

Raad van State

Uitspraak 201806287/1/R1

ECLI:	ECLI:NL:RVS:2019:3658
Datum uitspraak:	30 oktober 2019
Inhoudsindicatie:	Bij besluit van 30 mei 2018 heeft de raad het bestemmingsplan "Landgoed Halsaf, deel Huize Babberich" vastgesteld. Het plan omvat het westelijke deel van een historische buitenplaats in Zevenaar, "Halsaf" genaamd. Dit westelijke deel bestaat uit een landhuis, Huize Babberich, enkele waterpartijen daaromheen, een tuin met een duiventil, bos, een grote weide aan de noordwestkant van het landhuis, en toegangswegen naar het landhuis langs de rand van de grote weide. Aan de zuidkant van het plangebied ligt de Emmerichseweg, die in het westen overgaat in de Dorpsstraat. Aan de noordkant van het plangebied ligt de Beekseweg, die in het westen ook aansluit op de Dorpsstraat. De toegangswegen sluiten aan op de Dorpsstraat en de Beekseweg. Huize Babberich is ingericht met enkele Bed & Breakfast-kamers, heeft een kantoor- en vergaderruimte en wordt gebruikt als huwelijkslocatie. Het plan voorziet in een wijziging en uitbreiding van de functies binnen Huize Babberich.

 eerste aanleg - meervoudig

 ro - gelderland

Volledige tekst

201806287/1/R1.

Datum uitspraak: 30 oktober 2019

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

1. [appellant sub 1A], wonend te Ommen, in zijn hoedanigheid van curator van [appellant sub 2], wonend te Zevenaar (hierna: [appellant sub 1],
2. [appellanten sub 2] (hierna tezamen en in enkelvoud: [appellant sub 2]), beiden wonend

te Babberich, gemeente Zevenaar,
appellanten,
en
de raad van de gemeente Zevenaar,
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 30 mei 2018 heeft de raad het bestemmingsplan "Landgoed Halsaf, deel Huize Babberich" vastgesteld.

Tegen dit besluit hebben [appellant sub 1] en [appellant sub 2] beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

Huize Babberich Beheer B.V. heeft schriftelijke uiteenzettingen ingediend.

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

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 14 augustus 2019, waar [appellant sub 1], bijgestaan door mr. A. Arslan, advocaat te Zwolle, [appellant sub 2], en de raad, vertegenwoordigd door J.J. van der Leij, zijn verschenen. Voorts is Huize Babberich Beheer B.V., vertegenwoordigd door [appellant sub 1A], ter zitting gehoord.

Overwegingen

Inleiding

1. Het plan omvat het westelijke deel van een historische buitenplaats in Zevenaar, "Halsaf" genaamd. Dit westelijke deel bestaat uit een landhuis, Huize Babberich, enkele waterpartijen daaromheen, een tuin met een duiventil, bos, een grote weide aan de noordwestkant van het landhuis, en toegangswegen naar het landhuis langs de rand van de grote weide. Aan de zuidkant van het plangebied ligt de Emmerichseweg, die in het westen overgaat in de Dorpsstraat. Aan de noordkant van het plangebied ligt de Beekseweg, die in het westen ook aansluit op de Dorpsstraat. De hiervoor genoemde toegangswegen sluiten aan op de Dorpsstraat en de Beekseweg.

Ten oosten van het plangebied liggen twee hoeves. [appellant sub 2] is eigenaar van de Frans-Jozefhoeve op het perceel [locatie A]. De hoeve staat op ongeveer 110 m ten noordoosten van Huize Babberich. [appellant sub 1B] is eigenaar van de Lotjeshoeve. Deze hoeve bevindt zich op ongeveer 130 m ten oosten van Huize Babberich.

Huize Babberich is ingericht met enkele Bed & Breakfast-kamers (hierna: B&B-kamers), heeft een kantoor- en vergaderruimte en wordt gebruikt als huwelijkslocatie. Het plan voorziet in een wijziging en uitbreiding van de functies binnen Huize Babberich. Naast een vergroting van het aantal B&B-kamers tot acht wordt ook onder andere lichte horeca in de vorm van een restaurant met terrassen, een vitaliteitscentrum met vijf behandelkamers, een proeverij en een koekjesfabriek toegestaan. Aan het landhuis, een strook grond van enkele meters daaromheen en aan de duiventil in de tuin is daarvoor de bestemming "Horeca" toegekend. Om de toenemende parkeerbehoefte op te vangen is in de grote weide voorzien in twee terreinen om te parkeren, waarvan één aan de zuidoostkant nabij het landhuis, en één aan de westkant, nabij de kruising Dorpsstraat - Beekseweg. Aan deze gronden zijn de bestemming "Agrarisch" en de functieaanduiding "specifieke vorm van verkeer - parkeerterrein 1", voor de oostelijke parkeerplaats, en de aanduiding "specifieke vorm van verkeer - parkeerterrein 2", voor de westelijke parkeerplaats, toegekend. Het maximale aantal parkeerplekken op deze terreinen is in het plan begrensd op 20 respectievelijk 60.

Procedurele aspecten

2. [appellant sub 2] en [appellant sub 1] betogen dat de raad ten onrechte niet binnen twaalf weken na het verstrijken van de termijn waarbinnen zienswijzen konden worden ingediend, het plan heeft vastgesteld.

2.1. De raad stelt dat de termijn van twaalf weken is overschreden, maar volgens hem komt dit door de poging van de raad om door onderling overleg de bezwaren van partijen op te lossen. De gesprekken hebben echter niet geleid tot overeenstemming. De raad wijst er verder op dat, wat hier ook van zij, de twaalf-weeken termijn geen fatale termijn is, maar een termijn van orde.

2.2. Op grond van artikel 3.8, eerste lid, aanhef en onder e, van de Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro) beslist de gemeenteraad binnen twaalf weken na de termijn van terinzagelegging over vaststelling van het bestemmingsplan.

Niet in geschil is dat in dit geval de beslistermijn is overschreden. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in haar uitspraak van 27 juli 2011, [ECLI:NL:RVS:2011:BR3399](#), volgt niet uit artikel 3.8, eerste lid, aanhef en onder e, van de Wro of enige andere wettelijke bepaling dat de raad na het verstrijken van de beslistermijn niet meer bevoegd is een bestemmingsplan vast te stellen. Het betoog kan daarom niet slagen.

Inhoudelijke gronden

3. [appellant sub 2] en [appellant sub 1] kunnen zich niet verenigen met het plan voor zover dat voorziet in de horeca-functie en de daarmee samenhangende functies zoals de parkeerterreinen en terrassen. Hun bezwaren zijn in hoofdzaak dat er verkeershinder ontstaat, dat de natuurwaarden worden aangetast, dat dieren worden verstoord en dat het rustige karakter van de omgeving wordt aangetast. De Afdeling zal hierna op deze hoofdpunten ingaan. De relevante bepalingen zijn weergegeven in een bijlage bij deze uitspraak.

Verkeer en parkeerbehoefte

4. [appellant sub 2] en [appellant sub 1] vrezen verkeersoverlast over de toegangswegen naar het landhuis, die ook door hen en bezoekers van de rest van het landgoed Halsaf gebruikt worden. De extra verkeersbewegingen zullen de rust van het landgoed aantasten. Zij wijzen erop dat in het verleden de wegen binnen het landgoed autovrij zijn geweest. Ook de verkeersintensiteiten en de geluidhinder zoals de raad die presenteert, zijn volgens hen niet onderbouwd. Verder stellen zij dat calamiteitendiensten via de Beekseweg naar het landhuis zullen rijden en daarmee hinder veroorzaken. Ook stellen [appellant sub 2] en [appellant sub 1] dat het intensievere gebruik door motorvoertuigbewegingen betekent dat de onderhoudskosten van de toegangswegen en een bospad zullen stijgen en dat de erfdienstbaarheid zal moeten worden verruimd. [appellant sub 1] betoogt voorts dat de raad het aantal benodigde parkeerplaatsen te laag heeft ingeschat. Zo is ten onrechte geen parkeerbehoefte berekend voor de 100 vierkante meter bedrijfsvloeroppervlak (hierna: BVO) die volgens de plantoelichting wordt gebruikt voor de terrassen bij de B&B-kamers. Hij wijst erop dat de terrassen bij de B&B-kamers ook kunnen worden ingezet voor het restaurant en dat dit extra parkeervraag genereert.

4.1. Over de verkeersintensiteiten overweegt de Afdeling dat in paragraaf 5.2 van de plantoelichting is vermeld dat er circa 100 verkeersbewegingen per dag zijn te verwachten, waarvan 0,5% vrachtverkeer. De raad heeft deze berekend aan de hand van de kencijfers van het CROW en de maximale planologische mogelijkheden. [appellant sub 2] en [appellant sub 1] hebben niet inzichtelijk gemaakt dat de raad niet bij deze kencijfers van het CROW had kunnen aansluiten of dat de raad desondanks van een te laag aantal verkeersbewegingen is

uitgegaan. Voorts ziet de Afdeling in het aangevoerde geen grond voor het oordeel dat de toename van het aantal verkeersbewegingen als gevolg van het plan een zo grote verkeershinder op de toegangsweg vanaf de Beekseweg, dan wel zo'n stijging van onderhoudskosten hiervan of van het bospad, met zich zal brengen dat de raad het plan niet op deze wijze had mogen vaststellen.

Over de parkeerbehoefte voor de terrassen overweegt de Afdeling dat de raad het aantal benodigde parkeerplaatsen voor de B&B-kamers en voor het restaurant apart van elkaar heeft berekend. De parkeervraag voor de B&B-kamers is op basis van het aantal B&B-kamers bepaald en dus op acht gesteld. Voor het bijbehorende terras is de parkeervraag op nul gesteld. De Afdeling acht het niet aannemelijk dat de terrassen bij de B&B-kamers door restaurantbezoekers worden gebruikt, zodat de raad terecht het terras bij de B&B-kamers niet heeft betrokken bij het aantal vierkante meters BVO van het restaurant en de daaraan gekoppelde parkeerbehoefte. In het aangevoerde ziet de Afdeling daarom geen grond voor het oordeel dat de raad van een te lage parkeerbehoefte is uitgegaan en dat daarom voor een onaanvaardbare parkeerdruk in de omgeving moet worden gevreesd.

Het betoog slaagt niet.

Aantasting diersoorten

5. [appellant sub 2] en [appellant sub 1] betogen dat het plan voorziet in intensief gebruik van het landhuis en het terrein eromheen en dat met name het licht en het geluid afkomstig van dat gebruik de flora en fauna in de omgeving onaanvaardbaar zullen verstoren. Zij stellen verder dat de onderzoeken naar het voorkomen van diersoorten in de omgeving van het plangebied te vluchtig zijn uitgevoerd en dat niet alle beschikbare informatie over het voorkomen van diersoorten bij die onderzoeken is betrokken, zoals bijvoorbeeld informatie in de Nationale Databank Flora Fauna (hierna: NDFF). Volgens hen had dit wel gemoeten omdat het gebied en de voorkomende diersoorten worden beschermd door de Wet natuurbescherming (hierna: Wnb) en omdat het gebied behoort tot het Gelders Natuurnetwerk (hierna: GNN) en de Groene ontwikkelingszone (hierna: GO).

5.1. De Afdeling overweegt dat de vragen of voor de uitvoering van het bestemmingsplan een vrijstelling dan wel een ontheffing op grond van het soortenbeschermingsregime in de Wnb nodig is en zo ja, of deze ontheffing kan worden verleend, in beginsel pas aan de orde komen 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.

De raad heeft aan zijn besluit diverse rapporten ten grondslag gelegd waarin de resultaten zijn neergelegd van onderzoek naar de flora en fauna in en rond het plangebied. In een rapport van Ecogroen, gedateerd 11 juni 2015, zijn de resultaten beschreven van een quickscan naar de natuurwaarden in het landhuis en de omliggende gronden. Deze quickscan is gebaseerd op een locatiebezoek en het raadplegen van literatuur en websites, waaronder de NDFF. Verder zijn maatregelen vermeld die kunnen worden getroffen om tijdens werkzaamheden de aangetroffen diersoorten te beschermen. In een notitie van 14 december 2015 heeft Ecogroen verder de effecten van het plan voor vleermuizen beschreven. Daarin is vermeld dat diverse vaste verblijfplaatsen van vleermuizen in het plangebied aanwezig zijn. Geconcludeerd is verder dat indien de toegankelijkheid van de zolder, de kelder, het dakbeschot en de schuur van het landhuis gegarandeerd blijven, een ontheffing niet hoeft te worden aangevraagd. In het rapport "Addendum Ecologisch onderzoek", van 28 april 2017 (hierna: het addendum) heeft Ecogroen de gegevens van haar rapport van 11 juni 2015 geactualiseerd en wat betreft de vleermuizen verwezen naar de notitie van 14 december 2015. In het addendum is vermeld dat er geen beschermde plantensoorten of plantensoorten

van de zogeheten Rode Lijst in de omgeving zijn aangetroffen of zijn te verwachten. Wel zijn er, evenals in het rapport van 11 juni 2015 is geconstateerd, in het landhuis, de duiventil en diverse bomen potentiële verblijfplaatsen van vleermuizen gevonden. Schade aan vliegroutes en foerageergebieden van vleermuizen is niet uit te sluiten, aldus het addendum. Verder vermeldt het addendum dat behalve eekhoornnesten geen vaste verblijfplaatsen van overige beschermde grondgebonden zoogdieren zijn aangetroffen binnen de invloedssfeer van het plan. In het plangebied zijn volgens het addendum verder geen vogels met een jaarrond beschermd nest aangetroffen. In het bos en struweel zijn wel vogels aanwezig. De kamsalamander komt mogelijk wel voor in het plangebied, maar de beoogde werkzaamheden hebben geen negatieve effecten op het leefgebied van de soort. Verder zijn er geen vaste verblijfplaatsen van andere beschermde soorten gevonden die niet zijn vrijgesteld. In het addendum is verder, samengevat weergegeven, vermeld dat voor de eekhoorn en de vogels geen probleem hoeft te bestaan indien wordt gewerkt volgens werkprotocollen of buiten het broedseizoen. Wat betreft de vleermuizen heeft Ecogroen gesteld dat het vleermuizenonderzoek nog houdbaar is.

[appellant sub 2] en [appellant sub 1] hebben niet aannemelijk gemaakt, bijvoorbeeld door documentatie of beeldmateriaal van de voorkomende diersoorten over te leggen, dat de conclusies in de onderzoeken die aan het besluit ten grondslag liggen, onjuist zijn. De stelling dat de onderzoeken te vluchtig zijn uitgevoerd, is naar het oordeel van de Afdeling onvoldoende om hier anders over te oordelen. Gelet op het voorgaande hebben [appellant sub 2] en [appellant sub 1] onvoldoende inzichtelijk gemaakt dat de Wnb op voorhand aan de uitvoerbaarheid van het plan in de weg staat.

Over het betoog dat het plan in de GO en het GNN ligt, overweegt de Afdeling dat zij dit betoog zo opvat dat het plan in strijd is met de Omgevingsverordening Gelderland. In de plantoelichting is vermeld dat de parkeerplaats, een grondwal en het terras, zullen worden aangelegd binnen de GO. Ontwikkelingen binnen die zone kunnen, gelet op artikel 2.7.2.1, tweede lid, van de Omgevingsverordening Gelderland mogelijk worden gemaakt als is aangetoond dat de kernkwaliteiten van het betreffende gebied in hun onderlinge samenhang gezien per saldo substantieel worden versterkt. De raad heeft gemotiveerd welke maatregelen in dat kader worden genomen en waarom die de kernkwaliteiten verbeteren. Deze maatregelen zijn in artikel 4, lid 4.3, van de planregels voorwaardelijk verplicht gesteld. Voorts heeft de raad ter zitting inzichtelijk gemaakt dat met het omzetten van de woonbestemming naar de natuurbestemming, natuur kan worden toegevoegd aan het GNN en dat daarmee de kernkwaliteiten substantieel worden versterkt. Wat [appellant sub 2] en [appellant sub 1] aandragen is onvoldoende om te twijfelen aan de juistheid van het standpunt van de raad. Onder deze omstandigheden ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat het plan in strijd met de Omgevingsverordening Gelderland is. Het betoog slaagt daarom niet.

Aantasting omgeving

6. [appellant sub 2] en [appellant sub 1] betogen dat zij het verkeer en geparkeerde auto's en de horecafuncties niet passend achten in de omgeving. Zo worden het aanzien van de omgeving, de monumentale waarde van het landhuis in samenhang met de omgeving en de rust van het gebied onaanvaardbaar aangetast. Zij wijzen erop dat de parkeerplaatsen zichtbaar kunnen zijn vanaf de openbare weg. Ook zal Huize Babberich Beheer B.V. niet aan de voorwaardelijke verplichting om landschapswaarden te herstellen kunnen voldoen, omdat de gronden waar die landschapswaarden hersteld moeten worden niet (volledig) in eigendom zijn van de aanvrager. Daarnaast brengt het plan met zich dat de openingstijden van het hele landgoed ruimer worden. Zo is het landgoed al vele jaren gesloten voor het publiek van

zonsondergang tot zonsopkomst en zijn motorvoertuigen op het hele landgoed niet toegestaan. Zij wijzen er daarbij op dat de monumentencommissie heeft geadviseerd om het bospad autoluw te maken.

Verder betogen [appellant sub 2] en [appellant sub 1] in dit verband dat het plan in strijd is met de gemeentelijke structuurvisie van 20 februari 2013. Daarin is vermeld dat het beschermen van groene elementen, zoals parken, verkavelingen, hagen, bomenrijen en dergelijke bijdraagt aan de beleving van het cultuurlandschap. Verder wijzen zij erop dat in de structuurvisie het totale landgoed als bos is aangemerkt dus ook zo moet worden beschermd. Ook moeten volgens de structuurvisie monumenten altijd als onderdeel van hun omgeving worden beschouwd en bij voorkeur moeten beeldbepalende en monumentale objecten en elementen versterkt worden in de ruimtelijke situering. [appellant sub 2] en [appellant sub 1] betogen dat het landgoed en het landhuis samen een rijksmonument vormen en beeldbepalend zijn voor het dorp Babberich. Het veranderen van de bestemming van slechts een klein deel van het landgoed zorgt voor een verandering van het hele landgoed. Volgens [appellant sub 2] en [appellant sub 1] heeft de raad zich hiervan geen rekenschap gegeven.

6.1. De Afdeling acht het aannemelijk dat het landhuis en de omliggende gronden een monumentaal ensemble vormen en dat het plan in enige mate daar een aantasting van oplevert. De raad heeft de monumentencommissie Duiven-Zevenaar om advies gevraagd. De monumentencommissie heeft in een advies van 10 maart 2017 uiteengezet dat er vanuit cultuurhistorisch oogpunt geen bezwaar bestaat tegen passende nieuwe ontwikkelingen. Over de parkeerterreinen heeft de commissie positief geoordeeld, met daarbij het voorstel om een zorgvuldig ingepaste permanente parkeervoorziening in het westelijk deel van de weide aan te leggen. Over de terrassen heeft de commissie geadviseerd de bestemmingsvlakken voor de bestemming "Horeca" zo strak mogelijk om de bebouwing te begrenzen met uitzondering van de terrassen op het binnenplein en de terrassen aan de grachtkant. De overige delen langs de grachtkant kunnen volgens de commissie de bestemming "Natuur" of "Tuin" krijgen. De raad heeft deze adviezen, gelet op de begrenzing van de bestemmingen "Horeca" en "Natuur" en de aanduidingen voor de twee parkeerterreinen, overgenomen. [appellant sub 2] en [appellant sub 1] hebben het advies van de adviescommissie niet gemotiveerd bestreden. De stelling dat de commissie zich niet kon vinden in het plan vindt geen steun in het advies. In het aangevoerde ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de raad niet van dit advies heeft mogen uitgaan. De raad heeft zich voorts naar het oordeel van de Afdeling in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat de locaties van parkeerterrein 2, dicht bij de kruising en parkeerterrein 1 dicht bij het landhuis zelf, niet een zo grote invloed hebben op de omgeving dat hij het plan niet op deze wijze had mogen vaststellen. Ook anderszins hebben [appellant sub 2] en [appellant sub 1] niet inzichtelijk gemaakt dat het monumentale ensemble zo ernstig wordt aangetast dat de raad het plan uit oogpunt van een goede ruimtelijke ordening niet had mogen vaststellen. Voor zover [appellant sub 2] en [appellant sub 1] vrezen voor verstorende effecten van de parkeerplaatsen bij hun hoeves, overweegt de Afdeling dat de parkeerplaatsen op respectievelijk ongeveer 400 m en 200 m van de Frans-Jozefhoeve en de Lotjeshoeve liggen en dat tussen de parkeerplaatsen en de hoeves bomen staan. De raad heeft zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat gelet op deze afstanden de parkeerplaatsen niet tot onaanvaardbare geluid- of zichthinder vanuit de Frans-Jozefhoeve en de Lotjeshoeve zullen leiden.

Over het advies van de commissie om een deel van de historische laan autovrij of autoluw te maken, overweegt de Afdeling dat het plan er niet aan in de weg staat dat fysieke maatregelen worden getroffen om auto's te weren van de historische laan.

Over het nakomen van de voorwaardelijke verplichting overweegt de Afdeling dat de landschappelijke maatregelen die moeten worden getroffen binnen het plangebied zullen plaatsvinden en niet op de gronden van [appellant sub 2] en [appellant sub 1]. De Afdeling ziet geen reden om aan te nemen dat het plan niet uitvoerbaar zal zijn.

Over de strijd met de gemeentelijke structuurvisie overweegt de Afdeling dat de raad heeft toegelicht dat [appellant sub 2] en [appellant sub 1] hebben verwezen naar een kaart in de structuurvisie waar een gebied waarin het plangebied valt, met een groene kleur is aangemerkt. Volgens de legenda bij de kaart betekent dit dat het gebied een landgoed is. De stelling dat het gebied daarom enkel een bos- of natuurbestemming zou mogen dan wel moeten krijgen, vindt geen steun in de structuurvisie. Over Babberich is in de structuurvisie vermeld dat buiten de kern van Babberich een overwegend kleinschalig en afwisselend landschap te vinden is dat veel mogelijkheden biedt om te wandelen en te fietsen. Hierin liggen enkele kenmerkende objecten, zoals het landhuis Halsaf. Volgens de structuurvisie wordt hier ingezet op onder andere het behouden en versterken van de relatie tussen de woonomgeving en het omliggende landschap. Verder is vermeld dat monumenten beschermd en bewaard moeten worden en altijd als onderdeel van hun omgeving moeten worden beschouwd. Ook voor het landschap is vermeld dat behoud en waar mogelijk versterking van specifieke kenmerken een hoofddoel is. In het aangevoerde bestaat geen aanleiding om te oordelen dat de raad in strijd met deze uitgangspunten heeft gehandeld door te voorzien in de mogelijkheden die het plan biedt. Dat in de beleving van [appellant sub 2] en [appellant sub 1] dit wel zo zou moeten zijn, is een subjectieve beleving. De Afdeling ziet daarom in het aangevoerde geen aanleiding voor het oordeel dat het plan in strijd is met de structuurvisie. Het betoog slaagt niet.

Evenementen

7. [appellant sub 2] en [appellant sub 1] betogen dat de regeling in het plan voor evenementen tegenstrijdig is. Zij stellen dat de raad in de nota van zienswijzen heeft vermeld dat meerdaagse evenementen niet zijn toegestaan omdat dit een onwenselijke situatie oplevert en leidt tot rechtsongelijkheid binnen de gemeente. Toch voorziet het plan in maximaal vijftien dagen per evenement, en dat leidt tot onaanvaardbare hinder. Ook achten zij het toegestaan maximale aantal bezoekers van tussen de 500 en 1.000 per dag niet kleinschalig. Verder stellen zij dat op het landgoed jaarlijks een schuttersfeest wordt gehouden en dat hiervoor geen regeling is opgenomen in het plan. De vergunning voor de jaarlijkse landgoedfair wordt daarnaast niet nageleefd en deze is in strijd met het bestemmingsplan verleend. Tot slot stellen zij dat langdurige evenementen de status van het landgoed als rijksmonument aantasten.

7.1. De raad stelt dat een regeling voor meerdaagse evenementen onder het vorige planologische regime van de beheersverordening bestond en dat een regeling hiervoor ten onrechte niet was opgenomen in het ontwerp van het voorliggende plan. Een regeling voor de evenementen en het aantal daarvan is daarom in het vastgestelde plan opgenomen.

Verder stelt de raad dat, gelet op het gebied, maximaal drie evenementen met maximaal 1.000 bezoekers per dag en tot 22.00 uur aanvaardbaar zijn.

Over de eventuele strijd tussen de evenementenvergunning en het bestemmingsplan stelt de raad dat als op voorhand duidelijk is dat strijd met het bestemmingsplan bestaat, de aanvrager dit wordt meegedeeld. Mocht de aanvrager ervoor kiezen de aanvraag om evenementenvergunning toch door te zetten, dan zal die vergunning verleend moeten worden, maar zal er (preventief) handhavend worden opgetreden op basis van het bestemmingsplan.

7.2. Artikel 13, lid 13.3, aanhef en onder b, van de planregels luidt: "Het volgende gebruik is

niet in strijd met het bestemmingsplan:

het gebruiken of het laten gebruiken van gronden ten behoeve van kortstondige evenementen, festiviteiten en manifestaties onder de volgende voorwaarde:

1. niet meer dan 3 per jaar per locatie;
2. per keer een duur van ten hoogste vijftien dagen per evenement, het opbouwen en afbreken van voorzieningen ten behoeve van het evenement hieronder begrepen."

In artikel 1, lid 1.23, is een evenement omschreven als: "Het geheel van al dan niet incidentele dan wel al dan niet kortdurende, maar wel tijdelijke activiteiten, dat plaatsvindt bij een voor publiek toegankelijke gebeurtenis, zoals een feest, kermis, optocht, braderie, wedstrijd of andere bijeenkomst tot ontspanning of vermaak, of een vertoning, voorstelling of herdenking, waarbij het schenken van alcoholische dranken is toegestaan."

Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in bijvoorbeeld de uitspraak van 20 juni 2012, [ECLI:NL:RVS:2012:BW8858](#), ligt het op de weg van de planwetgever om een beoordeling en afweging te maken of een bestemming die evenementen op een bepaalde locatie toestaat vanuit ruimtelijk oogpunt is aangewezen. Ook dient deze omtrent onder meer het toegestane aantal evenementen per jaar en de maximale bezoekersaantallen, voorschriften te stellen voor zover dat uit een oogpunt van ruimtelijke aanvaardbaarheid op een locatie van belang is. Deze beoordeling en afweging is een andere dan die op grond waarvan, in een concreet geval, voor een evenement al dan niet vergunning op grond van de Algemene Plaatselijke Verordening (hierna: APV) wordt verleend. Regulering van evenementenvergunningen in de APV geschiedt immers met name vanuit het oogpunt van handhaving van de openbare orde, en waarborgt niet de vereiste planologische rechtszekerheid. Uit het voorgaande volgt dat de omstandigheid dat de APV mogelijkheden biedt om het houden van evenementen te reguleren, anders dan de raad stelt, geen reden kan zijn een planologische regeling van evenementen in het bestemmingsplan achterwege te laten.

In lid 13.3 is de omvang van het aantal bezoekers en de openingstijden zoals de raad die kennelijk voor ogen heeft, niet opgenomen. Ook het soort feesten dat de raad voor ogen heeft en ruimtelijk aanvaardbaar acht ter plaatse, zoals een schuttersfeest, stemt niet overeen met de ruime definitie van het begrip evenement zoals dat in artikel 1, lid 1.23, is omschreven. In artikel 13, lid 13.3, b van de planregels is voorts niet duidelijk omschreven wat precies onder een "locatie" als bedoeld in deze bepaling moet worden verstaan. Deze regeling kan met zich brengen dat verschillende locaties binnen het plangebied worden gebruikt voor bijvoorbeeld kleinere evenementen. De raad heeft evenwel bedoeld om niet meer dan drie evenementen per jaar voor het hele plangebied mogelijk te maken. Het bestreden besluit geeft er geen blijk van dat de raad heeft onderzocht wat de ruimtelijke gevolgen zijn van de diverse vormen van evenementen die het plan nu mogelijk maakt en evenmin geeft het besluit er blijk van dat de raad het door hem beoogde deugdelijk heeft vastgelegd in het plan. Het bestreden besluit is gelet op het voorgaande in strijd met artikel 3:2 en 3:46 van de Algemene wet bestuursrecht voorbereid en genomen. Het betoog slaagt.

Overige gronden

Misleiding raad

8. [appellant sub 2] en [appellant sub 1] betogen dat de raad op diverse punten onjuist is voorgelicht. Zo heeft het college van burgemeester en wethouders volgens hen de antwoorden op hun zienswijze zodanig weergegeven dat een vertekend beeld is ontstaan over de zienswijze. [appellant sub 2] en [appellant sub 1] betogen verder dat ten onrechte in het voorgaande planologische regime aan een groot deel van het plangebied de bestemming "Wonen - 2" was toegekend. Het gebied bestond echter uit natuur of agrarische gronden.

Door de bestemmingen "Natuur" en "Agrarisch" in het voorliggende plan toe te kennen, wekt de raad de suggestie een positieve bijdrage te leveren aan de ontwikkeling van het landgoed ter plaatse. Ook heeft dit gevolgen voor de vraag hoeveel natuurwaarden moeten worden gecompenseerd. Voorts stellen zij dat de raad is misleid wat betreft het (toegestane) aantal eerder vergunde Bed & Breakfast-kamers.

[appellant sub 2] en [appellant sub 1] betogen tot slot dat de raad in een brief van 18 april 2018 heeft aangegeven het te betreuren dat geen gezamenlijke oplossing is gevonden. De raad heeft naar hun mening daarom het bestemmingsplan niet vastgesteld in overeenstemming met wat hij heeft beoogd.

8.1. De Afdeling overweegt dat de juistheid van de voorafgaande beheersverordening in deze procedure niet ter beoordeling staat. Niet is gebleken dat de raad zich bij het vaststellen van het voorliggende plan heeft gebaseerd op onjuiste gegevens over de feitelijke situatie en mogelijkheden op grond van het voorgaande planologische dan wel vergunde regime. Evenmin ziet de Afdeling in de stelling van de raad dat hij het betreurt dat niet alle partijen zich kunnen vinden in het plan, aanleiding om te oordelen dat het plan niet in overeenstemming is met de bedoeling van de raad en daarmee onzorgvuldig tot stand is gekomen. Het betoog faalt.

Belangenverstrengeling

9. [appellant sub 2] en [appellant sub 1] betogen dat het besluit met vooringenomenheid tot stand is gekomen, omdat een gemeenteraadslid, [naam gemeenteraadslid], kort voor de besluitvorming heeft meegewerkt aan een krantenartikel over de wijziging van het bestemmingsplan. Daardoor zouden raadsleden kunnen zijn beïnvloed. Verder heeft volgens hen [gemeenteraadslid] de raad tijdens de procedure beïnvloed. Zij wijzen erop dat [gemeenteraadslid] eigenaar van het landhuis was tijdens de planprocedure en dat hij een hoger bedrag voor zou ontvangen voor het landhuis als hierin horeca zou worden toegestaan.

9.1. [gemeenteraadslid] en de raad hebben verklaard dat [gemeenteraadslid] niet heeft deelgenomen aan de raadsvergadering en de daaraan voorafgaande commissievergaderingen. De Afdeling ziet geen grond om aan de juistheid daarvan te twijfelen. Evenmin ziet de Afdeling grond voor het oordeel dat het verlenen van medewerking aan een krantenartikel door [gemeenteraadslid] betekende dat de raad met (een schijn van) vooringenomenheid tot zijn besluit is gekomen. [appellant sub 2] en [appellant sub 1] hebben ook anderszins niet laten zien dat de raad met (een schijn van) vooringenomenheid heeft besloten over dit bestemmingsplan. Gelet hierop kan niet worden geoordeeld dat het bestreden besluit in strijd met artikel 2:4 van de Algemene wet bestuursrecht is genomen. Het betoog faalt.

Anterieure overeenkomst

10. [appellant sub 2] en [appellant sub 1] voeren aan dat ten onrechte geen exploitatieplan is vastgesteld en evenmin een anterieure overeenkomst ter inzage is gelegd.

10.1. De raad stelt zich op het standpunt dat geen exploitatieplan is vastgesteld omdat een anterieure overeenkomst is gesloten tussen de gemeente en de eigenaar van het perceel.

10.2. Op grond van artikel 6.12, tweede lid, aanhef en onder a, van de Wro kan de raad bij een besluit tot vaststelling van een bestemmingsplan besluiten geen exploitatieplan vast te stellen indien het verhaal van kosten van de grondexploitatie over de in het plan begrepen gronden anderszins verzekerd is. Omdat een anterieure overeenkomst is gesloten, heeft de raad terecht gesteld dat geen exploitatieplan hoeft te worden vastgesteld. Voor zover [appellant sub 2] en [appellant sub 1] betogen dat zij de anterieure overeenkomst niet hebben gezien, overweegt de Afdeling, evenals zij in haar uitspraak van 30 maart 2011,

ECLI:NL:RVS:2011:BP9587, heeft gedaan, dat een anterieure overeenkomst geen op de zaak betrekking hebbend stuk is dat ter inzage moet worden gelegd met het ontwerp van het bestemmingsplan. Dit betoog kan daarom niet slagen.

11. Ook in wat overigens is aangevoerd ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat het plan in strijd met een goede ruimtelijke ordening of het recht is vastgesteld.

Conclusie

12. De beroepen zijn gegrond. Het bestreden besluit dient te worden vernietigd voor zover het betreft artikel 13, lid 13.3, van de planregels. De Afdeling ziet in het kader van finale geschilbeslechting aanleiding om met toepassing van artikel 8:72, vierde lid, van de Awb de raad op te dragen om een nieuw besluit over de evenementenregeling te nemen. De Afdeling zal daarvoor een termijn stellen.

13. Voor [appellant sub 1] dient de raad op hierna te melden wijze in de proceskosten te worden veroordeeld. Voor [appellant sub 2] is niet gebleken van proceskosten die voor vergoeding in aanmerking komen.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart de beroepen gegrond;

II. vernietigt het besluit van 30 mei 2018 waarbij de raad van de gemeente Zevenaar het bestemmingsplan "Landgoed Halsaf, deel Huize Babberich" heeft vastgesteld, voor zover het artikel 13, lid 13.3, onder b, van de planregels betreft;

III. draagt de raad van de gemeente Zevenaar op binnen 20 weken na de verzending van deze uitspraak met inachtneming van hetgeen daarin is overwogen een nieuw besluit over de evenementenregeling te nemen en dit op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken

IV. veroordeelt de raad van de gemeente Zevenaar tot vergoeding van bij [appellant sub 1A] in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 512,00 (zegge: vijfhonderdtwaalf euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

V. gelast dat de raad van de gemeente Zevenaar aan appellanten het door hen voor de behandeling van de beroepen betaalde griffierecht ten bedrage van € 170,00 (zegge: honderdzeventig euro) voor [appellant sub 1A] en € 170,00 (zegge: honderdzeventig euro) voor [appellanten sub 2] vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. E.A. Minderhoud, voorzitter, en mr. J. Kramer en mr. D.A. Verburg, leden, in tegenwoordigheid van mr. W.S. van Helvoort, griffier.

w.g. Minderhoud w.g. Van Helvoort
voorzitter griffier

Uitgesproken in het openbaar op 30 oktober 2019

361.

Bijlage

Algemene wet bestuursrecht

Artikel 2:4 van de Awb luidt:

"1. Het bestuursorgaan vervult zijn taak zonder vooringenomenheid.

2. Het bestuursorgaan waakt ertegen dat tot het bestuursorgaan behorende of daarvoor werkzame personen die een persoonlijk belang bij een besluit hebben, de besluitvorming beïnvloeden."

Omgevingsverordening Gelderland (januari 2018)

Artikel 2.7.2.1, tweede lid, luidde: "In een bestemmingsplan dat betrekking heeft op gronden gelegen binnen de GO kunnen nieuwe kleinschalige ontwikkelingen mogelijk worden gemaakt, mits:

in de toelichting bij het bestemmingsplan wordt aangetoond dat de kernkwaliteiten van het betreffende gebied, in hun onderlinge samenhang bezien, per saldo substantieel worden versterkt; en

deze versterking planologisch is verankerd in hetzelfde dan wel een ander, gelijktijdig vast te stellen bestemmingsplan."

Planregels

Artikel 3, lid 3.1, aanhef en onder f, van de planregels luidt:

"De voor "Agrarisch" aangewezen gronden zijn bestemd voor ter plaatse van de aanduidingen "specifieke vorm van verkeer - parkeerterrein 1" en "specifieke vorm van verkeer - parkeerterrein 2" uitsluitend ten behoeve van de toegestane activiteiten op het landgoed een parkeervoorziening met een capaciteit van in totaal maximaal 80 parkeerplaatsen, verdeeld over twee parkeerfaciliteiten, met dien verstande dat:

1. er op parkeerterrein 1 maximaal 20 parkeerplaatsen gerealiseerd mogen worden;
2. er op parkeerterrein 2 maximaal 60 parkeerplaatsen gerealiseerd mogen worden.

In artikel 3, lid 3.5.1, luidt: "Tot een met het bestemmingsplan strijdig gebruik wordt in ieder geval gerekend:

d. het niet aanleggen en/of het niet in stand houden van in totaal minimaal 80 parkeerplaatsen ter plaatse van de aanduidingen 'specifieke vorm van verkeer - parkeerterrein 1' en 'specifieke vorm van verkeer - parkeerterrein 2'.

Artikel 4 luidt:

"De voor 'Horeca' aangewezen gronden zijn bestemd voor:

a. horecabedrijven, behorende tot categorie 1 en/of 2, met dien verstande, dat

1. de oppervlakte van een restaurant, inclusief bijbehorende terrassen maximaal 350 m2 mag bedragen;
2. de oppervlakte van een proeverij maximaal 85 m2 mag bedragen;
3. de oppervlakte van een koekfabriek maximaal 85 m2 mag bedragen;
4. er maximaal 8 kamers ingericht mogen worden ten behoeve van Bed & Breakfast, waarvan 1 in de duiventil;

b. nevenfuncties, waaronder begrepen:

1. kantoorruimte en/of vergaderruimte met een maximale vloeroppervlakte van 300 m2;
2. maximaal 5 behandelkamers ten behoeve van een vitaliteitscentrum;
3. maximaal één in pandige bedrijfswoning op de begane grond.

c. behoud van de aanwezige cultuurhistorische waarden;

d. bij de bestemming behorende voorzieningen waaronder wegen, paden, bermen, tuinen, groenvoorzieningen en overige voorzieningen, zoals nutsvoorzieningen."

Artikel 4, lid 4.3, luidt: "Het in gebruik nemen van het landhuis voor nieuwe functies (anders dan de reeds toegestane functies) alsmede de aanleg en ingebruikname van terrassen mag niet eerder plaatsvinden dan nadat de versterkende natuurgerichte maatregelen, zoals opgenomen in Bijlage 1 bij deze regels zijn gerealiseerd of aannemelijk is gemaakt, dat deze versterkende natuurgerichte maatregelen binnen 3 jaar na het onherroepelijk worden van het plan gerealiseerd zullen zijn en vervolgens ook als zodanig beheerd zullen worden."