliteit is behaald.

9.1. Volgens de raad voldoet het plan aan de voorwaarden voor toepassing van artikel 3.80 van de IOV.

9.2. Volgens ORR strekt de ruimte-voor ruimteregeling in artikel 3.80 van de IOV niet ter bescherming van de belangen waarvoor Milieuvereniging Oosterhout opkomt. De ruimtelijke inpassing en stedenbouwkundige invulling van de vijf woningen raken namelijk niet deze belangen. Het betoog kan daarom volgens ORR vanwege het relativiteitsvereiste in artikel 8:69a van de Awb niet leiden tot vernietiging.

9.3. De Afdeling heeft op de zitting met partijen vastgesteld dat ORR geen ruimte-voor-ruimtetitels voor de vijf woningen heeft verstrekt. De vraag of ruimte-voor-ruimtetitels die ORR heeft verstrekt voor woningbouw deugdelijk zijn, is in deze procedure dus niet aan de orde.

9.4. Artikel 3.80, eerste lid, van de IOV luidde op het moment van de vaststelling van het plan als volgt: "Een bestemmingsplan van toepassing op Landelijk gebied kan voorzien in één of meerdere ruimte-voor-ruimtekavels, ieder ten behoeve van de bouw van één woning, indien:

a.er sprake is van een aanzienlijke winst van de omgevingskwaliteit;

b. de ruimte-voor-ruimtekavel op een planologisch aanvaardbare locatie in een bebouwingsconcentratie ligt;

c. een goede landschappelijke inpassing van de te bouwen woning is verzekerd;

d. er geen sprake is van (een aanzet voor) een stedelijke ontwikkeling behoudens in geval de locatie ligt binnen Verstedelijking afweegbaar."

9.5. Volgens Milieuvereniging wordt aan geen van deze voorwaarden voldaan.

9.6. De Afdeling zal hierna eerst het beroep van ORR op het relativiteitsvereiste bespreken. Daarna zal zij aan de hand van de betogen van Milieuvereniging per voorwaarde in artikel

3.80, eerste lid, van de IOV bespreken of aan de voorwaarde wordt voldaan. Het antwoord van de Afdeling op de vraag of de vijf woningen aan de voorwaarden voldoen staat onder 14. Kan het betoog over artikel 3.80 van de IOV leiden tot vernietiging gelet op het relativiteitsvereiste?

10. Artikel 8:69a van de Awb luidt: "De bestuursrechter vernietigt een besluit niet op de grond dat het in strijd is met een geschreven of ongeschreven rechtsregel of een algemeen rechtsbeginsel, indien deze regel of dit beginsel kennelijk niet strekt tot bescherming van de belangen van degene die zich daarop beroept."

Uit de geschiedenis van de totstandkoming van de Wet aanpassing bestuursprocesrecht (Kamerstukken II, 2009/10, 32 450, nr. 3, blz. 18-20) blijkt dat de wetgever met artikel 8:69a van de Awb de eis heeft willen stellen dat er een verband is tussen een beroepsgrond en het belang waarin de appellant door het bestreden besluit dreigt te worden geschaad. De bestuursrechter mag een besluit niet vernietigen wegens schending van een rechtsregel die kennelijk niet strekt tot bescherming van het belang van degene die in (hoger) beroep komt.

10.1. De Afdeling is van oordeel dat het relativiteitsvereiste niet in de weg staat aan een vernietiging van het plan vanwege strijd met artikel 3.80 van de IOV. Milieuvereniging Oosterhout komt volgens haar statuten op voor de belangen van de natuur, het landschap en het milieu in het geografische gebied van Oosterhout en aangrenzende gemeenten. Het doel van artikel 3.80 van de IOV is volgens de toelichting bij dit artikel om aanzienlijke milieu- en ruimtelijke kwaliteitswinst te behalen door in ruil voor de beëindiging van een veehouderij, het inleveren van fosfaatrechten en de sloop van bedrijfsgebouwen de bouw van woningen op een passende locatie toe te staan. Gezien dit doel strekt artikel 3.80 van de IOV ter bescherming van de belangen waarvoor Milieuvereniging Oosterhout opkomt.

Het beroep van ORR op het relativiteitsvereiste slaagt niet.

Is er sprake van een aanzienlijke winst van de omgevingskwaliteit?

11. Milieuvereniging Oosterhout betoogt dat niet wordt voldaan aan de voorwaarde dat er sprake is van een aanzienlijke winst van de omgevingskwaliteit, omdat de woningen negatieve ruimtelijke gevolgen zullen hebben. In artikel 3.80, tweede lid, van de IOV is namelijk bepaald dat per 3.500 kg aan fosfaatrechten die uit de markt zijn genomen één woning mag worden gebouwd. In dit geval is 24.678 kg aan fosfaatrechten uit de markt genomen en dat is te weinig voor de nieuw te bouwen woningen.

11.1. Volgens de raad kunnen op basis van de sanering van de varkenshouderij zeven woningen worden gebouwd.

11.2. De raad heeft in dit geval artikel 3.80, tweede lid, van de IOV toegepast. Deze bepaling luidde op het moment van vaststelling van het plan als volgt: "Er is sprake van een aanzienlijke winst van de omgevingskwaliteit als per ruimte-voor-ruimtekavel is aangetoond dat is voldaan aan de volgende voorwaarden:

a. een of meer veehouderijen gericht op het houden van varkens of pluimvee zijn in het geheel beëindigd waarbij alle bedrijfsgebouwen ten dienste van deze veehouderij, niet zijnde de bedrijfswoning, zijn gesloopt;

b.de onder a. bedoelde veehouderijen zijn direct voorafgaand aan de beëindiging gedurende een periode van drie jaar onafgebroken in bedrijf geweest;

c. de onder a. bedoelde veehouderijen zijn gevestigd binnen Beperkingen Veehouderij of op

een locatie die vanwege omliggende waarden en functies niet geschikt is voor de uitoefening van een veehouderij;
d. er tenminste 1000 m² bedrijfsgebouwen ten dienste van de onder a. bedoelde veehouderij, niet zijnde de bedrijfswoning, zijn gesloopt met een minimum van 200 m² op iedere beëindigingslocatie veehouderij;

e. de ten behoeve van de onder a. bedoelde veehouderijen geregistreerde rechten betreffende de fosfaatproductie in een gezamenlijke omvang van tenminste 3.500 kg uit de markt zijn genomen door doorhaling van de bij de Dienst Regelingen geregistreerde rechten, waarbij per beëindigingslocatie een minimum van 700 kg aan rechten betreffende de productie van fosfaat aanwezig is;

f. de rechten, bedoeld onder e. moeten vanaf het moment van beëindiging van de bedrijfsvoering tot aan het moment van uit de markt nemen geregistreerd staan op naam van de veehouderij die beëindigd;

g. de omgevingsvergunning milieu voor de onder a. bedoelde veehouderij op iedere beëindigingslocatie veehouderij is ingetrokken;

h. een passende herbestemming is gelegd op de locatie als onder a. bedoeld die in ieder geval het houden van vee en het bouwen van nieuwe bedrijfsgebouwen uitsluit;

i. in redelijkheid niet op andere wijze is voorzien in de beëindiging van de onder a. bedoelde veehouderij"

11.3. In artikel 3.80, tweede lid, van de IOV is bepaald onder welke voorwaarden sprake is van een aanzienlijke winst van de omgevingskwaliteit. Het gaat daarbij niet om de ruimtelijke gevolgen van een ruimte-voor-ruimtewoning, maar om de vraag of in ruil voor zo'n woning een ruimtelijk onwenselijke veehouderij is beëindigd. Tussen partijen is er alleen discussie over de vraag of wordt voldaan aan de voorwaarde die onder e staat vermeld. Naar het oordeel van de Afdeling is aan deze voorwaarde voldaan. Het plan maakt met toepassing van artikel 3.80 van de IOV vijf woningen mogelijk. Daarvoor zijn dus tenminste 5 maal 3.500 kg, in totaal 17.500 kg aan fosfaatrechten nodig. Dat is minder dan de 24.678 kg die is ontstaan als gevolg van de sanering van de varkenshouderij. Milieuvereniging Oosterhout stelt echter dat van dit totaal aantal al 2 maal 3.500 kg, dus 7.000 kg fosfaatrechten zijn gebruikt voor twee ruimte-voor-ruimtekavels in het bestemmingsplan "Dorst, herziening 3 (Dorst Oost)". Daardoor zijn er onvoldoende fosfaatrechten over voor de vijf woningen in dit plan. De Afdeling stelt vast dat de uit de markt genomen fosfaatrechten als gevolg van de sanering van de voorheen in het plangebied gevestigde varkenshouderij voor het eerst zijn ingezet voor dit plan. Dit plan is namelijk eerder vastgesteld dan het bestemmingsplan "Dorst, herziening 3 (Dorst Oost)". De kwestie in hoeverre ergens anders nog woningen kunnen worden gebouwd op basis van de sanering van deze varkenshouderij, is in deze procedure niet aan de orde.

Milieuvereniging Oosterhout heeft ook naar voren gebracht dat de raad niet inzichtelijk heeft gemaakt waarom de ingezette fosfaatruimte niet is gebruikt voor andere projecten, zoals de woningbouw in het bestemmingsplan "Dorst, herziening 3 (Dorst Oost)". Zo'n afweging is echter niet verplicht op grond van artikel 3.80 van de IOV en kan dus ook niet tot strijd daarmee leiden.

Het betoog slaagt niet.

Komen de vijf ruimte-voor-ruimtewoningen op een planologisch aanvaardbare locatie in een

bebouwingsconcentratie te liggen?
12. Milieuvereniging Oosterhout betoogt dat de vijf ruimte-voor-ruimtewoningen niet in een bebouwingsconcentratie komen te liggen. Volgens de raad liggen de vijf woningen in een bebouwingslint, maar dat is volgens Milieuvereniging Oosterhout niet juist. Zij wijst er daarbij op dat de vijf woningen niet direct aan de Steenovensebaan komen te liggen, maar op een afstand van meer dan 100 m van die weg. Milieuvereniging Oosterhout wijst er verder op dat het provinciebestuur zich in het vooroverleg met het gemeentebestuur afvroeg of de woningen in het bebouwingslint komen te liggen. Zij vreest dat als op deze locatie woningen worden toegestaan, ergens anders in de omgeving in de toekomst woningen midden in open landschappen mogen worden gebouwd .

12.1. De raad stelt zich op het standpunt dat de vijf woningen in een bebouwingslint komen te liggen.

12.2. In artikel 1 van de IOV die op het moment van vaststelling van het plan gold was bebouwingsconcentratie als volgt omschreven: "kernrandzone, bebouwingslint of bebouwingscluster". Bebouwingslint was als volgt omschreven: "min of meer aaneengesloten lijnvormige reeks van bebouwing langs een weg buiten Stedelijk gebied".

12.3. De Afdeling is van oordeel dat de raad ervan uit heeft mogen gaan dat de vijf ruimte-voor-ruimtewoningen op een planologisch aanvaardbare locatie in een bebouwingsconcentratie komen te liggen. De raad heeft zich namelijk op het standpunt mogen stellen dat de vijf woningen in een bebouwingslint komen te liggen. Weliswaar komen de vijf woningen op een afstand van meer dan 100 m van de Steenovensebaan te liggen, maar de raad heeft ervan mogen uitgaan dat het bebouwingslint in dit geval niet beperkt is tot de bebouwing die direct aan de weg is gelegen. In de plantoelichting staat namelijk dat sinds de jaren ’60 van de vorige eeuw agrarische bedrijfspercelen langs de Steenovensebaan zijn uitgebreid met flinke stallen of kassen, die vaak als tweedelijns bebouwing achter de bestaande bebouwing aan de straat staan. Volgens de plantoelichting hebben agrarische bedrijven van na de wederopbouwperiode één of meerdere grote veestallen die op sommige plekken tot relatief dicht bij de straat zijn gebouwd, maar in het algemeen tot ver in het veld reiken. Dat is ook te zien op een afbeelding in paragraaf 2.2 van de plantoelichting waarop de omvang van (voormalige) agrarische bedrijfspercelen langs de Steenovensebaan is aangeduid. Ook op het perceel Steenovensebaan 28 reikten de stallen tot ver in het veld. Op de locatie waar de vijf woningen komen te liggen, stonden voorheen stallen. Milieuvereniging Oosterhout heeft erop gewezen dat deze stallen pas in 1987 zijn gebouwd, maar dat zorgt er niet voor dat er geen sprake kan zijn van een bebouwingslint is. De raad heeft bij zijn beoordeling of de vijf woningen in het bebouwingslint komen te liggen, mogen betrekken hoe het bebouwingslint zich in de loop van de tijd heeft ontwikkeld.

Het betoog slaagt niet.

Is een goede landschappelijke inpassing van de vijf woningen verzekerd?

13. Milieuvereniging Oosterhout betoogt dat een goede landschappelijke inpassing van de vijf woningen niet is verzekerd. Zij wijst er daarbij op dat de landschappelijke inpassing voor een groot deel bestaat uit bestaande bomen en begroeiing.

13.1. Artikel 7.3.2 van de planregels luidt: "De gronden en bouwwerken mogen uitsluitend ten behoeve van wonen en de daarbij behorende functies in gebruik worden genomen, indien de landschappelijke inpassing (ter plaatse van de aanduiding 'overige zone - landschappelijke inpassing') is gerealiseerd, wordt beheerd en in stand wordt gehouden, één

en ander zoals weergegeven in het beplantings- en beheerplan dat als bijlage 2 bij deze regels is bijgevoegd."
13.2. Uit de plantoelichting en het beplantings- en beheerplan blijkt welke landschappelijke inpassing door de raad is beoogd. Deze inpassing omvat ook het behoud van de bomenrijen langs de ontsluitingsweg voor de vijf woningen. De Afdeling is van oordeel dat een goede landschappelijke inpassing ook uit bestaande bomen en begroeiing kan bestaan. Dat betekent echter niet dat de goede landschappelijke inpassing in het plan voldoende is verzekerd. De in artikel 7.3.2 van de planregels opgenomen voorwaardelijke verplichting ziet namelijk alleen op gronden met de aanduiding "overige zone-landschappelijke inpassing" op de planverbeelding en deze gronden komen niet overeen met de in het beplantings- en beheerplan opgenomen locaties. Zo ontbreekt de aanduiding "overige zone-landschappelijke inpassing" ter plaatse van de hiervoor genoemde wel in het beplantings- en beheerplan opgenomen bomenrijen (vak 2) en ter plaatse van het 'pleintje' tussen de woningen (vak 5). De landschappelijke inpassing als bedoeld in het beplantings- en beheerplan, die op zich tot een goede landschappelijk inpassing leidt, is dus niet voldoende geborgd in het bestemmingsplan

Het betoog slaagt.

Is er sprake van (een aanzet voor) een stedelijke ontwikkeling?

14. Milieuvereniging Oosterhout betoogt dat de vijf woningen een stedelijke ontwikkeling vormen. Ook als dat niet het geval is, is het plan volgens haar in strijd met artikel 3.80 van de IOV omdat de woningen in ieder geval een aanzet voor een stedelijke ontwikkeling vormen.

14.1. Het begrip "stedelijke ontwikkeling" is niet omschreven in de IOV. Naar het oordeel van de Afdeling moet dit begrip hetzelfde worden uitgelegd als het begrip "stedelijke ontwikkeling" in artikel 1.1.1, eerste lid, van het Besluit ruimtelijke ordening (hierna: Bro) gezien de toelichting bij de IOV. In de toelichting bij artikel 3.6 van de IOV staat namelijk dat in de IOV geen extra eisen zijn gesteld ten opzichte van de ladder voor duurzame verstedelijking in artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro. Het college van GS heeft op de zitting bevestigd dat het de bedoeling van provinciale staten is geweest dat beide begrippen hetzelfde worden uitgelegd. In haar uitspraak van 28 juni 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1724, onder 6.3, heeft de Afdeling overwogen dat een ontwikkeling van niet meer dan 11 woningen op één woningbouwlocatie in beginsel niet een stedelijke ontwikkeling is als bedoeld in artikel 1.1.1, eerste lid, van het Bro. De raad heeft het standpunt van het college van GS gevolgd. De raad heeft aangenomen dat de vijf woningen geen stedelijke ontwikkeling vormen als bedoeld in de IOV.

De Afdeling is van oordeel dat de raad in dit standpunt kan worden gevolgd. De Afdeling is verder van oordeel dat de raad ook in zijn standpunt kan worden gevolgd dat de vijf woningen geen aanzet voor een stedelijke ontwikkeling vormen gezien de situering van de woningen ten opzichte van andere bebouwing in de verdere omgeving en in het plan. De woningen komen rondom een gezamenlijk erf te liggen, waardoor het niet mogelijk is de ontsluitingsweg te verlengen voor de bouw van meer woningen.

Het betoog slaagt niet.

Conclusie over de vraag of de vijf woningen voldoen aan de voorwaarden in artikel 3.80, eerste lid, van de IOV

15. De Afdeling komt tot de conclusie dat het plan niet voldoet aan de voorwaarde dat een goede landschappelijke inpassing is verzekerd. Het plan is op dit punt vastgesteld in strijd

met artikel 3.80, eerste lid, onder c, van de IOV. Het plan voldoet wel aan de andere voorwaarden in artikel 3.80, eerste lid, van de IOV.
Artikel 3.9 van de IOV

16. Milieuvereniging Oosterhout betoogt dat de vijf woningen in strijd zijn met artikel 3.9 van de IOV.

16.1. De Afdeling overweegt dat de raad toepassing heeft willen geven aan artikel 3.80 van de IOV. Artikel 3.80 van de IOV is opgenomen in afdeling 3.7 van de IOV. In die afdeling van de IOV is ook artikel 3.77 opgenomen. Artikel 3.77 van de IOV luidt: "Als toepassing wordt gegeven aan de bepalingen van deze paragraaf, is voldaan aan de verplichting bedoeld in artikel 3.9 Kwaliteitsverbetering landschap."

Hieruit volgt dat als het plan zou voldoen aan artikel 3.80 IOV, het plan niet hoeft te worden getoetst aan artikel 3.9 van de IOV. Zoals onder 15 is overwogen, voldoet het plan echter niet aan artikel 3.80 van de IOV, zodat het plan wel moet worden getoetst aan artikel 3.9 van de IOV.

16.2. Artikel 3.9 van de IOV luidde op het moment van vaststelling van het plan als volgt:

"Lid 1

Een bestemmingsplan dat een ruimtelijke ontwikkeling mogelijk maakt in Landelijk Gebied bepaalt dat die ruimtelijke ontwikkeling gepaard gaat met een fysieke verbetering van de landschappelijke kwaliteit van het gebied of de omgeving.

Lid 2

Het bestemmingsplan motiveert dat de verbetering past binnen de gewenste ontwikkeling van het gebied én op welke wijze de uitvoering is geborgd door dat:

a. dit financieel, juridisch en feitelijk is geborgd in het plan; of

b. de afspraken uit het regionaal overleg, bedoeld in afdeling 5.4 Regionaal samenwerken, worden nagekomen.

Lid 3

Een verbetering van de landschappelijke kwaliteit kan mede de volgende aspecten omvatten:

a. de op grond van deze verordening verplichte landschappelijke inpassing;

b. het toevoegen, versterken of herstellen van landschapselementen die een bijdrage leveren aan de versterking van de landschapsstructuur of de relatie stad-land;

c. het behoud of herstel van cultuurhistorisch waardevolle bebouwing of terreinen;

d. het wegnemen van verharding;

e. het slopen van bebouwing;

f. de realisering van het Natuur Netwerk Brabant en ecologische verbindingszones;

g. het aanleggen van extensieve recreatieve mogelijkheden.

16.3. De raad heeft ter motivering dat het plan aan artikel 3.9 van de IOV voldoet, in de plantoelichting verwezen naar de beoogde landschappelijke inpassing. Zoals de Afdeling onder 13.2 heeft overwogen, is een goede landschappelijke inpassing van de vijf woningen

echter niet verzekerd. Dat betekent dat het plan ook in strijd is met artikel 3.9 van de IOV. Het betoog slaagt.

Groenblauwe mantel

17. Milieuvereniging Oosterhout betoogt dat de vijf woningen komen te liggen in het gebied "Groenblauwe mantel" dat in de IOV is aangewezen. Woningbouw binnen dat gebied is volgens haar niet toegestaan op grond van de IOV.

17.1. De Afdeling stelt vast dat de vijf woningen niet komen te liggen in het gebied "Groenblauwe mantel". Alleen al daarom slaagt het betoog niet.

Gemeentelijk beleid

18. Milieuvereniging Oosterhout betoogt dat het plan in strijd is met de Omgevingsvisie Oosterhout van 23 november 2021 (hierna: de omgevingsvisie). Daarin staat dat boswachterij Dorst voor een deel onderdeel is van het Landschapspark De Open Linie. De Steenovensebaan is volgens Milieuvereniging Oosterhout een kleinschalige enclave in boswachterij Dorst. In Landschapspark De Open Linie zijn volgens de omgevingsvisie alleen ontwikkelingen afweegbaar die voorzien in een verbetering en versterking van de landschappelijke en natuurlijke kwaliteiten. Dat is niet het geval met de vijf woningen.

18.1. De Afdeling overweegt dat de raad bij de vaststelling van het plan geen rekening hoefde te houden met de omgevingsvisie, omdat de omgevingsvisie pas daarna is vastgesteld. Overigens ligt het plangebied niet in boswachterij Dorst en dus ook niet in het Landschapspark De Open Linie.

Het betoog slaagt niet.

Gevolgen voor het NNB

19. Milieuvereniging Oosterhout betoogt dat de gevolgen van de vijf woningen voor het NNB niet deugdelijk zijn onderzocht.

19.1. Volgens de raad zijn de gevolgen van het plan van het plan op het NNB deugdelijk onderzocht.

19.2. Het plangebied ligt niet in het NNB, maar het NNB heeft zogeheten externe werking op grond van de IOV. In artikel 3.16 van de IOV zoals dat luidde op het moment van vaststelling van het plan, was namelijk bepaald dat de negatieve gevolgen van een ontwikkeling in Stedelijk of Landelijk gebied voor het NNB waar mogelijk moeten worden beperkt. De overblijvende, negatieve effecten moeten worden gecompenseerd.

19.3. Het bureau Staro Natuur en Buitengebied heeft in opdracht van ORR onderzoek verricht naar onder meer de gevolgen van het plan voor het NNB. De resultaten daarvan zijn neergelegd in het rapport "Quickscan flora en fauna [locatie] en 28 te Dorst" van januari 2020 (hierna: de quickscan). De raad heeft de quickscan ten grondslag gelegd aan het plan. In de quickscan staat dat het plan positieve effecten heeft voor het NNB, omdat de varkenshouderij met de daarbij behorende vervuilende uitstoot wordt beëindigd als gevolg van het plan. Volgens de quickscan is het daarom uitgesloten dat het plan negatieve effecten zal hebben voor de kernkwaliteiten van het NNB. De Afdeling ziet in wat Milieuvereniging Oosterhout heeft aangevoerd, geen aanleiding om te twijfelen aan deze conclusie.

Het betoog slaagt niet.

Gevolgen voor beschermde diersoorten

20. Milieuvereniging Oosterhout betoogt dat de gevolgen van de vijf woningen voor beschermde diersoorten niet deugdelijk zijn onderzocht in de quickscan. Zij heeft er daarbij op gewezen dat er één veldonderzoek heeft plaatsgevonden in december 2019, dus op een moment dat de natuur in rust is. Ook heeft zij erop gewezen dat in de quickscan is aanbevolen om nader onderzoek te verrichten, omdat in de stallen mogelijk verblijfplaatsen van een aantal beschermde diersoorten, waaronder uilen, huismussen, vleermuizen en marterachtigen aanwezig zijn. Daarnaast heeft zij erop gewezen dat de quickscan ziet op de situatie van voor de sloop van de stallen.

20.1. Volgens de raad staat het soortenbeschermingsregime in de Wet natuurbescherming (hierna: Wnb) niet in de weg aan de uitvoerbaarheid van het plan.

20.2. De Afdeling overweegt dat het onderzoek in de quickscan naar de gevolgen van het plan voor beschermde diersoorten is verricht in het kader van de uitvoerbaarheid van het plan. 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 vrijstelling dan wel ontheffing kan worden verleend, komen in beginsel pas aan de orde in een procedure op grond van de Wnb. Maar de raad mag het plan niet vaststellen indien en voor zover hij op voorhand redelijkerwijs had moeten inzien dat het soortenbeschermingsregime in de Wnb aan de uitvoerbaarheid van het plan in de weg staat.

20.3. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de raad zich redelijkerwijs op het standpunt kunnen stellen dat de Wnb op voorhand niet aan de uitvoerbaarheid van het plan in de weg staat. Het onderzoek in de quickscan naar de gevolgen voor beschermde diersoorten bestond uit een bronnenonderzoek en één veldbezoek in december 2019. De Afdeling ziet in het door Milieuvereniging Oosterhout aangevoerde geen grond om aan te nemen dat de raad zich niet op de quickscan mocht baseren vanwege de gehanteerde onderzoeksmethode. Hierbij betrekt de Afdeling dat de gehanteerde onderzoeksmethode gangbaar is. Ter illustratie wijst de Afdeling daarbij op haar uitspraken van 2 maart 2022, ECLI:NL:RVS:2022:618 (overweging 7.2) en van 25 juli 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX2560 (overweging 2.3.2).

In de quickscan is de situatie in het plangebied voor de sloop van stallen onderzocht. Deze stallen waren op het moment van vaststelling van het plan al gesloopt. Milieuvereniging Oosterhout voert terecht aan dat de situatie na sloop van de stallen, dat wil zeggen de situatie op het moment van de planvaststelling, bepalend is voor de vraag welke gevolgen het plan heeft. De Afdeling ziet echter in wat Milieuvereniging Oosterhout heeft aangevoerd geen aanleiding voor het oordeel dat een nieuw onderzoek had moeten worden verricht naar de situatie in het plangebied zonder de stallen. Uit de quickscan volgt namelijk niet dat het plangebied kenmerken heeft die erop duiden dat de aanwezigheid van beschermde diersoorten in de situatie zonder de stallen mogelijk een belemmering vormt voor de uitvoerbaarheid van het plan. Milieuvereniging Oosterhout heeft naar voren gebracht dat beschermde diersoorten sinds de sloop van de stallen vaker zijn gesignaleerd in het plangebied, maar zij heeft deze stelling niet onderbouwd.

Het betoog slaagt niet.

Breedte van de bestemming "Verkeer"

21. Milieuvereniging Oosterhout betoogt dat de bestemming "Verkeer" voor de ontsluitingsweg voor de vijf woningen te breed is. De bomenrijen langs deze ontsluitingsweg staan daardoor ook binnen de bestemming "Verkeer". Volgens haar hadden deze bomenrijen

moeten worden opgenomen in de bestemming "Groen".
21.1. Volgens de raad is inderdaad aan een brede strook grond de bestemming "Verkeer" toegekend, maar binnen deze bestemming zijn ook andere voorzieningen dan een weg mogelijk, zoals groenvoorzieningen.

21.2. Met de raad is de Afdeling van oordeel dat het niet nodig was om aan de bomenrijen de bestemming "Groen" toe te kennen. Vaststaat dat deze bomen gelet op artikel 5.1 onder g van de planregels binnen de bestemming "Verkeer" zijn toegestaan.

Zoals onder 13.2 is overwogen, staat in het beplantings- en beheerplan en de plantoelichting dat de bomenrijen langs de ontsluitingsweg naar de vijf woningen behouden moeten blijven. Het plan maakt het echter mogelijk om deze bomenrijen te verwijderen, omdat binnen de bestemming "Verkeer" niet is verzekerd dat deze bomenrijen behouden blijven. Het plan is op dit punt dus in strijd met artikel 3:2 van de Awb niet met de vereiste zorgvuldigheid vastgesteld.

Het betoog slaagt.

Verbod op misbruik van bevoegdheid

22. Milieuvereniging Oosterhout betoogt dat de raad het plan heeft vastgesteld in strijd met het verbod op misbruik van bevoegdheid in artikel 3:3 van de Awb. Volgens haar heeft de raad het plan haar alleen maar heeft vastgesteld vanwege de financiële belangen van de gemeente en de provincie en zijn ruimtelijke overwegingen daaraan ondergeschikt gemaakt. Zij vermoedt dat de raad het plan alleen maar heeft vastgesteld in ruil voor de uitkoop door ORR van de varkenshouderij op het perceel Steenovensebaan 28.

Verder treedt ORR volgens Milieuverenging Oosterhout in dit geval op in strijd met haar doelstelling om ruimte-voor-ruimtekavels te ontwikkelen vanwege in het verleden op basis van de Regeling beëindiging veehouderijtakken behaalde milieu- en ruimtelijke kwaliteitswinst. De ruimte-voor-ruimtewoningen in het plan zijn niet gebaseerd op kwaliteitswinst die in het kader van deze regeling is behaald.

22.1. De raad ontkent dat het plan alleen maar is vastgesteld vanwege de financiële belangen van de gemeente en de provincie.

22.2. De Afdeling overweegt dat in deze procedure niet aan de orde is of ORR in overeenstemming met haar doelstelling handelt, maar of het plan rechtmatig is. In wat Milieuvereniging Oosterhout heeft aangevoerd, ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de raad zijn bevoegdheid tot het vaststellen van het bestemmingsplan heeft gebruik voor een ander doel dan waarvoor die bevoegdheid is verleend. Uit de plantoelichting, het verweerschrift en de toelichting van de raad op de zitting blijkt dat de raad het plan heeft vastgesteld met het oog op een goede ruimtelijke ordening.

Het betoog slaagt niet.

Bestuurlijke lus

23. De Afdeling ziet aanleiding om de raad op grond van artikel 8:51d van de Awb op te dragen binnen een termijn van zestien weken de gebreken die geconstateerd zijn onder 13.2 en 16.3, in onderlinge samenhang gezien, en 21.2 te herstellen.

Proceskosten

24. Zoals onder 6 is overwogen, is het beroep van [appellant] ongegrond. Het college hoeft

daarom geen proceskosten van [appellant] te vergoeden.
In de einduitspraak zal worden beslist over de proceskosten van Milieuvereniging Oosterhout en vergoeding van het door haar betaalde griffierecht.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. draagt de raad van de gemeente Oosterhout in het kader van het beroep van Milieuvereniging Oosterhout op om binnen zestien weken na verzending van deze uitspraak:

- met inachtneming van wat onder 13.2, 16.3 en 21.2 is overwogen de daar omschreven gebreken in het besluit van 28 september 2021 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Buitengebied 2013 (inclusief Lint Oosteind), herziening 28 ([locatie] en 28)" te herstellen;

- de Afdeling en Milieuvereniging de uitkomst mee te delen en het gewijzigde besluit op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken en mee te delen;

II. verklaart het beroep van [appellant sub 2A] en [appellant sub 2B] ongegrond.

Aldus vastgesteld door mr. B. Meijer, voorzitter, en mr. J. Gundelach en mr. J.J.W.P. van Gastel, leden, in tegenwoordigheid van mr. A.L. van Driel Kluit, griffier.

w.g. Meijer
voorzitter

w.g. Van Driel Kluit
griffier

703