

Uitspraak 201800156/1/R2

ECLI:	ECLI:NL:RVS:2021:369
Datum uitspraak:	24 februari 2021
Inhoudsindicatie:	Bij besluit van 9 november 2017 heeft de raad van de gemeente Veere het bestemmingsplan "3e herziening bestemmingsplan Buitengebied" vastgesteld. Het plan is de derde herziening van het bestemmingsplan "Buitengebied". Het plan vervangt een deel van de eerder geldende planregels, bestemmingen en aanduidingen en moet worden gelezen in samenhang met het oorspronkelijke bestemmingsplan "Buitengebied" en de eerste en tweede herziening daarvan. Met het herstelbesluit heeft de raad het plan gedeeltelijk gewijzigd. Een van de wijzigingen is dat de quota voor het aantal toegestane standplaatsen op kleinschalige kampeerterreinen en voor het aantal toegestane kleinschalige kampeerterreinen zijn verwijderd uit de wijzigingsregels in enkele planregels en dat de plantoelichting op dit punt is aangepast. Daarnaast zijn voor twee scoutingterreinen nadere regels toegevoegd en is de verbeelding daarvoor gedeeltelijk gewijzigd.

eerste aanleg - meervoudig

ro - zeeland

Volledige tekst

201800156/1/R2.

Datum uitspraak: 24 februari 2021

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

1. AGRAforce Take 2 C.V. en anderen, allen gevestigd dan wel wonend te Veere,
2. [appellant sub 2], wonend te Veere,
3. [appellant sub 3], wonend te Veere,
4. [appellant sub 4], wonend te [woonplaats],
5. [appellante sub 5] en anderen, allen gevestigd dan wel wonend te Meliskerke, gemeente Veere,
6. [appellante sub 6], gevestigd te Veere, en anderen,
7. Stichting Huifbedrijven Walcheren (hierna: de Stichting), gevestigd te Veere,
8. [appellant sub 8], wonend te Veere,
9. [appellant sub 9], wonend te Biggekerke, gemeente Veere,

en

de raad van de gemeente Veere,

verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 9 november 2017 heeft de raad het bestemmingsplan "3e herziening bestemmingsplan Buitengebied" (hierna: het plan) vastgesteld.

Tegen dit besluit hebben Agraforce en anderen, [appellant sub 2], [appellant sub 3], [appellant sub 4], [appellante sub 5] en anderen, de Stichting, [appellant sub 8] en [appellant sub 9] beroep ingesteld.

Bij besluit van 6 juni 2019 (hierna: het herstelbesluit) heeft de raad het plan gedeeltelijk gewijzigd.

Tegen dit besluit hebben [appellante sub 6] en anderen beroep ingesteld.

De overige appellanten zijn in de gelegenheid gesteld hun zienswijze over dit besluit naar voren te brengen. Agraforce en anderen, [appellant sub 2], [appellant sub 3], [appellant sub 4], [appellante sub 5] en anderen, de Stichting en [appellant sub 8] hebben daarvan gebruik gemaakt.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

Daartoe in de gelegenheid gesteld, heeft Scout Centrum Zeeland een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

Agraforce en anderen, [appellant sub 2], [appellant sub 3], [appellant sub 4], [appellante sub 5] en anderen, [appellante sub 6] en anderen, de Stichting, [appellant sub 8] en de raad hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de Staat der Nederlanden (minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, hierna: de Staat) in de gelegenheid gesteld als partij aan het geding deel te nemen. De Staat heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 4 september 2020, waar [appellant sub 4] en [appellant sub 8], beiden bijgestaan door mr. C.R. Jansen, rechtsbijstandverlener te Apeldoorn, Agraforce en anderen, [appellant sub 2], [appellant sub 3], [appellante sub 6] en anderen en de Stichting, allen vertegenwoordigd door A.H. van Leeuwen, rechtsbijstandverlener te Veere, [appellante sub 5] en anderen, vertegenwoordigd door [gemachtigde A], bijgestaan door A.H. van Leeuwen voornoemd, en de raad, vertegenwoordigd door L.M. Louwerse en mr. J.H.P. Hofs, bijgestaan door mr. F.A. Pommer, advocaat te Nijmegen, zijn verschenen. Verder is Scout Centrum Zeeland, vertegenwoordigd door [gemachtigde B], ter zitting als partij gehoord.

Overwegingen

Inleiding

1. Het plan is de derde herziening van het bestemmingsplan "Buitengebied". Het plan vervangt een deel van de eerder geldende planregels, bestemmingen en aanduidingen en moet worden gelezen in samenhang met het oorspronkelijke bestemmingsplan "Buitengebied" en de eerste en tweede herziening daarvan.

2. Met het herstelbesluit heeft de raad het plan gedeeltelijk gewijzigd. Een van de wijzigingen is dat de quota voor het aantal toegestane standplaatsen op kleinschalige kampeerterreinen en voor het aantal toegestane kleinschalige kampeerterreinen zijn verwijderd uit de wijzigingsregels in enkele planregels en dat de plantoelichting op dit punt is aangepast. Daarnaast zijn voor twee scoutingterreinen nadere regels toegevoegd en is de verbeelding daarvoor gedeeltelijk gewijzigd. De Afdeling begrijpt het herstelbesluit zo dat de aangebrachte wijzigingen in de planregels gelden voor alle gronden met de desbetreffende bestemmingen in het plangebied van de derde herziening zoals vastgesteld bij het besluit van 9 november 2017. De overige onderdelen van het plan zijn bij het herstelbesluit niet opnieuw vastgesteld. Het herstelbesluit bevat dus alleen een aantal aanvullingen op het plan dat bij het besluit van 9 november 2017 is vastgesteld.

2.1. In artikel 6:19, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) is het volgende bepaald: "Het bezwaar of beroep heeft van rechtswege mede betrekking op een besluit tot intrekking, wijziging of vervanging van het bestreden besluit, tenzij partijen daarbij onvoldoende belang hebben."

2.2. Gelet op artikel 6:19, eerste lid, van de Awb moeten de beroepen van Agraforce en anderen, [appellant sub 3], [appellant sub 4], [appellante sub 5] en anderen, de Stichting en [appellant sub 8] tegen het besluit van 9 november 2017 worden geacht mede te zijn gericht tegen het herstelbesluit, voor zover dat besluit betrekking heeft op hun gronden en/of op het scoutingterrein "het Poldertje".

2.3. De beroepen van [appellant sub 2] en [appellant sub 9] zijn gericht tegen plandelen die niet in het herstelbesluit zijn betrokken. [appellant sub 2] en [appellant sub 9] hebben daarom geen beroep van rechtswege tegen het herstelbesluit.

2.4. [appellante sub 6] en anderen hebben uitsluitend beroep ingesteld tegen het herstelbesluit.

Opzet uitspraak

3. De beroepen worden in deze volgorde behandeld:

- de beroepen van [appellant sub 4] en [appellant sub 8] (overwegingen 6-10);
- het beroep van [appellant sub 9] (overwegingen 11-17);
- het beroep van [appellant sub 2] (overwegingen 18-20);
- het beroep van Agraforce en anderen (overwegingen 21-39);
- het beroep van de Stichting (overwegingen 40-52);
- het beroep van [appellante sub 6] en anderen (overwegingen 53-55);
- het beroep van [appellant sub 3] (overwegingen 56-57);
- het beroep van [appellante sub 5] (overwegingen 58-69).

Vervolgens komen aan de orde;

- verzoeken om schadevergoeding vanwege overschrijding van de redelijke termijn (overwegingen 70-75);
- proceskosten (overwegingen 76-79);
- opdracht verwerking op landelijke voorziening (overweging 80).

4. De relevante regelgeving die gold ten tijde van het nemen van de bestreden besluiten is opgenomen in de bijlage bij deze uitspraak. De bijlage maakt deel uit van de uitspraak.

Toetsingskader

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

De beroepen van [appellant sub 4] en [appellant sub 8]

6. [appellant sub 4] woont aan de [locatie 1] in [woonplaats]. [appellant sub 8] woont aan de [locatie 2] in Veere. Hun gronden grenzen aan het terrein "het Poldertje". Het terrein ligt gedeeltelijk in de gemeente Veere en gedeeltelijk in de gemeente Middelburg. [appellant sub 4] en [appellant sub 8] vrezen overlast door het gebruik van "het Poldertje" als scoutingterrein door Scout Centrum Zeeland.

Het deel van "het Poldertje" dat in de gemeente Veere ligt, heeft op grond van het bestemmingsplan "Buitengebied Veere" uit 2013 de bestemming "Agrarisch met waarden - Landschaps- en natuurwaarden" met de aanduiding "specifieke vorm van recreatie - scouting". Het besluit van 9 november 2017 brengt voor dit deel van "het Poldertje" geen veranderingen aan in de verbeelding, maar wel in enkele planregels. Het herstelbesluit bevat een gewijzigde planregeling voor "het Poldertje", waarin zowel de verbeelding als de planregels zijn gewijzigd. Het herstelbesluit vervangt voor dit scoutingterrein de regeling uit het besluit van 9 november 2017. Daarom wordt hierna eerst het herstelbesluit behandeld en vervolgens het besluit van 9 november 2017.

Herstelbesluit van 6 juni 2019

7. [appellant sub 4] en [appellant sub 8] zijn het oneens met de gewijzigde planregeling voor "het Poldertje" in het herstelbesluit. Zij stellen dat de raad met het herstelbesluit de scoutingactiviteiten verder heeft uitgebreid en gelegaliseerd. Dit geldt vooral voor het nachtverblijf, kamperen en het stoken van houtvuren.

Volgens [appellant sub 4] en [appellant sub 8] veroorzaakt het scoutingterrein al lange tijd overlast en had de raad in het plan het terrein vanwege de onaanvaardbare gevolgen voor het woon- en leefklimaat niet als scoutingterrein mogen bestemmen. De activiteiten veroorzaken volgens hen geluidhinder, geuroverlast, verkeersonveilige situaties en zwerfafval.

[appellant sub 4] stelt ook dat het gebruik van "het Poldertje" niet nodig is, omdat Scout Centrum Zeeland al over een goed toegerust kampeerterrein beschikt aan het Veerse Meer.

7.1. De raad stelt dat "het Poldertje" al vele jaren in gebruik is als scoutingterrein. Hij heeft het huidige gebruik in het plan willen bestemmen. Daarbij heeft de raad zich gebaseerd op de situatie waarvoor in 2011 een gebruiksvergunning is verleend. In de vorige bestemmingsplannen had het terrein wel een subbestemming of aanduiding voor een scoutingterrein, maar die plannen bevatten daar geen regels voor. Met het herstelbesluit heeft de raad de planregeling voor het scoutingterrein willen verduidelijken. Daarnaast zijn er nadere regels gesteld voor het gebruik van het scoutingterrein. Volgens de raad zijn de toegestane scoutingactiviteiten in het herstelbesluit niet uitgebreid ten opzichte van het besluit van 9 november 2017.

In de planregels is verduidelijkt dat op het terrein mag worden gekampeerd. Op de verbeelding is met een aanduiding weergegeven voor welk deel van het terrein dit geldt. Verder is verduidelijkt dat houtvuren mogen worden gestookt en op welke plaats op het terrein dit is toegestaan. In de planregels is de tijdsduur voor het stoken begrensd en zijn er eisen gesteld aan andere soorten vuren dan kampvuur. Verder zijn geluidgrenswaarden in de planregels opgenomen en zijn er eisen gesteld aan onder meer het maximum aantal gebruikers en het gebruik van stemgeluidversterkende apparatuur en gemotoriseerde gereedschappen.

Bij de voorbereiding van het herstelbesluit is onderzoek verricht naar geluid en geur. Uit het akoestisch onderzoek blijkt volgens de raad dat de geluidbelasting op de woningen van [appellant sub 4] en [appellant sub 8] aanvaardbaar is. Volgens het geuronderzoek is slechts gedurende een aantal uren per jaar sprake van geuroverlast. De raad acht dat aanvaardbaar, gelet op de provinciale geurnormen uit het Milieuprogramma Provincie Zeeland 2018-2022 (hierna: het Milieuprogramma).

7.2. In het plan zoals dat bij het herstelbesluit is gewijzigd, is aan "het Poldertje" opnieuw de bestemming "Agrarisch met waarden - Landschaps- en natuurwaarden" toegekend, met daarnaast voor het grootste deel van het perceel de aanduiding "specifieke vorm van recreatie - scouting 1" en voor een kleiner deel ook de aanduiding "kampeerterrein". De verbeelding bevat ook aanduidingen voor een kampvuurplaats en een parkeerterrein.

Daarnaast is de definitie van het begrip scouting gewijzigd. Artikel 1, lid 1.81, van de planregels bevat nu de volgende definitie:

"het organiseren van groepsgerichte activiteiten voor jongeren die met name buiten plaatsvinden, zoals sport- en spelactiviteiten en het bouwen van tijdelijke houten constructies, waaronder ook begrepen het stoken van houtvuren."

Het gewijzigde artikel 3, lid 3.1, van de planregels luidt als volgt:

"De voor "Agrarisch met waarden - Landschaps- en natuurwaarden" aangewezen gronden zijn bestemd voor:
[...]

x. ter plaatse van de aanduiding "specifieke vorm van recreatie - scouting": een scoutingterrein met daarbij behorend nachtverblijf; [...]"

Artikel 3, lid 3.5.3, bevat gebruiksregels voor scoutingterreinen. Hierin staan onder meer regels over het gebruik als kampeerterrein, parkeren, het maximale aantal personen, geluid en het stoken van vuren.

7.3. Niet in geschil is dat "het Poldertje" sinds 1970 in gebruik is als scoutingterrein. In 2011 is daarvoor een gebruiksvergunning verleend.

Het plan zoals dat bij het besluit van 9 november 2017 is vastgesteld, bevatte een ruime regeling voor het scoutingterrein. Naar het oordeel van de Afdeling was kamperen op grond van dit het besluit al toegestaan. De raad heeft met het herstelbesluit geen ruimere mogelijkheden willen bieden, maar juist beperkingen willen aanbrengen in de planregeling, bijvoorbeeld door bepaalde activiteiten alleen op bepaalde delen van het terrein toe te staan.

De Afdeling stelt vast dat het scoutingterrein in het bestemmingsplan "Buitengebied Veere" uit 2013 niet als zodanig was bestemd, omdat het scoutingterrein niet in de doeleindenomschrijving van de bestemming "Agrarisch met waarden - Landschaps- en natuurwaarden" was opgenomen en de planregels ook niet op een andere manier bepaalden dat op deze plaats een scoutingterrein was toegestaan. Alleen een aanduiding op de verbeelding is hiervoor niet voldoende. Op grond van de voorliggende stukken kan niet met zekerheid worden vastgesteld of "het Poldertje" sinds de ingebruikname in 1970 als scoutingterrein bestemd is geweest en of het bestaande gebruik van "het Poldertje" op enig moment onder de werking van het overgangsrecht is komen te vallen. De Afdeling is echter van oordeel dat de raad het feitelijk bestaande gebruik, ook als dit in

planologisch opzicht vóór de inwerkingtreding van de derde herziening bij het besluit van 9 november 2017 geen legaal bestaand gebruik was, in het plan in redelijkheid als zodanig heeft kunnen bestemmen. Daartoe overweegt de Afdeling het volgende.

Wat betreft verkeersoverlast en verkeersonveilige situaties hebben [appellant sub 4] en [appellant sub 8] gewezen op roekeloos en te hard rijden. Dit is een kwestie van handhaving die in deze procedure niet ter beoordeling staat. Dit geldt ook voor overlast door zwerfafval.

In het rapport "Onderzoek inrichtingslawaaï Scoutinglocatie 't Poldertje" van Rho Adviseurs van 2 mei 2019 (hierna: het akoestisch onderzoek) is de geluidbelasting beoordeeld aan de hand van de brochure "Bedrijven en milieuzonering" van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (hierna: de VNG-brochure). Volgens het akoestisch onderzoek wordt niet voldaan aan de richtafstand van 50 m voor kampeerterreinen uit de VNG-brochure, maar wel aan de daarin opgenomen richtwaarden voor geluid voor het omgevingstype rustige woonwijk of rustig buitengebied en aan de geluidgrenswaarden uit artikel 2.17 van het Activiteitenbesluit. [appellant sub 4] en [appellant sub 8] hebben de juistheid van deze conclusies niet gemotiveerd bestreden. In de planregels zijn grenswaarden voor het langtijdgemiddelde beoordelingsniveau en het maximale geluidniveau opgenomen die overeenkomen met de richtwaarden uit de VNG-brochure. Daarnaast zijn in de planregels enkele specifieke voorschriften over geluid opgenomen.

Bij de voorbereiding van het herstelbesluit is ook onderzoek gedaan naar geurhinder door kampvuur en tafelvuren. De resultaten daarvan zijn beschreven in het rapport "Geuronderzoek kampvuur en tafelvuren op het scoutingterrein te Veere" van Buro Blauw van 6 mei 2019 (hierna: het geuronderzoek). Uit het geuronderzoek komt naar voren dat de geurbelasting op de woningen van [appellant sub 4] en [appellant sub 8] hoger is dan de waarde van 1,0 OUE(H)/m³ als 99,5-percentiel die volgens het provinciale beleid uit het Milieuprogramma aanvaardbaar is voor nieuwe situaties; dit leidt volgens het onderzoek tot enkele uren geuroverlast per jaar. De geurbelasting is volgens het geuronderzoek lager dan de waarde van 1,0 OUE(H)/m³ als 98-percentiel voor bestaande situaties uit het Milieuprogramma. De Afdeling is van oordeel dat de raad in dit geval in redelijkheid heeft kunnen aansluiten bij de waarde voor bestaande situaties, omdat in 2011 een gebruiksvergunning voor het scoutingterrein is verleend en niet is gebleken dat het plan op dit punt meer of intensiever gebruik mogelijk maakt dan die vergunning. Nu wordt voldaan aan de in het provinciale beleid opgenomen geurnorm voor bestaande situaties, kon de raad zich in redelijkheid op het standpunt stellen dat geen sprake is van onaanvaardbare geurhinder bij de woningen van [appellant sub 4] en [appellant sub 8]. Verder is van belang dat artikel 3, lid 3.5.3, van de planregels regels bevat over onder meer de plaats voor kampvuren, de maximale hoeveelheid hout, het aantal overige vuren en de tijdsduur van kampvuren en overige vuren.

De Afdeling is gelet op het voorgaande van oordeel dat de raad zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat een aanvaardbaar woon- en leefklimaat gewaarborgd is, ook wanneer sprake zou zijn van een planologisch nieuwe situatie. De Afdeling ziet daarom geen grond voor het oordeel dat de raad het scoutingterrein in het plan niet als zodanig had mogen bestemmen.

7.4. Voor zover is betoogd dat de raad in de mogelijke verplaatsing van de activiteiten naar een andere locatie aan het Veerse Meer reden had moeten zien om het terrein niet als scoutingterrein te bestemmen, overweegt de Afdeling het volgende. Scout Centrum Zeeland heeft weliswaar het voornemen om de activiteiten te verplaatsen, maar dit is onder meer afhankelijk van de gebiedsvisie die door de provincie Zeeland en de betrokken gemeenten wordt voorbereid. Op het moment dat het herstelbesluit werd genomen was onzeker of verplaatsing in de toekomst mogelijk zal zijn en zoals ter zitting is gebleken was dat ook op het moment van de zitting nog onduidelijk.

7.5. De beroepsgronden slagen niet.

Bebouwing

8. [appellant sub 4] en [appellant sub 8] voeren aan dat de raad met het herstelbesluit de illegaal opgerichte bebouwing op het terrein ten onrechte heeft gelegaliseerd.

8.1. Volgens de raad is op het deel van "het Poldertje" dat in de gemeente Veere ligt geen bebouwing aanwezig. Ter zitting heeft [appellant sub 8] dit bevestigd. Alleen al hierom is met het herstelbesluit geen illegale bebouwing gelegaliseerd. Bovendien is in artikel 3, lid 3.2.1, onder g, van de planregels bepaald dat ter plaatse van de aanduiding "specifieke vorm van recreatie - scouting" geen bebouwing is toegestaan.

Het betoog slaagt niet.

Conclusie

9. De beroepen van [appellant sub 4] en [appellant sub 8] tegen het herstelbesluit zijn ongegrond.

10. De beroepen van [appellant sub 4] en [appellant sub 8] tegen het besluit van 9 november 2017 richten zich tegen artikel 3, lid 3.1, onder v, en artikel 1, lid 1.76, van de planregels en de mogelijkheden die die bepalingen bieden voor het gebruik van het scoutingterrein, onder meer voor kamperen. Deze onderdelen van de planregels zijn met het herstelbesluit gewijzigd en vervangen door een nieuwe regeling. Naar het oordeel van de Afdeling hebben [appellant sub 4] en [appellant sub 8] daarom geen belang meer bij een inhoudelijke beoordeling van hun beroepen tegen het besluit van 9 november 2017.

Gelet hierop zijn de beroepen van [appellant sub 4] en [appellant sub 8] tegen het besluit van 9 november 2017 niet-ontvankelijk.

Het beroep van [appellant sub 9]

11. Zoals onder 2.3 is overwogen, heeft [appellant sub 9] geen beroep van rechtswege tegen het herstelbesluit. Haar beroep is daarom alleen gericht tegen het besluit van 9 november 2017.

12. [appellant sub 9] is eigenaar van het perceel [locatie 3] in Biggekerke. In het plan is aan dit perceel de aanduiding "specifieke bouwaanduiding - cultuurhistorisch waardevol 9" toegekend. Op grond van de onderliggende bestemmingsplannen heeft [locatie 3] de bestemming "Wonen" en de aanduiding "recreatiewoning".

13. [appellant sub 9] is het niet eens met de toekenning van de aanduiding "specifieke bouwaanduiding - cultuurhistorisch waardevol 9" aan [locatie 3]. Volgens haar had de raad het pand niet mogen opnemen in de lijst met cultuurhistorische panden in het buitengebied die als bijlage bij de planregels is gevoegd.

In de eerste plaats betoogt [appellant sub 9] dat geen afstemming heeft plaatsgevonden tussen de raad en de provincie Zeeland. Volgens haar heeft de provincie haar inventarisatie van cultuurhistorische objecten nog niet afgerond. Bovendien is het standpunt van de provincie dat panden alleen op basis van vrijwilligheid van de eigenaar op de lijst moeten worden opgenomen.

[appellant sub 9] betoogt daarnaast dat de lijst willekeurig is samengesteld. [locatie 4] en [locatie 5] staan niet op de lijst, maar zijn bijna identiek aan [locatie 3]. Volgens [appellant sub 9] is sprake van ongelijke en willekeurige behandeling van panden en hun eigenaren.

Verder voert [appellant sub 9] aan dat de raad onzorgvuldig heeft gehandeld door haar pas in een laat stadium te informeren over het samenstellen van de lijst. Daarnaast is de correspondentie naar [locatie 3] gestuurd en niet naar haar woonadres. [appellant sub 9] stelt ook dat zij onjuist is geïnformeerd over de mogelijkheid om zich tegen opname op de lijst te verzetten.

14. De Afdeling begrijpt het betoog over afstemming met de provincie zo, dat [appellant sub 9] van mening is dat de raad haar pand alleen als cultuurhistorisch waardevol pand mag aanmerken als het pand ook volgens de provincie waardevol is. De Afdeling deelt dit standpunt niet. Het staat de raad vrij om eigen gemeentelijk beleid te hanteren voor de bescherming van door hem cultuurhistorisch waardevol geachte panden in de gemeente. Daarbij mag de raad ook een beschermde status toekennen aan panden die de provincie niet waardevol acht. De raad hoefde de inventarisatie door de provincie dan ook niet af te wachten.

Het betoog slaagt niet.

15. In de gemeentelijke Structuurvisie cultuurhistorie uit 2015 is bepaald hoe de gemeente Veere wil omgaan met de in de gemeente aanwezige cultuurhistorische waarden. Op 6 juli 2017 heeft de raad een lijst van waardevolle panden vastgesteld. Hierop staan panden, vooral uit de periode 1850-1944, met beeldbepalende kwaliteiten en cultuurhistorische waarden die van betekenis zijn voor de directe omgeving. De panden die op de lijst staan, hebben in het plan een aanduiding "cultuurhistorisch waardevol" gekregen. Dit geldt ook voor [locatie 3]. Voor deze panden zijn in artikel 36, lid 36.5, van de planregels regels voor sloop en verbouwing opgenomen.

Bij de vaststelling van het plan heeft de raad de aanwijzing voor [locatie 3] heroverwogen. Daarbij heeft hij de criteria cultuurhistorie, architectuur, ensemblewaarde, authenticiteit en zeldzaamheid gehanteerd. Volgens de raad moet [locatie 3] op de lijst blijven, omdat het complex belangrijk is voor de cultuurhistorie van de gemeente Veere. De raad wijst daarbij op de hoge authenticiteit van de woning met schuur en het vrije ongeschonden erf met sloot aan de voorzijde en regenbak. Het verschil met [locatie 4] en [locatie 5] is volgens de raad dat [locatie 3] prominent zichtbaar is, terwijl [locatie 4] en [locatie 5] verder van de weg liggen en deels verscholen zijn achter groen.

15.1. De lijst van cultuurhistorische panden in het buitengebied maakt als bijlage 7 bij de planregels deel uit van het plan. Uit de stukken en het verhandelde ter zitting blijkt dat de raad de gemeentelijke lijst die in 2017 is vastgesteld beschouwt als beleidsdocument en dat tegen de vaststelling daarvan in 2017 geen beroep openstond. De raad heeft de plaatsing van panden op de lijst bij de vaststelling van het plan opnieuw beoordeeld. Anders dan [appellant sub 9] veronderstelt, heeft de raad zich op dit punt niet zonder nadere afweging gebaseerd op de in 2017 vastgestelde gemeentelijke lijst.

[appellant sub 9] heeft geen argumenten naar voren gebracht waarom haar pand niet zou voldoen aan de criteria die de raad heeft gehanteerd om panden als cultuurhistorisch waardevol aan te wijzen. Het betoog dat de lijst willekeurig tot stand is gekomen, omdat [locatie 4] en [locatie 5] daar niet op zijn opgenomen en [locatie 3] wel, slaagt niet. De raad heeft in de grotere zichtbaarheid van [locatie 3] in redelijkheid een reden kunnen zien om dit pand op de lijst te plaatsen.

16. Het plan is voorbereid met toepassing van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Awb. De lijst van cultuurhistorische panden in het buitengebied maakt deel uit van het plan en is met het ontwerpplan ter inzage gelegd. [locatie 3] stond daar toen al op. De lijst is gebaseerd op de in 2017 vastgestelde lijst van waardevolle panden, maar de raad heeft bij de vaststelling van het plan de plaatsing van [locatie 3] op de lijst opnieuw beoordeeld. Voor zover [appellant sub 9] in 2017 niet of niet tijdig zou zijn geïnformeerd over de plaatsing op de lijst, kon zij dat in ieder geval vanaf de terinzagelegging van het ontwerpplan weten. Zij heeft daarover naar aanleiding van het ontwerpplan ook een zienswijze naar voren gebracht.

Ook overigens ziet de Afdeling in het aangevoerde geen grond voor het oordeel dat het plan in strijd met de zorgvuldigheid is voorbereid.

Het betoog slaagt niet.

Conclusie

17. Het beroep van [appellant sub 9] tegen het besluit van 9 november 2017 is ongegrond.

Het beroep van [appellant sub 2]

18. Zoals onder 2.3 is overwogen, heeft [appellant sub 2] geen beroep van rechtswege tegen het herstelbesluit. Haar beroep is daarom alleen gericht tegen het besluit van 9 november 2017.

19. [appellant sub 2] woont aan de [locatie 6] in Veere. Zij is van mening dat het plan te veel vormen van dagrecreatie mogelijk maakt op de gronden die aan haar perceel grenzen. Volgens haar is dat het gevolg van de verruiming van de definitie van "dagrecreatie" in artikel 1, lid 1.30, van de planregels. [appellant sub 2] heeft in het bijzonder bezwaar tegen dagrecreatie waarbij gebruik wordt gemaakt van verbrandingsmotoren, zoals motorcross, en tegen een speel- of klimbos op de aangrenzende gronden van Staatsbosbeheer. Dit veroorzaakt volgens haar overlast en aantasting van haar woongenot. [appellant sub 2] ondervindt nu ook al hinder door motorcross.

[appellant sub 2] betoogt ook dat de raad dagrecreatie vanwege de verruimde begripsomschrijving niet meer mogelijk had mogen maken op minder dan 100 m afstand van haar woonperceel.

19.1. [appellant sub 2] doelt op de gronden met de bestemming "Natuur" en de aanduiding "dagrecreatie" in de omgeving van haar woning. De bestemmingen en aanduidingen van deze gronden zijn opgenomen in de vorige plannen.

Uit artikel 11, lid 11.1, onder p, van de planregels volgt dat gronden met de bestemming "Natuur" en de aanduiding "dagrecreatie" mogen worden gebruikt voor aan de natuur ondergeschikt extensief dagrecreatief medegebruik. Het plan bevat op dit punt geen wijzigingen ten opzichte van het vorige plan.

Het gaat [appellant sub 2] om de wijziging van de definitie van "dagrecreatie" in artikel 1, lid 1.30, van de planregels. Die luidt:

"vorm van recreatie waarbij het ruimtegebruik een kortstondig karakter heeft en gericht is op ontspanning of de beleving van en/of kennismaking met natuur, landschap en cultuur van het platteland, bijvoorbeeld wandelend, per fiets of te paard dan wel geconcentreerd ter plaatse van een attractie".

De woorden "ontspanning of" en "bijvoorbeeld" zijn toegevoegd ten opzichte van de definitie in het vorige plan.

19.2. Volgens de raad zijn de door [appellant sub 2] genoemde vormen van recreatie niet beoogd en maakt het plan deze activiteiten niet mogelijk. De raad heeft toegelicht dat de definitie in het vorige plan te beperkt bleek te zijn voor de activiteiten van de Stichting. De raad heeft de definitie van dagrecreatie daarom verruimd, zodat ook andere vormen van rustige dagrecreatie mogelijk zijn die ondergeschikt zijn aan de natuur.

19.3. De Afdeling is van oordeel dat het plan de door [appellant sub 2] bedoelde activiteiten niet mogelijk maakt op de gronden met de bestemming "Natuur" en de aanduiding "dagrecreatie". De planregels bevatten daarvoor voldoende waarborgen.

Allereerst staat in artikel 1, lid 1.30, van de planregels dat het ruimtegebruik een kortstondig karakter moet hebben. Naar het oordeel van de Afdeling is dat bij een klim- en speelbos niet het geval. Daarnaast bevat artikel 11, lid 11.1, onder p, de beperking dat het moet gaan om aan de natuur ondergeschikt extensief dagrecreatief medegebruik. Die beperking geldt ook voor activiteiten die alleen gericht zijn op ontspanning en niet tevens op beleving van en/of kennismaking met natuur, landschap en cultuur van het platteland. Activiteiten zoals motorcross en een klim- en speelbos kunnen naar het oordeel van de Afdeling niet worden aangemerkt als aan de natuur ondergeschikt en extensief.

Het betoog mist in zoverre feitelijke grondslag.

19.4. Nu het plan de door [appellant sub 2] bedoelde activiteiten niet mogelijk maakt, is er geen grond voor het oordeel dat de raad vanwege de overlast van die activiteiten een bufferzone van 100 m had moeten hanteren tussen het perceel van [appellant sub 2] en de gronden met de bestemming "Natuur" en de aanduiding "dagrecreatie". Het betoog slaagt niet.

20. Het beroep van [appellant sub 2] tegen het besluit van 9 november 2017 is ongegrond.

Het beroep van Agraforce en anderen

21. Het beroep van Agraforce en anderen richt zich in de eerste plaats tegen de planregeling voor het perceel Kraaienestweg 1/1A in Veere. Hier is onder meer minicamping "De Heksenketel" gevestigd. In het plan zoals dat bij het besluit van 9 november 2017 is vastgesteld is aan een deel van het perceel de bestemming "Wonen" toegekend. Dit deel heeft daarnaast onder meer de aanduidingen "specifieke vorm van recreatie - kleinschalig kamperen", "specifieke vorm van recreatie - recreatiewoning 4", "maximum aantal standplaatsen=15" en "maximum aantal permanente standplaatsen=5". De minicamping bevindt zich grotendeels op het deel van het perceel dat een agrarische bestemming heeft. Agraforce en anderen zijn betrokken bij de exploitatie van de minicamping, de recreatiewoningen en voorheen de agrarische activiteiten op het perceel. Het perceel is eigendom van [eigenaar].

Agraforce en anderen zijn het vooral niet eens met de planregeling voor Kraaienestweg 1/1A omdat zij de minicamping willen uitbreiden tot 25 standplaatsen. Daarnaast vinden zij de planregeling voor de bestaande recreatiewoningen onduidelijk en te beperkend.

Het beroep richt zich ook tegen de regeling voor andere kleinschalige kampeerterreinen in het plangebied. Agraforce en anderen vinden, kort weergegeven, dat daar te veel standplaatsen worden toegestaan en dat de raad bij het toekennen daarvan niet van de juiste uitgangspunten is uitgegaan.

22. Hierna worden eerst de beroepsgronden behandeld die specifiek gericht zijn tegen het herstelbesluit. Vervolgens worden in het kader van het beroep tegen het besluit van 9 november 2017 de overige beroepsgronden behandeld. Die beroepsgronden betreffen planonderdelen waarop het herstelbesluit geen betrekking heeft.

Nieuwe beroepsgronden in nadere stukken van 3 maart 2020 en 24 augustus 2020

23. Agraforce en anderen hebben in hun nadere stukken van 3 maart 2020 en 24 augustus 2020 nieuwe beroepsgronden aangevoerd. Deze beroepsgronden gaan onder meer over de paardenbak en stapmolen, de landbouwschuur, de opslag van stro en ruwvoer, het begrip dagrecreatie en beperkende bepalingen over het aantal bijbehorende onderkomens bij een hoofdkampeermiddel en over de onderlinge afstand tussen hoofdkampeermiddelen. Daarnaast hebben zij ter zitting voor het eerst aangevoerd dat in artikel 21, lid 21.2.4, onder k, van de planregels ten onrechte is bepaald dat de afstand van een kleinschalig kampeerterrein tot woonbestemmingen ten minste 50 m moet bedragen.

De nieuwe beroepsgronden hebben gedeeltelijk betrekking op besluitonderdelen die Agraforce en anderen niet binnen de beroepstermijn hebben aangevochten en die bovendien in het herstelbesluit niet zijn gewijzigd. Gelet op het belang van een efficiënte geschilbeslechting, alsmede de rechtszekerheid van de andere belanghebbenden, kan in het licht van de goede procesorde in een procedure tegen besluiten waarbij veel uiteenlopende belangen zijn betrokken, zoals een bestemmingsplan of andere besluiten op het gebied van het omgevingsrecht, niet worden aanvaard dat de omvang van het geschil na afloop van die termijn wordt uitgebreid door het aanvechten van een nieuw besluitonderdeel. De Afdeling verwijst in dit verband naar de uitspraak van 3 juni 2015, [ECLI:NL:RVS:2015:1722](#), overweging 5.1.

Voor het overige gaat het om nieuwe beroepsgronden over tijdig aangevochten besluitonderdelen. Behoudens in geschillen waar de wet anders bepaalt, kunnen 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 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 nieuwe beroepsgronden gaan niet specifiek over de wijzigingen die uit het herstelbesluit voortvloeien. Naar het oordeel van de Afdeling verzet de goede procesorde zich ertegen dat Agraforce en anderen deze beroepsgronden pas in maart 2020 en daarna naar voren hebben gebracht.

Gelet hierop zal de Afdeling de in de nadere stukken van 3 maart 2020 en 24 augustus 2020 en ter zitting aangevoerde nieuwe beroepsgronden buiten beschouwing laten.

Herstelbesluit van 6 juni 2019

24. Met het herstelbesluit zijn de regels voor toepassing van de wijzigingsbevoegdheid voor kleinschalige kampeerterreinen bij agrarische bestemmingen gewijzigd. De quota voor het aantal kleinschalige kampeerterreinen in de gemeente en het totaal aantal kampeerplaatsen op die terreinen zijn verwijderd uit de artikelen 3.7.11, 3.7.12, 4.7.12 en 4.7.13 van de planregels. Daarnaast is in de plantoelichting in verband met de Dienstenrichtlijn alsnog een motivering gegeven voor het aantal bij recht toegestane standplaatsen per kleinschalig kampeerterrein.

Het herstelbesluit wijzigt voor het perceel Kraaienestweg 1/1A de toegekende bestemming en aanduidingen niet.

Procedurele beroepsgronden

25. Agraforce en anderen voeren aan dat het plan met het herstelbesluit zo ingrijpend is gewijzigd, dat de raad het herstelbesluit had moeten voorbereiden met toepassing van afdeling 3.4 van de Awb en een nieuw ontwerpplan ter inzage had moeten leggen. Het gaat hun om de wijziging van de regeling voor kleinschalige kampeerterreinen. In het herstelbesluit zijn de quota voor het aantal kleinschalige kampeerterreinen in de gemeente en het totaal aantal kampeerplaatsen op die terreinen uit de planregels verwijderd. Agraforce en anderen wijzen er ook op dat de raad in de wijzigingsregels heeft bepaald dat een wijzigingsplan voor de nieuwvestiging of uitbreiding van een kleinschalig kampeerterrein met toepassing van afdeling 3.4 van de Awb moet worden voorbereid.

25.1. De raad heeft afdeling 3.4 van de Awb niet toegepast bij de voorbereiding van het herstelbesluit. Volgens de raad volgt uit de uitspraak van de Afdeling van 22 februari 2012, [ECLI:NL:RVS:2012:BV6546](#), dat afdeling 3.4 van de Awb niet altijd hoeft te worden toegepast op een besluit als bedoeld in artikel 6:19 van de Awb waarmee een bestemmingsplan wordt gewijzigd. Door het verwijderen uit de planregels van de quota voor het aantal kleinschalige kampeerterreinen en voor het aantal standplaatsen op kleinschalige kampeerterreinen ontstaat volgens hem geen wezenlijk ander plan. Voor de in het plan bij recht toegekende mogelijkheden voor het exploiteren van een kleinschalig kampeerterrein heeft het herstelbesluit geen gevolgen. Het vervallen van de quota heeft alleen gevolgen voor potentiële toekomstige nieuwvestigingen of uitbreidingen, maar die situaties zullen per geval worden getoetst aan de wijzigingsvoorwaarden uit het plan. Volgens de raad hoefde daarom geen nieuw ontwerpbesluit ter inzage te worden gelegd.

25.2. Uit de rechtspraak van de Afdeling, waaronder de uitspraak van 22 februari 2012, volgt dat een bestuursorgaan een besluit als bedoeld in artikel 6:19 van de Awb dat strekt tot wijziging van een besluit tot vaststelling van een bestemmingsplan in beginsel dient voor te bereiden met toepassing van afdeling 3.4 van de Awb indien het oorspronkelijke besluit met toepassing van die afdeling is voorbereid. Hierop zijn naar het oordeel van de Afdeling uitzonderingen mogelijk. De raad kan na de vaststelling van het bestemmingsplan alsnog besluiten tot een aanpassing van het plan zonder dat afdeling 3.4 opnieuw behoeft te worden toegepast, mits deze aanpassing naar aard en omvang niet zodanig groot is dat een wezenlijk ander plan wordt vastgesteld.

25.3. De met het herstelbesluit aangebrachte wijzigingen in het bestemmingsplan zijn naar het oordeel van de Afdeling naar aard en omvang niet zodanig dat moet worden geoordeeld dat een wezenlijk ander plan voorligt.

De wijzigingen voor kleinschalige kampeerterreinen beperken zich tot het vervallen van de quota voor het aantal kleinschalige kampeerterreinen en voor het aantal standplaatsen op kleinschalige kampeerterreinen, die in het oorspronkelijke besluit waren opgenomen als voorwaarden voor toepassing van de wijzigingsbevoegdheid voor uitbreiding of nieuwvestiging van minicampings. Andere voorwaarden voor

toepassing van deze wijzigingsbevoegdheid zijn niet gewijzigd. Ook de toegekende aanduidingen voor bestaande kleinschalige kampeerterreinen, de daarvoor bij recht toegekende aantallen standplaatsen en de overige bouw- en gebruiksregels voor deze terreinen zijn niet gewijzigd.

Naar het oordeel van de Afdeling is door deze wijzigingen geen wezenlijk ander plan ontstaan. De raad hoefde daarom afdeling 3.4 van de Awb niet toe te passen op de voorbereiding van het herstelbesluit.

De beroepsgrond slaagt niet.

26. Volgens Agraforce en anderen is in de kennisgeving van het herstelbesluit een onjuiste einddatum van de beroepstermijn vermeld.

26.1. Deze beroepsgrond heeft betrekking op een mogelijke onregelmatigheid van na de datum van het herstelbesluit en kan reeds om die reden de rechtmatigheid van het besluit niet aantasten. Deze mogelijke onregelmatigheid is daarom geen grond voor de vernietiging van het bestreden besluit.

Onjuiste verwerking herstelbesluit in planregels

27. Agraforce en anderen voeren aan dat het herstelbesluit niet op de juiste manier in het plan is verwerkt. Zij wijzen op de kleurmarkering van de vernummering van artikel 3 van de planregels.

27.1. Agraforce en anderen hebben deze beroepsgrond niet nader onderbouwd. De Afdeling ziet daarom geen grond voor het oordeel dat het herstelbesluit niet op de juiste manier in de planregels - in het bijzonder artikel 3 daarvan - is verwerkt. Het betoog slaagt niet.

Planregeling andere minicampings

28. In het herstelbesluit is de planregeling voor andere minicampings in het plangebied gewijzigd. Het gaat, zoals hiervoor vermeld, om het vervallen van de quota voor het aantal minicampings en voor het totaal aantal standplaatsen op minicampings in de regels voor de toepassing van de wijzigingsbevoegdheid voor uitbreiding of nieuwvestiging van minicampings bij agrarische bestemmingen.

Voor zover de beroepsgronden van Agraforce en anderen zich tegen de planregeling in het herstelbesluit voor andere minicampings richten, hoeven deze beroepsgronden hier niet te worden besproken. De Afdeling verwijst op dit punt naar overweging 37 van deze uitspraak.

Conclusie

29. Het beroep van Agraforce en anderen tegen het herstelbesluit is ongegrond.

Besluit van 9 november 2017

Toekenning woonbestemming

30. Agraforce en anderen voeren aan dat de raad ten onrechte de bestemming "Wonen" heeft toegekend aan een deel van het perceel. Zij willen voor het hele perceel een agrarische bestemming, onder meer omdat deze bestemming volgens hen ruimere mogelijkheden biedt voor minicampings.

Agraforce en anderen betogen dat de raad ten onrechte op grond van het advies van de Agrarische Adviescommissie Zeeland (hierna: AAZ) van 28 september 2017 heeft geconcludeerd dat geen volwaardig grondgebonden agrarisch bedrijf meer werd uitgeoefend. Zij stellen dat het advies van de AAZ niet juist is. In dat verband verwijzen zij ook naar een verklaring van [appellant sub 5A], waaruit blijkt dat er met zijn hulp weer een volwaardig agrarisch bedrijf kan worden uitgeoefend.

Agraforce en anderen betogen ook dat een splitsing van het perceel in een deel met een woonbestemming en een deel met een agrarische bestemming innerlijk tegenstrijdig is en de gebruiks- en ontwikkelingsmogelijkheden onevenredig aantast.

30.1. De raad heeft het perceel willen bestemmen in overeenstemming met het feitelijk bestaande gebruik. Dit bestaat, voor zover het Agraforce en anderen betreft, uit wonen, de recreatiewoningen en de minicamping. De toegekende bestemming "Wonen" sluit daarbij aan. De raad stelt dat op het moment dat het plan werd vastgesteld al lange tijd geen sprake meer was van een volwaardig agrarisch bedrijf. Hij heeft zich daarbij gebaseerd op het advies van de AAZ.

30.2. De Afdeling ziet in hetgeen Agraforce en anderen hebben aangevoerd geen aanleiding voor het oordeel dat de raad er ten onrechte van is uitgegaan dat op het perceel geen volwaardig agrarisch bedrijf meer werd uitgeoefend. Bovendien hebben Agraforce en anderen niet aannemelijk gemaakt dat er op het moment van de vaststelling van het plan concrete voornemens bestonden en kenbaar waren gemaakt om weer een volwaardig agrarisch bedrijf te gaan uitoefenen. De verklaring van [appellant sub 5A] doet daar niet

aan af, alleen al omdat die verklaring dateert van 9 maart 2020 en dus van geruime tijd na de vaststelling van het besluit van 9 november 2017 en het herstelbesluit. De raad heeft onder deze omstandigheden in redelijkheid kunnen besluiten om de bestemming "Wonen" toe te kennen aan een deel van het perceel.

Voor zover het de splitsing van het perceel in twee delen met verschillende bestemmingen betreft, hebben Agraforce en anderen hun stelling dat de gebruiks- en ontwikkelingsmogelijkheden hierdoor worden aangetast niet geconcretiseerd. De Afdeling maakt uit de stukken op dat de raad voor een agrarische bestemming voor een deel van het perceel heeft gekozen om de dagrecreatieve activiteiten van de Stichting op dat perceelsgedeelte mogelijk te blijven maken. De Afdeling acht dit niet onredelijk.

De beroepsgrond slaagt niet.

Recreatiewoningen

31. Agraforce en anderen betogen dat de regels die gelden voor de recreatiewoningen onduidelijk zijn, omdat daarin zonder nadere toelichting delen zijn gewijzigd ten opzichte van het vorige plan. Volgens hen is niet duidelijk of de raad daartoe heeft besloten en is het plan in zoverre rechtsonzeker.

Agraforce en anderen wijzen in het bijzonder op artikel 3, lid 3.1, onder u en v, van de planregels van het bestemmingsplan "1e herziening bestemmingsplan Buitengebied Veere" uit 2015, waarin het volgende was bepaald:

"De voor "Agrarisch met waarden - Landschaps- en natuurwaarden" aangewezen gronden zijn tevens bestemd voor:

u. ter plaatse van de aanduiding "specifieke vorm van recreatie - recreatiewoning 4": verblijfsrecreatie in een recreatiewoning, met dien verstande dat maximaal vier recreatiewoningen zijn toegestaan; [...]"

31.1. In artikel 3, lid 3.1, van de planregels van het vastgestelde plan komt het onderdeel over de recreatiewoningen niet meer voor. Dat is echter geen inhoudelijke wijziging van de planregels. De recreatiewoningen waarvoor de aanduiding "specifieke vorm van recreatie - recreatiewoning 4" geldt, hebben inmiddels namelijk de bestemming "Wonen" gekregen en in artikel 21, lid 21.1, onder k, van de planregels is hetzelfde bepaald als in artikel 3, lid 3.1, onder u, van de planregels van het vorige plan. Het betoog slaagt niet.

32. Agraforce en anderen betogen verder dat het plan het ten onrechte niet meer mogelijk maakt de recreatiewoningen op hun perceel te vergroten. Zij wijzen in de eerste plaats op de bouwregels in artikel 21, lid 21.2.2, van de planregels. Daarnaast stellen Agraforce en anderen dat de raad ten onrechte de mogelijkheden om de recreatiewoningen door vergunningvrij bouwen te vergroten heeft geblokkeerd. Volgens hen zullen de verhuurinkomsten teruglopen als de recreatiewoningen niet mogen worden vergroot. Agraforce en anderen betogen ook dat deze beperkingen in strijd zijn met Richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt (PB 2006, L 376/36; hierna: de Dienstenrichtlijn).

32.1. Uit artikel 21, lid 21.1, aanhef en onder k, van de planregels volgt dat de gronden met de bestemming "Wonen" ter plaatse van de aanduiding "specifieke vorm van recreatie - recreatiewoning 4" mede zijn bestemd voor verblijfsrecreatie in een recreatiewoning, met dien verstande dat maximaal vier recreatiewoningen zijn toegestaan.

In artikel 21, lid 21.2.2, onder c, van de planregels is bepaald dat de inhoud van woningen en recreatiewoningen ten hoogste 750 m³ mag bedragen, met dien verstande dat de inhoud van recreatiewoningen ter plaatse van de aanduiding "specifieke vorm van recreatie - recreatiewoning 4" niet groter mag zijn dan de inhoud zoals aanwezig op het moment van terinzagelegging van het ontwerpplan. Dit betekent dat de bestaande recreatiewoningen op het perceel niet mogen worden vergroot.

32.2. Artikel 15, van de Dienstenrichtlijn luidt:

"1. De lidstaten onderzoeken of in hun rechtsstelsel de in lid 2 bedoelde eisen worden gesteld en zien erop toe dat eventueel bestaande eisen verenigbaar zijn met de in lid 3 bedoelde voorwaarden. De lidstaten passen hun wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen aan om de eisen met die voorwaarden in overeenstemming te brengen.

2. De lidstaten onderzoeken of de toegang tot of de uitoefening van een dienstenactiviteit in hun rechtsstelsel afhankelijk wordt gesteld van de volgende niet-discriminerende eisen:

a) kwantitatieve of territoriale beperkingen, met name in de vorm van beperkingen op basis van de bevolkingsomvang of een geografische minimumafstand tussen de dienstverrichters;

[...]

3. De lidstaten controleren of de in lid 2 bedoelde eisen aan de volgende

voorwaarden voldoen:

a) discriminatieverbod: de eisen maken geen direct of indirect onderscheid naar nationaliteit of, voor vennootschappen, de plaats van hun statutaire zetel;

b) noodzakelijkheid: de eisen zijn gerechtvaardigd om een dwingende reden van algemeen belang;

c) evenredigheid: de eisen moeten geschikt zijn om het nagestreefde doel te bereiken; zij gaan niet verder dan nodig is om dat doel te bereiken en dat doel kan niet met andere, minder beperkende maatregelen worden bereikt."

Overweging 9 van de preambule van de Dienstenrichtlijn luidt als volgt:

"Deze richtlijn is alleen van toepassing op eisen met betrekking tot de toegang tot of de uitoefening van een dienstenactiviteit. Deze richtlijn is derhalve niet van toepassing op eisen zoals verkeersregels, regels betreffende de ontwikkeling of het gebruik van land, voorschriften inzake ruimtelijke ordening en stedenbouw, en evenmin op administratieve sancties wegens het niet naleven van dergelijke voorschriften die de dienstenactiviteit niet specifiek regelen of daarop specifiek van invloed zijn, maar die de dienstverrichters bij de uitvoering van hun economische activiteit in acht dienen te nemen op dezelfde wijze als natuurlijke personen die als particulier handelen."

32.3. In het arrest van het Hof van 30 januari 2018, gevoegde zaken C-360/15 en C-31/16, X, ECLI:EU:C:2018:44 (Visser Vastgoed), heeft het Hof in het kader van overweging 9 van de Dienstenrichtlijn overwogen dat de richtlijn niet van toepassing is op eisen die geen beperking zijn van de vrijheid van vestiging van dienstverrichters en van het vrije verkeer van diensten tussen de lidstaten, omdat zij niet de toegang tot een activiteit in verband met diensten specifiek regelen of daarop specifiek van invloed zijn, maar door dienstverrichters in acht moeten worden genomen in de uitoefening van hun economische activiteit, op dezelfde wijze als door personen die handelen als particulier (punten 121-123). Het Hof heeft over de brancheringsregeling in het bestemmingsplan van de gemeenteraad van Appingedam overwogen dat deze weliswaar is gericht op het behoud van de leefbaarheid en op het voorkomen van leegstand, maar dat deze niettemin als specifiek doel heeft om de geografische zones aan te wijzen waar bepaalde activiteiten in verband met detailhandel zich kunnen vestigen. Daarmee zijn deze bepalingen, aldus het Hof, uitsluitend gericht tot de personen die deze activiteiten in die geografische gebieden willen gaan ontwikkelen, met uitsluiting van personen die handelen als particulier. Deze bepalingen zijn te kwalificeren als eisen in de zin van de Dienstenrichtlijn, aldus het Hof (punt 124).

32.4. De recreatiewoningen op het perceel van Agraforce en anderen staan op gronden met de bestemming "Wonen" en, voor zover hier van belang, de aanduiding "specifieke vorm van recreatie - recreatiewoning 4". Het plan maakt hier naast wonen ook verblijfsrecreatie in een recreatiewoning mogelijk met een maximum van vier recreatiewoningen. Agraforce en anderen verhuren de vier recreatiewoningen op hun perceel.

De Afdeling stelt vast dat het verhuren van recreatiewoningen een dienst is in de zin van de Dienstenrichtlijn en dat Agraforce en anderen daarom kunnen worden aangemerkt als dienstverrichter in de zin van de Dienstenrichtlijn.

Volgens overweging 9 van de preambule is de Dienstenrichtlijn niet van toepassing op onder meer voorschriften inzake ruimtelijke ordening en stedenbouw die de dienstenactiviteit niet specifiek regelen of daarop specifiek van invloed zijn, maar die de dienstverrichters bij de uitvoering van hun economische activiteit in acht dienen te nemen op dezelfde wijze als natuurlijke personen die als particulier handelen. De maatvoeringsregeling voor de recreatiewoningen zoals opgenomen in artikel 21, lid 21.2.2, onder c, van de planregels is een bouwregel die geldt voor recreatiewoningen op de gronden met de bestemming "Wonen" en niet voor de andere gebouwen op die gronden. Het gaat hier om een algemeen geformuleerde bouwregel, die naar zijn aard op dezelfde wijze geldt voor personen die een dienstenactiviteit, bestaande uit het verhuren van recreatiewoningen, verrichten, als voor natuurlijke personen die als particulier handelen. Naar het oordeel van de Afdeling is daarom geen sprake van een regeling die de toegang tot een activiteit in verband met diensten specifiek regelt of daarop specifiek van invloed is. De Dienstenrichtlijn is, gelet op overweging 9 van de richtlijn en wat het Hof daarover in het arrest Visser Vastgoed heeft overwogen, niet van toepassing op de regeling in artikel 21, lid 21.2.2, onder c, van de planregels. Dit betekent dat niet hoeft te worden beoordeeld of deze regeling voldoet aan de criteria uit artikel 15, derde lid, van de Dienstenrichtlijn.

32.5. Voor zover Agraforce en anderen met hun beroep op de Dienstenrichtlijn beogen aan te voeren dat sprake is van ongelijke behandeling, overweegt de Afdeling het volgende. De raad heeft gesteld dat het plan voor andere gronden met de bestemming "Wonen" nergens uitbreiding van recreatiewoningen mogelijk maakt. Agraforce en anderen hebben geen gevallen genoemd waar dat volgens hen wel zo is en ook overigens is daarvan niet gebleken. De raad vindt uitbreiding van de bebouwing bij woonbestemmingen in het buitengebied niet wenselijk. In het buitengebied moeten volgens de raad agrarische functies centraal staan; voor agrarische bestemmingen kunnen daarom meer bouwmogelijkheden worden toegestaan. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de raad bij het toekennen van bouwmogelijkheden in redelijkheid verschil kunnen maken tussen woonbestemmingen en agrarische bestemmingen. Zoals eerder is overwogen, heeft de raad bovendien in redelijkheid een woonbestemming aan het grootste deel van het perceel van Agraforce en anderen kunnen toekennen, omdat daar geen agrarisch bedrijf meer wordt uitgeoefend.

32.6. Ook voor het overige is de Afdeling van oordeel dat de raad er in redelijkheid toe heeft kunnen besluiten om geen vergroting van de recreatiewoningen mogelijk te maken ten opzichte van de situatie op de datum van de terinzagelegging van het ontwerpplan.

Voor zover het vorige plan wel uitbreiding van de recreatiewoningen toestond, is van belang dat in het algemeen aan een geldend bestemmingsplan geen blijvende rechten kunnen worden ontleend. De raad kan op grond van gewijzigde planologische inzichten en na afweging van alle betrokken belangen andere bestemmingen en regels voor gronden vaststellen.

Het uitgangspunt van de raad is een conserverend bestemmingsplan geweest. In overeenstemming daarmee heeft hij maximaal de huidige omvang van de recreatiewoningen willen toestaan. Zoals hierboven is vermeld, acht de raad uitbreiding van de bebouwing bij woonbestemmingen in het buitengebied niet wenselijk. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de raad zich in redelijkheid op dit standpunt kunnen stellen.

In het stelsel van de Wet ruimtelijke ordening is een bestemmingsplan het ruimtelijke instrument waarin de wenselijke toekomstige ontwikkeling van een gebied wordt neergelegd. De raad dient bij de vaststelling van een bestemmingsplan rekening te houden met een particulier initiatief betreffende ruimtelijke ontwikkelingen, voor zover dat initiatief voldoende concreet is, tijdig kenbaar is gemaakt en ten tijde van de vaststelling van het plan op basis van de op dat moment bekende gegevens de ruimtelijke aanvaardbaarheid daarvan kan worden beoordeeld. Uit de stukken blijkt dat Agraforce en anderen een dag voor de terinzagelegging van het ontwerpplan een aantal vergunningaanvragen voor vergroting van de recreatiewoningen hebben ingediend. Het college van burgemeester en wethouders heeft die aanvragen wegens onvolledigheid buiten behandeling gelaten. Op het moment dat het plan werd vastgesteld, liepen hierover nog beroepsprocedures. Gelet daarop mocht de raad op dat moment uitgaan van de onvolledigheid van de aanvragen en mocht hij ervan uitgaan dat de beschikbare gegevens toen nog niet toereikend waren om de ruimtelijke aanvaardbaarheid van de betrokken voornemens te beoordelen. De raad had daarom in de aanvragen geen aanleiding hoeven zien om in het plan vergroting van de recreatiewoningen mogelijk te maken. Bovendien betekent een tijdig aan de raad kenbaar gemaakt concreet voornemen nog niet dat de raad dit voornemen in het plan mogelijk moet maken. Zoals hiervoor is overwogen, heeft de raad zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat vergroting van de recreatiewoningen uit het oogpunt van goede ruimtelijke ordening niet wenselijk is.

Agraforce en anderen hebben niet duidelijk gemaakt welke mogelijkheden voor vergunningvrij uitbreiden van de recreatiewoningen door de wijziging van een agrarische bestemming naar een woonbestemming zijn komen te vervallen. Voor zover daarvan al sprake is, is de Afdeling, gelet op wat hiervoor is overwogen over het wijzigen van de bouwregels in het plan, van oordeel dat de raad hiertoe in redelijkheid heeft mogen besluiten.

32.7. De beroepsgrond slaagt niet.

Minicamping

33. Het gedeelte van het perceel met de aanduiding "specifieke vorm van recreatie - kleinschalig kampeerterrein" heeft de bestemming "Wonen". Uit artikel 21, lid 21.5.4, van de planregels volgt dat, indien en voor zover een bestaand kleinschalig kampeerterrein aanwezig is, het kleinschalig kampeerterrein zich ook mag bevinden op gronden met een andere bestemming die direct grenzen aan de aanduiding "specifieke vorm van recreatie - kleinschalig kampeerterrein". In dit geval zijn dat een deel van de gronden met de bestemming "Agrarisch met waarden - Landschaps- en natuurwaarden". Op grond van het plan mag de minicamping maximaal 15 standplaatsen hebben, waaronder maximaal 5 permanente standplaatsen. Dit volgt uit artikel 21, lid 21.2.4, aanhef en onder a en b, van de planregels in samenhang met de aanduidingen op de verbeelding.

34. Agraforce en anderen zijn het niet eens met het aantal standplaatsen dat het plan op hun minicamping mogelijk maakt. De raad heeft de minicamping volgens hen gedeeltelijk onder het overgangsrecht gebracht, terwijl er geen zicht is op beëindiging van de exploitatie. Agraforce en anderen betogen dat de raad 25 standplaatsen had moeten toestaan. Volgens hen is de raad bij de toekenning van het aantal plaatsen ten onrechte uitgegaan van de kampeervergunningen dan wel -onthefingen (hierna: kampeervergunningen) op grond van de Kampeerverordening 2015 (hierna: de Kampeerverordening). Agraforce en anderen stellen dat door het college van burgemeester en wethouders een omgevingsvergunning is verleend voor 25 standplaatsen. Het aantal van 15 standplaatsen is daarom volgens hen niet gebaseerd op de eerder vergunde situatie, zodat de raad in strijd met zijn eigen uitgangspunt heeft gehandeld.

Volgens Agraforce en anderen heeft de raad tot een aantal van maximaal 15 plaatsen voor de minicamping besloten, omdat geen vereveningsinspanning zou zijn geleverd als bedoeld in de kampeervergunning. Agraforce en anderen bestrijden in de eerste plaats dat geen vereveningsinspanning is geleverd. Daarnaast stellen zij dat de vereveningsverplichting is vervallen en bovendien in strijd is met de Dienstenrichtlijn, artikel 1 van het Eerste Protocol bij het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: EVRM) en artikel 1 van het Twaalfde Protocol bij het EVRM.

34.1. De raad heeft de bedoeling gehad om de ruimtelijk relevante aspecten van kleinschalige kampeerterreinen planologisch te regelen in het bestemmingsplan en de Kampeerverordening op termijn te laten vervallen. Voor bestaande, bij recht bestemde, kleinschalige kampeerterreinen is een maximum aantal standplaatsen in het plan vastgelegd. De raad is daarbij uitgegaan van de omvang waarin die terreinen mochten worden geëxploiteerd op grond van de eerder verleende kampeervergunningen op grond van de Kampeerverordening. De raad wil op kleinschalige kampeerterreinen maximaal 25 standplaatsen toestaan.

Uit de uitspraak van de Afdeling van 16 maart 2018, [ECLI:NL:RVS:2018:902](#), volgt dat de Kampeerverordening gedeeltelijk onverbindend is. Als gevolg hiervan is een aantal kampeervergunningen die op grond van die verordening waren verleend vervallen. Dat geldt ook voor de kampeervergunning uit 2012 die aan Agraforce en anderen was verleend. De raad heeft dit onderkend, maar is bij de toekenning van het aantal standplaatsen op minicampings toch uitgegaan van de laatst verleende kampeervergunningen, omdat volgens hem geen ander geschikt objectief criterium voorhanden was.

34.2. Voor het perceel Kraaienestweg 1/1A heeft de raad 15 standplaatsen toegekend. De raad stelt zich op het standpunt dat de omgevingsvergunning en de kampeervergunning met elkaar samenhangen en beide nodig waren voor de vergroting van het aantal standplaatsen tot 25. De omgevingsvergunning heeft volgens de raad geen zelfstandige betekenis zonder de kampeervergunning. Agraforce en anderen hebben volgens de raad niet voldaan aan de vereveningsverplichting die in de voorschriften van de kampeervergunning was opgenomen. Alleen als een vereveningsinspanning werd geleverd, mochten Agraforce en anderen de minicamping uitbreiden tot maximaal 25 standplaatsen. Nu dat niet is gebeurd, is de kampeervergunning in zoverre vervallen en mochten Agraforce en anderen de 10 extra standplaatsen volgens de raad niet exploiteren. Op het moment van vaststelling van het plan waren er volgens de raad 15 standplaatsen; voor zover het er meer waren, was dat niet toegestaan en was daarom geen sprake van legaal bestaand gebruik dat onder het overgangsrecht is gebracht.

De raad stelt zich subsidiair op het standpunt dat nieuwe planologische inzichten aanleiding geven om niet meer dan 15 standplaatsen toe te kennen voor de minicamping op het perceel.

34.3. De omgevingsvergunning is bij besluit van 26 maart 2012 verleend voor afwijken van het toenmalige bestemmingsplan en maakt 25 standplaatsen mogelijk. Anders dan de raad betoogt, houdt de omgevingsvergunning naar het oordeel van de Afdeling een zelfstandige planologische toestemming in voor 25 standplaatsen op de minicamping. Deze vergunning is niet ingetrokken en is ook niet komen te vervallen door het vervallen van de kampeervergunning.

In het vorige plan, het bestemmingsplan "1e herziening bestemmingsplan Buitengebied Veere" uit 2015, had het perceel de bestemming "Agrarisch met waarden - Landschaps- en natuurwaarden". In artikel 3, lid 3.5.3, van de planregels was het volgende bepaald:

"Kleinschalig kamperen is toegestaan op gronden aansluitend aan het agrarisch bouwvlak, met dien verstande dat:

[...]

b. het aantal standplaatsen op het kleinschalig kampeerterrein niet meer bedraagt dan aanwezig ten tijde van de inwerkingtreding van dit bestemmingsplan doch ten hoogste 25; [...]"

Hieruit volgt dat op grond van het vorige plan het aantal standplaatsen was toegestaan dat ten tijde van de inwerkingtreding van dat plan aanwezig was. De Afdeling begrijpt dit zo dat het gaat om het aantal legaal aanwezige standplaatsen.

Op grond van wat Agraforce en anderen hebben gesteld en de gegevens waarnaar zij hebben verwezen, waaronder luchtfoto's op www.ruimtelijkeplannen.nl en boekingsinformatie en plattegronden op de website van de minicamping, kan ervan worden uitgegaan dat op het moment van de inwerkingtreding van het vorige plan 25 standplaatsen aanwezig waren. Deze 25 standplaatsen waren legaal aanwezig, omdat Agraforce en anderen met de omgevingsvergunning uit 2012 over een planologische toestemming voor de aanwezigheid en het gebruik van deze plaatsen beschikten.

Of Agraforce en anderen de in de kampeervergunning bedoelde vereveningsinspanning hebben geleverd, is naar het oordeel van de Afdeling niet doorslaggevend. Dat mogelijk niet aan de vereveningsverplichting is voldaan, heeft namelijk geen gevolgen voor de geldigheid van de omgevingsvergunning die als zelfstandige planologische toestemming kan worden beschouwd. Gelet hierop hoeft ook niet te worden beoordeeld of de vereveningsverplichting in strijd is met de Dienstenrichtlijn, artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM en artikel 1 van het Twaalfde Protocol bij het EVRM.

Het voorgaande betekent dat op grond van het vorige plan een minicamping met 25 standplaatsen was toegestaan. Naar het oordeel van de afdeling kan ervan worden uitgegaan dat op de peildatum van het overgangsrecht van het bij het besluit van 9 november 2017 vastgestelde plan, namelijk het moment van de inwerkingtreding van dat plan, nog altijd 25 standplaatsen aanwezig waren. Er is hier daarom sprake van legaal bestaand gebruik dat met het besluit van 9 november 2017 gedeeltelijk onder de werking van het overgangsrecht is gebracht.

In beginsel moet legaal bestaand gebruik als zodanig in het bestemmingsplan worden bestemd. Indien nieuwe planologische inzichten daartoe aanleiding geven en het belang bij de beoogde nieuwe bestemming zwaarder weegt dan de gevestigde rechten en belangen, kan uit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening daarvan worden afgezien. In dat geval kan het bestaande legale gebruik onder het overgangsrecht worden gebracht als de raad aannemelijk maakt dat het gebruik op termijn zal worden beëindigd. Met het overgangsrecht wordt namelijk beoogd een tijdelijke situatie te overbruggen.

In dit geval heeft de raad niet aannemelijk gemaakt dat het bestaande legale gebruik op termijn zal worden beëindigd. Alleen al daarom mocht de raad het bestaande legale gebruik niet onder het overgangsrecht brengen. Het plan is op dit punt vastgesteld in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel.

De beroepsgrond slaagt.

35. Agraforce en anderen betogen daarnaast dat het plan ten onrechte bepaalt dat bepaalde kampeermiddelen buiten het kampeerseizoen niet zijn toegestaan en dat kampeermiddelen die wel jaarrond aanwezig mogen zijn, niet het gehele jaar als zodanig in gebruik mogen zijn. Zij vinden deze beperkingen onevenredig. Bovendien wordt volgens hen op dit punt ten onrechte verschil gemaakt tussen kleinschalige kampeerterreinen en reguliere campings. Volgens Agraforce en anderen is het plan in zoverre in strijd met de Dienstenrichtlijn.

35.1. Agraforce en anderen doelen op artikel 21, lid 21.5.4, onder b, van de planregels. Daarin is, voor zover hier van belang, het volgende bepaald:

"b. voor een kleinschalig kampeerterrein gelden voor het overige de volgende regels:

1. het ter plaatse ingericht hebben van niet permanente standplaatsen met ondersteuningsvoorzieningen is niet toegestaan buiten het kampeerseizoen;
2. het ter plaatse aanwezig zijn en in gebruik hebben van kampeermiddelen op niet permanente standplaatsen buiten het kampeerseizoen is niet toegestaan;
3. het in gebruik hebben van kampeermiddelen op permanente standplaatsen buiten het kampeerseizoen is niet toegestaan;

[...]"

35.2. De raad heeft niet willen toestaan dat buiten het kampeerseizoen op kleinschalige kampeerterreinen gekampeerd wordt. In verband daarmee heeft de raad bovendien niet willen toestaan dat op deze terreinen buiten het kampeerseizoen niet permanente standplaatsen met ondersteuningsvoorzieningen zijn ingericht en dat kampeermiddelen op niet permanente standplaatsen aanwezig zijn. De raad heeft deze beperkingen gesteld ter bescherming van de agrarische functie en het agrarische karakter van het buitengebied, de landschappelijke kwaliteit en openheid en de rust van het buitengebied. Hij wijst er in dit verband op dat

kleinschalige kampeerterrainen alleen zijn toegestaan als nevenfunctie bij agrarische bedrijven en in enkele bestaande gevallen, zoals bij Agraforce en anderen, bij wijze van uitzondering ook bij andere bestemmingen. Voor de permanente standplaatsen heeft de raad zich daarbij vanwege de kosten en inspanningen beperkt tot een gebruiksverbod waarbij de kampeermiddelen buiten het kampeerseizoen niet hoeven te worden verwijderd. De raad acht het onderscheid tussen reguliere campings en kleinschalige kampeerterrainen als nevenfunctie bij voornamelijk agrarische bedrijven gerechtvaardigd.

35.3. De Afdeling zal eerst beoordelen of de bestreden regeling in artikel 21, lid 21.5.4, onder b, van de planregels een eis is in de zin van de Dienstenrichtlijn.

De planregels hebben betrekking op de gronden met de bestemming "Wonen", de aanduiding "specifieke vorm van recreatie - kleinschalig kamperen" en aanduidingen voor het maximaal toegestane aantal standplaatsen. Artikel 21, lid 21.5.4, onder a, van de planregels maakt ter plaatse van die gronden en op direct aangrenzende gronden een kleinschalig kampeerterrain mogelijk. De regeling in artikel 21, lid 21.5.4, onder b, van de planregels houdt, kort weergegeven, in dat een kleinschalig kampeerterrain alleen buiten het kampeerseizoen mag worden geëxploiteerd en dat in verband daarmee kampeermiddelen en ondersteuningsvoorzieningen op niet permanente standplaatsen buiten het kampeerseizoen moeten worden verwijderd. Het kampeerseizoen is in het plan gedefinieerd als de periode van 1 maart tot en met 15 november.

De Afdeling stelt vast dat de exploitatie van een minicamping een dienst is in de zin van de Dienstenrichtlijn en dat Agraforce en anderen daarom kunnen worden aangemerkt als dienstverrichter in de zin van de Dienstenrichtlijn. Gelet op wat onder 32.3 is vermeld over het arrest Visser Vastgoed, is de Afdeling van oordeel dat de regeling in artikel 21, lid 21.5.4, onder b, van de planregels een eis is waarop de Dienstenrichtlijn van toepassing is. Deze regeling richt zich uitsluitend tot dienstverrichters, namelijk de exploitanten van kleinschalige kampeerterrainen, met uitsluiting van personen die handelen als particulier. Op de gronden waarvoor deze regeling geldt, mag gedurende een deel van het jaar geen kleinschalig kampeerterrain worden geëxploiteerd. Naar het oordeel van de Afdeling is deze regeling een beperking als bedoeld in artikel 15, tweede lid, onder a, van de Dienstenrichtlijn.

35.4. Het voorgaande betekent dat moet worden beoordeeld of de regeling in artikel 21, lid 21.5.4, onder b, van de planregels voldoet aan de criteria uit artikel 15, derde lid, van de Dienstenrichtlijn.

35.5. Het discriminatieverbod in artikel 15, derde lid, onder a, van de Dienstenrichtlijn gaat over de vraag of de regeling geen direct of indirect onderscheid maakt naar nationaliteit of, voor vennootschappen, de plaats van hun statutaire zetel. Agraforce en anderen hebben weliswaar gesteld dat de regeling discriminerend is, maar doelen daarbij op het verschil dat wordt gemaakt tussen exploitanten van kleinschalige kampeerterrainen en exploitanten van reguliere campings. Dat aspect valt niet onder de reikwijdte van artikel 15, derde lid, onder a, van de Dienstenrichtlijn. Voor het overige hebben Agraforce en anderen niets aangevoerd wat aanleiding geeft voor het oordeel dat de regeling direct of indirect onderscheid maakt naar nationaliteit of, voor vennootschappen, de plaats van hun statutaire zetel. De regeling is niet in strijd met artikel 15, derde lid, onder a, van de Dienstenrichtlijn.

35.6. Vervolgens moet worden beoordeeld of de eisen gerechtvaardigd zijn om een dwingende reden van algemeen belang. In artikel 4, onder 8, van de Dienstenrichtlijn zijn dwingende redenen van algemeen belang omschreven als redenen die als zodanig zijn erkend in de rechtspraak van het Hof van Justitie. Een van de genoemde gronden is de bescherming van het milieu en het stedelijk milieu. Uit overweging 40 van de Dienstenrichtlijn kan worden afgeleid dat de bescherming van het milieu en het stedelijk milieu ook de stedelijke en rurale ruimtelijke ordening omvat.

De raad heeft de regeling in artikel 21, lid 21.5.4, onder b, van de planregels opgenomen met het doel de agrarische functie en het agrarische karakter van het buitengebied, de landschappelijke kwaliteit en openheid en de rust van het buitengebied te beschermen. De regeling komt dan ook voort uit dwingende reden van algemeen belang, namelijk het belang van de bescherming van het milieu, waaronder de ruimtelijke ordening. Daarbij is mede van belang dat een groot deel van het buitengebied, waaronder de gronden waarop de minicamping van Agraforce en anderen zich bevindt, landschaps- en natuurwaarden heeft die door het plan worden beschermd.

Gelet hierop is de regeling niet in strijd met artikel 15, derde lid, onder b, van de Dienstenrichtlijn.

35.7. Ter beoordeling staat vervolgens de voorwaarde van evenredigheid. De eisen moeten geschikt zijn om het nagestreefde doel te bereiken. De eisen mogen bovendien niet verder gaan dan nodig is om dat doel te bereiken en dat doel kan niet met andere, minder beperkende maatregelen worden bereikt.

Naar het oordeel van de Afdeling heeft de raad zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat de beperking dat kleinschalige kampeerterreinen in het buitengebied alleen tussen 1 maart en 15 november mogen worden geëxploiteerd geschikt is om de gestelde doelen van bescherming van de agrarische functie en het agrarische karakter van het buitengebied, de landschappelijke kwaliteit en openheid en de rust van het buitengebied te bereiken. Datzelfde geldt voor de voorschriften over het verwijderen van kampeermiddelen en ondersteuningsvoorzieningen op niet permanente standplaatsen. Verder heeft de raad zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat de gestelde doelen naar hun aard alleen kunnen worden bereikt door het gebruik van de minicampings te beperken tot het gangbare kampeerseizoen en door kampeermiddelen en ondersteunende voorzieningen - behalve op permanente standplaatsen - buiten dat seizoen te verwijderen. Hiermee is de evenredigheid van deze beperkingen in dit geval voldoende specifiek onderbouwd.

Gelet op het voorgaande heeft de raad zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat de regeling in artikel 21, lid 21.5.4, onder b, van de planregels in overeenstemming is met de evenredigheidseis in artikel 15, derde lid, onder c, van de Dienstenrichtlijn.

Het betoog slaagt niet.

36. De overige beroepsgronden over de minicamping op het perceel Kraaienestweg 1/1A behoeven gelet op het voorgaande geen bespreking.

Planregeling andere minicampings

37. Zoals hiervoor is overwogen, slagen de beroepsgronden over het aantal standplaatsen op de minicamping op het perceel Kraaienestweg 1/1A. De Afdeling zal niet meer ingaan op de beroepsgronden die Agraforce en anderen hebben aangevoerd over de toegekende aantallen standplaatsen op andere minicampings en over de wijzigingsbevoegdheid voor uitbreiding en nieuwvestiging van andere minicampings. Ter zitting is namelijk gebleken dat deze beroepsgronden voor Agraforce en anderen alleen van betekenis zijn wanneer zij op hun eigen minicamping geen 25 standplaatsen mogen exploiteren.

Herhaling zienswijze

38. Agraforce en anderen hebben zich in het beroepschrift voor het overige beperkt tot het verwijzen naar de inhoud van de zienswijze. In de overwegingen van het bestreden besluit is ingegaan op deze zienswijze. Agraforce en anderen hebben in het beroepschrift, noch ter zitting redenen aangevoerd waarom de weerlegging van de desbetreffende zienswijze in het bestreden besluit onjuist zou zijn.

Conclusie

39. Het beroep van Agraforce en anderen tegen het besluit van 9 november 2017 is gegrond. Het besluit van 9 november 2017 moet worden vernietigd, voor zover daarin een maximum van 15 standplaatsen is opgenomen voor de minicamping op het perceel Kraaienestweg 1/1A.

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

Het beroep van de Stichting

40. Het beroep van de Stichting is eveneens gericht tegen de planregeling voor het perceel Kraaienestweg 1/1A in Veere. In het plan zoals dat bij het besluit van 9 november 2017 is vastgesteld is aan een deel van het perceel de bestemming "Wonen" toegekend en aan de rest van het perceel de bestemming "Agrarisch met waarden - Landschaps- en natuurwaarden" met de aanduiding "dagrecreatie".

De Stichting verzorgt ritten met huifbedden voor mensen met een verstandelijke of lichamelijke beperking. Zij heeft hiervoor aan de Kraaienestweg 1/1A een opstapstation. De Stichting is het niet eens met de toegekende bestemming. Zij vreest dat zij hierdoor haar activiteiten niet kan voortzetten. Meer in het bijzonder voert de Stichting aan dat de raad het opstapstation in het plan ten onrechte niet als zodanig heeft bestemd.

41. Hierna wordt eerst de beroepsgrond behandeld die specifiek gericht is tegen het herstelbesluit. Vervolgens worden in het kader van het beroep tegen het besluit van 9 november 2017 de overige beroepsgronden behandeld. Die beroepsgronden betreffen planonderdelen waarop het herstelbesluit geen betrekking heeft.

Herstelbesluit van 6 juni 2019

42. De Stichting voert aan dat het plan met het herstelbesluit zo ingrijpend is gewijzigd, dat de raad het herstelbesluit had moeten voorbereiden met toepassing van afdeling 3.4 van de Awb en een nieuw ontwerpplan ter inzage had moeten leggen.

42.1. De Afdeling verwijst op dit punt naar overweging 25.3 van deze uitspraak. De beroepsgrond slaagt niet.

43. Voor het overige heeft de Stichting geen beroepsgronden aangevoerd over het herstelbesluit. Gelet hierop is het beroep van de Stichting tegen het herstelbesluit ongegrond.

Besluit van 9 november 2017

Indiening beroepsgronden

44. De raad betoogt dat de Stichting niet tijdig voldoende specifieke beroepsgronden heeft aangevoerd. Het beroep moet daarom volgens de raad niet-ontvankelijk worden verklaard.

44.1. De Afdeling is van oordeel dat het beroepschrift met onder meer de hierna te bespreken beroepsgrond over de aanduiding "dagrecreatie" zodanig concrete beroepsgronden bevat, dat er geen reden is om het beroep vanwege het ontbreken van beroepsgronden in het beroepschrift niet-ontvankelijk te verklaren.

Onvolledigheid planregels

45. De Stichting stelt dat in de planregels delen zijn weggefallen. Nu zij dit niet nader heeft onderbouwd, kan deze beroepsgrond niet slagen.

Digitale verbeelding

46. De Stichting voert aan dat de digitale verbeelding afwijkt van het vaststellingsbesluit van de raad. Volgens haar ontbreekt op de digitale verbeelding de aanduiding "dagrecreatie", die de raad bij het bestreden besluit heeft toegekend aan de gronden met de bestemming "Agrarisch met waarden - Landschaps- en natuurwaarden".

46.1. De Afdeling stelt vast dat de aanduiding "dagrecreatie" voor de gronden met de bestemming "Agrarisch met waarden - Landschaps- en natuurwaarden" is opgenomen op de digitale verbeelding zoals die op de landelijke voorziening, www.ruimtelijkeplannen.nl, is geplaatst. De digitale verbeelding wijkt op dit punt dus niet af van het vaststellingsbesluit van de raad. Het betoog mist feitelijke grondslag.

Beperkingen voor de bedrijfsactiviteiten

47. De Stichting betoogt dat het plan de voortzetting van haar activiteiten op het perceel onmogelijk maakt.

Zij betoogt in de eerste plaats dat de raad het opstapstation op het perceel ten onrechte niet als zodanig heeft bestemd. Zonder opstapstation kunnen de activiteiten niet worden uitgevoerd.

Daarnaast is de Stichting het niet eens met de toekenning van de bestemming "Wonen" zonder de aanduiding "dagrecreatie" aan een deel van het perceel. In het vorige plan was het gehele perceel nog mede voor dagrecreatie bestemd. De Stichting wijst in dit verband ook op de beperktere mogelijkheden voor het toestaan van zogenoemde NED's (nieuwe economische dragers) op gronden met de bestemming "Wonen".

Vanwege de beperkingen voor de bedrijfsactiviteiten is het plan volgens de Stichting bovendien in strijd met de Dienstenrichtlijn.

47.1. De raad heeft aan een deel van het perceel een woonbestemming toegekend, omdat daar op het moment dat het plan werd vastgesteld al lange tijd geen volwaardig agrarisch bedrijf meer werd uitgeoefend.

De raad stelt zich op het standpunt dat het opstapstation een illegaal bouwwerk is. De raad is wel bereid om de mogelijkheden voor legalisatie te bezien, maar is van mening dat er op het moment van de vaststelling van het plan nog te weinig duidelijk was om het opstapstation te kunnen legaliseren. Daarbij wijst de raad er ook op dat de provinciale NED-regeling op dat moment nog niet voltooid was en dat op dat punt nader onderzoek nodig is.

47.2. Het opstapstation is een gebouw en staat op het deel van het perceel dat in het plan de bestemming "Agrarisch met waarden - landschaps- en natuurwaarden" heeft gekregen. Aan dit deel van het perceel is - anders dan in het voorheen geldende bestemmingsplan "1e herziening bestemmingsplan Buitengebied Veere" - geen bouwvlak toegekend. Uit artikel 3, lid 3.2.1, onder d, van de planregels volgt dat gebouwen alleen binnen een bouwvlak mogen worden gebouwd. Het opstapstation is daarom in strijd met de bouwregels van het plan. Uit de stukken en het verhandelde ter zitting blijkt dat voor het opstapstation in het verleden geen omgevingsvergunning voor bouwen is verleend.

De Afdeling stelt vast dat het plan de activiteiten van de Stichting voor het overige toestaat, voor zover deze plaatsvinden op het perceelsgedeelte met de bestemming "Agrarisch met waarden - landschaps- en natuurwaarden". Dit deel van het perceel heeft namelijk de aanduiding "dagrecreatie".

47.3. Ingevolge artikel 4, aanhef en onder 1, van de Dienstenrichtlijn wordt voor de toepassing van de richtlijn onder "dienst" verstaan: elke economische activiteit, anders dan in loondienst, die gewoonlijk tegen vergoeding geschiedt, zoals bedoeld in artikel 57 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

De activiteiten van de Stichting bestaan uit het aanbieden van huifbedritten aan personen met een geestelijke en/of lichamelijke beperking van en naar het Veerse Bos. Volgens de website van de Stichting moet voor deze ritten worden betaald. De Afdeling gaat er daarom van uit dat de activiteiten van de Stichting zijn aan te merken als economische activiteit die tegen vergoeding geschiedt, zodat sprake is van een dienst als bedoeld in de Dienstenrichtlijn. Dit betekent dat de Stichting moet worden beschouwd als dienstverrichter.

47.4. Voor zover het de gronden met de bestemming "Agrarisch met waarden - landschaps- en natuurwaarden" betreft, is in de eerste plaats van belang dat het plan hier voornamelijk agrarische activiteiten mogelijk maakt. Ter plaatse van de daarvoor toegekende aanduidingen maakt het plan ook bepaalde diensten mogelijk, zoals de exploitatie van een minicamping of, ter plaatse van de aanduiding "dagrecreatie", onder meer de activiteiten van de Stichting. De beperkingen voor het opstapstation komen voort uit artikel 3, lid 3.2.1, onder d, van de planregels in combinatie met het ontbreken van een bouwvlak voor deze gronden.

Zoals onder 32.3 is overwogen, is de Dienstenrichtlijn volgens overweging 9 van de preambule niet van toepassing op onder meer voorschriften inzake ruimtelijke ordening en stedenbouw die de dienstenactiviteit niet specifiek regelen of daarop niet specifiek van invloed zijn, maar die de dienstverrichters bij de uitvoering van hun economische activiteit in acht dienen te nemen op dezelfde wijze als natuurlijke personen die als particulier handelen. Artikel 3, lid 3.2.1, onder d, van de planregels is een algemeen geformuleerde bouwregel die geldt voor alle gebouwen op gronden met de bestemming "Agrarisch met waarden - landschaps- en natuurwaarden", al dan niet met de aanduiding "dagrecreatie". Dit voorschrift geldt naar zijn aard op dezelfde manier voor dienstverrichters als voor degenen die op de gronden met deze bestemming andere activiteiten verrichten die het plan ter plaatse mogelijk maakt. Naar het oordeel van de Afdeling is daarom geen sprake van een regeling die de toegang tot een dienstenactiviteit specifiek regelt of daarop specifiek van invloed is. De Dienstenrichtlijn is, gelet op overweging 9 van de richtlijn en wat het Hof daarover in het arrest Visser Vastgoed heeft overwogen, niet van toepassing op de regeling in artikel 3, lid 3.2.1, onder d, van de planregels. Dit betekent dat niet hoeft te worden beoordeeld of de regeling in artikel 3, lid 3.2.1, onder d, van de planregels, in combinatie met het niet toekennen van een bouwvlak, voldoet aan de criteria uit artikel 15, derde lid, van de Dienstenrichtlijn.

47.5. Voor zover het de gronden met de bestemming "Wonen" betreft, vloeien de beperkingen voor de activiteiten van de Stichting voort uit het feit dat aan dit deel van het perceel, anders dan in het vorige plan, geen aanduiding is toegekend die dagrecreatie mogelijk maakt. Daardoor kan op dit perceelsdeel bijvoorbeeld geen opstapstation voor de huifbedritten worden gerealiseerd en gebruikt. Ook andere gronden in het plangebied met de bestemming "Wonen" hebben geen aanduiding voor dagrecreatie. Dagrecreatie is dan ook niet opgenomen in de doeleindenomschrijving voor de bestemming "Wonen" in artikel 21, lid 21.1, van de planregels. Artikel 21, lid 21.1, van de planregels vermeldt wel enkele andere functies die ter plaatse van de daarvoor toegekende aanduidingen bepaalde diensten mogelijk maken, zoals de exploitatie van een minicamping.

Het ontbreken van de functie dagrecreatie in artikel 21, lid 21.1, van de planregels betekent dat diensten die in dat kader worden verricht op gronden met de bestemming "Wonen" verboden zijn, terwijl op gronden met die bestemming ter plaatse van de daarvoor toegekende aanduidingen wel andere diensten zijn toegestaan. Voor het perceel Kraaienestweg 1/1A zijn aanduidingen toegekend voor vier recreatiewoningen, een kleinschalig kampeerterrein en een theeschenkerij. Naar het oordeel van de Afdeling is artikel 21, lid 21.1, van de planregels in zoverre een territoriale beperking als bedoeld in artikel 15, tweede lid, onder a, van de Dienstenrichtlijn.

47.6. Niet in geschil is dat de regeling geen direct of indirect onderscheid maakt naar nationaliteit of, voor vennootschappen, de plaats van hun statutaire zetel en daarom niet in strijd is met artikel 15, derde lid, onder a, van de Dienstenrichtlijn.

47.7. De Afdeling gaat ervan uit dat de regeling in artikel 21, lid 21.1, van de planregels, in samenhang met de verbeelding, tot doel heeft om het belang van een goede ruimtelijke ordening te beschermen. Op zichzelf is de bescherming van het milieu, waaronder ook de ruimtelijke ordening, zoals onder 35.6 is vermeld, een dwingende reden van algemeen belang. De raad heeft echter niet duidelijk gemaakt welk concreet doel op

het gebied van de ruimtelijke ordening hij in het bijzonder heeft willen dienen met de beperking dat dagrecreatie niet langer is toegestaan op het deel van het perceel Kraaienestweg 1/1A met de bestemming "Wonen". Het vorige plan stond op dit gedeelte van het perceel nog wel dagrecreatie toe en de raad achtte die functie bij de vaststelling van dat plan in 2013 nog in overeenstemming met een goede ruimtelijke ordening.

Omdat niet duidelijk is met welk concreet doel de raad de beperking voor dagrecreatie in het plan heeft opgenomen, kan bovendien niet worden beoordeeld of de beperking geschikt is om het doel te bereiken, of de beperking niet verder gaat dan nodig is om het doel te bereiken en of het doel niet met andere, minder beperkende maatregelen kan worden bereikt.

Gelet hierop heeft de raad niet deugdelijk gemotiveerd dat de regeling in artikel 21, lid 21.1, van de planregels in samenhang met het ontbreken van een aanduiding voor dagrecreatie op de verbeelding in overeenstemming is met de eisen van noodzakelijkheid en evenredigheid in artikel 15, derde lid, onder b en c, van de Dienstenrichtlijn. Het besluit van 9 november 2017 is in zoverre in strijd met artikel 3:46 van de Awb.

Het betoog slaagt.

48. Zoals onder 47.2 is vermeld, is voor het huidige opstapstation in het verleden geen omgevingsvergunning voor bouwen verleend. De Stichting heeft gesteld dat een vergunning van rechtswege is ontstaan. De Afdeling heeft in haar uitspraak van 21 december 2016, [ECLI:NL:RVS:2016:3347](#), echter geoordeeld dat dit niet het geval is. Wat de Stichting naar voren heeft gebracht geeft geen aanleiding voor het oordeel dat de raad ervan had moeten uitgaan dat op een later moment alsnog een vergunning van rechtswege is ontstaan. Daarbij is van belang dat het college van burgemeester en wethouders een of meer vergunningaanvragen wegens onvolledigheid buiten behandeling heeft gelaten. Naar het oordeel van de Afdeling mocht de raad er op het moment van de vaststelling van het plan van uitgaan dat het opstapstation niet legaal is opgericht.

Bovendien lag op het moment van de vaststelling van het plan geen volledige aanvraag voor legalisering van het opstapstation voor. De raad hoefde de door de Stichting gewenste legalisering van het opstapstation daarom niet te beschouwen als voldoende concreet en tijdig kenbaar gemaakt initiatief waarvan op basis van de op dat moment voor de raad kenbare gegevens de ruimtelijke aanvaardbaarheid kan worden beoordeeld. De raad hoefde dan ook geen rekening te houden met dit initiatief.

Gelet op het voorgaande kon de raad er in redelijkheid toe besluiten om het huidige opstapstation niet mogelijk te maken in de bouwregels van het plan.

Het betoog slaagt niet.

49. Voor zover is betoogd dat de raad niet de bestemming "Wonen" had mogen toekennen aan een deel van het perceel, verwijst de Afdeling in de eerste plaats naar wat hierover bij het beroep van Agraforce en anderen onder 30.2 is overwogen.

Voor zover de Stichting betoogt dat het plan bij agrarische bestemmingen ruimere afwijkingsmogelijkheden bevat voor zogenoemde NED's dan bij woonbestemmingen, overweegt de Afdeling het volgende. De Stichting doelt hiermee kennelijk op een eventuele mogelijkheid voor legalisatie van het opstapstation. Naar het oordeel van de Afdeling leidt dit niet tot de conclusie dat de raad een agrarische bestemming had moeten toekennen aan het gehele perceel. De artikelen 3, leden 3.4.8 en 3.6.4, en 21, lid 21.6.2, van de planregels bevatten zowel voor de bestemming "Agrarisch met waarden - Landschaps- en natuurwaarden" als voor de bestemming "Wonen" een dergelijke afwijkingsbevoegdheid, maar met verschillende voorwaarden. Het bestaande opstapstation staat al binnen de bestemming "Agrarisch met waarden - Landschaps- en natuurwaarden". In zoverre mist het betoog feitelijke grondslag. Voor een eventueel nieuw opstapstation op een andere plaats zijn de afwijkingsvoorwaarden voor agrarische bestemmingen mogelijk gunstiger, maar dat doet naar het oordeel van de Afdeling niet af aan hetgeen onder 30.2 is overwogen over het ontbreken van een agrarisch bedrijf op het perceelsdeel met de bestemming "Wonen". De raad hoefde in de verschillen tussen de afwijkingsvoorwaarden daarom geen reden te zien om ook aan de rest van het perceel de bestemming "Agrarisch met waarden - Landschaps- en natuurwaarden" toe te kennen. De planregels bevatten voor de bestemming "Wonen" overigens wel een afwijkingsbevoegdheid waarmee NED's in bestaande gebouwen kunnen worden toegestaan, maar de Stichting heeft gesteld dat de bestaande gebouwen op dat perceelsdeel niet geschikt zijn of kunnen worden gemaakt als opstapstation.

Het betoog slaagt niet.

50. Uit wat onder 47.7 is overwogen volgt dat het besluit van 9 november 2017 niet in stand kan blijven, voor zover daarin op het perceelsgedeelte met de bestemming "Wonen" geen dagrecreatie mogelijk is gemaakt. De Afdeling komt daarom niet toe aan een beoordeling van de overige gronden die de Stichting hierover heeft

aangevoerd.

Herhaling zienswijzen

51. De Stichting heeft zich in het beroepschrift voor het overige beperkt tot het verwijzen naar de inhoud van de zienswijze. In de overwegingen van het bestreden besluit is ingegaan op deze zienswijze. De Stichting heeft in het beroepschrift, noch ter zitting redenen aangevoerd waarom de weerlegging van de desbetreffende zienswijze in het bestreden besluit onjuist zou zijn.

Conclusie

52. Het beroep van de Stichting tegen het besluit van 9 november 2017 is gegrond. Het besluit van 9 november 2017 moet worden vernietigd, voor zover het plan geen dagrecreatie mogelijk maakt op de gronden met de bestemming "Wonen" ter plaatse van Kraaienestweg 1/1A te Veere. De Afdeling ziet aanleiding om met toepassing van artikel 8:72, vierde lid, van de Awb de raad op te dragen om voor dit planonderdeel met inachtneming van deze uitspraak een nieuw besluit te nemen en zal daartoe een termijn stellen. Het door de raad te nemen nieuwe besluit behoeft niet overeenkomstig afdeling 3.4 van de Awb te worden voorbereid.

Het beroep van [appellante sub 6] en anderen

53. [appellante sub 6] en anderen hebben uitsluitend beroep ingesteld tegen het herstelbesluit van 6 juni 2019. Hun bedrijf is gevestigd aan de [locatie 7] in Veere. Het beroep richt zich tegen de planregeling voor het aangrenzende perceel [locatie 8]. Op grond van het bestemmingsplan "Buitengebied Veere" uit 2013 hebben [locatie 7] en [locatie 8] de bestemming "Agrarisch met waarden - Landschaps- en natuurwaarden". In het besluit van 9 november 2017 is aan beide percelen gezamenlijk de aanduiding "specifieke vorm van recreatie - kleinschalig kamperen" toegekend met een maximum van 15 standplaatsen.

54. Ingevolge de artikelen 3:11, 3:15 en 3:16 van de Awb wordt het ontwerpplan ter inzage gelegd voor de duur van zes weken en kunnen gedurende deze termijn zienswijzen naar voren worden gebracht bij de raad.

[appellante sub 6] en anderen hebben geen zienswijze naar voren gebracht over het ontwerpplan dat voorafging aan het besluit van 9 november 2017 en dat ook aan het herstelbesluit ten grondslag is gelegd.

Ingevolge artikel 8:1 van de Awb, in samenhang gelezen met artikel 8:6 van de Awb en artikel 2 van bijlage 2 bij de Awb alsmede met artikel 6:13 van de Awb, kan geen beroep worden ingesteld tegen het besluit tot vaststelling van een bestemmingsplan door een belanghebbende die over het ontwerpplan niet tijdig een zienswijze naar voren heeft gebracht, tenzij hem redelijkerwijs niet kan worden verweten dit te hebben nagelaten. Deze omstandigheid doet zich niet voor. Het beroep tegen het herstelbesluit is alleen ontvankelijk, voor zover het is gericht tegen de wijzigingen die met dat besluit ten opzichte van het ontwerpplan zijn aangebracht en voor zover aannemelijk is dat [appellante sub 6] en anderen door die wijzigingen in een ongunstiger positie zijn geraakt.

[appellante sub 6] en anderen hebben in hun beroep tegen het herstelbesluit aanvankelijk als enige beroepsgrond naar voren gebracht dat het plan met het herstelbesluit zo ingrijpend is gewijzigd, dat de raad het herstelbesluit had moeten voorbereiden met toepassing van afdeling 3.4 van de Awb en een nieuw ontwerpplan ter inzage had moeten leggen. Pas in hun nadere memorie van 6 maart 2020 hebben [appellante sub 6] en anderen beroepsgronden aangevoerd over de bestemmingsregeling voor [locatie 8], in het bijzonder over de mogelijkheid die het plan daar biedt voor wonen en de exploitatie van een minicamping.

De Afdeling stelt vast dat het herstelbesluit geen verandering aanbrengt in de aanduiding "specifieke vorm van recreatie - kleinschalig kamperen" en de aanduiding voor maximaal 15 standplaatsen zoals die in het ontwerpbesluit en het besluit van 9 november 2017 waren opgenomen. Ook overigens brengt het herstelbesluit op de in de nadere memorie aangevoerde punten geen veranderingen aan ten opzichte van het ontwerpplan - dat in zoverre overeenkomt met het op 9 november 2017 vastgestelde plan - die nadelig zijn voor [appellante sub 6] en anderen, nog daargelaten dat deze gronden pas na afloop van de beroepstermijn zijn aangevoerd. Wel zijn in het herstelbesluit de regels van de wijzigingsbevoegdheid voor de uitbreiding en nieuwvestiging van kleinschalige kampeerterreinen verruimd door het vervallen van quota. Die regels zijn van toepassing op het perceel [locatie 8]. De Afdeling stelt echter vast dat de beroepsgronden in de nadere memorie zich niet tegen het vervallen van deze quota richten. Bovendien is deze wijziging naar het oordeel van de Afdeling niet nadelig voor [appellante sub 6] en anderen. Het quotum voor het totaal aantal kleinschalige kampeerterreinen is alleen van belang bij nieuwvestiging. Bij [locatie 8] gaat het om een bestaande minicamping. Het quotum voor het totaal aantal standplaatsen op kleinschalige kampeerterreinen kan in theorie invloed hebben op de mogelijkheden om een minicamping daadwerkelijk te kunnen uitbreiden.

Het herstelbesluit brengt echter geen verandering aan in het maximaal mogelijke aantal standplaatsen na toepassing van de wijzigingsbevoegdheid, namelijk 25, en dat aantal kon al op basis van het besluit van 9 november 2017 mogelijk worden gemaakt in een wijzigingsplan.

Gelet op de inhoud van het herstelbesluit en de daarin opgenomen wijzigingen houdt ook de procedurele beroepsgrond over de gevolgde voorbereidingsprocedure geen verband met wijzigingen ten opzichte van het ontwerpplan die nadelig zijn voor [appellante sub 6] en anderen.

55. Het beroep van [appellante sub 6] en anderen tegen het herstelbesluit is niet-ontvankelijk.

Het beroep van [appellant sub 3]

56. [appellant sub 3] is eigenaar en bewoner van het perceel [locatie 9] in Veere. In het bestemmingsplan "Buitengebied Veere" uit 2013 is aan dit perceel de bestemming "Agrarisch met waarden - Landschaps- en natuurwaarden" toegekend. Bij het besluit van 9 november 2017 zijn voor het perceel de aanduiding "specifieke vorm van recreatie - kleinschalig kamperen" en een aanduiding voor maximaal 25 standplaatsen op de verbeelding opgenomen. Zoals [appellant sub 3] ter zitting heeft bevestigd, richt zijn beroep zich met name tegen de beperkingen die het plan bevat voor kampeermiddelen zoals vlonders op kleinschalige kampeerterreinen.

57. De raad betoogt dat het beroep van [appellant sub 3] niet-ontvankelijk moet worden verklaard.

57.1. [appellant sub 3] heeft geen zienswijze naar voren gebracht over het ontwerpplan. Ter zitting heeft [appellant sub 3] toegelicht dat hij op het moment van de terinzagelegging van het ontwerpplan nog geen minicamping exploiteerde op zijn perceel en ook nog niet over een vergunning daarvoor beschikte. Naar het oordeel van de Afdeling is echter niet bepalend of op het moment van de terinzagelegging al een vergunning was verleend. Uit de uitspraak van de Afdeling van 6 november 2019, [ECLI:NL:RVS:2019:3715](#), blijkt dat [appellant sub 3] al vóór de terinzagelegging van het ontwerpplan een vergunning had aangevraagd voor een minicamping. Hij had op dat moment dus concrete plannen voor de exploitatie van een minicamping. Naar het oordeel van de Afdeling kan [appellant sub 3] daarom redelijkerwijs worden verweten dat hij geen zienswijze naar voren heeft gebracht over het ontwerpplan en de daarin opgenomen beperkingen voor kampeermiddelen op kleinschalige kampeerterreinen.

Het beroep van [appellant sub 3] tegen het besluit van 9 november 2017 is niet-ontvankelijk.

57.2. Aan het herstelbesluit is hetzelfde ontwerpplan ten grondslag gelegd als aan het besluit van 9 november 2017. Nu [appellant sub 3] redelijkerwijs kan worden verweten dat hij geen zienswijze naar voren heeft gebracht over het ontwerpplan, is zijn het beroep tegen het herstelbesluit alleen ontvankelijk, voor zover het is gericht tegen de wijzigingen die met dat besluit ten opzichte van het ontwerpplan zijn aangebracht en voor zover aannemelijk is dat [appellant sub 3] door die wijzigingen in een ongunstiger positie is geraakt.

De Afdeling stelt vast dat het herstelbesluit geen verandering aanbrengt in de toegekende aanduiding "specifieke vorm van recreatie - kleinschalig kamperen" en de aanduiding voor maximaal 25 standplaatsen zoals die in het ontwerpbesluit en het besluit van 9 november 2017 waren opgenomen. Het herstelbesluit brengt ook geen wijzigingen aan in de planregels die beperkingen stellen aan kampeermiddelen op kleinschalige kampeerterreinen ten opzichte van het ontwerpplan - dat in zoverre overeenkomt met het op 9 november 2017 vastgestelde plan - die nadelig zijn voor [appellant sub 3]. Wel zijn in het herstelbesluit de regels van de wijzigingsbevoegdheid voor de uitbreiding en nieuwvestiging van kleinschalige kampeerterreinen verruimd door het vervallen van quota. Die regels zijn van toepassing op het perceel van [appellant sub 3], maar het vervallen van de quota heeft geen nadelige invloed op de mogelijkheden voor de exploitatie van een minicamping op dat perceel. De Afdeling stelt bovendien vast dat de beroepsgronden zich niet tegen het vervallen van de quota richten.

Gelet op de inhoud van het herstelbesluit en de daarin opgenomen wijzigingen houdt ook de procedurele beroepsgrond over de gevolgde voorbereidingsprocedure geen verband met wijzigingen ten opzichte van het ontwerpplan die nadelig zijn voor [appellant sub 3].

Het beroep van [appellant sub 3] tegen het herstelbesluit is niet-ontvankelijk.

Het beroep van [appellante sub 5] en anderen

58. [appellante sub 5] en anderen zijn eigenaren en bewoners van het perceel [locatie 10] in Meliskerke. [appellante sub 5] exploiteert daar een kaasboerderij en een minicamping.

In het plan zoals dat bij het besluit van 9 november 2017 is vastgesteld is de verbeelding voor een deel van het perceel gewijzigd ten opzichte van het vorige plan, het bestemmingsplan "Buitengebied Veere" uit 2013. Aan dit deel van het perceel is in het plan de bestemming "Agrarisch met waarden - Landschapswaarden"

toegekend met de aanduidingen "specifieke vorm van recreatie - kleinschalig kamperen", "maximum aantal standplaatsen=25" en "maximum aantal permanente standplaatsen=5" en een aanduiding voor het bouwvlak. Voor de minicamping is de verbeelding niet gewijzigd; dat deel van het perceel heeft op grond van het bestemmingsplan "Buitengebied Veere" de bestemming "Agrarisch met waarden - Landschapswaarden".

[appellante sub 5] en anderen zijn het niet eens met de planregeling voor hun perceel. Het gaat hun vooral om de regels voor het bouwen, aanwezig hebben en gebruiken van permanente en niet permanente kampeermiddelen op de minicamping.

59. Hierna wordt eerst de beroepsgrond behandeld die specifiek gericht is tegen het herstelbesluit. Vervolgens worden in het kader van het beroep tegen het besluit van 9 november 2017 de overige beroepsgronden behandeld. Die beroepsgronden betreffen planonderdelen waarop het herstelbesluit geen betrekking heeft.

Herstelbesluit van 6 juni 2019

60. [appellante sub 5] en anderen voeren aan dat het plan met het herstelbesluit zo ingrijpend is gewijzigd, dat de raad het herstelbesluit had moeten voorbereiden met toepassing van afdeling 3.4 van de Awb en een nieuw ontwerpplan ter inzage had moeten leggen.

60.1. De Afdeling verwijst op dit punt naar overweging 25.3 van deze uitspraak. De beroepsgrond slaagt niet.

61. Voor het overige hebben [appellante sub 5] en anderen geen beroepsgronden aangevoerd over het herstelbesluit. Gelet hierop is het beroep van [appellante sub 5] en anderen tegen het herstelbesluit ongegrond.

Besluit van 9 november 2017

Intrekking beroepsgronden ter zitting

62. Ter zitting hebben [appellante sub 5] en anderen de beroepsgrond over een tweede bedrijfswoning en appartementen in bestaande gebouwen ingetrokken. Daarnaast hebben zij de beroepsgrond over verschillen in de voorwaarden voor minicampings bij agrarische bestemmingen en kleinschalige kampeerterreinen bij andere bestemmingen ingetrokken.

Indiening beroepsgronden

63. De raad betoogt dat [appellante sub 5] en anderen een aantal beroepsgronden te laat naar voren hebben gebracht. Volgens de raad hebben zij in het beroepschrift alleen gronden naar voren gebracht over de ondersteuningsvoorzieningen voor kampeermiddelen, zoals vlonders. De overige beroepsgronden zijn volgens de raad pas in maart 2020 aangevoerd.

63.1. De overige beroepsgronden hebben net als het betoog over de ondersteuningsvoorzieningen betrekking op de planregeling voor de minicamping. [appellante sub 5] en anderen hebben deze beroepsgronden naar voren gebracht in een nader stuk van 22 september 2019, dat in maart 2020 opnieuw is ingebracht. Zoals onder 23 is overwogen, kunnen, 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 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. Naar het oordeel van de Afdeling verzet de goede procesorde zich niet tegen het indienen van deze beroepsgronden door [appellante sub 5] en anderen, onder meer omdat de raad voldoende gelegenheid heeft gehad om adequaat op deze beroepsgronden te reageren. De Afdeling zal deze beroepsgronden dan ook inhoudelijk behandelen.

Beperkingen voor het kleinschalige kampeerterrein buiten het kampeerseizoen

64. [appellante sub 5] en anderen zijn het er niet mee eens dat permanente en niet-permanente standplaatsen op de minicamping buiten het kampeerseizoen niet mogen worden gebruikt. Daarnaast zijn zij het niet eens met de beperking dat op niet-permanente standplaatsen buiten het kampeerseizoen geen ondersteuningsvoorzieningen aanwezig mogen zijn. Dit laatste heeft tot gevolg dat de vlonders waarop de kampeermiddelen worden geplaatst in de winterperiode moeten worden verwijderd.

[appellante sub 5] en anderen betogen dat op dit punt ten onrechte verschil wordt gemaakt tussen kleinschalige kampeerterreinen en reguliere campings. Volgens hen is het plan in zoverre in strijd met de Dienstenrichtlijn. De beperkingen zijn volgens [appellante sub 5] en anderen bovendien niet nodig in het belang van een goede ruimtelijke ordening. Zij stellen dat de vlonders het uitzicht en het landschap niet aantasten, omdat ze maar 20 cm boven het maaiveld uitsteken en buiten het kampeerseizoen niet voor kamperen mogen worden gebruikt. Het gebruiksverbod voor vaste kampeermiddelen buiten het kampeerseizoen is volgens hen ook niet nodig in het belang van een goede ruimtelijke ordening, omdat die kampeermiddelen toch al het hele jaar aanwezig zijn.

Verder stellen [appellante sub 5] en anderen dat de wethouder in het verleden toezeggingen heeft gedaan over de vlonders. Vanwege die toezeggingen had de raad niet mogen bepalen dat de vlonders buiten het kampeerseizoen moeten worden verwijderd.

64.1. De door [appellante sub 5] en anderen bedoelde beperkingen volgen uit artikel 4, lid 4.5.2, onder b, van de planregels. Daarin is het volgende bepaald:

"b. voor een kleinschalig kampeerterrein gelden voor het overige de volgende regels:

1. het ter plaatse ingericht hebben van niet permanente standplaatsen met ondersteuningsvoorzieningen is niet toegestaan buiten het kampeerseizoen;
2. het ter plaatse aanwezig zijn en in gebruik hebben van kampeermiddelen op niet permanente standplaatsen buiten het kampeerseizoen is niet toegestaan;
3. het in gebruik hebben van kampeermiddelen op permanente standplaatsen buiten het kampeerseizoen is niet toegestaan;"

De vlonders zijn ondersteuningsvoorzieningen als bedoeld in artikel 1, lid 1.60, van de planregels.

64.2. [appellante sub 5] en anderen exploiteren een minicamping op hun perceel. De Afdeling stelt vast dat de exploitatie van een minicamping een dienst is in de zin van de Dienstenrichtlijn en dat [appellante sub 5] en anderen daarom kunnen worden aangemerkt als dienstverrichter in de zin van de Dienstenrichtlijn.

Het perceel van [appellante sub 5] en anderen heeft de bestemming "Agrarisch met waarden - Landschapswaarden" en de aanduiding "specifieke vorm van recreatie - kleinschalig kamperen". Artikel 4, lid 4.5.2, onder b, van de planregels bevat regels voor kleinschalige kampeerterreinen bij deze bestemming. Deze regeling komt overeen met de regeling in artikel 21, lid 21.5.4, onder b, die in overweging 35.3 en volgende is beoordeeld. Ook de regeling in artikel 4, lid 4.5.2, onder b, van de planregels houdt in dat een kleinschalig kampeerterrein alleen buiten het kampeerseizoen mag worden geëxploiteerd en dat in verband daarmee kampeermiddelen en ondersteuningsvoorzieningen op niet permanente standplaatsen buiten het kampeerseizoen moeten worden verwijderd. Daarom is ook deze regeling aan te merken als beperking in de zin van artikel 15, tweede lid, onder a, van de Dienstenrichtlijn.

Wat betreft de toetsing aan de criteria uit artikel 15, derde lid, van de Dienstenrichtlijn verwijst de Afdeling naar de overwegingen 35.5 tot en met 35.7 van deze uitspraak. Uit wat daar is overwogen volgt dat de raad zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat de regeling in artikel 4, lid 4.5.2, onder b, van de planregels in overeenstemming is met de evenredigheidseis in artikel 15, derde lid, onder c, van de Dienstenrichtlijn.

Het betoog slaagt niet.

65. [appellante sub 5] en anderen beroepen zich met hun betoog over de toezeggingen van de wethouder op het vertrouwensbeginsel. Voor een geslaagd beroep op het vertrouwensbeginsel is vereist dat de betrokkene aannemelijk maakt dat van de zijde van de overheid toezeggingen of andere uitlatingen zijn gedaan of gedragingen zijn verricht waaruit de betrokkene in de gegeven omstandigheden redelijkerwijs kon en mocht afleiden of en zo ja, hoe het bestuursorgaan in een concreet geval een bevoegdheid zou uitoefenen. Naar het oordeel van de Afdeling is dat hier niet het geval. De uitlatingen van de wethouder zoals die uit de overgelegde verklaringen naar voren komen, gaan over een situatie in 2015. Deze uitlatingen gaan niet over de regeling voor de vlonders in het toekomstige bestemmingsplan en houden dus geen verband met de uitoefening van de bevoegdheid van de raad tot vaststelling van een bestemmingsplan. [appellante sub 5] en anderen mochten uit deze uitlatingen dan ook redelijkerwijs niet afleiden dat het jaarrond laten liggen van de vlonders in het nieuwe plan zou worden toegestaan. Alleen al hierom heeft de raad niet in strijd met het vertrouwensbeginsel gehandeld.

Het betoogt slaagt niet.

Verskil tussen voorwaarden voor kleinschalige kampeerterreinen bij verschillende bestemmingen

66. [appellante sub 5] en anderen voeren aan dat voor minicampings bij de bestemming "Agrarisch met waarden - Landschapswaarden" ongunstigere voorwaarden gelden dan voor minicampings bij de bestemming "Agrarisch met waarden - Landschaps- en natuurwaarden". Zij wijzen in dat verband specifiek op het verschil tussen artikel 4, lid 4.1, onder ao, en artikel 3, lid 3.1, onder w, van de planregels.

66.1. Uit artikel 4, lid 4.1, aanhef en onder ao, van de planregels volgt dat de gronden met de bestemming "Agrarisch met waarden - Landschapswaarden" tevens zijn bestemd voor een kleinschalig kampeerterrein ter plaatse van de aanduiding "specifieke vorm van recreatie - kleinschalig kamperen".

Uit artikel 3, lid 3.1, aanhef en onder w, van de planregels volgt dat de gronden met de bestemming "Agrarisch met waarden - Landschaps- en natuurwaarden" tevens zijn bestemd voor een kleinschalig kampeerterrein ter plaatse van de aanduiding "specifieke vorm van recreatie - kleinschalig kamperen" en de daarop direct aangrenzende agrarische gronden.

66.2. De raad heeft ter zitting erkend dat de regeling in artikel 4, lid 4.1, onder ao, van de planregels niet juist is. Hierin had volgens hem, net als in artikel 3, lid 3.1, onder w, bepaald moeten zijn dat een kleinschalig kampeerterrein is toegestaan ter plaatse van de aanduiding "specifieke vorm van recreatie - kleinschalig kamperen" en de direct daarop aangrenzende agrarische gronden. Nu het plan op dit punt anders is vastgesteld dan de raad heeft beoogd, is het besluit van 9 november 2017 in zoverre in strijd met de zorgvuldigheid. Het besluit is op dit punt in strijd met artikel 3:2 van de Awb. Het betoog slaagt.

Bouwen buiten het bouwvlak

67. [appellante sub 5] en anderen betogen dat het plan de bouw van plaatsgebonden kampeermiddelen ten onrechte niet toestaat buiten het bouwvlak van het agrarische bedrijf. Zij stellen dat dit niet werkbaar is, omdat het bouwvlak bedoeld en nodig is voor het agrarische bedrijf en de minicampings in de meeste gevallen buiten het bouwvlak liggen, wat volgens het plan ook is toegestaan. Ook de minicamping van [appellante sub 5] en anderen ligt geheel buiten het bouwvlak. Bovendien zijn zij het er niet mee eens dat hiervoor een omgevingsvergunning voor bouwen nodig is.

67.1. Artikel 4, lid 4.2.1, van de planregels bevat bouwregels voor de gronden met de bestemming "Agrarisch met waarden - Landschapswaarden". Uit onderdeel d van deze bepaling volgt dat gebouwen en bouwwerken, geen gebouwen zijnde, uitsluitend binnen het bouwvlak mogen worden gebouwd, met uitzondering van de gronden ter plaatse van de aanduiding "wetgevingszone - afwijking vergroten bouwvlak" of de aanduiding "wetgevingszone - afwijking vergroten bouwvlak zonder gebouwen".

Artikel 4, lid 4.2.5, van de planregels bevat onder het opschrift "Overige bepalingen bij een kleinschalig kampeerterrein" een aantal specifieke bouwregels voor kleinschalige kampeerterreinen ter plaatse van de aanduiding "specifieke vorm van recreatie - kleinschalig kamperen" en de aangrenzende gronden waar een bestaand kleinschalig kampeerterrein aanwezig is. Deze bouwregels hebben onder meer betrekking op plaatsgebonden kampeermiddelen.

67.2. De hoofdregel in het plan is dat op gronden met de bestemming "Agrarisch met waarden - Landschapswaarden" bouwwerken alleen binnen het bouwvlak mogen worden gebouwd. Uit de systematiek van de planregels leidt de Afdeling af dat artikel 4, lid 4.2.5, ertoe strekt om voor het bouwen van de in artikel 4, lid 4.2.5, vermelde bouwwerken ten behoeve van de minicamping een uitzondering te maken en toe te staan dat deze bouwwerken ook buiten het bouwvlak kunnen worden gebouwd. Daarbij is van belang dat de minicampings, zoals [appellante sub 5] en anderen hebben gesteld, niet noodzakelijkerwijs binnen het bouwvlak voor het agrarische bedrijf liggen. Het plan bevat namelijk ook aanduidingen voor minicampings die niet samenvallen met een bouwvlak, waarbij in bepaalde gevallen - zoals bij [appellante sub 5] - ook een aanduiding voor permanente standplaatsen is opgenomen. Daarnaast maakt het plan in bestaande gevallen ook minicampings mogelijk op gronden die direct grenzen aan de gronden met de aanduiding "specifieke vorm van recreatie - kleinschalig kamperen". Dit kunnen ook gronden met een andere bestemming dan de agrarische bestemming zijn, zoals bijvoorbeeld blijkt uit artikel 4, lid 4.5.2, onder a, van de planregels. Ter zitting heeft de raad bevestigd dat artikel 4, lid 4.2.5, op de hierboven beschreven manier moet worden uitgelegd. De Afdeling is echter van oordeel dat de bedoelde uitzondering op de hoofdregel dat alleen binnen het bouwvlak mag worden gebouwd niet duidelijk genoeg blijkt uit artikel 4, lid 4.2.5, van de planregels. Het besluit van 9 november 2017 is in zoverre in strijd met de rechtszekerheid. Het betoog slaagt.

67.3. Het antwoord op de vraag of een omgevingsvergunning voor bouwen is vereist volgt niet uit het bestemmingsplan, maar rechtstreeks uit de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht en het Besluit omgevingsrecht. Het betoog dat ten onrechte een vergunningplicht geldt kan daarom niet slagen.

Herhaling zienswijze

68. [appellante sub 5] en anderen hebben zich in het beroepschrift voor het overige beperkt tot het verwijzen naar de inhoud van de zienswijze. In de overwegingen van het bestreden besluit is ingegaan op deze zienswijze. [appellante sub 5] en anderen en anderen hebben in het beroepschrift, noch ter zitting redenen aangevoerd waarom de weerlegging van de desbetreffende zienswijze in het bestreden besluit onjuist zou zijn.

Conclusie

69. Het beroep van [appellante sub 5] en anderen tegen het besluit van 9 november 2017 is gegrond. Het besluit van 9 november 2017 moet worden vernietigd, voor zover het de vaststelling van artikel 4, lid 4.1, onder ao, van de planregels betreft en voor zover in artikel 4, lid 4.2.5, van de planregels niet is vastgelegd dat een uitzondering wordt gemaakt op artikel 4, lid 4.2.1, onder d, van de planregels.

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

Verzoeken om schadevergoeding vanwege overschrijding van de redelijke termijn

70. Agraforce en anderen, [appellant sub 2], [appellant sub 3], [appellant sub 4], [appellante sub 5] en anderen, [appellante sub 6] en anderen, de Stichting en [appellant sub 8] verzoeken om schadevergoeding wegens overschrijding van de redelijke termijn als bedoeld in artikel 6 van het EVRM.

71. Ingevolge artikel 6, eerste lid, van het EVRM heeft een ieder bij het vaststellen van zijn burgerlijke rechten en verplichtingen of bij het bepalen van de gegrondheid van een tegen hem ingestelde vervolging recht op een eerlijke en openbare behandeling van zijn zaak, binnen een redelijke termijn, door een onafhankelijk en onpartijdig gerecht dat bij de wet is ingesteld.

72. Met de vaststelling van het bestemmingsplan is ook een beslissing genomen over de burgerlijke rechten en verplichtingen van appellanten als bedoeld in artikel 6 van het EVRM (vgl. de uitspraak van de Afdeling van 23 mei 2007, [ECLI:NL:RVS:2007:BA5515](#)). Voor een zaak die door de Afdeling zonder voorafgaande bezwaarfase in eerste en enige aanleg wordt behandeld, is het uitgangspunt dat binnen een termijn van twee jaar uitspraak moet zijn gedaan. Die termijn begint in een zaak over een bestemmingsplan, dat is voorbereid met toepassing van afdeling 3.4 van de Awb, te lopen op het moment dat de betrokkene beroep instelt tegen het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan.

De vraag of de zaak binnen een redelijke termijn als bedoeld in artikel 6, eerste lid, van het EVRM is behandeld, moet worden beantwoord in het licht van de omstandigheden van het geval. Daarbij zijn van betekenis de ingewikkeldheid van de zaak, de wijze waarop de zaak door het bestuursorgaan en de rechter is behandeld, het processuele gedrag van de betrokkene gedurende de hele procesgang en de aard van de maatregel en het daardoor getroffen belang van betrokkene, zoals blijkt uit de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: het Hof) (onder meer het arrest van 27 juni 2000 inzake Frydlender tegen Frankrijk, nr. 30979/96, AB 2001, 86 en het arrest van 29 maart 2006 inzake Pizzati tegen Italië, nr. 62361/00, JB 2006, 134). Zoals uit deze rechtspraak volgt, dient bij de beoordeling van de te hanteren redelijke termijn de duur van de procedure als geheel in aanmerking te worden genomen.

73. [appellante sub 6] en anderen hebben geen beroep ingesteld tegen het besluit van 9 november 2017. Zij hebben bij brief van 31 juli 2019 beroep ingesteld tegen het herstelbesluit van 6 juni 2019. De Afdeling heeft het beroepschrift op diezelfde datum ontvangen. Sinds dat moment zijn nog geen twee jaar verstreken. De redelijke termijn als bedoeld in artikel 6 van het EVRM is in hun geval niet overschreden. Het verzoek om schadevergoeding van Loondorsbedrijf en anderen moet worden afgewezen.

74. Agraforce en anderen, [appellant sub 2], [appellant sub 3], [appellant sub 4], [appellante sub 5] en anderen, de Stichting en [appellant sub 8] hebben in december 2017 respectievelijk in januari 2018 beroep ingesteld tegen het besluit van 9 november 2017. Voor deze appellanten zijn meer dan twee jaar verstreken sinds het moment waarop zij beroep hebben ingesteld.

De onder 72 vermelde criteria kunnen onder omstandigheden aanleiding geven om te oordelen dat de redelijke termijn pas na meer dan twee jaar is overschreden. Naar het oordeel van de Afdeling is dat in deze zaak het geval.

74.1. De zaak zou oorspronkelijk op 8 augustus 2019 ter zitting door de Afdeling worden behandeld. Naar verwachting zou de Afdeling dan binnen een termijn van twee jaar uitspraak hebben kunnen doen. De raad heeft echter op 6 juni 2019 het herstelbesluit genomen. De Afdeling heeft de raad daar geen opdracht toe gegeven. Het herstelbesluit moet op grond van artikel 6:19 van de Awb in deze procedure worden betrokken.

De zitting van 8 augustus 2019 is uitgesteld om partijen de gelegenheid te bieden om te reageren op het herstelbesluit. Daarnaast diende het verstrijken van de nieuwe beroepstermijn van zes weken te worden afgewacht. Binnen die beroepstermijn konden andere partijen (belanghebbenden) die geen beroep hadden ingesteld tegen het op 9 november 2017 vastgestelde plan, beroep instellen tegen het herstelbesluit. Een en ander betekende dat de betreffende ontwikkelingen dienden te worden afgewacht voordat met inachtneming van de oproepstermijn van artikel 8:56 van de Awb een nieuwe zittingsdatum kon worden bepaald.

Naar het oordeel van de Afdeling vormt het herstelbesluit van de raad geen reden voor verlenging van de redelijke termijn. Het staat de raad vrij om gebruik te maken van zijn wettelijke bevoegdheid om het bestemmingsplan te herzien op het moment dat hij dat nodig acht. In dit geval heeft de raad het plan tijdens de beroepsprocedure gewijzigd in reactie op de tegen het besluit van 9 november 2017 aangevoerde beroepsgronden van enkele appellanten, met als gevolg dat de al geplande zitting moest worden uitgesteld. De hierdoor ontstane overschrijding van de redelijke termijn dient aan de raad te worden toegerekend. Het gaat daarbij om een periode van 32 weken, namelijk de periode tussen de geplande zitting op 8 augustus 2019 en de geplande zitting op 20 maart 2020. De schadevergoeding die hieruit voortvloeit, dient voor rekening te komen van de raad.

74.2. Vervolgens is de op 20 maart 2020 geplande zitting uitgesteld als gevolg van de naar aanleiding van de uitbraak van het coronavirus met ingang van 16 maart 2020 getroffen ingrijpende maatregelen. De zaak is hierna en na opheffing van de meest beperkende maatregelen op 4 september 2020 alsnog ter zitting behandeld. Naar het oordeel van de Afdeling is de coronacrisis een uitzonderlijke en onvoorzienbare situatie die voldoende reden geeft om in gevallen waarin de zitting was gepland in de periode dat de gerechtsgebouwen gesloten waren een langere redelijke termijn dan een termijn van twee jaar te hanteren. De termijn wordt met vier maanden verlengd. Daarbij is rekening gehouden met de periode waarin de gerechtsgebouwen gesloten waren en een termijn van twee maanden voor het opnieuw inplannen van verdaagde zittingen (vergelijk CBb 16 februari 2021, ECLI:NL:CBB:2021:158).

74.3. De conclusie is dat vanwege de maatregelen naar aanleiding van de uitbraak van het coronavirus in dit geval een langere redelijke termijn moet worden aangehouden dan een termijn van twee jaar. Deze termijn bedraagt twee jaar en vier maanden.

De redelijke termijn als bedoeld in artikel 6 van het EVRM is voor Agraforce en anderen, [appellant sub 2], [appellant sub 3], [appellant sub 4], [appellante sub 5] en anderen, de Stichting en [appellant sub 8] overschreden. De verzoeken om schadevergoeding van deze appellanten moeten daarom worden toegewezen.

74.4. Zoals hiervoor is overwogen, zijn 32 weken van de overschrijding van de redelijke termijn toe te rekenen aan de raad. Voor zover de overschrijding meer dan 32 weken bedraagt, is die overschrijding toe te rekenen aan de rechter. De raad en de Staat zullen naar rato tot vergoeding van de schade worden veroordeeld.

75. Bij de bepaling van de schadevergoeding geldt als uitgangspunt een tarief van € 500,00 per half jaar waarmee de termijn is overschreden, waarbij het totaal van de overschrijding naar boven wordt afgerond.

De beroepschriften van Agraforce en anderen en [appellante sub 5] en anderen zijn ingediend door meerdere belanghebbenden. Zij hebben elk een zelfstandig recht op schadevergoeding wegens overschrijding van de redelijke termijn, maar de omstandigheid dat meerdere belanghebbenden samen één procedure voeren, vormt reden om de schadevergoeding te matigen. Het berekende bedrag van de schadevergoeding wordt daarbij gedeeld door het aantal belanghebbenden dat gezamenlijk procedeedt, met dien verstande dat de schadevergoeding voor iedere belanghebbende minimaal 25% bedraagt van het bedrag dat zou zijn toegekend indien hij alleen had geprocedeerd.

75.1. De Afdeling komt tot de volgende bedragen voor de schadevergoeding.

Het beroepschrift van Agraforce en anderen tegen het besluit van 9 november 2017 is op 23 januari 2018 binnengekomen bij de Afdeling. Het beroepschrift is ingediend door zes belanghebbenden. Het bedrag per belanghebbende is € 250,00 (25% van € 1.000,00). Hiervan dient de raad € 201,51 te vergoeden en de Staat € 48,49 per belanghebbende.

Het beroepschrift van [appellant sub 2] is op 5 januari 2018 binnengekomen bij de Afdeling. De schadevergoeding bedraagt € 1.000,00. Hiervan dient de raad € 756,50 te vergoeden en de Staat € 243,50.

Het beroepschrift van [appellant sub 3] is op 27 januari 2018 binnengekomen bij de Afdeling. De schadevergoeding bedraagt € 1.000,00. Hiervan dient de raad € 818,41 te vergoeden en de Staat € 181,59.

Het beroepschrift van [appellant sub 4] is op 17 januari 2018 binnengekomen bij de Afdeling. De schadevergoeding bedraagt € 1.000,00. Hiervan dient de raad € 788,18 te vergoeden en de Staat € 211,82.

Het beroepschrift van [appellante sub 5] en anderen is op 27 januari 2018 binnengekomen bij de Afdeling. Het beroepschrift is ingediend door zes belanghebbenden. Het bedrag per belanghebbende is € 250,00 (25% van € 1.000,00). Hiervan dient de raad € 204,60 te vergoeden en de Staat € 45,40 per belanghebbende.

Het beroepschrift van de Stichting is op 30 januari 2018 binnengekomen bij de Afdeling. De schadevergoeding bedraagt € 1.000,00. Hiervan dient de raad € 826,87 te vergoeden en de Staat € 173,13.

Het beroepschrift van [appellant sub 8] is op 17 januari 2018 binnengekomen bij de Afdeling. De schadevergoeding bedraagt € 1.000,00. Hiervan dient de raad € 788,18 te vergoeden en de Staat € 211,82.

Proceskosten

76. De raad en de Staat dienen ten aanzien van Agraforce en anderen, [appellant sub 2], [appellant sub 3], [appellant sub 4], [appellante sub 5] en anderen, de Stichting en [appellant sub 8] op na te melden wijze tot vergoeding van de proceskosten te worden veroordeeld.

Voor [appellant sub 2] en [appellant sub 3] betreft de proceskostenveroordeling alleen de proceskosten van het verzoek om schadevergoeding vanwege overschrijding van de redelijke termijn. Voor Agraforce en anderen, [appellant sub 4], [appellante sub 5] en anderen, de Stichting en [appellant sub 8] betreft de proceskostenveroordeling zowel de proceskosten van het verzoek om schadevergoeding als de proceskosten van het beroep.

77. Zoals onder 10 is vermeld, zijn de beroepen van [appellant sub 4] en [appellant sub 8] tegen het besluit van 9 november 2017 niet-ontvankelijk vanwege het vervallen van het procesbelang. De Afdeling ziet in de omstandigheden van het geval aanleiding om voor deze beroepen toch over te gaan tot een proceskostenveroordeling, met analoge toepassing van het in artikel 8:75a van de Awb opgenomen criterium, en om de raad te gelasten het griffierecht aan [appellant sub 4] en [appellant sub 8] te vergoeden. Naar het oordeel van de Afdeling is de raad met het herstelbesluit namelijk tegemoet gekomen aan wat [appellant sub 4] en [appellant sub 8] in hun beroepen tegen het besluit van 9 november 2017 hebben aangevoerd over de onduidelijkheid van de artikelen 1, lid 1.76, en 3, lid 3.1, onder v, van de planregels.

78. Voor de vergoeding van de proceskosten van het verzoek om schadevergoeding geldt het volgende.

Voor het gewicht van de zaak hanteert de Afdeling een wegingsfactor van 0,5 (licht) als bedoeld in onderdeel C.1 van de bijlage bij van het Besluit proceskosten bestuursrecht.

De Afdeling beschouwt de verzoeken om schadevergoeding van Agraforce en anderen, [appellant sub 2], [appellant sub 3], [appellante sub 5] en anderen en de Stichting als samenhangende zaken. Omdat het hier om vijf samenhangende zaken gaat, geldt op grond van onderdeel C.2 van de bijlage bij het Besluit proceskosten bestuursrecht een wegingsfactor van 1,5. De genoemde appellanten ontvangen elk 20% van de proceskostenvergoeding voor het verzoek om schadevergoeding.

De Afdeling beschouwt ook de verzoeken om schadevergoeding van [appellant sub 4] en [appellant sub 8] als samenhangende zaken. Zij ontvangen daarom elk de helft van de proceskostenvergoeding voor het verzoek om schadevergoeding.

Nu de overschrijding van de redelijke termijn zowel aan de raad als aan de rechter is toe te rekenen, moeten de raad en de Staat ieder voor de helft tot vergoeding van deze kosten worden veroordeeld.

79. Ten aanzien van [appellante sub 6] en anderen en [appellant sub 9] bestaat voor een proceskostenveroordeling geen aanleiding.

Opdracht verwerking op landelijke voorziening

80. Uit een oogpunt van rechtszekerheid en gelet op artikel 1.2.3 van het Besluit ruimtelijke ordening, ziet de Afdeling aanleiding de raad op te dragen de hierna in de beslissing nader aangeduide onderdelen 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.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart de beroepen van [appellant sub 3], [appellant sub 4] en [appellant sub 8] tegen het besluit van de raad van de gemeente Veere van 9 november 2017 tot vaststelling van het bestemmingsplan "3e herziening bestemmingsplan Buitengebied" niet-ontvankelijk;

II. verklaart de beroepen van [appellant sub 2] en [appellant sub 9] tegen het besluit van de raad van de gemeente Veere van 9 november 2017 tot vaststelling van het bestemmingsplan "3e herziening bestemmingsplan Buitengebied" ongegrond;

III. verklaart de beroepen van AGRAforce Take 2 C.V. en anderen, [appellante sub 5] en anderen en Stichting Huifbedrijven Walcheren tegen het besluit van de raad van de gemeente Veere van 9 november 2017 tot vaststelling van het bestemmingsplan "3e herziening bestemmingsplan Buitengebied" gegrond;

IV. vernietigt het besluit van de raad van de gemeente Veere van 9 november 2017 tot vaststelling van het bestemmingsplan "3e herziening bestemmingsplan Buitengebied", voor zover:

a. aan de gronden met de bestemming "Wonen" en de aanduiding "specifieke vorm van recreatie - kleinschalig kamperen" ter plaatse van Kraaienestweg 1/1A te Veere de aanduiding "maximum aantal standplaatsen=15" is toegekend;

b. het plan geen dagrecreatie mogelijk maakt op de gronden met de bestemming "Wonen" ter plaatse van Kraaienestweg 1/1A te Veere;

c. het de vaststelling van artikel 4, lid 4.1, onder ao, van de planregels betreft;

d. in artikel 4, lid 4.2.5, van de planregels niet is vastgelegd dat een uitzondering wordt gemaakt op artikel 4, lid 4.2.1, onder d, van de planregels;

V. bepaalt dat:

a. aan de gronden met de bestemming "Wonen" en de aanduiding "specifieke vorm van recreatie - kleinschalig kamperen" ter plaatse van Kraaienestweg 1/1A te Veere op de verbeelding de aanduiding "maximum aantal standplaatsen=25" wordt toegekend;

b. onderdeel ao van artikel 4, lid 4.1, van de planregels als volgt komt te luiden: "ao. ter plaatse van de aanduiding "specifieke vorm van recreatie - kleinschalig kamperen" en de direct daarop aangrenzende agrarische gronden: een kleinschalig kampeerterrein.";

c. de aanhef van artikel 4, lid 4.2.5, van de planregels wordt gewijzigd in "Op een kleinschalig kampeerterrein ter plaatse van de aanduiding "specifieke vorm van recreatie - kleinschalig kamperen" en de aangrenzende gronden waar een bestaand kleinschalig kampeerterrein aanwezig is, gelden in afwijking van het bepaalde in 4.2.1, onder d, de volgende regels:";

VI. bepaalt dat deze uitspraak in zoverre in de plaats treedt van het vernietigde besluit van 9 november 2017;

VII. draagt de raad van de gemeente Veere op om binnen 26 weken na de verzending van deze uitspraak met inachtneming van hetgeen daarin is overwogen een nieuw besluit te nemen, voor zover het het hiervoor vermelde onderdeel IV.b betreft;

VIII. verklaart de beroepen van [appellant sub 3] en [appellante sub 6] en anderen tegen het besluit van de raad van de gemeente Veere van 6 juni 2019 tot wijziging van het bestemmingsplan "3e herziening bestemmingsplan Buitengebied" niet-ontvankelijk;

IX. verklaart de beroepen van AGRAforce Take 2 C.V. en anderen, [appellant sub 4], [appellante sub 5] en anderen, Stichting Huifbedrijven Walcheren en [appellant sub 8] tegen het besluit van de raad van de gemeente Veere van 6 juni 2019 tot wijziging van het bestemmingsplan "3e herziening bestemmingsplan Buitengebied" ongegrond;

X. wijst het verzoek van [appellante sub 6] en anderen om schadevergoeding af;

XI. veroordeelt de raad van de gemeente Veere om te betalen:

a. een vergoeding van € 201,51 (zegge: tweehonderdeen euro en eenenvijftig cent) aan elk van de volgende appellanten: AGRAforce Take 1 C.V., AGRAforce Take 2 C.V., AGRAforce Take 3 C.V., ALPfund B.V., [eigenaar] en [persoon];

b. een vergoeding van € 756,50 (zegge: zevenhonderdzesenvijftig euro en vijftig cent) aan [appellant sub 2];

c. een vergoeding van € 818,41 (zegge: achthonderdachtien euro en eenenveertig cent) aan [appellant sub 3];

d. een vergoeding van € 788,18 (zegge: zevenhonderdachtentachtig euro en achttien cent) aan [appellant sub 4];

e. een vergoeding van € 204,60 (zegge: tweehonderdvier euro en zestig cent) aan elk van de volgende appellanten: [appellante sub 5], [appellant sub 5A], [appellant sub 5B], [appellant sub 5C], [appellant sub 5D] en [appellant sub 5E];

f. een vergoeding van € 826,87 (zegge: achthonderdzesentwintig euro en zevenentachtig cent) aan Stichting Huifbedrijven Walcheren;

g. een vergoeding van € 788,18 (zegge: zevenhonderdachtentachtig euro en achttien cent) aan [appellant sub 8];

XII. veroordeelt de Staat der Nederlanden om te betalen:

a. een vergoeding van € 48,49 (zegge: achtenveertig euro en negenenveertig cent) aan elk van de volgende appellanten: AGRAforce Take 1 C.V., AGRAforce Take 2 C.V., AGRAforce Take 3 C.V., ALPfund B.V., [eigenaar] en [persoon];

b. een vergoeding van € 243,50 (zegge: tweehonderddrieënveertig euro en vijftig cent) aan [appellant sub 2];

c. een vergoeding van € 181,59 (zegge: honderdeenentachtig euro en negenenvijftig cent) aan [appellant sub 3];

d. een vergoeding van € 211,82 (zegge: tweehonderdelf euro en tweeëntachtig cent) aan [appellant sub 4];

e. een vergoeding van € 45,40 (zegge: vijfenveertig euro en veertig cent) aan elk van de volgende appellanten: [appellante sub 5], [appellant sub 5A], [appellant sub 5B], [appellant sub 5C], [appellant sub 5D] en [appellant sub 5E];

f. een vergoeding van € 173,13 (zegge: honderddrieënzeventig euro en dertien cent) aan Stichting Huifbedrijven Walcheren;

g. een vergoeding van € 211,82 (zegge: tweehonderdelf euro en tweeëntachtig cent) aan [appellant sub 8];

XIII. veroordeelt de raad van de gemeente Veere tot vergoeding van in verband met de behandeling van het beroep en/of het verzoek om schadevergoeding bij appellanten opgekomen proceskosten tot een bedrag van:

a. € 1.108,05 (zegge: elfhonderdacht euro en achtendertig cent), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, voor AGRAforce Take 2 C.V. en anderen, met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan een van hen het bestuursorgaan aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan;

b. € 40,05 (zegge: veertig euro en vijf cent), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, voor [appellant sub 2];

c. € 40,05 (zegge: veertig euro en vijf cent), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, voor [appellant sub 3];

d. € 1.186,16 (zegge: elfhonderdzesentachtig euro en zestien cent), waarvan € 1.134,75 is toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, voor [appellant sub 4];

e. € 1.108,05 (zegge: elfhonderdacht euro en achtendertig cent), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, voor [appellante sub 5] en anderen, met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan een van hen het bestuursorgaan aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan;

f. € 1.108,05 (zegge: elfhonderdacht euro en achtendertig cent), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, voor Stichting Huifbedrijven Walcheren;

g. € 1.134,75 (zegge: elfhonderdvierendertig euro en vijfenzeventig cent), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, voor [appellant sub 8];

XIV. veroordeelt de Staat der Nederlanden tot vergoeding van in verband met de behandeling van het verzoek om schadevergoeding bij appellanten opgekomen proceskosten tot een bedrag van:

a. € 40,05 (zegge: veertig euro en vijf cent), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, voor AGRAforce Take 2 C.V. en anderen, met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan een van hen het bestuursorgaan aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan;

b. € 40,05 (zegge: veertig euro en vijf cent), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, voor [appellant sub 2];

c. € 40,05 (zegge: veertig euro en vijf cent), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, voor [appellant sub 3];

d. € 66,75 (zegge: zesenzestig euro en vijfenzeventig cent), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, voor [appellant sub 4];

e. € 40,05 (zegge: veertig euro en vijf cent), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, voor [appellante sub 5] en anderen, met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan een van hen het bestuursorgaan aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan;

f. € 40,05 (zegge: veertig euro en vijf cent), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, voor Stichting Huifbedrijven Walcheren;

g. € 66,75 (zegge: zesenzestig euro en vijfenzeventig cent), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, voor [appellant sub 8];

XV. gelast dat de raad van de gemeente Veere aan appellanten het door hen voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht vergoed ten bedrage van:

a. € 338,00 (zegge: driehonderdachtendertig euro) voor AGRAforce Take 2 C.V. en anderen, met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan een van hen het bestuursorgaan aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan;

b. € 170,00 (zegge: honderdzeventig euro) voor [appellant sub 4];

c. € 338,00 (zegge: driehonderdachtendertig euro) voor [appellante sub 5] en anderen, met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan een van hen het bestuursorgaan aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan;

d. € 338,00 (zegge: driehonderdachtendertig euro) voor Stichting Huifbedrijven Walcheren;

e. € 170,00 (zegge: honderdzeventig euro) voor [appellant sub 8];

XVI. draagt de raad van de gemeente Veere op om binnen vier weken na verzending van deze uitspraak ervoor zorg te dragen dat de onderdelen IV, V en VI worden verwerkt in het elektronisch vastgestelde plan dat te raadplegen is op de landelijke voorziening, www.ruimtelijkeplannen.nl.

Aldus vastgesteld door mr. E.A. Minderhoud, voorzitter, en mr. D.A.C. Slump en mr. J. Hoekstra, leden, in tegenwoordigheid van mr. R. Teuben, griffier.

De voorzitter is verhinderd de uitspraak te ondertekenen.

De griffier is verhinderd de uitspraak te ondertekenen.

Uitgesproken in het openbaar op 24 februari 2021

483.

BIJLAGE

Richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt (Dienstenrichtlijn)

Artikel 15 Aan evaluatie onderworpen eisen

1. De lidstaten onderzoeken of in hun rechtsstelsel de in lid 2 bedoelde eisen worden gesteld en zien erop toe dat eventueel bestaande eisen verenigbaar zijn met de in lid 3 bedoelde voorwaarden. De lidstaten passen hun wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen aan om de eisen met die voorwaarden in overeenstemming te brengen.

2. De lidstaten onderzoeken of de toegang tot of de uitoefening van een dienstenactiviteit in hun rechtsstelsel afhankelijk wordt gesteld van de volgende niet-discriminerende eisen:

a) kwantitatieve of territoriale beperkingen, met name in de vorm van beperkingen op basis van de bevolkingsomvang of een geografische minimumafstand tussen de dienstverrichters;

[...]

3. De lidstaten controleren of de in lid 2 bedoelde eisen aan de volgende voorwaarden voldoen:

a) discriminatieverbod: de eisen maken geen direct of indirect onderscheid naar nationaliteit of, voor vennootschappen, de plaats van hun statutaire zetel;

b) noodzakelijkheid: de eisen zijn gerechtvaardigd om een dwingende reden van algemeen belang;

c) evenredigheid: de eisen moeten geschikt zijn om het nagestreefde doel te bereiken; zij gaan niet verder dan nodig is om dat doel te bereiken en dat doel kan niet met andere, minder beperkende maatregelen worden bereikt.

[...]

Algemene wet bestuursrecht

Artikel 6:6

Het bezwaar of beroep kan niet-ontvankelijk worden verklaard, indien:

a. niet is voldaan aan artikel 6:5 of aan enig ander bij de wet gesteld vereiste voor het in behandeling nemen van het bezwaar of beroep, of

b. [...],

mits de indiener de gelegenheid heeft gehad het verzuim te herstellen binnen een hem daartoe gestelde termijn.

Artikel 6:19

1. Het bezwaar of beroep heeft van rechtswege mede betrekking op een besluit tot intrekking, wijziging of vervanging van het bestreden besluit, tenzij partijen daarbij onvoldoende belang hebben.

[...]

Planregels bestemmingsplan "3e herziening bestemmingsplan Buitengebied", zoals vastgesteld bij het besluit van 9 november 2017

Artikel 1 Begrippen

[...]

1.30 dagrecreatie:

vorm van recreatie waarbij het ruimtegebruik een kortstondig karakter heeft en gericht is op ontspanning of de beleving van en/of kennismaking met natuur, landschap en cultuur van het platteland, bijvoorbeeld wandelend, per fiets of te paard dan wel geconcentreerd ter plaatse van een attractie;

[...]

1.58 NED:

kleinschalige nevenactiviteiten die qua aard, schaal, omvang en verkeersaantrekkende werking passen in het landelijke gebied;

[...]

1.60 ondersteuningsvoorziening:

een ondersteunende voorziening, zijnde een onderdeel van of behorende bij een kampeermiddel, bedoeld ter fundering, bevestiging, aansluiting, koppeling dan wel ondersteuning anderszins, zoals een vlonder;

[...]

1.70 plaatsgebonden kampeermiddel:

een op de grond staand of vast met de grond verbonden bouwwerk, ten behoeve van recreatief nachtverblijf, waarvoor geen omgevingsvergunning vereist is;

[...]

1.76 scouting:

het organiseren van groepsgerichte activiteiten voor jongeren die met name buiten plaatsvinden, zoals sport- en spelactiviteiten en het bouwen van tijdelijke houten constructies;

[...]

Artikel 3 Agrarisch met waarden - Landschaps- en natuurwaarden

3.1 Bestemmingsomschrijving

De voor "Agrarisch met waarden - Landschaps- en natuurwaarden" aangewezen gronden zijn bestemd voor:

[...]

en tevens voor:

[...]

u. ter plaatse van de aanduiding "dagrecreatie": dagrecreatie;

v. ter plaatse van de aanduiding "specifieke vorm van recreatie - scouting": een scoutingterrein;

w. ter plaatse van de aanduiding "specifieke vorm van recreatie - kleinschalig kamperen" en de direct daarop aangrenzende agrarische gronden: een kleinschalig kampeerterrein.

3.2 Bouwregels

3.2.1 Toelaatbare bebouwing

Op deze gronden mogen ten behoeve van de bestemming uitsluitend worden gebouwd:

a. niet voor bewoning bestemde gebouwen;

[...]

met inachtneming van het volgende:

d. gebouwen en bouwwerken, geen gebouwen zijnde, worden gebouwd in het bouwvlak met uitzondering van de gronden ter plaatse van de aanduiding "wetgevingszone - afwijking vergroten bouwvlak";

[...]

Artikel 4 Agrarisch met waarden - Landschapswaarden

4.1 Bestemmingsomschrijving

De voor "Agrarisch met waarden - Landschapswaarden" aangewezen gronden zijn bestemd voor:

[...]

en tevens voor:

[...]

ao. ter plaatse van de aanduiding "specifieke vorm van recreatie - kleinschalig kamperen": een kleinschalig kampeerterrein.

4.2 Bouwregels

4.2.1 Toelaatbare bebouwing

Op deze gronden mogen ten behoeve van de bestemming uitsluitend worden gebouwd:

a. niet voor bewoning bestemde gebouwen;

[...]

c. bouwwerken, geen gebouwen zijnde;

met inachtneming van het volgende:

d. gebouwen en bouwwerken, geen gebouwen zijnde, worden gebouwd in het bouwvlak met uitzondering van de gronden ter plaatse van de aanduiding "wetgevingszone - afwijking vergroten bouwvlak" of de aanduiding "wetgevingszone - afwijking vergroten bouwvlak zonder gebouwen";

[...]

4.2.5 Overige bepalingen bij een kleinschalig kampeerterrein

Op een kleinschalig kampeerterrein ter plaatse van de aanduiding "specifieke vorm van recreatie - kleinschalig kamperen" en de aangrenzende gronden waar een bestaand kleinschalig kampeerterrein aanwezig is, gelden de volgende regels:

- a. het aantal standplaatsen op een kleinschalig kampeerterrein bedraagt ten hoogste het aantal als aangegeven ter plaatse van de aanduiding "maximum aantal standplaatsen";
- b. het aantal permanente standplaatsen op een kleinschalig kampeerterrein bedraagt 0 tenzij op de verbeelding de aanduiding "maximaal aantal permanente plaatsen" is opgenomen; in die gevallen bedraagt het maximaal aantal permanente standplaatsen op een kleinschalig kampeerterrein ten hoogste het aantal als aangegeven ter plaatse van de aanduiding "maximum aantal permanente standplaatsen";
- c. per standplaats mag maximaal 1 hoofdkampeermiddel worden geplaatst;
- d. op een standplaats mogen naast het hoofdkampeermiddel als bedoeld onder c maximaal twee bijbehorende onderkomens worden geplaatst met een maximale oppervlakte van ieder 10 m²;
- e. de onderlinge afstand van hoofdkampeermiddelen tot elkaar bedraagt ten minste 5 meter;
- f. de oppervlakte van een plaatsgebonden kampeermiddel bedraagt maximaal 55 m²;
- g. de (bouw)hoogte van een plaatsgebonden kampeermiddel bedraagt ten hoogste 5 meter;
- h. de bouwhoogte van aansluitpalen voor elektra en/of water bedraagt, in afwijking van het bepaalde in 4.2.3 en 4.2.4 ten hoogste 1,5 meter;
- i. de bouwhoogte van sport-/speeltoestellen bedraagt, in afwijking van het bepaalde in 4.2.3 en 4.2.4 ten hoogste 3,5 meter;
- j. de bouwhoogte van overige bouwwerken, geen gebouwen zijnde bedraagt ten hoogste 3 meter, in afwijking van het bepaalde in 4.2.4;
- k. de afstand van een kleinschalig kampeerterrein tot gronden met de bestemming "Wonen" bedraagt minimaal 50 meter.

4.5 Specifieke gebruiksregels

4.5.2 Met betrekking tot kleinschalig kamperen

a. Kamperen op een kleinschalig kampeerterrein is uitsluitend toegestaan:

- 1. op de gronden ter plaatse van de aanduiding "specifieke vorm van recreatie - kleinschalig kamperen";
- 2. op de gronden direct grenzend aan de aanduiding "specifieke vorm van recreatie - kleinschalig kamperen";
- 3. op de gronden direct grenzend aan de aanduiding "specifieke vorm van recreatie - kleinschalig kamperen", binnen de bestemming "Bedrijf", "Sport" of "Wonen";
- 4. indien en voor zover een bestaand kleinschalig kampeerterrein aanwezig is;

b. voor een kleinschalig kampeerterrein gelden voor het overige de volgende regels:

- 1. het ter plaatse ingericht hebben van niet permanente standplaatsen met ondersteuningsvoorzieningen is niet toegestaan buiten het kampeerseizoen;
- 2. het ter plaatse aanwezig zijn en in gebruik hebben van kampeermiddelen op niet permanente standplaatsen buiten het kampeerseizoen is niet toegestaan;
- 3. het in gebruik hebben van kampeermiddelen op permanente standplaatsen buiten het kampeerseizoen is niet toegestaan;

[...]

Artikel 11 Natuur

11.1 Bestemmingsomschrijving

De voor "Natuur" aangewezen gronden zijn bestemd voor het behoud en/of herstel van de aanwezige landschappelijke en/of natuurwetenschappelijke en/of cultuurhistorische waarden, en tevens voor:

[...]

alsmede voor:

[...]

- p. ter plaatse van de aanduiding "dagrecreatie": aan de natuur ondergeschikt extensief dagrecreatief medegebruik;

[...]

Artikel 21 Wonen

21.1 Bestemmingsomschrijving

De voor "Wonen" aangewezen gronden zijn bestemd voor:

[...]

k. ter plaatse van de aanduiding "specifieke vorm van recreatie - recreatiewoning 4": verblijfsrecreatie in een recreatiewoning, met dien verstande dat maximaal vier recreatiewoningen zijn toegestaan;

[...]

21.2 Bouwregels

21.2.2 Gebouwen

[...]

c. de inhoud van woningen en recreatiewoningen ten hoogste 750 m³ mag bedragen met dien verstande dat de inhoud van recreatiewoningen ter plaatse van de aanduiding "specifieke vorm van recreatie - recreatiewoning 4" niet groter mag zijn dan de inhoud zoals aanwezig op het moment van terinzagelegging van het ontwerpbestemmingsplan 3e herziening Buitengebied Veere;

[...]

21.2.4 Overige bepalingen bij een kleinschalig kampeerterrein

Op een kleinschalig kampeerterrein ter plaatse van de aanduiding "specifieke vorm van recreatie - kleinschalig kamperen" en de aangrenzende gronden waar een bestaand kleinschalig kampeerterrein aanwezig is, gelden de volgende regels:

- a. het aantal standplaatsen op een kleinschalig kampeerterrein bedraagt ten hoogste het aantal als aangegeven ter plaatse van de aanduiding "maximum aantal standplaatsen";
- b. het aantal permanente standplaatsen op een kleinschalig kampeerterrein bedraagt 0 tenzij op de verbeelding de aanduiding "maximaal aantal permanente plaatsen" is opgenomen; in die gevallen bedraagt het maximaal aantal permanente standplaatsen op een kleinschalig kampeerterrein ten hoogste het aantal als aangegeven ter plaatse van de aanduiding "maximum aantal permanente standplaatsen";

[...]

21.5 Specifieke gebruiksregels

21.5.4 Met betrekking tot kleinschalig kampeerterrein

a. Kamperen op een kleinschalig kampeerterrein is uitsluitend toegestaan:

- 1. op de gronden ter plaatse van de aanduiding "specifieke vorm van recreatie - kleinschalig kamperen";
- 2. op de gronden direct grenzend aan de aanduiding "specifieke vorm van recreatie - kleinschalig kamperen";
- 3. op de gronden direct grenzend aan de aanduiding "specifieke vorm van recreatie - kleinschalig kamperen", binnen andere bestemmingen;
- 4. indien en voor zover een bestaand kleinschalig kampeerterrein aanwezig is;

b. voor een kleinschalig kampeerterrein gelden voor het overige de volgende regels:

- 1. het ter plaatse ingericht hebben van niet permanente standplaatsen met ondersteuningsvoorzieningen is niet toegestaan buiten het kampeerseizoen;
- 2. het ter plaatse aanwezig zijn en in gebruik hebben van kampeermiddelen op niet permanente standplaatsen buiten het kampeerseizoen is niet toegestaan;
- 3. het in gebruik hebben van kampeermiddelen op permanente standplaatsen buiten het kampeerseizoen is niet toegestaan;

[...]

Artikel 36 Algemene aanduidingsregels

36.5 Specifieke bouwaanduiding - cultuurhistorisch waardevol 1 t/m 46

36.5.1 Bouwregels

Voor bouwwerken die zijn aangeduid als "specifieke bouwaanduiding - cultuurhistorisch waardevol 1 t/m 46", zoals opgenomen in Bijlage 7, geldt:

a. Het is verboden de bestaande hoofdvorm (goothoogte, bouwhoogte, dakhelling en kapvorm), gevelindeling en karakteristieke elementen van bouwwerken met de "specifieke bouwaanduiding - cultuurhistorisch waardevol x" te wijzigen.

b. Het is verboden zonder of in afwijking van een omgevingsvergunning een bouwwerk met de aanduiding "specifieke bouwaanduiding - cultuurhistorisch waardevol x" geheel of gedeeltelijk te slopen;

c. Het bevoegd gezag kan bij een omgevingsvergunning afwijken van het bepaalde onder b voor het geheel of gedeeltelijk slopen van een bouwwerk met de aanduiding "specifieke bouwaanduiding - cultuurhistorisch waardevol x", met dien verstande dat:

1. de karakteristieke hoofdvorm niet langer aanwezig is en niet zonder ingrijpende wijzigingen aan het gebouw kan worden hersteld;

2. de karakteristieke hoofdvorm in redelijkheid niet te handhaven is;

3. het delen van een gebouw of bijgebouwen betreft, die op zichzelf niet als karakteristiek vallen aan te merken, en door sloop daarvan geen onevenredige aantasting van de karakteristieke hoofdvorm plaatsvindt.

4. Indien het bevoegd gezag voornemens is om de omgevingsvergunning voor het slopen te verlenen wordt vooraf advies ingewonnen bij de gemeentelijke monumentencommissie.

d. Het bepaalde onder b. is niet van toepassing op sloopwerkzaamheden:

1. van ondergeschikte betekenis, indien door het bevoegd gezag schriftelijk is medegedeeld, dat daarvoor geen sloopvergunning is vereist;

2. voort vloeit uit het normale onderhoud;

3. die reeds in uitvoering zijn op het tijdstip van het inwerkingtreden van het bestemmingsplan;

4. waarmee wordt voldaan aan een aanschrijving of een besluit van het bevoegd gezag.

e. Het bevoegd gezag kan na sloop van een gebouw met de "specifieke bouwaanduiding - cultuurhistorisch waardevol x", bij een omgevingsvergunning afwijken van het bepaalde in artikel 38.1 en artikel 34.2 voor het bouwen van een nieuw gebouw, met dien verstande dat:

1. naar evenredigheid rekening wordt gehouden met de oorspronkelijke hoofdvorm en de oorspronkelijke nokrichting van het voorheen bestaande karakteristieke of beeldbepalende pand;

2. geen onevenredige aantasting plaatsvindt van de gebruiksmogelijkheden van aangrenzende gronden;

3. geen onevenredige aantasting plaatsvindt van het straat en/of bebouwingsbeeld;

4. zulks ter beoordeling van de gemeentelijke monumentencommissie.

f. Bouwwerken met de "specifieke bouwaanduiding - cultuurhistorisch waardevol x", zoals opgenomen in Bijlage 7, mogen:

1. op onderdelen worden vernieuwd of veranderd, zulks ter beoordeling van de gemeentelijke monumentencommissie;

2. worden uitgebreid, voor zover binnen de bestemmingsgrenzen en de voorschriften uit dit bestemmingsplan toelaatbaar, mits het betrokken bouwplan mede strekt tot behoud van het uitwendige karakter van het gebouw in bestaande toestand, zulks ter beoordeling van de gemeentelijke monumentencommissie.

g. Onder het uitwendig karakter van een bouwwerk in bestaande toestand wordt verstaan de op het tijdstip van inwerkingtreding van het bestemmingsplan bestaande totaliteit van:

1. bouwmassa, naar hoofdafmetingen en onderlinge verhoudingen;

2. dakvorm, nokrichting en dakhelling;

3. de gevelindeling door ramen, deuropeningen en erkers;

4. karakteristieke elementen

h. onder dat uitwendige karakter kunnen mede worden verstaan:

1. dakoverstekken, goot- en daklijsten;
2. stoepen, plinten, pilasters en gevellijsten.

Artikel 38 Overgangsrecht

38.4 Overgangsrecht gebruik

1. Het gebruik van grond en bouwwerken dat bestond op het tijdstip van inwerkingtreding van het bestemmingsplan en hiermee in strijd is, mag worden voortgezet.

[...]

4. Het eerste lid is niet van toepassing op het gebruik dat reeds in strijd was met het voorheen geldende bestemmingsplan, daaronder begrepen de overgangsbepalingen van dat plan.

Planregels bestemmingsplan "3e herziening bestemmingsplan Buitengebied", zoals gewijzigd door het herstelbesluit van 6 juni 2019

Artikel 1 Begrippen

[...]

1.81 scouting:

het organiseren van groepsgerichte activiteiten voor jongeren die met name buiten plaatsvinden, zoals sport- en spelactiviteiten en het bouwen van tijdelijke houten constructies, waaronder ook begrepen het stoken van houtvuren;

[...]

Artikel 3 Agrarisch met waarden - Landschaps- en natuurwaarden

3.1 Bestemmingsomschrijving

De voor "Agrarisch met waarden - Landschaps- en natuurwaarden" aangewezen gronden zijn bestemd voor:

[...]

en tevens voor:

[...]

x. ter plaatse van de aanduiding "specifieke vorm van recreatie - scouting": een scoutingterrein met daarbij behorend nachtverblijf;

[...]

3.2 Bouwregels

3.2.1 Toelaatbare bebouwing

Op deze gronden mogen ten behoeve van de bestemming uitsluitend worden gebouwd:

[...]

met inachtneming van het volgende:

[...]

g. ter plaatse van de aanduiding "specifieke vorm van recreatie - scouting" is geen bebouwing toegestaan.

3.5 Specifieke gebruiksregels

3.5.3 Scouting

Ter plaatse van de aanduiding "specifieke vorm van recreatie - scouting" gelden specifiek de volgende gebruiksregels:

a. nachtverblijf zoals bedoeld in 3.1 onder x, is uitsluitend toegestaan ter plaatse van de aanduiding "kampeerterrein" ten behoeve van de scouting en in de vorm van het slapen in een tent;

b. ter plaatse van de aanduiding "specifieke vorm van recreatie - scouting" is parkeren uitsluitend toegestaan ter plaatse van de aanduiding "parkeerterrein";

c. het gehele scoutingterrein, inclusief het gedeelte dat is gelegen in de gemeente Middelburg, mag door niet meer dan 100 personen tegelijkertijd gebruikt worden;

d. de geluidsbelasting op de gevels van woningen in de omgeving als gevolg van het scoutingterrein bedraagt maximaal:

periode	toegestelde geluidbelasting beoordelingsniveau (L _{Aeq})	maximale geluidbelasting (L _{Amax})
Dagperiode (07:00 - 19:00)	45 dB(A)	65 dB(A)
Avondperiode (19:00 - 23:00)	40 dB(A)	60 dB(A)
Nachtperiode (23:00 - 07:00)	35 dB(A)	55 dB(A)

e. in aanvulling op het bepaalde onder d geldt dat de nachtrust (tussen 23:00 - 07:00 uur) niet mag worden verstoord;

f. een geluidsinstallatie mag alleen worden gebruikt voor het versterken van stemgeluid, gedurende de dag- en avondperiode en uitsluitend indien de installatie van de woningen in de omgeving is af gericht;

g. het gebruik van gemotoriseerd gereedschap is uitsluitend toegestaan in de dagperiode;

h. uitsluitend ter plaatse van de aanduiding "specifieke vorm van recreatie - kampvuurplaats" is het stoken van een kampvuur toegestaan, in een daarvoor aanwezige ton, waarbij niet meer dan 0,25 m³ hout tegelijkertijd mag worden verbrand;

i. in aanvulling op het bepaalde onder h is het stoken van kampvuren toegestaan gedurende maximaal 6 uur in de middag- en avondperiode;

j. ter plaatse van de aanduiding "kampeerterrein" is, buiten het kampvuur zoals bedoeld onder h en i, vuur slechts toegestaan in de vorm van tafelvuren (om te koken), vuurtjes in vuurtonnen en barbecues met een doorsnede van maximaal 70 cm;

k. in aanvulling op het bepaalde onder j mogen er in totaal maximaal 6 tafelvuren (om te koken), vuurtjes in vuurtonnen en barbecues tegelijkertijd worden gebruikt en uitsluitend gedurende maximaal 2 uur in de ochtendperiode en 2 uur in de middag- en/of avondperiode.

Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM)

Artikel 6

1. Bij het vaststellen van zijn burgerlijke rechten en verplichtingen of bij het bepalen van de gegrondheid van een tegen hem ingestelde vervolging heeft een ieder recht op een eerlijke en openbare behandeling van zijn zaak, binnen een redelijke termijn, door een onafhankelijk en onpartijdig gerecht dat bij de wet is ingesteld. De uitspraak moet in het openbaar worden gewezen maar de toegang tot de rechtszaal kan aan de pers en het publiek worden onzegd, gedurende de gehele terechtzitting of een deel daarvan, in het belang van de goede zeden, van de openbare orde of nationale veiligheid in een democratische samenleving, wanneer de belangen van minderjarigen of de bescherming van het privé leven van procespartijen dit eisen of, in die mate als door de rechter onder bijzondere omstandigheden strikt noodzakelijk wordt geoordeeld, wanneer de openbaarheid de belangen van een behoorlijke rechtspleging zou schaden.

[...]