

ECLI	ECLI:NL:RVS:2022:332
Datum uitspraak	2 februari 2022
Inhoudsindicatie	<p>Bij besluit van 10 juni 2020 heeft de raad van de gemeente Zevenaar het bestemmingsplan "Buitengebied Zevenaar Noord 2018" vastgesteld. Het plan heeft betrekking op het noordelijke deel van het buitengebied van Zevenaar. De raad heeft met plan beoogd te voorzien in een actueel juridisch-planologisch kader voor dit gebied. [appellant sub 1] heeft een glastuinbouwbedrijf met één bedrijfswoning aan de [locatie 1] te Zevenaar. Op het perceel staan twee kassen. [appellant sub 1] teelt kerstrozen. [appellant sub 1] wil dat in het plan een binnenplanse afwijkingsmogelijkheid voor een tweede bedrijfswoning op zijn perceel mogelijk wordt gemaakt. Tijdens de zitting is gebleken dat [appellant sub 1] een tweede bedrijfswoning wil voor zijn beoogde bedrijfsopvolger, zijn zoon. Nu wonen zij nog samen in de aanwezige bedrijfswoning.</p>

Volledige tekst

202004770/1/R4

Datum uitspraak: 2 februari 2022

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

1. [appellant sub 1A] en [appellant sub 1B], wonend te Zevenaar (hierna tezamen en in enkelvoud: [appellant sub 1]),
2. Recreatiepark Het Hoefijzer B.V., gevestigd te Zevenaar,
3. [appellant sub 3], wonend te Zevenaar,
4. [appellant sub 4A] en [appellant sub 4B], wonend te [woonplaats],
5. [appellante sub 5], gevestigd te Zevenaar,

6. [appellant sub 6], wonend te Zevenaar,

7. Recreatieoord De Panoven B.V. en anderen, wonend onderscheidenlijk gevestigd te Zevenaar,

appellanten,

en

de raad van de gemeente Zevenaar,

verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 10 juni 2020 heeft de raad het bestemmingsplan "Buitengebied Zevenaar Noord 2018" vastgesteld.

Tegen dit besluit hebben appellanten beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

De Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke Ordening (hierna: de STAB) heeft desgevraagd een deskundigenbericht uitgebracht. Een aantal partijen heeft zijn of haar zienswijze daarop naar voren gebracht.

Een aantal partijen heeft nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 8 december 2021, waar (fysiek) zijn verschenen:

- [appellant sub 1A] en [appellant sub 1B], bijgestaan door mr. F.W. van Dijk, rechtsbijstandsverlener,
- Recreatiepark Het Hoefijzer B.V., vertegenwoordigd door [gemachtigde A], bijgestaan door mr. B. Oudenaarden, advocaat te Arnhem,
- [appellant sub 3], bijgestaan door [gemachtigde B],
- [appellante sub 5], vertegenwoordigd door [gemachtigde C], bijgestaan door mr. A.J. van Swieten-de Blom, rechtsbijstandsverlener en/of advocaat,
- [appellant sub 6],
- de raad, vertegenwoordigd door mr. G.J.J. Schut, mr. J.R. Smit, drs. A.J.A. Sannes, bijgestaan door mr. R.E. Wannink, advocaat, en
- de initiatiefnemer van het paintballterrein.

Recreatieoord De Panoven B.V., vertegenwoordigd door [gemachtigde D], bijgestaan door mr. I.E. Nauta, advocaat, en

[appellant sub 4A] en [appellant sub 4B], hebben deze zitting via een videoverbinding bijgewoond.

Overwegingen

Inleiding

1. Het plan heeft betrekking op het noordelijke deel van het buitengebied van Zevenaar. De

raad heeft met plan beoogd te voorzien in een actueel juridisch-planologisch kader voor dit gebied.

Volgorde van behandeling

2. De beroepen worden behandeld in de volgorde zoals vermeld op het voorblad in de volgende overwegingen:

- Beroep van [appellant sub 1]: overwegingen 4 - 6.6,
- Beroep van Recreatiepark Het HoefijzerB.V.: overwegingen 6.7 - 6.17,
- Beroep van [appellant sub 3]: overwegingen 6.18 - 6.26,
- Beroep van [appellant sub 4A]: overwegingen 6.27 - 6.33,
- Beroep van [appellante sub 5]: overwegingen 6.34 - 6.43,
- Beroep van [appellant sub 6]: overwegingen 6.44 - 6.55, en
- Beroep van Recreatieoord De Panoven B.V. en anderen: overwegingen 6.56 - 6.72.

Wijze van toetsen

3. 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.

Het beroep van [appellant sub 1]

Inleiding

4. [appellant sub 1] heeft een glastuinbouwbedrijf met één bedrijfswoning aan de [locatie 1] te Zevenaar. Op het perceel staan twee kassen. [appellant sub 1] teelt kerstrozen.

5. [appellant sub 1] wil dat in het plan een binnenplanse afwijkingsmogelijkheid voor een tweede bedrijfswoning op zijn perceel mogelijk wordt gemaakt. Tijdens de zitting is gebleken dat [appellant sub 1] een tweede bedrijfswoning wil voor zijn beoogde bedrijfsopvolger, zijn zoon. Nu wonen zij nog samen in de aanwezige bedrijfswoning.

Het plandeel met de bestemming "Agrarisch - glastuinbouw"

([locatie 1])

6. [appellant sub 1] kan zich niet met het plan verenigen, voor zover daarin voor zijn gronden, waarop de bestemming "Agrarisch - glastuinbouw" rust, geen binnenplanse afwijkingsbevoegdheid is opgenomen op grond waarvan het college van burgemeester en wethouders (onder voorwaarden) met een omgevingsvergunning kan toestaan om een tweede bedrijfswoning te realiseren. [appellant sub 1] wijst erop dat in de voorheen geldende Beheersverordening "Buitengebied Zevenaar" wel een dergelijke binnenplanse afwijkingsbevoegdheid was opgenomen. Ook wijst [appellant sub 1] erop dat bij de bestemming "Agrarisch" in het voorliggende plan, naar aanleiding van een amendement bij de Nota van uitgangspunten, die aan het plan ten grondslag ligt, een vergelijkbare binnenplanse

afwijkingsbevoegdheid is opgenomen. [appellant sub 1] stelt dat in het amendement bij de Nota van uitgangspunten is gesproken over agrarische bedrijven in zijn algemeenheid en dat daarbij geen onderscheid is gemaakt tussen agrarische bedrijven, waaronder tuinbouwbedrijven, en glastuinbouwbedrijven als dat van hem. Ten onrechte maakt het plan dat onderscheid nu wel, aldus [appellant sub 1]. [appellant sub 1] vindt dat de raad onvoldoende heeft onderbouwd dat bij een tuinbouwbedrijf wel een binnenplanse afwijkingsbevoegdheid voor een tweede bedrijfswoning is gegeven, terwijl dat bij een glastuinbouwbedrijf niet het geval is.

6.1. Aan sommige gronden in het buitengebied van Zevenaar is de bestemming "Agrarisch" toegekend. Volgens artikel 3.1 van de planregels is hier de uitoefening van een grondgebonden agrarisch bedrijf toegestaan, waaronder ook een tuinbouwbedrijf wordt begrepen. Ingevolge artikel 3.2.3 van de planregels is maximaal één bedrijfswoning per agrarisch bouwvlak toegestaan. Ingevolge artikel 3.3 van de planregels kan het college van burgemeester en wethouders, in afwijking hiervan, een omgevingsvergunning verlenen voor onder meer de bouw van een tweede bedrijfswoning. In artikel 3.3.4 van de planregels zijn de voorwaarden daarvoor opgenomen. Eén van de voorwaarden is dat er sprake is van noodzakelijk en intensief toezicht, waarbij nabijheid is vereist, en dat slechts duurzaam door twee volwaardige arbeidskrachten kan worden verricht.

6.2. De Afdeling stelt vast dat aan het perceel van [appellant sub 1] niet de bestemming "Agrarisch", maar de bestemming "Agrarisch - glastuinbouw" is toegekend. Op grond van artikel 4.2.3 van de planregels is bij deze bestemming maximaal één bedrijfswoning per agrarisch bouwvlak toegestaan. In de planregels (artikel 4) voor de bestemming "Agrarisch - glastuinbouw" is niet voorzien in een binnenplanse afwijkingsbevoegdheid voor de bouw van een tweede bedrijfswoning, zoals is opgenomen bij de bestemming "Agrarisch" (artikel 3.3).

6.3. Op grond van de Beheersverordening, die voorheen gold, lagen de gronden van [appellant sub 1] in het besluitvlak "Agrarisch - tuinbouw". Op die gronden gold voor dienstwoningen de voorwaarde dat per glastuinbouwbedrijf ten hoogste één dienstwoning was toegestaan. In afwijking van de bouwregels kon het college van burgemeester en wethouders evenwel een omgevingsvergunning verlenen voor een tweede dienstwoning, mits:

- sprake was van noodzakelijk en intensief toezicht dat slechts door twee volwaardige arbeidskrachten kan worden verricht;
- het bedrijf duurzaam werkgelegenheid bood aan twee volwaardige arbeidskrachten; en
- de tweede dienstwoning gebruik maakte van dezelfde uitweg als de eerste dienstwoning of van dezelfde uitweg als het bestaande agrarische bedrijf.

6.4. Het is juist dat de regeling in het thans voorliggende plan voor [appellant sub 1] nadelig is, aangezien de in de Beheersverordening opgenomen binnenplanse afwijkingsbevoegdheid niet meer is opgenomen. De Afdeling overweegt hierover dat in het algemeen aan een voorheen geldend planologisch regime (zoals een Beheersverordening) geen blijvende rechten kunnen worden ontleend. De enkele omstandigheid dat de bestemming in het voorliggende plan afwijkt van het voorheen geldende planologische regime, geeft dan ook op zichzelf geen reden voor vernietiging van het bestreden besluit. De raad kan immers op grond van gewijzigde planologische inzichten en na afweging van alle betrokken belangen andere bestemmingen en regels voor gronden vaststellen. In dit geval doet deze situatie zich voor. In de "Nota van uitgangspunten" van het bestemmingsplan is toegelicht dat in de praktijk tweede bedrijfswoningen hebben geleid tot een verdere verstedelijking van het

buitengebied, wat de raad onwenselijk vindt. In de huidige tijd en bij de huidige bedrijfsvoering is er in principe geen (bedrijfsmatige) noodzaak meer voor een tweede agrarische bedrijfswoning, zo staat in de Nota van uitgangspunten vermeld. De raad heeft de "Nota van uitgangspunten" vastgesteld met een amendement, inhoudend dat er onder bepaalde voorwaarden de mogelijkheid moet zijn voor het plaatsen van een tweede vrijstaande bedrijfswoning op een agrarisch erf. De raad heeft die mogelijkheid vervolgens in het nu voorliggende plan opgenomen bij de bestemming "Agrarisch", maar niet in die mogelijkheid voorzien bij de bestemming "Agrarisch - glastuinbouw", die op de gronden van [appellant sub 1] rust. Volgens de raad vallen onder de bestemming "Agrarisch" verschillende typen bedrijven, waaronder veehouderijen, waarbij het denkbaar is dat een tweede bedrijfswoning nodig is. Bij glastuinbouwbedrijven, zoals dat van [appellant sub 1], is een tweede bedrijfswoning echter niet nodig volgens de raad.

De Afdeling merkt op dat de STAB in het deskundigenbericht het standpunt van de raad dat een tweede bedrijfswoning niet noodzakelijk is bij glastuinbouwbedrijven heeft onderschreven. De STAB heeft er daarbij op gewezen dat een tweede bedrijfswoning alleen noodzakelijk kan zijn, indien sprake is van intensief toezicht (24/7) met de noodzaak om acuut te handelen, wat in de praktijk alleen voorkomt bij bedrijven met dieren. Voor glastuinbouwbedrijven ontbreekt volgens de STAB de noodzaak voor 24/7 toezicht. Hoewel de Afdeling zich kan voorstellen dat, zoals [appellant sub 1] heeft betoogd, toezicht bij kerstroten relevant kan zijn in verband met de aanwezigheid van schimmels of insecten, is dit qua noodzaak van een andere orde dan acuut toezicht en handelen bij een "levende have". De Afdeling is daarom van oordeel dat de raad in redelijkheid ervoor heeft kunnen kiezen om voor het perceel van [appellant sub 1] niet te voorzien in een binnenplanse afwijkingsbevoegdheid met het oog op de bouw van een tweede bedrijfswoning.

Over de vergelijking die [appellant sub 1] heeft getrokken tussen glastuinbouwbedrijven (in artikel 4 van de planregels) en andere agrarische bedrijven, waaronder tuinbouwbedrijven (in artikel 3 van de planregels), merkt de Afdeling het volgende op. De raad heeft toegelicht dat vanwege de systematiek van het plan voor tuinbouwbedrijven de binnenplanse afwijkingsbevoegdheid is opgenomen. Daarbij heeft de raad erop gewezen dat tuinbouwbedrijven onder de algemene agrarische bestemming vallen en glastuinbouwbedrijven niet, vanwege de ruimtelijke impact daarvan. De raad heeft tijdens de zitting gesteld dat het bij een verzoek om een tweede bedrijfswoning bij tuinbouw in de praktijk lastig zal zijn om aan te tonen dat wordt voldaan aan de voorwaarde (van artikel 3.3.4 van de planregels) van noodzakelijk toezicht. De Afdeling laat in het midden of het in de rede lag om voor tuinbouwbedrijven te voorzien in een binnenplanse afwijkingsbevoegdheid met het oog op de bouw van een tweede bedrijfswoning, in een situatie waarin de raad daar in de praktijk niet of niet gauw een noodzaak voor ziet. De Afdeling stelt vast dat [appellant sub 1] niet zou zijn gebaat bij een vernietiging van artikel 4 van de planregels, aangezien hij geen beperking van de binnenplanse afwijkingsbevoegdheid van artikel 4 van de planregels wil, maar juist een verruiming wil van artikel 3 van de planregels met een dergelijke binnenplanse afwijkingsbevoegdheid. Aan die wens van [appellant sub 1] hoefde de raad echter niet tegemoet te komen, zoals uit de voorgaande alinea van deze overweging volgt.

De betogen slagen niet.

Conclusie

6.5. Het beroep van [appellant sub 1] is ongegrond.

6.6. De raad hoeft aan [appellant sub 1] geen proceskosten te vergoeden.

Het beroep van Recreatiepark Het Hoefijzer

Inleiding

6.7. Recreatiepark Het Hoefijzer is gevestigd op het perceel Beekseweg 24. Op dit perceel bevinden zich onder meer een hoofdgebouw met drie appartementen, een speeltuin, een gebouw voor kinderopvang en drie stacaravans.

Dit perceel was niet opgenomen in het ontwerp-bestemmingsplan. In het vastgestelde plan is dit perceel wel opgenomen. Primair kan Recreatiepark Het Hoefijzer zich niet verenigen met de opname van haar perceel in het bestemmingsplan. Subsidiair is Recreatiepark Het Hoefijzer van mening dat de planregeling ten onrechte bepaalde beperkingen aanbrengt ten opzichte van de voorheen geldende planologische mogelijkheden op het perceel.

Planbegrenzing

6.8. Recreatiepark Het Hoefijzer kan zich er niet mee verenigen dat haar perceel is opgenomen in het vastgestelde bestemmingsplan. In het ontwerpplan was dit perceel nog erbuiten gelaten. Ter zitting is gebleken dat Recreatiepark Het Hoefijzer vreest dat, nu het perceel in het plan is opgenomen, de raad mogelijkerwijs niet mee wil werken aan plannen voor een nieuwe invulling van dit perceel, omdat het perceel net in een vastgesteld bestemmingsplan is opgenomen.

6.9. De raad komt beleidsruimte toe bij het bepalen van de begrenzingen van een bestemmingsplan. Deze ruimte is echter niet zo groot dat de raad een begrenzing kan vaststellen die in strijd is met een goede ruimtelijke ordening.

6.10. Vast staat dat het perceel niet in het ontwerpplan was opgenomen. De raad heeft toegelicht dat in het ontwerpplan percelen waar concreet zicht op een nieuwe ontwikkeling bestond, buiten het plangebied zijn gelaten. Volgens de raad was er ten tijde van de planvaststelling echter geen concreet zicht op een nieuwe invulling van het perceel van Recreatiepark Het Hoefijzer, waarna de raad heeft besloten het perceel alsnog in het bestemmingsplan op te nemen. Daarbij is van belang dat het perceel deel uitmaakt van het (noordelijke) buitengebied, aldus de raad.

6.11. De Afdeling ziet in wat Recreatiepark Het Hoefijzer heeft aangevoerd geen aanleiding voor het oordeel dat de raad zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat de vastgestelde planbegrenzing strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening.

Over de vrees van Recreatiepark Het Hoefijzer dat vanwege de enkele reden dat dit perceel in het plan is opgenomen de raad geen medewerking zal verlenen aan een nieuwe invulling van het perceel van Recreatiepark Het Hoefijzer, heeft de raad terecht gesteld dat het opnemen van het perceel in het voorliggende plan niet betekent dat het perceel op termijn geen nieuwe passende planologische regeling kan krijgen. De Afdeling wijst er hierbij op dat eventuele toekomstige plannen van Recreatiepark Het Hoefijzer door de raad op planologische aanvaardbaarheid zullen moeten worden getoetst. Er bestond in zoverre geen reden voor de raad om dit perceel buiten het plangebied te laten. Het perceel van Recreatiepark Het Hoefijzer maakt deel uit van het (noordelijke) buitengebied, zodat het ook wat betreft de ligging in de rede lag dit perceel mee te nemen in het bestemmingsplan voor het (noordelijke) buitengebied.

Het betoog slaagt niet.

Planregeling - recreatieve onderkomens

6.12. Recreatiepark Het Hoefijzer wijst erop dat de planregeling afwijkt van de voorheen geldende regeling uit de Beheersverordening. Dit pakt ongunstig uit. Daarbij wijst Recreatiepark Het Hoefijzer er allereerst op dat de maximaal toegestane oppervlakte van recreatieve onderkomens (zoals stacaravans) is begrensd tot 60 m². Ter zitting heeft Recreatiepark Het Hoefijzer gesteld dat de raad onvoldoende heeft gemotiveerd waarom deze grens bij 60 m² wordt gelegd.

6.13. Op grond van het plan geldt voor de recreatieve onderkomens een maximale oppervlakte van 60 m². De Afdeling stelt vast dat de bestaande situatie van de recreatieve onderkomens met het voorliggende bestemmingsplan positief is bestemd. Zoals uit het deskundigenbericht van de STAB blijkt hebben de bestaande caravans immers een omvang van 44 m², zodat die alle drie op grond van de planregels zijn toegestaan.

De beperking van de oppervlakte tot maximaal 60 m² gold niet op grond van de voorheen geldende Beheersverordening. In zoverre is er sprake van een beperking van een - onbenut gebleven - mogelijkheid uit de Beheersverordening. De Afdeling overweegt hierover dat in het algemeen aan een voorheen geldend planologisch regime geen blijvende rechten kunnen worden ontleend. Het beperken van onbenutte planologische mogelijkheden is niet uitgesloten. De enkele omstandigheid dat de bestemming in het voorliggende plan afwijkt van het voorheen geldende planologische regime, geeft dan ook op zichzelf geen reden voor vernietiging van het bestreden besluit. De raad kan immers op grond van gewijzigde planologische inzichten en na afweging van alle betrokken belangen andere bestemmingen en regels voor gronden vaststellen. In dit geval doet deze situatie zich voor. De raad heeft zich op het standpunt gesteld dat recreatieve onderkomens van meer dan 60 m² vanuit een oogpunt van goede ruimtelijke ordening niet wenselijk zijn, gelet op het open karakter van het buitengebied dat de raad wil behouden. De raad heeft er daarbij ook op gewezen dat een onbeperkte omvang van recreatieve onderkomens zou kunnen leiden tot gebruik als groepsaccommodatie, wat de raad onwenselijk vindt. Mede in ogenschouw genomen dat de STAB erop heeft gewezen dat het tegenwoordig gebruikelijk is om vanwege stedenbouwkundige en landschappelijke redenen aan recreatieve onderkomens een maximale oppervlakte te verbinden, vindt de Afdeling dit standpunt van de raad niet onredelijk. Hierbij merkt de Afdeling op dat zij het Recreatiepark Het Hoefijzer niet volgt in de stelling dat de raad nader had moeten motiveren waarom de grens bij 60 m² is gelegd. Hierbij betreft de Afdeling ook dat niet is gebleken dat er ten tijde van de vaststelling van het bestemmingsplan concrete plannen waren om grotere recreatieve onderkomens dan nu zijn toegestaan te realiseren. Onder deze omstandigheden ziet de Afdeling geen redenen om te oordelen dat de raad de oppervlakte van recreatieve onderkomens - de stacaravans - in redelijkheid niet heeft kunnen beperken zoals hij heeft gedaan.

Dit betoog slaagt niet.

Planregeling - ondergeschikte horeca

6.14. Verder voert Recreatiepark Het Hoefijzer aan dat de horecafunctie ten onrechte is beperkt ten opzichte van de regeling van de Beheersverordening. Hierbij heeft Recreatiepark Het Hoefijzer ter zitting gewezen op onderdeel d van artikel 18.4.3 van de planregels, waarin is bepaald dat verhuur voor feesten en partijen niet is toegestaan. Recreatiepark Het Hoefijzer heeft gesteld dat dit haar bestaande bedrijfsvoering belemmert, aangezien het bestaande gebruik mede de verhuur van gronden en gebouwen voor kinderfeestjes omvat.

6.15. Aan het perceel van Recreatiepark Het Hoefijzer is de bestemming "Maatschappelijk" toegekend. Volgens artikel 18.1, onder b, van de planregels zijn deze gronden bestemd voor ondergeschikte horeca.

In artikel 18.4.3 is bepaald dat het gebruik van gronden en gebouwen voor ondergeschikte horeca is toegestaan onder de volgende voorwaarden:

- a. oppervlakte maximaal 25% van de bebouwing, met een maximum van 50 m², waarbij de gezamenlijke oppervlakte van de ondergeschikte horeca en ondergeschikte detailhandel niet meer bedraagt dan 25% van de bebouwing;
- b. uitsluitend horeca categorie 1;
- c. oppervlakte terrasvoorziening maximaal 50 m², met dien verstande dat de afstand van een woning van derden minimaal 30 m bedraagt;
- d. verhuur tijdens of buiten openingstijden voor al dan niet besloten feesten en partijen is niet toegestaan.

In artikel 18.4.4, onder b, van de planregels is bepaald dat tot strijdig gebruik van de gronden en bouwwerken in ieder geval wordt gerekend verhuur van (ondergeschikte) horecavoorzieningen voor al dan niet besloten feesten, partijen of bijeenkomsten.

6.16. De Afdeling overweegt dat de enkele omstandigheid dat de planregeling voor ondergeschikte horeca afwijkt van het voorheen geldende planologische regime, op zichzelf geen reden geeft voor vernietiging van het bestreden besluit. De Afdeling ziet in het aangevoerde geen reden voor het oordeel dat de raad de ondergeschikte horeca niet in enige mate heeft kunnen inperken, ten opzichte van de onbenutte (ruimere) mogelijkheden voor ondergeschikte horeca uit het voorheen geldende planologische regime.

Dit oordeel geldt echter niet voor het bestaande gebruik, voor zover dat de verhuur van gronden en gebouwen voor kinderfeestjes omvat.

De Afdeling merkt daarover op dat op het perceel van Recreatiepark Het Hoefijzer (gezien artikel 18.4.3, onder d, van de planregels en 18.4.4., onder b, van de planregels) verhuur van gronden en gebouwen voor feesten en partijen niet is toegestaan. Een onderscheid zoals de raad tijdens de zitting heeft gemaakt tussen feesten en partijen voor kinderen (die wel zouden zijn toegestaan) en feesten en partijen voor volwassenen (die niet zijn toegestaan), is hierin niet te lezen. De tekst van deze planregels duidt er dan ook op dat het bestaande gebruik van verhuur van gronden en gebouwen voor kinderfeestjes hier niet is toegestaan. Tijdens de zitting is echter gebleken dat de raad niet heeft beoogd om dit bestaande gebruik in te perken. De raad heeft in zoverre dan ook niet bereikt wat hij heeft beoogd, zodat moet worden geoordeeld dat het bestreden besluit in zoverre niet met de vereiste zorgvuldigheid tot stand is gekomen.

Dit betoog slaagt.

Conclusie

6.17. Gelet op wat hiervoor is overwogen, ziet de Afdeling in wat Recreatiepark Het Hoefijzer heeft aangevoerd aanleiding voor het oordeel dat het bestreden besluit voor zover dat de vaststelling betreft van artikel 18.4.3, onder d, van de planregels en artikel 18.4.4, onder b, van de planregels voor het perceel Beekseweg 24 te Babberich is genomen in strijd met artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb). Het beroep van

Recreatiepark Het Hoefijzer is gegrond, zodat het bestreden besluit in zoverre dient te worden vernietigd.

De Afdeling ziet aanleiding om met toepassing van artikel 8:72, vierde lid, van de Awb de raad op te dragen om voor dit vernietigde planonderdeel, met inachtneming van deze uitspraak, een nieuw plan vast te stellen en zal daartoe een termijn (van 26 weken) stellen. De Afdeling gaat ervan uit dat de raad bij het nieuw te nemen besluit met een nieuwe planregeling het bestaande gebruik van verhuur van gronden en gebouwen voor kinderfeestjes hier alsnog (in overeenstemming met de bedoeling van de raad) toestaat. Het door de raad te nemen nieuwe besluit behoeft niet overeenkomstig afdeling 3.4 van de Awb te worden voorbereid.

De raad moet de proceskosten aan Recreatiepark Het Hoefijzer vergoeden.

Het beroep van [appellant sub 3]

Inleiding

6.18. [appellant sub 3] heeft aan de [locatie 2] in Zevenaar een caravan- en camperstalling. [appellant sub 3] woont in de bijbehorende bedrijfswoning. Vroeger was hier ook een agrarisch bedrijf aanwezig. Dat bedrijf is inmiddels beëindigd. Vanaf ongeveer 2011 heeft [appellant sub 3] ter plaatse alleen nog een caravan- en camperstalling. [appellant sub 3] wil dat de caravan- en camperstalling hier als hoofdactiviteit wordt toegelaten.

Verder wil [appellant sub 3] dat ter plaatse van de bedrijfswoning een burgerwoning wordt toegestaan.

Caravan- en camperstalling

6.19. [appellant sub 3] voert aan dat in het plan, ter plaatse van zijn perceel, ten onrechte de aanwezige caravan- en camperstalling van ongeveer 1.900 m² niet is toegestaan. De stalling is weliswaar als nevenactiviteit toegestaan, maar daarvoor gelden te beperkende voorwaarden (zoals dat de oppervlakte maximaal 25% van de aanwezige bebouwing beslaat met een maximum van 350 m²), waardoor de planregeling in zoverre voor [appellant sub 3] geen soelaas biedt.

[appellant sub 3] voert aan dat hij mocht verwachten dat de aanwezige caravan- en camperstalling zou worden toegestaan, aangezien er nooit handhavend tegen is opgetreden en een wethouder heeft gezegd dat de gemeente de stalling stilzwijgend toelaat.

In ruimtelijk opzicht ziet [appellant sub 3] geen belemmeringen voor het toestaan van de caravan- en camperstalling. [appellant sub 3] wijst er hierbij op dat al in 2004 door het college van burgemeester en wethouders aan [appellant sub 3] een vrijstelling is verleend (van het toen geldende bestemmingsplan "Buitengebied 2000") voor een caravanstalling (op basis van artikel 15 van de toenmalige Wet op de Ruimtelijke Ordening). Volgens [appellant sub 3] draagt het toestaan van een stalling bij aan het verminderen van de stikstofbelasting, doordat de agrarische bestemming voor zijn gronden kan vervallen. Verder voert [appellant sub 3] aan dat in de directe omgeving van zijn bedrijf verschillende niet-agrarische bedrijven voorkomen.

6.20. Aan het perceel van [appellant sub 3] is de bestemming "Agrarisch" toegekend met een bouwvlak. Deze gronden zijn bestemd voor onder andere de uitoefening van een grondgebonden agrarisch bedrijf. Op grond van artikel 3.4.4 van de planregels is een stalling als nevenactiviteit, onder bepaalde voorwaarden, toegestaan. De huidige bedrijfsvoering, met in totaal ongeveer 1.900 m² aan bedrijfsbebouwing, voldoet echter niet aan de gestelde voorwaarden. Het staat verder vast dat de caravan- en camperstalling niet als hoofdactiviteit

is toegestaan.

6.21. Het betoog van [appellant sub 3] dat verwachtingen zijn gewekt, vat de Afdeling op als een beroep op het vertrouwensbeginsel.

De Afdeling hanteert bij de beoordeling van een beroep op het vertrouwensbeginsel het stappenplan zoals uiteengezet in de uitspraak van de Afdeling van 29 mei 2019, [ECLI:NL:RVS:2019:1694](#). Wie zich beroept op het vertrouwensbeginsel moet aannemelijk maken dat van de kant van de overheid toezeggingen of andere uitlatingen zijn gedaan of gedragingen zijn verricht waaruit hij/zij in de gegeven omstandigheden redelijkerwijs kon en mocht afleiden of het bestuursorgaan een bepaalde bevoegdheid zou uitoefenen en zo ja hoe. Verder is vereist dat de toezegging, andere uitlating of gedraging aan het bestuursorgaan kan worden toegerekend. Dat is het geval als de betrokkene in de gegeven omstandigheden redelijkerwijs kon en mocht veronderstellen dat degene die de uitlating deed of de gedraging verrichtte de opvatting van het bevoegde orgaan vertolkte.

De Afdeling is van oordeel dat uit wat [appellant sub 3] heeft aangevoerd geen welbewuste standpuntbepaling blijkt van de raad met als strekking dat de caravan- en camperstalling als hoofdactiviteit wordt toegestaan. Hierbij betreft de Afdeling dat [appellant sub 3] weliswaar heeft gesteld dat een wethouder bepaalde uitlatingen heeft gedaan, maar dat hij geen stukken heeft overgelegd of anderszins informatie heeft ingebracht waaruit de uitlatingen van de bedoelde wethouder blijken. Verder kan de enkele omstandigheid dat niet handhavend is opgetreden op zichzelf niet worden gekwalificeerd als een omstandigheid op basis waarvan [appellant sub 3] mocht verwachten dat zijn caravan- en camperstalling als hoofdactiviteit planologisch zou worden toegestaan. Gelet op het voorgaande ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de raad het bestreden plandeel in strijd met het vertrouwensbeginsel heeft vastgesteld.

Dit betoog slaagt niet.

6.21.1. Over de wens van [appellant sub 3] tot ruimtelijke inpassing van de caravan- en camperstalling als hoofdactiviteit overweegt de Afdeling het volgende.

De Afdeling stelt vast dat de raad, gezien de Nota van Uitgangspunten, als uitgangspunt hanteert dat nieuwe niet-agrarische bedrijven zich op een bedrijventerrein moeten vestigen. De raad vindt, gezien de ruimtelijke effecten en uitstraling, het buitengebied niet de geschikte locatie voor de vestiging van niet-agrarische bedrijven. De Afdeling vindt dit uitgangspunt niet onredelijk. Dit uitgangspunt is ook in lijn met wat is bepaald in de Omgevingsverordening Gelderland 2018 (artikel 2.12). Het staat vast dat de caravan- en camperstalling van [appellant sub 3] een niet-agrarisch bedrijf betreft. De Afdeling ziet in wat [appellant sub 3] naar voren heeft gebracht geen aanleiding voor het oordeel dat de raad in dit geval niet aan dat uitgangspunt mocht vasthouden. Hierbij neemt de Afdeling (naast wat hiervoor over het beroep van [appellant sub 3] op het vertrouwensbeginsel is overwogen) in ogenschouw dat het college van burgemeester en wethouders weliswaar een vrijstellingsbesluit heeft verleend, maar dat die vrijstelling niet inhoudt dat het uitoefenen van een caravanstalling als zelfstandige activiteit is toegestaan. Hierbij wijst de Afdeling erop dat in het vrijstellingsbesluit staat dat het betrekking heeft op het gebruik maken van "een gedeelte" van het bedrijfsgebouw voor een caravanstalling. Ook overigens is niet gebleken dat [appellant sub 3] een bestaand recht heeft op een stalling als hoofdactiviteit met een omvang van ongeveer 1.900 m² aan bedrijfsbebouwing. Hierbij merkt de Afdeling op dat een stalling als hoofdactiviteit hier ook niet was toegestaan op grond van de voorheen geldende Beheersverordening. Verder overweegt de Afdeling dat de stelling van [appellant sub 3] dat

een andere functie zou bijdragen aan vermindering van de stikstofbelasting - wat daar ook van zij - op zichzelf geen grond geeft voor het oordeel dat de raad niet aan zijn uitgangspunt mocht vasthouden. Voor zover [appellant sub 3] heeft gewezen op andere niet-agrarische bedrijven, volgt uit het deskundigenbericht van de STAB dat het daarbij grotendeels gaat om bestaande bedrijven. De raad heeft hierbij toegelicht dat hij bestaande rechten heeft willen respecteren in het bestemmingsplan. In dit opzicht verschilt de situatie op de gronden van [appellant sub 3] met de situatie van die bedrijven, reeds omdat bij [appellant sub 3] geen sprake is van een bestaand recht op caravan- of camperstalling als hoofdactiviteit. De Afdeling merkt hierbij op dat in het deskundigenbericht van de STAB is vermeld dat het erop lijkt dat het bedrijf "[appellant sub 3] Bouw" voor het eerst mogelijk wordt gemaakt het met voorliggende plan. De raad heeft tijdens de zitting hierover geen duidelijkheid kunnen verschaffen, maar bij die gelegenheid wel benadrukt dat het toestaan van het bedrijf "[appellant sub 3] Bouw" niet betekent dat de raad het uitgangspunt - dat nieuwe niet-agrarische bedrijven zich op een bedrijventerrein moeten vestigen - zou hebben losgelaten. De Afdeling ziet geen reden hieraan te twifelen. Voor zover al zou worden aangenomen dat ten aanzien van het bedrijf "[appellant sub 3] Bouw" een fout zou zijn gemaakt, wat overigens in het midden kan blijven, strekt het gelijkheidsbeginsel niet zo ver dat de raad gehouden zou zijn die fout te herhalen. De Afdeling tekent bij het vorenstaande aan dat de omstandigheid dat [appellant sub 3] in het verleden ervoor heeft gekozen om de caravan- en camperstalling uit te breiden, zonder dat daar een toestemming voor is verleend, voor zijn risico dient te blijven.

De Afdeling komt, gezien het vorenstaande, tot de slotsom dat de raad de caravan- of camperstalling niet heeft hoeven toestaan als hoofdactiviteit. De Afdeling merkt op dat de raad in het plan een caravan- of camperstalling wel heeft toegestaan bij wijze van nevenactiviteit. [appellant sub 3] kan, met inachtneming van de daarvoor geldende voorwaarden, dus de caravan- of camperstalling voorzetten. Hiermee is het hiervoor genoemde vrijstellingsbesluit in voldoende mate gerespecteerd en zijn de belangen van [appellant sub 3] op aanvaardbare wijze bij de besluitvorming betrokken.

De betogen slagen niet.

Burgerwoning

6.22. [appellant sub 3] voert aan dat in het plan, ter plaatse van zijn bedrijfswoning, de bestemming "Wonen" had moeten worden opgenomen.

[appellant sub 3] wil dat hier een burgerwoning wordt toegestaan, zodat er kan worden gewoond door personen die geen binding hebben met een agrarisch bedrijf.

6.23. Aan het perceel van [appellant sub 3] aan de [locatie 2] in Zevenaar is de bestemming "Agrarisch" toegekend. Hier is op grond van de planregels een agrarische bedrijfswoning toegestaan. Op grond van het plan is hier geen burgerwoning toegestaan.

6.24. De Afdeling begrijpt het standpunt van de raad zo dat hij als uitgangspunt hanteert dat in het buitengebied geen burgerwoning mag worden toegevoegd. Een uitzondering op dat uitgangspunt vormt het zogenoemde beleid voor vrijkomende agrarische bebouwing (hierna: het VAB-beleid). Dat beleid biedt, kort gezegd, mogelijkheden om in ruil voor de sloop van voormalige agrarische bebouwing, bij wijze van compensatie, een burgerwoning te realiseren.

De Afdeling ziet in het summiere betoog van [appellant sub 3] geen aanleiding voor het oordeel dat de raad in dit geval niet aan het uitgangspunt mocht vasthouden dat in het

buitengebied geen burgerwoning wordt toegevoegd. Hierbij is van belang dat geen sprake is van een bestaand recht van [appellant sub 3] op een burgerwoning. Verder merkt de Afdeling op dat ten tijde van het nemen van het bestreden besluit geen toepassing was gegeven aan het VAB-beleid. Ten overvloede wijst de Afdeling erop dat tijdens de zitting aan de orde is gekomen dat het VAB-beleid mogelijk een oplossing kan zijn voor de situatie van [appellant sub 3].

Het betoog slaagt niet.

Conclusie

6.25. Het beroep van [appellant sub 3] is ongegrond.

6.26. De raad hoeft aan [appellant sub 3] geen proceskosten te vergoeden.

Beroep [appellant sub 4A] en [appellant sub 4B]

Inleiding

6.27. [appellant sub 4A] is eigenaar van een gebouw aan de [locatie 3] te Angerlo. Dit gebouw is als zodanig bestemd in het bestemmingsplan, maar het gebruik ervan als zelfstandig kantoor is niet toegestaan. Hier kan [appellant sub 4A] zich niet mee verenigen. [appellant sub 4A] heeft in het verleden het perceel met zijn gebouw kadastraal afgesplitst van het perceel met daarop de nabijgelegen woning [locatie 4]. Ter zitting heeft [appellant sub 4A] toegelicht dat het perceel destijds kadastraal is gesplitst vanwege fiscale redenen. Het perceel [locatie 4] (met daarop de woning) heeft [appellant sub 4A] in het verleden verkocht en hij heeft het nu aan de orde zijnde perceel [locatie 3] behouden.

Zelfstandig kantoor

6.28. [appellant sub 4A] voert aan dat het gebruik van een zelfstandig kantoor ten onrechte niet op zijn perceel [locatie 3] is toegestaan. [appellant sub 4A] wijst erop dat bij besluit van 4 mei 2006 een bouwvergunning (op grond van artikel 15 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening) is verleend voor het oprichten van een kantoorgebouw. Verder vreest [appellant sub 4A] voor waardevermindering van zijn perceel, nu daar geen zelfstandig kantoor is toegestaan.

6.29. De Afdeling stelt vast dat ter plaatse van [locatie 3] de bestemming "Tuin", een bouwvlak en een specifieke bouwaanduiding (bijgebouw 3) in het plan is opgenomen. Een gebouw van 65 m² is toegestaan binnen het bouwvlak. Op grond van het plan is hier geen zelfstandig kantoor toegestaan.

6.30. De raad vindt een zelfstandig kantoor vanuit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening op deze locatie niet wenselijk, omdat daarmee sprake is van een niet-agrarisch bedrijf in het buitengebied. Volgens de raad is er voor dergelijke bedrijven voldoende aanbod, bijvoorbeeld op bedrijventerreinen. De raad heeft geen aanleiding gezien om hierop in dit geval een uitzondering te maken.

6.31. De Afdeling stelt vast dat de raad als uitgangspunt hanteert dat zelfstandige kantoren niet wenselijk zijn in het buitengebied. De Afdeling vindt dit geen onredelijk uitgangspunt. De Afdeling ziet in wat [appellant sub 4A] naar voren heeft gebracht geen aanleiding voor het oordeel dat de raad in dit geval niet aan dit uitgangspunt mocht vasthouden. Daarbij is het volgende van belang. Over de verwijzing van [appellant sub 4A] naar het besluit van 4 mei 2006 tot verlening van een bouwvergunning (op grond van artikel 15 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening) heeft de raad toegelicht dat dit een zogenoemde binnenplanse

vrijstelling betrof voor een "bedrijf-aan-huis". Daarbij heeft de raad erop gewezen dat het toenmalige bestemmingsplan alleen voorzag in een binnenplanse vrijstellingsmogelijkheid voor een "bedrijf-aan-huis", zodat het besluit van 4 mei 2006 niet ertoe strekt dat daarbij een zelfstandig kantoor is vergund. De Afdeling ziet geen aanknopingspunten om deze toelichting van de raad onjuist te vinden. De Afdeling houdt het er daarom voor dat geen sprake is van een bestaand recht van [appellant sub 4A] op een zelfstandig kantoor. Verder merkt de Afdeling op dat ook de voorheen geldende Beheersverordening hier geen zelfstandig kantoor toestond.

Wat de eventueel nadelige invloed van het plan op de waarde van het perceel van [appellant sub 4A] betreft, bestaat geen grond voor de verwachting dat die waardevermindering zodanig zal zijn dat de raad bij de afweging van de belangen hieraan een groter gewicht had moeten toekennen dan hij heeft gedaan. Die omstandigheid brengt dus niet met zich dat de raad niet in redelijkheid ervoor heeft kunnen kiezen om hier geen zelfstandig kantoor toe te staan.

De betogen slagen niet.

Conclusie

6.32. Het beroep van [appellant sub 4A] is ongegrond.

6.33. De raad hoeft aan [appellant sub 4A] geen proceskosten te vergoeden.

Het beroep van [appellante sub 5]

Inleiding

6.34. De manege is gevestigd aan de [locatie 5]. Daar staat bebouwing en er zijn enkele weilanden. In de manege wordt onder meer paardrijles gegeven. De manege krijgt met het nieuwe bestemmingsplan de mogelijkheid om de bestaande manegehal uit te breiden. De manege wenst hier meer ruimte te creëren voor onder meer een representatieve ontvangst en voor sanitaire voorzieningen.

6.35. In het plan is een zogenoemde voorwaardelijke verplichting opgenomen, met het oog op de landschappelijke inpassing van deze uitbreidingsmogelijkheid. De manege kan weliswaar instemmen met een plicht tot landschappelijke inpassing, maar kan zich niet verenigen met de voorwaardelijke verplichting zoals die in artikel 22.3.5 van de planregels is opgenomen.

6.36. In artikel 22.3.5. van de planregels is onder het kopje "Voorwaardelijke verplichting landschappelijke inpassing" het volgende bepaald:

a. De gronden en bouwwerken ter plaatse van de aanduiding "specifieke vorm van groen - [nummer]" mogen uitsluitend worden gebruikt ten behoeve van de bestemming als bedoeld in artikel 22.1, indien de landschappelijke inpassing is gerealiseerd, wordt beheerd en in stand wordt gehouden conform het beplantingsplan, zoals opgenomen in de bijlage bij deze regels;

b. Onder a genoemde voorwaardelijke verplichting is van toepassing op de locaties die in onderstaande tabel zijn opgenomen:

Voorwaardelijke verplichting landschappelijke inpassing

6.37. De manege kan zich niet verenigen met de voorwaardelijke verplichting zoals die in artikel 22.3.5 van de planregels is opgenomen. Volgens de manege is het niet nodig om een voorwaardelijke verplichting op te nemen tot behoud van de reeds aanwezige

landschapswaarden.

6.38. De Afdeling stelt vast dat de voorwaardelijke verplichting van artikel 22.3.5 van de planregels met zich brengt dat niet alleen de uitbreiding, maar alle bestaande bedrijfsgebouwen uitsluitend mogen worden gebruikt ten behoeve van de bestemming, indien de landschappelijke inpassing is gerealiseerd, wordt beheerd en in stand wordt gehouden conform het beplantingsplan zoals opgenomen in de bijlage bij de planregels.

6.39. Tijdens de zitting heeft de raad erkend dat het niet de bedoeling was om de manege te beperken op de wijze zoals in artikel 22.3.5 van de planregels is gedaan. 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 wat betreft artikel 22.3.5 van de planregels niet met de vereiste zorgvuldigheid is voorbereid.

Het betoog slaagt.

Conclusie

6.40. Gelet op wat hiervoor is overwogen, ziet de Afdeling in wat de manege heeft aangevoerd aanleiding voor het oordeel dat het bestreden besluit voor zover dat ziet op de vaststelling van artikel 22.3.5. van de planregels, is genomen in strijd met artikel 3:2 van de Awb.

Het beroep van de manege is gegrond, zodat het bestreden besluit voor zover het betreft de vaststelling van artikel 22.3.5. van de planregels, dient te worden vernietigd.

Nu niet aannemelijk is dat derdebelanghebbenden in hun belangen zouden kunnen worden geschaad, ziet de Afdeling aanleiding om met toepassing van artikel 8:72, derde lid, aanhef en onder b, van de Awb op de hierna te melden wijze zelf in de zaak te voorzien en te bepalen dat deze uitspraak ten aanzien van dit onderdeel in de plaats treedt van het bestreden besluit voor zover dit is vernietigd.

6.41. De Afdeling zal, in het kader van het zelf voorzien, bepalen dat artikel 22.3.5 van de planregels als volgt komt te luiden:

"22.3.5. Voorwaardelijke verplichting landschappelijke inpassing

Een uitbreiding van de bouwwerken ter plaatse van de aanduiding "specifieke vorm van groen - 25", betreffende [locatie 5], mag uitsluitend worden gebruikt ten behoeve van de bestemming als bedoeld in artikel 22.1, indien de landschappelijke inpassing op het noordelijke weiland en de nieuwe beplanting op het bedrijfsperceel zijn gerealiseerd, worden beheerd en in stand worden gehouden conform het beplantingsplan zoals opgenomen in de bijlage bij deze regels. Deze voorwaardelijke verplichting heeft dus geen betrekking op de beplanting die ten tijde van de planvaststelling al bestond (zoals de bestaande vlechthekken tussen en rond de weilanden van de manege)."

De raad en de manege hebben tijdens de zitting te kennen gegeven in te stemmen met de tekst van deze nieuwe planregel.

Verwerking op de landelijke voorziening

6.42. Uit een oogpunt van rechtszekerheid en gelet op artikel 1.2.3 van het Besluit ruimtelijke ordening, ziet de Afdeling aanleiding de raad op te dragen het hierna in de beslissing nader aangeduide onderdeel van deze uitspraak binnen vier weken na verzending van de uitspraak

te verwerken in het elektronisch vastgestelde plan dat te raadplegen is op de landelijke voorziening, www.ruimtelijkeplannen.nl.

Proceskosten

6.43. De raad moet aan de manege de proceskosten vergoeden.

Het beroep van [appellant sub 6]

Inleiding

6.44. [appellant sub 6] woont aan de [locatie 6] in Babberich. Zij kan zich niet verenigen met het plandeel met de bestemming "Recreatie - Dagrecreatie", ter plaatse van de waterplas "Het Kwartier" en omliggende groenstructuren aan de Kwartiersedijk. Ook kan zij zich niet verenigen met de komst aldaar van een paintballcentrum.

Plandeel met de bestemming "Recreatie - Dagrecreatie"

6.45. [appellant sub 6] kan zich niet verenigen met het plandeel met de bestemming "Recreatie - Dagrecreatie", ter plaatse van de waterplas "Het Kwartier" en omliggende groenstructuren in Babberich. Zij wijst daarbij op de Beheersverordening, waarin deze gronden een natuurbestemming hadden en dagrecreatie niet was toegestaan. [appellant sub 6] vreest dat de nieuwe planregeling ten koste gaat van de natuurwaarden. Zij wijst erop dat niet is onderzocht of in en rond het water beschermde soorten of natuurwaarden aanwezig zijn die een hoog beschermingsniveau rechtvaardigen.

6.46. De gronden met de bestemming "Recreatie - Dagrecreatie" zijn onder meer bestemd voor extensieve dagrecreatie. Volgens artikel 1.39 van de planregels vallen hieronder niet-gemotoriseerde recreatieve activiteiten, zoals wandelen, fietsen, skaten, paardrijden, vissen, natuurzwemmen en natuurobservatie van beperkte omvang, waarbij overnachting niet is toegestaan.

6.47. Op grond van de voorheen geldende Beheersverordening hadden deze gronden de bestemming "Natuur". De Afdeling stelt vast dat op grond van artikel 17.1 van de Beheersverordening extensief recreatief medegebruik in de vorm van dagrecreatie alleen was toegestaan op gronden waaraan de aanduiding "dagrecreatie toegestaan" was toegekend. Het staat vast dat deze aanduiding op de kaart bij de Beheersverordening niet was opgenomen voor de in geding zijnde gronden.

6.48. Tijdens de zitting heeft de raad toegelicht dat het een vergissing was dat de aanduiding "dagrecreatie toegestaan" niet in de Beheersverordening opgenomen was op deze gronden. Op grond van het daaraan voorafgaande planologische regime (het bestemmingsplan "Buitengebied 2000") was wel dagrecreatie toegestaan. De raad heeft er daarbij op gewezen dat de gronden altijd in gebruik zijn geweest voor extensieve dagrecreatie. De raad heeft beoogd in het voorliggende plan de vergissing te herstellen, door hier extensieve dagrecreatie weer toe te staan.

6.49. De Afdeling is van oordeel dat de raad in redelijkheid het toestaan van extensieve dagrecreatie op deze plaats in overeenstemming met een goede ruimtelijke ordening heeft kunnen vinden, ook zonder verder onderzoek te doen naar de ruimtelijke aanvaardbaarheid ervan. Hierbij acht de Afdeling van betekenis dat de raad heeft toegelicht dat dergelijke dagrecreatie uitsluitend vanwege een vergissing niet al in de voorheen geldende Beheersverordening was toegestaan. De Afdeling ziet geen reden om die toelichting niet aannemelijk te vinden. Verder neemt de Afdeling bij haar oordeel in aanmerking dat sprake is van jarenlang bestaand gebruik voor extensieve dagrecreatie. Voorts betreft de Afdeling

hierbij dat wat [appellant sub 6] naar voren heeft gebracht geen blijk geeft van overwegende planologische bezwaren tegen het toestaan van dagrecreatie. Hierbij tekent de Afdeling ook aan dat alleen extensieve vormen van dagrecreatie (zoals bijvoorbeeld wandelen en fietsen) zijn toegestaan, die niet ongebruikelijk zijn om en nabij een waterplas.

Dit betoog slaagt niet.

Aanduiding "Specifieke vorm van recreatie - paintballcentrum"

6.50. [appellant sub 6] kan zich niet verenigen met de aanduiding "specifieke vorm van recreatie - paintballcentrum" die is toegekend aan gronden om en nabij de waterplas Het Kwartier. Zij stelt dat paintball-activiteiten ten koste gaan van de natuur.

6.51. De Afdeling stelt vast dat aan deze gronden de aanduiding "specifieke vorm van recreatie - paintballcentrum" is toegekend. Deze gronden zijn onder meer bestemd als paintballterrein. Op grond van de voorheen geldende Beheersverordening hadden deze gronden de bestemming "Natuur". Paintball was hier niet toegestaan.

6.52. De Afdeling merkt op dat (anders dan bij de hiervoor aan de orde gekomen extensieve vormen van dagrecreatie) het gebruik als paintballterrein niet een bestaand gebruik betreft. Ook doet zich, wat betreft het paintballterrein, niet de situatie voor van een gemaakte (planologische) vergissing. Het gebruik als paintballterrein betreft dus een geheel nieuwe ontwikkeling, die in het voorliggende bestemmingsplan voor het eerst mogelijk wordt gemaakt.

6.53. In het deskundigenbericht is vermeld dat het voorliggende bestemmingsplan niet duidelijk maakt wat de ruimtelijke en milieuhygiënische gevolgen of de gevolgen voor natuur zullen zijn van een paintballcentrum aan de Kwartiersedijk.

6.54. Tijdens de zitting heeft de raad erkend dat er ten onrechte geen ruimtelijke onderbouwning voor het paintballterrein is gegeven. 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, wat betreft de aanduiding "specifieke vorm van recreatie - paintballcentrum" ter hoogte van waterplas Het Kwartier, niet met de vereiste zorgvuldigheid is voorbereid.

Het betoog slaagt.

Conclusie

6.55. Gelet op wat hiervoor is overwogen, ziet de Afdeling in wat [appellant sub 6] heeft aangevoerd aanleiding voor het oordeel dat het bestreden besluit wat betreft de aanduiding "specifieke vorm van recreatie - paintballcentrum" ter hoogte van waterplas Het Kwartier, is genomen in strijd met artikel 3:2 van de Awb.

Het beroep van [appellant sub 6] is gegrond, zodat het bestreden besluit, in zoverre het de vaststelling betreft van de aanduiding "specifieke vorm van recreatie - paintballcentrum" ter hoogte van waterplas Het Kwartier, dient te worden vernietigd.

De raad hoeft geen proceskosten te vergoeden, omdat niet is gebleken dat er vergoedbare proceskosten zijn gemaakt.

Het beroep van Recreatieoord de Panoven B.V. en anderen

Planregeling voor het perceel van Recreatieoord De Panoven B.V.

6.56. Recreatieoord De Panoven B.V. en anderen betogen dat de raad de vergunde, tweede bedrijfswoning ten onrechte niet in het plan heeft toegestaan. De aanduiding "tweede bedrijfswoning toegestaan" is volgens hen hier ten onrechte niet in het plan opgenomen.

Recreatieoord De Panoven B.V. en anderen betogen verder dat de 15 vergunde recreatiewoningen niet, althans niet op duidelijke wijze, zijn bestemd in het plan.

Recreatieoord De Panoven B.V. en anderen voeren voorts aan dat de twee groepsaccommodaties, die op hun gronden aanwezig zijn, ten onrechte niet positief zijn bestemd. Daarbij wijzen zij erop dat sprake is van een groter aantal overnachtingsplaatsen dan op grond van artikel 21.2.4.2 is toegestaan. Ook wijzen zij erop dat de maximaal toegestane oppervlakte van 350 m², die op grond van de planregels geldt, ruimschoots wordt overschreden. Ter zitting hebben zij aangegeven dat ook de goothoogte en bouwhoogte niet klopt.

Verder wijzen Recreatieoord De Panoven B.V. en anderen erop dat er sprake is van een onjuiste vermelding op de verbeelding. Dit betreft de maatvoering "vrije tekst:240". Voorts voeren zij aan dat de imkerij, locomotievenloods en het gebouwtje voor opslag op de percelen ten oosten van de Panovenweg ten onrechte niet positief bestemd zijn.

6.57. Tijdens de zitting heeft de raad te kennen gegeven dat een nieuw bestemmingsplan (een zogenaamd "Veegplan") wordt voorbereid. Tijdens de zitting heeft de raad opgemerkt bereid te zijn om verschillende door Recreatieoord De Panoven B.V. en anderen bestreden onderdelen van het thans voorliggende plan ook in dat "Veegplan" op te nemen en daarvoor een adequate planregeling te treffen. Zoals tijdens de zitting is besproken, betreft dit de volgende planonderdelen:

- het positief bestemmen van de vergunde tweede bedrijfswoning,
- het positief bestemmen van de 15 vergunde recreatiewoningen,
- het positief bestemmen van de twee groepsaccommodaties,
- de verduidelijking van de op de verbeelding vermelde maatvoering "vrije tekst:240",
- het positief bestemmen van de imkerij, locomotievenloods en het gebouwtje voor opslag op de percelen ten oosten van de Panovenweg.

6.58. De Afdeling begrijpt het standpunt van de raad zo dat hij voor deze onderdelen van het plan niet meer vasthoudt aan de oorspronkelijke planregeling. 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 wat betreft deze onderdelen niet met de vereiste zorgvuldigheid is voorbereid.

Het betoog slaagt.

Bouwregel - 12.2.2

6.59. Recreatieoord De Panoven B.V. en anderen kunnen zich niet verenigen met de artikel 12.2.2 van de planregels, waarin staat dat aan de bestaande bebouwing in de uiterlijke verschijningsvorm geen verandering mag worden aangebracht. Zij vinden dit onredelijk bezwarend en vrezen dat zij de eventueel noodzakelijke herbouw of het onderhoud van

bijvoorbeeld de zogenoemde zigzagoven niet kunnen uitvoeren als gevolg van die bepaling. 6.60. In artikel 12.2.2 van de planregels is (onder het kopje "Gebouwen") het volgende bepaald: "Aan de bestaande bebouwing mag in de uiterlijke verschijningsvorm geen verandering worden gebracht".

6.61. In artikel 50.1, onder a, van de planregels is onder het kopje "Overgangsrecht bouwwerken" het volgende bepaald:

"een bouwwerk dat op het tijdstip van inwerkingtreding van het bestemmingsplan aanwezig of in uitvoering is, dan wel gebouwd kan worden krachtens een omgevingsvergunning voor het bouwen, en afwijkt van dit -plan, mag mits deze afwijzing naar aard en omvang niet wordt vergroot,

- gedeeltelijk worden vernieuwd of veranderd;

- na het teniet gaan ten gevolge van een calamiteit geheel worden vernieuwd of veranderd, mits de aanvraag van de omgevingsvergunning voor het bouwen wordt gedaan binnen twee jaar na de dag waarop het bouwwerk teniet is gegaan."

6.62. De raad heeft toegelicht dat onderhoudswerkzaamheden geen verandering meebrengen van de uiterlijke verschijningsvorm van de gebouwen. De Afdeling onderschrijft dit. Daarom ziet zij geen aanleiding om aan te nemen dat onderhoud niet meer zou kunnen worden uitgevoerd vanwege het bepaalde in artikel 12.2.2 van de planregels.

Verder begrijpt de Afdeling het betoog van Recreatieoord De Panoven B.V. en anderen zo dat zij vrezen dat, als hun bouwwerken vanwege een calamiteit teniet gaan, herbouw niet mogelijk is. De Afdeling volgt dit niet. Uit het overgangsrecht van artikel 50.1 van de planregels volgt dat een bouwwerk na het teniet gaan ten gevolge van een calamiteit (onder bepaalde voorwaarden) geheel mag worden vernieuwd of veranderd. Daarbij moet artikel 12.2.2. van de planregels in acht worden genomen. Die bepaling leidt er, gezien in samenhang met het overgangsrecht, niet toe dat het onmogelijk is om in geval van een calamiteit het bouwwerk weer op te bouwen. Wel kan dit, zoals ook de STAB heeft opgemerkt, betekenen dat bij eventuele herbouw van monumentale gebouwen niet elke wijziging van de uiterlijke verschijningsvorm acceptabel zal worden bevonden. Dat gevolg hangt samen met de keuze van de raad om, vanuit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening, de verschijningsvorm van bestaande, karakteristieke bebouwing zoveel mogelijk te behouden. De Afdeling is van oordeel dat de raad die keuze bij de afweging van belangen in redelijkheid heeft kunnen maken. Dat dit onevenredige gevolgen heeft voor Recreatieoord De Panoven B.V. en anderen is niet gebleken.

Dit betoog slaagt niet.

De rekenregel (35 eenheden per hectare)

6.63. Recreatieoord De Panoven B.V. en anderen wensen verder dat bij de berekening van het aantal recreatieve onderkomens de "rekenregel" (35 eenheden per hectare) in de planregels wordt opgenomen.

6.64. De Afdeling ziet geen reden voor het oordeel dat de raad hierin had moeten voorzien. Hierbij betreft de Afdeling dat de STAB in het deskundigenbericht heeft opgemerkt dat het verzoek van Recreatieoord De Panoven B.V. en anderen om de toegestane dichtheid van 35 recreatieve eenheden per hectare in het plan op te nemen in beginsel geen toegevoegde waarde heeft en ook tot discussies zou kunnen leiden over de in acht te nemen oppervlakte.

Dit betoog slaagt niet.

(On)duidelijkheid begripsomschrijving

6.65. Recreatieoord De Panoven B.V. en anderen betogen dat het gebruik van het restaurant (of: herberg) niet toereikend is bestemd in het plan. Zij wijzen erop dat hier een "horecabedrijf categorie 2a" is toegestaan. Zij vinden de passage "hoofdzakelijk 's avonds" in de begripsomschrijving (artikel 1.44) van "Horecabedrijf categorie 2a" niet duidelijk. Zij wijzen erop dat niet alleen (hoofdzakelijk) 's avonds maaltijden worden verstrekt, maar ook overdag.

6.66. Aan het restaurant is in het plan de bestemming "Horeca" toegekend. De Afdeling stelt vast dat op het restaurant de aanduiding "specifieke vorm van horeca - 6" van toepassing is. Volgens artikel 16.4.1, onder a, van de planregels is ter plaatse van deze aanduiding een "horecabedrijf categorie 2a" toegestaan. In de begripsbepaling (artikel 1.44) wordt onder horecabedrijf categorie 2a het volgende verstaan:

"een horecabedrijf waarvan de exploitatie doorgaans minimale overlast voor het leefklimaat kan veroorzaken en dat voornamelijk is gericht op het hoofdzakelijk 's avonds verstrekken van maaltijden en/of dranken ter plaatse waaronder een restaurant, bistro of een naar aard en invloed op de omgeving daarmee gelijk te stellen horecabedrijf, zoals een proeverij. Openingstijden tussen 7.00 uur en maximaal 22.00 uur."

6.67. De Afdeling stelt vast dat de begripsomschrijving van "horecabedrijf categorie 2a" en in het bijzonder de passage "hoofdzakelijk 's avonds" niet uitsluit dat maaltijden en/of dranken ook overdag worden verstrekt. De Afdeling vindt deze planregel in dit opzicht niet onduidelijk.

Dit betoog slaagt niet.

Gebruik van het restaurant ná 22.00 uur

6.68. Recreatieoord De Panoven B.V. en anderen hebben erop gewezen dat het restaurant ook ná 22.00 uur nog een functie heeft voor gasten van het recreatiecentrum. Zij voeren aan dat dit gebruik ten onrechte niet is toegestaan blijkens de begripsbepaling van "horecabedrijf categorie 2a".

6.69. Volgens het deskundigenbericht hebben Recreatieoord De Panoven B.V. en anderen te kennen gegeven dat het restaurant na 22.00 uur nog een functie heeft voor de gasten van het recreatiecentrum. Een dergelijk gebruik zou volgens het deskundigenbericht beschouwd kunnen worden als ondergeschikte horeca bij de verblijfsrecreatie. Volgens het deskundigenbericht zullen de ruimtelijke gevolgen van het gebruik van het restaurant voor ondergeschikte horeca ten behoeve van verblijfsrecreatie nauwelijks afwijken van het gebruik van een ander gebouw op gronden met de bestemming "Recreatie - Verblijfsrecreatie" voor ondergeschikte horeca. De Afdeling stelt vast dat de raad deze bevinding in het deskundigenbericht over de ruimtelijke gevolgen van het gebruik van het restaurant niet gemotiveerd heeft betwist.

6.70. Gezien het bestaande gebruik van het restaurant ná 22.00 uur en de bevinding van de STAB dat dit gebruik nauwelijks afwijkt van het gebruik van een ander gebouw op gronden met de bestemming "Recreatie - Verblijfsrecreatie" voor ondergeschikte horeca (zie artikel 21.4.3), ziet de Afdeling aanleiding voor het oordeel dat de raad niet toereikend heeft gemotiveerd waarom in het plan ter plaatse van het restaurant horeca slechts tot 22.00 uur 's avonds is toegestaan. Daarom moet worden geoordeeld dat het bestreden besluit in zoverre in strijd met artikel 3:46 van de Awb een draagkrachtige motivering mist.

Het betoog slaagt.

Conclusie

6.71. Gelet op alles wat hiervoor is overwogen, ziet de Afdeling in wat Recreatieoord De Panoven B.V. en anderen hebben aangevoerd aanleiding voor het oordeel dat het bestreden besluit is genomen in strijd met artikel 3:2 dan wel 3:46 van de Awb, voor zover het de vaststelling van de planregeling voor de gronden van Recreatieoord De Panoven B.V. en meer specifiek de volgende onderdelen betreft:

- het niet toestaan van de vergunde tweede bedrijfswoning,
- de planregeling voor de 15 vergunde recreatiewoningen,
- de planregeling voor de twee groepsaccommodaties,
- de op de verbeelding vermelde maatvoering "vrije tekst:240",
- de planregeling voor de imkerij, locomotievenloods en het gebouwtje voor opslag op de percelen ten oosten van de Panovenweg, en
- het niet toestaan van ondergeschikte horeca na 22.00 uur in het restaurant.

Het beroep van Recreatieoord De Panoven B.V. en anderen is gegrond, zodat het bestreden besluit, voor zover het deze onderdelen betreft, dient te worden vernietigd. De beroepsgrond dat de "bestaande maten-regeling" onvoldoende houvast biedt, behoeft, vanwege de samenhang van die beroepsgrond met (sommige) geconstateerde gebreken, geen zelfstandige bespreking meer.

Omdat de raad tijdens de zitting heeft toegelicht dat hij de betrokken gronden zal opnemen in het "Veegplan" dat hij zal vaststellen, ziet de Afdeling geen reden om, met toepassing van artikel 8:72, vierde lid, van de Awb, een opdracht te geven tot het nemen van een nieuw besluit.

De Afdeling geeft de raad bij het vaststellen van het "Veegplan" in overweging om voor deze gronden maatwerk te bieden en in een duidelijke bestemming of aanduiding te voorzien. Het valt daarbij vanuit een oogpunt van rechtszekerheid te betwijfelen of de "bestaande maten"-regeling voor dit perceel zo ruimhartig moet worden toegepast als bij het oorspronkelijke besluit is gedaan.

6.72. De raad moet aan Recreatieoord De Panoven B.V. en anderen de proceskosten vergoeden

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart de beroepen van Recreatiepark Het Hoefijzer B.V., [appellante sub 5], [appellant sub 6] en Recreatieoord De Panoven B.V. en anderen gegrond;

II. vernietigt het besluit van 10 juni 2020 van de raad van de gemeente Zevenaar, waarbij de raad het bestemmingsplan "Buitengebied Zevenaar Noord 2018" heeft vastgesteld, voor zover het betreft:

A. artikel 18.4.3, onder d, van de planregels en artikel 18.4.4, onder b, van de planregels voor het perceel Beekseweg 24 te Babberich,

B. artikel 22.3.5 van de planregels;

C. aanduiding "specifieke vorm van recreatie - paintballcentrum" ter hoogte van waterplas Het Kwartier;

D. de planregeling voor de percelen van Recreatieoord De Panoven B.V. en anderen aan de Panovenweg en meer specifiek de volgende onderdelen:

- het niet toestaan van de vergunde tweede bedrijfswoning,
- de planregeling voor de 15 vergunde recreatiewoningen,
- de planregeling voor de twee groepsaccommodaties,
- de op de verbeelding vermelde maatvoering "vrije tekst:240",
- de planregeling voor de imkerij, locomotievenloods en het gebouwtje voor opslag op de percelen ten oosten van de Panovenweg, en
- het niet toestaan van ondergeschikte horeca na 22.00 uur in het restaurant.

III. draagt de raad van de gemeente Zevenaar op om binnen 26 weken ten aanzien van onderdeel II.A na de verzending van deze uitspraak een nieuw besluit te nemen met inachtneming van hetgeen in deze uitspraak is overwogen, en dit vervolgens op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken;

IV. bepaalt dat artikel 22.3.5 van de planregels als volgt komt te luiden:

"22.3.5. Voorwaardelijke verplichting landschappelijke inpassing

Een uitbreiding van de bouwwerken ter plaatse van de aanduiding "specifieke vorm van groen - 25", betreffende [locatie 5], mag uitsluitend worden gebruikt ten behoeve van de bestemming als bedoeld in artikel 22.1, indien de landschappelijke inpassing op het noordelijke weiland en de nieuwe beplanting op het bedrijfsperceel zijn gerealiseerd, worden beheerd en in stand worden gehouden conform het beplantingsplan zoals opgenomen in de bijlage bij deze regels. Deze voorwaardelijke verplichting heeft dus geen betrekking op de beplanting die ten tijde van de planvaststelling al bestond (zoals de bestaande vlechthekken tussen en rond de weilanden van de manege)."

V. bepaalt dat deze uitspraak in zoverre in de plaats treedt van het vernietigde besluit, voor het betreft het onderdeel onder II.B;

VI. draagt de raad van de gemeente Zevenaar op om binnen vier weken na verzending van deze uitspraak ervoor zorg te dragen dat het hiervoor vermelde onderdeel IV. wordt verwerkt in het elektronisch vastgestelde plan dat te raadplegen is op de landelijke voorziening, www.ruimtelijkeplannen.nl;

VII. verklaart de beroepen van [appellant sub 1A] en [appellant sub 1B], [appellant sub 3] en [appellant sub 4A] en [appellant sub 4B] ongegrond;

VIII. veroordeelt de raad van de gemeente Zevenaar tot vergoeding van bij appellanten in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten:

- voor Recreatiepark Het Hoefijzer B.V. tot een bedrag van € 1.897,50 geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;
- voor [appellante sub 5] tot een bedrag van € 759,-, geheel toe te rekenen aan door een

derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

- voor Recreatiepark De Panoven B.V en anderen tot een bedrag van € 1.897,50 geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan een van hen het bestuursorgaan aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan;

IX. gelast dat de raad van de gemeente Zevenaar aan appellanten het door hen voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht vergoedt:

- ten bedrage van € 354,- voor Recreatiepark Het Hoefijzer B.V.;

- ten bedrage van € 354,- voor [appellante sub 5];

- ten bedrage van € 178,- voor [appellant sub 6];

- ten bedrage van € 354,- voor Recreatiepark De Panoven B.V. en anderen, met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan een van hen het bestuursorgaan aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan.

Aldus vastgesteld door mr. H.C.P Venema, voorzitter, en mr. B. Meijer en mr. J.H. van Breda, leden, in tegenwoordigheid van mr. M.L.M. van Loo, griffier.

De voorzitter is verhinderd de uitspraak te ondertekenen.

De griffier is verhinderd de uitspraak te ondertekenen.

Uitgesproken in het openbaar op 2 februari 2022

418.