

ECLI

ECLI:NL:RVS:2024:485

Datum uitspraak

7 februari 2024

Inhoudsindicatie

Bij besluit van 25 november 2021 heeft de raad van de gemeente Halderberge het bestemmingsplan "RvR Bornhemweg ong. naast [locatie 1], Oudenbosch" vastgesteld. Het bestemmingsplan voorziet in de bouw van 18 zogenoemde ruimte-voor-ruimte woningen op een onbebouwde locatie aan de Bornhemweg in Oudenbosch. Het plangebied omvat twee percelen, kadastraal bekend als voormalige gemeente Oudenbosch, sectie E, nummers 80 en 589 en is gelegen ten noorden van de kern Oudenbosch en ten westen van de Bornhemweg. [partij A] en [partij B] exploiteren een hoveniersbedrijf, [appellante sub 1] Dat hoveniersbedrijf gebruikt het perceel [locatie], dat direct ten zuiden aan het plangebied grenst, voor onder meer opslag en stalling en het versnipperen van hout en tuinafval. [appellante sub 1] kan zich niet met het plan verenigen, omdat zij vreest voor beperkingen in haar bedrijfsvoering.

Volledige tekst

202200542/1/R2.

Datum uitspraak: 7 februari 2024

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

1. [appellante sub 1] en anderen, gevestigd te Oudenbosch, gemeente Halderberge,
2. [appellante sub 2] en anderen, gevestigd te Oudenbosch, gemeente Halderberge, appellanten,

en

de raad van de gemeente Halderberge,
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 25 november 2021 heeft de raad het bestemmingsplan "RvR Bornhemweg ong. naast [locatie 1], Oudenbosch" vastgesteld.

Tegen dit besluit hebben [appellante sub 1] en anderen en [appellante sub 2] en anderen beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

Ruimte voor Ruimte II C.V. (hierna: de ontwikkelingsmaatschappij) heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

[appellante sub 1] en anderen, de raad en de ontwikkelingsmaatschappij hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak op de zitting behandeld op 2 oktober 2023, waar [appellante sub 1] en anderen, vertegenwoordigd door [gemachtigde A] en bijgestaan door mr. A.P. Cornelissen, advocaat te Middelharnis, [appellante sub 2] en anderen, vertegenwoordigd door [gemachtigde B] en [gemachtigde C], bijgestaan door mr. A.A.G.C. Huysmans, en de raad, vertegenwoordigd door mr. R. Timmermans en ing. E.P. Kaan, zijn verschenen. Verder is op de zitting de ontwikkelingsmaatschappij, vertegenwoordigd door [gemachtigde D] en bijgestaan door mr. E. Beele, advocaat te Tilburg, 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 ontwerp van het bestemmingsplan is op 18 maart 2021 ter inzage gelegd. Dat betekent dat in deze kwestie de Wet ruimtelijke ordening, zoals die gold vóór 1 januari 2024, van toepassing blijft.

Inleiding

2. Het bestemmingsplan voorziet in de bouw van 18 zogenoemde ruimte-voor-ruimte woningen op een onbebouwde locatie aan de Bornhemweg in Oudenbosch. Het plangebied omvat twee percelen, kadastraal bekend als voormalige gemeente Oudenbosch, sectie E, nummers 80 en 589 en is gelegen ten noorden van de kern Oudenbosch en ten westen van de Bornhemweg.

Naast de bestemming "Wonen" zijn aan de gronden de bestemmingen "Groen" en "Verkeer" toegekend. Het plangebied had hiervoor een agrarische bestemming op grond van het bestemmingsplan "Kom Oudenbosch". Voor het plan is gebruik gemaakt van de provinciale ruimte-voor-ruimte-regeling. De realisatie van de ruimte-voor-ruimte-kavels dient ter financiering van de rioleringsverbeteringsmaatregelen en ter versterking en afronding van de noordelijke dorpsentree.

3. Het college van gedeputeerde staten van Noord-Brabant (hierna: het college van GS) heeft

naar aanleiding van een verzoek van de gemeente Halderberge op 8 juni 2021 een zogenoemd herbegrenzingsbesluit genomen (hierna: het herbegrenzingsbesluit). Daarmee is de begrenzing ter plaatse van het gebied "Verstedelijking afweegbaar" in de Interim omgevingsverordening Noord-Brabant (hierna: IOV) aangepast. De aanleiding voor deze aanpassing is dat het plan een stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt, terwijl het plangebied was gelegen in een gebied dat volgens de IOV is aangewezen als "Landelijk Gebied". Stedelijke ontwikkelingen in landelijk gebied zijn op grond van de IOV alleen toegestaan in het gebied dat in de IOV is aangemerkt als "Verstedelijking afweegbaar".

4. [partij A] en [partij B] exploiteren een hoveniersbedrijf, [appellante sub 1] Dat hoveniersbedrijf gebruikt het perceel [locatie], dat direct ten zuiden aan het plangebied grenst, voor onder meer opslag en stalling en het versnipperen van hout en tuinafval. [appellante sub 1] kan zich niet met het plan verenigen, omdat zij vreest voor beperkingen in haar bedrijfsvoering.

[partij C] en [partij D] exploiteren samen met hun zoon een boomkwekerij aan de [locatie 2] te Oudenbosch, genaamd [appellante sub 2] De kwekerij ligt ten zuidoosten van het plangebied aan de overzijde van de Bornhemweg. [appellante sub 2] en anderen kunnen zich niet met het plan verenigen, omdat zij vrezen voor beperkingen in de bedrijfsvoering en ontwikkelingsmogelijkheden van de boomkwekerij.

Toetsingskader

5. 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 beroepsgrond

6. Op de zitting hebben [appellante sub 2] en anderen de beroepsgrond dat het plan in strijd met het zorgvuldigheidsbeginsel is vastgesteld, omdat de AERIUS-berekeningen van 11 mei 2021 mogelijk afwijken ten opzichte van de berekeningen uit de bijlagen bij de toelichting op het bestemmingsplan, ingetrokken.

Woon- en leefklimaat - [appellante sub 2] en anderen

7. [appellante sub 2] en anderen betogen dat het plan in strijd is met een goede ruimtelijke ordening. Vanwege de bedrijfsactiviteiten van de boomkwekerij kan namelijk geen aanvaardbaar woon- en leefklimaat worden gegarandeerd in het plangebied. Hierdoor vrezen [appellante sub 2] en anderen voor beperkingen van de bedrijfsvoering van de boomkwekerij.

[appellante sub 2] en anderen voeren aan dat er sprake is van geluidsproductie in de buurt van het bedrijf, die veroorzaakt wordt door beregenen, het gebruik van tractoren, bestemmingsverkeer, machines, en algemene teeltwerkzaamheden. Ook is het op meerdere momenten in het jaar druk bij de boomkwekerij door aan- en afrijdend (vracht)verkeer dat producten komt laden en lossen. Omdat er geen vaste begin- en eindtijden zijn, zullen er op onregelmatige tijdstippen activiteiten op en nabij de boomkwekerij plaatsvinden. [appellante sub 2] en anderen vrezen dat door de korte afstand van de in het plan voorziene woningbouw tot aan hun bedrijfslocatie van 50 m, en de korte afstand van de woningbouw tot aan hun

bouwwak van 32 m, geen aanvaardbaar woon- en leefklimaat kan worden gegarandeerd ter plaatse van de woningen. Verder vrezen zij dat de realisatie van hun bestaande uitbreidingsmogelijkheden in de toekomst zal worden belemmerd.

7.1. De raad heeft zich op het standpunt gesteld dat ter plaatse van het plangebied een aanvaardbaar woon- een leefklimaat kan worden gegarandeerd.

De raad is bij de vaststelling van het plan uitgegaan van de richtafstanden uit de publicatie "Bedrijven en milieuzonering" van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). Volgens de raad kan het plangebied worden gekenmerkt als een "rustige woonwijk".

Voor het perceel van [appellante sub 2] moet volgens de raad worden uitgegaan van het ter plaatse toegestane gebruik in de vorm van agrarische bodemexploitatie met bijbehorende voorzieningen, teeltbedrijven en overige agrarische bedrijven. Dit betreffen inrichtingen tot maximaal milieucategorie 2 uit de VNG-brochure, waarvoor een richtafstand geldt van minimaal 30 m. Hieronder vallen tuinbouwbedrijven. Aan deze afstand wordt voldaan, omdat de afstand van de kwekerij, zijnde de grens van de inrichting, tot aan de woningen 31 m bedraagt. Met het bouwwak van [appellante sub 2] tot aan de Bornhemweg is rekening gehouden, aangezien de afstand van de woningen tot aan het bouwwak meer dan 30 m bedraagt.

7.2. Op grond van het bestemmingsplan "Eerste herziening bestemmingsplan Buitengebied Halderberge" geldt voor het perceel van [appellante sub 2] de bestemming "Agrarisch", bestemd voor agrarisch gebruik in de vorm van agrarische bodemexploitatie met bijbehorende voorzieningen, (vollegronds)teeltbedrijven en overige agrarische bedrijven (met uitzondering van productiegerichte paardenhouderijen). De Afdeling stelt vast dat de afstand tussen het bouwwak van [appellante sub 2] met agrarische bestemming en de gevel van de dichtstbijzijnde mogelijk gemaakte woningen ongeveer 31 m bedraagt.

[appellante sub 2] en anderen hebben op de zitting bevestigd dat de richtafstand voor inrichtingen tot maximaal milieucategorie 2 uit de VNG-brochure 30 m is en dat daar op zichzelf bij zou mogen worden aangesloten. Zij hebben echter betoogd dat moet worden uitgegaan van een grotere afstand van 50 m, omdat dat volgens hen vroeger de richtafstand was die in de VNG-brochure werd gehanteerd. De Afdeling is met de raad van oordeel dat hierin geen aanleiding is gelegen om af te wijken van de huidige richtafstand van de VNG-brochure.

Omdat wordt voldaan aan de richtafstand van 30 m die geldt voor een categorie 2-bedrijf in een gebied dat kan worden aangemerkt als een "rustige woonwijk", is er in beginsel sprake van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat ter plaatse van de in het plan voorziene woningen. In wat door [appellante sub 2] en anderen is aangevoerd over de geluidsproductie, heeft de raad geen aanleiding hoeven zien om tot de conclusie te komen dat er geen aanvaardbaar woon- en leefklimaat ter plaatse van de in het plan voorziene woningen is. Dat de bestaande uitbreidingsmogelijkheden worden belemmerd, is ook niet gebleken. Daarbij heeft de raad terecht van belang geacht dat het bouwwak van [appellante sub 2] is gelegen op een afstand van 30 m en dat aan de achterzijde van dit bouwwak nog uitbreiding van de bestaande bedrijfsactiviteiten mogelijk is. Verder heeft de raad terecht van belang geacht dat er al andere gevoelige bestemmingen aanwezig zijn die dichterbij liggen dan de voorziene woningen, waardoor de uitbreidingsmogelijkheden al beperkt worden.

Het betoog slaagt niet.

Woon- en leefklimaat - [appellante sub 1] en anderen

8. [appellante sub 1] en anderen betogen dat het plan in strijd is met een goede ruimtelijke ordening. Vanwege de bedrijfsactiviteiten van het hoveniersbedrijf zal geen sprake zijn van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat. Ook vrezen [appellante sub 1] en anderen voor beperkingen van de bedrijfsvoering.

[appellante sub 1] en anderen voeren verder aan dat uit een quickscan, uitgevoerd door de Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant (hierna: de omgevingsdienst), volgt dat op de grens van het bouwvlak en vanaf de perceelsgrens van hun perceel [locatie 1] tot de achtergevel van de nog te bouwen woningen de richtwaarde voor geluid wordt overschreden. De raad mocht voor de vraag of een richtafstand geldt op grond van de VNG-brochure niet uitgaan van de bestemming "Wonen" die op het perceel van het hoveniersbedrijf rust, maar had in het kader van de beoordeling of het plan in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening het feitelijke gebruik moeten meewegen.

Verder voeren [appellante sub 1] en anderen aan dat niet wordt voldaan aan de richtafstand uit de VNG-brochure van 50 m die geldt voor een hoveniersbedrijf met een oppervlakte van meer dan 500 m².

Anders dan de raad meent beschikt [appellante sub 1] over door de raad te respecteren milieurechten. Dit volgt expliciet uit het raadsvoorstel van 25 november 2021 tot vaststelling van het bestemmingsplan. Ook heeft de raad ten onrechte geen rekening gehouden met het toegestane bedrijfsmatige gebruik van de bestaande bebouwing, dat wordt beschermd door het overgangsrecht. Op grond van artikel 36.2 van het bestemmingsplan "Kom Oudenbosch" mag bestaand legaal gebruik dat bestond op de peildatum en in strijd is met het nieuwe plan namelijk worden voortgezet, mits gebruik na de peildatum niet langer dan een jaar onderbroken is geweest. Aan deze twee voorwaarden wordt voldaan. Het gebruik was namelijk toegelaten op grond van het bestemmingsplan "Buitengebied, deelgebieden Hoeven en Oudenbosch, eerste herziening" en sinds 14 november 2013 (de peildatum van het bestemmingsplan "Kom Oudenbosch") is het perceel en de bebouwing op het perceel doorlopend bedrijfsmatig in gebruik geweest, zo betogen het [appellante sub 1] en anderen.

8.1. De raad heeft zich op het standpunt gesteld dat ter plaatse sprake zal zijn van een aanvaardbaar woon- een leefklimaat.

Zoals de Afdeling hiervoor overwogen onder 7.1, heeft overwogen heeft de raad bij de vaststelling van het plan aansluiting gezocht bij de VNG-brochure, waarbij volgens de raad het plangebied kan worden gekenmerkt als een "rustige woonwijk".

De raad heeft zich verder op het standpunt gesteld dat op de gronden van het hoveniersbedrijf een woonbestemming rust, en dat de uitoefening of vestiging van bedrijvigheid op deze gronden is uitgesloten. Er geldt daarom geen richtafstand op grond van de VNG-brochure en in het kader van de milieuzonering moet worden uitgegaan van de voor het perceel geldende bestemming "Wonen". De bedrijfsactiviteiten vallen volgens de raad niet onder het overgangsrecht. Ondanks dat op basis van de woonbestemming op het perceel van het hoveniersbedrijf geen richtafstand hoeft te worden gehanteerd waarbinnen de realisatie van de ruimte-voor-ruimtewoningen niet mogelijk zou zijn, is de raad tegemoetgekomen aan het verzoek van [appellante sub 1] en anderen om een quickscan op het onderdeel geluid uit te laten voeren door de omgevingsdienst. In deze quickscan is uitgegaan van een "wat als-scenario", waarbij is uitgegaan van de activiteiten zoals genoemd in de milieumelding van 2002. Daarbij is ook rekening gehouden met het incidenteel snipperen van hout, wat niet is opgenomen in de milieumelding uit 2002. De raad heeft zich

op het standpunt gesteld dat wanneer de bedrijfsactiviteiten van [appellante sub 1] overeenkomstig de milieumelding uit 2002 alleen in de dagperiode plaatsvinden, mitigerende maatregelen mogelijk zijn om de overlast te beperken. Zo kan met het plaatsen van een scherm met een hoogte van 2 m tussen de ruimte-voor-ruimte woningen en het perceel [locatie 1] een goed woon- en leefklimaat worden gerealiseerd.

De raad heeft zich verder op het standpunt gesteld dat hij voldoende rekening heeft gehouden met de belangen van [appellante sub 1] bij de vaststelling van het plan. Zo is op het verzoek van [appellante sub 1] de eerdergenoemde quickscan uitgevoerd. Ervan uitgaande dat de activiteiten wellicht onder het overgangsrecht vallen en om uit te sluiten dat gevoelige objecten in de achtertuinen van de ruimte-voor-ruimte woningen worden gerealiseerd, is in overleg met de ontwikkelingsmaatschappij het bestemmingsplan aangepast. Op de verbeelding is een bebouwingsaanduiding "specifieke bouwaanduiding uitgesloten - voor bewoning bedoelde bijbehorende bouwwerken" opgenomen, voor een strook over de volle breedte met een diepte van 15 m, gemeten vanaf de kadastrale grens van [locatie 1]. In artikel 5.2.2 van de planregels is geregeld dat het gebied geen achtererfgebied is, zoals is bedoeld in artikel 1 behorende bij bijlage II van het Besluit omgevingsrecht voor zover het gaat om voor bewoning gebruikte bijbehorende bouwwerken.

8.2. Uit de stukken blijkt dat de raad in de afweging of een aanvaardbaar woon- en leefklimaat kan worden gegarandeerd ter plaatse van het plangebied ervan is uitgegaan dat op de gronden aan de [locatie 1] een woonbestemming rust en dat het bedrijfsmatige gebruik van die gronden niet door het overgangsrecht wordt beschermd. De raad heeft op de zitting bevestigd dat hij niet heeft onderzocht of het gebruik onder het overgangsrecht viel.

Naar het oordeel van de Afdeling worden de bedrijfsmatige activiteiten van het hoveniersbedrijf geheel dan wel gedeeltelijk beschermd door het overgangsrecht. Er wordt namelijk voldaan aan artikel 36.2 van het bestemmingsplan "Kom Oudenbosch". Daartoe overweegt de Afdeling dat [appellante sub 1] en anderen op grond van het bestemmingsplan "Buitengebied, deelgebieden Hoeven en Oudenbosch, eerste herziening" op de [locatie 1] een hoveniersbedrijf mochten exploiteren. Dit heeft de raad op de zitting ook bevestigd. Verder overweegt de Afdeling dat [appellante sub 1] en anderen aan de hand van foto's en facturen aannemelijk hebben gemaakt dat het perceel en de bebouwing aan de [locatie 1] doorlopend bedrijfsmatig in gebruik zijn geweest, wat de raad niet heeft weersproken.

8.3. Verder heeft de raad naar het oordeel van de Afdeling onvoldoende onderzocht of ter plaatse van het plangebied een aanvaardbaar woon- en leefklimaat kan worden gegarandeerd. Naar het oordeel van de Afdeling is namelijk onduidelijk wat de gevolgen van de bedrijfsactiviteiten van [appellante sub 1] op het woon- en leefklimaat ter plaatse van de te bouwen woningen zijn. Het perceel [locatie 1] grenst direct aan het plangebied. Uit de stukken blijkt dat de raad een geluidbelasting van 45 dB(A) op de gevels van de woningen toelaatbaar acht (hierna: de richtwaarde). Uit deze stukken blijkt ook dat op de grens tussen het bouwvlak van de nieuw te bouwen woningen en

[appellante sub 1] de maximale geluidniveaus ver boven de

75 dB(A) zijn gelegen en dat daarmee de richtwaarde wordt overschreden. Ook blijkt dat vanaf de perceelgrens [locatie 1] tot de achtergevel van de nog te bouwen woningen niet kan worden voldaan aan de richtwaarde. Uit de stukken uit het dossier blijkt verder dat de raad het advies van de omgevingsdienst om naar aanleiding van de uitgevoerde quickscan een volledig akoestisch onderzoek uit te laten voeren, niet heeft opgevolgd. Daarnaast blijkt uit de stukken dat de raad ervan uit is gegaan dat er maatregelen mogelijk zijn om de overlast te

beperken wanneer de bedrijfsactiviteiten overeenkomstig de melding uit 2002, dus zonder het snipperen van hout, alleen in de dagperiode plaatsvinden. De raad heeft verder weliswaar het plan aangepast door een strook van 15 m, gemeten vanaf de kadastrale grens van [locatie 1], op te nemen waarin geen bijbehorende bouwwerken mogen worden opgericht. Maar omdat de raad geen onderzoek heeft gedaan naar de gevolgen van de bedrijfsactiviteiten op het woon- en leefklimaat ter plaatse van het plangebied en ter plaatse van de nog te bouwen woningen, kan niet worden vastgesteld of de strook van 15 m afdoende is om een aanvaardbaar woon- en leefklimaat te garanderen. Dit is nog daargelaten de vraag of het voldoende is om in die zone alleen bijbehorende bouwwerken uit te sluiten. Gelet op de resultaten van de quickscan en het advies van de omgevingsdienst had het naar het oordeel van de Afdeling in de rede gelegen om wel een volledig akoestisch onderzoek uit te laten voeren.

8.4. Gelet op het bovenstaande komt de Afdeling tot de conclusie dat de raad onvoldoende heeft onderzocht of ter plaatse van het plangebied een aanvaardbaar woon- en leefklimaat kan worden gegarandeerd. Ook heeft de raad onvoldoende onderzocht of [appellante sub 1] door het plan in haar bedrijfsvoering wordt beperkt. Naar het oordeel van de Afdeling kent het besluit van 25 november 2021 een zorgvuldigheidsgebrek als bedoeld in artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb).

Het betoog slaagt.

Toetsing van het herbegrenzingsbesluit

9. [appellante sub 1] en anderen betogen dat het college van GS de begrenzing van het werkingsgebied 'Verstedelijking afweegbaar' niet heeft mogen wijzigen, omdat niet wordt voldaan aan artikel 5.3, vierde lid, aanhef en onder c, van de Interim omgevingsverordening Noord-Brabant (hierna: IOV). De uitbreidingsrichting is niet aanvaardbaar, omdat dit in strijd is met een goede ruimtelijke ordening. Er wordt namelijk niet voldaan aan de richtafstand van de VNG-brochure.

9.1. Artikel 5.3, eerste lid, van de IOV, luidt:

"Gedeputeerde Staten zijn bevoegd in deze verordening opgenomen grenzen van een werkingsgebied te wijzigen als één of meer van de volgende gevallen zich voordoet:

- a. de wijziging is nodig voor een doelmatige uitvoering;
- b. de wijziging draagt bij aan het doel waarvoor het werkingsgebied is opgenomen;
- c. de wijziging past binnen de uitgangspunten en basisprincipes van deze verordening;
- d. er is sprake van kennelijke onjuistheden in de begrenzing;
- e. de begrenzing van een gebied is niet langer in overeenstemming met een bestemmingsplan dat overeenkomstig artikel 3.8, derde lid, van de Wet ruimtelijke ordening is vastgesteld."

Artikel 5.3, vierde lid, van de IOV, luidt:

"In aanvulling op het eerste lid geldt voor een wijziging van de grenzen van Verstedelijking Afweegbaar dat:

- a. dit past binnen de regionale afspraken als bedoeld in afdeling 5.4 Regionaal samenwerken;
- b. dit nodig is vanwege een stedelijke ontwikkeling die tot een duidelijke verbetering van de

stedenbouwkundige of landschappelijke kwaliteit leidt;
c. de gewenste uitbreidingsrichting aanvaardbaar is of de behoefte aan de uitbreidingsrichting is vervallen."

9.2. De Afdeling heeft in haar uitspraak van 7 december 2022, onder 12.3 ([ECLI:NL:RVS:2022:3612](#)) overwogen dat een besluit van het college van GS tot wijziging van de begrenzing van een gebied dat in de IOV is aangewezen een algemeen verbindend voorschrift is. Tegen een algemeen verbindend voorschrift kan op grond van artikel 8:3, eerste lid onder a, van de Awb geen beroep worden ingesteld. Een rechter kan een algemeen verbindend voorschrift dat geen wet in formele zin is, in een zaak over een besluit dat op een voorschrift gebaseerd is, wel 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](#).

Zoals in die uitspraak is overwogen, kan de enkele strijd met formele beginselen als het beginsel van zorgvuldige besluitvorming (artikel 3:2 van de Awb) en het motiveringsbeginsel (3:46 van de Awb) niet leiden tot het onverbindend achten van een algemeen verbindend voorschrift. Als de bestuursrechter als gevolg van een onzorgvuldige voorbereiding of gebrekkige motivering van het voorschrift niet kan beoordelen of er strijd is met hogere regelgeving, de algemene rechtsbeginselen of het evenredigheidsbeginsel, dan kan hij het voorschrift wel buiten toepassing laten en een daarop gebaseerd besluit vernietigen.

9.3. De Afdeling laat het herbegrenzingsbesluit buiten toepassing.

Uit de toelichting bij het herbegrenzingsbesluit blijkt dat het college van GS bij de beoordeling van het verzoek tot herbegrenzing heeft miskend dat op het adres [locatie 1] bepaalde hoveniersactiviteiten onder het overgangsrecht vallen. Zoals de Afdeling onder 8.2 heeft geoordeeld, worden bepaalde activiteiten van [appellante sub 1] op de [locatie 1] namelijk wel beschermd door het overgangsrecht. Het college van GS heeft het herbegrenzingsbesluit dan ook gebaseerd op het onjuiste standpunt dat op de [locatie 1] alleen de bestemming "Wonen" rust en dat daar geen hoveniersbedrijf meer is gevestigd, en dat gelet hierop ter plaatse van de in het plan voorziene woningen een aanvaardbaar woon- en leefklimaat kan worden gegarandeerd. Door deze gebrekkige motivering kan de Afdeling niet beoordelen of de gewenste uitbreidingsrichting aanvaardbaar is en of het herbegrenzingsbesluit voldoet aan artikel 5.3., vierde lid, onder c, van de IOV.

Het betoog slaagt.

10. Omdat de Afdeling het herbegrenzingsbesluit buiten toepassing laat, lag het plangebied op het moment van de vaststelling van het plan buiten het gebied "Verstedelijking afweegbaar", binnen het gebied met de aanduiding "Landelijk Gebied".

Artikel 3.80 van de IOV

11. [appellante sub 1] en anderen en [appellante sub 2] en anderen betogen dat het plan in strijd met artikel 3.80, eerste lid, van de IOV is vastgesteld. Zij betogen dat niet is voldaan aan de voorwaarde uit artikel 3.80, eerste lid, onder b, van de IOV dat de ruimte-voor-ruimtekevel op een planologisch aanvaardbare locatie in een bebouwingsconcentratie ligt.

11.1. Artikel 3.80, eerste lid, van de IOV, luidt:

"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."

11.2. Zoals ook volgt uit het overwogene onder 8.2, 8.3 en 8.4, heeft de raad, voor de beoordeling of in het plangebied een aanvaardbaar woon- en leefklimaat kan worden gegarandeerd, onvoldoende onderzocht of [appellante sub 1] door het plan in haar bedrijfsvoering wordt beperkt. Daardoor heeft de raad naar het oordeel van de Afdeling onvoldoende gemotiveerd dat de ruimte-voor-ruimtekavels op een planologisch aanvaardbare locatie liggen en daarmee dat is voldaan aan de voorwaarde uit artikel 3.80, eerste lid, onder b, van de IOV. Het plan is op dit punt vastgesteld in strijd met artikel 3:46 van de Awb.

Het betoog slaagt al hierom.

11.3. Dat betekent dat de beroepsgrond over artikel 3.80, eerste lid, onder b, van de IOV, alleen al hierom slaagt. Het betoog dat het plan is vastgesteld in strijd met artikel 3.80, onder b, van de IOV, omdat de ruimte-voor-ruimtekavel niet in een bebouwingsconcentratie ligt, behoeft daarom geen bespreking.

Overig

12. Gelet op wat hiervoor is overwogen, behoeven de overige beroepsgronden van [appellante sub 2] en anderen, namelijk dat het plan in strijd met de Structuurvisie ruimtelijke ordening 2014 is vastgesteld en dat het plan tot schade zal leiden, geen bespreking.

Conclusie

13. De beroepen zijn gegrond. Het besluit van 25 november 2021 tot vaststelling van het bestemmingsplan "RvR Bornhemweg ong. naast [locatie 1], Oudenbosch" moet worden vernietigd.

14. De Afdeling ziet aanleiding de raad op te dragen het hierna in de beslissing nader aangeduide onderdeel van deze uitspraak binnen vier weken na verzending van de uitspraak te verwerken op de landelijke voorziening.

Proceskosten

15. De raad moet de proceskosten vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart de beroepen van [appellante sub 1] en anderen en [appellante sub 2] en anderen gegrond;

II. vernietigt het besluit van 25 november 2021, waarbij de raad van de gemeente Halderberge het bestemmingsplan "RvR Bornhemweg ong. naast [locatie 1], Oudenbosch" heeft vastgesteld;

III. draagt de raad van de gemeente Halderberge op om binnen vier weken na verzending van deze uitspraak ervoor zorg te dragen dat het hiervoor vermelde onderdeel II wordt verwerkt in het elektronisch vastgestelde plan dat te raadplegen is op de landelijke voorziening;

IV. veroordeelt de raad van de gemeente Halderberge tot vergoeding van bij

- [appellante sub 1] en anderen in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1.750,00 geheel te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, met dien verstande dat bij betaling aan een van hen de raad aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan;

- [appellante sub 2] en anderen in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1.750,00 geheel te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, met dien verstande dat bij betaling aan een van hen de raad aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan;

V. gelast dat de raad van de gemeente Halderberge aan:

- [appellante sub 1] en anderen het door hun betaalde griffierecht ten bedrage van € 365,00 voor de behandeling van het beroep vergoedt, met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan één van hen de raad aan zijn verplichting heeft voldaan;

- [appellante sub 2] en anderen het door hun betaalde griffierecht ten bedrage van € 365,00 voor de behandeling van het beroep vergoedt, met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan één van hen de raad aan zijn verplichting heeft voldaan.

Aldus vastgesteld door mr. E.A. Minderhoud, voorzitter, en mr. B. Meijer en mr. J. Gundelach, leden, in tegenwoordigheid van mr. F. Nales, griffier.

w.g. Minderhoud
voorzitter

w.g. Nales
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 7 februari 2024

680-1010