

ECLI	ECLI:NL:RVS:2023:396
Datum uitspraak	1 februari 2023
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 26 november 2020 heeft de raad van de gemeente Breda het bestemmingsplan "Buitengebied Noord, herziening Brielsedreef-Kettingdreef" vastgesteld. Het plan voorziet in de mogelijkheid om twee woningen aan de Kettingdreef en één woning aan de Brielsedreef te realiseren. [appellant sub 1] en De Groene Koepel en andere betogen dat het besluit van 26 november 2020 in strijd is met artikel 3.80 van de Interim Omgevingsverordening Noord-Brabant (hierna: de IOV) zoals die op het moment van het besluit gold, omdat er niet wordt voldaan aan een aantal van de voorwaarden van deze bepaling. Daartoe voeren zij aan dat er geen sprake is van een aanzienlijke winst van de omgevingskwaliteit.

Volledige tekst

202101369/1/R2.

Datum uitspraak: 1 februari 2023

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

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

1. [appellant sub 1], wonend te Prinsenbeek, gemeente Breda,
2. Milieuvereniging De Groene Koepel, gevestigd te Breda, en [appellant sub 2], wonend te Prinsenbeek, gemeente Breda (hierna samen: De Groene Koepel en andere,

appellanten,

en

de raad van de gemeente Breda,

verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 26 november 2020 heeft de raad het bestemmingsplan "Buitengebied Noord, herziening Brielsedreef-Kettingdreef" vastgesteld.

Tegen dit besluit hebben [appellant sub 1] en De Groene Koepel en andere beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

[appellant sub 1] en Ruimte voor Ruimte II C.V. hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak op de zitting behandeld van 20 oktober 2022, waar [appellant sub 1], vertegenwoordigd door mr. R. Hörchner, advocaat te Breda, De Groene Koepel en andere, vertegenwoordigd door [gemachtigde], bijgestaan door mr. J.E. Dijk, advocaat te Haarlem, de raad, vertegenwoordigd door mr. N.E. Snel en P.E.T.M. Hurks, en het college van gedeputeerde staten van Noord-Brabant, vertegenwoordigd door A.J. Vos en mr. ing. F.G. Veurink, zijn verschenen. Verder is op de zitting Ruimte voor Ruimte II, vertegenwoordigd door ing. M.W.M. van der Heijden en dr. J.A.M. de Nijs, bijgestaan door mr. E. Beele, advocaat te Tilburg, als partij gehoord.

Overwegingen

Inleiding

1. Het plan voorziet in de mogelijkheid om twee woningen aan de Kettingdreef en één woning aan de Brielsedreef te realiseren.

Toetsingskader

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.

Strijd met de Interim Omgevingsverordening Noord-Brabant

3. [appellant sub 1] en De Groene Koepel en andere betogen dat het besluit van 26 november 2020 in strijd is met artikel 3.80 van de Interim Omgevingsverordening Noord-Brabant (hierna: de IOV) zoals die op het moment van het besluit gold, omdat er niet wordt voldaan aan een aantal van de voorwaarden van deze bepaling. Daartoe voeren zij aan dat er geen sprake is van een aanzienlijke winst van de omgevingskwaliteit. Die winst is volgens hen in ieder geval niet aangetoond met het "Ruimte-voor-Ruimte-certificaat". Zij verwijzen daarbij naar de uitspraak van de Afdeling van 20 juli 2016, [ECLI:NL:RVS:2016:2042](#). Daarnaast is er aan de Brielsedreef en de Kettingdreef geen sprake van een bebouwingslint, omdat het gaat om losse woningen in het buitengebied waartussen een grote afstand aanwezig is. Dit betekent dat de ruimte-voor-ruimte kavels niet in een bebouwingsconcentratie liggen, waardoor niet wordt voldaan aan artikel 3.80, eerste lid, onder b, van de IOV.

Tot slot voert [appellant sub 1] aan dat er geen sprake is van een goede landschappelijke inpassing. Volgens hem zijn de in het beeldkwaliteitsplan beschreven struweelhagen van 5 m breed en de haag van 10 m breed vanwege de omvang van de kavels onvoldoende als landschappelijke inpassing. Daarnaast toont het beeldkwaliteitsplan de beoogde woningen

als boerderijwoningen, maar is in de planregels niet gewaarborgd dat de beoogde woningen daadwerkelijk in deze vorm zullen worden gerealiseerd. Dit geldt volgens [appellant sub 1] te meer, omdat de planregels niet voorzien in regels over verharding of verlichting van de percelen.

3.1. Artikel 1.1 van de IOV luidde op het moment van het besluit van 26 november 2020:

"[...];

bebouwingsconcentratie

kernrandzone, bebouwingslint of bebouwingscluster;

bebouwingslint

min of meer aaneengesloten lijnvormige reeks van bebouwing langs een weg buiten Stedelijk gebied;

[...]."

Artikel 3.80 luidde:

"Lid 1

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-ruimte-kavel op een planologisch aanvaardbare locatie in een bebouwingsconcentratie ligt;
- c. een goede landschappelijke inpassing van de te bouwen woning is verzekerd;

[...].

Lid 2

Er is sprake van een aanzienlijke winst van de omgevingskwaliteit als per ruimte-voor-ruimte-kavel 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.

Lid 3

In afwijking van het tweede lid kan een bestemmingsplan voorzien in een ruimte-voor-ruimte-kavel als deze wordt ontwikkeld door of vanwege de Ontwikkelingsmaatschappij ruimte voor ruimte gelet op de in het verleden behaalde aanzienlijke winst van omgevingskwaliteit door toepassing van de Regeling beëindiging veehouderijtakken.

[...]."

Artikel 3.3 van de planregels luidt:

"Voor het gebruik van de gronden en gebouwen is het bepaalde in artikel 7 lid 7.3 van toepassing. Ter plaatse van de aanduiding 'specifieke vorm van natuur - landschapselement' dient een op basis van een toegestane ruimtelijke ontwikkeling vereiste kwaliteitsverbetering van het landschap te worden aangelegd en in stand gehouden overeenkomstig het als bijlage 1 bij de regels toegevoegde inrichtingsplan en met dien verstande dat de vereiste kwaliteitsverbetering van het landschap wordt uitgevoerd binnen twee jaar nadat het bestemmings- of wijzigingsplan voor de betreffende locaties onherroepelijk in werking is getreden."

3.2. De raad heeft zich in het verweerschrift op het standpunt gesteld dat er op grond van artikel 3.80, derde lid, van de IOV mag worden uitgegaan van de aanzienlijke winst van de omgevingskwaliteit, omdat de ruimte-voor-ruimte-kavels worden ontwikkeld door Ruimte voor Ruimte II. Het certificaat dat behoort bij de bouwtitel voor een ruimte-voor-ruimte-kavel, levert het bewijs dat de aanzienlijke milieu- en ruimtelijke kwaliteitswinst al in het verleden is behaald door deelname aan de Regeling beëindiging veehouderijtakken.

Verder heeft de raad zich op het standpunt gesteld dat zowel langs de Brielsedreef als de Kettingdreef bebouwing aanwezig is in de vorm van reguliere woningen en agrarische bedrijven met bedrijfswoningen. Uit de luchtfoto's blijkt dat sprake is van een min of meer aaneengesloten lijnvormige reeks van bebouwing langs een weg in Landelijk gebied. Er is volgens de raad daarom sprake van een bebouwingslint als is bedoeld in artikel 1.1 van de IOV en dus ook van een bebouwingconcentratie als is bedoeld in dat artikel.

3.3. De Afdeling overweegt dat in artikel 3.80, eerste lid, onder a, van de IOV is bepaald dat een bestemmingsplan dat van toepassing is op Landelijk gebied kan voorzien in één of meerdere ruimte-voor-ruimte-kavels als er onder meer sprake is van een aanzienlijke winst van omgevingskwaliteit. In het tweede lid van artikel 3.80 van de IOV is uiteengezet wanneer sprake is van een aanzienlijke winst van de omgevingskwaliteit. Het derde lid van artikel 3.80

van de IOV moet naar het oordeel van de Afdeling zo worden begrepen dat, in het geval een bestemmingsplan dat voorziet in één of meerdere ruimte-voor-ruimtekavels wordt ontwikkeld door of vanwege de Ontwikkelingsmaatschappij ruimte voor ruimte, het vereiste van een aanzienlijke winst van omgevingskwaliteit als bedoeld in artikel 3.80, eerste lid, onder a, van de IOV kan worden ingevuld met de winst die in het verleden is behaald door de toepassing van de Regeling beëindiging veehouderijtakken (hierna: de Rbv). Oftewel, als aan het bepaalde van artikel 3.80, derde lid, van de IOV is voldaan, dan is ook aan het bepaalde in artikel 3.80, eerste lid, onder a, van de IOV voldaan en staat daarmee vast dat sprake is van een aanzienlijke winst van de omgevingskwaliteit.

3.4. In de IOV is het begrip "in het verleden behaalde aanzienlijke winst van omgevingskwaliteit" als bedoeld in artikel 3.80, derde lid, van de IOV, niet gedefinieerd. Bij de vraag of hiervan sprake is, komt beoordelingsruimte toe aan de raad. Door het college van gedeputeerde staten van Noord-Brabant is op de zitting toegelicht, dat het hierbij gaat om de winst die in het verleden is verkregen door met toepassing van de rijkssubsidieregeling Rbv veehouderijen te beëindigen en de bij die veehouderijen behorende bedrijfsgebouwen te slopen. De raad heeft de door het college uiteengezette benadering gevolgd. Volgens het college van gedeputeerde staten van Noord-Brabant moet artikel 3.80, derde lid, van de IOV zo worden uitgelegd dat 1.000 m² aan gesloopte bedrijfsgebouwen van een beëindigde veehouderij één bouwtitel voor één woning op één ruimte-voor-ruimtekavel oplevert. De raad is het college hierin gevolgd. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de raad artikel 3.80, derde lid, van de IOV zo mogen uitleggen.

3.5. [appellant sub 1] en De Groene Koepel en andere betogen verder dat niet voldoende gewaarborgd is dat daadwerkelijk 1.000 m² aan bedrijfsgebouwen van een beëindigde veehouderij is gesloopt voor één bouwtitel voor een woning op een ruimte-voor-ruimtekavel.

3.6. Ter onderbouwing van het standpunt van de raad en het college van gedeputeerde staten dat 1.000 m² aan bedrijfsgebouwen van een beëindigde veehouderij is gesloopt voor één bouwtitel voor een woning op een ruimte-voor-ruimtekavel, wordt verwezen naar de door [appellant sub 1] ingebrachte drie tabellen. Deze zijn afkomstig van het college van gedeputeerde staten van de provincie Noord-Brabant. Op de zitting is door het college van gedeputeerde staten toegelicht dat de gegevens van deze tabellen afkomstig zijn van de organisatie die de Rbv uitvoerde. Deze organisatie controleerde de subsidieverlening, de daadwerkelijke beëindiging van mest- en andere milieurechten en de feitelijke sloop. Zoals de Afdeling al in de voormelde uitspraak van 20 juli 2016 heeft overwogen, mocht het college van die gegevens uitgaan en is niet gebleken dat die onbetrouwbaar waren. In wat appellanten in deze procedure hebben aangevoerd, ziet de Afdeling geen reden hierover nu anders te oordelen.

3.7. De eerste tabel betreft een overzicht met het aantal m² dat in het kader van de eerste tranche van de Rbv is gesloopt, waar de sloop heeft plaatsgevonden en waar de met de sloop verdiende bouwtitels zijn ingezet. Uit deze tabel kan worden afgeleid dat alle bouwtitels die in het kader van de eerste tranche van de Rbv zijn verdiend, volledig waren benut op 31 december 2016.

De tweede tabel betreft een overzicht met het aantal m² dat in het kader van de tweede tranche van de Rbv is gesloopt, waar de sloop heeft plaatsgevonden en waar de met de sloop verdiende bouwtitels zijn ingezet. Uit deze tabel kan worden afgeleid dat er op 31 december 2016 nog 216.219 m² aan gesloopte bedrijfsgebouwen resteerde. Dat staat gelijk aan 216 bouwtitels.

De derde tabel betreft een overzicht van de uitgifte van bouwtitels vanaf 1 januari 2017. Dit overzicht is bijgehouden door Ruimte voor Ruimte II en bevat minder gegevens dan de andere tabellen. De nummering van dit overzicht begint met het nummer 20170001. Zoals hiervoor is aangegeven, waren er op 1 januari 2017 nog 216 bouwtitels van 1.000 m² over, die zijn verkregen in het kader van de tweede tranche van de Rbv. Omdat aansluitend is doorgenummerd, kunnen de bouwtitels met nummers 20170001 tot en met 20170216 worden gerelateerd aan deze 216 bouwtitels. Op deze wijze is ook de informatie in de derde tabel voldoende om de bouwtitels met deze nummers terug te kunnen voeren op de toepassing van de Rbv. Voor deze bouwtitels is dus voldoende gewaarborgd dat 1.000 m² aan bedrijfsgebouwen van een beëindigde veehouderij is gesloopt voor één bouwtitel. Dat betekent dat voor certificaten die zijn gebaseerd op bouwtitels tot en met nummer 20170216, is voldaan aan de eisen die artikel 3.80, derde lid, van de IOV daaraan stelt.

3.8. De Afdeling stelt vast dat voor het voorliggende plan op 12 februari 2019 een certificaat is verleend met drie bouwtitels met de nummers 20170101, 20170102 en 20170103. Deze nummers zijn terug te vinden in het overzicht dat vanaf 1 januari 2017 is bijgehouden door Ruimte voor Ruimte II. In dat overzicht staat achter de hiervoor genoemde nummers vermeld dat zij op 12 februari 2019 zijn uitgegeven voor de locatie "Brielsedreef/Kettingdreef" in de gemeente Breda. Omdat de bouwtitels behoren tot de nummers 20170001 tot en met 20170216, is daaruit af te leiden dat zij behoren tot de bouwtitels die met toepassing van de Rbv zijn verkregen. Dit betekent dat de aanzienlijke winst van omgevingskwaliteit in dit geval voortvloeit uit de winst die in het verleden is behaald met de toepassing van de Rbv in de vorm van sloop van bij een beëindigde veehouderij behorende bedrijfsgebouwen. De raad heeft zich dan ook op het standpunt mogen stellen dat sprake is van een aanzienlijke winst van omgevingskwaliteit als bedoeld in artikel 3.80, eerste lid, onder a, van de IOV in samenhang gelezen met het derde lid van dat artikel.

Het betoog slaagt in zoverre niet.

3.9. Over het betoog dat het plan in strijd is met artikel 3.80, eerste lid, onder b, van de IOV, omdat er geen sprake is van een bebouwingslint, overweegt de Afdeling het volgende. Bij het beoordelen of sprake is van een bebouwingslint komt beoordelingsruimte toe aan de raad. Zoals door de raad is toegelicht, bevindt er zich aan zowel de Brielsedreef als de Kettingdreef bebouwing in de vorm van reguliere woningen en bedrijven met bedrijfswoningen. Uit de door de raad overgelegde luchtfoto's is verder af te leiden dat de bebouwing de loop van de twee wegen ononderbroken volgt. Gelet op deze omstandigheden heeft de raad zich naar het oordeel van de Afdeling op het standpunt mogen stellen dat sprake is van een bebouwingslint als bedoeld in artikel 1.1 van de IOV, en daarmee ook sprake is van bebouwingsconcentratie als bedoeld in dat artikel.

Het betoog slaagt in zoverre niet.

3.10. Over het betoog van [appellant sub 1] dat sprake is van strijd met artikel 3.80, eerste lid, onder c, van de IOV, omdat een goede landschappelijke inpassing van de te bouwen woningen niet is verzekerd, overweegt de Afdeling het volgende.

Anders dan de raad heeft gesteld, is in de planregels geen voorwaardelijke verplichting opgenomen die gekoppeld is aan het inrichtingsplan dat is opgenomen als bijlage 1 van de planregels. Daarbij neemt de Afdeling in aanmerking dat de in artikel 3.3 van de planregels neergelegde voorwaardelijke verplichting alleen betrekking heeft op gronden met de aanduiding "specifieke vorm van natuur - landschapselement" en dat deze aanduiding aan géén van de gronden binnen het plangebied is toegekend. Bovendien is artikel 3.3 van de

planregels een gebruiksregel die alleen van toepassing is op de bestemming "Natuur". Omdat dit artikel niet van toepassing is op een woning die op gronden met de bestemming "Wonen" wordt gebouwd, kan de landschappelijke inpassing van die woning ook daarom niet met dit artikel worden gewaarborgd.

Het betoog van [appellant sub 1] slaagt.

Strijd met gemeentelijk beleid

4. [appellant sub 1] en De Groene Koepel en andere betogen dat het plan in strijd is met de Structuurvisie Breda 2030 (hierna: de Structuurvisie). Volgens hen is het plangebied daarin niet aangewezen als een gebied waar de bouw van woningen op basis van de ruimte-voor-ruimte regeling mogelijk kan worden gemaakt.

[appellant sub 1] en De Groene Koepel en andere betogen daarnaast dat het plangebied niet in afwijking van de Structuurvisie kan worden aangemerkt als een locatie die geschikt is voor de vestiging van ruimte-voor-ruimte kavels. Daartoe voeren zij aan dat niet wordt voldaan aan de eisen van het beleidskader "Buitenwonen aan de linten" van de op 29 september 2008 vastgestelde "Beleidsnota Groen en Rood" (hierna: de Beleidsnota). Volgens [appellant sub 1] zijn de locaties niet gelegen in een bebouwingsconcentratie binnen de stedelijke invloedssfeer met gemengde functies. Ook was de locatie op het moment van de vaststelling van de Beleidsnota nog aangewezen als glastuinbouwvestigingsgebied. Verder voeren De Groene Koepel en andere aan dat er grote landschappelijke waarden aanwezig zijn, omdat het plangebied in de nabijheid van het Natuur Netwerk Brabant (hierna: het NNB) is gelegen. Aangezien deze landschappelijke waarden in het verleden reden vormden om geen medewerking te verlenen aan een wijziging van het bestemmingsplan voor de realisatie van glastuinbouw, kan nu ook niet aan deze waarden voorbij worden gegaan voor de beoogde ruimte-voor-ruimte kavels. [appellant sub 1] en De Groene Koepel en andere voeren tot slot aan dat de locatie ook niet geschikt is, omdat het gaat om een open gebied waarvan de zichtrelaties verstoord zullen worden als gevolg van het voorliggende plan.

4.1. Door de raad is in het verweerschrift toegelicht dat het beleidskader "Buitenwonen aan de linten" van de Beleidsnota als bijlage is opgenomen in de Structuurvisie.

In paragraaf 2.3.2 van de plantoelichting is toegelicht dat de mogelijkheden voor burgerwoningen in het buitengebied in Breda zijn vervat in het beleidskader "Buitenwonen aan de linten". Op de "Rode Kaart" is aangegeven in welke delen van Breda het realiseren van burgerwoningen in het buitengebied tot de mogelijkheden behoort. Het plangebied is niet opgenomen in de huidige gebiedsvisie Prinsenbeek in het hiervoor genoemde beleidskader. Volgens de plantoelichting was de locatie op het moment van het opstellen van de gebiedsvisie aangewezen als glastuinbouwvestigingsgebied. Echter, vanwege de weerstand vanuit omwonenden tegen de plannen om daar twee glastuinbouwbedrijven te vestigen, is besloten om de locatie niet langer aan te merken als een glastuinbouwvestigingsgebied. Met het vervallen van die aanwijzing kwalificeert het plangebied, ondanks dat de locatie niet is opgenomen op de "Rode Kaart", zich in afwijking van het beleidskader "Buitenwonen aan de linten" als een locatie waar het realiseren van burgerwoningen in het buitengebied tot de mogelijkheden behoort, omdat de locatie voldoet aan de voorwaarden die het beleidskader stelt voor aanwijzing als een dergelijke locatie.

Zo is volgens de plantoelichting sprake van een bebouwingsconcentratie, omdat zowel de Brielsedreef als Kettingdreef zich kenmerken als bebouwingslint. Daarnaast was op historische kaarten uit 1870 al te zien dat er sprake was van een min of meer aaneengesloten lijnvormige reeks van bebouwing langs een weg buiten bestaand stedelijk gebied. Bovendien

is deze bebouwingsconcentratie ook gelegen binnen een stedelijke invloedssfeer met gemengde functies, omdat er zich op korte afstand diverse functies bevinden zoals een golfvereniging, kwekerijen, bedrijvigheid en een zwemplas. Echt agrarische bedrijvigheid bevindt zich op een grotere afstand, waardoor geconcludeerd kan worden dat ter plaatse van het plangebied sprake is van een stedelijke invloedssfeer, zo stelt de plantoelichting. Verder is over de waarden van het NNB geschreven dat het plangebied geen onderdeel uitmaakt van het NNB. De effecten van het plan hebben, gelet op de afstand tot het NNB, ook geen externe werking op het NNB. Ook is geen sprake van een landschappelijk kwetsbaar gebied. Daaronder worden gave of open gebieden, die te gevoelig zijn voor verdichting, verstaan. Door de variëteit aan bestaande functies in het gebied, is van een dergelijk gebied geen sprake. Bovendien is er voor de locatie een landschappelijke analyse uitgevoerd waaruit blijkt welke zichtlijnen moeten en zullen worden behouden, zo staat in de plantoelichting.

4.2. De Afdeling is van oordeel dat de raad, gelet op de toelichting die is gegeven in paragraaf 2.3.2 van de plantoelichting, redelijkerwijs van het beleidskader "Buitenwonen aan de linten", dat als bijlage is opgenomen in de Structuurvisie, heeft kunnen afwijken. De raad heeft het plangebied als een geschikte locatie voor de vestiging van ruimte-voor-ruimte kavels mogen aanmerken.

Het betoog slaagt niet.

Alternatieven

5. [appellant sub 1] en De Groene Koepel en andere betogen dat de raad het plan niet heeft mogen vaststellen, omdat er in Prinsenbeek al zestien andere ruimte-voor-ruimte kavels beschikbaar zijn. Daarvan is er maar één gerealiseerd. Het lag daarom op de weg van de raad om het voorliggende plan pas vast te stellen op het moment dat er woningen zijn ontwikkeld op de al beschikbare locaties.

5.1. De Afdeling overweegt dat de raad bij de keuze van een bestemming een afweging dient te maken van alle belangen die betrokken zijn bij de vaststelling van het plan. Daarbij heeft de raad beleidsruimte. De voor- en nadelen van alternatieven dienen in die afweging te worden meegenomen. Door de raad is, zoals hiervoor is weergegeven onder 4.1, toegelicht waarom het plangebied een geschikte locatie is voor het realiseren van ruimte-voor-ruimte kavels. Weliswaar zouden de ruimte-voor-ruimte kavels ook op een andere locatie kunnen worden gerealiseerd, bijvoorbeeld een van de locaties die op de "Rode Kaart" van het beleidskader "Buitenwonen aan de linten" zijn aangewezen als geschikte locaties voor het vestigen van ruimte voor ruimte kavels, maar dat betekent niet de raad niet van de locaties van het plangebied heeft mogen uitgaan, aangezien het verzoek van Ruimte voor Ruimte II ziet op deze locaties en zij de percelen in eigendom heeft.

[appellant sub 1] en De Groene Koepel en andere hebben niet aannemelijk gemaakt dat de locaties waar zij op wijzen zodanige voordelen hebben dat de raad niet aan deze alternatieven voorbij heeft kunnen gaan.

Het betoog slaagt niet.

Soortenbescherming

6. De Groene Koepel en andere betogen dat er onvoldoende onderzoek is gedaan naar de beschermde soorten, waaronder de steenuil en de kerkuil. Daartoe voeren zij aan dat het onderzoeksrapport van Sweco van 23 mei 2018, dat als bijlage 7 aan de plantoelichting is gevoegd, te beperkt is om te bepalen welke gevolgen het plan heeft voor de beschermde soorten. Volgens De Groene Koepel en andere is het gebied een typische biotoop voor de

steenuil en kerkuil en zijn deze soorten sterk gebonden aan kleinschalig agrarisch cultuurlandschap. Het plangebied is daarom in de huidige situatie aantrekkelijk als foerageergebied. Omdat het biotoop wordt aangetast, wordt ook het voortbestaan van deze soorten ter plekke aangetast. Bovendien gaat het onderzoeksrapport van Sweco ten onrechte uit van een maïsakker, terwijl het in ieder geval ter plaatse van de Brielsedreef gaat om een weiland. De betekenis van het plangebied als foerageergebied voor de kerkuil en steenuil is ten onrechte niet onderkend, zo stellen De Groene Koepel en andere.

6.1. De vragen of voor de uitvoering van het bestemmingsplan een vrijstelling dan wel een ontheffing op grond van het soortenbeschermingsregime in de Wet natuurbescherming (hierna: 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. 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.

6.2. De Afdeling stelt vast dat uit het onderzoeksrapport van Sweco van 23 mei 2018 blijkt dat uit bestaande gegevens blijkt dat vogels met jaarrond beschermde rust- en nestplaatsen zijn waargenomen, waaronder de steenuil en kerkuil. Tijdens het oriënterend veldonderzoek zijn binnen de invloedssfeer van het plangebied geen jaarrond beschermde rust- en nestplaatsen van vogels aangetroffen. De steenuil en kerkuil zijn volgens het onderzoeksrapport sterk gebonden aan kleinschalig agrarisch cultuurlandschap. In de directe omgeving bevindt zich hierdoor geschikt leefgebied voor beide soorten. De bestaande inrichting is aantrekkelijk voor potentiële prooien, waardoor het aannemelijk is dat de steenuil en kerkuil foerageren in de omgeving van het plangebied. Een essentiële functie van het plangebied als leef- en/of foerageergebied is echter op voorhand uitgesloten, omdat het plangebied op het moment van het onderzoek was ingericht als akker zonder kleinschalige inrichting en er een gebrek aan gebouwen bestond binnen het plangebied, zo volgt uit het onderzoeksrapport.

Verder heeft de ecologisch deskundige van de raad op de zitting toegelicht dat de omstandigheid dat er ter plaatse van de Brielsedreef sinds 2020 sprake is van een weiland in plaats van een akker, niet leidt tot een andere conclusie. Volgens de deskundige is het plangebied daarmee nog steeds geen kleinschalig agrarisch cultuurlandschap met kleine structuren. Bovendien zijn er meerdere territoria van steenuilen die elkaar overlappen. Dat betekent volgens de deskundige dat er voldoende voedsel is in de omgeving voor de uilen om op een korte afstand van elkaar te blijven bestaan. Omdat er voldoende vergelijkbaar of kwalitatief beter foerageergebied aanwezig is in de directe omgeving van het plangebied, kan volgens de deskundige het plangebied niet worden aangemerkt als een essentieel foerageergebied voor de steenuil en kerkuil.

6.3. In wat De Groene Koepel en andere naar voren hebben gebracht, ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat er onvoldoende onderzoek is gedaan naar de steenuil en kerkuil. Daarbij neemt de Afdeling in aanmerking dat uit het onderzoeksrapport van Sweco van 23 mei 2018 blijkt dat het plangebied niet als essentieel foerageergebied van deze soorten kan worden aangemerkt. Binnen het plangebied zijn ook geen nesten van jaarrond beschermde vogels aangetroffen. Gelet op deze bevindingen en de toelichting van de ecologisch deskundige op de zitting is de Afdeling van oordeel dat de raad zich op het standpunt heeft mogen stellen dat het soortenbeschermingsregime uit de Wnb niet op voorhand aan de uitvoerbaarheid van het plan in de weg staat.

Het betoog slaagt niet.

Stikstof

7. De Groene Koepel en andere betogen dat de berekening met betrekking tot de uitstoot van stikstof ten onrechte is uitgevoerd met de Standaard Rekenmethode 2 (hierna: SRM2). Daartoe voeren zij aan dat de Afdeling in de uitspraak van 20 januari 2021, [ECLI:NL:RVS:2021:105](#), heeft overwogen dat in deze rekenmethode ten onrechte een maximale rekenafstand van 5 km voor verkeer wordt gehanteerd, zonder dat daarvoor een deugdelijke motivering is gegeven. Volgens De Groene Koepel en andere is het aannemelijk dat hetzelfde gebrek zich in deze zaak voordoet.

7.1. Door Ruimte voor Ruimte II is een notitie van Sweco van 2 juni 2021 overgelegd. De raad heeft op de zitting toegelicht dat hij zich achter deze notitie kan scharen. Sweco heeft in deze notitie de stikstofdepositie van het verkeer berekend met SRM2, waarbij met behulp van de handreiking "Handreiking - Bepalen depositie-effect wegverkeer binnen 5 km" van BIJ12 van 6 mei 2021, is gekozen voor eigen rekenpunten op 3 of 4 km van de bron. Uit deze notitie blijkt dat er in de gebruiksfase op een afstand van 3 km van de bronnen geen stikstofdepositie wordt berekend van meer dan 0,00 mol/ha/jaar. Voor de aanlegfase geldt dat er op een afstand van 4 km geen stikstofdepositie berekend wordt van meer dan 0,00 mol/ha/jaar. Dit betekent volgens de notitie dat er zowel in de aanlegfase als in de gebruiksfase geen toename van stikstofdepositie is op meer dan 5 km van de relevante bronnen en in de omliggende Natura 2000-gebieden. Gelet op de notitie van Sweco van 2 juni 2021 ziet de Afdeling in wat De Groene Koepel en andere over de rekenafstand van SRM2 stellen geen grond voor het oordeel dat er in dit geval sprake is van een gebrek.

Het betoog slaagt niet.

Het verbod op détournement de pouvoir

8. [appellant sub 1] betoogt dat de raad misbruik heeft gemaakt van zijn bevoegdheid tot het vaststellen van het bestemmingsplan. Hij voert aan dat het bestemmingsplan is vastgesteld om aan een vordering tot schadevergoeding van de Tuinbouw Ontwikkelingsmaatschappij te ontkomen.

8.1. De Afdeling is van oordeel dat uit wat [appellant sub 1] heeft aangevoerd, niet blijkt dat de raad zijn bevoegdheid tot het vaststellen van het bestemmingsplan heeft gebruikt voor een ander doel dan waarvoor die bevoegdheid is verleend. Daarbij neemt de Afdeling in aanmerking dat uit de plantoelichting, het verweerschrift en de toelichting van de raad op de zitting blijkt dat de raad het plan heeft vastgesteld ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening. Dat de raad zijn bevoegdheid heeft misbruikt om aan een vordering van de Tuinbouw Ontwikkelingsmaatschappij te ontkomen, is niet aannemelijk gemaakt door [appellant sub 1].

Het betoog slaagt niet.

Conclusie

9. Het beroep van De Groene Koepel en andere is ongegrond. Voor hen is deze uitspraak een einduitspraak, zodat hiermee hun procedure bij de Afdeling ten einde komt.

10. Aan De Groene Koepel en andere hoeft de raad geen proceskosten te vergoeden.

Bestuurlijke lus

11. Zoals in overweging 3.10 is overwogen, slaagt het betoog van [appellant sub 1].

Met het oog op een spoedige beslechting van het geschil zal de Afdeling op grond van artikel 8:51d van de Awb de raad opdragen om binnen 20 weken na verzending van deze tussenuitspraak het in overweging 3.10 geconstateerde gebrek te herstellen.

De raad kan het gebrek herstellen door met inachtneming van wat is overwogen onder 3.10, alsnog de aanleg en instandhouding van een goede landschappelijke inpassing van de te bouwen woningen te verzekeren, bijvoorbeeld in de vorm van een voorwaardelijke verplichting met een verwijzing naar het inrichtingsplan van bijlage 1 van de planregels.

De raad moet de Afdeling en [appellant sub 1] schriftelijk mee delen hoe de gebreken zijn hersteld en een gewijzigd of nieuw besluit op de wettelijk voorgeschreven wijze bekendmaken en meedelen. Het door de raad te nemen gewijzigde of nieuwe besluit hoeft niet overeenkomstig afdeling 3.4 van de Awb te worden voorbereid.

12. In de einduitspraak wordt beslist over de vergoeding van de proceskosten en het griffierecht van [appellant sub 1].

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het beroep van Milieuvereniging De Groene Koepel en [appellant sub 2] tegen het besluit van de raad van de gemeente Breda van 26 november 2020 ongegrond;

II. draagt de raad van de gemeente Breda op om:

- binnen 20 weken na verzending van deze uitspraak het gebrek in het besluit van 26 november 2020 te herstellen met inachtneming van deze uitspraak, en

- de Afdeling en [appellant sub 1] de uitkomst mee te delen en een gewijzigd of nieuw besluit op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken en mee te delen.

Aldus vastgesteld door mr. B. Meijer, voorzitter, en mr. J. Gundelach en mr. J.J.W.P. van Gastel, leden, in tegenwoordigheid van mr. E.W.L. van der Heijden, griffier.

w.g. Meijer
voorzitter

w.g. Van der Heijden
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 1 februari 2023

884