

ECLI:NL:RVS:2019:1117

Instantie	Raad van State
Datum uitspraak	10-04-2019
Datum publicatie	10-04-2019
Zaaknummer	201708192/1/R2
Rechtsgebieden	Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken	Eerste aanleg - meervoudig
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 13 juli 2017 heeft de raad het bestemmingsplan "Buitengebied Oost" vastgesteld.
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl JNA 2019/26 JNA 2019/22 JOM 2019/529 JGROND 2019/122 met annotatie van Loo, F.M.A. van der

Uitspraak

201708192/1/R2.

Datum uitspraak: 10 april 2019

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

1. [appellant sub 1A] en [appellant sub 1B], beiden wonend te Bavel, gemeente Breda,
2. [appellant sub 2], wonend te Bavel, gemeente Breda,
3. Natuur en Milieuvereniging Markkant en IVN, Vereniging voor Natuur- en Milieueducatie, Afdeling Mark en Donge (hierna samen: de verenigingen), beide gevestigd te Breda,

appellanten,

en

de raad van de gemeente Breda,

verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 13 juli 2017 heeft de raad het bestemmingsplan "Buitengebied Oost" vastgesteld.

Tegen dit besluit hebben [appellanten sub 1], [appellant sub 2] en de verenigingen beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

[appellanten sub 1], [appellant sub 2], de verenigingen en de raad hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 6 februari 2019. Daar zijn [appellanten sub 1], [appellant sub 2], bijgestaan door [gemachtigde A], de verenigingen, vertegenwoordigd door [gemachtigde B] en mr. J.E. Dijk, advocaat te Haarlem, en de raad, vertegenwoordigd door mr. N.E. Snel en A.J.J. Neele, verschenen. Voorts is ter zitting de Afdeling Breda van de Zuidelijke Land- en

Tuinbouworganisatie, vertegenwoordigd door [gemachtigde C}, gehoord.

Buiten bezwaren van partijen is ter zitting door de raad een stuk in het geding gebracht.

Overwegingen

1. Het plan voorziet in een nieuwe planologische regeling voor het oostelijke deel van het buitengebied van de gemeente Breda.
2. Bij de vaststelling van een bestemmingsplan moet de raad bestemmingen aanwijzen en regels geven die de raad uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig acht. De raad heeft daarbij beleidsruimte en moet de betrokken belangen afwegen. De Afdeling beoordeelt aan de hand van de beroepsgronden of het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan in overeenstemming is met het recht. De Afdeling stelt niet zelf vast of het plan in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening, maar beoordeelt aan de hand van die gronden of de raad zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het plan strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening.
3. De aangehaalde artikelen uit het plan waarvan de tekst niet in de volgende overwegingen is vermeld, zijn opgenomen in de bijlage die deel uitmaakt van deze uitspraak.

Ingetrokken beroepsgronden

4. [appellant sub 2] heeft ter zitting zijn beroepsgrond over de inspraakprocedure ingetrokken. De verenigingen hebben ter zitting hun beroepsgrond over de groenblauwe mantel ingetrokken.

Het beroep van [appellanten sub 1]

5. [appellanten sub 1], die wonen aan de [locatie 1] te Bavel, kunnen zich niet met het plan verenigen voor zover aan de grond ten zuiden van hun woonperceel en de grond ten zuiden van het agrarische bedrijf aan de [locatie 2] (hierna: de twee percelen) niet de bestemming "Agrarisch met waarden - Landschapswaarden" is toegekend. Zij voeren aan dat het gebied tussen de rand van de kern Bavel en de Tervoortseweg, waar de twee percelen liggen, in de plantoelichting is aangemerkt als landschappelijk waardevol vanwege de openheid en zichtlijnen. Volgens [appellanten sub 1] is niet inzichtelijk waarom aan de twee percelen niet de bestemming "Agrarisch met waarden - Landschapswaarden" is toegekend, terwijl die bestemming wel is toegekend aan de andere gronden die volgens de plantoelichting waardevol zijn en waar de feitelijke situatie niet anders is. [appellanten sub 1] stellen dat de raad afziet van de door hen gewenste bestemming omdat volgens de gemeentelijke Structuurvisie 2030 van Breda (hierna: de structuurvisie) woningen kunnen worden gerealiseerd door verdichting van het lint aan de Tervoortseweg. Door niet de door hen gewenste bestemming aan de twee percelen toe te kennen, loopt de raad volgens [appellanten sub 1] vooruit op het mogelijk maken van woningen. Zij willen echter niet dat woningbouw mogelijk wordt gemaakt, ook niet met een zogenoemde ruimte-voor-ruimte-regeling. Ter zitting hebben zij toegelicht dat de structuurvisie te gedetailleerd bepaalt welke ruimtelijke ontwikkelingen ergens mogelijk zijn en ten onrechte stelt dat langs de Tervoortseweg een lint bestaat waaraan woningen mogen worden gerealiseerd, terwijl zij daartegen niet in rechte kunnen opkomen. De handelwijze van de raad maakt het hen onmogelijk om de in de structuurvisie neergelegde uitgangspunten voor woningbouw te betwisten. De raad handelt daarom volgens [appellanten sub 1] in strijd met artikel 9 van het Verdrag van Aarhus.

5.1. De raad stelt dat het plan niet voorziet in woningbouw op de twee percelen en ook niet is vastgesteld met het oogmerk om daarop vooruit te lopen. De raad stelt dat hij de toegekende bestemmingen baseert op de indeling van gronden in de Verordening ruimte 2014 van de provincie Noord-Brabant (hierna: de Verordening). Aan grond die deel uitmaakt van het gemengd landelijk gebied, zoals de twee percelen, is de bestemming "Agrarisch" toegekend. Volgens de raad bestaat voor de twee percelen geen bijzondere reden om af te wijken van dit uitgangspunt. Verder stelt de raad dat het plan niet voorziet in bebouwing op de twee percelen en ook niet in de mogelijkheid om ter plaatse een bouwvlak toe te kennen. De openheid en zichtlijnen worden volgens de raad dan ook niet aangetast.

5.2. Aan de twee percelen is de bestemming "Agrarisch" toegekend. Aan de grond tussen de twee percelen en de grond ten westen daarvan, is de bestemming "Agrarisch met waarden - Landschapswaarden" toegekend.

5.3. Figuur 2.15 van de plantoelichting geeft de visueel-ruimtelijke landschapswaarden binnen het plangebied weer. Volgens deze figuur heeft de grond grenzend aan de zuidzijde van het woonperceel van [appellanten sub 1] de waarde 'openheid'. De grond aan de zuidzijde van het agrarische bedrijf aan de [locatie 2] heeft volgens deze figuur niet de waarde 'openheid'. In de plantoelichting staat dat openheid als waardevol wordt aangemerkt omdat openheid karakteristiek is voor de beekdalen en die zich daardoor duidelijk kunnen blijven onderscheiden van andere landschapstypologieën. De waardevolle openheid van de beekdalen moet behouden blijven, zo staat in de plantoelichting.

Verder staat in paragraaf 6.2.2 van de plantoelichting dat de bestemming "Agrarisch met waarden - Landschapswaarden" is toegekend aan al het agrarische gebied waar bijzondere landschappelijke waarden, waaronder visueel-ruimtelijke waarden, aanwezig zijn maar dat niet gekenmerkt wordt door bijzondere natuurwaarden. Deze gronden zijn in de Verordening aangeduid als groenblauwe mantel en liggen rondom de ecologische hoofdstructuur, aldus de plantoelichting.

5.4. De Afdeling overweegt dat het uitgangspunt van de raad is dat de bestemming "Agrarisch" wordt toegekend aan de gronden die volgens de bij de Verordening behorende kaart 'agrarisch ontwikkeling en windturbines' binnen het gemengd landelijk gebied liggen. Die gronden zijn volgens de Verordening een multifunctionele gebruiksruimte. De bestemming "Agrarisch met waarden - Landschapswaarden" wordt toegekend aan de gronden die volgens de bij de Verordening behorende kaart 'natuur en landschap' binnen de groenblauwe mantel liggen. Die gronden hebben volgens de Verordening een belangrijke nevenfunctie voor natuur en water. De raad heeft toegelicht dat die laatste bestemming ook wordt toegekend als landschappelijke of andere redenen dat noodzakelijk maken. Zowel de bestemming "Agrarisch", als de bestemming "Agrarisch met waarden - Landschapswaarden" is bedoeld voor agrarische activiteiten. Het verschil tussen deze bestemmingen is vooral dat binnen de bestemming "Agrarisch" meer ontwikkelingsmogelijkheden zijn opgenomen voor agrarische bedrijven en binnen de bestemming "Agrarisch met waarden - Landschapswaarden" het behoud van bepaalde waarden in sommige gevallen voorrang krijgt boven de mogelijkheid van agrarische ontwikkeling. De Afdeling volgt het standpunt van [appellanten sub 1] dat de raad, door de bestemming "Agrarisch" in plaats van "Agrarisch met waarden - landschapswaarden" toe te kennen, vooruitloopt op het in de toekomst mogelijk maken van woningbouw niet. Beide bestemmingen voorzien niet in woningen. Dat het toekennen van de bestemming "Agrarisch met waarden - Landschapswaarden" het bij een toekomstige wijziging van het planologisch regime eenvoudiger maakt om ter plaatse te voorzien in woningen, hebben [appellanten sub 1] niet aannemelijk gemaakt. Gelet op het vorenstaande ziet de Afdeling aanleiding voor het oordeel dat de raad als uitgangspunt voor het toekennen van de bestemmingen "Agrarisch" en "Agrarisch met waarden - Landschapswaarden" in redelijkheid heeft kunnen aansluiten bij de kaarten die horen bij de Verordening. Dit betoog slaagt niet.

5.5. De twee percelen maken volgens de themakaarten die horen bij de Verordening geen deel uit van de groenblauwe mantel, maar van het gemengd landelijk gebied. Over de door [appellanten sub 1] gemaakte vergelijking met het gebied tussen de kern Bavel en de Tervoortseweg waaraan de bestemming "Agrarisch met waarden - Landschapswaarden" is toegekend, overweegt de Afdeling dat de raad zich op het standpunt heeft gesteld dat deze situatie verschilt van de aan de orde zijnde situatie omdat het bedoelde gebied volgens de themakaarten die horen bij de Verordening deel uitmaakt van de groenblauwe mantel. In wat [appellanten sub 1] hebben aangevoerd, ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de raad zich ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat de twee percelen niet overeenkomen met het overige gebied tussen de kern Bavel en de Tervoortseweg. Dit betoog slaagt niet.

5.6. Omdat de twee percelen volgens de themakaarten die horen bij de Verordening geen deel uitmaken van de groenblauwe mantel maar van het gemengd landelijk gebied, heeft de raad zich op het standpunt mogen stellen dat het daaraan toekennen van de bestemming "Agrarisch met waarden - Landschapswaarden" zich niet met het hiervoor onder 5.4 vermelde uitgangspunt verdraagt. De Afdeling ziet zich daarom gesteld voor de vraag of de raad aanleiding had moeten zien om af te wijken van zijn uitgangspunt en overweegt daarover het volgende.

5.7. Voor het perceel aan de zuidzijde van het agrarische bedrijf aan de [locatie 2] volgt de Afdeling het standpunt van [appellanten sub 1] dat de raad aanleiding had moeten zien om af te wijken van

zijn uitgangspunt vanwege de bestaande openheid ter plaatse niet. Daarbij neemt de Afdeling in aanmerking dat deze grond volgens figuur 2.15 van de plantoelichting niet de waarde openheid heeft. Daarom ziet de Afdeling aanleiding voor het oordeel dat de raad in redelijkheid de bestemming "Agrarisch" heeft kunnen toekennen aan de grond ten zuiden van het agrarische bedrijf aan de [locatie 2]. Dit betoog slaagt niet.

5.8. Ook voor het perceel ten zuiden van de woning van [appellanten sub 1] volgt de Afdeling het standpunt van [appellanten sub 1] dat de raad aanleiding had moeten zien om af te wijken van zijn uitgangspunt vanwege de bestaande openheid ter plaatse niet. Weliswaar is hier volgens figuur 2.15 van de plantoelichting de waarde openheid van toepassing, maar er is ter plaatse geen markering voor een waardevol doorzicht weergegeven. De raad heeft ter zitting toegelicht dat om die reden geen sprake is van een omstandigheid die zo bijzonder is dat aanleiding zou bestaan om af te wijken van zijn uitgangspunt. De Afdeling acht dit niet onredelijk. Daarom ziet de Afdeling aanleiding voor het oordeel dat de raad in redelijkheid de bestemming "Agrarisch" heeft kunnen toekennen aan de grond ten zuiden van de woning van [appellanten sub 1]. Dit betoog slaagt niet.

5.9. De Afdeling overweegt het volgende over het betoog dat de raad heeft gehandeld in strijd met artikel 9 van het Verdrag van Aarhus omdat [appellanten sub 1] door zijn handelwijze niet tegen het in de structuurvisie neergelegde beleid over woningbouw kunnen opkomen terwijl het plan daarop vooruitloopt. De raad heeft het in de structuurvisie neergelegde beleid niet aan het plan ten grondslag gelegd, aangezien het plan niet in woningen voorziet en daarop ook niet vooruit loopt, zoals hiervoor is overwogen onder 5.4. Gelet hierop mist het betoog feitelijke grondslag.

5.10. Gelet op het voorgaande is het beroep van [appellanten sub 1] ongegrond.

5.11. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Het beroep van [appellant sub 2]

6. [appellant sub 2], die woont aan de [locatie 3] te Bavel, kan zich niet verenigen met het plandeel met de bestemming "Bedrijf" voor de grond ten noorden van zijn woonperceel. Hij betoogt dat de beantwoording van zijn zienswijze onjuist en onvolledig is, omdat de raad voorbij gaat aan de kern en met name de punten 3 en 4 over het sluiten van een anterieure overeenkomst en analyse van planschaderisico.

6.1. Artikel 3:46 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) verzet zich er niet tegen dat de raad de zienswijzen samengevat weergeeft. Dat niet op ieder argument ter ondersteuning van een zienswijze afzonderlijk is ingegaan, is op zichzelf onvoldoende om te komen tot het oordeel dat het bestreden besluit niet voldoende is gemotiveerd. Niet is gebleken dat bepaalde bezwaren of argumenten niet in de overwegingen zijn betrokken. De Afdeling ziet in wat [appellant sub 2] naar voren heeft gebracht geen aanleiding voor het oordeel dat de wijze waarop de raad de naar voren gebrachte zienswijze heeft behandeld in strijd is met artikel 3:46 van de Awb. Het betoog slaagt niet.

7. [appellant sub 2] betoogt dat de raad onvoldoende ruimtelijk heeft onderbouwd waarom een bedrijfsbestemming passend is voor de grond ten noorden van zijn woning. Hij voert aan dat ter plaatse geen bedrijf meer aanwezig is en dat zijn woning geen bedrijfswoning meer is. Hij stelt dat de voormalige bedrijfsgebouwen grotendeels zijn gesloopt. Volgens hem is een bedrijfsbestemming ook niet passend gelet op de open, agrarische aard van het omliggende gebied. Het ligt gelet daarop volgens [appellant sub 2] meer voor de hand het perceel voor agrarische doeleinden of een woning te gebruiken, waartegen hij geen bezwaar heeft. [appellant sub 2] stelt verder dat in de Nota van zienswijzen staat dat het plandeel met de bestemming "Bedrijf" niet groter dan 2.500 m² zal zijn, zodat de verbeelding in strijd met deze toezegging ten onrechte in een groter plandeel voorziet.

7.1. De raad stelt dat de gemeente het perceel in het verleden heeft gekocht omdat het voornemen bestond om het perceel en het daarachter liggende gebied te transformeren. Dat voornemen heeft vanwege de financieel-economische crisis geen doorgang gevonden. De gemeente heeft het perceel daarom nu te koop staan. In het vorige bestemmingsplan "Buitengebied Nieuw-Ginneken" (hierna: het vorige plan) had het perceel de bestemming "Agrarisch gebied", met de detailbestemming "Agrarisch bouwblok". De raad heeft nu de bestemming "Bedrijf" toegekend om aldus ook de verkoopbaarheid en de financiële waarde van het perceel te vergroten. Verder wijst de raad erop dat ter plaatse geen agrarisch bedrijf meer is gevestigd en dat zich geen andere belangen verzetten tegen het voorziene

gebruik en de bebouwing. In dat verband heeft de raad toegelicht de bestemming ruimtelijk aanvaardbaar te achten, omdat de Verordening voorziet in de functiewijziging, uitsluitend bedrijfsactiviteiten van milieucategorieën 1 en 2 zijn toegestaan, tussen het woonperceel van [appellant sub 2] en het plandeel met de bestemming "Bedrijf" is voorzien in een groenstrook en ten opzichte van de omliggende woningen de aanbevolen richtafstanden van de brochure "Bedrijven en milieuzonering 2009" van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten in acht zijn genomen. De raad stelt dat hij ten tijde van het nemen van het bestreden besluit heeft onderkend dat de woning van [appellant sub 2] niet langer een bedrijfswoning is, maar een burgerwoning.

7.2. Aan de grond ten noorden van het woonperceel van [appellant sub 2] is de bestemming "Bedrijf" toegekend. Het plandeel heeft een omvang van ongeveer 5.000 m².

7.3. De Afdeling overweegt het volgende over de omvang van het plandeel met de bestemming "Bedrijf". In de ontwerpverbeelding besloeg dit plandeel een oppervlakte van ongeveer 5.000 m². Op pagina 23 van de Nota van zienswijzen staat bij de beantwoording van de zienswijze van [appellant sub 2] over dit plandeel: "Daarnaast is de hoeveelheid bebouwing beperkt tot een oppervlakte van maximaal 800 m² en het bestemmingsvlak tot maximaal 2500 m² [...]." De zienswijze van [appellant sub 2] is ongegrond verklaard en het plan is in zoverre overeenkomstig het ontwerpplan vastgesteld. In de verbeelding heeft het plandeel derhalve nog steeds een oppervlakte van ongeveer 5.000 m². De raad heeft ter zitting gesteld dat waar in de Nota van de zienswijzen 2.500 m² staat, 5.000 m² had moeten staan. Daarom kan de Nota van zienswijzen in zoverre, anders dan [appellant sub 2] stelt, niet worden gezien als een toezegging van de raad dat het plandeel met de bestemming "Bedrijf" in het vastgestelde plan een omvang van maximaal 2.500 m² zal hebben. De Afdeling constateert dat de door de raad vastgestelde Nota van zienswijzen deel uitmaakt van de aan het plan ten grondslag gelegde motivering. Nu daarin gesproken wordt van een oppervlakte van 2.500 m² in plaats van de bedoelde oppervlakte van 5.000 m², hetgeen naar de aard der zaak een substantieel verschil uitmaakt, is naar het oordeel van de Afdeling geen sprake van een verschrijving van ondergeschikte betekenis. Het plan berust daarom in zoverre niet op een juiste motivering. Het betoog slaagt.

7.4. De Afdeling overweegt het volgende over de toegekende bestemming "Bedrijf". In het vorige plan was aan de grond ten noorden van het woonperceel van [appellant sub 2] de detailbestemming "Agrarisch bouwblok" toegekend. Het plan voorziet voor de grond achter het woonperceel van [appellant sub 2] niet in meer of hogere bebouwing dan het vorige plan, maar wel in ander gebruik. Vast staat dat op het perceel in het verleden een agrarisch bedrijf was gevestigd, waarin het vorige plan voorzag, maar dat dit agrarische bedrijf ten tijde van het nemen van het bestreden besluit was beëindigd en dat nog één loods aanwezig is. De raad heeft niet inzichtelijk gemaakt dat nu behoefte bestaat aan niet-agrarische bedrijvigheid op de locatie en in de omvang zoals voorzien in het plan. De omstandigheden dat het vanuit een oogpunt van verkoopbaarheid en financiële waarde gunstig is voor de gemeente om een bedrijfsbestemming toe te kennen en dat de verordening en de nabij gelegen woningen, waaronder die van [appellant sub 2], niet in de weg staat aan een dergelijke bestemming, maken dat niet anders. De raad heeft het plan in zoverre niet voorbereid met de daarbij horende zorgvuldigheid. Het betoog slaagt.

8. [appellant sub 2] heeft zich in het beroepschrift voor het overige beperkt tot het verwijzen naar de inhoud van zijn zienswijze en, voor zover zij de [locatie 3] betreffen, de zienswijzen van de verenigingen en [appellant sub 2]. In de overwegingen van het bestreden besluit is ingegaan op deze zienswijzen. [appellant sub 2] heeft in het beroepschrift en ook op de zitting geen redenen aangevoerd waarom de weerlegging van die zienswijzen in het bestreden besluit onjuist zou zijn.

9. In de feiten en argumenten die [appellant sub 2] heeft aangevoerd, ziet de Afdeling aanleiding voor het oordeel dat het bestreden besluit, voor zover dat gaat over de vaststelling van het plandeel met de bestemming "Bedrijf" ten noorden van het woonperceel aan de [locatie 3] te Bavel, is genomen in strijd met artikel 3:46 en 3:2 van de Awb. Het beroep van [appellant sub 2] is gegrond, zodat het bestreden besluit in zoverre moet worden vernietigd.

10. De raad moet voor het beroep van [appellant sub 2] op na te melden wijze tot vergoeding van de proceskosten worden veroordeeld.

Het beroep van de verenigingen

Begrip stikstofneutraal

11. De verenigingen betogen dat door de definiëring van het begrip "stikstofneutraal" in de planregels ten onrechte niet is uitgesloten dat de mogelijkheden die het plan biedt de natuurlijke kenmerken van de nabijgelegen Natura 2000-gebieden aantasten. Zij voeren aan dat het begrip ten onrechte is beperkt tot veehouderijen en niet mede het bouwen en gebruiken van kassen omvat. Daarnaast voeren de verenigingen aan dat het begrip ten onrechte erin voorziet dat een toename van stikstofdepositie mogelijk is met gebruikmaking van de Programmatische Aanpak Stikstof. De verenigingen stellen dat uit de uitspraken van 17 mei 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1259 en ECLI:NL:RVS:2017:1260, volgt dat het PAS gebrekkig is. Gelet hierop kan volgens hen de planregeling waarmee gebruik wordt gemaakt van het PAS evenmin in stand blijven.

11.1. Het plan voorziet in de uitbreiding van veehouderijen, kassen en maneges door de afwijkings- en wijzigingsbevoegdheden die zijn neergelegd in artikel 3, lid 3.3, onder f, en lid 3.6, onder a en d, en artikel 4, lid 4.3, onder f, en lid 4.7, onder a en d, en artikel 11, lid 11.3, van de planregels. In deze planregels is onder meer de voorwaarde gesteld dat stikstofneutraal moet worden gebouwd, gebruikt of in werking gesteld.

In artikel 1 van de planregels, over begrippen, staat in lid 1.77: "Stikstofneutraal: de uitbreiding van het aantal dieren op een bedrijf zonder extra depositie van stikstof op een nabijgelegen Natura 2000-gebied middels maatregelen op de locatie zelf of via toepassing van de regeling Programmatische Aanpak Stikstof (PAS) dan wel er daardoor geen significante negatieve effecten op het betreffende gebied ontstaan".

11.2. De raad heeft zich ter zitting op het standpunt gesteld dat het begrip stikstofneutraal bij nader inzien moet worden gedefinieerd zoals in het bij besluit van 13 juli 2017 door de raad vastgestelde bestemmingsplan "Buitengebied Zuid". Op grond van artikel 1, lid 1.81, van de planregels van dat bestemmingsplan wordt onder "stikstofneutraal" verstaan "een uitbreiding van een bedrijfsgebouw zonder extra depositie van stikstof op een nabijgelegen Natura 2000-gebied". Nu de raad zich in zoverre op een ander standpunt stelt dan hij in het bestreden besluit heeft gedaan en niet is gebleken dat gewijzigde omstandigheden hiertoe aanleiding hebben gegeven, moet worden geoordeeld dat het bestreden besluit, voor zover het artikel 1, lid 1.77 van de planregels betreft, niet met de vereiste zorgvuldigheid is voorbereid. Het betoog slaagt.

Tijdelijke teeltondersteunende voorzieningen

12. Het beroep van de verenigingen is ook gericht tegen de in het plan voorziene mogelijkheid om tijdelijke teeltondersteunende voorzieningen (hierna: tov) te realiseren. De verenigingen wijzen erop dat tijdelijke tov buiten de bouwvlakken mogen worden gerealiseerd. Zij betogen dat het landschap hierdoor wordt aangetast.

12.1. De raad stelt zich op het standpunt dat de bij het plan voorziene tijdelijke tov geen onevenredig nadelige gevolgen met zich brengen voor de landschappelijke waarden binnen het plangebied.

12.2. Op grond van artikel 1, lid 1.78, van de planregels wordt onder tov verstaan: "voorzieningen, zoals kassen, tunnels, afdekfolies, containervelden en dergelijke die dienen ter ondersteuning van een agrarisch bedrijf". In lid 1.67 staat dat onder permanente tov wordt verstaan: "voorzieningen ter ondersteuning van de diverse teelten op de bedrijven die voor onbepaalde tijd worden gebruikt". Onder tijdelijke tov worden op grond van lid 1.79 begrepen "voorzieningen die dienen ter ondersteuning van de diverse teelten in de grond en gedurende maximaal 6 maanden van het jaar noodzakelijk zijn en worden opgericht, zoals folies, insectengaas, acryldoek, wandelkappen, schaduwhallen en hagelnetten".

Het plan voorziet er voor gronden met de bestemming "Agrarisch" bij recht in dat tijdelijke tov worden gerealiseerd, zowel binnen als buiten de bouwvlakken. De maximaal toegestane bouwhoogte voor tijdelijke tov is 3 meter. Voor gronden met de bestemming "Agrarisch met waarden - Landschapswaarden" voorziet het plan bij recht in tijdelijke tov binnen de bouwvlakken. Ook hiervoor geldt een maximale bouwhoogte van 3 meter. Daarnaast voorziet de in artikel 4, lid 4.3, onder g, van de planregels neergelegde afwijkingsbevoegdheid erin dat het college van burgemeester en wethouders ter plaatse van gronden met de bestemming "Agrarisch met waarden - Landschapswaarden" een omgevingsvergunning kan verlenen om in afwijking van het plan tijdelijke

tov te realiseren buiten de bouwvlakken. Daaraan is onder meer als voorwaarde verbonden dat het oprichten van de tijdelijke tov geen onevenredige effecten heeft of kan hebben op de aanwezige natuur- en landschapswaarden.

12.3. De Afdeling overweegt dat de raad in het gebied de agrarische bedrijfsvoering voorop stelt. Het mogelijk maken van tijdelijke tov, ook buiten de bouwvlakken, tot een maximale hoogte van 3 meter, past daar volgens de raad bij. Dit acht de Afdeling niet onredelijk. Ook heeft de raad toegelicht dat ter plaatse van de gronden waaraan de bestemming "Agrarisch" is toegekend, geen zwaarwegende landschappelijke waarden aanwezig zijn. De verenigingen hebben dat niet bestreden en de Afdeling ziet dit bevestigd in de door de raad aangehaalde omstandigheid dat deze gronden op de kaarten die horen bij de Verordening zijn aangeduid als gemengd landelijk gebied. Verder is van belang dat voor de gronden waaraan de bestemming "Agrarisch met waarden - Landschapswaarden" is toegekend, omdat daar wel landschappelijke waarden aanwezig zijn, uitsluitend tijdelijke tov buiten de bouwvlakken mogelijk kunnen worden gemaakt indien is voldaan aan de voorwaarde dat het oprichten hiervan geen onevenredige effecten heeft of kan hebben op de aanwezige natuur- en landschapswaarden. De Afdeling ziet aanleiding voor het oordeel dat de raad zich onder die omstandigheden in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat de in het plan voorziene mogelijkheden voor tijdelijke tov geen onevenredige afbreuk doen aan het landschap. Het betoog slaagt niet.

Bij recht voorziene permanente teeltondersteunende voorzieningen

13. De verenigingen hebben bezwaar tegen de in het plan bij recht voorziene mogelijkheid om permanente tov te realiseren op de gronden die op de kaarten behorende bij de Verordening zijn aangeduid als landelijk gebied. Wat in het plan-MER is vermeld over de effecten van permanente tov voor het landschap, neemt volgens de verenigingen niet weg dat omvangrijke gebieden hun landschappelijke kwaliteit verliezen en dat tov goed zichtbaar zijn. Daarnaast zijn volgens de verenigingen de effecten op de waterhuishouding onvoldoende onderzocht.

13.1. Aan de gronden die op de kaarten behorende bij de Verordening zijn aangeduid als landelijk gebied is de bestemming "Agrarisch" toegekend, met uitzondering van enkele gronden waaraan andere bestemmingen zijn toegekend die niet in tov voorzien. Het plan voorziet voor gronden met de bestemming "Agrarisch" bij recht in permanente tov binnen de bouwvlakken.

13.2. In het plan-MER staat dat tov een negatief effect hebben op het landschap. Zij horen echter bij een moderne agrarische bedrijfsvoering. Uitbreiding ervan sluit aan bij bestaande bedrijven en gaat niet ten koste van landschappelijke structuur op hoofdlijnen. Eventuele lokale effecten zijn niet op voorhand uit te sluiten, maar worden beperkt of gecompenseerd door de zorgplicht ruimtelijke kwaliteit en de zogenoemde Landschapsinvesteringsregeling Breda. Verder staat in het plan-MER dat tov kunnen leiden tot een toename van verharding in het buitengebied. In afstemming met het waterschap moeten aanvullende maatregelen worden getroffen om vermindering van infiltratie te voorkomen, aldus het plan-MER.

13.3. De raad stelt zich op het standpunt dat in het gebied de agrarische bedrijfsvoering voorop staat. Het mogelijk maken van permanente tov binnen de bouwvlakken, past daar volgens de raad bij. Dit acht de Afdeling niet onredelijk. Ook heeft de raad toegelicht dat ter plaatse van de gronden waaraan de bestemming "Agrarisch" is toegekend, geen zwaarwegende landschappelijke waarden aanwezig zijn. De verenigingen hebben dat niet bestreden en de Afdeling ziet dit bevestigd in de door de raad aangehaalde omstandigheid dat deze gronden op de kaarten die horen bij de Verordening zijn aangeduid als gemengd landelijk gebied. Daarnaast hebben de verenigingen niet aannemelijk gemaakt dat het plan-MER wat betreft de bij recht voorziene mogelijkheden voor permanente tov zulke onjuistheden bevat of leemten in kennis vertoont dat de raad het besluit daarop niet heeft mogen baseren. Ook hebben zij niet betwist dat zo nodig aanvullende maatregelen kunnen worden getroffen om vermindering van infiltratie vanwege tov te voorkomen. De Afdeling ziet in wat de verenigingen hebben aangevoerd dan ook geen aanleiding voor het oordeel dat de raad zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat de in het plan bij recht voorziene mogelijkheid om permanente tov te realiseren op de gronden die op de kaarten behorende bij de Verordening zijn aangeduid als landelijk gebied, geen onevenredige afbreuk doen aan het landschap of de waterhuishouding. Het betoog slaagt niet.

Wijzigingsbevoegdheid permanente teeltondersteunende voorzieningen

14. De verenigingen hebben bezwaar tegen de in artikel 3, lid 3.6, van de planregels neergelegde wijzigingsbevoegdheid, voor zover daarmee ten behoeve van permanente tov bouwvlakken kunnen worden vergroot tot 4,5 hectare. Zij betogen dat het plan-MER ten onrechte niet is gebaseerd op de maximale mogelijkheden die het plan in zoverre biedt, omdat deze wijzigingsbevoegdheid buiten beschouwing is gebleven. De gevolgen voor het landschap en de hydrologie zijn dus in zoverre onderschat.

14.1. De wijzigingsbevoegdheid die is neergelegd in artikel 3, lid 3.6, onder a, van de planregels bepaalt dat het college van burgemeester en wethouders bevoegd is het plan te wijzigen voor het vergroten van het oppervlak van bouwvlakken. In punt 1 is daaraan als voorwaarde gesteld dat het bouwvlak niet meer dan 1,5 hectare mag gaan bedragen. In afwijking daarvan is in sub 1 voor het oprichten van permanente tov, niet zijnde kassen of tunnels, bepaald dat het bouwvlak met maximaal 3 hectare mag worden vergroot tot maximaal 4,5 hectare.

14.2. De Afdeling stelt voorop dat het opnemen van een wijzigingsbevoegdheid in een bestemmingsplan inhoudt dat het eventuele gebruik daarvan in beginsel in overeenstemming met een goede ruimtelijke ordening moet worden geacht. Daarom moet de raad al bij de vaststelling van de wijzigingsbevoegdheid onder meer onderzoeken of een invulling van de wijzigingsbevoegdheid mogelijk is, waarbij de landschappelijke waarden en hydrologische situatie niet onevenredig worden aangetast. Ook moet de raad bezien of het plan, uitgaande van de maximale mogelijkheden die het biedt, significante gevolgen kan hebben voor Natura 2000-gebieden.

Het plan-MER beoogt de planologisch maximale mogelijkheden van het plan als uitgangspunt te hanteren. Het plan-MER en de daarvan deel uitmakende passende beoordeling gaan onder meer ervan uit dat het plan voorziet in permanente tov, niet zijnde kassen, binnen het bouwvlak tot een oppervlakte van 0,5 hectare en buiten het bouwvlak tot een oppervlakte van maximaal 1,5 hectare.

Uit het plan-MER en de passende beoordeling blijkt niet dat ook rekening is gehouden met de mogelijkheid om met toepassing van de wijzigingsbevoegdheid die is neergelegd in artikel 3, lid 3.6, onder a, onder 1, sub 1, bouwvlakken met maximaal 3 hectare uit te breiden tot een maximale omvang van 4,5 hectare ten behoeve van het oprichten van permanente tov, niet zijnde kassen of tunnels. De mogelijkheden die het plan in zoverre biedt zijn bij de beoordeling van de milieueffecten, waaronder de landschappelijke en hydrologische effecten en de gevolgen van het plan op de natuurlijke kenmerken van de omliggende Natura 2000-gebieden dus niet in hun gehele voorziene omvang onderzocht. De raad heeft zijn stelling dat de effecten van de in het plan-MER onderzochte ontwikkelingen vergelijkbaar zijn met de in zoverre in het plan voorziene ontwikkelingen niet met objectieve gegevens onderbouwd. De Afdeling volgt die stelling daarom niet. Uit het voorgaande volgt dat het plan-MER en de passende beoordeling ten onrechte niet zijn gebaseerd op de maximale mogelijkheden van het plan, voor zover het betreft artikel 3, lid 3.6, onder a, onder 1, sub 1, van de planregels. Het betoog slaagt.

Huisvesting seizoenarbeiders

15. De verenigingen hebben bezwaar tegen de mogelijkheden die het plan biedt voor de huisvesting van seizoenarbeiders. Zij betogen dat de raad, om een goed woon- en leefklimaat van omwonenden te verzekeren, in de planregels een minimale afstand had moeten opnemen die moet worden aangehouden tussen woonunits voor seizoenarbeiders en nabijgelegen woningen. Zij voeren aan dat dit gebruik geluidsoverlast met zich kan brengen en wijzen op de uitspraak van 1 februari 2017, ECLI:NL:RVS:2017:266. De voorwaarde dat moet worden aangetoond dat het woon- en leefklimaat niet wordt aangetast, vinden de verenigingen te onduidelijk. Daarnaast betogen de verenigingen dat de woonunits het landschap kunnen aantasten. Zij voeren aan dat de woonunits weliswaar niet het hele jaar mogen worden gebruikt, maar wel permanent aanwezig zijn. Ook wijzen zij erop dat de planregeling niet voorziet in een verplichte landschappelijke inpassing van de woonunits.

15.1. De raad stelt dat, anders dan in het plan dat voorlag in de door de verenigingen aangehaalde uitspraak, in de planregels de voorwaarde is opgenomen dat de huisvesting van seizoenarbeiders geen nadelige gevolgen heeft voor het woon- en leefklimaat in de omgeving. Verder stelt de raad zich onder verwijzing naar het onderzoek "Bestemmingsplan Buitengebied Zuid 2013 Breda, geluidonderzoek naar woon- en leefomgeving huisvesting seizoenarbeiders", dat op 22 mei 2017 is

uitgebracht door LBP Sight (hierna: het geluidrapport) op het standpunt dat het huisvesten van seizoenarbeiders geen nadelige effecten geeft voor het woon- en leefklimaat ter plaatse van omliggende woningen indien de vermelde afstanden in acht worden genomen. Bij die afstanden zijn afscherpende maatregelen buiten beschouwing gelaten, aldus de raad. Met dit onderzoek is volgens de raad aangetoond dat de afwijkings- en wijzigingsbevoegdheid waarmee huisvesting voor seizoenarbeiders mogelijk kan worden gemaakt, in zijn algemeenheid uitvoerbaar is. Als het college van burgemeester en wethouders in een concreet geval van deze bevoegdheden gebruik maakt, dan moet het beoordelen of ook in die specifieke situatie een aanvaardbaar woon- en leefklimaat gewaarborgd is.

15.2. Het plan voorziet niet bij recht in de realisatie van huisvesting voor seizoenarbeiders. Wel voorzien artikel 3, lid 3.3, aanhef en onder a, en artikel 4, lid 4.3, aanhef en onder a, van de planregels erin dat het college van burgemeester en wethouders een omgevingsvergunning kan verlenen om, in afwijking van lid 3.1, onder a, en lid 4.1, onder a, stacaravans en/of woonunits te plaatsen en te gebruiken of een bedrijfsgebouw te verbouwen en te gebruiken voor de tijdelijke huisvesting van seizoenarbeiders. Daaraan is de voorwaarde verbonden dat wordt aangetoond dat door de huisvesting van seizoenarbeiders geen extra negatieve effecten zullen ontstaan voor het woon- en leefklimaat van de omgeving. Verder zijn als voorwaarden gesteld dat wordt voldaan aan de Landschapsinvesteringsregeling Breda, dat het gebruik als tijdelijke huisvesting slechts is toegestaan over een aaneengesloten periode van maximaal zes maanden per jaar, dat de woonunits of stacaravans moeten worden geplaatst binnen het bouwvlak van het betreffende bedrijf, dat per bedrijf maximaal veertig seizoenarbeiders mogen worden gehuisvest, dat deze huisvesting uitsluitend mag worden opgericht of ingericht voor werknemers die uitsluitend werkzaam zijn bij het bedrijf waar zij worden gehuisvest, dat de noodzaak tot het hebben en huisvesten van seizoenarbeiders op het bedrijf afdoende is aangetoond en dat geen sprake is van milieuhygiënische belemmeringen voor de omliggende bedrijven.

Daarnaast voorzien artikel 3, lid 3.6, aanhef en onder g, en artikel 4, lid 4.6, aanhef en onder g, van de planregels erin dat het college van burgemeester en wethouders een wijzigingsplan kan vaststellen voor het huisvesten van maximaal 120 seizoenarbeiders. Daaraan is de voorwaarde verbonden dat wordt voldaan aan de Landschapsinvesteringsregeling Breda en aan lid 3.3, onder a, en lid 4.3, onder a, van de planregels. In die bepalingen zijn de hiervoor genoemde afwijkingsbevoegdheden opgenomen. Ook zijn als voorwaarden gesteld dat aannemelijk wordt gemaakt dat dit groter aantal werknemers nodig is in verband met de grootte of de specifieke bedrijfsvoering van het betreffende bedrijf en dat wordt aangetoond dat een dialoog is gevoerd gericht op het betrekken van de belangen van de omgeving in de plannen.

15.3. De Afdeling is van oordeel dat uit artikel 3, lid 3.3, aanhef en onder a, lid 3.6, aanhef en onder g, artikel 4, lid 4.3, aanhef en onder a, en lid 4.6, aanhef en onder g, van de planregels voldoende duidelijk blijkt onder welke omstandigheden het college van burgemeester en wethouders een omgevingsvergunning voor het afwijken van het plan mag verlenen of een wijzigingsplan mag vaststellen voor de realisatie van woonunits binnen het bouwvlak van een agrarisch bedrijf voor ten hoogste veertig onderscheidenlijk 120 seizoenarbeiders die bij het desbetreffende bedrijf werkzaam zijn. Bij de beoordeling van een aanvraag om een omgevingsvergunning en bij de vaststelling van een wijzigingsplan zal het college van burgemeester en wethouders aan de hand van de specifieke omstandigheden van het geval moeten beoordelen of wel of geen extra negatieve effecten zullen ontstaan voor het woon- en leefklimaat van de omgeving. Zo'n beoordeling kan in rechte worden getoetst. Dat in de planregels geen precieze afstand tot omliggende woningen is vermeld, doet daaraan niet af en is geen reden om de genoemde bepalingen rechtsonzeker te achten.

De in het plan gestelde voorwaarden in aanmerking genomen, geeft wat de verenigingen hebben aangevoerd geen grond voor de verwachting dat de realisatie van woonunits binnen het bouwvlak van een agrarisch bedrijf voor ten hoogste veertig onderscheidenlijk 120 seizoenarbeiders die bij het desbetreffende bedrijf werkzaam zijn, zal leiden tot een onevenredige aantasting van het woon- en leefklimaat van de omliggende woningen. Ook ziet de Afdeling geen aanleiding voor de verwachting dat daardoor de landschappelijke kwaliteit van de omgeving onevenredig zal verslechteren.

Verder heeft de raad, gelet op het vorenstaande, in redelijkheid ervan mogen afzien in artikel 3, lid

3.3, aanhef en onder a, lid 3.6, aanhef en onder g, artikel 4, lid 4.3, aanhef en onder a, en lid 4.6, aanhef en onder g, afstandsnormen of verplichtingen voor de landschappelijke inpassing op te nemen. Het betoog slaagt niet.

15.4. Nu het betoog niet slaagt, ziet de Afdeling aanleiding om het standpunt van de raad dat het in artikel 8:69a van de Awb neergelegde relativiteitsvereiste in de weg staat aan de vernietiging van het bestreden besluit, voor zover dat gaat over artikel 3, lid 3.3, aanhef en onder a, lid 3.6, aanhef en onder g, artikel 4, lid 4.3, aanhef en onder a, en lid 4.6, aanhef en onder g, van de planregels, buiten bespreking te laten.

Uitvoerbaarheid bestemmingen

16. De verenigingen betogen dat het niet waarschijnlijk is dat de plandelen met de bestemming "Bedrijf" voor de [locatie 4], de [locatie 5] en de [locatie 6] te Bavel zullen worden gerealiseerd. De verenigingen stellen dat aan de [locatie 4] een herstel- en constructiewerkplaats was gevestigd, maar dat dit bedrijf al lange tijd niet meer aanwezig is. De loods wordt nu gebruikt voor het bouwen van carnavalswagens. Aan de [locatie 5] is volgens de verenigingen feitelijk alleen een pedicure als bedrijf aan huis gevestigd. De verenigingen stellen verder dat de bloemisterij die voorheen was gevestigd aan de [locatie 6], jaren geleden is beëindigd. De verenigingen betogen dat het ook niet waarschijnlijk is dat de plandelen met de bestemming "Agrarisch" voor de [locatie 7], [locatie 8] en [locatie 9] te Bavel zullen worden gerealiseerd. De verenigingen stellen dat aan de [locatie 7] in het verleden ter plaatse een champignonkwekerij was gevestigd, maar dat de daarbij behorende loods is afgebrand en nooit herbouwd en dat de bijbehorende woning te koop staat. De champignonkwekerij die aan de [locatie 8] aanwezig was, is volgens de verenigingen beëindigd en de schuur wordt volgens hen gebruikt voor niet-agrarische doeleinden. Het perceel aan de [locatie 9] is volgens de verenigingen al vele jaren niet meer in gebruik voor een agrarisch bedrijf.

16.1. De raad stelt dat in het vorige plan aan de [locatie 4], de [locatie 5] en de [locatie 6] de bestemming "Niet-agrarisch bedrijf" was toegekend, die voorzag in niet-agrarische bedrijfsactiviteiten. Aan de [locatie 7], [locatie 8] en [locatie 9] was de detailbestemming "Agrarisch bouwblok" toegekend, die voorzag in agrarische bedrijfsactiviteiten. Volgens de raad is daarom sprake van bestaande rechten en zijn er geen redenen hierin nu verandering te brengen. De eigenaren van de percelen hebben daarom ook niet verzocht. In het plan is aan deze percelen daarom de meest vergelijkbare bestemmingen "Bedrijf" en "Agrarisch" met een bouwvlak toegekend. De raad wijst er voor de plandelen met de bestemming "Agrarisch" ook op dat hij het, gelet op de beperkte mogelijkheden voor nieuwvestiging, wenselijk acht om de bestaande mogelijkheden voor agrarische bedrijvigheid te handhaven voor jonge ondernemers. Ook is volgens de raad van belang dat de grondeigenaren bij wijziging van de bestemming aan diverse eisen uit de Verordening moeten voldoen, zoals het landschappelijk inpassen en slopen van bedrijfsbebouwing.

16.2. De Afdeling stelt voorop dat het in beginsel niet in overeenstemming met een goede ruimtelijke ordening is om in een bestemmingsplan bestemmingen op te nemen die niet zullen worden verwezenlijkt. Vaststaat dat aan de [locatie 4], de [locatie 5] en de [locatie 6] in het verleden niet-agrarische bedrijven waren gevestigd en dat het vorige plan daarin voorzag. Ook staat vast dat aan de [locatie 7], [locatie 8] en [locatie 9] in het verleden agrarische bedrijven waren gevestigd en dat het vorige plan daarin eveneens voorzag. De enkele omstandigheid dat de op deze zes locaties gevestigde bedrijven ten tijde van de vaststelling van het plan niet meer in werking waren, staat op zich niet in de weg aan het zo bestemmen daarvan. Ten tijde van de vaststelling van het plan bestond er geen concreet voornemen om deze percelen voor een ander soort gebruik aan te wenden. Ook is niet gebleken dat niet langer behoefte bestaat aan de voorziene niet-agrarische en agrarische bedrijvigheid op deze locaties of dat deze locaties daarvoor niet langer geschikt zijn. De raad heeft gelet hierop in redelijkheid mogen aannemen dat de plandelen met de bestemming "Bedrijf" voor de [locatie 4], de [locatie 5] en de [locatie 6] en de plandelen met de bestemming "Agrarisch" voor de [locatie 7], [locatie 8] en [locatie 9] zullen worden verwezenlijkt. Het betoog slaagt niet.

16.3. Nu de betogen niet slagen, ziet de Afdeling aanleiding om het standpunt van de raad dat het in artikel 8:69a van de Awb neergelegde relativiteitsvereiste in de weg staat aan de vernietiging van het bestreden besluit, voor zover dat gaat over de plandelen met de bestemming "Bedrijf" voor de [locatie 4], de [locatie 5] en de [locatie 6] en de plandelen met de bestemming "Agrarisch" voor de

[locatie 7], [locatie 8] en [locatie 9], buiten bespreking te laten.

Conclusies

17. In de feiten en argumenten die de verenigingen hebben aangevoerd, ziet de Afdeling aanleiding voor het oordeel dat het bestreden besluit voor zover dat ziet op de vaststelling van artikel 1, lid 1.77, van de planregels is genomen in strijd met artikel 3:2 van de Awb. Ook is het bestreden besluit, voor zover dat betreft artikel 3, lid 3.6, onder a, onder 1, sub 1, van de planregels vastgesteld in strijd met artikel 3:2 van de Awb en artikel 2.8, derde lid, van de Wnb. Het beroep van de verenigingen is gegrond, zodat het bestreden besluit in zoverre moet worden vernietigd.

18. De raad moet voor het beroep van de verenigingen op na te melden wijze tot vergoeding van de proceskosten worden veroordeeld.

Opdracht en voorlopige voorziening

19. Voor zover de raad de Afdeling heeft verzocht om met toepassing van de in artikel 8:72, derde lid, aanhef en onder b, van de Awb neergelegde bevoegdheid zelf in de zaak te voorzien voor zover het de definitie van het begrip stikstofneutraal in artikel 1, lid 1.77, van de planregels betreft, ziet de Afdeling daarvoor geen aanleiding. Hierbij is van belang dat aannemelijk is dat derdebelanghebbenden daardoor in hun belangen zouden kunnen worden geschaad, nu de door de raad gewenste definitie minder ruimte biedt voor uitbreiding van bedrijfsactiviteiten dan de oorspronkelijke definitie.

20. De Afdeling ziet wel aanleiding om met toepassing van artikel 8:72, vierde lid, van de Awb de raad op te dragen om voor het vernietigde planonderdeel artikel 1, lid 1.77, van de planregels met inachtneming van deze uitspraak een nieuw plan vast te stellen en zal daarvoor een termijn stellen.

Om onomkeerbare gevolgen voor Natura 2000-gebieden te voorkomen, ziet de Afdeling ook aanleiding voor het treffen van een voorlopige voorziening als bedoeld in artikel 8:72, vijfde lid, van de Awb. De Afdeling zal met deze voorziening het begrip stikstofneutraal herformuleren en daarbij ter verduidelijking een referentiemoment opnemen, zodat uitgesloten is dat de ontwikkelingen die het plan mogelijk maakt totdat de voorlopige voorziening vervalt, significante gevolgen kunnen hebben voor Natura 2000-gebieden.

Uit een oogpunt van rechtszekerheid en gelet op artikel 1.2.3 van het Besluit ruimtelijke ordening, ziet de Afdeling verder aanleiding de raad op te dragen de hierna in de beslissing nader aangeduide onderdelen van deze uitspraak binnen vier weken na verzending van de uitspraak te verwerken in het elektronisch vastgestelde plan dat te raadplegen is op de landelijke voorziening, www.ruimtelijkeplannen.nl.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

- I. verklaart het beroep van [appellant sub 1A] en [appellant sub 1B] ongegrond;
- II. verklaart de beroepen van [appellant sub 2] en van Natuur en Milieuvereniging Markkant en IVN, Vereniging voor Natuur- en Milieueducatie, Afdeling Mark en Donge, gegrond;
- III. vernietigt het besluit van 13 juli 2017 waarbij de raad van de gemeente Breda het bestemmingsplan "Buitengebied Oost" heeft vastgesteld voor zover het betreft:
 - a. het plandeel met de bestemming "Bedrijf" ten noorden van het woonperceel aan de [locatie 3] te Bavel;
 - b. artikel 1, lid 1.77, van de planregels;
 - c. artikel 3, lid 3.6, onder a, onder 1, sub 1, van de planregels;
- IV. draagt de raad van de gemeente Breda op om binnen 26 weken na de verzending van deze uitspraak met inachtneming van hetgeen daarin is overwogen voor het onder III, onder b, vernietigde onderdeel van het bestreden besluit een nieuw besluit te nemen en dit op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken;
- V. treft de voorlopige voorziening dat artikel 1, lid 1.77, van de planregels luidt: "Stikstofneutraal: de stikstofdepositie vanwege het betreffende bedrijf op Natura 2000-gebieden neemt nergens toe ten opzichte van de stikstofdepositie vanwege het betreffende bedrijf op Natura 2000-gebieden die

feitelijk en legaal plaatsvond op het tijdstip van vaststelling van het bestemmingsplan";

VI. bepaalt dat de onder V opgenomen voorlopige voorziening vervalt op het tijdstip van inwerkingtreding van een herziene planregeling voor artikel 1, lid 1.77, van de planregels;

VII. draagt de raad van de gemeente Breda op om binnen vier weken na verzending van deze uitspraak ervoor zorg te dragen dat het hiervoor vermelde onderdeel III, onder a en c, wordt verwerkt in het elektronisch vastgestelde plan dat te raadplegen is op de landelijke voorziening, www.ruimtelijkeplannen.nl;

VIII. veroordeelt de raad van de gemeente Breda tot vergoeding van bij [appellant sub 2] in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1.024,00 (zegge: duizendvierentwintig euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

veroordeelt de raad van de gemeente Breda tot vergoeding van bij Natuur en Milieuvereniging Markkant en anderen in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1.057,50 (zegge: duizendzevenenvijftig euro en vijftig cent), waarvan € 1.024,00 is toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan één van hen het bestuursorgaan aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan;

IX. gelast dat de raad van de gemeente Breda aan appellanten het door hen voor de behandeling van de beroepen betaalde griffierecht vergoedt ten bedrage van € 168,00 (zegge: honderdachtenzestig euro) voor [appellant sub 2] en € 333,00 (zegge: driehonderddrieëndertig euro) voor Natuur en Milieuvereniging Markkant en IVN, Vereniging voor Natuur- en Milieueducatie, Afdeling Mark en Donge, met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan één van hen het bestuursorgaan aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan.

Aldus vastgesteld door mr. E. Helder, voorzitter, en mr. P.B.M.J. van der Beek-Gillessen en mr. D.A. Verburg, leden, in tegenwoordigheid van mr. F.M.J. Stolk, griffier.

w.g. Helder w.g. Stolk

voorzitter griffier

Uitgesproken in het openbaar op 10 april 2019

743.

Planregels van het bestemmingsplan "Buitengebied Oost"

Artikel 1 Begrippen

1.41 Glastuinbouw:

een agrarische activiteit waarbij de productie geheel of overwegend plaatsvindt in kassen;

1.52 Kas

een gebouw, waarvan de wanden en het dak geheel of grotendeels bestaan uit glas of ander lichtdoorlatend materiaal, dienend tot het kweken van gewassen onder geconditioneerde klimaatomstandigheden waaronder mede begrepen een schuurkas of een permanente tunnel of boogkas hoger dan 1,50 meter;

1.67 Permanente teeltondersteunende voorziening:

voorzieningen ter ondersteuning van de diverse teelten op de bedrijven die voor onbepaalde tijd worden gebruikt;

1.77 Stikstofneutraal

de uitbreiding van het aantal dieren op een bedrijf zonder extra depositie van stikstof op een nabijgelegen Natura 2000-gebied middels maatregelen op de locatie zelf of via toepassing van de regeling Programmatische Aanpak Stikstof (PAS) dan wel er daardoor geen significante negatieve effecten op het betreffende gebied ontstaan;

1.78 Teeltondersteunende voorzieningen

voorzieningen, zoals kassen, tunnels, afdekfolies, containervelden en dergelijke die dienen ter ondersteuning van een agrarisch bedrijf;

1.79 Tijdelijke teeltondersteunende voorzieningen

voorzieningen die dienen ter ondersteuning van de diverse teelten in de grond en gedurende maximaal 6 maanden van het jaar noodzakelijk zijn en worden opgericht, zoals folies, insectengaas, acryldoek, wandelkappen, schaduwhallen en hagelnetten;

1.80 Tijdelijke huisvesting seizoensarbeiders

het huisvesten van werknemers, die in een periode van grote arbeidsbehoefte op een agrarisch bedrijf werkzaam zijn om naar de aard kortdurend werk te verrichten, voor zover noodzakelijk voor een doelmatige bedrijfsvoering tot een maximum van 6 maanden;

Artikel 3 Agrarisch

3.1 Bestemmingsomschrijving

De voor Agrarisch aangewezen gronden zijn bestemd voor:

a. agrarisch grondgebruik en/of agrarische bedrijfsuitoefening met dien verstande dat intensieve veehouderijen, overige veehouderijen, glastuinbouwbedrijven en teeltondersteunende voorzieningen respectievelijk uitsluitend ter plaatse van de aanduiding 'intensieve veehouderij', 'specifieke vorm van agrarisch - veehouderij' en 'glastuinbouw' zijn toegestaan;

[...]

f. ter plaatse van de aanduiding 'specifieke vorm van agrarisch - teeltondersteunende voorziening' uitsluitend daarvoor;

[...]

3.2 Bouwregels

Op of in de tot Agrarisch bestemde gronden mogen uitsluitend bouwwerken worden gebouwd ten dienste van de genoemde bestemming met dien verstande dat:

a. alle bebouwing uitsluitend ter plaatse van de aanduiding 'bouwvlak' is toegestaan met uitzondering van tijdelijke teeltondersteunende voorzieningen [...];

b. er niet gebouwd of verbouwd mag worden ten behoeve van een veehouderij, paardenhouderij of de uitbreiding van glasopstanden;

[...]

e. ter plaatse van de aanduiding 'specifieke vorm van agrarisch - teeltondersteunende voorzieningen' uitsluitend permanente teeltondersteunende voorzieningen, niet zijnde kassen of tunnels, zijn toegestaan;

g. de goothoogte van gebouwen maximaal 7 meter mag bedragen;

h. de bouwhoogte van gebouwen maximaal 10 meter mag bedragen met uitzondering van kassen, waarvan de bouwhoogte maximaal 8 meter mag bedragen, en tijdelijke teeltondersteunende voorzieningen waarvan de bouwhoogte maximaal 3 meter mag bedragen;

[...]

3.3 Afwijken van de bouwregels

Burgemeester en wethouders kunnen met een omgevingsvergunning afwijken van het bepaalde in dit plan mits wordt voldaan aan de Landschapsinvesteringsregeling Breda, zoals die als bijlage 2 aan deze regels is toegevoegd, van:

a. het bepaalde in 3.1 onder a. voor het plaatsen en gebruiken van stacaravans en/of woonunits of de verbouwing en gebruik van een bedrijfsgebouw voor de tijdelijke huisvesting van seizoensarbeiders met dien verstande dat:

1. het gebruik als tijdelijke huisvesting slechts is toegestaan over een aaneengesloten periode van maximaal 6 maanden per jaar hetgeen dient te worden aangetoond aan de hand van een bewoningsregistratie;

2. de woonunits of stacaravans dienen te worden geplaatst ter plaatse van de aanduiding 'bouwvlak' van het betreffende bedrijf;

3. per bedrijf maximaal 40 seizoensarbeiders mogen worden gehuisvest;
4. deze huisvesting uitsluitend mag worden opgericht of ingericht voor werknemers die uitsluitend werkzaam zijn bij het bedrijf waar zij worden gehuisvest;
5. de noodzaak tot het hebben en huisvesten van seizoensarbeiders op het bedrijf afdoende is aangetoond waartoe een advies van de Adviescommissie Agrarische Bouwaanvragen is vereist;
6. er geen sprake is van milieuhygiënische belemmeringen voor de omliggende bedrijven;
7. aangetoond wordt dat door de huisvesting van seizoensarbeiders geen extra negatieve effecten zullen ontstaan voor het woon- en leefklimaat van de omgeving.

[...]

f. het bepaalde in lid 3.2 onder b voor het binnen het bestaande bouwvlak bouwen of verbouwen voor of de omschakeling naar een veehouderij, niet zijnde een intensieve veehouderij, of uitbreiding van het aantal dieren of de bouw of uitbreiding van kassen met dien verstande dat:

1. aangetoond wordt dat er stikstofneutraal wordt gebouwd en gebruikt worden;
2. indien het permanent teeltondersteunende kassen betreft deze niet groter mogen zijn dan 5000 m² ;
3. de bouw of uitbreiding van kassen groter dan 5000 m² uitsluitend is toegestaan ter plaatse van de aanduiding 'glastuinbouw' en tot een netto glasoppervlak van maximaal 3 ha;
4. [...].

3.6 Wijzigingsbevoegdheid

Burgemeester en wethouders zijn bevoegd het bestemmingsplan te wijzigen overeenkomstig het bepaalde in artikel 3.6 van de Wet ruimtelijke ordening en met inachtneming van het bepaalde in artikel 19 lid 19.7 van dit plan en wordt voldaan aan de Landschapsinvesteringsregeling Breda zoals die als bijlage 2 aan deze regels is toegevoegd:

a. voor het vergroten en/of veranderen van de vorm van de aanduiding 'bouwvlak', met uitzondering van de bouwvlakken ter plaatse van de aanduiding 'wonen uitgesloten', met dien verstande dat:

1. de oppervlakte van het bouwvlak niet groter wordt dan 1,5 ha met uitzondering van:
 1. het vergroten van het bouwvlak met maximaal 3 ha extra voor het oprichten van permanente teeltondersteunende voorzieningen, niet zijnde kassen of tunnels, waar het oppervlak van het bouwvlak maximaal 4,5 ha mag gaan bedragen;

[...]

2. uitbreiding van het bouwvlak noodzakelijk is om de continuïteit van het bedrijf voor langere tijd te waarborgen en/of een ingediend bouwplan daartoe aanleiding geeft;

3. indien de vergroting of vormverandering van het bouwvlak is bedoeld voor de bouw van bouwwerken voor de uitbreiding van het aantal dieren ter plaatse of de uitbreiding van kassen dient aangetoond te worden dat stikstofneutraal gebouwd wordt en in werking wordt gesteld;

[...]

[...]

d. voor het wijzigen van deze bestemming ter plaatse van de aanduiding 'bouwvlak' naar de bestemming 'Bedrijf' ten behoeve van de vestiging van een agrarisch technisch hulpbedrijf of een aan de agrarische sector verwant bedrijf met dien verstande dat:

[...]

6. wordt aangetoond dat binnen het bedrijf, voor zover dieren gehouden gaan worden, stikstofneutraal wordt gewerkt en in werking wordt gesteld.

[...]

g. voor het huisvesten van meer seizoensarbeiders dan is aangegeven in lid 3.3 onder a punt 3 met een maximum van 120 met dien verstande dat aannemelijk gemaakt wordt dat dit groter aantal werknemers nodig is in verband met de grootte of de specifieke bedrijfsvoering van het betreffende

bedrijf en aangetoond wordt dat er een dialoog is gevoerd gericht op het betrekken van de belangen van de omgeving in de plannen en verder voldaan wordt aan het bepaalde in lid 3.3 onder a met dien verstande dat de Landschapsinvesteringsregeling hierop niet van toepassing is als hieraan al is voldaan ten behoeve van de vergroting van het bouwvlak hiervoor.

Artikel 4 Agrarisch met waarden - Landschapswaarden

4.1 Bestemmingsomschrijving

De voor Agrarisch met waarden- Landschapswaarden aangewezen gronden zijn bestemd voor:

a. agrarisch grondgebruik en/of agrarische bedrijfsuitoefening met dien verstande dat veehouderijen en glastuinbouwbedrijven respectievelijk uitsluitend ter plaatse van de aanduidingen 'specifieke vorm van agrarisch - veehouderijen'en 'glastuinbouw,' is toegestaan;

[...]

d. behoud, herstel en/of ontwikkeling van de landschappelijke, natuurlijke, cultuurhistorische en abiotische waarden;

[...].

4.2 Bouwregels

Op of in de tot Agrarisch met waarden - Landschapswaarden bestemde gronden mogen uitsluitend bouwwerken worden gebouwd ten dienste van de genoemde bestemming, met dien verstande dat:

a. alle bebouwing uitsluitend ter plaatse van de aanduiding 'bouwvlak' is toegestaan, [...];

b. niet gebouwd of verbouwd mag worden ten behoeve van een veehouderij, paardenhouderij of de uitbreiding van glasopstanden;

[...]

f. de goothoogte van gebouwen maximaal 7 meter mag bedragen;

g. de bouwhoogte van gebouwen maximaal 10 meter mag bedragen met uitzondering van kassen, waarvan de bouwhoogte maximaal 8 meter mag bedragen, en tijdelijke teeltondersteunende voorzieningen waarvan de bouwhoogte maximaal 3 meter mag bedragen;

[...].

4.3 Afwijken van de bouwregels

Burgemeester en wethouders kunnen met een omgevingsvergunning afwijken van dit plan, mits wordt voldaan aan de Landschapsinvesteringsregeling Breda zoals die als bijlage 2 aan deze regels is toegevoegd, van:

a. het bepaalde in 4.1 onder a voor het plaatsen en gebruiken van stacaravans en/of woonunits of de verbouwing van een bedrijfsgebouw voor de tijdelijke huisvesting van seizoenarbeiders met dien verstande dat:

1. het gebruik als tijdelijke huisvesting slechts is toegestaan gedurende een aaneengesloten periode van maximaal 6 maanden per jaar hetgeen dient te worden aangetoond aan de hand van een bewonersregistratie;

2. de woonunits of stacaravans dienen te worden geplaatst ter plaatse van de aanduiding bouwvlak van het betreffende bedrijf;

3. per bedrijf maximaal 40 seizoenarbeiders mogen worden gehuisvest;

4. deze huisvesting mag worden opgericht of ingericht voor werknemers die uitsluitend werkzaam zijn bij het bedrijf waar zij worden gehuisvest;

5. de noodzaak tot het hebben en huisvesten van seizoenarbeiders op het bedrijf afdoende is aangetoond waartoe een advies van de Adviescommissie Agrarisch Bouwaanvragen vereist is;

6. er geen sprake is van milieuhygiënische belemmeringen voor de omliggende bedrijven;

7. aangetoond wordt dat door de huisvesting van seizoenarbeiders geen extra negatieve effecten zullen ontstaan voor het woon- en leefklimaat van de omgeving.

[...]

f. het bepaalde in 4.2 onder b voor het binnen het bestaande bouwvlak bouwen of verbouwen voor of de omschakeling naar een veehouderij, niet zijnde een intensieve veehouderij, of de bouw of uitbreiding van kassen met dien verstande dat:

1. aangetoond wordt dat er stikstofneutraal wordt gebouwd en gebruikt;
2. de bouw, verbouw of uitbreiding van gebouwen, niet zijnde de bedrijfswoning, voor de uitbreiding van of omschakeling naar een veehouderij alleen is toegestaan als [...].

g. van het bepaalde in lid 4.2 onder a voor het bouwen van tijdelijke teeltondersteunende voorzieningen buiten de aanduiding bouwvlak voor zover kan worden aangetoond dat het oprichten hiervan geen onevenredige effecten heeft op kan hebben op de aanwezige natuur en landschapswaarden en de bouwhoogte van de voorzieningen niet meer bedraagt dan 3 meter met dien verstande dat vanwege de tijdelijkheid niet hoeft te worden voldaan aan de Landschapsinvesteringsregeling Breda.

4.7 Wijzigingsbevoegdheid

Burgemeester en wethouders zijn bevoegd het bestemmingsplan te wijzigen overeenkomstig het bepaalde in artikel 3.6 van de Wet ruimtelijke ordening en met inachtneming van het bepaalde in artikel 19 lid 19.7 van dit plan en wordt voldaan aan de Landschapsinvesteringsregeling Breda zoals die als bijlage 2 aan deze regels is toegevoegd, voor:

a. het uitbreiden en/of veranderen van de vorm van de aanduiding bouwvlak, met uitzondering van de bouwvlakken ter plaatse van de aanduiding 'wonen uitgesloten', met dien verstande dat:

1. de oppervlakte van een bouwvlak niet groter wordt dan 1,5 ha met uitzondering van;
 - het vergroten van bouwvlakken met maximaal 1,5 ha extra ten behoeve van het oprichten van permanente teeltondersteunende voorzieningen, niet zijnde kassen of tunnels, waar het oppervlak van het bouwvlak maximaal 3 ha mag gaan bedragen;
 - [...]
2. uitbreiding van het bouwvlak noodzakelijk is om de continuïteit van het bedrijf voor langere tijd te waarborgen en/of een ingediend bouwplan daartoe aanleiding geeft;
3. indien de uitbreiding of vormverandering van het bouwvlak is bedoeld voor de bouw van bouwwerken voor de uitbreiding van het aantal dieren ter plaatse of de uitbreiding van kassen dient aangetoond te worden dat stikstofneutraal gebouwd wordt en in werking wordt gesteld;
4. uitbreiding van het bouwvlak verantwoord is vanuit natuurlijke, landschappelijke, cultuurhistorische, water- en bodemhuishoudkundige of milieuhygiënische oogpunt;

[...].

[...]

d. voor het wijzigen van deze bestemming ter plaatse van de aanduiding 'bouwvlak' naar de bestemming 'Bedrijf' ten behoeve van de vestiging van een agrarisch technisch hulpbedrijf of een aan de agrarische sector verwant bedrijf met dien verstande dat:

[...]

6. wordt aangetoond dat binnen het bedrijf, voor zover dieren gehouden gaan worden, stikstofneutraal wordt gebouwd en in werking wordt gesteld;

[...]

f. voor het huisvesten van meer seizoenarbeiders dan is aangegeven in lid 4.3 onder a punt 3 met een maximum van 120 met dien verstande dat aannemelijk gemaakt wordt dat dit groter aantal werknemers nodig is in verband met de grootte of de specifieke bedrijfsvoering van het betreffende bedrijf en aangetoond wordt dat er een dialoog is gevoerd gericht op het betrekken van de belangen van de omgeving in de plannen en verder voldaan wordt aan het bepaalde in lid 3.3 onder a met dien verstande dat de Landschapsinvesteringsregeling hierop niet van toepassing is als hieraan al is voldaan ten behoeve van de vergroting van het bouwvlak hiervoor.

Artikel 5 Bedrijf

5.1 Bestemmingsomschrijving

De voor Bedrijf aangewezen gronden zijn bestemd voor:

a. bedrijfsdoeleinden, anders dan agrarische activiteiten, in de milieucategorieën 1 en 2 zoals deze zijn aangegeven in de als bijlage 3 bij deze regels opgenomen Staat van bedrijfsactiviteiten [...].

5.2 Bouwregels

Op of in de tot Bedrijf bestemde gronden mogen uitsluitend bouwwerken worden gebouwd ten dienste van de bestemming, met dien verstande dat:

- a. de bouwwerken uitsluitend ter plaatse van de aanduiding 'bouwvlak' mogen worden gebouwd;
- b. per aanduiding 'bouwvlak' mag de bedrijfsbebouwing maximaal 800 m² mag bedragen, voor gelegen binnen de bestemming 'Agrarisch' [...];
- c. de goothoogte van de gebouwen mag maximaal 7 meter bedragen;
- d. de bouwhoogte van de gebouwen mag maximaal 10 meter bedragen;

Artikel 11 Sport

11.1 Bestemmingsomschrijving

De voor Sport' aangewezen gronden zijn bestemd voor:

[...]

c. ter plaatse van de aanduiding 'manege' uitsluitend als manege;

[...]

11.2 Bouwregels

Op of in de tot 'Sport' bestemde gronden mogen uitsluitend bouwwerken worden gebouwd ten dienste van de bestemming, met dien verstande dat:

[...]

e. ter plaatse van de aanduiding 'manege' mag niet gebouwd worden ten behoeve van de uitbreiding van de aantallen dieren;

[...]

11.3 Afwijken van de bouwregels

Burgemeester en wethouders kunnen ter plaatse van de aanduiding 'manege' met een omgevingsvergunning afwijken van het bepaalde in lid 11.2 onder e voor het bouwen ten behoeve van de uitbreiding van het aantal dieren mits aangetoond wordt dat er stikstofneutraal wordt gebouwd en gebruikt.