GEMEENTE BARNEVELD
F N 1184269
- 3 FEB 2022
S Z 555802
AFD. RO-PBB
taak: Gv Roekel

Raad van de gemeente Barneveld
Postbus 63
3770 AB BARNEVELD

Datum	Ons nummer	Uw kenmerk
2 februari 2022	201909389/1/R4	

Inlichtingen
J. Jhauw
070-4264845

Onderwerp
Barneveld
Bp. Asselseweg I

Procedure
Beroep

Geachte heer/mevrouw,

In bovengenoemde procedure heeft de Afdeling uitspraak gedaan. De procedure is daarmee beëindigd.
Een kopie van deze uitspraak treft u hierbij aan.

Aangezien dit bericht geautomatiseerd is aangemaakt, is dit niet ondertekend.

Hoogachtend,
de griffier

Postbus 20019 - 2500 EA Den Haag - T 070 426 44 26 - F 070 365 13 80 - www.raadvanstate.nl
Bij correspondentie de datum en het nummer van deze brief vermelden

Raad van State

201909389/1/R4.
Datum uitspraak: 2 februari 2022

AFDELING
BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

1. A.F. Bouw en anderen, allen wonend te Kootwijk, gemeente Barneveld,
2. Stichting Werkgroep Milieuzorg Apeldoorn (hierna: de stichting), gevestigd te Apeldoorn,

appellanten,

en

de raad van de gemeente Barneveld,
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 13 november 2019 heeft de raad het bestemmingsplan "Asselseweg I" (hierna: het bestemmingsplan) gewijzigd vastgesteld.

Tegen dit besluit hebben Bouw en anderen en de stichting beroep ingesteld.

Bouw en anderen en de stichting hebben ieder voor zich nadere stukken ingediend.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 5 juli 2021, waar Bouw en anderen, vertegenwoordigd door A.F. Bouw, bijgestaan door mr. E.M. Oskam, advocaat te Utrecht, de stichting, vertegenwoordigd door C. Kamermans, bestuurslid, bijgestaan door mr. A.M. van Eik, advocaat te Amsterdam, Gert van den Hoorn B.V. en v.o.f. (hierna in enkelvoud: Van den Hoorn), vertegenwoordigd door G.S. van den Hoorn, bijgestaan door mr. S. Oord, rechtsbijstandverlener bij DAS, vergezeld door S.J.A. Swenne, werkzaam als stikstofdeskundige bij Tauw B.V., en de raad, vertegenwoordigd door M.M. van 't Veld en N.J. Stam, zijn verschenen.

Overwegingen

1. De relevante bepalingen uit de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb), de Wet natuurbescherming, zoals die luidde ten tijde van het vaststellingsbesluit (hierna: de Wnb), de Wet milieubeheer (hierna: de Wm), het Besluit omgevingsrecht (hierna: het Bor), het Besluit ruimtelijke ordening (hierna: het Bro), de Omgevingsverordening Gelderland (hierna: de OvG) en de regels bij het bestemmingsplan (hierna: de planregels), zijn opgenomen in de bijlage bij deze uitspraak. Die bijlage maakt deel uit van deze uitspraak.

Inleiding

2. Het plangebied maakt deel uit van een perceel aan de Asselseweg 35 in Kootwijk. Op dat perceel exploiteert Van den Hoorn onder meer een paardensportcentrum en een terrein voor verblijfsrecreatie. Het plangebied grenst aan het Natura 2000-gebied de Veluwe. In het kader van het project "Groei en Krimp Verblijfsrecreatie op de Veluwe" (hierna: het groei- en krimpbeleid) heeft het college van gedeputeerde staten van de provincie Gelderland (hierna: GS) op 1 maart 2011 een groeitender uitgeschreven voor de beschikbare groeiruimte. Het groei- en krimpbeleid heeft tot doel ontwikkelingsmogelijkheden voor verblijfsrecreatie te bieden in minder kwetsbare gebieden, de zogenoemde groeiclusters, en de verblijfsrecreatie in meer kwetsbare gebieden van de Veluwe te laten krimpen. Van den Hoorn heeft voor dat project een plan ingediend om haar aanbod op het gebied van verblijfsrecreatie te kunnen vergroten. Dat plan ziet op twee deelgebieden van het perceel aan de Asselseweg 35. Het eerste deelgebied valt samen met het plangebied. Op 28 september 2011 heeft de Adviescommissie Ontwikkeling Verblijfsrecreatie Veluwe (hierna: de AOVV) een positief advies gegeven aan GS over dat plan, maar alleen voor zover dat

betrekking heeft op het plangebied en bij de uitvoering wordt voldaan aan door de AOVV omschreven voorwaarden. GS heeft dat advies overgenomen. Van den Hoorn heeft op 21 januari 2012 een verzoek tot bestemmingsplanwijziging ingediend om de groeiplannen waarover de AOVV positief heeft geadviseerd te kunnen realiseren. De raad heeft aansluiting gezocht bij het groei- en krimpbeleid en met het bestemmingsplan wordt aan 2 ha grond de enkelbestemming "Recreatie - Verblijfsrecreatie" toegekend. Onder het vorige bestemmingsplan gold die bestemming voor 1,3 ha grond. Van den Hoorn wil in het plangebied de al bestaande hoeveelheid recreatieverblijven, te weten vijf recreatiewoningen en 17 chalets, uitbreiden tot maximaal 50 stuks. De enkelbestemming "Recreatie - Verblijfsrecreatie" rust nu op alle gronden in het plangebied met uitzondering van een strook aan de zuid- en de zuidwestzijde van het plangebied waarop de enkelbestemming "Groen" rust. Naast deze enkelbestemmingen rusten op die gronden dubbelbestemmingen, functieaanduidingen en gebiedsaanduidingen. Op grond van de gebiedsaanduidingen gelden voorwaardelijke verplichtingen.

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.

De beroepen

Nut en noodzaak

4. Bouw en anderen en de stichting betogen dat de herontwikkeling van het plangebied, anders dan het groei- en krimpbeleid vereist, niet als vernieuwend kan worden aangemerkt en dat in de omgeving van het plangebied geen behoefte bestaat aan nog meer accommodatie voor verblijfsrecreatie. Bouw en anderen en de stichting wijzen erop dat in het AOVV-advies staat dat de herontwikkeling van het plangebied voor verblijfsrecreatie alleen als vernieuwend kan worden aangemerkt, indien in beschouwing wordt genomen dat een belangrijke relatie aanwezig is met de paardensport. Omdat die relatie niet in het bestemmingsplan is gewaarborgd, kan de geplande verblijfsrecreatie niet als vernieuwend worden aangemerkt, aldus Bouw en anderen en de stichting. Bouw en anderen en de stichting voegen daar nog aan toe dat het groei- en krimpbeleid en het AOVV-advies gedateerd zijn, omdat de opvattingen over de wenselijkheid van recreatie op de Veluwe inmiddels zijn gewijzigd. Omdat geen sprake is van vernieuwing van het toeristisch product als bedoeld in het groei- en krimpbeleid heeft de raad zich ook ondeugdelijk gemotiveerd op het standpunt gesteld dat de uitbreiding van het recreatieterrein door het vernieuwende karakter ervan past binnen de door de provincie in het kader van FoodValley gestelde

ambities voor bedrijven en bedrijvigheid, aldus de stichting. Dat geen behoefte bestaat aan meer aanbod van verblijfs- en paardensportrecreatie, blijkt volgens Bouw en anderen uit het op 9 oktober 2019 vastgestelde bestemmingsplan "Paalhoeveweg I, partiële herziening Buitengebied 2012". Daarbij is de bestaande bestemming, die een recreatieterrein met meer dan 150 recreatieverblijven en een manege toestaat, omgezet naar een woonbestemming. Volgens Bouw en anderen kan vooralsnog ook niet worden gesproken over een relatie tussen de verblijfsrecreatie in het plangebied en paardensportevenementen op het perceel van Van den Hoorn. Van den Hoorn beschikt immers niet over de benodigde vergunningen om paardensportevenementen op dat perceel te kunnen houden. Verder voeren Bouw en anderen aan dat in de directe omgeving van het plangebied al zodanig veel aanbod is van recreatieverblijven dat sprake is van leegstand en semipermanente bewoning door met name arbeidsmigranten. De stichting wijst op de nota 'zienswijzen bestemmingsplan Asselseweg I' (hierna: de zienswijzennota) waarin de raad de leegstand van recreatieverblijven in de omgeving heeft onderkend. Weliswaar heeft de raad zich in de zienswijzennota op het standpunt gesteld dat het initiatief van Van den Hoorn zich onderscheidt door de relatie met de paardensport enerzijds en de omstandigheid dat de thematische en eigentijdse architectuur van de recreatieverblijven op de behoefte van de recreanten zal worden afgestemd anderzijds, maar die onderscheidende kenmerken worden niet geborgd in het bestemmingsplan, aldus de stichting. Bouw en anderen voeren nog aan dat de raad zich in een zienswijzennota van juni 2001 bij het bestemmingsplan "Buitengebied 2000" op het standpunt heeft gesteld dat het onwenselijk is dat Van den Hoorn haar recreatieterrein en het aantal recreatieverblijven uitbreidt. Onduidelijk is waarom de raad nu op dat eerder ingenomen standpunt is teruggekomen, aldus Bouw en anderen.

4.1. De raad heeft zich op het standpunt gesteld dat de uitbreiding van het recreatieterrein van Van den Hoorn past binnen het groei- en krimpbeleid. In reactie op wat Bouw en anderen en de stichting over nut en noodzaak hebben aangevoerd heeft de raad zich in de zienswijzennota op het standpunt gesteld dat de leegstand van recreatieverblijven wordt veroorzaakt door slecht beheer van met name grote en sterk verouderde parken op slecht gelegen locaties. De raad heeft benadrukt dat het bestemmingsplan voorziet in een kleinschalig recreatieterrein op een aantrekkelijke locatie. In zijn verweerschrift en ter zitting heeft de raad te kennen gegeven dat aan bestemmingsplan "Paalhoeveweg I, partiële herziening Buitengebied 2012" een initiatief van de eigenaar van het voormalige recreatieterrein ten grondslag ligt. Volgens de raad kampte dat recreatieterrein met leegstand en werd het al gedeeltelijk op legale wijze permanent bewoond. Dat die initiatiefnemer, gelet op de omstandigheden van het geval, woningen op dat terrein wilde bouwen, maakt niet dat de uitbreiding van het recreatieterrein in het plangebied niet in een behoefte voorziet, aldus de raad. Ter zitting heeft de raad zich nog uitdrukkelijk op het standpunt gesteld dat niet is beoogd om planologische voorwaarden te stellen aan de architectuur van de recreatiewoningen.

4.2. Bij de vaststelling van het bestemmingsplan heeft de raad aansluiting gezocht bij het groei- en krimpbeleid waaraan een afweging ten grondslag ligt over nut en noodzaak van groei van verblijfsrecreatie in groeiclusters in samenhang met de krimp van verblijfsrecreatie in kwetsbare gebieden van de Veluwe. Het plangebied ligt in een groeicluster waar volgens dat beleid uitbreiding mogelijk is van verblijfsrecreatie die onder meer bijdraagt aan vernieuwing en kwaliteit van het toeristisch product. Het groei- en krimpbeleid is nog steeds staand provinciaal beleid waar ook in de OvG naar wordt verwezen. Al om die reden kunnen Bouw en anderen en de stichting niet worden gevolgd in hun standpunt dat dit beleid, gezien het tijdsverloop sinds de totstandkoming ervan, niet langer als actueel kan worden beschouwd. Met wat Bouw en anderen over het bestaande aanbod van verblijfsrecreatie in de omgeving van het plangebied hebben aangevoerd, hebben zij de aan het groei- en krimpbeleid ten grondslag liggende afweging over nut en noodzaak van groei in samenhang met krimp, niet weersproken. Wel hebben zij betoogd dat de in het AOVV-advies vermelde omstandigheid op grond waarvan de uitbreiding van het recreatieterrein als vernieuwend kan worden aangemerkt ten onrechte niet in het bestemmingsplan is gewaarborgd. De AOVV heeft GS positief geadviseerd over een door Van den Hoorn ingediend plan, voor zover dat plan ziet op het plangebied en dat plan op punten wordt aangepast om de kwaliteit van het toeristisch product te verbeteren. De AOVV heeft daarbij geen voorwaarden gesteld aan de architectuur van de geplande recreatiewoningen in het plangebied. Volgens AOVV is sprake van vernieuwing van het toeristisch product door de relatie tussen verblijfsrecreatie en paardensport. De AOVV acht die relatie aanwezig, indien bijvoorbeeld stallingsmogelijkheden voor meegebrachte paarden, paardenverhuur en instructies aan verblijfsrecreanten worden aangeboden. Tussen partijen is niet in geschil dat Van den Hoorn deze mogelijkheden als onderdeel van haar huidige bedrijfsvoering aanbiedt in haar naast het plangebied gelegen paardensportcentrum. Dit aanbod sluit ook nauw aan bij de enige bedrijfsmatige hoofdactiviteit die op grond van de specifieke regeling in het bestemmingsplan "Buitengebied 2012" is toegestaan op de gronden waarop het paardensportcentrum is gebouwd, te weten een gebruiksgerichte paardenhouderij. Onder deze omstandigheden ziet de Afdeling niet de toegevoegde waarde van een regeling in het bestemmingsplan met de strekking dat de voorziene verblijfsrecreatie alleen is toegestaan in samenhang met de paardensportactiviteiten. Overigens is de Afdeling van oordeel dat, gelet op wat de raad heeft aangevoerd, Bouw en anderen en de stichting niet aannemelijk hebben gemaakt dat in de omgeving van het plangebied, los van het groei- en krimpbeleid, geen behoefte aan de geplande ontwikkeling bestaat. Ten slotte is de verwijzing door Bouw en anderen naar een in 2001 door de raad ingenomen standpunt niet relevant, omdat het groei- en krimpbeleid dat standpunt heeft achterhaald.

Het betoog faalt.

Passende beoordeling

5. Bouw en anderen en de stichting betogen dat de raad ten onrechte niet heeft onderzocht of het bestemmingsplan ontwikkelingen mogelijk maakt die kunnen leiden tot een toename van stikstofdepositie in het

Natura 2000-gebied de Veluwe. Bouw en anderen en de stichting wijzen erop dat de raad in de zienswijzennota heeft onderkend dat de aan het bestemmingsplan ten grondslag liggende stikstofberekening uit 2016 niet langer actueel is. Dat gebrek wordt, anders dan de raad in de zienswijzennota heeft gesteld, niet hersteld door artikel 11.1.5 in de planregels op te nemen, omdat de in die planregel vervatte voorwaardelijke verplichting onverlet laat dat de raad aan artikel 2.7, eerste lid, van de Wnb moet voldoen, aldus Bouw en anderen en de stichting. Bouw en anderen voeren nog aan dat bij de in 2016 gemaakte stikstofberekening ten onrechte is uitgegaan van 46 in plaats van 78 extra verkeersbewegingen en dat het plangebied wordt ingesloten door een kwetsbaar Natura 2000-gebied, waarbij nabijgelegen gebieden als Kootwijkerzand en de Asselseheide een zeer gevoelig habitattype kennen. De stichting wijst erop dat uit de PAS gebiedsanalyse 057 Veluwe van 15 december 2017 volgt dat op vrijwel alle habitattypen overschrijding van de kritische depositiewaarde plaatsvindt. De stichting voert verder nog aan dat bij de in 2016 gemaakte stikstofberekening ten onrechte is uitgegaan van 44 verblijfseenheden, omdat het bestemmingsplan een groter aantal verblijfseenheden binnen het plangebied mogelijk maakt, en dat bij die berekeningen ook is uitgegaan van een te gering aantal verkeersbewegingen, omdat recreanten ook tijdens hun verblijf de auto zullen gebruiken. Ook is bij die stikstofberekening ten onrechte geen rekening gehouden met een toename van het wegverkeer over een grotere afstand dan vijf km van het plangebied, gezien de uitspraak van de Afdeling van 20 januari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:105, aldus de stichting. Omdat een passende beoordeling ontbreekt, staat ten onrechte niet vast dat het bestemmingsplan voldoet aan de gemeentelijke clustervisie verblijfsrecreatie voor cluster Kootwijk, waarin staat dat uitbreiding niet mag leiden tot significante negatieve effecten op aangewezen habitattypen van het Natura 2000-gebied de Veluwe. Omdat een passende beoordeling had moeten worden gemaakt, had de raad op grond van artikel 7.2a, eerste lid, van de Wm, ook een milieueffectrapport moeten maken, zo betoogt de stichting.

5.1. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (onder meer de uitspraak van 22 januari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:212), volgt uit artikel 2.8 van de Wnb, gelezen in samenhang met artikel 2.7 van de Wnb, 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 bestaande, planologisch legale situatie voorafgaand aan de vaststelling van het plan verstaan. Als een plan ten opzichte van de referentiesituatie leidt tot een toename van de stikstofdepositie op reeds overbelaste stikstofgevoelige natuurwaarden in een Natura 2000-gebied, dan dienen de gevolgen van die toename voor de vaststelling van het plan te worden onderzocht. Als uit deze zogenoemde voortoets volgt dat significante gevolgen niet op voorhand op grond van objectieve gegevens kunnen worden uitgesloten, dient 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, aldus de Afdeling in die uitspraak.

5.2. In artikel 11.1.5, tweede bolletje, van de planregels is de voorwaardelijke verplichting opgenomen dat, indien het gebruik leidt tot een stikstofdepositie die hoger is dan 0,00 mol/ha/jaar ten opzichte van de door de provincie gehanteerde referentiesituatie, toestemming voor dat gebruik dient te worden verkregen in de vorm van een Wnb-vergunning. Omdat een Wnb-vergunning als hier bedoeld is vereist in het geval zich significante gevolgen voor het Natura 2000-gebied de Veluwe kunnen voordoen, gaat het bestemmingsplan, gelet op artikel 11.1.5, uit van de veronderstelling dat ruimtelijke ontwikkelingen die mogelijk zijn volgens het bestemmingsplan significante gevolgen als hier bedoeld kunnen hebben. Gelet daarop en op artikel 2.8, derde lid, van de Wnb had de raad voorafgaand aan de vaststelling van het bestemmingsplan een passende beoordeling moeten maken met inachtneming van de hiervoor onder 5.1 bedoelde referentiesituatie. Nog los van de vraag of in artikel 11.1.5 van de planregels van de juiste referentiesituatie wordt uitgegaan, kan de onder het tweede bolletje van die bepaling opgenomen voorwaardelijke verplichting voor toekomstig gebruik niet afdoen aan deze verplichting van de raad tot het maken van een passende beoordeling.

Al hierom slagen de betogen.

5.3. Bij het verweerschrift heeft de raad het door Tauw opgestelde rapport 'Stikstofdepositie-onderzoek Paardensportcentrum Kootwijk in kader van bestemmingsplanwijziging' van 22 juni 2021 (hierna: het stikstofrapport) overgelegd. Tauw concludeert dat het bestemmingsplan met betrekking tot de stikstofdepositie uitvoerbaar is, indien ten minste 20 van de 22 bestaande recreatieverblijven al voor de aanlegfase van het gasnet worden afgehaald en duurzaam worden verwarmd en de nieuwe recreatieverblijven eveneens duurzaam worden verwarmd. Tauw heeft daarbij de feitelijke en planologisch toegestane situatie voorafgaand aan de vaststelling van het bestemmingsplan als referentiesituatie genomen en is uitgegaan van een maximale planologische invulling van 50 recreatieverblijven. Voor de verkeersgegevens is Tauw uitgegaan van de 78 extra verkeersbewegingen.

5.3.1. Onder verwijzing naar het stikstofrapport heeft de raad de Afdeling ter zitting verzocht om, indien het besluit van 13 november 2019 wegens het ontbreken van een actuele stikstofberekening moet worden vernietigd, de rechtsgevolgen van dat besluit in stand te laten. Zoals hiervoor onder 5.2 is overwogen is een passende beoordeling vereist. Daaruit volgt dat niet met een voortoets kan worden volstaan zolang artikel 11.1.5, tweede bolletje, in de planregels is opgenomen. Al om die reden kan het stikstofrapport niet worden aangemerkt als de voortoets op grond waarvan een passende beoordeling in dit geval achterwege zou kunnen worden gelaten. Gelet daarop kan in het stikstofrapport geen grond zijn gelegen tot instandlating van rechtsgevolgen. De Afdeling ziet evenwel aanleiding om het stikstofrapport te beoordelen met het oog op verdere besluitvorming.

5.3.2. Bouw en anderen en de stichting hebben zich op het standpunt gesteld dat het stikstofrapport niet als een deugdelijk uitgevoerde voortoets

kan worden aangemerkt. Bouw en anderen en de stichting hebben daartoe aangevoerd dat in het bestemmingsplan niet is gewaarborgd dat de bestaande recreatieverblijven van het gasnet worden afgehaald en dat deze verblijven en de nieuw te bouwen recreatieverblijven duurzaam zullen worden verwarmd. Verder hebben zij aangevoerd dat in het stikstofrapport ten onrechte niet is uitgegaan van een maximale planologische invulling en dat, gelet op voormelde uitspraak van de Afdeling van 20 januari 2021, de stikstofdepositie van het verkeer over een grotere afstand dan 5 km van het plangebied had moeten worden meegenomen. De stichting heeft nog aangevoerd dat in het stikstofrapport is uitgegaan van een te gering aantal verkeersbewegingen, omdat recreanten ook tijdens hun verblijf de auto zullen gebruiken. Bouw en anderen hebben nog gesteld dat in het stikstofrapport van een onjuiste referentiesituatie is uitgegaan en dat het stikstofrapport onvolledig is, omdat het geen betrekking heeft op de nieuwe situatie van alle bedrijfsactiviteiten van Van den Hoorn, dus ook het paardensportcentrum en de paardensportevenementen.

5.3.3. Ter zitting heeft S.J.A. Swenne, die bij het opstellen van het stikstofrapport betrokken is geweest, toegelicht dat het autogebruik van recreanten tijdens hun verblijf, bijvoorbeeld voor het doen van de dagelijkse boodschappen, is verdisconteerd in de 78 verkeersbewegingen waarmee rekening is gehouden bij het onderzoek. Verder heeft Swenne toegelicht dat het onderzoek mede is gebaseerd op de aanname dat op een afstand van meer dan vijf kilometer van het recreatieterrein het verkeer van en naar dat terrein geacht wordt opgenomen te zijn in het heersende verkeersbeeld en dat deze afstand ruim is, gelet op de geringe hoeveelheid verkeer die vanwege dat terrein zal worden gegenereerd. In wat Bouw en anderen en de stichting hebben aangevoerd, is geen grond gelegen om aan de juistheid van deze toelichting te twijfelen. Het beroep van Bouw en anderen en de stichting op de uitspraak van de Afdeling van 20 januari 2021 kan geen doel treffen, omdat uit die uitspraak niet kan worden afgeleid dat in situaties als hier aan de orde het verkeer over een grotere afstand dan vijf kilometer in de stikstofberekening moet worden meegenomen. Gelet op wat de Afdeling eerder in haar hiervoor onder 5.1 vermelde uitspraak van 22 januari 2020 heeft overwogen, wordt in het stikstofrapport bovendien van de juiste referentiesituatie uitgegaan. De bedrijfsactiviteiten van Van den Hoorn die buiten het plangebied plaatsvinden, zijn verder niet relevant voor de vraag of voor het plangebied een passende beoordeling moet worden gemaakt.

Wat hiervoor is overwogen laat echter onverlet dat het stikstofrapport niet als een deugdelijk uitgevoerde voortoets kan worden aangemerkt. De Afdeling overweegt daarbij ook dat de voorwaarden waaraan de uitvoering van het plan volgens het stikstofrapport moet voldoen niet in het bestemmingsplan zijn gewaarborgd en dat ook niet op andere gronden reëel en aannemelijk kan worden geacht dat aan deze voorwaarden zal worden voldaan. Het gaat daarbij om de voorwaarden dat de bestaande recreatieverblijven voorafgaand aan de aanlegfase van het gasnet moeten worden afgehaald en dat deze verblijven en de nieuw te bouwen recreatieverblijven duurzaam moeten worden verwarmd.
Ook is in het stikstofrapport niet uitgegaan van de maximale mogelijkheden die het bestemmingsplan biedt, gelet op daarin opgenomen

afwijkingsbevoegdheden. Vergelijk rechtsoverweging 41.4 van de uitspraak van de Afdeling van 15 april 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1261. Zo is in het stikstofrapport geen rekening gehouden met de in artikel 4.4, zesde, zevende en tiende lid, van de planregels aan het college van burgemeester en wethouders verleende bevoegdheid om in afwijking van de bouwregels omgevingsvergunningen te verlenen voor de bouw van extra recreatieverblijven in de vorm van boomhutten, trekkershutten en hotelkamers.

6. De stichting betoogt verder dat ten onrechte geen passende beoordeling heeft plaatsgevonden van de effecten van het bestemmingsplan op habitatrichtlijnsoorten en vogelrichtlijnsoorten. De stichting voert aan dat uit het rapport Natuuronderzoek Asselseweg 35, Kootwijk, van 12 juli 2017 (hierna: het natuurrapport) blijkt dat bij de beoordeling van de effecten op het vliegend hert ten onrechte is uitgegaan van de veronderstelling dat het grootste deel van de recreatie met het terrein is verbonden en dat de meeste recreanten voor de paardenrecreatie komen, waardoor de recreatieve toename naar de omgeving beperkt zal zijn. Een onderbouwing op dit punt ontbreekt volgens de stichting die hierbij wijst op de omstandigheid dat in het bestemmingsplan geen relatie wordt gelegd tussen verblijfsrecreatie en paardensport. Bovendien zal de recreatie te paard zich niet beperken tot het paardensportcentrum, maar zich ook uitstrekken tot het omringende Natura 2000-gebied, aldus de stichting. Ook over de effecten voor de vogelrichtlijnsoorten wordt in dat rapport ten onrechte verondersteld dat de recreatie naar de rest van de Veluwe minimaal is. In het rapport wordt verder ten onrechte zonder nadere onderbouwing gesteld dat de gronden binnen het plangebied die nog als paardenweide zijn ingericht niet of hooguit zeer marginaal dienen als foerageergebied voor de nachtzwaluw, wespendief, draaihals en zwarte specht. Daarnaast stelt de stichting dat voor de effecten op de ijsvogel, boomleeuwerik, duinpieper, roodborsttapuit, tapuit en grauwe klauwier ten onrechte alleen is gekeken naar het plangebied en de directe omgeving, omdat de recreatie in een ruimer gebied zal gaan plaatsvinden.

6.1. De vragen of voor de uitvoering van het bestemmingsplan een ontheffing op grond van het soortenbeschermingsregime in de Wnb nodig is en zo ja, of deze ontheffing kan worden verleend, komen in beginsel pas aan de orde in een procedure op grond van de Wnb. Dat doet er niet aan af dat de raad het plan niet heeft kunnen vaststellen, indien en voor zover hij op voorhand in redelijkheid heeft moeten inzien dat het soortenbeschermingsregime in de Wnb aan de uitvoerbaarheid van het plan in de weg staat.

6.2. In het natuurrapport staat dat de toename van het recreatief gebruik van de omgeving als gevolg van het bestemmingsplan beperkt wordt geacht, omdat het aantal recreatieverblijven beperkt is, waardoor de relatieve toename van het bestaande toerisme op de Veluwe ook beperkt zal zijn. In aanvulling daarop vermeldt het natuurrapport dat de recreatieve toename naar de omgeving ook al beperkt zal zijn, omdat de meeste verblijfsrecreanten komen voor de paardensport die op het perceel van Van den Hoorn plaatsvindt. Over het vliegend hert wordt in het natuurrapport geconcludeerd dat de uitbreiding van het recreatieterrein niets

verandert aan de habitat van deze keversoort en dat de uitbreiding van het recreatieterrein vergeleken met de omvang van het Natura 2000 gebied de Veluwe, zodanig klein is dat de uitbreiding van het terrein geen effect zal hebben op de populatie vliegende herten in de omgeving en de Veluwe als totaal. De conclusie in het natuurrapport dat de paardenweide door de nachtzwaluw, wespendief, draaihals en zwarte specht niet of hooguit zeer marginaal als foerageergebied wordt gebruikt, is gebaseerd op het huidige gebruik en de al bestaande verstoring door recreatief gebruik van het terrein. In het natuurrapport wordt verder een toename van de verstoring van beschermde broedvogelsoorten op de Veluwe als gevolg van het bestemmingsplan uitgesloten, omdat de recreatie naar de rest van de Veluwe minimaal is en het recreatief verkeer zich hoofdzakelijk via de bestaande paden beweegt. Binnen het plangebied en de directe omgeving is geen geschikte habitat aanwezig voor de soorten ijsvogel, boomleeuwerik, duinpieper, roodborsttapuit, tapuit en grauwe klauwier. Deze soorten zijn niet in het plangebied te verwachten en zijn ook niet van het plangebied afhankelijk. Effecten van het voornemen op instandhoudingsdoelstellingen voor deze soorten zijn daardoor bij voorbaat uitgesloten en dus neutraal, aldus het natuurrapport.

6.3. Naar het oordeel van de Afdeling is in wat de stichting heeft aangevoerd geen grond gelegen voor het oordeel dat de raad op grond van het natuurrapport in redelijkheid had moeten inzien dat het soortenbeschermingsregime in de Wnb aan de uitvoerbaarheid van het bestemmingsplan in de weg staat.

Het betoog faalt.

De OvG

7. Bouw en anderen betogen dat de raad ondeugdelijk heeft gemotiveerd of met het bestemmingsplan wordt voldaan aan artikel 2.33 van de OvG. Bouw en anderen voeren aan dat het bestemmingsplan ziet op een uitbreiding van op paardensport gerichte recreatie.

7.1. Het betoog faalt, al omdat het bestemmingsplan geen betrekking heeft op de nieuw- of hervestiging van een niet-grondgebonden veehouderijbedrijf of niet-grondgebonden veehouderijtak.

8. Bouw en anderen betogen dat het bestemmingsplan in strijd is met artikel 2.35 van de OvG, omdat de nevenactiviteiten die het bestemmingsplan mogelijk maakt niet voldoen aan de in die bepaling gestelde vereisten.

8.1. Het betoog faalt, al omdat de exploitatie van het recreatieterrein niet kan worden aangemerkt als een nevenactiviteit op gronden binnen het agrarisch gebied.

9. Bouw en anderen en de stichting betogen dat het bestemmingsplan in strijd is met artikel 2.39 van de OvG, omdat het plangebied binnen het Gelders natuurnetwerk ligt, maar niet is voldaan aan de in het eerste lid van die bepaling vermelde vereisten.

9.1. De raad heeft zich op het standpunt gesteld dat het bestemmingsplan niet moet worden getoetst aan artikel 2.39 van de OvG, maar aan artikel 2.40 van de OvG.

9.2. Voor zover het plangebied binnen het Gelders natuurnetwerk ligt, is niet artikel 2.40 van de OvG, maar artikel 2.39 van de OvG van toepassing. Niet in geschil is dat stroken grond aan de zuid- en zuidwestzijde van het plangebied deel uitmaken van het Gelders natuurnetwerk. Op die stroken is artikel 2.39 dus van toepassing. Omdat de raad aan die stroken de bestemming "Groen" heeft toegekend, maar niet heeft beoordeeld of aan de in artikel 2.39 vermelde vereisten is voldaan voor het aan die gronden toekennen van een andere bestemming dan "Natuur", is het vaststellingsbesluit in zoverre onzorgvuldig voorbereid en ondeugdelijk gemotiveerd.

Het betoog slaagt.

10. De stichting betoogt dat niet is gebleken dat is voldaan aan artikel 2.40, derde lid, van de OvG, omdat een overeenkomst als genoemd in die bepaling ontbreekt. Uit de toelichting bij het bestemmingsplan blijkt bovendien niet dat aan deze bepaling is getoetst, aldus de stichting.

10.1. Het betoog faalt, al omdat uit artikel 2.40, derde lid, van de OvG noch uit een andere rechtsregel volgt dat de betreffende overeenkomst voorafgaand aan de vaststelling van het bestemmingsplan moet zijn gesloten.

11. De stichting betoogt dat de raad ten onrechte niet heeft voldaan aan de in artikel 2.53, eerste lid, van de OvG gestelde vereisten voor de uitbreiding van bestaande functies met meer dan 30 procent op gronden binnen de groene ontwikkelingszone. Volgens de stichting heeft de raad zich ten onrechte op het standpunt gesteld dat de uitbreiding van bestaande functies in dit geval kleiner is dan 30 procent en dat om die reden artikel 2.53, vierde lid, van de OvG van toepassing is. Overigens heeft de raad, indien het vierde lid wel van toepassing is, ook niet aan de in dat vierde lid vermelde vereisten voldaan, zo betoogt de stichting.

11.1. Uit de toelichting bij de OvG blijkt dat het begrip uitbreiding in artikel 2.53 zowel ziet op de uitbreiding van de bebouwing als op de uitbreiding van de bestemming. Het bestemmingsplan maakt mogelijk dat de bestemming "Recreatie – Verblijfsrecreatie" met meer dan 50 procent wordt uitgebreid van 1,3 ha naar 2 ha. Gelet daarop en op de omstandigheid dat de gronden in het plangebied met die bestemming binnen de groene ontwikkelingszone vallen, is op die gronden niet het vierde lid, maar het eerste lid van artikel 2.53 van de OvG van toepassing. Omdat uit de toelichting bij het bestemmingsplan en de planregels niet blijkt dat is voldaan aan de op grond van artikel 2.53, eerste lid, geldende vereisten, is het vaststellingsbesluit met die bepaling in strijd, op onzorgvuldige wijze tot stand gekomen en ondeugdelijk gemotiveerd. Wat de stichting over artikel 2.53, vierde lid, heeft aangevoerd, behoeft geen bespreking.

Het betoog slaagt.

Landschappelijke inpassing

12. De stichting betoogt dat wat in het bestemmingsplan is opgenomen over de wijze waarop de landschappelijke inpassing inhoudelijk vorm moet krijgen onvoldoende is om de ruimtelijke kwaliteit en de waarde van het landschap te garanderen en dus een nadere onderbouwing behoeft. De stichting wijst hierbij naar de kwaliteiten van het open weidelandschap waarin het paardensportcentrum volgens het AOVV-advies is gelegen, alsmede naar wat in dat advies is vermeld over de landschappelijke inrichting van het eerste deelgebied. De stichting wijst erop dat de landschappelijke inpassing als opgenomen in het bestemmingsplan niet opnieuw aan de AOVV is voorgelegd, maar alleen aan een gemeentelijke landschapsadviseur en dat een onderbouwing van de door die adviseur gegeven goedkeuring ontbreekt. Omdat de landschappelijke inpassing aldus onvoldoende is, heeft de raad zich bovendien ondeugdelijk gemotiveerd op het standpunt gesteld dat uitbreiding van het recreatieterrein past binnen de door de provincie in het kader van FoodValley gestelde ambities op het terrein van kwaliteit van leefomgeving en duurzaamheid, zo betoogt de stichting.

12.1. In het AOVV-advies wordt een algemene omschrijving gegeven van het landschap waarin het paardensportcentrum is gelegen. Volgens die omschrijving ligt het paardensportcentrum aan de noordrand van een open weilandenenclave die geheel wordt omsloten door bos. Door deze openheid en het nagenoeg ontbreken van bebouwing heeft het geheel een zeer hoge belevings- en landschappelijke waarde, aldus het AOVV-advies.

Over de landschappelijke inrichting van het eerste deelgebied, dat samenvalt met het plangebied, staat in het AOVV-advies dat het (her)inrichtingsplan van Van den Hoorn geen bijdrage levert aan de versterking van de ruimtelijke kwaliteit en dat meer aandacht dient te worden besteed aan de relaties belevingswaarde, gebruikswaarde en de toekomstwaarde van het landschap. Door de gekozen hoge dichtheid aan recreatieverblijven en de relatief hoge dichtheid van de ontsluitingsopzet is weinig ruimte over voor een goede landschappelijke inrichting. Om die reden is het landschapsplan voor de AOVV van onvoldoende kwaliteit en wordt geadviseerd voor een aanmerkelijk extensievere inrichting te kiezen en de nieuwe recreatieverblijven meer van de natuur af te richten. In plaats van de gewenste 30 chalets per ha, mag sprake zijn van maximaal 25 chalets of 15 recreatiewoningen per ha, aldus de AOVV. De vrijgekomen ruimte kan dan beschikbaar komen voor meer groenvoorzieningen. Indien deze groenvoorzieningen worden uitgevoerd met inlandse en voor een deel ook bloeiende loofhoutsoorten kan een duidelijke kwaliteitsslag worden gemaakt, aldus het AOVV-advies over het eerste deelplan.

Over het tweede deelgebied vermeldt het AOVV-advies dat dit aan de zuidzijde van de Asselseweg ligt in een open weilandenenclave die geheel wordt omsloten door bos, dat het geheel door zijn openheid en ongeschondenheid ruimtelijk bijzonder gaaf is en een zeer grote landschappelijke en archeologische waarde heeft. Het realiseren van een recreatiecomplex in het tweede deelgebied is een ingreep die de specifieke herkenbaarheid van dit open gebied en de bijzondere en hogere

landschappelijke waarde ernstig aantasten. Om die reden heeft de AOVV negatief geadviseerd over de uitbreidingsplannen in het tweede deelgebied.

12.2. Het door de AOVV omschreven open weidelandschap is, gelet op het AOVV-advies, niet kenmerkend voor het plangebied. Voor zover in het AOVV-advies voorwaarden worden gesteld aan, dan wel adviezen worden gegeven over, de inrichting van het plangebied, heeft de stichting zich niet op het standpunt gesteld, en evenmin toegelicht, dat het bestemmingsplan niet met het AOVV-advies strookt. Zo heeft de stichting geen inhoudelijke gronden aangevoerd tegen de bijlagen 2 en 3 bij de planregels waarin is verbeeld waar in het plangebied de in die bijlagen omschreven beplanting moet komen. Gelet daarop is in wat de stichting heeft aangevoerd geen grond gelegen voor het oordeel dat de wijze waarop de landschappelijke inpassing inhoudelijk in het bestemmingsplan is vormgegeven, gebrekkig is.

De betogen falen.

Voorwaardelijke verplichtingen

13. De stichting betoogt dat artikel 11.1.1 van de planregels onvoldoende zekerheid biedt dat uitvoering wordt gegeven aan de landschappelijke inpassing, omdat, ingeval niet meer dan 59% van het aantal te realiseren gebouwen wordt vergund, een landschappelijke inpassing van het recreatieterrein achterwege kan blijven en dat verder niet valt in te zien waarom in artikel 11.1.2 van de planregels een termijn van twee jaar is opgenomen. De stichting voert hierbij nog aan dat de AOVV in haar advies de landelijke inpassing uitdrukkelijk als voorwaarde voor de uitbreiding van het recreatieterrein in het plangebied heeft gesteld. Zodra uitvoering aan de verleende omgevingsvergunning wordt gegeven, zou de landschappelijke inpassing moeten plaatsvinden, aldus de stichting.

13.1. Om te verzekeren dat uitvoering wordt gegeven aan de bijlagen 2 en 3 bij de planregels heeft de raad in de artikelen 11.1.1 en 11.1.2 voorwaardelijke verplichtingen opgenomen. In bijlage 2 is de landschappelijke inpassing verbeeld voor het hele plangebied. In aanvulling daarop staan in bijlage 3 de voorwaarden waaraan het nog aan te planten struweel op de gronden met de bestemming "Groen" moet voldoen. Artikel 11.1.1 brengt met zich dat de landschappelijke inpassing, als verbeeld in bijlage 2, op gronden met de bestemming "Recreatie – Verblijfsrecreatie" niet hoeft te zijn uitgevoerd zolang minder dan 60 procent van het aantal te realiseren gebouwen voor recreatief gebruik als bedoeld in artikel 4.2 van de planregels is vergund. Artikel 11.1.2 brengt met zich dat de landschappelijke inpassing, als verbeeld in bijlage 2 en omschreven in bijlage 3, op gronden met de bestemming "Groen" niet hoeft te zijn uitgevoerd zolang een periode van twee jaren sinds de inwerkingtreding van de omgevingsvergunning voor het bouwen van een gebouw voor recreatief gebruik, als bedoeld in artikel 4.2 van de planregels, nog niet is verstreken. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de raad niet inzichtelijk gemaakt waarom het, gelet op het belang van een goede ruimtelijke ordening, gerechtvaardigd is om de vereiste landschappelijke inpassingen afhankelijk te maken van voormeld percentage, dan wel uit te stellen met voormelde periode van twee jaren. Gelet daarop is het vaststellingsbesluit ondeugdelijk gemotiveerd, omdat een ruimtelijk

relevante rechtvaardiging voor de keuze van de momenten waarop de landschappelijke inpassing moet zijn uitgevoerd, ontbreekt.

Het betoog slaagt.

14. Bouw en anderen betogen dat de motivering van de raad om artikel 11.1.4 in de planregels op te nemen ondeugdelijk is. Bouw en anderen voeren aan dat die bepaling ertoe kan leiden dat de recreatieverblijven mogen worden gebruikt om arbeidsmigranten te huisvesten, omdat de recreatieverblijven met toepassing van artikel 3, tweede lid, van bijlage II van het Bor vergunningvrij kunnen worden gebouwd, indien de hoogte en de oppervlakte van die verblijven de in die bepaling van het Bor vermelde afmetingen niet overschrijden.

14.1. Anders dan Bouw en anderen stellen, kan artikel 11.1.4 van de planregels niet ertoe leiden dat niet-recreatief verblijf in de recreatieverblijven moet worden toegestaan, omdat dergelijk verblijf niet is toegestaan op grond van artikel 4 van de planregels. Onduidelijk is echter in welk opzicht artikel 11.1.4 ruimtelijk relevant is. Omdat een motivering op dit punt ontbreekt, is sprake van een ondeugdelijke motivering.

Het betoog slaagt.

Parkeren en verkeer

15. Bouw en anderen betogen dat de raad de met het bestemmingsplan samenhangende parkeerbehoefte onvoldoende heeft onderzocht. In het plan is alleen rekening gehouden met het parkeren van auto's bij de recreatieverblijven, maar daarbij is geen rekening gehouden met parkeerruimte voor de paardentrailers en de vrachtwagens die de beoogde doelgroep voor het vervoer van hun eigen paarden zal gebruiken. Daarnaast heeft de raad het terrein dat werd gebruikt als parkeerterrein voor het paardensportcentrum nu bestemd voor recreatieverblijven, waardoor bezoekers van het paardensportcentrum dat terrein niet langer als parkeerterrein kunnen gebruiken, aldus Bouw en anderen.

15.1. De Nota parkeernormen is van toepassing op grond van artikel 10.3, eerste lid, van de planregels. Volgens die nota geldt een parkeernorm van 2,1 per recreatieverblijf. Daarnaast geldt op grond van artikel 4.1, aanhef en onder n, van de planregels dat per recreatieverblijf minimaal 2 parkeerplaatsen moeten worden gerealiseerd. De toelichting bij het bestemmingsplan vermeldt dat het recreatieterrein groot genoeg is om de benodigde parkeerplaatsen aan te leggen en dat paardentrailers uit het oogpunt van veiligheid bij het paardensportcentrum moeten worden geparkeerd. Ter zitting hebben de raad en Van den Hoorn toegelicht dat bij het paardensportcentrum paardentrailers mogen worden geparkeerd en dat daar voldoende parkeergelegenheid is voor paardentrailers van verblijfsrecreanten.

15.2. Naar het oordeel van de Afdeling is in wat Bouw en anderen hebben aangevoerd geen grond gelegen voor het oordeel dat de geldende parkeernorm niet uitvoerbaar is, dan wel dat die norm in dit geval ontoereikend is. Gelet daarop bestaat evenmin grond voor het oordeel dat de

parkeerbehoefte in dit geval onvoldoende is onderzocht.

Het betoog faalt.

16. Bouw en anderen betogen verder dat bij de beoordeling van de verkeerstoename ten onrechte geen rekening is gehouden met de omstandigheid dat nabijgelegen voorzieningen als winkels ontbreken. Omdat de dichtstbijzijnde winkelvoorzieningen op ongeveer 11 km rijden van het plangebied zijn gelegen, zal het aantal verkeersbewegingen als gevolg van het plan sterk toenemen, aldus Bouw en anderen.

16.1. In de toelichting bij het bestemmingsplan is bij een maximale invulling van 50 recreatieverblijven uitgegaan van maximaal 78 extra verkeersbewegingen per etmaal ten opzichte van de al bestaande situatie met 22 recreatieverblijven. Gelet op wat hiervoor onder 5.3.3 over verkeersbewegingen is overwogen, is in wat Bouw en anderen hebben aangevoerd geen grond gelegen voor het oordeel dat in de toelichting bij het bestemmingsplan van een onjuiste verkeerstoename is uitgegaan.

Het betoog faalt.

Overige gronden

17. Bouw en anderen betogen dat de raad ten onrechte is voorbijgegaan aan een additionele zienswijze die zij op 13 november 2018 naar het college van burgemeester en wethouders hebben verstuurd over diverse overtredingen die in het verleden op het perceel hebben plaatsgevonden. Onduidelijk is waarom op grond van het bestemmingsplan wel handhavend tegen overtredingen zal worden opgetreden. Gelet daarop is sprake van strijdigheid met het gemeentelijk VTH-beleid voor vergunningverlening, toezicht en handhaving.

17.1. Het betoog faalt, al omdat de vraag in hoeverre in de toekomst handhavend opgetreden zal worden tegen eventuele overtredingen van het bestemmingsplan niet al bij de vaststelling van het bestemmingsplan aan de orde kan komen.

18. De stichting betoogt verder dat met de ontwikkeling geen recht wordt gedaan aan het in de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte geformuleerde belang van ruimte voor een nationaal netwerk van natuur voor het overleven en ontwikkelen van flora- en faunasoorten. In dat kader wijst de stichting erop dat de mogelijkheid voor soorten om zich te verplaatsen volgens die Structuurvisie vooral wordt gerealiseerd via landbouwgebied en ander particulier beheerd groengebied en dat de AOVV het plangebied heeft bestempeld als een waardevolle open weilandenenclave.

18.1. Gelet op wat hiervoor onder 12.2 is overwogen, heeft de AOVV het plangebied niet bestempeld als een waardevolle open weilandenenclave. Al omdat de stichting het door haar aangevoerde niet op het plangebied heeft toegespitst, faalt het betoog.

Slotsom

19. Gelet op wat is overwogen onder 5.2, 9.2, 11.1, 13.1 en 14.1 ziet de Afdeling aanleiding voor het oordeel dat het bestemmingsplan bij besluit van 13 november 2019 is vastgesteld in strijd met de artikelen 3:2 en 3:46 van de Awb, artikel 2.7, eerste lid, van de Wnb en artikel 2.53, eerste lid, van de OvG. De beroepen van Bouw en anderen en de stichting zijn gegrond. Het besluit van 13 november 2019 dient te worden vernietigd. Gelet op de aard en de hoeveelheid van de geconstateerde gebreken ziet de Afdeling geen aanleiding om de raad met toepassing van afdeling 8.2.2a van de Awb de gelegenheid te bieden die gebreken in beroep te herstellen.

20. Uit oogpunt van rechtszekerheid en gelet op artikel 1.2.3 van het Bro, 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.

21. De raad moet de proceskosten van Bouw en anderen en van de stichting vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart de beroepen van A.F. Bouw en anderen en Stichting Werkgroep Milieuzorg Apeldoorn gegrond;

II. vernietigt het besluit van de raad van de gemeente Barneveld van 13 november 2019 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Asselseweg I";

III. draagt de raad van de gemeente Barneveld 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;

IV. veroordeelt de raad van de gemeente Barneveld tot vergoeding van:
- bij A.F. Bouw en anderen in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1.544,67, waarvan € 1.496,00 is toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan een van hen de raad van de gemeente Barneveld aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan;
- bij Stichting Werkgroep Milieuzorg Apeldoorn in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1.544,67, waarvan € 1.496,00 is toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

V. gelast dat de raad van de gemeente Barneveld:
- aan A.F. Bouw en anderen het door hen voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 174,00 vergoedt, met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan een van hen de raad van de gemeente Barneveld aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan;
- aan Stichting Werkgroep Milieuzorg Apeldoorn het door haar voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 345,00 vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. A. ten Veen, voorzitter, en mr. S.F.M. Wortmann en mr. B. Meijer, leden, in tegenwoordigheid van mr. W.J.C. Robben, 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

610.
Verzonden: 2 februari 2022

BIJLAGE

De Awb

Artikel 3:2
Bij de voorbereiding van een besluit vergaart het bestuursorgaan de nodige kennis omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen.

Artikel 3:46
Een besluit dient te berusten op een deugdelijke motivering.

De Wnb

Artikel 2.7
1. 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
1. 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.
[...]
3. 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.
4. In afwijking van het derde lid kan, ondanks het feit dat uit de passende beoordeling de vereiste zekerheid niet is verkregen, het plan worden vastgesteld, onderscheidenlijk de vergunning worden verleend, indien is voldaan aan elk van de volgende voorwaarden:
a. er zijn geen alternatieve oplossingen;
b. het plan, onderscheidenlijk het project, bedoeld in het eerste lid, is nodig om dwingende redenen van groot openbaar belang, met inbegrip van redenen van sociale of economische aard, en
c. de nodige compenserende maatregelen worden getroffen om te waarborgen dat de algehele samenhang van Natura 2000 bewaard blijft.
[...]

De Wm

Artikel 7.2a
1. Een milieueffectrapport wordt gemaakt bij de voorbereiding van een op grond van een wettelijke of bestuursrechtelijke bepaling verplicht vast te stellen plan waarvoor, in verband met een daarin opgenomen activiteit, een passende beoordeling moet worden gemaakt op grond van artikel 2.8, eerste lid, van de [Wnb].
[...]

Het Bor

Artikel 2.3.
1. In afwijking van artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder a, van de wet is geen omgevingsvergunning vereist voor de categorieën gevallen in artikel 3 in samenhang met artikel 5 van bijlage II.
[...]

Artikel 3 van bijlage II
Een omgevingsvergunning voor een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder a, van de wet is niet vereist, indien deze activiteit betrekking heeft op:
[...]
2. een op de grond staand bouwwerk ten behoeve van recreatief nachtverblijf, mits wordt voldaan aan de volgende eisen:
a. niet hoger dan 5 m, en
b. de oppervlakte niet meer dan 70 m2;
[...]

Het Bro

Artikel 1.2.3
1. Een visie, plan, besluit en verordening als bedoeld in artikel 1.2.1, eerste lid, in voorkomend geval met de daarbij behorende toelichting of onderbouwing, worden elektronisch vastgesteld. Van een zodanig elektronisch document wordt tevens een papieren versie gemaakt.
2. Indien de inhoud van een elektronisch document als bedoeld in het eerste lid tot een andere uitleg aanleiding geeft dan de papieren versie, is het eerstgenoemde document beslissend.

De OvG

Artikel 1.1 (aanwijzing gebieden)
In deze verordening worden de volgende gebieden aangewezen, waarvan de geometrische plaatsbepaling en de begrenzing zijn vastgelegd in een GML-bestand en verbeeld op de bij deze verordening behorende themakaarten:
Ammoniakbuffergebied: gebied in een zone van 250 meter rondom zeer gevoelige natuur in het Gelders natuurnetwerk waar de emissie van ammoniak niet mag toenemen bij uitbreiding van niet-grondgebonden

veehouderij;
[...]
Gelders natuurnetwerk: gebied met een samenhangend netwerk van binnen de provincie Gelderland bestaande en te ontwikkelen natuur van internationaal, nationaal en provinciaal belang dat strekt tot de veiligstelling van ecosystemen met de daarbij behorende soorten;
[...]
Groene ontwikkelingszone: gebied met een andere bestemming dan natuur dat ruimtelijk is vervlochten met het Gelders natuurnetwerk, waaronder weidevogelgebieden en rustgebieden voor winterganzen;
[...]

Artikel 1.2 (begripsbepalingen)
In deze verordening en de daarop rustende bepalingen wordt verstaan onder:
[...]
agrarisch gebied: totale oppervlakte agrarische cultuurgrond in Gelderland, met inbegrip van de agrarische bouwpercelen;
[...]
grondgebonden veehouderijbedrijf: agrarisch bedrijf dat gericht is op het ontwikkelen van activiteiten waarbij de productie voor meer dan 50 procent afhankelijk is van het producerend vermogen van de grond waarover het bedrijf in de omgeving van de bedrijfsgebouwen kan beschikken;
grondgebonden veehouderijtak: onderdeel van een agrarisch bedrijf waarvoor het bedrijf beschikt over voldoende agrarische cultuurgrond in de omgeving van de bedrijfsgebouwen om de dieren binnen de veehouderijtak voor meer dan 50 procent zelf te kunnen voeren;
[...]

Artikel 2.33 (instructieregel bestemmingsplan niet-grondgebonden veehouderijtak in Ammoniakbuffergebied)
In aanvulling op de artikelen 2.29 en 2.31, eerste lid, maakt een bestemmingsplan voor gronden binnen het Ammoniakbuffergebied:
a. nieuw- en hervestiging van een niet-grondgebonden veehouderijbedrijf of niet-grondgebonden veehouderijtak niet mogelijk;
b. uitbreiding van een niet-grondgebonden veehouderijtak alleen mogelijk als de emissie van ammoniak niet toeneemt.

Artikel 2.35 (nevenactiviteiten agrarische bedrijven in agrarisch gebied)
1. Een bestemmingsplan voor gronden binnen het agrarisch gebied maakt een nevenactiviteit mogelijk onder de volgende voorwaarden:
a. er is sprake van verkoop van zelfgeteelde of -geproduceerde agrarische producten en op beperkte schaal aanverwante artikelen, eventueel aangevuld met agrarische producten afkomstig van bedrijven uit de omgeving;
b. de nevenactiviteiten vormen geen belemmering voor de bedrijfsvoering van omliggende bedrijven.
2. Het bestemmingsplan voorziet in een goede landschappelijke inpassing.

Artikel 2.39 (andere bestemming dan natuur)
1. Een bestemmingsplan maakt voor gronden binnen het Gelders natuurnetwerk een andere bestemming dan natuur alleen mogelijk als er

sprake is van een groot openbaar belang en
a. er voor de realisering daarvan geen reële alternatieven zijn;
b. de negatieve effecten op de kernkwaliteiten en oppervlakte van het gebied en de ecologische samenhang binnen het gebied zoveel mogelijk worden beperkt en de overblijvende effecten gelijkwaardig worden gecompenseerd in overeenstemming met bijlage 8 Gelijkwaardige natuurbeheertypen.
[...]

Artikel 2.40 (uitbreiding van bestaande bestemming)
1. Een bestemmingsplan voor gronden die geheel omsloten worden door het Gelders natuurnetwerk kan uitbreiding van bestaande functies mogelijk maken als in de toelichting bij het bestemmingsplan wordt aangetoond dat:
a. verplaatsing naar een locatie buiten het Gelders natuurnetwerk bedrijfseconomisch niet mogelijk is;
b. de kernkwaliteiten van het gebied, in hun onderlinge samenhang bezien, per saldo worden versterkt, en
c. deze versterking planologisch is verankerd in hetzelfde of een gelijktijdig vast te stellen bestemmingsplan.
2. Het eerste lid is niet van toepassing op de uitbreiding van de recreatiebedrijven in bijlage 11 Groeilocaties groei-krimpbeleid Veluwe, onder de voorwaarden dat de uitbreiding:
a. plaatsvindt op de in deze bijlage aangegeven uitbreidingslocaties;
b. de gereserveerde oppervlakte uit de tabel Groeilocaties niet overschrijdt;
c. uiterlijk 1 januari 2027 is opgenomen in een onherroepelijk bestemmingsplan.
3. Gedeputeerde Staten sluiten ter uitvoering van een uitbreiding als bedoeld in het tweede lid een overeenkomst met het recreatiebedrijf waarin in ieder geval de hoogte van het door het recreatiebedrijf te betalen compensatiebedrag wordt vastgelegd.

Artikel 2.53 (uitbreiding bestaande bedrijven of functies in Groene ontwikkelingszone)
1. Een bestemmingsplan voor gronden gelegen binnen de Groene ontwikkelingszone kan uitbreiding van bestaande functies met meer dan 30 procent mogelijk maken, als:
a. in de toelichting bij het bestemmingsplan wordt aangetoond dat de kernkwaliteiten Groene ontwikkelingszone van het betreffende gebied, in hun onderlinge samenhang bezien, per saldo substantieel worden versterkt;
b. deze versterking is verankerd in hetzelfde of een gelijktijdig vast te stellen bestemmingsplan.
[...]
4. Een bestemmingsplan voor gronden gelegen binnen de Groene ontwikkelingszone kan uitbreiding van bestaande functies met ten hoogste 30 procent mogelijk maken, als:
a. in de toelichting bij het bestemmingsplan wordt aangetoond dat de uitbreiding zodanig wordt ingepast in het betreffende landschapstype dat de kernkwaliteiten, in hun onderlinge samenhang bezien, per saldo niet significant worden aangetast;

b. deze inpassing planologisch is verankerd in hetzelfde of een gelijktijdig vast te stellen bestemmingsplan.

De planregels

Artikel 3 Groen

3.1 Bestemmingsomschrijving
De voor 'Groen' aangewezen gronden zijn bestemd voor:
a. opgaande beplanting;
met daaraan ondergeschikt:
b. waterhuishoudkundige voorzieningen;
c. parkeervoorzieningen;
d. ter plaatse van de aanduiding 'geluidsscherm' ook voor geluidsscherm;
met de daarbij behorende:
e. andere groenvoorzieningen;
f. bouwwerken, geen gebouwen en overkappingen zijnde;
g. werken, geen bouwwerken zijnde;
h. paden.

[...]

Artikel 4 Recreatie – Verblijfsrecreatie

4.1 Bestemmingsomschrijving
De voor 'Recreatie - Verblijfsrecreatie' aangewezen gronden zijn bestemd voor:
a. ter plaatse van de aanduiding 'specifieke vorm van recreatie - recreatiebedrijf 4' uitsluitend één recreatiebedrijf per verblijfsrecreatieterrein, dat gelegenheid biedt tot recreatief verblijf in kampeermiddelen, stacaravans, boomhutten en recreatiewoningen;
b. per recreatiebedrijf één groepsaccommodatie;
c. per recreatiebedrijf maximaal 5 trekkershutten;
d. centrale voorzieningen en sanitaire voorzieningen op recreatiebedrijven;
e. het gebruik als omschreven in 4.5.1;
[...]
Met daarbij behorende:
[...]
n. parkeervoorzieningen waarbij geldt dat als parkeernorm minimaal 2 parkeerplaatsen per toeristische standplaats, stacaravan en/of recreatiewoning aanwezig dient te zijn binnen het recreatieterrein;
o. groenvoorzieningen en landschapselementen;
[...]

4.2 Bouwregels
4.2.1 Bebouwing
Voor het bouwen van bebouwing gelden de volgende bepalingen:
a. uitsluitend de bebouwing die zijn grondslag vindt in artikel 4.2 is toegestaan;
[...]
4.2.2 Gebouwen voor recreatief verblijf
Voor het bouwen van gebouwen voor recreatief verblijf gelden de volgende bepalingen:
a. Het maximum aantal stacaravans en/of kampeermiddelen per recreatiebedrijf wordt berekend met behulp van de volgende formule: (n1 x 200) + (n2 x 400) + (n3 x 667) < of = X, waarbij geldt:
- n1 = aantal toeristische standplaatsen,
- n2 = aantal stacaravans,
- n3 = aantal recreatiewoningen,
- X = totale bestemde oppervlakte van het
- verblijfsrecreatieterrein in m2;

[...]

4.4 Afwijken van de bouwregels
[...]
6. Het bevoegd gezag kan bij een omgevingsvergunning afwijken van artikel 4.2.2 voor de bouw van een bijzonder recreatieverblijf in de vorm van een boomhut met in achtneming van het volgende:
a. de oppervlakte maximaal 10 m2 bedraagt;
b. de inhoud maximaal 30 m3 bedraagt;
c. het aantal boomhutten per recreatieterrein maximaal 8 bedraagt;
d. er geen onevenredige aantasting plaatsvindt van de milieusituatie.
7. Het bevoegd gezag kan bij een omgevingsvergunning afwijken van artikel 4.1 onder c voor wat betreft het aantal trekkershutten en toestaan dat een groter aantal trekkershutten wordt gerealiseerd, met inachtneming van de volgende regels:
a. per recreatieterrein zijn maximaal 13 trekkershutten toegestaan;
b. de afstand tot de bestemmingsgrens bedraagt minimaal 15 m;
c. de onderlinge afstand tussen de trekkershutten bedraagt minimaal 5 m.
[...]
10. Het bevoegd gezag kan bij een omgevingsvergunning afwijken van artikel 4.1, onder a en toestaan dat hotelkamers worden gerealiseerd, met inachtneming van het volgende:
a. de hotelkamers vormen een onzelfstandig en ondergeschikt onderdeel van het recreatiebedrijf;
b. het aantal hotelkamers bedraagt per recreatiebedrijf maximaal 8;
c. de hotelkamers maken onderdeel uit van een gebouw voor centrale voorzieningen, danwel dienen ter invulling van en komen in de plaats van recreatiewoningen;
d. indien hotelkamers in de plaats komen van recreatiewoningen kunnen in de plaats van één recreatiewoning twee hotelkamers worden gerealiseerd;

e. de hotelkamers worden gerealiseerd binnen de toegestane afmetingen voor de centrale voorzieningen, danwel binnen die voor recreatiewoningen, met dien verstande dat in het laatste geval twee hotelkamers samen de afmeting van één recreatiewoning mogen hebben.

Artikel 10 Algemene gebruiksregels

[...]
10.3 Parkeernormen
1. Voor nieuwe ontwikkelingen - dat wil zeggen bouwactiviteiten waarbij de bruto vloeroppervlakte toeneemt of gebruik dat nog niet bestaat op de dag van terinzagelegging van het ontwerpbestemmingsplan - geldt dat voldoende parkeerplaatsen aanwezig dienen te zijn (en te blijven) conform de parkeernormen zoals opgenomen in de Nota Parkeernormen 2015 (bijlage 1). Indien de beleidsregels gedurende de planperiode worden gewijzigd, wordt rekening gehouden met die wijziging;
[...]

Artikel 11 Algemene aanduidingsregels

11.1 Voorwaardelijke verplichting
11.1.1
Ter plaatse van de aanduiding 'overige zone - voorwaardelijke verplichting 1' geldt - in afwijking van de daar geldende bestemming(en) - dat het gebruik volgens de bestemming(en) alleen is toegestaan op voorwaarde dat de gronden binnen deze bestemming zijn ingericht en vervolgens ingericht blijven overeenkomstig de landschappelijke inpassing, zoals opgenomen in bijlage 2, vanaf het moment dat 60% van het aantal te realiseren gebouwen voor recreatief verblijf, zoals bedoeld in artikel 4.2, vergund zijn. Indien niet aan deze verplichting wordt voldaan is het als zodanig gebruiken van de gronden waarvoor een verplichte inrichting is voorgeschreven in strijd met deze bestemming.
11.1.2
Ter plaatse van de aanduiding 'overige zone - voorwaardelijke verplichting 2' geldt - in afwijking van de daar geldende bestemming(en) - dat het gebruik volgens de bestemming(en) alleen is toegestaan op voorwaarde dat binnen twee jaar na het inwerkingtreden van de omgevingsvergunning voor het bouwen van een gebouw voor recreatief verblijf, zoals bedoeld in artikel 4.2, de landschappelijke inpassing aan de Asselseweg op de bestemming Groen zijn ingericht en vervolgens ingericht blijven overeenkomstig de landschappelijke inpassing en de invulling van het struweel, zoals opgenomen in bijlage 2 en 3.
[...]
11.1.4
Ter plaatse van de aanduiding 'Overige zone - Voorwaardelijke verplichting 4' geldt dat de bedrijfsmatige exploitatie en recreatief verblijf van de te bouwen gebouwen voor recreatief verblijf, zoals bedoeld in artikel 4.2.2, dient te worden aangetoond alvorens het bevoegde gezag een omgevingsvergunning voor het bouwen van de gebouwen voor recreatief verblijf kan afgeven. Het

aantonen dient te gebeuren door een overeenkomst voor de verhuur en beheerstructuur aan de gemeente te overleggen, waarvan een conceptovereenkomst als voorbeeld is opgenomen in bijlage 4.

11.1.5

Ter plaatse van de aanduiding 'overige zone - voorwaardelijke verplichting 5' geldt - in afwijking van de daar geldende bestemming(en) - dat het gebruik volgens de bestemming(en) alleen is toegestaan op voorwaarde dat:

- de toename van de stikstofdepositie op het naastgelegen Natura 2000-gebied niet meer bedraagt 0,00 mol/ha/jaar ten opzichte van de referentiesituatie, zoals deze door de provincie wordt gehanteerd; of
- indien de stikstofdepositie hoger is dan 0,00 mol/ha/jaar ten opzichte van de bovengenoemde referentiesituatie, er dan toestemming wordt verkregen in de vorm van een vergunning op grond van de [Wnb].

Indien niet aan deze verplichting wordt voldaan, is het als zodanig gebruiken van de gronden waarvoor deze verplichting is voorgeschreven in strijd met deze bestemming.