

9. Tot slot wordt hier opgemerkt dat deze zaak niet alleen van belang is voor Dublinoverdrachten aan Malta, maar ook voor overdrachten aan andere lidstaten met pushback-praktijken, d.i. het (vaak meteen na aankomst en vaak aan de buitengrenzen van de EU) terugsturen van vreemdelingen *zonder* beoordeling van hun asielerzoek. Bijvoorbeeld in Kroatië lijkt daarvan sprake te zijn (VN Hoog Commissariaat voor de Mensenrechten (19 juni 2020), 'Croatia: Police brutality in migrant pushback operations must be investigated and sanctioned – UN Special Rapporteurs', <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25976>; zie ook A. Radjenovic, *Briefing: Pushbacks at the EU's external borders*, European Parliamentary Research Service (2021). In de onderliggende rechtbankuitspraak worden de (mogelijk vergelijkbare) praktijken in Malta omschreven als 'grootschalige stelselmatige pushbacks waardoor grondrechten van vreemdelingen op een flagrante wijze worden geschonden' (Rb. Den Haag 6 juli 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:6931, r.o. 19). Dat Dublinoverdrachten aan lidstaten met pushback-praktijken mogelijk aanleiding geven tot indirect refoulement en daarmee wellicht het opschorten van het wederzijds vertrouwensbeginsel, komt echter niet aan bod in de Afdelingsuitspraak van 15 december 2021. Ook is nog niet duidelijk of deze pushback-praktijken in een dergelijke zaak Dublinclaimanten moet treffen, of dat het ook voldoende zou kunnen zijn dat er überhaupt sprake is van pushback-praktijken. Dat zal ook afhangen van de antwoorden van het Hof van Justitie op de eerdergenoemde prejudiciële vragen over de deelbaarheid van het wederzijds vertrouwensbeginsel. Voorlopig is het dus nog koffiedik kijken welke kant de Afdeling zal opgaan bij Dublinoverdrachten aan andere lidstaten met pushback-praktijken.

L. Hillary

## AB 2022/43

### AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK VAN DE RAAD VAN STATE

17 november 2021, nr. 201807485/4/R3  
(Mrs. J.E.M. Polak, A.W.M. Bijloos, P.H.A. Knol)  
m.nt. T. Groot\*

Art. 1:2 lid 1, art. 8:1 Awb

NJB 2021/3202  
Milieurecht Totaal 2021/7348  
ABkort 2021/696  
ECLI:NL:RVS:2021:2598

\* T. Groot is advocaat bij de sectie Bestuursrecht van Stijl Advocaten.

### Bestemmingsplan. Afdeling komt terug van ontvankelijkheidsoordeel in tussenuitspraak wegens Varkens in Nood-rechtspraak.

*In de tussenuitspraak is onder 8.1 overwogen dat het beroep van appellante sub 1 en Nieuwlandseduinweg B.V., voor zover ingesteld door Nieuwlandseduinweg B.V., in de einduitspraak niet-ontvankelijk zal worden verklaard wegens het niet naar voren brengen van een zienswijze over het ontwerpplan.*

*De Afdeling overweegt dat zij behalve in uitzonderlijke gevallen niet kan terugkomen van een in de tussenuitspraak gegeven oordeel. Naar het oordeel van de Afdeling is hier sprake van een uitzonderlijk geval. Zoals appellante sub 1 en Nieuwlandseduinweg B.V. terecht betogen, heeft de Afdeling namelijk haar jurisprudentie over de ontvankelijkheid van beroepen tegen omgevingsrechtelijke besluiten die zijn voorbereid met afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) gewijzigd. Aanleiding daarvoor was het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie van 14 januari 2021, Stichting Varkens in Nood, ECLI:EU:C:2021:7. Aan belanghebbenden wordt in omgevingsrechtelijke zaken niet langer tegengeworpen dat zij geen zienswijze naar voren hebben gebracht over het ontwerpbesluit (uitspraak van 14 april 2021, ECLI:NL:RVS:2021:786). Voor niet-belanghebbenden geldt dat ook zij beroep kunnen instellen tegen omgevingsrechtelijke besluiten, mits zij een zienswijze over het ontwerpbesluit naar voren hebben gebracht, dan wel dat het niet naar voren brengen of het te laat naar voren brengen verschoonbaar is (uitspraak van 4 mei 2021, ECLI:NL:RVS:2021:953, en van 30 juni 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1424). Dit betekent dat bij omgevingsrechtelijke besluiten die zijn voorbereid met afdeling 3.4 van de Awb, artikel 6:13 van de Awb alleen nog wordt tegengeworpen aan niet-belanghebbenden die (verwijtbaar) geen of te laat een zienswijze naar voren hebben gebracht over het ontwerpbesluit. Voor het antwoord op de vraag of het beroep van appellante sub 1 en Nieuwlandseduinweg B.V., voor zover ingesteld door Nieuwlandseduinweg B.V., ontvankelijk is, is dus beslissend of Nieuwlandseduinweg B.V. belanghebbende is. Nieuwlandseduinweg B.V. is eigenaar van het glastuinbouwbedrijf aan de locatie 3 in Hoek van Holland. Het perceel waarop het glastuinbouwbedrijf is gevestigd, grenst aan het perceel waarop de plattelandswoning aan de locatie 1 in Hoek van Holland staat en waartegen het beroep is gericht. De Afdeling is daarom van oordeel dat Nieuwlandseduinweg B.V. belanghebbende is bij het bestreden besluit van 28 juni 2018. Gelet hierop ziet de Afdeling aanleiding, anders dan in de tussenuitspraak is overwogen, om het beroep van appellante sub 1 en*

*Nieuwlandseduinweg B.V. alsnog geheel ontvanke-lijk te achten.*

Uitspraak in het geding tussen:

1. Appellante 1 en Nieuwlandseduinweg B.V., beide te Hoek van Holland, gemeente Rotterdam,
  2. Hoge Weide B.V., te Hoek van Holland, gemeente Rotterdam, en anderen,
  3. LTO Noord Glaskracht, thans haar rechtsopvolger Glastuinbouw Nederland, te Zoetermeer, appellanten,  
en
- De raad van de gemeente Rotterdam, verweerder.

### Procesverloop

Bij uitspraak, onderscheidenlijk tussenuitspraak van 8 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1019 (hierna: tussenuitspraak), heeft de Afdeling de raad opgedragen om binnen 26 weken na de verzending van de tussenuitspraak het daarin geconstateerde gebrek in het besluit van de raad van 28 juni 2018, waarbij het bestemmingsplan "Hoek van Holland - Buitengebied" is vastgesteld, te herstellen. Deze tussenuitspraak is aangehecht (niet opgenomen; *red.*).

Ter uitvoering van de tussenuitspraak heeft de raad bij besluit van 1 oktober 2020 het bestemmingsplan opnieuw en gewijzigd vastgesteld (hierna: herstelbesluit).

Appellante 1 en Nieuwlandseduinweg B.V., Glastuinbouw Nederland en partij A zijn in de gelegenheid gesteld hun zienswijze over de wijze waarop het gebrek is hersteld naar voren te brengen. Van deze gelegenheid hebben appellante 1 en Nieuwlandseduinweg B.V. en Glastuinbouw Nederland gebruik gemaakt.

Appellante 1 en Nieuwlandseduinweg B.V. en Hoge Weide B.V. en anderen hebben tegen het herstelbesluit beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

Appellante 1 en Nieuwlandseduinweg B.V. en de raad hebben nadere stukken ingediend.

Partij A en partij B hebben een schriftelijke uiteenzetting ingediend.

De Afdeling heeft de zaak opnieuw ter zitting behandeld op 29 april 2021, waar Hoge Weide B.V. en anderen, vertegenwoordigd door mr. L.J.L. Heukels, advocaat te Haarlem, LTO Noord Glaskracht, vertegenwoordigd door ing. L.W.M. Claessen, en de raad, vertegenwoordigd door ing. G.J. de Jong en S. Haghighat, bijgestaan door mr. D.S.P. Roelands-Fransen, advocaat te Den Haag, zijn verschenen.

Voorts zijn ter zitting partij A, vertegenwoordigd door mr. B.J.P.M. Zwinkels, advocaat te Honselersdijk, en partij B, bijgestaan door mr. B.J.P.M.

Zwinkels, advocaat te Honselersdijk, als partij gehoord.

Appellante 1 en Nieuwlandseduinweg B.V., vertegenwoordigd door gemachtigde, en bijgestaan door mr. J. Bouwman-Treffers, advocaat te Naaldwijk, gemachtigden, hebben via een videoverbinding aan de zitting deelgenomen.

Appellante 1 en Nieuwlandseduinweg B.V. zijn in de gelegenheid gesteld om alsnog schriftelijk te reageren op het nadere stuk van de raad van 16 april 2021 en de schriftelijke uiteenzetting van partij A en partij B van 17 april 2021. Appellante 1 en Nieuwlandseduinweg B.V. hebben van deze gelegenheid gebruik gemaakt. De raad en partij A en partij B zijn in de gelegenheid gesteld hierop te reageren. Zij hebben allen een reactie gegeven. De Afdeling heeft vervolgens het onderzoek gesloten.

### Overwegingen

#### *De tussenuitspraak*

1. In de tussenuitspraak is onder 9.5 overwogen dat in de planregels, noch op de verbeelding, de relatie van de voormalige agrarische bedrijfswoning aan de locatie 1 met het bijbehorende agrarische bedrijf is weergegeven.

Tevens is in de tussenuitspraak onder 24.4 overwogen dat in de planregels, noch op de verbeelding, de relatie tussen de voormalige agrarische bedrijfswoningen, die nu als plattelandswoning zijn bestemd, en het bijbehorende agrarische bedrijf is weergegeven.

De Afdeling heeft daarom geoordeeld dat het plan in zoverre niet met de vereiste zorgvuldigheid is voorbereid.

2. De Afdeling heeft de raad opgedragen om dit gebrek te herstellen. Daarbij heeft de Afdeling overwogen dat de raad alsnog in de planregels en verbeelding duidelijk de relatie van de voormalige agrarische bedrijfswoningen met het bijbehorende agrarische bedrijf dient weer te geven.

#### *Het besluit van 28 juni 2018*

3. In de tussenuitspraak is onder 8.1 overwogen dat het beroep van appellante 1 en Nieuwlandseduinweg B.V., voor zover ingesteld door Nieuwlandseduinweg B.V., in de einduitspraak niet-ontvankelijk zal worden verklaard wegens het niet naar voren brengen van een zienswijze over het ontwerpplan.

De Afdeling overweegt dat zij behalve in uitzonderlijke gevallen niet kan terugkomen van een in de tussenuitspraak gegeven oordeel. Naar het oordeel van de Afdeling is hier sprake van een uitzonderlijk geval. Zoals appellante 1 en Nieuwlandseduinweg B.V. terecht betogen, heeft

de Afdeling namelijk haar jurisprudentie over de ontvankelijkheid van beroepen tegen omgevingsrechtelijke besluiten die zijn voorbereid met afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) gewijzigd. Aanleiding daarvoor was het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie van 14 januari 2021, Stichting Varkens in Nood, ECLI:EU:C:2021:7. Aan belanghebbenden wordt in omgevingsrechtelijke zaken niet langer tegengeworpen dat zij geen zienswijze naar voren hebben gebracht over het ontwerpbesluit (uitspraak van 14 april 2021, ECLI:NL:RVS:2021:786). Voor niet-belanghebbenden geldt dat ook zij beroep kunnen instellen tegen omgevingsrechtelijke besluiten, mits zij een zienswijze over het ontwerpbesluit naar voren hebben gebracht, dan wel dat het niet naar voren brengen of het te laat naar voren brengen verschoonbaar is (uitspraak van 4 mei 2021, ECLI:NL:RVS:2021:953; van 30 juni 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1424). Dit betekent dat bij omgevingsrechtelijke besluiten die zijn voorbereid met afdeling 3.4 van de Awb, artikel 6:13 van de Awb alleen nog wordt tegengeworpen aan niet-belanghebbenden die (verwijtbaar) geen of te laat een zienswijze naar voren hebben gebracht over het ontwerpbesluit. Voor het antwoord op de vraag of het beroep van appellante 1 en Nieuwlandseduinweg B.V., voor zover ingesteld door Nieuwlandseduinweg B.V., ontvankelijk is, is dus beslissend of Nieuwlandseduinweg B.V. belanghebbende is. Nieuwlandseduinweg B.V. is eigenaar van het glastuinbouwbedrijf aan de locatie 3 in Hoek van Holland. Het perceel waarop het glastuinbouwbedrijf is gevestigd, grenst aan het perceel waarop de plattelandswoning aan de locatie 1 in Hoek van Holland staat en waartegen het beroep is gericht. De Afdeling is daarom van oordeel dat Nieuwlandseduinweg B.V. belanghebbende is bij het bestreden besluit van 28 juni 2018. Gelet hierop ziet de Afdeling aanleiding, anders dan in de tussenuitspraak is overwogen, om het beroep van appellante 1 en Nieuwlandseduinweg B.V. alsnog geheel ontvankelijk te achten.

4. Gelet op hetgeen is overwogen in de tussenuitspraak zijn de beroepen van appellante 1 en Nieuwlandseduinweg B.V. en Glastuinbouw Nederland tegen het besluit van 28 juni 2018 gegrond, zodat dit besluit wegens strijd met artikel 3:2 van de Awb dient te worden vernietigd voor zover het betreft de op de verbeelding toegekende aanduiding "specifieke vorm van agrarisch - plattelandswoning" binnen de bestemming "Agrarisch-Tuinbouw".

#### *Het herstelbesluit van 1 oktober 2020*

5. De raad heeft bij besluit van 1 oktober 2020 het bestemmingsplan opnieuw en gewijzigd vastgesteld. Ter uitvoering van de tussenuitspraak heeft de raad artikel 4.1, onder d, van de planregels gewijzigd. Artikel 4.1, aanhef en onder d, van de planregels luidt nu als volgt:

"De voor "Agrarisch-Tuinbouw" aangewezen gronden zijn bestemd voor:

- a. (...)
- b. (...)
- c. (...)
- d. ter plaatse van de aanduiding "specifieke vorm van agrarisch - plattelandswoning" tevens voor één plattelandswoning, oorspronkelijk behorende bij het agrarisch bedrijf zoals opgenomen in bijlage 5 bij deze regels. (...)"

Daarnaast is bijlage 5 toegevoegd aan de planregels. In bijlage 5 is per voormalige agrarische bedrijfswoning met de aanduiding "specifieke vorm van agrarisch - plattelandswoning" de relatie met het bijbehorende agrarische bedrijf weergegeven.

6. Artikel 6:19, eerste lid, van de Awb luidt: "Het bezwaar of beroep heeft van rechtswege mede betrekking op een besluit tot intrekking, wijziging of vervanging van het bestreden besluit, tenzij partijen daarbij onvoldoende belang hebben."

7. De Afdeling overweegt dat het herstelbesluit een besluit tot vervanging van het oorspronkelijke bestreden besluit is en ingevolge artikel 6:19, eerste lid, van de Awb onderdeel van dit geding is. De beroepen van appellante 1 en Nieuwlandseduinweg B.V. en Glastuinbouw Nederland worden geacht mede te zijn gericht tegen het herstelbesluit.

8. De Afdeling zal hierna eerst aan de hand van de door appellante 1 en Nieuwlandseduinweg B.V. en Glastuinbouw Nederland naar voren gebrachte zienswijzen beoordelen of de raad met het herstelbesluit heeft voldaan aan de opdracht in de tussenuitspraak. Daarna zal de Afdeling de beroepen van appellante 1 en Nieuwlandseduinweg B.V. en Hoge Weide B.V. en anderen tegen het herstelbesluit bespreken.

#### *De zienswijze van appellante 1 en Nieuwlandseduinweg B.V. over het herstelbesluit*

9. Appellante 1 en Nieuwlandseduinweg B.V. betogen dat de woning aan de locatie 1 ten onrechte als plattelandswoning is bestemd. Zij stellen dat er geen binding met hun landbouwrichting is geweest als vereist in artikel 1.1a van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: Wabo). In het herstelbesluit wordt dit ongemotiveerd gesteld, aldus Olsthoorn Hoek

van Holland B.V en Nieuwlandseduinweg B.V. Volgens hen is de landbouwinrichting, waartoe deze woning behoorde, inmiddels opgeheven. De onroerende zaken van die landbouwinrichting zijn destijds verkocht aan een projectontwikkelaar en zij hebben deze onroerende zaken, nadat het project geen doorgang vond, van de projectontwikkelaar gekocht en ter plaatse een geheel nieuwe landbouwinrichting opgericht.

9.1. Artikel 1.1a, sub 1, van de Wabo luidt:

"Een bedrijfswoning, behorend tot of voorheen behorend tot een landbouwinrichting, die op grond van het bestemmingsplan of de beheersverordening of, indien met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, van het bestemmingsplan of de beheersverordening is afgeweken, de omgevingsvergunning door een derde bewoond mag worden, wordt met betrekking tot die inrichting voor toepassing van deze wet en de daarop berustende bepalingen beschouwd als onderdeel van die inrichting, tenzij bij of krachtens deze wet anders is bepaald."

9.2. De Afdeling ziet zich gesteld voor de vraag of de relatie van de voormalige agrarische bedrijfswoning aan de locatie 1 met het bijbehorende agrarische bedrijf juist is weergegeven. In artikel 4.1, aanhef en onder d, van de planregels is bepaald dat de voor "Agrarisch-Tuinbouw" aangewezen gronden zijn bestemd voor ter plaatse van de aanduiding "specifieke vorm van agrarisch - plattelandswoning" tevens voor één plattelandswoning, oorspronkelijk behorende bij het agrarische bedrijf zoals opgenomen in bijlage 5 bij deze regels. In bijlage 5 van de planregels is vermeld dat de plattelandswoning locatie 1 oorspronkelijk behoorde bij het agrarische bedrijf aan de locatie 3, te weten het bedrijf van appellante 1 en Nieuwlandseduinweg B.V. In artikel 1.50 van de planregels is bepaald dat een plattelandswoning een voormalige bedrijfswoning is als bedoeld in artikel 1.1a, sub 1, van de Wabo. Volgens die bepaling moet het gaan om een bedrijfswoning die behoort tot een landbouwinrichting of die voorheen behoorde tot een nog bestaande landbouwinrichting. De raad heeft uiteengezet dat de nieuwe eigenaar van het glastuinbouwbedrijf dat behoorde bij de woning locatie 1, de kassen steeds ten behoeve van glastuinbouw heeft verhuurd voordat appellante 1 en Nieuwlandseduinweg B.V. het glastuinbouwbedrijf hebben overgenomen. Appellante 1 en Nieuwlandseduinweg B.V. hebben dit niet betwist. Ter zitting hebben appellante 1 en Nieuwlandseduinweg B.V. desgevraagd te kennen gegeven dat er in het verleden een binding is geweest tussen de woning en de landbouwinrichting. Naar het oordeel van de Afdeling moet onder

deze omstandigheden de woning locatie 1 worden gekwalificeerd als een woning die voorheen behoorde tot de landbouwinrichting van appellante 1 en Nieuwlandseduinweg B.V., zodat artikel 1.1a van de Wabo van toepassing is en de woning een plattelandswoning is. Gelet op artikel 4.1, aanhef en onder d, van de planregels, in samenhang gelezen met artikel 1.50 en bijlage 5 van de planregels, is naar het oordeel van de Afdeling sprake van een duidelijke relatie tussen de voormalige agrarische bedrijfswoning en de landbouwinrichting.

Het betoog faalt.

10. Appellante 1 en Nieuwlandseduinweg B.V. voeren aan, onder verwijzing naar de zienswijze van Glastuinbouw Nederland, dat in het herstelbesluit onvoldoende is gemotiveerd dat een plattelandswoning geen obstructie vormt voor de ontwikkeling van de glastuinbouw. Volgens hen is het bestemmingsplan dan ook in strijd met de Omgevingsverordening Zuid-Holland, voorheen de Verordening ruimte 2014. In dit verband wijzen zij op een alternatieve, haalbare oplossing voor de ontstane situatie met betrekking tot de voormalige agrarische bedrijfswoningen.

10.1. Met dit betoog keren appellante 1 en Nieuwlandseduinweg B.V. zich tegen overwegingen van de tussenuitspraak. Onder 9.2 van de tussenuitspraak heeft de Afdeling geoordeeld dat het toekennen van de aanduiding "specifieke vorm van wonen - plattelandswoning" aan de woning locatie 1 niet in strijd is met artikel 2.15 van de Verordening ruimte 2014. De Afdeling kan, behalve in uitzonderlijke gevallen, niet terugkomen van een in de tussenuitspraak gegeven oordeel. Een uitzonderlijk geval is hier niet aan de orde, zodat de Afdeling blijft bij het in de tussenuitspraak gegeven oordeel.

Het betoog faalt.

#### *De zienswijze van Glastuinbouw Nederland over het herstelbesluit*

11. Glastuinbouw Nederland voert aan dat belanghebbenden niet zijn betrokken bij, noch gehoord over het herstelbesluit.

11.1. De Afdeling overweegt dat voor de raad, alvorens tot het besluit te komen, geen hoor- of informatieplicht bestond. Daarbij neemt de Afdeling in aanmerking dat in de tussenuitspraak is overwogen dat 3.4 van de Awb bij de voorbereiding van het gewijzigde of nieuwe besluit niet opnieuw hoeft te worden toegepast. Evenmin is gebleken dat op dit punt aan Glastuinbouw Nederland de toezegging is gedaan dat zij van de voortgang op de hoogte zou worden gehouden. Niet valt in te zien dat Glastuinbouw Nederland niet in de gelegenheid is geweest zich tot de raad

te wenden alvorens de besluitvorming zou plaatsvinden.

Het betoog faalt.

12. Glastuinbouw Nederland betoogt dat ook in het herstelbesluit niet is onderzocht of de omzetting van de betreffende voormalige agrarische bedrijfswoningen, de omliggende bedrijven niet in hun bedrijfsvoering schaadt en daarmee het glastuinbouwgebied niet aantast. Volgens haar vormen de woningen nog steeds een obstructie omdat sprake is van bewoning door burgers en is derhalve sprake van een onevenredige aantasting van de omvang en bruikbaarheid van het glastuinbouwgebied en daarmee van strijd met de Verordening ruimte 2014, thans de Omgevingsverordening Zuid-Holland.

12.1. Onder 24.1 van de tussenuitspraak is de Afdeling ingegaan op het betoog van Glastuinbouw Nederland over de gevolgen voor de glastuinbouwsector als gevolg van de omzetting van agrarische bedrijfswoningen naar burgerwoningen dan wel plattelandswoningen. De Afdeling kan, behalve in uitzonderlijke gevallen, niet terugkomen van een in de tussenuitspraak gegeven oordeel. Een uitzonderlijk geval is hier niet aan de orde, zodat de Afdeling blijft bij het in de tussenuitspraak gegeven oordeel.

Voor zover Glastuinbouw Nederland aanvoert dat sprake is van strijd met de Verordening ruimte 2014, thans de Omgevingsverordening Zuid-Holland, heeft zij haar beroepsgronden na de tussenuitspraak uitgebreid met nieuwe, niet eerder aangedragen beroepsgronden die zij al tegen het oorspronkelijke besluit naar voren had kunnen brengen. Dit is gelet op het belang van een efficiënte geschilbeslechting en de rechtszekerheid van de andere partijen, in het licht van de goede procesorde, niet aanvaardbaar. De Afdeling laat wat Glastuinbouw Nederland in dit verband aanvoert, dan ook buiten bespreking.

Het betoog faalt.

13. Glastuinbouw Nederland betoogt dat sprake is van strijd met het gemeentelijk beleid, omdat slechts een zeer beperkt deel van het plangebied in de voorheen vigerende gebiedsvisie Hoek van Holland was aangewezen als gebied dat na 2023 bedoeld is voor ontwikkeling naar toekomstig woongebied.

13.1. Met het betoog over strijd met het gemeentelijk beleid, keert Glastuinbouw Nederland zich tegen de overwegingen van de tussenuitspraak. Onder 24.1 van de tussenuitspraak heeft de Afdeling geoordeeld dat het omzetten van voormalige agrarische bedrijfswoningen naar burger- dan wel plattelandswoningen zich verdraagt met het gemeentelijk beleid. De Afdeling kan, behalve in uitzonderlijke gevallen, niet terugkomen van een in de tussenuitspraak gegeven

oordeel. Een uitzonderlijk geval is hier niet aan de orde, zodat de Afdeling blijft bij het in de tussenuitspraak gegeven oordeel.

Het betoog faalt.

14. Glastuinbouw Nederland betoogt dat in het herstelbesluit de relatie tussen de plattelandswoningen en de bijbehorende agrarische bedrijven ten onrechte niet met gegevens of bescheiden is onderbouwd.

14.1. In bijlage 5 van de planregels is de relatie tussen de voormalige agrarische bedrijfswoningen, die in het plan als plattelandswoning zijn bestemd, en het bijbehorende agrarische bedrijf weergegeven. De raad heeft uiteengezet dat hieraan voorafgaand een inventarisatie met luchtfoto's en kadastrale gegevens heeft plaatsgevonden. Glastuinbouw Nederland heeft niet weersproken dat de in bijlage 5 van de planregels weergegeven relatie tussen de voormalige agrarische bedrijfswoningen en het bijbehorende agrarische bedrijf juist is. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de raad hiermee dan ook voldoende inzichtelijk gemaakt hoe de relatie tussen de voormalige agrarische bedrijfswoningen en de bijbehorende agrarische bedrijven is gelegd.

Het betoog faalt.

15. Glastuinbouw Nederland betoogt dat in het herstelbesluit de omzetting van voormalige agrarische bedrijfswoningen naar de bestemming "Wonen" niet zijn meegenomen.

15.1. De Afdeling overweegt dat de opdracht in de tussenuitspraak uitsluitend ziet op het weergeven in de planregels en de verbeelding van de relatie van voormalige agrarische bedrijfswoningen, die nu als plattelandswoning zijn bestemd, met het bijbehorende agrarische bedrijf. Daartoe overweegt de Afdeling dat alleen bij plattelandswoningen, op grond van artikel 1.1a, sub 1, van de Wabo er een relatie dient te zijn met een landbouwinrichting. Het betoog van Glastuinbouw Nederland kan reeds daarom niet slagen.

16. Glastuinbouw Nederland verzoekt om alle belanghebbenden onverwijld in kennis te stellen van de huidige bestemming van hun woningen hangende de einduitspraak. Volgens haar is niet meer duidelijk welke bestemming aan een woning is toegekend en om welke reden. Er is daarom geen sprake meer van rechtszekerheid, aldus Glastuinbouw Nederland.

16.1. De planregels en de verbeelding geven de bestemming en de begrenzing van de planologische mogelijkheden op de gronden. Met de planregels en de verbeelding zijn grenzen gesteld aan het gebruik. Uit de verbeelding en de planregels kan worden afgeleid welk gebruik en welke bouwingsmogelijkheden zijn toegestaan. In hetgeen Glastuinbouw Nederland stelt ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat het

plan over de bestemming van de betrokken woningen onduidelijk is. Daarom alleen al bestaat er ook geen aanleiding aan dat verzoek te voldoen.

*Het nieuwe beroep van appellante 1 en Nieuwlandseduinweg B.V. tegen het herstelbesluit*

*Inleiding*

17. Bij besluit van 29 september 2020 heeft het college van gedeputeerde staten van Zuid-Holland ter uitvoering van de tussenuitspraak van 8 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1020, de reactieve aanwijzing met betrekking tot het bij besluit van 28 juni 2018 vastgestelde bestemmingsplan "Hoek van Holland - Buitengebied" gewijzigd vastgesteld. De reactieve aanwijzing is, voor zover hier van belang, gewijzigd in die zin, dat de woning locatie 2 geen onderdeel meer uitmaakt van de reactieve aanwijzing. Het herstelbesluit is voor dit perceel na de bekendmaking derhalve in werking getreden.

18. Appellante 1 en Nieuwlandseduinweg B.V. kunnen zich niet verenigen met de aanduiding "specifieke vorm van wonen - plattelandswoning" die is toegekend aan de woning locatie 2 te Hoek van Holland. Het perceel waarop deze woning staat grenst aan het perceel waarop hun glastuinbouwbedrijf staat. Zij vrezen voor beperkingen in hun bedrijfsvoering.

*Locatie 2*

19. Appellante 1 en Nieuwlandseduinweg B.V. betogen dat aan de woning locatie 2 ten onrechte de aanduiding "specifieke vorm van wonen - plattelandswoning" is toegekend.

Zij stellen dat er geen binding met hun landbouwinrichting is geweest als vereist in artikel 1.1a van de Wabo. In het herstelbesluit wordt dit ongemotiveerd gesteld, aldus Olsthoorn Hoek van Holland B.V. en Nieuwlandseduinweg B.V. Volgens hen is de landbouwinrichting, waartoe deze woning behoorde, inmiddels opgeheven. De onroerende zaken van die landbouwinrichting zijn destijds verkocht aan een projectontwikkelaar en zij hebben deze onroerende zaken, nadat het project geen doorgang vond, van de projectontwikkelaar gekocht en ter plaatse een geheel nieuwe landbouwinrichting opgericht.

Daarnaast betogen appellante 1 en Nieuwlandseduinweg B.V. dat het bestemmen van de woning als plattelandswoning niet mogelijk is omdat dit leidt tot een onevenredige beperking van de bedrijfsvoering van hun glastuinbouwbedrijf en dat sprake is van een zeer slecht akoestisch woon- en leefklimaat bij de woning. Daartoe wijzen zij op het overgelegde akoestische rapport 'Rapport 2006006906-20201447-1' van AV Consulting B.V. van 1 december 2020. Volgens

hen is in het onderzoek van de raad niet uitgegaan van de werkelijke representatieve bedrijfssituatie van hun glastuinbouwbedrijf, zijn niet alle relevante geluidsbronnen in het onderzoek meegenomen en is niet uitgegaan van de juiste bedrijfsduur en bedrijfstijden. In dit verband wijzen zij op het overgelegde akoestische rapport 'Rapport 2006006906-20201447-2' van AV Consulting B.V. van 23 maart 2021. Zij stellen dat in dit rapport is uitgegaan van dezelfde werktijden als in het eerste overgelegde akoestische rapport en dat aan de juiste maatstaf is getoetst. Volgens hen is in het onderzoek van de raad het gebruik van de hogedrukreiniger gebaseerd op eigen inzicht en niet op de bedrijfssituatie.

19.1. In artikel 4.1, aanhef en onder d, van de planregels is bepaald dat de voor "Agrarisch-Tuinbouw" aangewezen gronden zijn bestemd voor ter plaatse van de aanduiding "specifieke vorm van agrarisch - plattelandswoning" tevens voor één plattelandswoning, oorspronkelijk behorende bij het agrarische bedrijf zoals opgenomen in bijlage 5 bij deze regels. In bijlage 5 van de planregels is aangegeven dat de plattelandswoning locatie 2 oorspronkelijk behoorde bij het agrarische bedrijf aan de locatie 3, te weten het bedrijf van appellante 1 en Nieuwlandseduinweg B.V. In artikel 1.50 van de planregels is bepaald dat een plattelandswoning een voormalige bedrijfswoning is als bedoeld in artikel 1.1a, sub 1, van de Wabo. Volgens die bepaling moet het gaan om een bedrijfswoning die behoort tot een landbouwinrichting of die voorheen behoorde tot een nog bestaande landbouwinrichting. De raad heeft uiteengezet dat de nieuwe eigenaar van het glastuinbouwbedrijf dat behoorde bij de woning locatie 2, de kassen steeds ten behoeve van glastuinbouw heeft verhuurd voordat appellante 1 en Nieuwlandseduinweg B.V. het glastuinbouwbedrijf hebben overgenomen. Appellante 1 en Nieuwlandseduinweg B.V. hebben dit niet betwist. Ter zitting hebben appellante 1 en Nieuwlandseduinweg B.V. desgevraagd te kennen gegeven dat er in het verleden een binding is geweest tussen de woning en de landbouwinrichting. Naar het oordeel van de Afdeling dient onder deze omstandigheden de woning locatie 2 te worden gekwalificeerd als een woning die voorheen behoorde tot de landbouwinrichting van appellante 1 en Nieuwlandseduinweg B.V., zodat artikel 1.1a van de Wabo van toepassing is en de woning een plattelandswoning is.

19.2. Ten aanzien van het betoog dat geen sprake is van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat ter plaatse van de woning locatie 2, overweegt de Afdeling dat in de plantoelichting is vermeld dat is beoordeeld of omzetting van voormalige agrarische bedrijfswoningen naar burgerwoningen, dan

wel plattelandswoningen, mogelijk is. Hoewel de VNG-brochure in beginsel niet bedoeld is voor het beoordelen van een bestaande situatie, zijn de in de brochure vermelde minimaal gewenste richtafstanden een geschikt hulpmiddel om te bepalen of inpassing van de voormalige bedrijfspwoningen als burgerwoningen in het bestemmingsplan in beginsel tot de mogelijkheden behoort, aldus de plantoelichting. In de VNG-brochure wordt ten aanzien van glastuinbouw een richtafstand van 30m aangehouden voor geluid. Voor geur, gevaar en stof wordt een richtafstand van 10m gegeven. De in acht te houden richtafstand wordt dan ook bepaald door het aspect geluid. In de plantoelichting is vermeld dat het glastuinbouwgebied van Hoek van Holland met agrarische en andere bedrijvigheid en woningen qua omgevingstype als 'gemengd gebied' kan worden beschouwd, waardoor de afstandsstap met een stap kan worden verlaagd tot een minimale richtafstand van 10m. Voor het milieuaspect geluid geldt aanvullend voor glastuinbouwbedrijven dat deze zich bedienen van installaties met milieuaspecten, te weten, warmtekraftkoppelingen en heftrucks. De heftrucks met verbrandingsmotor worden veelal gebruikt bij het laden en lossen. In de plantoelichting staat in dit verband dat tot de laad- en losplek een richtafstand van 30m bij het omgevingstype "gemengd gebied" geldt op grond van de VNG-brochure, in verband met het gebruik van deze installaties. In bijlage 3 van de plantoelichting is ingegaan op de situatie bij de woning locatie 2. Daarin is vermeld dat het laden en lossen direct naast de woning kan plaatsvinden, zodat niet wordt voldaan aan de minimale richtafstand in de VNG-brochure met betrekking tot het gebruik van vorkheftrucks met verbrandingsmotor. Bij het toekennen van de bestemming "Wonen" zal het bedrijf van appellante 1 en Nieuwlandseduinweg B.V. moeten voldoen aan het Activiteitenbesluit milieubeheer, terwijl uit het akoestisch onderzoek is gebleken dat het bedrijf daar niet aan kan voldoen, zo is vermeld in bijlage 3 van de plantoelichting. Het toekennen van de bestemming "Wonen" is daardoor niet mogelijk.

Vervolgens is beoordeeld of het omzetten van deze voormalige agrarische bedrijfspwoning naar een plattelandswoning tot de mogelijkheden behoort. In de plantoelichting is vermeld dat in dit verband is beoordeeld of voor de bewoners van de voormalige agrarische bedrijfspwoning een aanvaardbaar woon- en leefklimaat kan worden gegarandeerd. Hoewel in het kader van dit bestemmingsplan met betrekking tot plattelandswoningen geen toetsing aan de geluidregelgeving aan de orde is, is de geluidssituatie bij de woning locatie 2 voor de afweging van het akoestische klimaat in het kader van een goede ruimtelijke orde-

ning inzichtelijk gemaakt, aldus de plantoelichting. In het akoestisch rapport 'Geluidbelasting voormalige agrarische bedrijfspwoningen bestemmingsplan "Hoek van Holland - Buitengebied"' van 30 november 2017 is ten aanzien van de woning locatie 2 geconcludeerd dat sprake is van een redelijk akoestisch klimaat.

Met betrekking tot de betoogde onjuiste uitgangspunten van het akoestisch onderzoek van 30 november 2017 overweegt de Afdeling dat de tegenrapporten weliswaar kritisch zijn over het akoestisch onderzoek, maar dat de in de tegenrapporten vermelde kanttekeningen daarbij geen aanleiding geven voor het oordeel dat van onjuiste uitgangspunten is uitgegaan. Daartoe overweegt de Afdeling dat uit het akoestisch rapport 'Geluidbelasting voormalige agrarische bedrijfspwoningen bestemmingsplan "Hoek van Holland - Buitengebied"' van 30 november 2017 blijkt dat per woning is gekeken naar het geluid afkomstig van het voorheen bij die woning behorende glastuinbouwbedrijf. Daarbij gaat het om de langtijdgemiddelde beoordelingsniveaus en de maximale geluidniveaus als gevolg van de representatieve bedrijfssituaties van de bijbehorende glastuinbouwbedrijven. Deze geluidniveaus zijn gebruikt voor de afweging van het akoestische klimaat van de woningen, zo is in het rapport vermeld. De raad heeft uiteengezet dat, nu de Wet geluidhinder en het Activiteitenbesluit milieubeheer niet van toepassing zijn, de gecumuleerde geluidbelasting van omliggende geluidbronnen, zoals wegverkeer van derde bedrijven, niet zijn berekend. Dat dit wel zou moeten worden door appellante 1 en Nieuwlandseduinweg B.V. niet betoogd. Ten aanzien van het ontbreken in het akoestisch onderzoek van de nevelinstallatie en de waterpomp, heeft de raad toegelicht dat dit geen bepalende geluidbronnen zijn, omdat zij wegvallen tegen de wel in beschouwing genomen geluidbronnen in het akoestisch onderzoek. Appellante 1 en Nieuwlandseduinweg B.V. hebben dit niet bestreden. Over het ontbreken van de hogedrukreiniger in het akoestisch onderzoek, heeft de raad gesteld dat deze niet behoort tot de representatieve bedrijfssituatie maar tot de incidentele bedrijfssituatie. Gelet op de tegenstrijdigheden in de tegenrapporten over hoe vaak gebruik wordt gemaakt van de hogedrukreiniger, is door appellante 1 en Nieuwlandseduinweg B.V. niet aannemelijk gemaakt dat de raad hier niet van uit kon gaan. Dat niet is uitgegaan van de juiste bedrijfsduur en bedrijfstijden, is niet met gegevens of bescheiden onderbouwd. Gelet op het voorgaande is met de tegenrapporten naar het oordeel van de Afdeling niet aannemelijk gemaakt dat in het akoestisch onderzoek niet is uitgegaan van een representatieve bedrijfssituatie,

dan wel dat aan het akoestisch rapport voor wat betreft de besproken aspecten zodanige gebreken kleven of dat dit zodanige leemten in kennis vertoont, dat de raad zich hierop niet mocht baseren. De raad heeft zich dan ook naar het oordeel van de Afdeling in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat sprake is van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat bij de plattelandswoning locatie 2. Hierbij heeft de raad in aanmerking kunnen nemen dat, zoals in het akoestisch rapport is vermeld, de woning binnen de 65 dB(A)-geluidscontour rond het industrieterrein Maasvlakte-Europoort staat, en het geluidniveau vanwege dit industrieterrein hoger is dan het geluidniveau vanwege het bij de woning behorende glastuinbouwbedrijf.

Met betrekking tot het betoeg van appellante 1 en Nieuwlandseduinweg B.V. dat zij door het bestemmen van de woning locatie 2 als plattelandswoning beperkt worden in hun bedrijfsvoering, heeft de raad toegelicht dat een plattelandswoning voor de toepassing van milieuwetgeving wordt beschouwd als onderdeel van de agrarische inrichting. Gelet hierop heeft de raad zich naar het oordeel van de Afdeling in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat het bestemmen van de woning locatie 2 als plattelandswoning geen, nieuwe, belemmering vormt voor het bedrijf van Hoge Weide B.V. en anderen.

Gelet op het vorenstaande is de Afdeling van oordeel dat de raad in redelijkheid de aanduiding "specifieke vorm van wonen - plattelandswoning" aan de woning locatie 2 heeft kunnen toekennen.

Het betoeg faalt.

*Het nieuwe beroep van Hoge Weide B.V. en anderen tegen het herstelbesluit*

#### *Inleiding*

20. Bij besluit van 29 september 2020 heeft het college van gedeputeerde staten van Zuid-Holland ter uitvoering van de tussenuitspraak van 8 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1020, de reactieve aanwijzing met betrekking tot het bij besluit van 28 juni 2018 vastgestelde bestemmingsplan "Hoek van Holland - Buitengebied" gewijzigd vastgesteld. De reactieve aanwijzing is, voor zover hier van belang, gewijzigd in die zin dat de woningen aan de locatie 4 en locatie 5 en het locatie 6 geen onderdeel meer uitmaken van de reactieve aanwijzing. Het onderhavige herstelbesluit is voor deze percelen na de bekendmaking derhalve in werking getreden.

21. Hoge Weide B.V. en anderen kunnen zich niet verenigen met de aanduiding "specifieke vorm van wonen - plattelandswoning" die is toegekend aan de woningen locatie 4 en locatie 5 te

Hoek van Holland. Ook kunnen zij zich niet verenigen met de bestemming "Wonen" die is toegekend aan de woning locatie 6 te Hoek van Holland.

#### *Intrekking*

22. Ter zitting hebben Hoge Weide B.V. en anderen te kennen gegeven dat hun beroep niet langer is gericht tegen de bestemming voor het perceel locatie 6 te Hoek van Holland.

#### *Gedoogbeschikking*

23. Hoge Weide B.V. en anderen betogen dat de bewoning van de woningen locatie 4 en locatie 5 als plattelandswoning ook kan worden gedoogd in plaats van dit planologisch mogelijk te maken.

23.1 De Afdeling overweegt dat in deze procedure het bestemmingsplan ter beoordeling staat. Of bewoning van de woningen locatie 4 en locatie 5 kan worden gedoogd, ligt niet ter beoordeling voor.

Het betoeg faalt.

#### *Locatie 4*

24. Hoge Weide B.V. en anderen betogen dat aan de woning locatie 4 ten onrechte de aanduiding "specifieke vorm van wonen - plattelandswoning" is toegekend. Zij voeren aan dat ter plaatse van de woning geen sprake is van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat, omdat de woning op slechts 1,2 m afstand van hun bedrijfsterrein staat en het laden en lossen direct naast de woning plaatsvindt. Volgens hen wordt dan ook niet aan de richtafstanden in de VNG-brochure voldaan. In dit verband wijzen zij op een verleende bouwvergunning voor het uitbreiden van de kas en het realiseren van twee laaddocks. Ook stellen zij dat de eigenaar van de woning, partij 5, in 2006 zich ervan bewust moet zijn geweest dat hij een bedrijfswoning kocht. Daarnaast voeren Hoge Weide B.V. en anderen aan dat zij door de plattelandswoning beperkt worden in hun ontwikkelingsmogelijkheden en als gevolg daarvan schade ondervinden. Daarbij wijzen zij op het niet kunnen voldoen aan de normen van het Activiteitenbesluit milieubeheer. Volgens hen vindt dan ook een onevenredige aantasting plaats van de omvang en bruikbaarheid van het glastuinbouwgebied.

24.1 Voor zover Hoge Weide B.V. en anderen bedoelen te betogen dat sprake is van strijd met artikel 6.15, vierde lid, van de Omgevingsverordening Zuid-Holland wegens het onevenredig aantasten van de omvang en de bruikbaarheid van het glastuinbouwgebied, overweegt de Afdeling als volgt. Het college van gedeputeerde staten van Zuid-Holland heeft bij besluit van 29 september



2020 de reactieve aanwijzing voor het perceel locatie 4 ingetrokken omdat voldaan wordt aan de in artikel 2.1.5, vierde lid, van de Verordening ruimte 2014, thans artikel 6.15, vierde lid, van de Omgevingsverordening Zuid-Holland, opgenomen voorwaarden. In het niet nader onderbouwde betoog van Hoge Weide B.V. en anderen ziet de Afdeling dan ook geen aanleiding voor het oordeel dat het toekennen van de aanduiding "specifieke vorm van wonen - plattelandswoning" aan de woning locatie 4 in strijd is met artikel 6.15, vierde lid, van de Omgevingsverordening Zuid-Holland.

24.2. Ten aanzien van het betoog dat geen sprake is van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat ter plaatse van de woning locatie 4, overweegt de Afdeling dat, zoals hiervoor, onder 19.2, is overwogen, is beoordeeld of omzetting van voormalige agrarische bedrijfswoningen naar burgerwoningen, dan wel plattelandswoningen, mogelijk is. In bijlage 3 van de plantoelichting is ingegaan op de situatie bij de woning locatie 4. Daarin is vermeld dat het laden en lossen direct naast de woning kan plaatsvinden, zodat niet wordt voldaan aan de minimale richtafstand in de VNG-brochure met betrekking tot het gebruik van vorkheftrucks met verbrandingsmotor. Bij het toekennen van de bestemming "Wonen" zal het bedrijf van Hoge Weide B.V. en anderen moeten voldoen aan het Activiteitenbesluit milieubeheer, terwijl uit het akoestisch onderzoek is gebleken dat het bedrijf daar niet aan kan voldoen, zo is vermeld in bijlage 3 van de plantoelichting. Het toekennen van de bestemming "Wonen" is daardoor niet mogelijk.

Vervolgens is beoordeeld of het omzetten van deze voormalige agrarische bedrijfswoning naar een plattelandswoning tot de mogelijkheden behoort. In de plantoelichting is vermeld dat in dit verband is beoordeeld of voor de bewoners van de voormalige agrarische bedrijfswoning een aanvaardbaar woon- en leefklimaat kan worden gegarandeerd. Hoewel in het kader van dit bestemmingsplan met betrekking tot plattelandswoningen geen toetsing aan de geluidregelgeving aan de orde is, is de geluidssituatie bij de woning locatie 4 voor de afweging van het akoestische klimaat in het kader van een goede ruimtelijke ordening inzichtelijk gemaakt, aldus de plantoelichting. In het akoestisch rapport 'Geluidbelasting voormalige agrarische bedrijfswoningen bestemmingsplan "Hoek van Holland - Buitengebied"' van 30 november 2017 is ten aanzien van de woning locatie 4 geconcludeerd dat sprake is van een redelijk akoestisch klimaat. Voor zover Hoge Weide B.V. en anderen wijzen op een verleende bouwvergunning voor het uitbreiden van de kas en het realiseren van twee laaddocks, heeft de

raad uiteengezet dat het uitbreiden van de kas ter plaatse niet voor de hand ligt omdat het laden en lossen dan elders moet gaan plaatsvinden. Het realiseren van twee laaddocks heeft volgens de raad alleen maar een positief effect op het woon- en leefklimaat bij de woning locatie 4, omdat het inpandig laden en lossen van vrachtwagens tot lagere piekgeluiden zal leiden. Hoge Weide B.V. en anderen hebben dit niet bestreden. De raad heeft zich naar het oordeel van de Afdeling dan ook in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat sprake is van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat bij de plattelandswoning locatie 4. Overigens is ter zitting gebleken dat de laad- en losplaats tussen de woningen locatie 4 en locatie 5, waarvan in het akoestisch onderzoek is uitgegaan, feitelijk niet wordt gebruikt.

Met betrekking tot het betoog van Hoge Weide B.V. en anderen dat zij door het bestemmen van de woning locatie 4 als plattelandswoning beperkt worden in hun ontwikkelingsmogelijkheden en als gevolg daarvan schade ondervinden, heeft de raad toegelicht dat een plattelandswoning voor de toepassing van milieuwetgeving wordt beschouwd als onderdeel van de agrarische inrichting. Gelet hierop heeft de raad zich naar het oordeel van de Afdeling in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat het bestemmen van de woning locatie 4 als plattelandswoning geen, nieuwe, belemmering vormt voor het bedrijf van Hoge Weide B.V. en anderen.

Gelet op het vorenstaande is de Afdeling van oordeel dat de raad in redelijkheid de aanduiding "specifieke vorm van wonen - plattelandswoning" aan de woning locatie 4 heeft kunnen toekennen.

Het betoog faalt.

#### *Locatie 5*

25. Hoge Weide B.V. en anderen betogen dat ook aan de woning locatie 5 ten onrechte de aanduiding "specifieke vorm van wonen - plattelandswoning" is toegekend. Zij voeren aan dat ter plaatse van de woning geen sprake is van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat, omdat de woning op slechts 2m afstand van hun bedrijfsterrein staat en het laden en lossen direct naast de woning plaatsvindt. Volgens hen wordt dan ook niet aan de richtafstanden in de VNG-brochure voldaan. In dit verband voeren zij aan dat er in het akoestisch onderzoek ten onrechte van is uitgegaan dat het laden en lossen ten behoeve van hun bedrijf plaatsvindt bij het perceel locatie 7. Volgens hen dient voor het laden en lossen uit te worden gegaan van het perceel locatie 4. Daarbij wijzen zij op een verleende bouwvergunning voor het uitbreiden van de kas en het realiseren van twee laaddocks. Ook stellen zij dat de woning

in 2019 is verkocht, zodat de eigenaar dan ook op de hoogte was van het feit dat hij een bedrijfswoning kocht. Daarnaast voeren Hoge Weide B.V. en anderen aan dat zij door de plattelandswoning worden beperkt in hun ontwikkelingsmogelijkheden. Volgens hen vindt dan ook een onevenredige aantasting plaats van de omvang en bruikbaarheid van het glastuinbouwgebied.

25.1. Voor zover Hoge Weide B.V. en anderen bedoelen te betogen dat sprake is van strijd met artikel 6.15, vierde lid, van de Omgevingsverordening Zuid-Holland wegens het onevenredig aantasten van de omvang en de bruikbaarheid van het glastuinbouwgebied, overweegt de Afdeling als volgt. Het college van gedeputeerde staten van Zuid-Holland heeft bij besluit van 29 september 2020 de reactieve aanwijzing voor het perceel locatie 5 ingetrokken omdat voldaan wordt aan de in artikel 2.1.5, vierde lid, van de Verordening ruimte 2014, thans artikel 6.15, vierde lid, van de Omgevingsverordening Zuid-Holland, opgenomen voorwaarden. In het niet nader onderbouwde betoog van Hoge Weide B.V. en anderen ziet de Afdeling dan ook geen aanleiding voor het oordeel dat het toekennen van de aanduiding "specifieke vorm van wonen - plattelandswoning" aan de woning locatie 5 in strijd is met artikel 6.15, vierde lid, van de Omgevingsverordening Zuid-Holland.

25.2. Ten aanzien van het betoog van Hoge Weide B.V. en anderen, dat ter plaatse van de woning locatie 5 geen sprake is van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat, overweegt de Afdeling dat, zoals hiervoor, onder 19.2, is overwogen, is beoordeeld of omzetting van voormalige agrarische bedrijfswoningen naar burgerwoningen, dan wel plattelandswoningen, mogelijk is. In bijlage 3 van de plantoelichting is ingegaan op de situatie bij de woning locatie 5. Daarin is vermeld dat de dichtst bij de woning gelegen kassen op minder dan de minimale richtafstand in de VNG-brochure van de woning staan. Tevens staat daar dat het laden en lossen direct naast de woning kan plaatsvinden, zodat niet wordt voldaan aan de minimale richtafstand in de VNG-brochure met betrekking tot het gebruik van vorkheftrucks met verbrandingsmotor. Bij het toekennen van de bestemming "Wonen" zal het bedrijf van Hoge Weide B.V. en anderen moeten voldoen aan het Activiteitenbesluit milieubeheer, terwijl uit het akoestisch onderzoek is gebleken dat het bedrijf daar niet aan kan voldoen, zo is vermeld in bijlage 3 van de plantoelichting. Het toekennen van de bestemming "Wonen" is daardoor niet mogelijk.

Vervolgens is beoordeeld of het omzetten van deze voormalige agrarische bedrijfswoning naar een plattelandswoning tot de mogelijkheden be-

hoort. In de plantoelichting is vermeld dat in dit verband is beoordeeld of voor de bewoners van de voormalige agrarische bedrijfswoning een aanvaardbaar woon- en leefklimaat kan worden gegarandeerd. Hoewel in het kader van dit bestemmingsplan met betrekking tot plattelandswoningen geen toetsing aan de geluidregelgeving aan de orde is, is de geluidssituatie bij de woning locatie 5 voor de afweging van het akoestische klimaat in het kader van een goede ruimtelijke ordening inzichtelijk gemaakt, aldus de plantoelichting. In het akoestisch rapport 'Geluidbelasting voormalige agrarische bedrijfswoningen bestemmingsplan "Hoek van Holland - Buitengebied"' van 30 november 2017 is bij het bepalen van de geluidssituatie bij de woning locatie 5 ervan uitgegaan dat het laden en lossen plaatsvindt naast de woning. In het rapport is geconcludeerd dat sprake is van een tamelijk slecht akoestisch klimaat. De raad heeft uiteengezet dat hij het woon- en leefklimaat bij de plattelandswoning locatie 5 niettemin aanvaardbaar acht, omdat de laad- en losplaats tussen de woningen locatie 4 en locatie 5, waarvan in het akoestisch onderzoek is uitgegaan, feitelijk niet in gebruik is, bij de betrokken milieudienst geen klachten bekend zijn van de bewoners over overlast van bedrijven, aan de zijde van de woning met het erf waarop laden en lossen zou kunnen plaatsvinden zich een kantoor bevindt en een geluidscherm aan de noordzijde van de tuin behorende bij de woning kan worden geplaatst. Voor zover Hoge Weide B.V. en anderen wijzen op een verleende bouwvergunning voor het uitbreiden van de kas en het realiseren van twee laaddocks, heeft de raad uiteengezet dat het uitbreiden van de kas ter plaatse niet voor de hand ligt omdat het laden en lossen dan elders moet gaan plaatsvinden. Het realiseren van twee laaddocks heeft volgens de raad alleen maar een positief effect op het woon- en leefklimaat bij de woning locatie 5, omdat het inpandig laden en lossen van vrachtwagens tot lagere piekgeluiden zal leiden. Nu deze uiteenzetting niet, althans onvoldoende gemotiveerd, is weersproken, ziet de Afdeling geen grond voor het oordeel dat de raad zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat sprake is van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat bij de plattelandswoninglocatie 5.

Met betrekking tot het betoog van Hoge Weide B.V. en anderen, dat zij door het bestemmen van de woning locatie 5 als plattelandswoning beperkt worden in hun ontwikkelingsmogelijkheden, heeft de raad toegelicht dat een plattelandswoning voor de toepassing van milieuwetgeving wordt beschouwd als onderdeel van de agrarische inrichting en dat de aanduiding "specifieke vorm van wonen - plattelandswoning" het

milieubeschermingsregime van de woning ten aanzien van andere bedrijven in de omgeving niet wijzigt. Gelet hierop heeft de raad zich naar het oordeel van de Afdeling in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat het bestemmen van de woning locatie 5 als plattelandswoning geen, nieuwe, belemmering vormt voor het bedrijf van Hoge Weide B.V. en anderen.

Gelet op het vorenstaande is de Afdeling van oordeel dat de raad in redelijkheid de aanduiding "specifieke vorm van wonen - plattelandswoning" aan de woning locatie 5 heeft kunnen toekennen.

Het betoefo faalt.

#### *Herhalen en inlassen zienswijze Glastuinbouw Nederland*

26. Hoge Weide B.V. en anderen verzoeken de zienswijze van Glastuinbouw Nederland van 4 november 2020 als hier herhaald en ingelast te beschouwen.

26.1. De zienswijze van Glastuinbouw Nederland van 4 november 2020 heeft betrekking op de gewijzigd vastgestelde reactieve aanwijzing. De Afdeling overweegt dat in deze procedure alleen beroepsgronden aan de orde kunnen komen die zijn gericht tegen het bestemmingsplan. Deze beroepsgrond ziet daar niet op en kan reeds om die reden in deze procedure inhoudelijk niet aan de orde komen.

Het betoefo faalt.

#### *Conclusie en proceskosten*

27. De van rechtswege ontstane beroepen van appellante 1 en Nieuwlandseduinweg B.V. en Glastuinbouw Nederland als de nieuwe beroepen van appellante 1 en Nieuwlandseduinweg B.V. en Hoge Weide B.V. en anderen tegen het herstelbesluit van 1 oktober 2020 zijn ongegrond.

28. Ten aanzien van appellante 1 en Nieuwlandseduinweg B.V. moet de raad de proceskosten vergoeden.

Voor Glastuinbouw Nederland is niet gebleken van proceskosten die voor vergoeding in aanmerking komen.

Ten aanzien van Hoge Weide B.V. en anderen hoeft de raad geen proceskosten te vergoeden.

#### **Beslissing**

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart de beroepen van appellante 1 en Nieuwlandseduinweg B.V. en Glastuinbouw Nederland tegen het besluit van de raad van de gemeente Rotterdam van 28 juni 2018 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Hoek van Holland - Buitengebied" gegrond;

II. vernietigt het onder I bedoelde besluit, voor zover het betreft de op de verbeelding toe-

gekende aanduiding "specifieke vorm van agrarisch - plattelandswoning" binnen de bestemming "Agrarisch-Tuinbouw";

III. verklaart de beroepen van appellante 1 en Nieuwlandseduinweg B.V., Hoge Weide B.V. en anderen en Glastuinbouw Nederland tegen het besluit van de raad van de gemeente Rotterdam van 1 oktober 2020 tot het opnieuw en gewijzigd vaststellen van het bestemmingsplan "Hoek van Holland - Buitengebied" ongegrond;

IV. veroordeelt de raad van de gemeente Rotterdam tot vergoeding van bij appellante 1 en Nieuwlandseduinweg B.V. in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 2.618, geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

V. gelast dat de raad van de gemeente Rotterdam aan de hierna vermelde appellanten het door hen voor de behandeling van de beroepen betaalde griffierecht vergoedt ten bedrage van:

- a. € 338 aan appellante 1 en Nieuwlandseduinweg B.V., met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan een van hen de raad aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan;
- b. € 338 aan Glastuinbouw Nederland.

#### **Noot**

1. De hier geannoteerde uitspraak is – gelet op de door de Afdeling ingezette koers na het Varkens in Nood-arrest (HvJ EU 14 januari 2021 ECLI:EU:C:2021:7, AB 2021/200 en daarover Frins e.a. in: *M en R* 2021/64) – een logische uitspraak. Aan belanghebbenden wordt in omgevingsrechtelijke zaken niet langer tegengeworpen dat zij geen zienswijze naar voren hebben gebracht over het ontwerpbesluit (ABRvS 14 april 2021, ECLI:NL:RVS:2021:786, AB 2021/201 en daarover Ypinga en Tingen, in: *BR* 2021/56). Voor niet-belanghebbenden geldt bovendien dat ook zij beroep kunnen instellen tegen omgevingsrechtelijke besluiten, mits zij een zienswijze over het ontwerpbesluit naar voren hebben gebracht, dan wel dat het niet naar voren brengen of het te laat naar voren brengen verschoonbaar is (ABRvS 4 mei 2021, ECLI:NL:RVS:2021:953, AB 2021/202 en 30 juni 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1424). Dit betekent dat bij omgevingsrechtelijke besluiten die zijn voorbereid met afdeling 3.4 van de Awb (uov), artikel 6:13 Awb alleen nog wordt tegengeworpen aan niet-belanghebbenden die (verwijtbaar) geen of te laat een zienswijze naar voren hebben gebracht over het ontwerpbesluit. De Afdeling acht in casu het desbetreffende beroep alsnog geheel ontvankelijk, nu daarbij belanghebbendheid wordt aangenomen.

2. De hier geannoteerde uitspraak is ook in lijn met eerdere rechtspraak van de Afdeling over het terugkomen van een tussenuitspraak (zie daarover R. Ortlep, 'Bestuurlijke lus: terugkomen op een in een tussenuitspraak neergelegde eindbeslissing', in *JBPlus* 2012/14). Uit die rechtspraak volgt dat een tussenuitspraak in beginsel bindende eindbeslissingen bevat. Behoudens uitzonderlijke gevallen kan van een in de tussenuitspraak gegeven oordeel niet worden teruggekomen. Een uitzonderlijk geval wordt door de Afdeling niet snel aangenomen (zie ABRvS 15 augustus 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX4695 en ECLI:NL:RVS:2012:BX4694, AB 2013/309, ABRvS 3 april 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BZ7571, ABRvS 13 april 2016, ECLI:NL:RVS:2016:997, AB 2016/221 en ABRvS 1 april 2020 ECLI:NL:RVS:2020:972). Echter, (andere) feitelijke vooronderstellingen in een tussenuitspraak die nadien evident onjuist blijken te zijn, kunnen wél een uitzonderlijk geval als hier bedoeld opleveren (ABRvS 21 oktober 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3222, AB 2016/74 en ABRvS 19 april 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1052). De situatie dat als de Afdeling volledig zou zijn voorgelicht, zij tot een ander oordeel zou zijn gekomen, betreft evenzeer een uitzonderlijk geval (ABRvS 10 februari 2016, ECLI:NL:RVS:2016:298). Een uitzonderlijk geval kan ten derde zijn dat na de tussenuitspraak komt vast te staan dat wel een zienswijze is ingediend en er dus toch geen aanleiding bestaat een beroep niet-ontvankelijk te verklaren (ABRvS 13 februari 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BZ1262). Gelet op deze drie 'uitzonderlijke gevallen', is het logisch dat de Afdeling in de hier geannoteerde uitspraak terugkomt van het niet-ontvankelijkheidsoordeel in de tussenuitspraak vanwege het Varkens in Nood-arrest (vergelijk ook Rb. Midden-Nederland 3 juni 2021, ECLI:NL:RBMNE:2021:2367).  
T. Groot

## AB 2022/44

### AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK VAN DE RAAD VAN STATE

10 november 2021, nr. 201903497/1/R4  
(Mrs. R. Uylenburg, B.J. Schueler, C.C.W. Lange)  
m.nt. M.H.W.C.M. Theunisse\*

Art. 2:4, 3.2 Awb

Module Ruimtelijke ordening 2021/8553  
ECLI:NL:RVS:2021:2484

\* M.H.W.C.M. Theunisse is promovendus aan de Radboud Universiteit. Hij is verbonden aan de sectie Bestuursrecht en het Onderzoekscentrum voor Staat en Recht (SteR). De auteur dankt Tonny Nijmeijer voor zijn commentaar op een eerdere versie van de annotatie.

### Ruimtelijke onderbouwing. Schijn van belangenverstrengeling. Zorgvuldigheid besluitvorming door de gemeenteraad.

*De Afdeling overweegt dat de enkele omstandigheid dat de ruimtelijke onderbouwing die ten grondslag is gelegd aan het bestreden plandeel is opgesteld in opdracht van initiatiefnemer; niet leidt tot het oordeel dat de raad onzorgvuldig heeft gehandeld door deze onderbouwing ten grondslag te leggen aan zijn standpunt dat een plattelandswoning op het perceel locatie 2 ruimtelijk aanvaardbaar is. De handelwijze waarbij initiatiefnemer zelf de ruimtelijke onderbouwing aanlevert, is niet ongebruikelijk en laat onverlet dat de raad een eigen verantwoordelijkheid heeft de aanvaardbaarheid van de ruimtelijke gevolgen van de plattelandswoning te beoordelen. Uit de omstandigheid dat de notitie van Rho ten grondslag is gelegd aan het bestreden plandeel volgt dat de raad de inhoud van deze notitie onderschrijft. In de beroepsprocedure kan appelland sub 1 de juistheid van de ruimtelijke onderbouwing bestrijden. In dit geval speelt evenwel het volgende. Het staat vast dat de medewerker van Rho die in opdracht van de eigenaar van de woning locatie 2 de notitie heeft opgesteld, ook in opdracht van de gemeente structureel betrokken is geweest bij het voorbereiden van het bestemmingsplan in het algemeen en de beoordeling van de zienswijzen in het bijzonder. Een dergelijke handelwijze is naar het oordeel van de Afdeling in strijd met de bij het nemen van een besluit te betrachten zorgvuldigheid, omdat tegen die achtergrond bij de betrokken adviseur sprake kan zijn van belangenverstrengeling, of in ieder geval sprake is van de schijn van belangenverstrengeling. De raad had deze door de eigenaar van het perceel locatie 2 aangeleverde ruimtelijke onderbouwing daarom niet ten grondslag mogen leggen aan de gewijzigde planregeling voor het perceel. Het betoog slaagt.*

Uitspraak in het geding tussen:

1. Appellant 1, te Mijdrecht, gemeente De Ronde Venen,
2. Appellant 2, te De Hoef, gemeente De Ronde Venen,
3. Appellante 3A en Amstelkring Wilnis B.V., beide te Wilnis, gemeente De Ronde Venen (hierna tezamen in enkelvoud: appellante 3),
4. Appellant 4, te De Hoef, gemeente De Ronde Venen,
5. Appellant 5, te Waverveen, gemeente De Ronde Venen,
6. Slachterij Amstelland B.V., te De Hoef, gemeente De Ronde Venen,
7. Appellant 7A en appellant 7B, beiden te Wilnis, gemeente De Ronde Venen (hierna tezamen in enkelvoud: appellant 7),