



## Uitspraak 201402762/1/R1

Datum van uitspraak: woensdag 10 december 2014

Tegen: de raad van de gemeente Hardenberg

Proceduresoort: Eerste aanleg - enkelvoudig

Rechtsgebied: Ruimtelijke-orderingskamer - Bestemmingsplannen Overijssel

201402762/1/R1.

Datum uitspraak: 10 december 2014

### AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

[appellant A] en [appellante B] (hierna tezamen en in enkelvoud: [appellant]), beiden wonend te Diffelen, gemeente Hardenberg, en anderen,

en

de raad van de gemeente Hardenberg,  
verweerder.

#### Procesverloop

Bij besluit van 17 december 2013 heeft de raad het bestemmingsplan "Buitengebied Hardenberg, camping de Klashorst, Rheezerweg 123 Diffelen" vastgesteld.

Tegen dit besluit hebben [appellant] en anderen beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

Daartoe in de gelegenheid gesteld hebben provinciale staten van Overijssel een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

De zaak is door een meervoudige kamer van de Afdeling verwezen naar een enkelvoudige.

[appellant] en anderen en de raad hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 28 oktober 2014, waar [appellant] en anderen, bij monde van [appellant A] en [appellante B] en [adjunct-directeur] bij de vereniging Vereniging Nederlands Cultuurlandschap (hierna: VNC), bijgestaan door mr. R.S. Wertheim, advocaat te Zwolle, en de raad, vertegenwoordigd door E. Munneke, werkzaam bij de gemeente, zijn verschenen. Voorts zijn als partij gehoord provinciale staten, vertegenwoordigd door T. Drint, werkzaam bij de provincie, en Camping de Klashorst, vertegenwoordigd door M. Overweg en bijgestaan door E. Ossewaarde.

#### Overwegingen

## Het plan

1. Het plan voorziet in een uitbreiding van Camping de Klashorst op het perceel Rheezerweg 123 met 63 kampeerplaatsen, 12 trekkershutten, sanitairgebouwen, een lodge en een werkschuur. Voorts voorziet het plan in de ontwikkeling van 1,1 ha nieuwe natuur ten noorden van de camping en 1 ha agrarisch terrein ten oosten van de camping.

## Ontvankelijkheid

2. Het beroep is mede ingesteld door de stichting Stichting Das & Boom en VNC. Zij richten zich tegen de bestemming "Recreatie - Besloten Heideontginningslandschap" die aan houtwallen op de gronden van Camping de Klashorst is toegekend. Voor zover de beroepsgronden mede betrekking hebben op deze bestemming zal in de uitspraak worden gesproken over [appellant] en anderen. Voor zover de beroepsgronden uitsluitend zien op de belangen van [appellant] zal in de uitspraak worden gesproken over [appellant].

3. De raad betoogt dat Stichting Das & Boom geen belanghebbende is en dat het beroep voor zover door haar is ingesteld daarom niet-ontvankelijk is. Volgens de raad blijkt uit de statuten van Stichting Das & Boom dat zij uitsluitend de bescherming van bedreigde planten en dieren in de Ecologische Hoofdstructuur (hierna: EHS), ecologische verbindingszones, Natura 2000-gebieden en beschermde natuurmonumenten ten doel heeft. De houtwallen liggen sinds 2013 niet meer in de EHS en liggen ook niet in een ander beschermd natuurgebied.

3.1. Ingevolge artikel 1:2, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) wordt onder belanghebbende verstaan degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken.

Ingevolge het derde lid worden ten aanzien van rechtspersonen als hun belangen mede beschouwd de algemene en collectieve belangen die zij krachtens hun doelstellingen en blijkens hun feitelijke werkzaamheden in het bijzonder behartigen.

Ingevolge artikel 8:1 van de Awb, in samenhang gelezen met in samenhang gelezen met artikel 8:6 van de Awb en artikel 2 van bijlage 2 bij de Awb, kan door een belanghebbende bij de Afdeling beroep worden ingesteld tegen een besluit als het aan de orde zijnde.

3.2. Blijkens haar statuten heeft Stichting Das & Boom onder meer ten doel de gunstige staat van instandhouding van planten en diersoorten op het grondgebied van Nederland, door de bescherming en het behoud van bedreigde soorten, dieren en planten en hun leefgebieden en of trekroutes, overwintering of broed- en ruigebieden, overeenkomstig internationale verdragen, richtlijnen en conventies voor zover Nederland daarin een verdragsluitende partij is en/of verplichting is aangegaan, mede in het belang van het totale leefmilieu, zulks met name ook in het belang van de mens, zich hierbij mede beroepend op artikel 21 van de Grondwet. Bij wijze van voorbeeld en derhalve geenszins limitatief bedoeld gaat het daarbij meer specifiek om bedreigde plant- en diersoorten zoals korenwolf, geelbuikvuurpad, korhoen, otter, das, hazelmuis en leefgebieden van deze dieren, aangewezen als EHS, ecologische verbindingszone, Natura 2000-gebied of beschermd natuurmonument.

De feitelijke werkzaamheden van Stichting Das & Boom betreffen onder meer de opvang van hulpbehoevende dassen, het adviseren van overheden en derden over de gevolgen van ruimtelijke ingrepen voor de das en het verrichten van onderzoek naar dassen.

3.3. De Afdeling overweegt dat voor de vraag of een rechtspersoon belanghebbende is als bedoeld in artikel 1:2, eerste en derde lid, van de Awb, bepalend is of de rechtspersoon krachtens zijn statutaire doelstelling en blijkens zijn feitelijke werkzaamheden een rechtstreeks bij het bestreden besluit betrokken algemeen of collectief belang in het bijzonder behartigt. Het werkgebied van de Stichting Das & Boom is het gehele

grondgebied van Nederland. In haar statuten staat dat zij de gunstige staat van instandhouding van planten en diersoorten op het grondgebied van Nederland door de bescherming en het behoud van bedreigde soorten, dieren en planten en hun leefgebieden ten doel heeft. Daaraan doet niet af dat in haar statuten ook staat dat het Stichting Das & Boom specifiek gaat om leefgebieden van een aantal bedreigde diersoorten die in beschermde natuurgebieden liggen, nu daarbij is vermeld dat dit bij wijze van voorbeeld en geenszins limitatief is bedoeld. Het algemeen belang dat Stichting Das & Boom blijkens haar statutaire doelstelling en feitelijke werkzaamheden behartigt, is betrokken bij de door haar bestreden plandelen, nu op voorhand niet valt uit te sluiten dat daardoor het leefgebied van bedreigde diersoorten, zoals de das, wordt beïnvloed. Gelet hierop is Stichting Das & Boom belanghebbende bij de door haar bestreden plandelen.

Het betoog van de raad faalt.

4. De raad betoogt voorts dat VNC geen belanghebbende is. Volgens de raad komt VNC op voor het behoud van het agrarische cultuurlandschap en wordt dit belang niet geraakt door de door haar bestreden plandelen. In het ontwerpplan was aan de houtwallen de bestemming "Natuur - Heideontginningslandschap" toegekend en dit betreft geen agrarische bestemming.

4.1. Blijkens haar statuten heeft VNC onder meer ten doel het behoud, herstel en verrijking van het agrarisch cultuurlandschap, waarbij groen-blauwe dooradering van heel Nederland het streefbeeld is en het behoud van cultuurhistorische landschapselementen als onderdeel van het cultureel erfgoed en als inspiratiebron voor herstel van oude en inrichting van nieuwe landschappen.

De feitelijke werkzaamheden van VNC betreffen onder meer een informatiecentrum over het Nederlandse cultuurlandschap, het geven van lezingen en presentaties en het onderhouden van contacten met bestuurders en volksvertegenwoordigers.

4.2. De Afdeling is van oordeel dat het algemeen belang dat VNC blijkens haar statutaire doelstelling en feitelijke werkzaamheden behartigt betrokken is bij de door haar bestreden plandelen. Als gevolg van de bestemming "Recreatie - Besloten Heideontginningslandschap" kunnen de houtwallen worden verwijderd en dit betreffen cultuurhistorische landschapselementen. Gelet hierop is VNC belanghebbende bij de door haar bestreden plandelen.

Het betoog van de raad faalt.

5. De raad betoogt voorts dat de beroepsgronden van [appellant] en anderen die zij na afloop van de beroepstermijn hebben aangevoerd niet-ontvankelijk zijn.

De Afdeling overweegt dat behoudens in geschillen waar de wet anders bepaalt, ook na afloop van de beroepstermijn en, indien die termijn is gegeven, na de termijn als bedoeld in artikel 6:6 van de Awb, nieuwe gronden kunnen worden ingediend, zij het dat die mogelijkheid wordt begrensd door de goede procesorde. Voor het antwoord op de vraag of de goede procesorde zich daartegen verzet, is in het algemeen bepalend een afweging van de proceseconomie, de reden waarom de desbetreffende beroepsgrond pas in een laat stadium is aangevoerd, de mogelijkheid voor de andere partijen om adequaat op die beroepsgrond te reageren en de processuele belangen van de partijen over en weer. De Afdeling ziet geen aanleiding om de beroepsgronden [appellant] en anderen na afloop van de beroepstermijn hebben aangevoerd buiten beschouwing te laten, nu de andere partijen daarop adequaat hebben kunnen reageren.

Het betoog van de raad faalt.

Toetsingskader

6. Bij de vaststelling van een bestemmingsplan heeft de raad beleidsvrijheid om bestemmingen aan te wijzen en regels te geven die de raad uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig acht. De Afdeling toetst deze beslissing terughoudend. Dit betekent dat de Afdeling aan de hand van de beroepsgronden beoordeelt of aanleiding bestaat voor het oordeel dat de raad zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het plan strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening. Voorts beoordeelt de Afdeling aan de hand van de beroepsgronden of het bestreden besluit anderszins is voorbereid of genomen in strijd met het recht.

#### Woon- en leefklimaat

7. [appellant] betoogt dat als gevolg van de voorziene uitbreiding van de camping zijn woon- en leefklimaat van ernstig zal worden aangetast. Volgens hem zal hij zijn uitzicht en rust verliezen en zal geuroverlast ontstaan als gevolg van barbecues. Volgens hem is de bestemming "Groen - Landschapselement" onvoldoende om zijn woon- en leefklimaat te beschermen, omdat de hoogte en breedte van de geluidwal niet zijn voorgeschreven. Voorts is volgens hem niet verzekerd dat de geluidwal over de volle lengte van de bestemming "Groen - Landschapselement" zal worden gerealiseerd, omdat uit het inrichtingsplan volgt dat de houtwal niet over de volle lengte van deze bestemming hoeft te worden gerealiseerd. Bovendien beperkt de voorziene geluidwal volgens [appellant] niet het zicht op het noordelijke gedeelte van de gronden waarop de uitbreiding is voorzien.

7.1. De raad stelt zich op het standpunt dat het woon- en leefklimaat van [appellant] niet ernstig zal worden aangetast als gevolg van de voorziene uitbreiding, omdat het bestemmingsplan in overeenstemming is met de relevante richtafstand uit de VNG-brochure "Bedrijven en milieuzonering".

7.2. Aan de gronden van de huidige camping en de gronden waarop de uitbreiding is voorzien, is de bestemming "Recreatie - Besloten Heideontginningslandschap" toegekend. Het perceel van [appellant] aan de [locatie] grenst aan de westzijde aan het voorziene agrarische terrein waaraan de bestemming "Agrarisch met waarden - Besloten heideontginningslandschap" is toegekend. Tussen het voorziene agrarische terrein en de camping is aan een strook grond met een breedte van ten minste ongeveer 5 m de bestemming "Groen - Landschapselement" toegekend.

Ingevolge artikel 4, lid 4.1, van de planregels zijn de voor "Groen - Landschapselement" aangewezen gronden bestemd voor groenvoorzieningen, grondwallen en instandhouding van ter plaatse voorkomende waardevolle beplanting en landschapselementen.

Ingevolge lid 4.2 mogen op en in de gronden als bedoeld in lid 4.1 uitsluitend worden gebouwd:

- a. andere bouwwerken, waarvan de bouwhoogte niet meer dan 1 m mag bedragen;
- b. een grondwal waarvan de hoogte mag niet minder dan 1 m en niet meer dan 3 m mag bedragen.

Ingevolge artikel 6, lid 6.1, aanhef en onder a, zijn de voor "Recreatie - Besloten Heideontginningslandschap" aangewezen gronden onder meer bestemd voor een camping met daarbij behorende terreinen voor kampeermiddelen, sanitaire voorzieningen, trekkershutten, gebouwen zoals bijvoorbeeld een lodge ten behoeve van bed and breakfast, werkschuur en receptie, bouwwerken geen gebouwen zijnde, wegen, paden, verhardingen, terrassen, tuinen en erven, water, parkeer-, speel- en groenvoorzieningen, met dien verstande dat:

1. gebouwen uitsluitend zijn toegestaan binnen een bouwvlak, met uitzondering van sanitaire voorzieningen en trekkershutten;
2. uitsluitend ter plaatse van de aanduiding "bedrijfswoning" een bedrijfswoning is toegestaan.

3. er maximaal 93 kampeermiddelen zijn toegestaan;

4. er maximaal 12 trekkershutten zijn toegestaan.

Ingevolge lid 6.4.2, onder a, wordt tot een met de bestemming strijdig gebruik in elk geval gerekend het gebruik van en het in gebruik laten nemen van gronden en bouwwerken overeenkomstig de in lid 6.1 opgenomen bestemmingsomschrijving zonder de aanleg en instandhouding van de landschapsmaatregelen conform het in bijlage 1 opgenomen inrichtingsplan, teneinde te komen tot een goede landschappelijke inpassing.

Ingevolge lid 6.4.2, onder b, mogen in afwijking van het bepaalde onder a gronden en bouwwerken overeenkomstig de in lid 6.1 opgenomen bestemmingsomschrijving worden gebruikt, uitsluitend indien en voor zover binnen een termijn van 12 maanden na het verlenen van de omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen uitvoering wordt gegeven aan de aanleg en instandhouding van de landschapsmaatregelen conform het in bijlage 1 opgenomen inrichtingsplan, teneinde te komen tot een goede landschappelijke inpassing.

7.3. De Afdeling stelt vast dat de afstand van de woning van [appellant] op het perceel [locatie] tot de bestemming "Recreatie - Besloten Heideontginningslandschap" ten minste ongeveer 90 m bedraagt. In de VNG-brochure wordt wat betreft geur een richtafstand van 30 m en wat betreft geluid een richtafstand van 50 m aanbevolen tussen kampeerterrinen en gevoelige objecten. [appellant] heeft niet aannemelijk gemaakt dat de voorziene uitbreiding desondanks tot ernstige geur- en geluidoverlast voor hem zal leiden. Reeds daarom heeft de raad zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat de voorziene uitbreiding van de camping niet tot ernstige geluid- en geuroverlast bij [appellant] zal leiden. De raad heeft zich voorts in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat het uitzicht van [appellant] niet ernstig zal worden aangetast als gevolg van de voorziene uitbreiding, nu rondom het perceel van [appellant] bomensingels staan die het uitzicht van [appellant] op de camping beperken. Bovendien moet de voorziene geluidwal volgens het inrichtingsplan worden beplant met inheemse struiken en bomen die het zicht op de camping zullen beperken. Uit het inrichtingsplan bezien in samenhang met de verbeelding volgt voldoende duidelijk dat deze geluidwal over de volle lengte van de bestemming "Groen - Landschapselement" moet worden gerealiseerd, anders dan [appellant] aanvoert. Ter zitting heeft de raad dit bevestigd. Voor zover [appellant] stelt dat de voorziene geluidwal niet zijn zicht op het noordelijke gedeelte van de gronden waarop de uitbreiding is voorzien zal beperken, stelt de Afdeling vast dat blijkens het inrichtingsplan de voorziene geluidwal in het noorden schuin zal aflopen. Daardoor zal de voorziene geluidwal het zicht van [appellant] op het noordelijke gedeelte van de gronden waarop de uitbreiding is voorzien voor het grootste deel beperken.

Het betoog faalt.

Bouwmogelijkheden [appellant]

8. [appellant] betoogt voorts dat zijn bouwmogelijkheden ernstig zullen worden beperkt als gevolg van de voorziene uitbreiding van de camping. Hij wijst er daarbij op dat de woning op zijn perceel op grond van de planregels van het bestemmingsplan "Buitengebied Hardenberg" bij herbouw, verbouw of uitbreiding niet op een afstand van minder dan 50 m van de bestemming recreatie mag worden gesitueerd.

9. De Afdeling is van oordeel dat de raad in redelijkheid een zwaarder gewicht heeft kunnen toekennen aan de belangen die met de voorziene uitbreiding van de camping zijn gemoeid dan aan het belang van [appellant] bij behoud van zijn bouwmogelijkheden, indien ervan moet worden uitgegaan dat de minimum afstand van 50 m tot de bestemming recreatie in het bestemmingsplan "Buitengebied Hardenberg" ook geldt tot de bestemming Recreatie - Besloten Heideontginningslandschap" in het voorliggende plan. Daarbij neemt

de Afdeling in aanmerking dat [appellant] niet aannemelijk heeft gemaakt dat hij concrete plannen heeft om zijn woning op een afstand van minder dan 50 m van de voorziene uitbreiding van de camping te herbouwen, verbouwen of uit te breiden.

Het betoog faalt.

#### Plangrens

10. [appellant] betoogt voorts dat het plangebied ten onrechte niet is opgenomen in het plangebied van het bestemmingsplan "Buitengebied Hardenberg"

De Afdeling overweegt dat in deze procedure niet het bestemmingsplan "Buitengebied Hardenberg" ter beoordeling voorligt. Dit betoog kan in deze procedure derhalve niet aan de orde komen.

Het betoog faalt.

#### Ontsluiting camping

11. [appellant] betoogt voorts dat het zandpad ten westen van de camping dat als ontsluiting daarvan wordt gebruikt niet in het plan mogelijk is gemaakt, anders dan de raad heeft beoogd. Volgens [appellant] is aan het zandpad de bestemming "Natuur - Heideontginningslandschap" toegekend en zijn binnen die bestemming wegen en paden niet toegestaan. Zij vrezen voor verkeersonveilige situaties als het zandpad niet als ontsluiting kan worden gebruikt.

11.1. Volgens de raad ligt het zandpad voor het grootste deel niet in het plangebied, maar in het gebied van het bestemmingsplan "Buitengebied Hardenberg" en is het zandpad in dat bestemmingsplan als zodanig bestemd. In dat plan is volgens de raad aan het zandpad de bestemming "Natuur - Besloten heideontginningslandschap" toegekend en zijn binnen die bestemming bestaande wegen en paden toegestaan. Alleen de entree van het zandpad ligt binnen het voorliggende plan en is niet toegestaan binnen de bestemming "Natuur - Heideontginningslandschap". Volgens de raad leidt dit echter niet tot problemen, omdat de entree onder de beschermende werking van het overgangsrecht valt.

11.2. Aan een strook grond in het westen van de camping is de bestemming "Natuur - Heideontginningslandschap" toegekend.

Ingevolge artikel 5, lid 5.1, aanhef en onder a, van de planregels zijn de voor "Natuur - Heideontginningslandschap" aangewezen gronden onder meer bestemd voor instandhouding en ontwikkeling van ter plaatse voorkomende dan wel daaraan eigen landschaps- en natuurwaarden, zoals een regelmatige verkaveling, rechtlijnigheid en halfopen landschap.

11.3. Niet in geschil is dat in ieder geval de entree van het zandpad niet als zodanig is bestemd. Dit betekent dat in ieder geval de entree van het zandpad onder het gebruiksovergangsrecht is gebracht. Ter zitting heeft de raad onweersproken toegelicht dat het zandpad niet behoeft te worden verlengd, maar dat daarvan alleen intensiever gebruik zal worden gemaakt. De afwijking van het plan door het strijdige gebruik mag op grond van het overgangsrecht evenwel niet naar aard en omvang worden vergroot, zodat het zandpad op grond van het overgangsrecht niet intensiever mag worden gebruikt. De raad heeft dit ten onrechte niet onderkend, zodat de raad het plan in zoverre in strijd met de vereiste zorgvuldigheid heeft voorbereid.

Het betoog slaagt.

EHS

12. [appellant] en anderen betogen dat de raad ten onrechte ervan is uitgegaan dat de houtwallen op de gronden van de camping niet in de EHS liggen. Volgens [appellant] en anderen is de wijziging van de Omgevingsverordening Overijssel (hierna: Omgevingsverordening) waardoor deze houtwallen niet meer in de EHS zijn opgenomen onverbindend. Daartoe voeren zij aan dat deze wijziging in strijd is met artikel 2.10.5 van het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (hierna: Barro) en artikel 2.7.2, derde lid, van de Omgevingsverordening. Voorts hebben provinciale staten volgens [appellant] en anderen op willekeurige wijze ervoor gekozen om de houtwallen niet meer in de EHS op te nemen. Daarbij wijzen zij erop dat in de reactienota bij de wijziging van de Omgevingsverordening verschillende criteria staan genoemd voor het opnemen van gronden in de EHS. Enerzijds staat in de reactienota dat in ieder geval bestaande natuur weer in de EHS wordt opgenomen. Houtwallen zijn ook bestaande natuur. Anderzijds staat in de reactienota dat bij houtwallen de beleidslijn wordt gehanteerd dat per geval wordt bezien of sprake is van een bijzondere ecologische waarde. Houtwallen met een beheervergoeding worden weer in de EHS opgenomen en houtwallen die in het cascobeleid van de gemeenten in Noordoost-Twente als verwijderbaar zijn aangemerkt, worden niet in de EHS opgenomen. [appellant] en anderen wijzen er daarbij op dat deze beoordeling alleen is verricht bij houtwallen waarover zienswijzen naar voren zijn gebracht. Houtwallen waarover zienswijzen naar voren zijn gebracht zijn derhalve op een andere manier beoordeeld dan houtwallen waarover geen zienswijzen naar voren zijn gebracht. [appellant] en anderen stellen dat de ecologische waarde van de houtwallen niet is beoordeeld, maar alleen is beoordeeld of voor de houtwallen een beheervergoeding is toegekend.

12.1. Bij besluit van 3 juli 2013 hebben provinciale staten van Overijssel in het kader van de herijking van de EHS zoals die is afgesproken tussen de provincies en de rijksoverheid in het bestuursakkoord natuur de begrenzing van de EHS in de Omgevingsverordening gewijzigd. Daardoor liggen de houtwallen niet meer in de EHS. Voorts zijn bij dit besluit enige bepalingen, waaronder artikel 2.7.2, in de Omgevingsverordening gewijzigd.

12.2. De raad stelt zich op het standpunt dat deze beroepsgrond buiten beschouwing moet blijven omdat tegen een algemeen verbindend voorschrift, zoals hier aan de orde, geen beroep openstaat.

De Afdeling overweegt dat de omstandigheid dat geen beroep openstaat tegen een algemeen verbindend voorschrift niet wegneemt dat een algemeen verbindend voorschrift buiten toepassing moet worden gelaten, indien het in strijd is met een hoger wettelijk voorschrift, dan wel indien het in strijd is met een algemeen rechtsbeginsel. De Afdeling zal derhalve beoordelen of de wijziging van de Omgevingsverordening waardoor de houtwallen niet meer in de EHS zijn opgenomen buiten toepassing moet worden gelaten.

12.3. In titel 2.10 van het Barro zijn de bepalingen over de EHS opgenomen. Deze titel is op 1 oktober 2012 in werking getreden.

Ingevolge artikel 2.10.2, eerste lid, van het Barro worden bij provinciale verordening de gebieden aangewezen die de EHS vormen. De ligging van die gebieden wordt geometrisch vastgelegd.

Ingevolge artikel 2.10.5 kan de begrenzing, bedoeld in artikel 2.10.2, eerste lid, bij provinciale verordening onder meer worden gewijzigd:

a. ten behoeve van een verbetering van de samenhang of een betere planologische inpassing van de EHS, voor zover:

1°. de wezenlijke kenmerken en waarden van de EHS worden behouden, en

2°. de oppervlakte van de EHS ten minste gelijk blijft;

b. ten behoeve van een kleinschalige ontwikkeling, voor zover:

1°. de aantasting van de wezenlijke kenmerken en waarden en de samenhang van de ecologische hoofdstructuur beperkt is,

2°. de ontwikkeling per saldo gepaard gaat met een versterking van de wezenlijke kenmerken en waarden van de ecologische hoofdstructuur, of een vergroting van de oppervlakte van de ecologische hoofdstructuur, en

3°. de oppervlakte van de ecologische hoofdstructuur ten minste gelijk blijft.

Ingevolge artikel 3.5, tweede lid, stellen provinciale staten een verordening als bedoeld in titel 2.10 uiterlijk op 30 juni 2013 vast, dan wel drie maanden na het tijdstip van inwerkingtreding van titel 2.10, indien deze titel na 30 juni 2013 in werking treedt.

12.4. Ingevolge artikel 2.7.2, eerste lid, van de Omgevingsverordening wordt het werkingsgebied van titel 2.7 begrensd door de geometrische plaatsbepaling van de EHS op de digitale kaart "EHS" horende bij deze verordening.

Ingevolge het tweede lid passen provinciale staten de begrenzing van de EHS aan op ontwikkelingen waarvoor op grond van artikel 2.7.4 is afgeweken van het beschermingsregime van artikel 2.7.3.

Ingevolge het derde lid geldt bij de herbegrenzing als bedoeld in het tweede lid de voorwaarde dat het areaal van de EHS per saldo ten minste gelijk blijft.

12.5. In de totstandkomingsgeschiedenis van titel 2.10 van het Barro (nota van toelichting, blz. 24-25, Stb. 2012, 388) staat dat op de middelen voor natuurbeleid en gebiedsgericht beleid bezuinigingen worden doorgevoerd, in het licht van de toestand van de financiën van het rijk. Een deel van deze bezuinigingen wordt gerealiseerd door de EHS te herijken en te decentraliseren. Op 20 september 2011 is tussen het rijk en de provincies het zogenoemde "onderhandelingsakkoord decentralisatie natuur" gesloten, ter uitwerking van de paragraaf over natuur en landelijk gebied in de bestuursafspraken 2011-2015 tussen het rijk, de provincies, de gemeenten en de waterschappen. In het akkoord zijn onder meer de uitgangspunten neergelegd aan de hand waarvan de provincies de herijkte EHS realiseren. Ter verduidelijking van en in aanvulling op deze afspraken hebben de partijen op 7 december 2011 een aanvullend akkoord gesloten. Ook hebben de partijen op 8 februari 2012 uitvoeringsafspraken gemaakt. Tezamen worden het onderhandelingsakkoord, het aanvullende akkoord en de uitvoeringsafspraken aangeduid als "bestuursakkoord natuur". Verder staat in de totstandkomingsgeschiedenis dat om zeker te stellen dat wordt voldaan aan de internationale verplichtingen op het vlak van biodiversiteit en dat de samenhang van het stelsel wordt verzekerd borging van een landsbreed planologisch beschermingsregime noodzakelijk is. Daarom is de EHS als een nationaal ruimtelijk belang opgenomen in de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte en worden in dit besluit regels gesteld omtrent de planologische bescherming van de ecologische hoofdstructuur. Het gaat hier uitdrukkelijk om de herijkte nationale EHS zoals vastgelegd in het bestuursakkoord natuur.

12.6. Voor zover [appellant] en anderen aanvoeren dat de wijziging van de Omgevingsverordening in strijd is met artikel 2.10.5 van het Barro overweegt de Afdeling als volgt. Uit de totstandkomingsgeschiedenis van titel 2.10 van het Barro volgt dat provinciale staten alleen de gebieden die tot de herijkte EHS behoren behoeven aan te wijzen in hun provinciale verordeningen. Daarin staat immers dat het om de herijkte nationale EHS gaat. Het is derhalve niet de bedoeling van de wetgever geweest dat provinciale staten gebonden zijn aan de oppervlakte van de EHS die zij onverplicht, uit eigen beweging, voor de inwerkingtreding van titel 2.10 van het Barro in een provinciale verordening hebben opgenomen. De houtwallen zijn opgenomen in de EHS bij een besluit dat voor de inwerkingtreding van titel 2.10 van het Barro is vastgesteld. Naar het oordeel van de Afdeling kan dat besluit daarom niet als provinciale verordening als bedoeld in artikel 2.10.2, eerste lid, van



het Barro worden aangemerkt. Dit betekent dat artikel 2.10.5 van het Barro niet van toepassing is, omdat deze bepaling alleen van toepassing is op wijzigingen in een provinciale verordening als bedoeld in artikel 2.10.2, eerste lid, van het Barro.

Wat betreft het betoog van [appellant] en anderen dat de wijziging van de begrenzing van de EHS in strijd is met artikel 2.7.2, derde lid, van de Omgevingsverordening, overweegt de Afdeling dat aan een algemeen verbindend voorschrift alleen verbindende kracht kan worden ontzegd, indien het in strijd is met een hoger wettelijk voorschrift, dan wel indien het in strijd is met een algemeen rechtsbeginsel, zoals het rechtszekerheidsbeginsel. Artikel 2.7.2, derde lid, van de Omgevingsverordening is in dit geval niet van toepassing, nu de wijziging van de begrenzing van de EHS in het besluit van 3 juni 2013 niet berust op 2.7.2, tweede lid, van de Omgevingsverordening. De Omgevingsverordening is op dit punt derhalve niet innerlijk tegenstrijdig is en dus ook niet in strijd met de rechtszekerheid.

Voor zover [appellant] en anderen aanvoeren dat provinciale staten op willekeurige wijze ervoor hebben gekozen de houtwallen niet meer in de EHS op te nemen, overweegt de Afdeling als volgt. Provinciale staten hebben toegelicht dat in eerste instantie een ontwerpbebegrenzing van de EHS is vastgesteld waarbij alle bestaande natuur weer in de EHS was opgenomen. Vervolgens hebben belanghebbenden daarover een zienswijze naar voren gebracht. Naar aanleiding daarvan is toen per geval bezien of een houtwal weer in de EHS werd opgenomen. Houtwallen met een beheervergoeding en houtwallen die volgens het cascadebeleid van de gemeenten in Noordoost-Twente moeten blijven staan zijn weer in de EHS opgenomen. Bij andere houtwallen is beoordeeld of deze een bijzondere ecologische waarde hebben. In dit geval bleek volgens provinciale staten uit een door Camping de Klashorst overgelegd rapport dat de houtwallen geen bijzondere ecologische waarde hebben. Houtwallen waarover geen zienswijze naar voren is gebracht zijn volgens provinciale staten niet apart beoordeeld, omdat dat vanwege het grote aantal houtwallen in Overijssel niet mogelijk was. Gelet op deze toelichting bestaat geen aanleiding voor het oordeel dat provinciale staten op willekeurige wijze ervoor hebben gekozen de houtwallen niet meer in de EHS op te nemen.

Gelet op het voorgaande behoeft de wijziging van de Omgevingsverordening waardoor de houtwallen niet meer in de EHS liggen niet buiten toepassing te worden gelaten.

Het betoog faalt.

Verordening (EG) Nr. 73/2009

13. [appellant] en anderen betogen voorts dat het plan in strijd is met artikel 6, gelezen in samenhang met bijlage III van Verordening (EG) nr. 73/2009 van de Raad van 19 januari 2009 tot vaststelling van gemeenschappelijke voorschriften voor regelingen inzake rechtstreekse steunverlening aan landbouwers in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en tot vaststelling van bepaalde steunregelingen voor landbouwers, tot wijziging van Verordeningen (EG) nr. 1290/2005, (EG) nr. 247/2006, (EG) nr. 378/2007 en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1782/2003 (Pb 2009 L30/16) (hierna: de Verordening).

13.1. Ingevolge artikel 1 van de Verordening worden bij deze verordening vastgesteld:

- a) gemeenschappelijke voorschriften inzake rechtstreekse betalingen;
- b) een inkomenssteunregeling voor landbouwers (hierna de „bedrijfstoeslagregeling" genoemd);
- c) een voorlopige vereenvoudigde inkomenssteunregeling voor landbouwers in de nieuwe lidstaten, als gedefinieerd in artikel 2, punt g) (hierna de „regeling inzake een enkele areaalbetaling" genoemd);
- d) steunregelingen voor landbouwers die rijst, zetmeelaardappelen, eiwithoudende gewassen, noten, zaden, katoen, suiker, groenten en fruit, schapenvlees, geitenvlees, rundvlees of kalfsvlees produceren.

Ingevolge artikel 4, eerste lid neemt een landbouwer die rechtstreekse betalingen ontvangt, de in bijlage II genoemde uit de regelgeving voortvloeiende beheerseisen en de in artikel 6 bedoelde eisen inzake goede landbouw- en milieuconditie in acht. Deze verplichting geldt alleen voor de landbouwactiviteit van de landbouwer of de landbouwgrond van het bedrijf.

Ingevolge artikel 6, eerste lid zorgen de lidstaten ervoor dat alle landbouwgrond, in het bijzonder grond die niet langer wordt gebruikt voor productiedoeleinden, in goede landbouw- en milieuconditie wordt gehouden. De lidstaten stellen op nationaal of op regionaal niveau minimumeisen inzake goede landbouw- en milieuconditie vast op basis van het in bijlage III vastgestelde kader, rekening houdend met de specifieke kenmerken van de betrokken gebieden, met inbegrip van de bodem- en de klimaatgesteldheid, de bestaande landbouwsystemen, het grondgebruik, de vruchtwisseling, de landbouwpraktijken en de structuur van de landbouwbedrijven. De lidstaten mogen geen minimumeisen vaststellen indien daarin in dat kader niet is voorzien.

In bijlage III staat instandhouding van landschapselementen, inclusief, in voorkomend geval, heggen, vijvers, greppels, bomenrijen, bomengroepen of geïsoleerde bomen, en akkerranden vermeld als bindende norm.

13.2. De Afdeling stelt vast dat de Verordening betrekking heeft op regelingen inzake landbouwsubsidies, gelet op artikel 1 van de Verordening. Het in bijlage III van de Verordening vastgestelde kader geldt dan ook alleen voor de minimumeisen inzake een goede landbouw- en milieuconditie die de lidstaten op grond van artikel 6, eerste lid, van de Verordening moeten vaststellen in het kader van het toekennen van landbouwsubsidies. Het plan betreft geen regeling inzake landbouwsubsidies en maakt het niet onmogelijk voor landbouwers die rechtstreekse betalingen ontvangen om de eisen inzake een goede landbouw- en milieuconditie in acht te nemen. De Verordening heeft derhalve geen betekenis voor het plan.

Het betoog faalt.

Artikel 2.1.4 van de Omgevingsverordening

14. [appellant] en anderen betogen voorts dat het plan in strijd is met artikel 2.1.4 van de Omgevingsverordening, omdat niet aan de voorwaarden in die bepaling wordt voldaan.

14.1. Ingevolge artikel 2.1.4 van de Omgevingsverordening voorzien bestemmingsplannen uitsluitend in andere dan stedelijke ontwikkelingen die een extra ruimtebeslag door bouwen en verharding leggen op de groene omgeving wanneer aannemelijk is gemaakt:

- dat (her)benutting van bestaande bebouwing in de groene omgeving in redelijkheid niet mogelijk is;
- dat mogelijkheden voor combinatie van functies op bestaande erven optimaal zijn benut.

14.2. De Afdeling stelt vast dat het plan nieuwe bebouwing en verhardingen mogelijk maakt. De raad heeft toegelicht dat deze nodig zijn voor de uitbreiding van de camping en dat het bestaande terrein van de camping daarvoor te klein is. Gelet hierop heeft de raad zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat benutting van bestaande bebouwing in de groene omgeving niet mogelijk is en mogelijkheden voor combinatie van functies op bestaande erven optimaal zijn benut. Er bestaat derhalve geen aanleiding voor het oordeel dat het plan in strijd is met artikel 2.1.4 van de Omgevingsverordening.

Het betoog faalt.

Artikel 2.1.5 van de Omgevingsverordening

15. [appellant] en anderen voeren voorts aan dat het plan in strijd is met artikel 2.1.5. van de Omgevingsverordening, omdat een bestaande lineaire houtwal niet gehandhaafd blijft maar vervangen door een groenstrook die niet geheel lineair zal lopen. Zij wijzen er daarbij op dat het plangebied in de Catalogus Gebiedskenmerken als Jong heide- en broekontginningslandschap is aangewezen en dat in de Catalogus Gebiedskenmerken voor dit landschap de richtinggevende uitspraak is gedaan dat ontwikkelingen bijdragen aan het behoud en versterking van de dragende lineaire structuren van onder meer bosstroken.

15.1. Ingevolge artikel 2.1.5, eerste lid, van de Omgevingsverordening wordt in de toelichting op bestemmingsplannen onderbouwd dat de nieuwe ontwikkelingen die het bestemmingsplan mogelijk maakt, bijdragen aan het versterken van de ruimtelijke kwaliteit conform de geldende gebiedskenmerken.

Ingevolge het zesde lid voorzien bestemmingsplannen die betrekking hebben op gebieden waarvoor in de Catalogus Gebiedskenmerken richtinggevende uitspraken worden gedaan voor zover deze uitspraken zich daarvoor lenen, in een bestemmingsregeling conform deze richtinggevende uitspraken.

Ingevolge het achtste lid mag van het bepaalde in het zesde lid worden afgeweken mits voldoende gemotiveerd is dat de kwaliteitsambitie zoals aangegeven in de Catalogus Gebiedskenmerken in gelijke mate gerealiseerd wordt.

15.2. In de Catalogus Gebiedskenmerken staat als richtinggevende uitspraak bij het landschapstype Jong heide- en broekontginningslandschap vermeld dat als ontwikkelingen plaatsvinden in de agrarische ontginningslandschappen deze dan bijdragen aan behoud en versterking van de dragende lineaire structuren van lanen, bosstroken en waterlopen en ontginningslinten met erven en de kenmerkende ruimtematen. Voorts staat in de Catalogus Gebiedskenmerken dat de ambitie bij dit landschapstype is om de ruimtelijke kwaliteit van deze gebieden een stevige impuls te geven en soms een transformatie wanneer daar aanleiding toe is. De dragende structuren worden gevormd door landschappelijk raamwerken van lanen, bosstroken en waterlopen, die de rechtlijnige ontginningsstructuren versterken. Binnen deze raamwerken is ruimte voor verdere ontwikkeling van bestaande erven en soms de vestiging van nieuwe erven, mits deze een stevige landschappelijke jas krijgen.

15.3. De Afdeling stelt vast dat het plan niet voldoet aan het zesde lid van artikel 2.1.5 van de Omgevingsverordening. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de raad zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat de kwaliteitsambitie zoals aangegeven in de Catalogus Gebiedskenmerken in gelijke mate zal worden gerealiseerd. Daarbij neemt de Afdeling in aanmerking dat in de plantoelichting staat dat een ruimtelijk kwaliteitsplan is opgesteld voor de voorziene uitbreiding van de camping en dat dit plan aansluit op de gebiedskenmerken. Dit kwaliteitsplan is in artikel 6, lid 6.4.2, onder b, van de planregels opgenomen als voorwaardelijke verplichting. Een onderdeel van dit inrichtingsplan is dat ter plaatse van de bestemming "Groen - Landschapselement" een houtwal wordt gerealiseerd. Voorts zal ten noorden van de voorziene uitbreiding van de camping 1,1 ha nieuwe natuur worden gerealiseerd. Dat de nieuwe houtwal niet geheel lineair zal lopen doet niet af aan het voorgaande. Uit de Catalogus Gebiedskenmerken volgt niet dat de kwaliteitsambitie voor het landschapstype Jong heide- en broekontginningslandschap alleen kan worden bereikt door de lineaire structuren van het landschap te versterken. Ter zitting hebben provinciale staten dit bevestigd.

Het betoog faalt.

Artikel 2.1.6 van de Omgevingsverordening

16. [appellant] en anderen betogen verder dat het plan in strijd is met artikel 2.1.6 van de Omgevingsverordening, omdat de raad niet heeft aangegeven welke sociaal-economische en/of maatschappelijke redenen met de voorziene uitbreiding van de camping zijn gemoeid. Ook kan volgens hen

de voorziene nieuwe natuur niet worden aangemerkt als compensatie als bedoeld in artikel 2.1.6 van de Omgevingsverordening, omdat deze natuur volgens hen reeds is gebruikt als compensatie voor het verwijderen van de houtwallen uit EHS.

16.1. Ingevolge artikel 2.1.6, eerste lid, van de Omgevingsverordening kunnen bestemmingsplannen voor de groene omgeving - met in achtneming van het bepaalde in artikel 2.1.3 en artikel 2.1.4 en het bepaalde in artikel 2.1.5 - voorzien in nieuwvestiging en grootschalige uitbreidingen van bestaande functies in de groene omgeving, uitsluitend indien hier sociaaleconomische en/of maatschappelijke redenen voor zijn en er is aangetoond dat het verlies aan ecologische en/of landschappelijke waarden in voldoende mate wordt gecompenseerd door investeringen ter versterking van ruimtelijke kwaliteit in de omgeving.

16.2. Niet in geschil is dat de voorziene uitbreiding van de camping een grootschalige uitbreiding van een bestaande functie in de groene omgeving betreft. De Afdeling is van oordeel dat de raad zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat met deze uitbreiding sociaaleconomische redenen zijn gemoeid. Daarbij neemt de Afdeling in aanmerking dat in de plantoelichting staat dat het provinciebestuur een sterk aanbod voor vrijetijdsbesteding wil en toeristen blijvend aan Overijssel wil binden. Het provinciebestuur biedt daarom de ruimte om toeristisch-recreatieve voorzieningen te ontwikkelen die bijdragen aan differentiatie van het aanbod en toeristische structuurversterking. Het gebied waarin de camping ligt wordt volgens de plantoelichting specifiek genoemd in de Omgevingsvisie Overijssel als één van de toeristische merken van Overijssel. Voorts neemt de Afdeling in aanmerking dat in de plantoelichting staat dat met de teruggang in de landbouw de vitaliteit van het platteland onder druk staat en dat het daarom nodig is dat nieuwe economische dragers worden gezocht. Een doelstelling van het gemeentelijk beleid is dan ook versterking van het toerisme. De raad heeft zich voorts in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat het verlies aan ecologische en landschappelijke waarden in voldoende mate wordt gecompenseerd, nu de voorziene uitbreiding landschappelijk wordt ingepast en 1,1 ha aan nieuwe natuur zal worden gerealiseerd. De stelling van [appellant] en anderen dat deze natuur reeds is gebruikt als compensatie voor het verwijderen van de houtwallen uit de EHS doet daaraan niet af. Uit de Omgevingsverordening volgt niet dat compensatie in het kader van de EHS niet tevens mag worden gebruikt als compensatie in het kader van artikel 2.1.6, eerste lid, van de Omgevingsverordening. Gelet op het voorgaande bestaat geen aanleiding voor het oordeel dat het plan in strijd is met artikel 2.1.6 van de Omgevingsverordening.

Het betoog faalt.

Artikel 2.8.2 van de Omgevingsverordening

17. [appellant] en anderen betogen voorts dat het plan in strijd is met artikel 2.8.2 van de Omgevingsverordening omdat als gevolg van het plan de houtwallen kunnen worden verwijderd.

17.1. Ingevolge artikel 2.8.1 van de Omgevingsverordening wordt onder bestaande natuur verstaan bestaande bos- en natuurgebieden buiten de EHS die op het moment van inwerkingtreding van deze verordening in geldende bestemmingsplannen als zodanig zijn bestemd.

Ingevolge artikel 2.8.2, eerste lid, voorzien bestemmingsplannen die betrekking hebben op bestaande natuur in een specifieke, daarop toegesneden bestemming die gericht is op behoud, herstel en ontwikkeling van natuur- en landschapswaarden.

Ingevolge het tweede lid voorzien bestemmingsplannen als bedoeld in het eerste lid niet in ontwikkelingen waardoor de aanwezige en te ontwikkelen natuur- en landschapswaarden worden aangetast.

In de toelichting bij de Omgevingsverordening staat dat artikel 2.8.2 alleen van toepassing is op bos- en natuurgebieden en niet op landschapselementen.

17.2. De Afdeling stelt vast dat de houtwallen landschapselementen betreffen. Voorts was onder het voorheen geldende bestemmingsplan "Buitengebied" aan de gronden waarop de houtwallen staan niet een bos- of natuurbestemming toegekend maar de bestemming "Agrarische doeleinden (agrarisch gebied met landschappelijke waarde, kleinschalig landschap)". Gelet hierop zijn de houtwallen geen bestaande natuur als bedoeld in artikel 2.8.1 van de Omgevingsverordening, zodat artikel 2.8.2 niet van toepassing is op de houtwallen.

Het betoog faalt.

Artikel 2.12.2 van de Omgevingsverordening

18. [appellant] voert verder aan dat het plan in strijd is met artikel 2.12.2 van de Omgevingsverordening, omdat trekkershutten worden gerealiseerd en deze als recreatiewoningen als bedoeld in de Omgevingsverordening moeten worden aangemerkt.

18.1. Ingevolge artikel 2.12.2, eerste lid, van de Omgevingsverordening voorzien bestemmingsplannen en projectbesluiten uitsluitend in de bouw van nieuwe recreatiewoningen indien en voor zover het betreft:

a. de nieuwbouw van een complex van recreatiewoningen waarvan het recreatieve gebruik door middel van een op verhuur gerichte bedrijfsmatige exploitatie is verzekerd en tevens sprake is van een innovatief concept dan wel een kwaliteitsimpuls van bestaande recreatieterreinen waarvan de bouw van nieuwe recreatiewoningen onderdeel uitmaakt;

b. de locaties voor verblijfsrecreatie die als zodanig zijn aangegeven op kaart Recreatie nr. 09295051, waarbij geldt dat op locaties aangeduid met \* alleen kleinschalige complexen zijn toegestaan, mits door middel van een op verhuur gerichte bedrijfsmatige exploitatie verzekerd is dat er sprake zal zijn van recreatief gebruik.

Ingevolge het tweede lid is het bepaalde in het eerste lid niet van toepassing op recreatiewoningen die worden gerealiseerd in het kader van de Kwaliteitsimpuls Groene omgeving, voor zover deze recreatiewoningen voldoen aan de eis van op de verhuur gerichte, bedrijfsmatige exploitatie.

18.2. De Afdeling stelt vast dat de voorziene trekkershutten recreatiewoningen als bedoeld in de Omgevingsverordening betreffen. De Afdeling stelt voorts vast dat het tweede lid van artikel 2.12.2 van de Omgevingsverordening van toepassing is. De trekkershutten worden gerealiseerd in het kader van de Kwaliteitsimpuls Groene omgeving, die vervat is in artikel 2.1.6 van de Omgevingsverordening. Voorts zullen de trekkershutten bedrijfsmatig worden geëxploiteerd. Gelet hierop bestaat geen aanleiding voor het oordeel dat de voorziene trekkershutten in strijd zijn met artikel 2.12.2 van de Omgevingsverordening.

Het betoog faalt.

Gemeentelijk beleid

19. [appellant] en anderen betogen voorts dat het plan in strijd is met het gemeentelijke beleid. Daartoe voeren zij aan dat in de Visienota Buitengebied gemeente Hardenberg (hierna: de visienota) van 18 juli 2006 staat dat het kleinschalig kamperen gekoppeld dient te blijven aan het agrarisch bedrijf. Volgens [appellant] en anderen is Camping de Klashorst een aan een agrarisch bedrijf gekoppelde vorm van kleinschalig kamperen en wordt als gevolg van het plan deze koppeling losgelaten. Ook volgt volgens hen uit de beleidsregel "Intrekking Wet op de Openluchtrecreatie" (hierna: de beleidsregel) dat als het agrarische bedrijf is beëindigd het kleinschalige kampeerterrein alleen in de bestaande omvang mag blijven bestaan.

19.1. In de visienota staat dat uitbreiding van bestaande campings en bungalowparken mogelijk is, als daardoor de totale kwaliteit van de camping/het bungalowpark en dus van het recreatieve product wordt vergroot. Verder moet de uitbreiding een bijdrage leveren aan de instandhouding en zo mogelijk verbetering

van de landschappelijke kwaliteiten van de omgeving. Daarbij zal ook worden gekeken naar de mogelijkheden om de gewenste landschappelijke kwaliteit op eigen terrein te realiseren. Zowel op als naast het terrein moet de camping passend zijn in het landschap. Voorts staat in de visienota dat het kleinschalig kamperen gekoppeld blijft aan het agrarisch bedrijf. Het loslaten van deze koppeling kan volgens de visienota leiden tot een ongewenste wildgroei van het aantal kampeerterreintjes.

19.2. In de beleidsregel staat dat wanneer het agrarische bedrijf ophoudt te bestaan, ook het kleinschalige kampeerterrein niet langer is toegestaan. Voor de kleinschalige terreinen wordt dan wel de mogelijkheid geboden om in de bestaande omvang te blijven bestaan, mits hiervoor een ruimtelijke procedure wordt gevolgd. Verder wordt in bijlage 1 bij de beleidsregel Camping de Klashorst genoemd als reguliere camping in het Vechtdal.

19.3. De raad heeft toegelicht dat onder het voorheen geldende plan "Recreatieterrein Overweg" 30 kampeerplaatsen op Camping de Klashorst waren toegestaan, terwijl bij kleinschalig kamperen bij de boer over het algemeen maximaal 15 kampeerplaatsen zijn toegestaan. Voorts heeft de raad toegelicht dat het agrarische bedrijf bij Camping de Klashorst reeds in de jaren '90 van de vorige eeuw is beëindigd. Volgens de raad kan Camping de Klashorst daarom niet als kleinschalig kamperen bij de boer als bedoeld in de visienota worden aangemerkt. De Afdeling acht dit standpunt van de raad niet onjuist. Voorts heeft de raad in redelijkheid ervan kunnen uitgaan dat de voorziene uitbreiding van de camping een bijdrage zal leveren aan de instandhouding en verbetering van de landschappelijke kwaliteiten van de omgeving, nu de voorziene camping landschappelijk zal worden ingepast en nieuwe natuur zal worden gerealiseerd. Er bestaat derhalve geen aanleiding voor het oordeel dat het plan in strijd is met de visienota. Voorts bestaat geen aanleiding voor het oordeel dat het plan in strijd is met de beleidsregel. Camping de Klashorst is in bijlage 1 bij de beleidsregel aangemerkt als reguliere camping. De uitgangspunten in de beleidsregel ten aanzien van kleinschalig kamperen zijn derhalve niet van toepassing op Camping de Klashorst.

Het betoog faalt.

Flora- en faunawet

20. [appellant] en anderen betogen voorts dat de uitvoerbaarheid van het plan in het kader van de Flora- en faunawet (hierna: Ffw) niet is verzekerd. Volgens hen volgt uit rechtspraak van de Afdeling dat foerageergebieden en migratieroutes van beschermde diersoorten in het kader van de Ffw worden beschermd. [appellant] en anderen stellen dat als gevolg van het plan essentieel foerageergebied voor de das verloren gaat en migratieroutes ernstig worden verstoord. [appellant] en anderen wijzen daarbij op het door hen overgelegde rapport "Beoordeling effecten op de das uitvoering bestemmingsplan Camping Klashorst Diffelen" (hierna: het tegenrapport) van 15 mei 2014 van het bureau Buiting Advies. Voorts wijzen zij op een brief van 20 augustus 2014 van de staatssecretaris van Economische Zaken aan Camping de Klashorst (hierna: de brief van de staatssecretaris) naar aanleiding van een verzoek tot handhaving van [appellant] en anderen. De maatregelen die worden genomen voorkomen volgens hen niet dat de Ffw wordt overtreden. Ook is volgens hen onvoldoende verzekerd dat deze maatregelen worden uitgevoerd. Tot slot is volgens [appellant] en anderen ten onrechte niet onderzocht of de uitvoerbaarheid van het plan in het kader van de Ffw is verzekerd wat betreft andere diersoorten, zoals vleermuizen.

20.1. De Afdeling overweegt dat de vragen of voor de uitvoering van het bestemmingsplan een vrijstelling geldt dan wel een ontheffing op grond van de Ffw 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 Ffw. Dat doet er niet aan af dat de raad het plan niet heeft kunnen vaststellen, indien en voor zover hij op voorhand in redelijkheid had moeten inzien dat de Ffw aan de uitvoerbaarheid van het plan in de weg staat.

20.2. Ingevolge artikel 10 van de Ffw is het verboden dieren, behorende tot een beschermde inheemse diersoort, opzettelijk te verontrusten.

Ingevolge artikel 11 van de Ffw is het verboden nesten, holen of andere voortplantings- of vaste rust- of verblijfplaatsen van dieren, behorende tot een beschermde inheemse diersoort, te beschadigen, te vernielen, uit te halen, weg te nemen of te verstoren.

20.3. De raad heeft het rapport "Actualisatie quickscan natuurtoets de Klashorst" (hierna: het ecologisch onderzoek) van 26 september 2013 dat door het bureau Ecogroen Advies is opgesteld aan het plan ten grondslag gelegd. Daarin staat dat in het plangebied aanwijzingen voor de aanwezigheid van de das zijn aangetroffen in de vorm van krabsporen in het noordelijk gelegen grasland en een in 2010 gebruikte vluchtpijp in de smalle bosstrook in het noordoostelijk gelegen bosje grenzend aan het plangebied. Op ongeveer 350 m afstand van het plangebied is een recent gebruikte kraamburcht aangetroffen. Ook zijn er in de omgeving meerdere dassenwaarnemingen bekend. Het ecologisch onderzoek concludeert daarom dat het plangebied foerageergebied is van de nachttactieve das. Volgens het ecologisch onderzoek is het van belang dat er bij de uitbreiding en toekomstige inrichting van de camping rekening wordt gehouden met het nachttactieve leven van de das. Dit betekent dat er weinig of geen verlichting in en langs de randen van het plangebied dient te worden aangebracht en voorkomen moet worden dat bosgebieden in de directe omgeving verstoord en buiten de paden betreden worden door recreanten en loslopende honden. Ontsluitingsverkeer dient over bestaande wegen te worden geleid. Door middel van aanplant van heggen, fruitbomen en besheesters en aanleg van ruige graslanden en ruigtestroken kan het plangebied volgens het ecologisch onderzoek als foerageergebied behouden blijven en aantrekkelijker worden gemaakt als foerageergebied voor de das.

20.4. De raad heeft met het verweerschrift het rapport "Onderzoekgegevens van de das in het gebied Diffelen rondom camping de Klashorst" (hierna: het rapport van Stichting Das & Vecht) van Stichting Das & Vecht overgelegd. In dit rapport zijn de bevindingen van Stichting Das & Vecht vanaf 2008 over de das in het gebied Diffelen rondom camping de Klashorst neergelegd. In het rapport van Stichting Das & Vecht staat dat op een afstand van ongeveer 600 m ten noordwesten van Camping de Klashorst een goed belopen hoofd/kraamburcht ligt en dat op ongeveer 350 m van Camping de Klashorst een vervallen bijburcht ligt. Voorts bevinden zich rondom de camping volgens het rapport van Stichting Das & Vecht vervallen vluchtpijpen. Ook worden de faunatunnels onder de N36 door de dassen gebruikt. Het rapport van Stichting Das & Vecht komt tot de conclusie dat de dassen van de hoofd/kraamburcht een relatief groot foerageergebied hebben waaronder aan de westzijde van de N36 en aan de overzijde van de Vecht. De dassen kunnen gebruik maken van verschillende biotopen, graslanden, maisakkers, bospercelen, boomgaarden, faunapassages en kennen weinig hinderlijke obstakels in de directe omgeving, aldus het rapport van Stichting Das & Vecht.

20.5. Anders dan [appellant] en anderen aanvoeren, volgt uit de rechtspraak van de Afdeling niet dat in het kader van de Ffw alle foerageergebieden en migratieroutes van beschermde diersoorten worden beschermd. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (zie onder meer haar uitspraak van 7 november 2012 in zaak nr. [201201434/1/A3](#)) worden foerageergebieden en migratieroutes niet gerekend tot een vaste rust- of verblijfplaats die op grond van artikel 11 van de Ffw bescherming geniet, tenzij deze als zodanig samenvallen met een vaste rust- of verblijfplaats. Dit neemt niet weg dat artikel 11 van de Ffw wordt overtreden, indien door het verdwijnen van het foerageergebied of migratieroutes de ecologische functionaliteit van de buiten het plangebied gelegen vaste rust- of verblijfplaats zodanig wordt verstoord, dat deze plaats om die reden zal worden verlaten. Voorts geldt bij artikel 10 van de Ffw als uitgangspunt dat niet ieder plan dat tot gevolg heeft dat een beschermde diersoort zich moet aanpassen aan de veranderde omgeving, moet worden aangemerkt als een opzettelijke verontrusting in de zin van die bepaling.

20.6. Voor zover [appellant] en anderen aanvoeren dat ten onrechte niet is onderzocht of de uitvoerbaarheid van het plan in het kader van de Ffw is verzekerd wat betreft andere diersoorten dan de das, stelt de Afdeling vast dat in het ecologisch onderzoek ook de effecten van de voorziene uitbreiding van de camping op andere

diersoorten dan de das zijn onderzocht. In het ecologisch onderzoek wordt geconcludeerd dat de Ffw wat betreft die diersoorten niet in de weg staat aan de uitvoerbaarheid van het plan. [appellant] en anderen hebben niet aannemelijk gemaakt dat deze conclusie onjuist is.

De Afdeling is evenwel van oordeel dat de raad bij de vaststelling van het plan onvoldoende heeft onderzocht of de Ffw wat betreft de das niet in de weg staat aan de uitvoerbaarheid van het plan, gelet op het tegenrapport en de brief van de staatssecretaris. Weliswaar wordt in het ecologisch onderzoek geconcludeerd dat het plangebied als foerageergebied behouden blijft en aantrekkelijker kan worden gemaakt voor de das, maar in het tegenrapport wordt daarentegen geconcludeerd dat de voorziene uitbreiding van de camping zal leiden tot overtreding van de artikelen 10 en 11 van de Ffw. De voorziene uitbreiding van de camping zal volgens het tegenrapport leiden tot een verlies aan foerageergebied, terwijl voor de dassen uit de hoofdburcht die het dichtst bij het plangebied ligt geschikt grasland maar beperkt voorhanden is en uitwijken naar een andere locatie is voor deze dassen niet eenvoudig is. De brief van de staatssecretaris komt tot de conclusie dat nader onderzoek noodzakelijk is om uit te kunnen sluiten dat de aanleg en het gebruik van het plangebied geen overtreding van de Ffw zal betekenen. Volgens de brief van de staatssecretaris is het aannemelijk dat met de aanleg en het gebruik van het plangebied artikel 11 van de Ffw zal worden overtreden. Noch het ecologisch onderzoek noch het tegenrapport geeft volgens de brief van de staatssecretaris een volledig beeld van het gebruik van de wijdere omgeving van het plangebied door de das en het is waarschijnlijk dat het plangebied als geheel minder geschikt wordt als foerageergebied voor de das dan thans het geval is. Alleen het rapport van Stichting Das & Vecht levert volgens de brief van de staatssecretaris de meeste informatie op over het gebruik van de wijdere omgeving door de das.

Nu de raad bij de vaststelling van het plan onvoldoende onderzoek heeft verricht, is het plan in strijd met de in artikel 3:2 van de Awb vereiste zorgvuldigheid voorbereid.

Het betoog slaagt.

## Conclusie

20.7. In hetgeen [appellant] en anderen hebben aangevoerd ziet de Afdeling aanleiding voor het oordeel dat het bestreden besluit is vastgesteld strijd met artikel 3:2 van de Awb. Het beroep is gegrond, zodat het bestreden besluit dient te worden vernietigd.

## Instandlating rechtsgevolgen

21. De Afdeling zal bezien of aanleiding bestaat om de rechtsgevolgen van het plan met toepassing van artikel 8:72, derde lid, aanhef en onder a, van de Awb in stand te laten, behoudens voor zover het bestaande zandpad niet als zodanig is bestemd. De raad heeft na de vaststelling van het plan in deze procedure aanvullend onderzoek heeft overgelegd. De raad heeft de notitie "Nader onderzoek Das uitbreiding de Klashorst in verband met verzoek tot handhaving" (hierna: de nadere notitie) van 8 oktober 2014 van het bureau Ecogroen Advies overgelegd.

21.1. In de nadere notitie staat dat op basis van een veldbezoek op 19 september 2014 aan de hand van de ligging van de kraamburcht en de bijbehorende wissels een beeld is geschetst van het beschikbare foerageergebied. Volgens de nadere notitie is de totaal beschikbare oppervlakte ruimschoots toereikend voor de dassen in de kraamburcht. Voorts zal volgens de nadere notitie als gevolg van het plan maximaal 3,4 ha optimaal foerageergebied verloren gaan. Het plangebied kan in de toekomst wel worden gebruikt als foerageergebied in rustige perioden of perioden met een groot voedselaanbod en vormt daarmee marginaal foerageergebied. Verder staat in de nadere notitie dat een pijp nabij de camping tijdens het veldbezoek opnieuw is gecontroleerd. Deze pijp was niet belopen en zal hoogstens incidenteel als tijdelijke vluchtplek bij gevaar worden gebruikt. Het is volgens de nadere notitie niet waarschijnlijk dat de pijp deze functie zal verliezen. De nadere notitie komt tot de conclusie dat geen reden bestaat om aan te nemen dat de



graslanden in het plangebied een essentiële, onmisbare functie hebben voor de dassen. Ook is geen aantasting te verwachten van belangrijke migratieroutes, aangezien het plangebied permanent passeerbaar blijft voor dassen.

21.2. Gelet op de conclusies in de nadere notitie die het rapport van Stichting Das & Vecht, een natuurbeschermingsorganisatie, ondersteunen, is de Afdeling van oordeel dat de raad zich alsnog in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat de Ffw wat betreft de das niet in de weg staat aan de uitvoerbaarheid van het plan. [appellant] en anderen hebben niet aannemelijk gemaakt dat deze conclusies onjuist zijn. Zij stellen dat in het rapport van Stichting Das & Vecht en de nadere notitie is uitgegaan van een te groot foerageergebied voor de das, omdat binnen een afstand van 500 m van de burcht voldoende foerageergebied aanwezig moet zijn. Ook worden de faunatunnels onder de N36 volgens hen niet door de dassen gebruikt. In de soortenstandaard "Das - Meles Meles" van december 2012 van het Ministerie van Economische Zaken staat evenwel dat het foerageergebied van de das tot een afstand van ongeveer 1,5 tot 12 km van de burcht ligt en dat er voldoende foerageergebied moet liggen binnen 500 m tot enkele kilometers van de burcht. Voorts is in het rapport van Stichting Das & Vecht aan de hand van waarnemingen geconcludeerd dat de faunatunnels onder de N36 door de dassen worden gebruikt. De Afdeling betreft voorts bij haar oordeel dat in november 2013 tussen camping de Klashorst en de gemeente een overeenkomst is gesloten. In die overeenkomst is bepaald dat het kampeerterrein natuurvriendelijk moet worden ingericht, verlichting zo weinig mogelijk dient te worden aangebracht en recreatieve uitloop en ontsluitingsverkeer over bestaande paden en wegen dient te worden geleid. Voor zover [appellant] en anderen aanvoeren dat de uitvoering van de afgesproken maatregelen onvoldoende is verzekerd, overweegt de Afdeling dat bij het achterwege blijven van die maatregelen niet op voorhand kan worden uitgesloten dat de realisering van de voorziene uitbreiding van de camping zal leiden tot overtreding van verbodsbepalingen uit de Ffw. Bij overtreding van die bepalingen zal handhavend kunnen worden opgetreden.

22. Gelet op het voorgaande ziet de Afdeling aanleiding om de rechtsgevolgen van het plan in stand te laten, behoudens voor zover het bestaande zandpad niet als zodanig is bestemd. Dit betekent dat de voorziene uitbreiding van de camping toegestaan blijft.

Zelf in de zaak voorzien

23. De Afdeling ziet aanleiding om met toepassing van artikel 8:72 derde lid, aanhef en onder b, van de Awb zelf in de zaak te voorzien door te bepalen dat bestaande paden en wegen binnen de bestemming "Recreatie - Besloten Heideontginningslandschap" zijn toegestaan en te bepalen dat deze uitspraak in de plaats treedt van het bestreden besluit voor zover daarin het bestaande zandpad niet als zodanig is bestemd. Niet aannemelijk is dat derdebelanghebbenden daardoor in hun belangen zouden kunnen worden geschaad, nu het bestaand, legaal gebruik betreft.

Opdracht

24. Uit oogpunt van rechtszekerheid en gelet op artikel 1.2.3 van het Besluit ruimtelijke ordening, ziet de Afdeling aanleiding de raad op te dragen het hierna in de beslissing nader aangeduide onderdeel van deze uitspraak binnen vier weken na verzending van de uitspraak te verwerken in het elektronisch vastgestelde plan dat te raadplegen is op de landelijke voorziening, [www.ruimtelijkeplannen.nl](http://www.ruimtelijkeplannen.nl).

Proceskosten

25. De raad dient op na te melden wijze in de proceskosten van [appellant] en anderen te worden veroordeeld.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het beroep gegrond;

II. vernietigt het besluit van de raad van de gemeente Hardenberg van 17 december 2013 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Buitengebied Hardenberg, camping de Klashorst, Rheezerweg 123 Diffelen";

III. bepaalt dat de rechtsgevolgen van dat besluit in stand blijven, behoudens voor zover het bestaande zandpad niet als zodanig is bestemd;

IV. bepaalt dat na artikel 5, lid 5.1, onder b, van de planregels het volgende wordt toegevoegd:

c. bestaande paden en wegen.;

V. bepaalt dat deze uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde besluit voor zover daarin het bestaande zandpad niet als zodanig is bestemd;

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

VII. veroordeelt de raad van de gemeente Hardenberg tot vergoeding van bij [appellant A] en [appellante B] en anderen in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 974,00 (zegge: negenhonderdvierenzeventig euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, met dien verstande dat betaling aan een van hen bevrijdend werkt ten opzichte van de anderen;

VIII. gelast dat de raad van de gemeente Hardenberg aan [appellant A] en [appellante B] en anderen het door hen voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 328,00 (zegge: driehonderdachtentwintig euro) vergoedt, met dien verstande dat betaling aan een van hen bevrijdend werkt ten opzichte van de anderen.

Aldus vastgesteld door mr. J.A. Hagen, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. A.L. van Driel Kluit, griffier.

w.g. Hagen w.g. Van Driel Kluit  
lid van de enkelvoudige kamer griffier

Uitgesproken in het openbaar op 10 december 2014

703.