

# ECLI:NL:RVS:2021:1603

|                             |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
|-----------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Instantie</b>            | Raad van State                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| <b>Datum uitspraak</b>      | 21-07-2021                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| <b>Datum publicatie</b>     | 21-07-2021                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| <b>Zaaknummer</b>           | 202000647/1/R3                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| <b>Rechtsgebieden</b>       | Bestuursrecht                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
| <b>Bijzondere kenmerken</b> | Eerste aanleg - meervoudig                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| <b>Inhoudsindicatie</b>     | Bij besluit van 3 december 2019 heeft de raad van de gemeente Westerveld het bestemmingsplan "Buitengebied Westerveld 2018" vastgesteld. In dit plan worden diverse geldende bestemmingsplannen, wijzigingsplannen en partiële herzieningen voor het buitengebied van Westerveld in een bestemmingsplan geïntegreerd. [appellante sub 1] betoogt dat ten onrechte de bestemming "Natuur" is toegekend aan zijn perceel. Volgens [appellante sub 1] is zijn perceel al sinds 1950 in gebruik voor landbouwkundige doeleinden en dient het perceel overeenkomstig dat feitelijke gebruik te worden bestemd. Hij voert over het vorige bestemmingsplan "Buitengebied gemeente Havelte" uit 1985 aan dat het college van gedeputeerde staten van Drenthe goedkeuring heeft onthouden aan de daarin voor zijn perceel opgenomen bestemmingsregeling en dat het daarop volgende bestemmingsplan "Buitengebied, artikel 30 herziening", waarin zijn perceel was begrepen, niet tijdig lijkt te zijn vastgesteld. |
| <b>Vindplaatsen</b>         | Rechtspraak.nl                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |

## Uitspraak

202000647/1/R3.

Datum uitspraak: 21 juli 2021

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

1. [appellante sub 1], wonend te Staphorst,
  2. Vereniging Milieudefensie, gevestigd te Amsterdam, en andere,
  3. [appellante sub 3], wonend te Wapserveen, gemeente Westerveld,
- appellanten,
- en
- de raad van de gemeente Westerveld,
- verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 3 december 2019 heeft de raad het bestemmingsplan "Buitengebied Westerveld 2018" vastgesteld.

Tegen dit besluit hebben [appellante sub 1], Vereniging Milieudefensie en andere en [appellante sub 3] beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

Vereniging Milieudefensie en andere en [appellante sub 1] hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 7 juni 2021, waar [appellante sub 1], Vereniging Milieudefensie en andere, vertegenwoordigd door [gemachtigden], [appellante sub 3], vertegenwoordigd door [gemachtigde], en de raad, vertegenwoordigd door mr. M. Braakensiek en L. Schuitema, zijn verschenen.

Overwegingen

Inleiding

1. In dit plan worden diverse geldende bestemmingsplannen, wijzigingsplannen en partiële herzieningen voor het buitengebied van Westerveld in een bestemmingsplan geïntegreerd.

Toetsingskader

2. Bij de vaststelling van een bestemmingsplan moet de raad bestemmingen aanwijzen en regels geven die de raad uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig acht. De raad heeft daarbij beleidsruimte en moet de betrokken belangen afwegen. De Afdeling beoordeelt aan de hand van de beroepsgronden of het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan in overeenstemming is met het recht. De Afdeling stelt niet zelf vast of het plan in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening, maar beoordeelt aan de hand van die gronden of de raad zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het plan strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening.

Beroep [appellante sub 1]

Inleiding

3. [appellante sub 1] is eigenaar van het perceel kadastraal bekend gemeente Havelte, sectie C, nr. [...], plaatselijk bekend hoek Leemkuilenpad, Holtinge.

Bestemming "Natuur"

4. [appellante sub 1] betoogt dat ten onrechte de bestemming "Natuur" is toegekend aan zijn perceel. Volgens [appellante sub 1] is zijn perceel al sinds 1950 in gebruik voor landbouwkundige doeleinden en dient het perceel overeenkomstig dat feitelijke gebruik te worden bestemd. Hij voert over het vorige bestemmingsplan "Buitengebied gemeente Havelte" uit 1985 aan dat het college van gedeputeerde staten van Drenthe goedkeuring heeft onthouden aan de daarin voor zijn perceel opgenomen bestemmingsregeling en dat het daarop volgende bestemmingsplan "Buitengebied, artikel 30 herziening", waarin zijn perceel was begrepen, niet tijdig lijkt te zijn vastgesteld. Daarnaast voert hij aan dat uit het goedkeuringsbesluit van het college van gedeputeerde staten van 24 november 1992 blijkt dat zijn perceel ook voor militaire doeleinden mocht worden gebruikt. Volgens hem volgt hieruit dat zijn perceel over het hoofd is gezien en per ongeluk de bestemming "Natuur" heeft gekregen in het bestemmingsplan "Buitengebied, artikel 30 herziening", omdat militair gebruik van een particulier perceel niet goed denkbaar is. Volgens hem is in de daarna tot stand gekomen bestemmingsplannen aan zijn perceel opnieuw abusievelijk de bestemming "Natuur" toegekend. Hij voert aan dat het hoofdgebruik van zijn perceel na een plaatsgevonden hebbende ontginning steeds agrarisch is geweest. Hij wijst ter onderbouwing daarvan op een overgelegde koopovereenkomst en daaraan voorafgaande eigendomsoverdrachten, de status van het perceel bij de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland en historische bronnen waaronder het Drents Archief waaruit blijkt dat zijn perceel rond 1950 is ontgonnen en als weiland in gebruik is genomen. In dit verband stelt [appellante sub 1] dat anders dan in het verweerschrift staat, niet aan alle percelen in het Natura 2000-gebied Holtingerveld de bestemming "Natuur" is toegekend in onderhavig plan.

4.1. De raad stelt zich op het standpunt dat aan het perceel van [appellante sub 1] in het vorige bestemmingsplan "Buitengebied" van 5 juli 2012 de bestemming "Natuur" was toegekend. In het daarvoor geldende bestemmingsplan "Buitengebied, artikel 30 herziening" was aan het perceel van [appellante sub 1] de bestemming "Natuurgebieden" toegekend, zodat dit perceel sinds 24 november 1992 bestemd is ten behoeve van natuur als onderdeel van een natuurgebied. De raad stelt dat [appellante sub 1] niet met objectieve gegevens heeft

onderbouwd dat er voor die periode sprake was van dusdanig agrarisch gebruik op zijn perceel dat dat gebruik onder de bescherming van in bestemmingsplannen opgenomen overgangsrecht zou vallen. Volgens de raad is aan het gehele Natura 2000-gebied Holtingerveld in onderhavig plan de bestemming "Natuur" dan wel "Bos" toegekend.

4.2. Blijkens de verbeelding is aan het perceel van [appellante sub 1], voor zover hier van belang, de bestemming "Natuur" toegekend.

Artikel 34.1 van de planregels luidt:

"De voor "Natuur" aangewezen gronden zijn bestemd voor:

- a. het behoud, het herstel en de ontwikkeling van de natuurlijke en de landschappelijke waarden van de natuurgebieden;
- b. beken, plassen, poelen, vennen, sloten en/of andere watergangen en/of -partijen al dan niet mede bestemd voor waterberging;
- c. defensiedoeleinden, ter plaatse van de aanduiding 'militair oefenterrein', waarbij de gronden worden gebruikt voor lichte militaire oefeningen in samenhang met het behoud, het herstel en de ontwikkeling van de natuurlijke en landschappelijke waarden;
- d. de winning van organisch materiaal ten behoeve van biobrandstof en/of compostering;
- e. t/m k. (...)

met daaraan ondergeschikt:

- l. het extensief agrarisch medegebruik;
  - m. het extensief dagrecreatief medegebruik en educatief medegebruik van bestaande infrastructuur en voorzieningen;
  - n. wegen en paden;
  - o. parkeervoorzieningen;
  - p. nutsvoorzieningen;
  - q. kleinschalige duurzame energiewinning;
  - r. terreinen voor evenementen;
  - s. terreinen voor tijdelijk kamperen, ter plaatse van de aanduiding "specifieke vorm van recreatie - tijdelijk kamperen";
- met de daarbij behorende:
- t. bouwwerken, geen gebouwen zijnde."

4.3. De Afdeling stelt vast dat in het bestemmingsplan "Buitengebied, artikel 30 herziening" van 21 april 1992 aan het perceel van [appellante sub 1] de bestemming "Natuurgebieden" is toegekend. In het daarop volgende bestemmingsplan "Buitengebied" van 5 juli 2012 is, net als in het onderhavige bestemmingsplan, de bestemming "Natuur" aan het perceel van [appellante sub 1] toegekend.

[appellante sub 1] heeft het perceel in 2019 gekocht. Ter zitting heeft [appellante sub 1] gesteld dat hij het perceel na de koop en eigendomsverkrijging ervan als schapenweide in gebruik heeft genomen. In de koopovereenkomst staat dat het perceel, voor zover bij verkoper bekend, altijd in gebruik is geweest voor landbouwkundige doeleinden, in ieder geval onafgebroken vanaf de datum van verwerving door verkoper op 5 maart 2007.

[appellante sub 1] heeft in dit verband ter zitting toegelicht dat het perceel sinds 2007 in gebruik is als paarden- en schapenweide en voor 2007 in gebruik was voor akkerbouw. In een daarvoor op 20 januari 1989 met betrekking tot de koop van het perceel gesloten overeenkomst staat dat het gaat om een perceel land. In het door [appellante sub 1] overgelegde stuk 'Onderzoek kadastrale historie van perceel Havelte C [...]' wordt geconcludeerd dat het perceel rond 1950 is ontgonnen en als weiland in gebruik is genomen. Gelet hierop acht de Afdeling het aannemelijk dat het agrarisch gebruik van het perceel van [appellante sub 1] is aangevangen voor 21 april 1992 en dat het gebruik daarna ononderbroken is voortgezet. Dit betekent dat dat agrarische gebruik viel onder de bescherming van het overgangsrecht van het plan "Buitengebied, artikel 30 herziening" en ook onder het overgangsrecht van het plan

"Buitengebied". In het onderhavige plan is dat agrarische gebruik van het perceel voor de derde keer onder de bescherming van het overgangsrecht komen te vallen. Daarbij neemt de Afdeling in aanmerking dat een gebruik van het perceel als paarden- en schapenweide niet kan worden aangemerkt als extensief agrarisch medegebruik.

Het opnieuw onder de bescherming van het overgangsrecht komen te vallen van gebruik kan alleen onder bijzondere omstandigheden aanvaardbaar zijn. De raad moet dan aannemelijk maken dat dat gebruik op termijn zal worden beëindigd. Als dat niet het geval is, betekent dit nog niet dat dat gebruik als zodanig moet worden bestemd. Gebruik in strijd met een geldende bestemming of gebruik dat onder de bescherming van overgangsrecht valt, doet namelijk op zichzelf geen gerechtvaardigde verwachtingen ontstaan over een toe te kennen bestemming. Als de raad van mening is dat het als zodanig bestemmen van het agrarische gebruik niet in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening, ligt het op de weg van de raad na te gaan welke regeling zou kunnen worden getroffen om het wederom onder de bescherming van het overgangsrecht vallende gebruik in het plan te kunnen voortzetten. Dit zou bijvoorbeeld kunnen geschieden door voor dat gebruik een uitsterfregeling in het plan op te nemen.

De raad heeft niet onderkend dat met het niet als zodanig bestemmen van het agrarische gebruik van het perceel van [appellante sub 1] dat gebruik voor de derde keer onder de bescherming van het overgangsrecht is komen te vallen. De raad heeft hierover geen afweging gemaakt. Nu de raad dat heeft nagelaten, heeft de raad het plan in zoverre in strijd met artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) niet met de vereiste zorgvuldigheid voorbereid.

Het betoog slaagt.

Beroep Vereniging Milieudefensie en andere

Inleiding

5. Vereniging Milieudefensie en andere kunnen zich niet verenigen met het gehele plan voor wat betreft de bescherming van de natuur.

Vereniging Milieudefensie stelt zich ten doel een bijdrage te leveren aan het oplossen en voorkomen van milieuproblemen en het behoud van cultureel erfgoed, alsmede te streven naar een duurzame samenleving dit alles op mondiaal, landelijk, regionaal en lokaal niveau, in de meest ruime zin en een en ander in het belang van de leden van de vereniging en in het belang van de kwaliteit van het milieu, de natuur en het landschap in de meest ruime zin voor huidige en toekomstige generaties.

Stichting Bollenboos heeft als doel de ecologische, cultuurhistorische en landschappelijke waarden van het landelijk gebied van de provincie Drenthe in stand te houden, de bedreigingen voor de gezondheid van mens en dier en voor het landelijk gebied welke voortkomen uit intensieve teelt van landbouwgewassen en het gebruik van chemische bestrijdingsmiddelen te beperken en duurzame productie van landbouwgewassen op biologische grondslag te bevorderen.

Vereniging Meten=Weten stelt zich onder meer ten doel het beschermen van een goede gezondheid door het instandhouden en verbeteren van een goed woon- en leefklimaat voor mens, dier, bodem en ecosystemen, het beschermen van de cultuurhistorische en ecologische waarden, het streven naar een omgeving zonder bestrijdingsmiddelen, het bevorderen van duurzame productie van voedselgewassen op een biologische grondslag, het geven van gevraagde en ongevraagde adviezen aan bewoners, overheden, politieke partijen en andere organisatie ter bevordering van het doel van de vereniging en het verrichten van alle verdere handelingen, die met het vorenstaande in de ruimste zin verband houden of daartoe bevorderlijk kunnen zijn.

Proceduureel

6. Vereniging Milieudefensie en andere voeren aan dat in de reactienota zienswijzen ontwerpbestemmingsplan "Buitengebied Westerveld 2018" nauwelijks en niet specifiek wordt gereageerd op de naar voren gebrachte zienswijzen. Volgens hen is de uitgebreide inleiding in de reactienota, die het antwoord op de ingebrachte zienswijzen zou moeten zijn, geen antwoord, onbegrijpelijk en voor kritiek vatbaar. Zij lichten dit punt voor punt toe. In dit verband voeren zij aan dat hun zienswijze over het niet voldoen aan de Wet natuurbescherming en de plicht van de gemeente om de inwoners te beschermen tegen de kwalijke gevolgen van sierteelt, in het geheel niet zijn behandeld.

6.1. De Afdeling overweegt dat artikel 3:46 van de Awb zich er niet tegen verzet dat de raad ingebrachte zienswijzen samengevat weergeeft. Voor een voldoende motivering is het niet nodig dat op elk argument afzonderlijk wordt ingegaan. Niet is gebleken dat bepaalde bezwaren of argumenten niet in de overwegingen van de reactienota zienswijzen ontwerpbestemmingsplan "Buitengebied Westerveld 2018" zijn betrokken. Wat betreft de zienswijzen over het niet voldoen aan de Wet natuurbescherming en de plicht van de gemeente om de inwoners te beschermen tegen de kwalijke gevolgen van sierteelt, stelt de Afdeling vast dat in de inleiding van de reactienota zienswijzen ontwerpbestemmingsplan "Buitengebied Westerveld 2018" is ingegaan op de depositie van stikstof op nabijgelegen Natura 2000-gebieden en het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen in de sierteelt. Voor zover Vereniging Milieudefensie en andere het niet eens zijn met de inhoud van de in die reactienota opgenomen beantwoording van de zienswijzen, maakt dit niet dat de zienswijzen onvoldoende in de besluitvorming zijn betrokken.

Het betoog slaagt niet.

7. Vereniging Milieudefensie en andere voeren aan dat in de bekendmaking in de Staatscourant ten onrechte staat dat sprake is van een juridische consolidatie van in hoofdzaak de bestemmingsplannen "Buitengebied 2012", "Reparatieplan 2016" en "Buitengebied agrarische gronden 2017". Volgens hen is het onderhavige plan, voor wat betreft de agrarische bestemmingen, opvolger van de geldende plannen van voor de gemeentelijke herindeling in 1998. Daarnaast voeren zij aan dat, anders dan wordt gesuggereerd, dit plan niet het gehele buitengebied van de gemeente Westerveld beslaat. Zij zijn derhalve van mening dat het plan niet voorziet in een volledige samenvoeging van diverse bestemmingsregelingen in het buitengebied van Westerveld.

7.1. Deze beroepsgrond gaat over een mogelijke onregelmatigheid van na de datum van het bestreden besluit en kan alleen al daarom de rechtmatigheid van dat besluit niet aantasten. Deze mogelijke onregelmatigheid kan dus geen reden zijn voor de vernietiging van het bestreden besluit.

Het betoog slaagt niet.

8. Vereniging Milieudefensie en andere voeren aan dat het rapport 'Westerveld, agrarisch buitengebied, passende beoordeling' van Rho adviseurs voor leefruimte van 25 april 2017, het rapport 'Bestemmingsplan Buitengebied Westerveld 2018, aanpassingen bestemmingsplan n.a.v. vernietiging bestemmingsplan Agrarische gronden' van Rho adviseurs voor leefruimte van 31 oktober 2019 en het beoordelingsrapport 'Natuurbeschermingswet' van Rho adviseurs voor leefruimte niet openbaar bekend zijn gemaakt.

8.1. Deze beroepsgrond gaat ook over mogelijke onregelmatigheden van na de datum van het bestreden besluit en kan alleen al daarom de rechtmatigheid van dat besluit niet aantasten. Deze mogelijke onregelmatigheden kunnen dus geen reden zijn voor de vernietiging van het bestreden besluit.

Het betoog slaagt niet.

Digitale toegankelijkheid bestemmingsplannen

9. Vereniging Milieudefensie en andere voeren aan dat de geldende bestemmingsplannen "Buitengebied" van voor de gemeentelijke herindeling in 1998 ondanks opdracht van de Afdeling niet digitaal te raadplegen zijn. Vereniging Milieudefensie en andere verzoeken om de raad te dwingen, overeenkomstig de uitspraak van de Afdeling van 17 juli 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2467, om de geldende bestemmingsplannen "Buitengebied" van de voormalige gemeenten Vledder, Diever, Dwingeloo en Havelte digitaal toegankelijk te maken. Daartoe wijzen zij erop dat in die uitspraak de Afdeling de raad heeft opgedragen dat de vernietiging van het besluit van de raad tot vaststelling van het bestemmingsplan "Buitengebied Agrarische gronden van de gemeente Westerveld" wordt verwerkt op de landelijke voorziening.

9.1. De Afdeling overweegt dat in deze procedure de rechtmatigheid van het bestreden besluit ter beoordeling voorligt. In deze procedure kunnen dan ook alleen beroepsgronden die daarop betrekking hebben aan de orde komen. Het betoog over de digitale toegankelijkheid van de geldende bestemmingsplannen "Buitengebied" van de voormalige gemeenten Vledder, Diever, Dwingeloo en Havelte heeft geen betrekking op dit besluit en zal daarom in deze procedure niet inhoudelijk worden besproken.

Het betoog faalt.

Strijd met de Provinciale Omgevingsverordening Drenthe 2018

10. Vereniging Milieudefensie en andere voeren aan dat het plan voorziet in bedrijfskavels met een grotere oppervlakte dan 1,5 ha en dat deze bedrijfskavels niet overeenkomstig de Provinciale Omgevingsverordening Drenthe 2018 in de plantoelichting landschappelijk zijn gemotiveerd.

10.1. Artikel 2.13 van de Provinciale Omgevingsverordening Drenthe 2018 luidt:

"1. Een ruimtelijk plan dat betrekking heeft op een gebied dat op de bij deze verordening opgenomen kaart D9 als 'Bouwvlak grondgebonden agrarisch bedrijf' is aangeduid, kent aan een grondgebonden agrarisch bedrijf een bouwvlak van maximaal 1,5 hectare toe, waaronder mede begrepen alle voor de bedrijfsvoering noodzakelijke voorzieningen en de landschappelijke inpassing ervan.

2. In afwijking van het eerste lid kan een ruimtelijk plan in een groter bouwvlak voorzien, mits deze ontwikkeling landschappelijk wordt ingepast blijkens een landschappelijk inpassingsplan.

3. In afwijking van het eerste en tweede lid van dit artikel kunnen landschappelijke inpassing, erfbeplanting uitgezonderd, en sleuf- en mestilo's alsmede mestplaten in het belang van de bedrijfsvoering ook buiten het bouwvlak worden gesitueerd wanneer dit een aantoonbaar wezenlijke verbetering van de ruimtelijke inpassing van een agrarisch bedrijf betekent."

10.2. Artikel 1.9 van de planregels luidt:

"agrarische bedrijfskavel:

de gronden ter plaatse van de volgende aanduidingen, waarbinnen het volgens de planregels in oppervlakte begrensde bouwblok is gesitueerd:

- a. "specifieke vorm van agrarisch - agrarische bedrijfskavel grondgebonden bedrijf";
- b. "specifieke vorm van agrarisch - agrarische bedrijfskavel grondgebonden bedrijf met ondergeschikte intensieve tak";
- c. "specifieke vorm van agrarisch - agrarische bedrijfskavel kwekerijbedrijf";
- d. "specifieke vorm van agrarisch - agrarische bedrijfskavel niet-grondgebonden bedrijf";

Artikel 1.32 van de planregels luidt:

"bouwblok:

een aaneengesloten gebied binnen een agrarische bedrijfskavel waarbinnen bouwwerken ten behoeve van een agrarisch bedrijf geconcentreerd worden opgericht;"

Artikel 3.2.1, aanhef en onder c, van de planregels luidt:

"Voor het bouwen van gebouwen en overkappingen gelden de volgende regels:

per gebied, ter plaatse van een agrarische bedrijfskavel, mogen binnen een aaneengesloten bouwblok van ten hoogste 1,5 hectare uitsluitend gebouwen en overkappingen ten behoeve van het ter plaatse gevestigde agrarisch bedrijf worden gebouwd;"

Artikel 3.4, aanhef en onder b, van de planregels luidt:

"Met een omgevingsvergunning kan worden afgeweken van het bepaalde in lid 3.2.1 onder c in die zin dat het aaneengesloten bouwblok, uitsluitend ten behoeve van grondgebonden bedrijfsmatige activiteiten ter plaatse van de aanduiding van een agrarische bedrijfskavel met een omvang kleiner dan 2 hectare, wordt vergroot, mits:

1. deze vergunning uitsluitend wordt verleend ter plaatse van de aanduidingen "specifieke vorm van agrarisch - agrarische bedrijfskavel grondgebonden bedrijf" en "specifieke vorm van agrarisch - agrarische bedrijfskavel grondgebonden bedrijf met ondergeschikte intensieve tak";
2. de oppervlakte van het aaneengesloten bouwblok wordt vergroot tot ten hoogste 2 hectare ter plaatse van de aanduiding voor een agrarische bedrijfskavel;
3. de gezamenlijke oppervlakte van de bedrijfsgebouwen en overkappingen ten hoogste 10.000 m<sup>2</sup> zal bedragen;
4. met een inpassingsplan aansluiting wordt gezocht bij het gestelde in het Beeldkwaliteitsplan Gemeente Westerveld (Bijlage 3), zodanig dat de bebouwing op een goede wijze in het landschap en in relatie tot de bestaande bebouwing wordt ingepast;

5. er zicht is op een langdurige vergroting van de productieomvang als gevolg van schaalvergroting of extensivering/verbreding van de bedrijfsactiviteiten en de noodzakelijkheid van de bedrijfsuitbreiding is aangetoond;
6. er binnen het bestaande aaneengesloten bouwblok geen ruimte meer is voor de benodigde uitbreiding;
7. geen onevenredige afbreuk wordt gedaan aan de milieusituatie, de natuurlijke waarden, de geomorfologische, cultuurhistorische en archeologische waarden, de woonsituatie, het bebouwingsbeeld en de gebruiksmogelijkheden van de aangrenzende gronden;
8. de waterbeheerder om advies is gevraagd in verband met de waterhuishoudkundige situatie en de maximaal te hanteren afvoernorm;"

10.3. De Afdeling stelt vast dat uit de verbeelding in samenhang gezien met de planregels volgt dat binnen de bestemmingen "Agrarisch-1" en "Agrarisch-2" wordt gewerkt met aanduidingen voor bedrijfskavels. Op grond van de artikelen 3.2.1, aanhef en onder c, en 4.2.1, aanhef en onder c, van de planregels is binnen een bedrijfskavels een denkbeeldig aaneengesloten bouwblok van 1,5 ha bij recht opgenomen waarbinnen gebouwen en overkappingen mogen worden gebouwd. In de artikelen 3.4, aanhef en onder b, en 4.4, aanhef en onder a, van de planregels is een afwijkingsbevoegdheid opgenomen waarmee het bouwblok kan worden vergroot als onder meer met een daarvoor opgesteld inpassingsplan aansluiting wordt gezocht bij het gestelde in het Beeldkwaliteitsplan Gemeente Westerveld, zodanig dat de betreffende bebouwing op een goede wijze in het landschap en in relatie tot de bestaande bebouwing wordt ingepast. Gelet hierop ziet de Afdeling in wat Vereniging Milieudefensie en andere hebben aangevoerd, geen aanleiding voor het oordeel dat het plan in zoverre in strijd met artikel 2.13 van de Provinciale Omgevingsverordening Drenthe 2018 is genomen.

Het betoog faalt.

Definitie sierteelt

11. Vereniging Milieudefensie en andere kunnen zich niet verenigen met de definitie van sierteelt in artikel 1.105 van de planregels. De teelt van heesters en struiken is volgens hen geen goede omschrijving, omdat dit zowel voedselgewassen als siergewassen kan betreffen. Volgens hen dient onder sierteelt te worden verstaan: de teelt van gewassen die niet worden gebruikt voor de voedselvoorziening voor mens of dier. In de reactienota zienswijzen ontwerpbestemmingsplan "Buitengebied Westerveld 2018" is hier niet op gereageerd. Zij voeren in dit verband aan dat in het plan de teelt van bolgewassen en andere sierteelten worden beschouwd als regulier agrarisch gebruik. Volgens hen kan sierteelt niet worden beschouwd als regulier agrarisch gebruik, omdat het gebruik van bestrijdingsmiddelen bij sierteelt aan minder beperkingen is gebonden waardoor omwonenden van sierteeltpercelen aan grotere risico's worden blootgesteld. Volgens hen dient om deze reden de afweging die aan een bestemmingsplan ten grondslag ligt, anders te zijn bij sierteelt dan bij de teelt van voedselgewassen.

11.1. De Afdeling stelt vast dat in artikel 1.105 van de planregels sierteelt is gedefinieerd als "de teelt van opgaande sierbeplanting als heesters en struiken". De teelt van voedselgewassen valt naar het oordeel van de Afdeling niet onder de in artikel 1.105 van de planregels opgenomen definitie van sierteelt. De raad heeft ter zitting desgevraagd toegelicht dat in de planregels opgaande sierbeplanting apart is gedefinieerd en daarvoor regelingen in het plan zijn opgenomen in verband met de bescherming van relevant te achten landschapselementen. Opgaande sierteelt tast het landschap aan, zo heeft de raad ter zitting gesteld. In de artikelen 3.5, aanhef en onder p, en 4.5, aanhef en onder q, van de planregels is in dit verband geregeld dat tot een strijdig gebruik van gronden met de bestemming "Agrarisch-1" en "Agrarisch-2" in ieder geval wordt gerekend het gebruik van de gronden ten behoeve van de sierteelt, fruitteelt, boomteelt, houtteelt, of overige opgaande meerjarige teeltvormen hoger dan 1,50 m, anders dan waarvoor in het verleden planologische medewerking is verleend. Gelet op het vorenstaande heeft de raad in het belang van de bescherming van het landschap in redelijkheid deze definitie van sierteelt in de planregels kunnen opnemen.

Het betoog faalt.

Toegekende bestemmingen aan Natura 2000-gebieden

12. Vereniging Milieudefensie en andere betogen dat in het plan aan diverse delen van Natura 2000-gebieden bestemmingen zijn toegekend die niet in overeenstemming zijn met de aanwijzingsbesluiten. Volgens hen dienen alle gronden die binnen de begrenzingen van Natura 2000-gebieden liggen primair de bestemming "Natuur" te krijgen.

12.1. De Afdeling overweegt dat de doeleindenomschrijving van een bestemming in beginsel bepalend is en niet de manier waarop de bestemming wordt aangeduid. Uit de plantoelichting behorende bij het bestemmingsplan "Buitengebied Westerveld", die in de plantoelichting van onderhavig plan bijeen is gevoegd, blijkt dat de bestemming "Natuur" is toegekend aan bestaande grote natuurgebieden. Hieronder vallen onder meer Natura 2000-gebieden. De bestemming "Bos-1" is toegekend aan natuurgebieden waarvan de verschijningsvorm overwegend bos is en deze verschijningsvorm als een te behouden en te beschermen landschappelijke kernkwaliteit is aangemerkt. Sommige bosgebieden zijn onderdeel van Natura 2000-gebieden, zo staat in de plantoelichting. De voor "Natuur" aangewezen gronden zijn op grond van artikel 34.1, aanhef en onder a, van de planregels bestemd voor het behoud, het herstel en de ontwikkeling van de natuurlijke en de landschappelijke waarden van de natuurgebieden. Daarnaast is in artikel 34.4.1 van de planregels een vergunningplicht opgenomen voor het uitvoeren van bepaalde werken en werkzaamheden. Ook zijn de voor "Bos-1" aangewezen gronden op grond van artikel 13.1, aanhef en onder b, van de planregels bestemd voor het behoud, het herstel en de ontwikkeling van de cultuurhistorische, natuurlijke en de landschappelijke waarden van de bosgebieden en de structuurbepalende boombeplanting. In artikel 13.4.1 van de planregels is ook een vergunningplicht opgenomen voor het uitvoeren van bepaalde werken en werkzaamheden. De raad heeft ter zitting toegelicht dat aan de gronden in Natura 2000-gebieden verschillende bestemmingen zijn toegekend in verband met diverse vormen van bestaand gebruik, waaronder agrarisch gebruik. De raad ziet geen noodzaak dit gebruik te beëindigen. Daarbij heeft de raad erop gewezen dat in de planregels met betrekking tot de bestemmingen "Agrarisch-1" en "Agrarisch-2" ook is bepaald dat de gronden zijn bestemd voor het behoud, het herstel en de ontwikkeling van de landschappelijke, natuurlijke, geomorfologische en cultuurhistorische waarden, het behoud, het herstel en het realiseren van natuur- en landschapselementen en voor doeleinden van natuurontwikkeling en agrarisch beheer. In de planregels is verder voor het uitvoeren van bepaalde werken en werkzaamheden ter plaatse van gronden met deze bestemmingen een omgevingsvergunning vereist in verband met de bescherming van de natuurlijke waarden. De Afdeling ziet gelet op het vorenstaande geen aanleiding voor het oordeel dat de raad het plan op dit punt niet aldus heeft mogen vaststellen.

Het betoog faalt.

De essen

13. Vereniging Milieudefensie en andere voeren aan dat ten onrechte op de essen ontwikkelingsmogelijkheden worden geboden die leiden tot aantasting van natuur en landschap. Volgens hen ontbreekt een regeling die de karakteristieken van de essen beschermt.

13.1. Artikel 65.1 van de planregels luidt:

"De voor "Waarde - Cultuurhistorie" aangewezen gronden zijn, behalve voor de andere daar voorkomende bestemming(en), mede bestemd voor:

a. het behoud en de bescherming van de archeologisch en cultuurhistorisch waardevolle essen."

Artikel 65.3 van de planregels luidt:

"Tot een strijdig gebruik van gronden en bouwwerken met deze bestemming, wordt in ieder geval gerekend:

a. het aanbrengen en/of veroorzaken van veranderingen in de hoogte van een es, zoals die bestond ten tijde van de terinzagelegging van het ontwerpplan, als gevolg van het gebruik van de gronden."

13.2. De Afdeling stelt vast dat ter bescherming van de waardevolle essen in het plan een dubbelbestemming "Waarde - Cultuurhistorie" is opgenomen. Voor zover Vereniging Milieudefensie en andere ter zitting hebben aangevoerd dat door het oogsten van bollen de hoogte van de essen wordt aangetast, overweegt de Afdeling dat in artikel 65.3 van de planregels is geregeld dat tot een strijdig gebruik van de gronden in ieder geval wordt gerekend het aanbrengen en/of veroorzaken van veranderingen in de hoogte van een es als gevolg van het gebruik van de gronden. In hetgeen Vereniging Milieudefensie en andere hebben aangevoerd ziet de Afdeling derhalve geen aanleiding voor het oordeel dat de essen onvoldoende zijn beschermd in het plan.

Het betoog faalt.

Bestrijdingsmiddelen

14. Vereniging Milieudefensie en andere betogen dat het plan ten onrechte niet voorziet in spuitvrije zones rond gevoelige objecten in verband met het gebruik van bestrijdingsmiddelen in de sierteelt. Volgens hen blijkt uit het rapport 'Bestrijdingsmiddelen en omwonenden; samenvattend rapport over blootstelling en mogelijke gezondheidseffecten' van het RIVM van 2019 en metingen van Meten=Weten dat bestrijdingsmiddelen zich over grote afstand verspreiden met gezondheids- en milieuproblemen tot gevolg. De bewoners, leden van Meten=Weten, eisen een zone rond hun woningen waarin het gebruik van bestrijdingsmiddelen is beperkt. Nu het plan daarin niet voorziet, is er sprake van strijd met artikel 8 van het Europees verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: EVRM), artikel 13 van de Wet bodembescherming en artikel 2a van de Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden. Zij wijzen erop dat de bloemen- en bollenteelt in de periode 2000-2018 in Westerveld met 400% is gestegen. Volgens hen zijn de nadelige gevolgen van dit bestaande legale gebruik zo groot dat deze in redelijkheid niet langer aanvaardbaar kunnen worden geacht ten aanzien van omwonenden. Ook wijzen zij op het rapport 'Vervolgadvies gewasbescherming en omwonenden' van 29 juni 2020 van de Gezondheidsraad. Voorts pleiten Vereniging Milieudefensie en andere voor een verbod op het gebruik van bestrijdingsmiddelen in de grondwaterbeschermingsgebieden rond de drinkwaterputten Havelterberg en Leggeloo.

14.1. Artikel 8 van het EVRM luidt:

"1. Een ieder heeft recht op respect voor zijn privé leven, zijn familie- en gezinsleven, zijn woning en zijn correspondentie.

2. Geen inmenging van enig openbaar gezag is toegestaan in de uitoefening van dit recht, dan voor zover bij de wet is voorzien en in een democratische samenleving noodzakelijk is in het belang van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid of het economisch welzijn van het land, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen."

Artikel 13 van de Wet bodembescherming luidt:

"Ieder die op of in de bodem handelingen verricht als bedoeld in de artikelen 6 tot en met 11 en die weet of redelijkerwijs had kunnen vermoeden dat door die handelingen de bodem kan worden verontreinigd of aangetast, is verplicht alle maatregelen te nemen die redelijkerwijs van hem kunnen worden geveerd, teneinde die verontreiniging of aantasting te voorkomen, dan wel indien die verontreiniging of aantasting zich voordoet, de verontreiniging of de aantasting en de directe gevolgen daarvan te beperken en zoveel mogelijk ongedaan te maken. Indien de verontreiniging of aantasting het gevolg is van een ongewoon voorval, worden de maatregelen onverwijld genomen."

Artikel 2a van de Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden luidt:

"Een ieder is verplicht op zorgvuldige wijze om te gaan met gewasbeschermingsmiddelen, biociden, de daarbij behorende werkzame stoffen of daarbij gebruikte toevoegingsstoffen, alsmede restanten daarvan of de aangebroken verpakkingen. Die zorgvuldigheid houdt in ieder geval in, dat een ieder, die weet of redelijkerwijs kan vermoeden dat door zijn handelen of nalaten gevaar ontstaat of kan ontstaan voor een mens, voor een dier of voor planten waarvan de instandhouding gewenst is, voor planten die aan anderen toebehoren, voor de bodem of voor het water, verplicht is dergelijk handelen achterwege te laten, tenzij zulks in redelijkheid niet van hem kan worden geveerd, dan wel onverwijld alle maatregelen te nemen die redelijkerwijs van hem kunnen worden geveerd teneinde voornoemd gevaar te voorkomen of de nadelige gevolgen daarvan te beperken en zoveel mogelijk ongedaan te maken."

14.2. Dit betoog is een herhaling van de inhoud van de zienswijze. In de reactienota zienswijzen ontwerpbestemmingsplan "Buitengebied Westerveld 2018" is de raad ingegaan op deze zienswijze. De raad heeft daarin aangegeven dat advies is ingewonnen bij Hekkelman Advocaten en Van Doorne over de wens van Vereniging Milieudefensie en andere om spuitvrije zones in het plan op te nemen. In het advies van Van Doorne van 4 juli 2019 zijn de rapporten van het RIVM over gezondheidsrisico's meegenomen. In beide adviezen wordt geconcludeerd dat er onvoldoende basis is voor het invoeren van generieke spuitvrije zones in het bestemmingsplan. De Afdeling stelt vast dat Vereniging Milieudefensie en andere geen concrete situaties hebben aangegeven waarvoor spuitvrije zones zouden moeten worden opgenomen. De raad heeft ter zitting toegelicht dat sprake is van bestaand gebruik. Een generiek verbod zou tot gevolg hebben dat het toegelaten gebruik van agrarische percelen ernstig wordt beperkt. De raad stelt dat er geen aanknopingspunten zijn dat er binnen het plangebied situaties zijn waar

gezondheidsrisico's zodanig zijn dat die aanleiding zouden moeten zijn om in het kader van een goede ruimtelijke ordening een regeling in het plan op te nemen. Daarbij heeft de raad betrokken dat in het advies van Van Doorne met betrekking tot het rapport 'Bestrijdingsmiddelen en omwonenden; samenvattend rapport over blootstelling en mogelijke gezondheidseffecten' van het RIVM van 2019 wordt geconcludeerd dat geen aanleiding bestaat om te veronderstellen dat het gebruik van bestrijdingsmiddelen in de bollenteelt leidt tot dermate risico's voor de volksgezondheid voor de omwonenden van bollenvelden dat sprake is van een onaanvaardbaar woon- en leefklimaat. Gelet op het vorenstaande heeft de raad zich dan ook in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat het niet nodig is in zoverre een regeling in het plan te treffen. Voor zover Vereniging Milieudefensie en andere nog hebben gewezen op het rapport 'Vervolgadvies gewasbescherming en omwonenden' van 29 juni 2020 van de Gezondheidsraad, stelt de Afdeling vast dat dit rapport dateert van na de datum van het bestreden besluit zodat de raad dat niet in de besluitvorming heeft kunnen betrekken.

Wat betreft het betoog dat sprake is van strijd met artikel 8 van het EVRM, overweegt de Afdeling dat volgens vaste rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens het EVRM geen uitdrukkelijk recht toe kent op een schone omgeving, maar dat artikel 8 in het geding kan zijn als de overlast van dien aard is dat die de betrokkene in ernstige mate in zijn gezondheid treft of hem belet in zijn woongenot en zijn privé- of gezinsleven (zie bijvoorbeeld EHRM Jugheli tegen Georgië, arrest van 13 juli 2017, ECLI:CE:ECHR:2017:0713JUD003834205, punt 62 en de daar aangehaalde rechtspraak). Gelet op hetgeen hiervoor is overwogen, is zulke overlast in dit geval niet aan de orde.

Ten aanzien van de door Vereniging Milieudefensie en andere ingeroepen bepalingen van de Wet bodembescherming en de Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden, overweegt de Afdeling dat het beroep op deze bepalingen in deze procedure niet aan de orde kan komen.

14.3. Voor zover Vereniging Milieudefensie en andere pleiten voor een verbod op het gebruik van bestrijdingsmiddelen in de grondwaterbeschermingsgebieden rond de drinkwaterputten Havelterberg en Leggeloo, heeft de raad uiteengezet dat op grond van de Keur Waterschap Drents Overijsselse Delta een vergunningplicht geldt voor het toepassen van bestrijdingsmiddelen in de nabijheid van waterkeringen. De raad heeft ook gewezen op de Provinciale Omgevingsverordening Drenthe 2018 waarin een beschermende regeling is opgenomen en het Activiteitenbesluit milieubeheer waarin een regeling is opgenomen omtrent de minimaal aan te houden afstand voor het toepassen van chemische gewasbeschermingsmiddelen nabij watergangen. Voorts is volgens de raad in het plan de aanduiding "milieuzone - waterwingebied en grondwaterbeschermingsgebied" toegekend aan gronden ter bescherming van de drinkwaterwinning, de drinkwaterproductie, de drinkwaterdistributie en de grondwaterkwaliteit van een grondwaterbeschermingsgebied. Op grond van artikel 72.2.2, aanhef en onder i, van de planregels wordt tot een strijdig gebruik van gronden met die aanduiding gerekend het gebruik van zwarte lijst bestrijdingsmiddelen. Gelet hierop ziet de Afdeling in het niet nader onderbouwde betoog geen grond voor het oordeel dat de raad aanleiding had moeten zien om een verdergaande beschermende regeling in het plan op te nemen.

14.4. Het betoog slaagt niet.

Passende beoordeling en Milieueffectrapportage (hierna: MER)

15. Vereniging Milieudefensie en andere betogen dat het plan ten opzichte van de voorheen geldende bestemmingsplannen "Buitengebied" van de voormalige gemeenten Vledder, Diever, Dwingeloo en Havelte ontwikkelingsmogelijkheden biedt. Deze ontwikkelingsmogelijkheden kunnen significante gevolgen hebben op de drie in de gemeente liggende Natura 2000-gebieden, te weten Dwingelderveld, Holtingerveld en Wold/Leggelderveld, zodat voor dit plan een passende beoordeling als bedoeld in artikel 2.8, eerste lid, van de Wet natuurbescherming (hierna: Wnb) en een MER op grond van artikel 7.2a van de Wet milieubeheer had moeten worden opgesteld. Zij wijzen op de ruime bedrijfskavels voor agrarische bedrijven die ruimte bieden voor uitbreiding van het aantal dieren, de mogelijkheden tot mestvergistings, de ongelimiteerde opslag van mest, het onbeperkt mogelijk maken van drainage en beregeningsputten in het plan, geen beperkingen in het plan op het gebruik van bestrijdingsmiddelen in en nabij Natura 2000-gebieden, het anders dan voor natuur bestemmen van gronden in Natura 2000-gebieden en het toestaan van ontwikkelingen ter plaatse van de gronden met de bestemmingen "Natuur", "Bos-1" en "Bos-2". De in artikel 71.1, onder h, van de planregels opgenomen stikstofregeling treft volgens Vereniging Milieudefensie en andere geen doel. Zij voeren daartoe aan dat in deze regeling wordt uitgegaan van een onjuiste referentiesituatie, te weten de situatie ten tijde van de vaststelling van het plan in plaats van 7 december 2004. De legaliteit van het gebruik van gronden en bouwwerken ten tijde van de vaststelling van dit plan dient te worden bepaald ten opzichte van de voorgaande plannen "Buitengebied" van de

voormalige gemeenten Vledder, Diever, Dwingeloo en Havelte en de referentiedatum van 7 december 2004. Tevens stuit deze planregel op handhavingsproblemen, omdat niet het college van burgemeester en wethouders maar de provincie het bevoegd gezag is ten aanzien van Natura 2000-gebieden, aldus Vereniging Milieudefensie en andere. Volgens Vereniging Milieudefensie en andere zijn de bij het plan gevoegde passende beoordeling en MER die zijn opgesteld voor het voorgaande bestemmingsplan, verouderd en onvolledig.

15.1. In de gemeente Westerveld zijn de gebieden Drents-Friese Wold & Leggelderveld, Dwingelderveld en Holtingerveld aangewezen als Natura 2000-gebied.

15.2. Artikel 2.7, eerste lid, van de Wnb, zoals deze luidde ten tijde van belang, luidt:

"Een bestuursorgaan stelt een plan dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van een Natura 2000-gebied, en dat afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kan hebben voor een Natura 2000-gebied, uitsluitend vast indien is voldaan aan artikel 2.8, met uitzondering van het negende lid."

Artikel 2.8, eerste lid, luidde ten tijde van belang:

"Voor een plan als bedoeld in artikel 2.7, eerste lid, of een project als bedoeld in artikel 2.7, derde lid, onderdeel a, maakt het bestuursorgaan, onderscheidenlijk de aanvrager van de vergunning, een passende beoordeling van de gevolgen voor het Natura 2000-gebied, rekening houdend met de instandhoudingsdoelstellingen voor dat gebied."

Het tweede lid luidt:

"In afwijking van het eerste lid hoeft geen passende beoordeling te worden gemaakt, ingeval het plan of het project een herhaling of voortzetting is van een ander plan, onderscheidenlijk project, of deel uitmaakt van een ander plan, voor zover voor dat andere plan of project een passende beoordeling is gemaakt en een nieuwe passende beoordeling redelijkerwijs geen nieuwe gegevens en inzichten kan opleveren over de significante gevolgen van dat plan of project."

Het derde lid luidt:

"Het bestuursorgaan stelt het plan uitsluitend vast, en gedeputeerde staten verlenen voor het project, bedoeld in het eerste lid, uitsluitend een vergunning, indien uit de passende beoordeling de zekerheid is verkregen dat het plan, onderscheidenlijk het project de natuurlijke kenmerken van het gebied niet zal aantasten."

15.3. Uit artikel 2.8 van de Wnb, in samenhang gelezen met artikel 2.7 van de Wnb, volgt dat een passende beoordeling moet worden gemaakt als een plan significante gevolgen kan hebben voor Natura 2000-gebieden. Dat is het geval als een plan voorziet in ruimtelijke ontwikkelingen die ten opzichte van de referentiesituatie significante gevolgen kunnen hebben. Onder referentiesituatie wordt de feitelijk, planologisch legale situatie voorafgaand aan de vaststelling van het plan verstaan.

Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in haar uitspraak van 20 december 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3530, kunnen significante gevolgen door de stikstofuitstoot echter op voorhand worden uitgesloten als voor de gebruiksmogelijkheden wordt aangesloten bij de feitelijke en planologisch toegestane situatie voorafgaand aan de vaststelling van het plan of - in andere bewoordingen - de planologisch legale situatie voorafgaand aan de vaststelling van het plan, maar alleen voor zover deze op dat moment ook feitelijk wordt benut, oftewel de referentiesituatie. In een dergelijk geval kan een passende beoordeling achterwege blijven.

Daarnaast kan in een plan, zonder dat (opnieuw) een passende beoordeling behoeft te worden gemaakt, worden aangesloten bij de uitbreidingsmogelijkheden die voortvloeien uit een Nbw 1998- of Wnb-vergunning (hierna ook geduid als: natuurvergunning) die ten tijde van het vaststellen van het plan in rechte onaantastbaar was, waaraan een passende beoordeling ten grondslag heeft gelegen en die in het plan een één-op-één-inpassing heeft gekregen. Als aan deze voorwaarden is voldaan, kan gelet op artikel 2.8, tweede lid, van de Wnb een nieuwe passende beoordeling in beginsel achterwege blijven, als een nieuwe passende beoordeling redelijkerwijs geen nieuwe gegevens en inzichten kan opleveren over de significante gevolgen van de aldus vergunde projecten. De veronderstelling daarbij is dat de planologische uitbreidingsmogelijkheden al passend zijn beoordeeld in het kader van de verlening van de natuurvergunning. In geval in de planregels wordt verwezen naar een natuurvergunning, moet het, gelet op de rechtszekerheid, wel duidelijk zijn om welke vergunning het daarbij gaat, bijvoorbeeld door te verwijzen naar de datum en het kenmerk van de vergunning.

15.4. Als een plan voorziet in andere dan de hiervoor in 15.3 genoemde ruimtelijke ontwikkelingen, die ten opzichte van de referentiesituatie zouden kunnen leiden tot een toename van de stikstofdepositie op één of meerdere Natura 2000-gebieden, dient daarnaar voorafgaand aan de vaststelling van het plan een onderzoek te worden uitgevoerd. Als op grond van objectieve gegevens uit dat onderzoek (voortoets) volgt dat significante gevolgen op de betrokken gebieden niet op voorhand kunnen worden uitgesloten, dient ook een passende beoordeling te worden gemaakt. Het plan kan in dat geval worden vastgesteld als en nadat de raad uit de aldus gemaakte passende beoordeling de zekerheid heeft verkregen dat het plan de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied niet zal aantasten.

15.5. De Afdeling heeft bij uitspraak van 17 juli 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2467, het bestemmingsplan "Buitengebied Agrarische gronden van de gemeente Westerveld" vernietigd, omdat het plan was vastgesteld in strijd met artikel 2.8, derde lid, van de Wnb, aangezien werd verwezen naar de passende beoordeling die ten grondslag ligt aan het Programma Aanpak Stikstof. De raad heeft met dit plan dit gebrek willen herstellen. In de plantoelichting staat dat in de algemene gebruiksregels van dit bestemmingsplan een regeling is opgenomen dat het strijdig is gronden en bouwwerken te gebruiken op een wijze waar door middel van een toename in stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden gelet op de instandhoudingsdoelstellingen voor die Natura 2000-gebieden de kwaliteit van de natuurlijke habitats of de habitats van soorten in die gebieden kunnen verslechteren of een significant verstorend effect kunnen hebben op de soorten waarvoor die gebieden zijn aangewezen. Met deze regel wordt bij de realisering van het bestemmingsplan verslechtering of significante verstorende effecten van Natura 2000-gebieden door middel van stikstofdepositie op die gebieden uitgesloten, zodat een passende beoordeling in dit geval niet is vereist, zo staat in de plantoelichting.

15.6. Artikel 1.22 van de planregels luidt:

"bestaand:

ten aanzien van de bij of krachtens de Woningwet of Wet algemene bepalingen omgevingsrecht aanwezige of vergunde bouwwerken en de werken, geen bouwwerken zijnde, en werkzaamheden, en het overige gebruik:

a. bestaand of vergund ten tijde van het inwerkingtreden van het bestemmingsplan"

Artikel 1.23 van de planregels luidt:

"bestaande ammoniakemissie:

de ten tijde van de vaststelling van het bestemmingsplan feitelijk en legaal tot stand gekomen ammoniakemissie van een agrarisch bedrijf, daaronder mede begrepen de ammoniakemissie die het agrarisch bedrijf op grond van een ten tijde van de vaststelling van het bestemmingsplan onherroepelijk verleende vergunning als bedoeld in artikel 19d Natuurbeschermingswet 1998 mag voortbrengen, mits deze vergunning staat vermeld in Bijlage 1 van de planregels"

Artikel 1.24 van de planregels luidt:

"bestaande stikstofdepositie:

de ten tijde van de vaststelling van het bestemmingsplan feitelijk en legaal tot stand gekomen stikstofdepositie op een Natura 2000-gebied, voortgebracht door een agrarisch bedrijf, daaronder mede begrepen de stikstofdepositie die het agrarisch bedrijf op grond van een ten tijde van de vaststelling van het bestemmingsplan onherroepelijk verleende vergunning als bedoeld in artikel 19d Natuurbeschermingswet 1998 (thans: Wet natuurbescherming) mag voortbrengen, mits deze vergunning staat vermeld in Bijlage 1 van de planregels"

Artikel 3.2.1, aanhef en onder d, van de planregels luidt:

"Voor het bouwen van gebouwen en overkappingen gelden de volgende regels:

a. t/m c. (...)

d. gebouwen en overkappingen voor het huisvesten van vee mogen uitsluitend worden gebouwd, indien het gebruik daarvan niet strijdig is met de gebruiksregels van het bestemmingsplan;

e. t/m k (...)"

Artikel 3.5, aanhef en onder t, van de planregels luidt:

"Tot een strijdig gebruik van gronden en bouwwerken met deze bestemming, wordt in ieder geval gerekend:

a. t/m s. (...)

t. het gebruik van gebouwen en overkappingen ten behoeve van het houden van vee indien en voor zover de bestaande ammoniakemissie en/of de bestaande stikstofdepositie toeneemt, met dien verstande dat interne saldering binnen de bestaande ammoniakemissie niet is toegestaan;

u. (...)"

Artikel 3.6, aanhef en onder h, van de planregels luidt:

"Met een omgevingsvergunning kan worden afgeweken van:

a. t/m g. (...)

h. het bepaalde in lid 3.5 onder t in die zin dat interne saldering binnen de bestaande ammoniakemissie kan worden toegestaan, mits de bestaande stikstofdepositie als bedoeld in 1.24 niet toeneemt;"

Artikel 4.2.1, aanhef en onder d, van de planregels luidt:

"Voor het bouwen van gebouwen en overkappingen gelden de volgende regels:

a. t/m c. (...)

d. gebouwen en overkappingen voor het huisvesten van vee mogen uitsluitend worden gebouwd, indien het gebruik daarvan niet strijdig is met de gebruiksregels van het bestemmingsplan;

e. t/m j. (...)"

Artikel 4.5, aanhef en onder u, van de planregels luidt:

"Tot een strijdig gebruik van gronden en bouwwerken met deze bestemming, wordt in ieder geval gerekend:

a. t/m t. (...)

u. het gebruik van gebouwen en overkappingen ten behoeve van het houden van vee indien en voor zover de bestaande ammoniakemissie en/of de bestaande stikstofdepositie toeneemt, met dien verstande dat interne saldering binnen de bestaande ammoniakemissie niet is toegestaan;

v. t/m w. (...)"

Artikel 4.6, aanhef en onder h, van de planregels luidt:

"Met een omgevingsvergunning kan worden afgeweken van:

a. t/m g. (...)

h. het bepaalde in lid 4.5 onder u in die zin dat interne saldering binnen de bestaande ammoniakemissie kan worden toegestaan, mits de bestaande stikstofdepositie als bedoeld in 1.24 niet toeneemt;"

Artikel 6.2.1, aanhef en onder b, van de planregels luidt:

"Voor het bouwen van de in lid 6.1 onder a t/m e genoemde gebouwen en overkappingen gelden de volgende regels:

a. (...)

b. gebouwen en overkappingen voor het huisvesten van vee mogen uitsluitend worden gebouwd, indien het gebruik daarvan niet strijdig is met de gebruiksbepalingen van het bestemmingsplan;

c. t/m h. (...)"

Artikel 6.4, aanhef en onder j, van de planregels luidt:

"Tot een strijdig gebruik van gronden en bouwwerken met deze bestemming, wordt in ieder geval gerekend:

a. t/m i. (...)

j. het gebruik van gebouwen en overkappingen ten behoeve van het houden van vee indien en voor zover de bestaande ammoniakemissie en/of de bestaande stikstofdepositie toeneemt, met dien verstande dat interne saldering binnen de bestaande ammoniakemissie niet is toegestaan;

k. t/m l. (...)"

Artikel 6.5, aanhef en onder e, van de planregels luidt:

"Met een omgevingsvergunning kan worden afgeweken van:

a. t/m d. (...)

e. het bepaalde in lid 6.4 onder j in die zin dat interne saldering binnen de bestaande ammoniakemissie kan worden toegestaan, mits de bestaande stikstofdepositie als bedoeld in 1.24 niet toeneemt;"

Artikel 71.1, aanhef en onder h, van de planregels luidt:

"Tot een strijdig gebruik van gronden en bouwwerken met de gegeven bestemmingen, wordt in ieder geval gerekend:

het gebruik van gronden en bouwwerken op een wijze, waar door middel van een toename in stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden gelet op de instandhoudingsdoelstellingen voor die Natura 2000-gebieden de kwaliteit van de natuurlijke habitats of de habitats van soorten in die gebieden kunnen verslechteren of een significant verstorend effect kunnen hebbend op de soorten waarvoor die gebieden zijn aangewezen."

15.7. De raad heeft toegelicht dat een verandering of uitbreiding van het gebruik van gronden en bouwwerken ten opzichte van de voorheen geldende bestemmingsplannen "Buitengebied" van de voormalige gemeenten Vledder, Diever, Dwingeloo en Havelte niet is uitgesloten in het plan. Volgens de raad is dit uitsluitend mogelijk als wordt aangetoond dat de ontwikkeling niet leidt tot een relevante toename van de stikstofdepositie en daarmee gepaard gaande nadelige effecten op Natura 2000-gebieden die de kwaliteit van de natuurlijke habitats en habitats van soorten in die gebieden kunnen verslechteren of verstoren. Dit geldt ten aanzien van alle ruimtelijke ontwikkelingen, aldus de raad. De raad stelt dat ten aanzien van de overige onderzochte aspecten in het kader van het MER de onderhavige bestemmingsplanregeling niet is gewijzigd.

15.8. Over de stikstofregeling in het plan, overweegt de Afdeling als volgt. Met betrekking tot de bestemmingen "Agrarisch-1", "Agrarisch-2" en "Agrarisch-Paardenhouderij" is in de artikelen 3.5, aanhef en onder t, 4.5, aanhef en onder u, en 6.4, aanhef en onder j, van de planregels een specifieke stikstofregeling opgenomen die bepaalt dat tot een strijdig gebruik van gronden en bouwwerken in ieder geval wordt gerekend het gebruik van gebouwen en overkappingen ten behoeve van het houden van vee indien en voor zover de bestaande ammoniakemissie en/of de bestaande stikstofdepositie toeneemt, met dien verstande dat interne saldering binnen de bestaande ammoniakemissie niet is toegestaan. In de artikelen 1.23 en 1.24 van de planregels is een definitie opgenomen van bestaande ammoniakemissie onderscheidenlijk bestaande stikstofdepositie. Daaruit volgt dat het gaat om de ten tijde van de vaststelling van het bestemmingsplan feitelijk en legaal tot stand gekomen ammoniakemissie en stikstofdepositie. De Afdeling overweegt dat uit deze omschrijvingen niet duidelijk volgt dat het moet gaan om planologisch legaal tot stand gekomen ammoniakemissie en stikstofdepositie. Daardoor is niet uitgesloten dat de uitbreidingsmogelijkheden die het plan ten opzichte van de referentiesituatie biedt tot een toename van de stikstofdepositie kunnen leiden.

In de artikelen 1.23 en 1.24 van de planregels wordt onder de bestaande ammoniakemissie onderscheidenlijk bestaande stikstofdepositie ook verstaan de ammoniakemissie onderscheidenlijk stikstofdepositie die het agrarische bedrijf op grond van een ten tijde van de vaststelling van het bestemmingsplan onherroepelijk verleende natuurvergunning mag voortbrengen, mits deze vergunning staat vermeld in bijlage 1 van de planregels. Uit bijlage 1 van de planregels blijkt dat een groot aantal agrarische bedrijven beschikt over een natuurvergunning, maar daarbij is niet vast komen te staan dat het in al die gevallen gaat om natuurvergunningen waar passende beoordelingen aan ten grondslag hebben gelegen.

Daarnaast is met betrekking tot de bestemmingen "Agrarisch-1", "Agrarisch-2" en "Agrarisch-Paardenhouderij" in de artikelen 3.2.1, aanhef en onder d, 4.2.1, aanhef en onder d, en 6.2.1, aanhef en onder b, van de planregels bepaald dat gebouwen en overkappingen voor het huisvesten van vee uitsluitend mogen worden gebouwd, indien het gebruik daarvan niet strijdig is met de gebruiksregels van het bestemmingsplan. In artikel 71.1 van de planregels zijn de algemene gebruiksregels opgenomen. Onder h van dit artikel is bepaald dat tot een strijdig gebruik van gronden en bouwwerken met de gegeven bestemmingen in ieder geval wordt gerekend het gebruik van gronden en bouwwerken op een wijze, waar door middel van een toename in stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden gelet op de instandhoudingsdoelstellingen voor die Natura 2000-gebieden de kwaliteit van de natuurlijke habitats of de habitats van soorten in die gebieden kunnen verslechteren of een significant verstorend effect kunnen hebben op de soorten waarvoor die gebieden zijn aangewezen. Met artikel 71.1, aanhef en onder h, van de planregels is beoogd te voorkomen dat de stikstofdepositie toeneemt ten opzichte van de referentiesituatie, voor zover die kan leiden tot significante gevolgen voor de instandhoudingsdoelstellingen voor die Natura 2000-gebieden. Het gevolg van de door de raad gekozen regeling is dat de beantwoording van de vraag of een in het plan voorzien gebruik van gronden en bouwwerken tot een zodanige toename in stikstofdepositie op Natura 2000-

gebieden leidt dat daarmee, gelet op de voor die Natura 2000-gebieden geldende instandhoudingsdoelstellingen, de kwaliteit van de natuurlijke habitats of de habitats van soorten in die gebieden kunnen verslechteren of daardoor een significant verstorend effect kan optreden op de soorten waarvoor die gebieden zijn aangewezen, niet plaatsvindt voorafgaand aan de vaststelling van het plan, maar pas op het moment, waarop dat gebruik plaatsvindt, hetgeen zich niet verdraagt met de artikelen 2.7, eerste lid, en 2.8 van de Wnb. De beoordeling of hetgeen, waarin het plan voorziet, enig verslechterend of verstorend effect kan hebben, moet juist voorafgaand aan de vaststelling van het plan worden verricht en kan niet pas plaatsvinden bij de toepassing van het gebruiksverbod.

15.9. Voor zover Vereniging Milieudefensie en andere hebben aangevoerd dat het plan de mogelijkheid biedt om het aantal dieren bij veehouderijen uit te breiden en dat de met deze uitbreiding samenhangende toename van het weiden van vee leidt tot een toename van mest en daarmee een toename van stikstofdepositie op de Natura 2000-gebieden, heeft de Afdeling in haar uitspraak van 9 oktober 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3417 (Halderberge), overweging 17.2, overwogen dat het gegeven dat het weiden van vee onlosmakelijk samenhangt met de oprichting, exploitatie of uitbreiding van de stallen waarin het melkvee wordt gehouden, betekent dat de gevolgen van het weiden van vee bij de vaststelling van een bestemmingsplan moeten worden beoordeeld als een bestemmingsplan voorziet in de (nieuw)vestiging of uitbreiding van een melkveehouderij waarin het weiden van het melkvee onderdeel uitmaakt van de bedrijfsvoering.

Het plan verzet zich niet tegen een uitbreiding van veehouderijen of het houden van meer dieren in bestaande stallen. Op grond van de artikelen 3.5, aanhef en onder t, 4.5, aanhef en onder u, en 6.4, aanhef en onder j, van de planregels mag het gebruik van gebouwen en overkappingen ten behoeve van het houden van vee niet leiden tot een toename van de bestaande ammoniakemissie en/of de bestaande stikstofdepositie. Zoals hiervoor onder 15.8 is overwogen wordt in de artikelen 1.23 en 1.24 van de planregels, omtrent de begrippen bestaande ammoniakemissie en bestaande stikstofdepositie, niet aangesloten bij de juiste referentiesituatie, waardoor het plan kan leiden tot een toename van vee in stallen en overkappingen en daardoor in een toename van de stikstofdepositie vanwege het beweiden van vee ten opzichte van de referentiesituatie. Daarnaast voorzien de artikelen 3.6, aanhef en onder h, 4.6, aanhef en onder h en 6.5, aanhef en onder e, van de planregels in de mogelijkheid van intern salderen. Daarmee is het mogelijk dat ook ten aanzien van wat in het plan onder bestaande ammoniakemissie en bestaande stikstofdepositie wordt verstaan meer dieren in gebouwen en onder overkappingen kunnen worden gehouden, wat weliswaar binnen die gebouwen niet mag leiden tot een toename van de bestaande ammoniakemissie en de bestaande stikstofdepositie, maar wel kan leiden tot een toename van het aantal dieren in de wei. De gevolgen hiervan zijn niet onderzocht, hetgeen gelet op artikel 2.7, eerste lid, van de Wnb wel had moeten.

Ten tweede wordt in de artikelen 1.23 en 1.24 onder de bestaande ammoniakemissie onderscheidenlijk bestaande stikstofdepositie ook verstaan de ammoniakemissie onderscheidenlijk stikstofdepositie die het agrarische bedrijf op grond van een ten tijde van de vaststelling van het bestemmingsplan onherroepelijk verleende natuurvergunning mag voortbrengen, mits deze vergunning staat vermeld in bijlage 1 van de planregels. De raad heeft met de verwijzing naar deze bijlage beoogd om de bedrijfssituatie waarvoor een natuurvergunning is verleend, planologisch mogelijk te maken. Voor zover in bijlage 1 wordt verwezen naar natuurvergunningen voor melkveebedrijven, waarin vee wordt gehouden in een stalsysteem dat het weiden van vee impliceert, en die natuurvergunningen wat dieraantallen betreft nog niet volledig zijn benut, maakt het plan een uitbreiding van die veebedrijven mogelijk. Als gevolg daarvan zou het aantal dieren dat wordt beweid ten opzichte van het ten tijde van de vaststelling van het plan aanwezig planologisch legaal gebruik van de gronden kunnen toenemen. De gevolgen van een toename moeten in een passende beoordeling worden betrokken. De Afdeling stelt vast dat de raad niet heeft onderzocht of de in de bijlage 1 opgenomen natuurvergunningen in een dergelijke toename van het te beweiden vee voorzien, en, indien dat wel geval is, of een dergelijke toename in de aan die natuurvergunningen ten grondslag gelegde passende beoordelingen is betrokken. Daarmee heeft de raad niet aangetoond dat is voldaan aan de vereisten van artikel 2.8, tweede lid, van de Wnb.

15.10. Wat betreft het betoog van Vereniging Milieudefensie en andere dat de gevolgen van de stikstofdepositie vanwege het uitrijden van mest ten onrechte niet passend zijn beoordeeld, is de Afdeling in haar uitspraak van 22 januari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:212, ingegaan op de vraag onder welke omstandigheden de gevolgen van bemesting van agrarische gronden in het kader van de vaststelling van een bestemmingsplan onderzocht dienen te worden vanwege de eventuele gevolgen daarvan voor beschermde natuurgebieden. Overwogen is dat een

onderzoek in ieder geval nodig is wanneer het vorige plan voor onbebouwde gronden niet in een bestemming voor agrarisch grondgebruik voorziet en het nieuwe plan daar voor diezelfde onbebouwde gronden wel in voorziet. In een dergelijk geval is sprake van een ruimtelijke ontwikkeling die gepaard gaat met een bemesting van gronden en waarvan de gevolgen voor beschermde natuurgebieden in het kader van de vaststelling van het bestemmingsplan moeten worden onderzocht. Van een ruimtelijke ontwikkeling is ook sprake wanneer zowel het vorige als het nieuwe plan voor dezelfde onbebouwde gronden in een bestemming voor agrarisch grondgebruik voorzien, maar die bestemming onder het vorige plan niet is verwezenlijkt omdat die onbebouwde gronden onder het vorige plan niet voor agrarisch grondgebruik werden gebruikt. Wanneer de bestemming voor agrarisch grondgebruik van onbebouwde gronden in het vorige plan wel is verwezenlijkt in die zin dat de gronden agrarisch werden gebruikt, en het nieuwe plan voor diezelfde onbebouwde gronden ook voorziet in een bestemming voor agrarisch grondgebruik, is géén sprake van een ruimtelijke ontwikkeling. In dat geval bestaat er voor de raad dan ook geen aanleiding om de gevolgen van de bestemmingsregeling voor de onbebouwde agrarische gronden, inclusief het bemesten ervan, voor Natura 2000-gebieden te onderzoeken, aldus de uitspraak van de Afdeling van 22 januari 2020. Vereniging Milieudefensie en andere hebben geen concrete percelen genoemd die thans, anders dan voorheen, zijn bestemd voor agrarisch gebruik of die voorheen weliswaar daarvoor waren bestemd, maar niet als zodanig in gebruik waren. In zoverre hebben zij niet aannemelijk gemaakt dat sprake is van nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen, waarvan de gevolgen van het daarmee gepaard gaande bemesten voor Natura 2000-gebieden hadden moeten worden onderzocht.

15.11. Gelet op hetgeen hiervoor onder 15.8 en 15.9 is overwogen heeft de raad niet de zekerheid verkregen dat het plan de natuurlijke kenmerken van Natura 2000-gebieden niet zal aantasten. Nu artikel 71.1, onder h, van de planregels geldt als grenswaarde voor de gebruiksruijme van alle in het plan opgenomen bestemmingen, ziet de Afdeling aanleiding het gehele plan te vernietigen. Het plan is naar het oordeel van de Afdeling vastgesteld in strijd met artikel 2.7, eerste lid, gelezen in samenhang met artikel 2.8, eerste en derde lid, van de Wnb. Gelet hierop behoeft wat Vereniging Milieudefensie en andere voor het overige in dit verband hebben aangevoerd geen bespreking meer.

Het betoog slaagt.

Beroep [appellante sub 3]

Inleiding

16. [appellante sub 3] is eigenaar van de biologische [kwekerij] aan de [locatie] te Wapserveen. Stichting Grondbeheer Biologisch Dynamische Landbouw is eigenaar van het betreffende perceel. [appellante sub 3] heeft het perceel in erfpacht gekregen van deze stichting.

Bedrijfswoning uitgesloten

17. [appellante sub 3] betoogt dat het plan ten onrechte een bedrijfswoning uitsluit op zijn perceel. Hij stelt dat hij in december 2019 het bedrijf [kwekerij] heeft overgenomen en dat de vorige eigenaren hadden medegedeeld dat een bedrijfswoning onder voorwaarden mocht worden gebouwd. Ook stelt hij dat overleg met de gemeente heeft plaatsgevonden en dat wonen ten behoeve van de agrarische bedrijfsvoering in het plan zou worden toegestaan. Volgens [appellante sub 3] komen zijn beoogde bedrijfsplannen voor de kwekerij in het gedrang als geen bedrijfswoning mogelijk wordt gemaakt. In dit verband voert hij aan dat in het bestemmingsplan "Wapserveen - [locatie] (kwekerij)" uit 2010 een ontheffingsmogelijkheid was opgenomen om een bedrijfswoning toe te staan.

17.1. Blijkens de verbeelding is aan het perceel waarop de kwekerij is gevestigd de bestemming "Agrarisch 1" en de aanduidingen "vrijwaringszone -laagvlieggebied", "bedrijfswoning uitgesloten" en "specifieke vorm van agrarisch - kwekerijbedrijf" toegekend.

17.2. In het vorige bestemmingsplan "Wapserveen - [locatie] (kwekerij)" was aan het betreffende perceel de bestemming "Agrarisch-1" toegekend. In artikel 3.2.1, onder b, van de regels van dat plan was bepaald dat er geen bedrijfswoningen mogen worden gebouwd. Op grond van artikel 3.4, aanhef en onder a, van de regels van dat plan konden burgemeester en wethouders wel een ontheffing verlenen van het bepaalde in artikel 3.2.1, onder b, en toestaan dat een bedrijfswoning en aan- en uitbouwen, bijgebouwen en overkappingen bij een bedrijfswoning worden gebouwd mits voldaan werd aan de in dit artikel genoemde voorwaarden. Als voorwaarden waren onder meer opgenomen dat de bedrijfswoning noodzakelijk is en uit de bedrijfseconomische situatie blijkt dat het kwekerijbedrijf op lange termijn rendabel blijft.

De Afdeling stelt vast dat ter zitting gebleken is dat bij [appellante sub 3] behoefte bestaat aan een bedrijfswoning en dat daarover gesprekken gaande zijn tussen de gemeente en [appellante sub 3]. Ter zitting heeft de raad desgevraagd te kennen gegeven dat hij welwillend tegenover de bouw van een bedrijfswoning staat als blijkt dat de bedrijfswoning noodzakelijk is en het kwekerijbedrijf op lange termijn rendabel blijft. Onder deze omstandigheden en nu de raad stelt dat het plan een conserverend karakter heeft, is de Afdeling van oordeel dat de raad aanleiding had moeten zien voor het opnemen van een afwijkingsmogelijkheid in de planregels.

Het betoog slaagt.

#### Conclusie

18. Gelet op wat [appellante sub 1] heeft aangevoerd ziet de Afdeling aanleiding voor het oordeel dat het bestreden besluit voor zover dat ziet op het plandeel voor het perceel kadastraal bekend gemeente Havelte, sectie C, nr. [...], plaatselijk bekend hoek Leemkuilenpad, Holtinge, is genomen in strijd met artikel 3:2 van de Awb.

Gelet op wat [appellante sub 3] heeft aangevoerd ziet de Afdeling aanleiding voor het oordeel dat het bestreden besluit voor zover niet in de planregels is voorzien in een geclausuleerde afwijkingsbevoegdheid voor het bouwen van een bedrijfswoning op het perceel van [appellante sub 3] aan de [locatie] te Wapserveen, is genomen in strijd met 3:2 van de Awb.

Gelet op wat Vereniging Milieudefensie en andere hebben aangevoerd ziet de Afdeling aanleiding voor het oordeel dat het bestreden besluit is genomen in strijd met artikel 2.7, eerste lid, gelezen in samenhang met artikel 2.8, eerste en derde lid, van de Wnb.

De beroepen van [appellante sub 1], Vereniging Milieudefensie en andere en [appellante sub 3] zijn gegrond, zodat het bestreden besluit moet worden vernietigd.

19. 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 op de landelijke voorziening, [www.ruimtelijkeplannen.nl](http://www.ruimtelijkeplannen.nl).

#### Proceskosten

20. De raad dient ten aanzien van [appellante sub 1] en Vereniging Milieudefensie en andere de proceskosten te vergoeden. Waar het gaat om de verletkosten, gaat de Afdeling uit van het forfaitair vastgestelde aantal van zes uur. Wat betreft de door [appellante sub 1] gestelde verletkosten, overweegt de Afdeling dat [appellante sub 1] dus in aanmerking komt voor zes keer het door hem gestelde bruto uurtarief.

Voor [appellante sub 3] is niet gebleken van proceskosten die voor vergoeding in aanmerking komen.

#### Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

- I. verklaart de beroepen van [appellante sub 1], Vereniging Milieudefensie en andere en [appellante sub 3] gegrond;
- II. vernietigt het besluit van de raad van de gemeente Westerveld van 3 december 2019 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Buitengebied Westerveld 2018";
- III. draagt de raad van de gemeente Westerveld op om binnen vier weken na verzending van deze uitspraak ervoor zorg te dragen dat het hiervoor vermelde onderdeel II. wordt verwerkt op de landelijke voorziening, [www.ruimtelijkeplannen.nl](http://www.ruimtelijkeplannen.nl);
- IV. veroordeelt de raad van de gemeente Westerveld tot vergoeding van bij appellanten in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van:
  - a. € 306,65 (zegge: driehonderd en zes euro en vijfenzeventig cent) aan [appellante sub 1];
  - b. € 58,87 (zegge: achtenvijftig euro en zevenentachtig cent) aan Vereniging Milieudefensie en andere, met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan één van hen de raad aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan;
- V. gelast dat de raad van de gemeente Westerveld aan de hierna vermelde appellanten het door hen voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht vergoedt ten bedrage van:

- a. € 178,00 (zegge: honderdachtenzeventig euro) aan [appellante sub 1];
- b. € 532,00 (zegge: vijfhonderdtweeëndertig euro) aan Vereniging Milieudefensie en andere, met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan één van hen de raad aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan;
- c. € 178,00 (zegge: honderdachtenzeventig euro) aan [appellante sub 3].

Aldus vastgesteld door mr. J.A. Hagen, voorzitter, en mr. J. Hoekstra en mr. C.C.W. Lange, leden, in tegenwoordigheid van mr. L.C. Lodeweges, griffier.

De voorzitter is verhinderd de uitspraak te ondertekenen.

De griffier is verhinderd de uitspraak te ondertekenen.

Uitgesproken in het openbaar op 21 juli 2021

625