

ECLI

ECLI:NL:RVS:2025:1568

Datum uitspraak

9 april 2025

Inhoudsindicatie

Bij besluit van 1 december 2022 heeft de raad van de gemeente Breda het bestemmingsplan "Buitengebied Zuid 2013, Mastdreef naast nr. 20" gewijzigd vastgesteld. Het plan maakt het mogelijk om twee woningen te bouwen ten zuiden van de Mastdreef 20 in Breda. De planlocatie ligt in het buitengebied. De raad heeft toepassing gegeven aan de Ruimte-voor-ruimteregeling uit de Interim omgevingsverordening Noord-Brabant. Voor de eerste woning is een certificaat aangekocht van de Ontwikkelingsmaatschappij Ruimte voor ruimte II CV. Het titelnummer van dat certificaat is 20170458. Voor de tweede woning is een toetsingsformulier gebruikt. Daaruit zou blijken dat in ruil voor deze woning 1.000 m² aan bedrijfsgebouwen van een veehouderij aan de [locatie] in Achtmaal is gesloopt en 3.500 kg fosfaatrechten zijn ingeleverd. [partij] is de initiatiefnemer van het plan en de eigenaar van de gronden. Hij exploiteert een tuinbouwbedrijf en wil op twee van zijn landbouwpercelen woningen bouwen. Zijn dochter zal in de toekomst in één van de twee woningen gaan wonen. De vereniging en de praktijk, die is gevestigd naast het plangebied, vrezen dat het plan leidt tot onnodige verdichting van het buitengebied.

Volledige tekst

202300299/1/R2.

Datum uitspraak: 9 april 2025

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Tussenuitspraak met toepassing van artikel 8:51d van de Algemene wet bestuursrecht

(hierna: de Awb) in het geding tussen:
Milieuvereniging de Groene Koepel en [appellant B], handelend onder de naam Praktijk in de Natuur (hierna samen: de vereniging en de praktijk), gevestigd dan wel wonend in Breda,
appellanten,

en

de raad van de gemeente Breda,

verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 1 december 2022 heeft de raad het bestemmingsplan "Buitengebied Zuid 2013, Mastdreef naast nr. 20" gewijzigd vastgesteld.

Tegen dit besluit hebben de vereniging en de praktijk beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

[partij A] en [partij B] (hierna samen en in enkelvoud: [partij]) hebben een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

[partij] heeft een nader stuk ingediend.

De vereniging en de praktijk hebben een nader stuk ingediend.

De Afdeling heeft de zaak op zitting behandeld op 7 november 2024, waar de vereniging en de praktijk, vertegenwoordigd door mr. R. Hörchner, advocaat in Breda, [gemachtigde] en [appellant B], en de raad, vertegenwoordigd door mr. N.E. Snel en T.P.J.C. Onckels, zijn verschenen. Verder is op zitting [partij], bijgestaan door mr. A.A.J. Poppelaars en mr. L. Pronk, advocaat in Helmond, als partij gehoord.

Overwegingen

Overgangsrecht inwerkingtreding Omgevingswet

1. Op 1 januari 2024 zijn de Omgevingswet en de Invoeringswet Omgevingswet in werking getreden. Op grond van artikel 4.6, derde lid, van de Invoeringswet Omgevingswet blijft op een beroep tegen een besluit tot vaststelling van een bestemmingsplan waarvan het ontwerp vóór het tijdstip van inwerkingtreding van de Omgevingswet ter inzage is gelegd het recht zoals dat gold onmiddellijk vóór dat tijdstip van toepassing tot het bestemmingsplan onherroepelijk is.

Het ontwerpplan is op 19 mei 2022 ter inzage gelegd. Dat betekent dat op deze beroepsprocedure het recht, waaronder de Wet ruimtelijke ordening, zoals dat gold vóór 1 januari 2024 van toepassing blijft.

Inleiding

2. Het plan maakt het mogelijk om twee woningen te bouwen ten zuiden van de Mastdreef 20 in Breda. De planlocatie ligt in het buitengebied. De raad heeft toepassing gegeven aan de Ruimte-voor-ruimteregeling uit de Interim omgevingsverordening Noord-Brabant (hierna: IOV).

3. Voor de eerste woning is een certificaat aangekocht van de Ontwikkelingsmaatschappij

Ruimte voor ruimte II CV (hierna: ORR). Het titelnummer van dat certificaat is 20170458. Voor de tweede woning is een toetsingsformulier gebruikt. Daaruit zou blijken dat in ruil voor deze woning 1.000 m² aan bedrijfsgebouwen van een veehouderij aan de [locatie] in Achtmaal is gesloopt en 3.500 kg fosfaatrechten zijn ingeleverd.

4. [partij] is de initiatiefnemer van het plan en de eigenaar van de gronden. Hij exploiteert een tuinbouwbedrijf en wil op twee van zijn landbouwpercelen woningen bouwen. Zijn dochter zal in de toekomst in één van de twee woningen gaan wonen.

5. De vereniging en de praktijk, die is gevestigd naast het plangebied, vrezen dat het plan leidt tot onnodige verdichting van het buitengebied.

6. Het wettelijk kader is opgenomen in de bijlage, die deel uitmaakt van deze uitspraak.

Toetsingskader

7. 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.

Ingetrokken beroepsgronden

8. De vereniging en de praktijk hebben op de zitting de beroepsgrond dat het plan leidt tot verspilling van ruimte, ingetrokken. De Afdeling zal daarom geen inhoudelijk oordeel geven over deze beroepsgrond.

Exceptieve toetsing

9. De vereniging en de praktijk betogen dat de raad het plan ten onrechte heeft vastgesteld op grond van artikel 3.79 van de IOV. Artikel 3.79 van de IOV is volgens hen onverbindend, omdat het in strijd is met een goede ruimtelijke ordening. Sinds 2017 heeft de ORR namelijk op grote schaal certificaten uitgegeven, waarvan niet kan worden aangetoond waar de aanzienlijke winst van omgevingskwaliteit uit voortvloeit.

Daarnaast is artikel 3.79 van de IOV volgens de vereniging en de praktijk in strijd met het verbod op vooringenomenheid en het verbod op willekeur. Doordat de ORR het alleenrecht heeft op het uitgeven van certificaten voor het bouwen van woningen in het buitengebied, heeft de ORR een monopoliepositie gekregen.

9.1. De raad stelt zich op het standpunt dat artikel 3.79 van de IOV, zoals die gold tussen 15 april 2022 en 20 maart 2023, niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening. Het artikel vereist namelijk niet alleen dat er sprake moet zijn van in het verleden behaalde aanzienlijke kwaliteitswinst, maar ook dat de ontwikkeling op een aanvaardbare locatie moet plaatsvinden en moet passen binnen de ontwikkelingsrichting van het gebied. Daarnaast heeft de ORR volgens de raad geen monopoliepositie, omdat op grond van artikel 3.78 van de IOV ook zonder de ORR woningbouw in het buitengebied mogelijk is in ruil voor een versterking van de omgevingskwaliteit.

9.2. Een rechter kan een algemeen verbindend voorschrift dat geen wet in formele zin is, in een zaak over een besluit dat op dat voorschrift gebaseerd is, toetsen op rechtmatigheid. In

het bijzonder gaat het daarbij om de vraag of het voorschrift niet in strijd is met hogere regelgeving. De rechter komt ook de bevoegdheid toe te beoordelen of dat algemeen verbindend voorschrift een voldoende deugdelijke grondslag biedt voor het besluit waarover de zaak gaat. Bij die indirecte toetsing van het algemeen verbindend voorschrift vormen de algemene rechtsbeginselen en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur een belangrijk richtsnoer, waarbij de toetsing wordt verricht op de wijze zoals de Afdeling die heeft uiteengezet in haar uitspraak van 12 februari 2020, [ECLI:NL:RVS:2020:452](#).

9.3. De Afdeling ziet in wat de vereniging en de praktijk aanvoeren geen grond voor het oordeel dat artikel 3.79 van de IOV onverbindend is. De vereniging en de praktijk hebben namelijk alleen redenen aangevoerd waarom volgens hen de uitvoering van de Ruimte-voor-ruimteregeling door de ORR niet op orde is, maar dat gaat niet over de vraag of artikel 3.79 van de IOV onrechtmatig is.

Daarnaast ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de omstandigheid dat de ORR het alleenrecht heeft op het uitgeven van certificaten voor het bouwen van woningen in het buitengebied, in strijd is met het verbod op vooringenomenheid of het verbod op willekeur. Zoals de raad heeft toegelicht, is op grond van artikel 3.78 van de IOV ook zonder de ORR woningbouw in het buitengebied mogelijk als die ontwikkeling volledig tot doel heeft een versterking te geven van de omgevingskwaliteit.

Het betoog slaagt niet.

Certificaat

10. De vereniging en de praktijk betogen dat het certificaat van de ORR, dat voor de eerste woning is gebruikt, geen waarborg biedt voor in het verleden behaalde aanzienlijke winst van omgevingskwaliteit, zoals bedoeld in artikel 3.79, eerste lid, onder a, van de IOV. Zij verwijzen daarvoor naar het rapport van de Zuidelijke Rekenkamer van oktober 2021, waaruit volgt dat de ORR slechts 1.755 bouwtitels had kunnen uitgeven met de 1.755.000 m² aan stallen die op grond van de Regeling Beëindiging Veehouderijtakken (hierna: RBV) zijn gesloopt. Inmiddels zijn echter al veel meer dan 1.755 certificaten uitgegeven. Een certificaat van de ORR garandeert daarom niet meer dat er 1.000 m² aan gesloopte bedrijfsgebouwen aan ten grondslag ligt. Zij verwijzen naar de uitspraak van de Afdeling van 1 februari 2023, [ECLI:NL:RVS:2023:396](#), waaruit volgt dat vanaf 1 januari 2017 nog slechts 216 titels te vergeven zijn waarvan de aanzienlijke winst van omgevingskwaliteit voortvloeit uit de toepassing van de RBV. Bovendien is er volgens hen geen verband tussen de kwaliteitswinst en het bouwen van woningen, omdat de kwaliteitswinst vaak in een andere gemeente plaatsvindt en niet ten goede komt aan de gemeente waar de woningen worden gebouwd.

10.1. De raad erkent in zijn verweerschrift dat het besluit van 1 december 2022, op het punt van de bouwtitel van de eerste woning, niet goed is gemotiveerd. In de plantoelichting staat namelijk dat erop kan worden vertrouwd dat de ontwikkeling van de woning gepaard gaat met een aanzienlijke winst van omgevingskwaliteit, omdat het certificaat is gebaseerd op de uitgifte van sloopsubsidies in het kader van de RBV. Dat is echter niet het geval, want het certificaat is gebaseerd op de regeling 'Ruimte voor ruimte verbreed' en niet op de RBV. De raad heeft vervolgens in het verweerschrift een nadere motivering gegeven. Hoewel het certificaat de 458e titel is die is uitgegeven na 1 januari 2017, garandeert het certificaat toch dat er voldoende versterking van de omgevingskwaliteit heeft plaatsgevonden. Met de Regeling ruimte voor ruimte verbreed wordt ook kwaliteitswinst geboekt. De kwaliteitswinst van deze regeling heeft plaatsgevonden in de vorm van sanering van leegstaande bebouwing, glasopstanden en verhardingen en de aanleg van natuurgebied en

landschapselementen.

10.2. De Afdeling is van oordeel dat niet goed is gemotiveerd dat er aanzienlijke winst van omgevingskwaliteit aan het certificaat ten grondslag ligt. Daarover overweegt de Afdeling als volgt. Vast staat dat met de uitgifte van certificaten niet alleen de investeringen in het kader van de RBV en de regeling Ruimte voor ruimte verbreed worden terugverdiend, maar ook rentekosten en zogenoemde stimuleringsbijdragen, waarmee gemeenten financieel worden geprikkeld om deel te nemen aan de Ruimte-voor-ruimteregeling. Met de verkoop van een Ruimte-voor-ruimtetitel worden daarom niet alleen de in het verleden gedane investeringen in de sloop van bedrijfsgebouwen terugverdiend, maar ook andere kosten die in de loop van de tijd zijn gemaakt om het systeem in stand te houden en die niet direct zijn gekoppeld aan de sloop van bedrijfsgebouwen. Dit betekent dat niet vast staat dat een uitgegeven certificaat voor een bouwtitel gelijk staat aan 1.000 m² aan gesloopte bedrijfsgebouwen. Zoals de Afdeling heeft overwogen in haar uitspraak van 1 februari 2023, [ECLI:NL:RVS:2023:396](#), onder 3.7, is met certificaten tot en met nummer 20170216 voldoende gewaarborgd dat 1.000 m² aan bedrijfsgebouwen van een beëindigde veehouderij is gesloopt voor één bouwtitel. Voor certificaten met een hoger nummer heeft de raad naar het oordeel van de Afdeling een zelfstandige plicht om te achterhalen of het certificaat ook daadwerkelijk kwaliteitswinst garandeert. De enkele toelichting dat het certificaat is gebaseerd op de regeling Ruimte voor ruimte verbreed is hiervoor onvoldoende. De raad moet in ieder geval inzicht geven in het object dan wel de objecten die zijn gesloopt, de ligging van de objecten, de hoeveelheid gesloopte vierkante meters en de hoeveelheid vierkante meters daarvan die al voor een andere ontwikkeling zijn ingezet. Nu dat voor het certificaat in deze zaak niet inzichtelijk is gemaakt, heeft de raad niet goed gemotiveerd dat er sprake is van aanzienlijke winst van omgevingskwaliteit in de zin van artikel 3.79, eerste lid, onder a, van de IOV.

Het betoog slaagt.

Overige beroepsgronden

11. Omdat niet kan worden uitgesloten dat de ontwikkeling met een nadere motivering alsnog mogelijk kan worden gemaakt, zal de Afdeling uit het oogpunt van definitieve geschilbeslechting ook ingaan op overige door de vereniging en de praktijk aangevoerde beroepsgronden.

Toetsingsformulier

12. Het toetsingsformulier, dat voor de tweede woning is gebruikt, biedt volgens de vereniging en de praktijk geen waarborg dat de kwaliteitswinst aan de [locatie] in Achtmaal ook daadwerkelijk heeft plaatsgevonden. Het toetsingsformulier garandeert namelijk niet dat de bouwtitel niet al voor een andere ontwikkeling is ingezet. Daarnaast klopt volgens de vereniging en de praktijk het aantal vierkante meters aan gesloopte bebouwing op het toetsingsformulier niet. In de toelichting van het wijzigingsplan "Derde herziening bestemmingsplan Buitengebied Zundert, wijziging [locatie]" staat namelijk dat een hobbyloods ter plaatse van de gesloopte bedrijfsbebouwing wordt teruggebouwd, waardoor de totale sloop uitkomt op 2.935 m². Dit strookt niet met het toetsingsformulier, waarop staat dat 3.170 m² aan bedrijfsgebouwen is gesloopt.

12.1. Op de zitting heeft de raad erkend dat voor de bouwtitel van de tweede woning ten onrechte aan artikel 3.79 van de IOV is getoetst. De raad had moeten toetsen aan artikel 3.78 van de IOV, in samenhang gelezen met de Beleidsregel maatwerk omgevingskwaliteit Noord-Brabant (hierna: de beleidsregel), op grond waarvan nieuwvestiging mogelijk kan worden

gemaakt aan de hand van maatwerk in plaats van een certificaat van de ORR. Daarom is het besluit van 1 december 2022 in strijd met artikel 3:2 en artikel 3:47, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht vastgesteld.

12.2. De beroepsgrond van de vereniging en de praktijk is ook bij een toets aan artikel 3.78 van de IOV relevant. Uit een oogpunt van definitieve geschilbeslechting zal de Afdeling deze beroepsgrond hierna ook inhoudelijk behandelen.

12.3. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de raad niet goed gemotiveerd hoeveel vierkante meter aan gesloopte bedrijfsgebouwen ten grondslag ligt aan het toetsingsformulier. Daarover overweegt de Afdeling als volgt. Op de zitting heeft de raad toegelicht dat aan de [locatie] 3.170 m² aan bedrijfsgebouwen is gesloopt. De sloop van de veehouderij kan ten grondslag worden gelegd aan drie bouwtitels, waaronder de bouwtitel voor de tweede woning. Dat aan de [locatie] later een bijgebouw is teruggebouwd, maakt de totale omvang van de sloop van bedrijfsgebouwen volgens de raad niet kleiner. De Afdeling volgt de raad niet in deze motivering. De raad miskent daarmee dat een deel van de kwaliteitswinst wordt behaald met het verminderen van verstening. Met het terugbouwen van een bijgebouw op de plek waar de bedrijfsgebouwen zijn gesloopt, wordt de kwaliteitswinst deels teniet gedaan. Bovendien heeft de raad niet inzichtelijk gemaakt dat de sloop van de bedrijfsgebouwen aan de [locatie] niet al is ingezet voor een andere ontwikkeling. De bewijslast daarvoor ligt bij de raad.

Het betoog slaagt.

Aanvaardbare locatie

13. De vereniging en de praktijk betogen dat het plan in strijd met artikel 3.79, eerste lid, onder b, van de IOV is vastgesteld. Volgens hen liggen de woningen niet op een aanvaardbare locatie. De planlocatie ligt namelijk niet in een bebouwingsconcentratie. Om de planlocatie heen liggen voornamelijk veehouderijen, op ruime afstand van elkaar. Het college van gedeputeerde staten van Noord-Brabant heeft volgens de vereniging en de praktijk ook aangegeven dat de woningen niet op een aanvaardbare locatie liggen.

13.1. De raad stelt zich op het standpunt dat de woningen op een aanvaardbare locatie liggen. Het plangebied ligt namelijk wel in een bebouwingsconcentratie als bedoeld in artikel 1.1 van de IOV, omdat de planlocatie aansluit op diverse bebouwingsclusters in de omgeving. In de directe omgeving is er een afwisseling van dichte bouwblokken en open stukken. Ook ligt de planlocatie vlakbij de kern 'Effen'.

13.2. De Afdeling stelt voorop dat zowel voor nieuwvestiging op grond van artikel 3.78 van de IOV als voor nieuwvestiging op grond van artikel 3.79 van de IOV vereist is dat dit plaatsvindt op een aanvaardbare locatie in Landelijk gebied.

13.3. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de raad niet goed gemotiveerd dat de woningen op een aanvaardbare locatie, als bedoeld in artikel 3.78, derde lid, en artikel 3.79, eerste lid, onder b, van de IOV, zijn voorzien. Op grond van deze artikelen is er sprake van een aanvaardbare locatie als de locatie in een bebouwingsconcentratie ligt. Op grond van artikel 1.1 van de IOV is een bebouwingsconcentratie een kernrandzone, bebouwingslint of bebouwingscluster. Een bebouwingscluster is een vlakvormige verzameling van bebouwing, gelegen buiten Stedelijk gebied. Naar het oordeel van de Afdeling is uit de stukken en wat op de zitting is besproken onvoldoende duidelijk geworden welk gebied de raad als het bebouwingscluster, en dus als de bebouwingsconcentratie ziet. Weliswaar heeft de raad op de zitting toegelicht dat is gekeken naar een gebied dat meer beslaat dan alleen de

Mastdreef, waarbij is gewezen op bedrijvigheid ten oosten en ten zuiden van de planlocatie, maar daarmee heeft de raad nog niet concreet gemaakt wat het bebouwingscluster is. Het betoog slaagt.

Ontwikkelingsrichting

14. De vereniging en de praktijk betogen dat het plan in strijd met artikel 3.79, eerste lid, onder c, van de IOV is vastgesteld. De ontwikkeling past namelijk niet in de ontwikkelingsrichting van het gebied, omdat de raad het plan in strijd met de Omgevingsvisie Breda 2040 (hierna: Omgevingsvisie) heeft vastgesteld. Ten eerste is in de Omgevingsvisie opgenomen dat in Effen alleen nog nabij de kerk mag worden gebouwd. Ten tweede volgt uit de Omgevingsvisie dat geen ruimte-voor-ruimtewoningen meer mogen worden gebouwd aan de aangewezen linten in bebouwingsconcentraties. Weliswaar is er een overgangsregeling voor ruimte-voor-ruimtewoningen in de Omgevingsvisie opgenomen, maar deze regeling is niet op het plan van toepassing. Het ontwerpplan is namelijk pas na de vaststelling van de Omgevingsvisie ingediend. Bovendien kan de overgangsregeling niet worden toegepast, omdat het plan ook in strijd is met de Structuurvisie Breda 2030 (hierna: Structuurvisie), die vóór de Omgevingsvisie gold. De Structuurvisie stelt namelijk de eis dat de verbetering van de kwaliteitswinst voor ruimte-voor-ruimtewoningen moet plaatsvinden in Breda, en dat is hier niet het geval.

14.1. De raad stelt zich op het standpunt dat het plan niet in strijd is met de Omgevingsvisie, omdat de overgangsregeling van de Omgevingsvisie op het plan van toepassing is. Er is namelijk een voldoende concreet en toetsbaar conceptplan ingediend voorafgaand aan de inwerkingtreding van de Omgevingsvisie. De eerste versie is al in 2019 ingediend. Door de wijzigingen die daarna zijn doorgevoerd, is niet een wezenlijk ander plan ontstaan. De wijzigingen gaan alleen over een verschuiving van de positie van de woningen. Het plan is volgens de raad ook niet in strijd met de Structuurvisie, omdat aan alle voorwaarden voor Buitenwonen aan de linten, zoals opgenomen in de Structuurvisie, wordt voldaan. Bovendien heeft de Ruimte-voor-ruimteregeling geleid tot de beëindiging van 14 intensieve veehouderijen in de gemeente Breda.

14.2. De planlocatie ligt in een gebied waar op grond van de Structuurvisie verdichting mogelijk is voor Buitenwonen aan de linten. Op 21 oktober 2020 is de Structuurvisie vervangen door de Omgevingsvisie. In de Omgevingsvisie is opgenomen dat de voorstelbare bouwlocaties voor Buitenwonen aan de linten zijn vervallen. In plaats daarvan zal het toevoegen van nieuwe woningen alleen nog voorstelbaar zijn op of, bij hoge uitzondering, aansluitend aan een locatie waar op grond van het geldende bestemmingsplan al bouw- en gebruiksmogelijkheden voor (agrarische) bedrijven bestaan. Dat is voor de planlocatie niet het geval.

14.3. In de overgangsregeling van de Omgevingsvisie is opgenomen dat het gemeentebestuur na vaststelling van de Omgevingsvisie niet meer zal meewerken aan een ruimtelijk besluit dat de bouw van ruimte-voor-ruimtewoningen mogelijk maakt op een wijze die in strijd is met de uitgangspunten van de Omgevingsvisie. Een uitzondering hierop wordt gemaakt voor initiatiefnemers die na een positieve principe-uitspraak van het college van burgemeester en wethouders van Breda een voldoende concreet en toetsbaar conceptplan hebben ingediend bij het gemeentebestuur voorafgaand aan de vaststelling van de Omgevingsvisie.

14.4. Naar het oordeel van de Afdeling is de overgangsregeling uit de Omgevingsvisie niet op het plan van toepassing. De overgangsregeling vereist niet alleen dat een voldoende

concreet en toetsbaar conceptplan is ingediend voorafgaand aan de vaststelling van de Omgevingsvisie, maar ook dat het college een positieve principe-uitspraak heeft gedaan. Op de zitting heeft de raad erkend dat het college geen positieve principe-uitspraak heeft gedaan.

14.5. Het voorgaande betekent dat de raad het besluit van 1 december 2022 in strijd met de Omgevingsvisie heeft vastgesteld. Het besluit is daarom ook in strijd met artikel 3.79, eerste lid, onder c, in samenhang gelezen met artikel 3.77 van de IOV, vastgesteld. De raad heeft ook niet anderszins gemotiveerd dat de ontwikkeling past binnen de ontwikkelingsrichting van het gebied.

Het betoog slaagt.

Omliggende veehouderijen

15. De vereniging en de praktijk betogen dat het plan in strijd is met een goede ruimtelijke ordening, omdat er overlast is door geluidhinder, geurhinder en fijnstof van omliggende veehouderijen. Daarnaast wijzen zij op recent beleid van de gemeente Breda, waarin is opgenomen dat geen woningbouw mag plaatsvinden binnen een straal van 500 m van geitenhouderijen. Omdat de woningen zijn voorzien binnen een straal van 200 m van een geitenhouderij, had de raad dit beleid op grond van het voorzorgsbeginsel bij de voorbereiding van het plan in acht moeten nemen.

15.1. De raad stelt zich op standpunt dat deze beroepsgrond niet kan leiden tot vernietiging van het bestemmingsplan, omdat het relativiteitsvereiste hieraan in de weg staat. Volgens de raad gaat deze beroepsgrond over het woon- en leefklimaat van de toekomstige bewoners van de woningen en niet over het belang van de vereniging en de praktijk bij behoud van het buitengebied.

15.2. Het relativiteitsvereiste houdt in dat de bestuursrechter een besluit niet vernietigt op de grond dat het in strijd is met een rechtsregel of een algemeen rechtsbeginsel, als deze regel of dit beginsel niet strekt tot bescherming van de belangen van degene die zich daarop beroept (artikel 8:69a van de Awb).

15.3. De Afdeling stelt voorop dat het relativiteitsvereiste in dit geval niet aan de vernietiging van het besluit in de weg staat. Een rechtspersoon kan namelijk opkomen voor de belangen die zij behartigt, gelet op haar statutaire doelstellingen en haar feitelijke werkzaamheden. De Afdeling verwijst ter vergelijking naar haar overzichtsuitspraak van 11 november 2020, [ECLI:NL:RVS:2020:2706](#), onder 6.6. De statutaire doelstelling van de vereniging strekt onder andere tot behoud, bescherming en verbetering van de kwaliteit van het milieu en de bescherming van de gezondheid van de mens in Breda en aangrenzende gemeenten. Daarmee omvat haar belang ook de bescherming van het woon- en leefklimaat van de toekomstige bewoners en kan zij een beroep doen op de richtafstanden uit de brochure "Bedrijven en milieuzonering" van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (hierna: VNG-brochure). Wanneer bij één van de appellanten namens wie een beroepschrift is ingediend het relativiteitsvereiste geen reden is om af te zien van vernietiging van het besluit, is er geen aanleiding om dit ook na te gaan voor de overige appellanten namens wie dat beroepschrift is ingediend. Daarom zal de Afdeling de beroepsgrond inhoudelijk behandelen.

15.4. De raad heeft in de plantoelichting toegelicht dat voor de omliggende veehouderijen aan de richtafstanden uit de VNG-brochure is voldaan. De vereniging en de praktijk hebben geen redenen aangevoerd waarom de raad in dit geval niet van deze richtafstanden mocht uitgaan. Het beleid van de gemeente Breda over woningbouw en geitenhouderijen dateert

van na de vaststelling van het plan, zodat de raad dit niet bij de voorbereiding van het plan hoefde te betrekken.

Het betoog slaagt niet.

Conclusie en bestuurlijke lus

16. Uit wat hiervoor onder 10.1, 10.2, 12.1, 12.3, 13.3 en 14.5 is overwogen, volgt dat het plan gebrekkig is.

17. Met het oog op een spoedige beslechting van het geschil zal de Afdeling de raad opdragen om, voor zover mogelijk, binnen 26 weken na verzending van deze tussenuitspraak de hierboven genoemde gebreken te herstellen. De raad kan dit doen door alsnog te motiveren dat:

- er sprake is van aanzienlijke winst van omgevingskwaliteit in de zin van artikel 3.79, eerste lid, onder a, van de IOV, voor zover het gaat om de bouwtitel van de woning waarvoor een certificaat van de ORR is aangekocht (hierbij moet ook inzicht worden gegeven in het object dan wel de objecten die zijn gesloopt zoals genoemd onder 10.2);

- wordt voldaan aan de vereisten van artikel 3.78 van de IOV, in samenhang gelezen met de beleidsregel, voor zover het gaat om de bouwtitel van de woning waarvoor het toetsingsformulier is gebruikt (hierbij moet ook inzicht worden gegeven in de sloop en bouw op [locatie] zoals genoemd onder 12.3);

- de woningen zijn voorzien op een aanvaardbare locatie in de zin van artikel 3.78, derde lid, en artikel 3.79, eerste lid, onder b, van de IOV;

- het plan in overeenstemming is met artikel 3.79, eerste lid, onder c, in samenhang gelezen met artikel 3.77 van de IOV (hiervoor moet de raad alsnog voldoende motiveren dat het plan in overeenstemming is met de ontwikkelingsrichting van het gebied).

18. Zoals de Afdeling heeft overwogen in haar uitspraak van 27 maart 2024, [ECLI:NL:RVS:2024:1174](#), onder 25.4, blijft op een gewijzigd of nieuw besluit het recht, zoals dat gold vóór 1 januari 2024 van toepassing.

19. De raad moet de Afdeling en de andere partijen de uitkomst meedelen en een eventueel gewijzigd of nieuw besluit op de wettelijk voorgeschreven wijze bekendmaken en meedelen.

Proceskosten

20. In de einduitspraak wordt beslist over vergoeding van de proceskosten en het betaalde griffierecht.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

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

- met inachtneming van overweging 17 de gebreken in het besluit van 1 december 2022 te herstellen en

- de Afdeling en de andere partijen de uitkomst mede te delen en een eventueel gewijzigd besluit op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken en mede te delen.

Aldus vastgesteld door mr. G.T.J.M. Jurgens, voorzitter, en mr. D.A. Verburg en mr. C.C.W.

Lange, leden, in tegenwoordigheid van mr. M.A. Graaff-Haasnoot, griffier.
w.g. Jurgens
voorzitter

w.g. Graaff-Haasnoot
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 9 april 2025

531-1092

Bijlage

Interim omgevingsverordening Noord-Brabant (geldend tussen 15 april 2022 en 20 maart 2023)

Artikel 1.1 Begripsbepaling

[...]

bebouwingscluster

vlakvormige verzameling van bebouwing, gelegen buiten Stedelijk gebied;

bebouwingsconcentratie

kernrandzone, bebouwingslint of bebouwingscluster;

[...]

Artikel 3.77 Ontwikkelingsrichting

Lid 1

Voor de toepassing van de maatwerkbepalingen in deze afdeling geldt dat het bestemmingsplan een onderbouwing bevat dat de ontwikkeling past binnen de ontwikkelingsrichting van het gebied. Een ontwikkelingsrichting wordt opgesteld met toepassing van de basisprincipes, bedoeld in paragraaf 3.1.2, en gaat in ieder geval in op de volgende aspecten:

- a. welke activiteiten en functies vanuit een gebiedsgerichte benadering passen in de omgeving;
- b. welke effecten de ontwikkeling van die activiteiten en functies heeft op andere aspecten, waaronder een veilige en gezonde leefomgeving, de te beschermen waarden, bedoeld in afdeling 3.2 Basis op orde, mobiliteit, agrarische ontwikkeling, stedelijke ontwikkeling, leefbaarheid en leegstand elders;
- c. op welke wijze de omgevingskwaliteit in het gebied versterkt kan worden, mede gericht op de toepassing van artikel 3.9 Kwaliteitsverbetering landschap; en
- d. op welke wijze de sloop van overvloedige bebouwing wordt gerealiseerd.

Lid 2

Bij het opstellen van een ontwikkelingsrichting worden deskundigen betrokken op het gebied van omgevingskwaliteit, onder wie een deskundige die bij de provincie Noord-Brabant werkzaam is.

Artikel 3.78 Maatwerk met als doel omgevingskwaliteit

Lid 1

Een bestemmingsplan kan voor een concreet initiatief nieuwvestiging mogelijk maken als:

- a. de ontwikkeling volledig tot doel heeft een versterking te geven van de omgevingskwaliteit en voor dat doel de middelen genereert;
- b. de realisering van de onder a bedoelde versterking van omgevingskwaliteit niet op een andere wijze is verzekerd;
- c. de ontwikkeling door meerwaardecreatie aanzienlijk bijdraagt aan algemene belangen zoals sloop van overvloedige bebouwing, de aanleg van natuur en bos, de verbetering van het woon- en leefklimaat, het terugdringen van de emissie van milieuhinderlijke stoffen of het behoud van cultuurhistorische waarden;
- d. de ontwikkeling en de versterking van omgevingskwaliteit passen binnen de gewenste ontwikkelingsrichting van het gebied, bedoeld in artikel 3.77;
- e. is onderbouwd dat de activiteit volhoudbaar is naar de toekomst, gezien vanuit duurzaamheid en economisch oogpunt;
- f. de ontwikkeling past binnen de uitgangspunten, belangen en doelen die deze verordening beoogt te beschermen; en
- g. bij de uitwerking van het plan deskundigen worden betrokken op het gebied van omgevingskwaliteit, onder wie een deskundige die bij de provincie Noord-Brabant werkzaam is.

Lid 2

De bijdrage aan het versterken van omgevingskwaliteit betreft maatwerk waarbij in ieder geval de volgende aspecten in acht worden genomen en juridisch vastgelegd:

- a. als de activiteit de realisatie van een woning betreft:
 - I. wordt de woning opgericht op een aanvaardbare locatie in Landelijk gebied;
 - II. is de fysieke tegenprestatie, die is gericht op het versterken van omgevingskwaliteit, qua omvang gelijk aan de tegenprestatie voor een ruimte-voor-ruimte-kavel; en
 - III. is in overleg met de Ontwikkelingsmaatschappij ruimte voor ruimte onderzocht of de ontwikkeling van een ruimte-voor-ruimte-kavel tot de mogelijkheden behoort;
- b. als de ontwikkeling mede tot doel heeft een milieubelastende activiteit te saneren, alle daarvoor aanwezige rechten en toestemmingen, waaronder de verleende vergunningen, zijn ingetrokken;
- c. als de activiteit de ontwikkeling van een nieuw landgoed betreft:
 - I. heeft het landgoed ten minste een omvang van 10 hectare;
 - II. bestaat 50% van het landgoed uit gerealiseerde natuur binnen het Natuur Netwerk Brabant;
 - III. wordt de fysieke tegenprestatie ingezet voor de ontwikkeling van natuur;

- IV. is de bebouwing van allure en qua omvang passend bij de uitstraling van het landgoed;
- V. wordt de bebouwing geconcentreerd opgericht buiten het Natuur Netwerk Brabant;
- VI. zijn naast landgoedwoningen ook andere bij een landgoed passende gebruiksactiviteiten mogelijk, waaronder zorg; en
- VII. is de openbaarheid van het landgoed verzekerd.

d. als de ontwikkeling plaatsvindt binnen een Cultuurhistorisch waardevol gebied ter behoud van een waardevol cultuurhistorisch complex, zoals beschreven op de Cultuurhistorische Waardenkaart, is de fysieke tegenprestatie gericht op behoud of versterking van de aldaar benoemde waarden en kenmerken.

Lid 3

Er is sprake van een aanvaardbare locatie voor de ontwikkeling van een woning als:

- a. de locatie in een bebouwingsconcentratie ligt; of
- b. de ontwikkeling een logische afronding geeft van Stedelijk gebied of een bebouwingsconcentratie.

Lid 4

Bij de toepassing van dit artikel zijn de volgende bepalingen niet van toepassing:

- a. artikel 3.6 Zorgvuldig ruimtegebruik, onder a;
- b. artikel 3.9 Kwaliteitsverbetering landschap; en
- c. artikel 3.68 Wonen in Landelijk gebied, eerste lid, onder a.

Artikel 3.79 Ruimte-voor-ruimtekavel

Lid 1

Een bestemmingsplan kan voorzien in een of meerdere ruimte-voor-ruimtekavels in Stedelijk gebied of Landelijk gebied als deze ontwikkeling:

- a. door of vanwege de Ontwikkelingsmaatschappij ruimte voor ruimte plaatsvindt, gelet op de in het verleden behaalde aanzienlijke winst van omgevingskwaliteit;
- b. op een aanvaardbare locatie plaatsvindt als bedoeld in artikel 3.78, derde lid; en
- c. past binnen de ontwikkelingsrichting van het gebied, bedoeld in artikel 3.77.

Lid 2

Als uit door Gedeputeerde Staten bijgehouden gegevens blijkt dat de in het verleden gedane investering in omgevingskwaliteit is terugverdiend, is het eerste lid niet meer van toepassing.

Lid 3

Bij de toepassing van dit artikel zijn de volgende bepalingen niet van toepassing:

- a. artikel 3.6 Zorgvuldig ruimtegebruik, onder a;
- b. artikel 3.9 Kwaliteitsverbetering landschap; en

c. artikel 3.68 Wonen in Landelijk gebied, eerste lid, onder a.