

ECLI	ECLI:NL:RVS:2022:3520
Datum uitspraak	30 november 2022
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 7 juli 2021 heeft de raad van de gemeente Veere het bestemmingsplan "5e herziening Buitengebied Veere" vastgesteld. Blijkens de plantoelichting wordt met het voorliggende plan beoogd de planologische mogelijkheid voor het realiseren van recreatie-appartementen in het kader van de gemeentelijke regeling voor Nieuwe Economische Draggers binnen het plangebied van het bestemmingsplan "Buitengebied Veere", dat verder blijft gelden voor zover niet gewijzigd door een tussentijds plan, te blokkeren. Daarnaast wordt een beperkt aantal volgens de raad wenselijke aanpassingen in het bestemmingsplan "Buitengebied Veere", zoals dat luidt na de 4e herziening, verwerkt. Stichting Vrije Recreatie en anderen hebben gezamenlijk beroep ingesteld tegen het plan maar zij bestaan uit verschillende groepen (rechts)personen met (deels) verschillende gronden gericht tegen het plan.

Volledige tekst

202105564/1/R1.

Datum uitspraak: 30 november 2022

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

1. De Kaashoeve B.V., gevestigd te Middelburg, en anderen
2. Strandhotel Westduin B.V., gevestigd te Koudekerke, gemeente Veere, (hierna: Strandhotel B.V.)
3. [appellanten sub 3], wonend en gevestigd te Westkapelle, gemeente Veere, (hierna tezamen en in enkelvoud: [appellant sub 3])
4. Stichting Vrije Recreatie, gevestigd te Meerkerk, gemeente Vijfheerenlanden, en anderen,

appellanten,

en

de raad van de gemeente Veere,

verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 7 juli 2021 heeft de raad het bestemmingsplan "5e herziening Buitengebied Veere" vastgesteld.

Tegen dit besluit hebben De Kaashoeve B.V. en anderen, het Strandhotel B.V., [appellant sub 3] en Stichting Vrije Recreatie en anderen beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

Stichting Vrije Recreatie en anderen en de raad hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 11 juli 2022, waar De Kaashoeve B.V. en anderen, vertegenwoordigd door mr. M.H. Blokvoort, advocaat te Deventer, Strandhotel B.V., vertegenwoordigd door [gemachtigde], bijgestaan door mr. F.C.M. van Gurp, rechtsbijstandverlener te 's-Heer Abtskerke, [appellant sub 3], vertegenwoordigd door mr. J. Ossewaarde, advocaat te Middelburg, Stichting Vrije Recreatie en anderen, vertegenwoordigd door A.H. van Leeuwen, rechtsbijstandverlener te Veere, en de raad, vertegenwoordigd door L.M. Louwerse en mr. F.A. Pommer, advocaat te Nijmegen, zijn verschenen.

Overwegingen

Inleiding

1. Blijkens de plantoelichting wordt met het voorliggende plan beoogd de planologische mogelijkheid voor het realiseren van recreatie-appartementen in het kader van de gemeentelijke regeling voor Nieuwe Economische Dragers (hierna: de regeling voor NED) binnen het plangebied van het bestemmingsplan "Buitengebied Veere", dat verder blijft gelden voor zover niet gewijzigd door een tussentijds plan, te blokkeren. Daarnaast wordt een beperkt aantal volgens de raad wenselijke aanpassingen in het bestemmingsplan "Buitengebied Veere", zoals dat luidt na de 4e herziening, verwerkt.

Toetsingskader

2. Bij de vaststelling van een bestemmingsplan moet de raad bestemmingen aanwijzen en regels geven die de raad uit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig acht. De raad heeft daarbij beleidsruimte en moet de betrokken belangen afwegen. De Afdeling oordeelt niet zelf of het plan in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening. De Afdeling beoordeelt aan de hand van de beroepsgronden of het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan in overeenstemming is met het recht. Daarbij kan aan de orde komen of de nadelige gevolgen van het plan onevenredig zijn in verhouding tot de met het plan te dienen doelen.

Volgorde van behandeling

3. Hierna wordt eerst het beroep van Stichting Vrije Recreatie en anderen besproken, dan dat van De Kaashoeve B.V. en anderen, dan dat van Strandhotel B.V. en tot slot dat van

[appellant sub 3].

4. Stichting Vrije Recreatie en anderen hebben gezamenlijk beroep ingesteld tegen het plan maar zij bestaan uit verschillende groepen (rechts)personen met (deels) verschillende gronden gericht tegen het plan. Die groepen zijn:

1. Stichting Vrije Recreatie, gevestigd te Meerkerk (hierna: de Stichting);
2. [persoon A], wonend te Veere, AGRAforce Take 1 C.V., AGRAforce Take 2 C.V., AGRAforce Take 3 C.V. en ALPfund B.V., alle gevestigd in Veere (hierna: [persoon A] en anderen);
3. De Actiegroep "Resort Zoutelande Nee", kantoorhoudend te Biggekerke (hierna: de Actiegroep), [persoon B en anderen], allen wonend te Biggekerke en te Meliskerke (hierna: [persoon B] en anderen);
4. [bedrijf A en bedrijf B], gevestigd te Vrouwenpolder (hierna tezamen in enkelvoud: [bedrijf A]).

Intrekking

5. Bij brief aan de Afdeling van 11 juli 2022 heeft de Actiegroep haar beroep ingetrokken.

Ontvankelijkheid

De gedeeltelijke intrekking van het beroep

6. De gemachtigde van [bedrijf A] heeft mede namens haar beroep ingesteld tegen het plan. Bij brief aan de Afdeling van 3 november 2021 heeft de gemachtigde laten weten het beroep voor zover hij dat namens [bedrijf A] had ingesteld, daarbij weer in te trekken. Vervolgens heeft de gemachtigde bij brief van 1 februari 2022 de Afdeling verzocht om het beroep voor zover ingesteld namens [bedrijf A], alsnog in behandeling te nemen. Volgens de gemachtigde is hij overgegaan tot het intrekken van het beroep omdat van de zijde van [bedrijf A] aan hem was gemeld dat met het college van burgemeester en wethouders van Veere (hierna: het college) overeenstemming was bereikt over het mogen plaatsen van strandslaaphuisjes met een grotere hoogte dan toegestaan op grond van het voorliggende plan en dat daarom het procesbelang van [bedrijf A] volgens hem was komen te vervallen. Later is echter gebleken dat het college [bedrijf A] geen schriftelijke bevestiging kon geven van datgene waarover [bedrijf A] meende dat overeenstemming was bereikt. Volgens [bedrijf A] is haar gemachtigde uit eigen beweging overgegaan tot het intrekken van het beroep en was hij niet bevoegd om het beroep namens haar in te trekken. In dat verband betoogt [bedrijf A] dat de aan de gemachtigde gegeven schriftelijke opdracht van 1 september 2021 alleen strekte tot het namens haar instellen van beroep.

6.1. De schriftelijke opdracht van [bedrijf A] aan haar gemachtigde luidt: "[...] geven wij hiermee opdracht aan u, om namens ons tijdig beroep in te stellen tegen het besluit van de gemeenteraad van Veere van 7 juli 2021 tot het gewijzigd vaststellen van het bestemmingsplan '5e herziening Buitengebied'."

6.2. Hoewel de schriftelijke opdracht van [bedrijf A] aan de gemachtigde niet uitdrukkelijk vermeldt dat de gemachtigde ook bevoegd is om het namens haar ingestelde beroep in te trekken, is de Afdeling van oordeel dat de machtiging om namens haar beroep in te stellen zo moet worden uitgelegd dat deze ook de machtiging inhoudt om namens haar het beroep in te trekken. De Afdeling wijst ter ondersteuning van dit oordeel op de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep van 9 oktober 2008, ECLI:NL:CRVB:2008:BG1013. Dat volgens

[bedrijf A] haar gemachtigde zonder voorafgaand overleg met haar is overgegaan tot intrekking van het beroep, is een omstandigheid die voor haar risico komt. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (bijvoorbeeld in de uitspraak van 24 oktober 2018, [ECLI:NL:RVS:2018:3453](#)), kan een bevoegd gedane intrekking van een beroep na afloop van de beroepstermijn in beginsel niet meer ongedaan worden gemaakt.

Het voorgaande betekent dat de gemachtigde van [bedrijf A] bij brief van 3 november 2021 het beroep rechtsgeldig heeft ingetrokken. Nu de brief van [bedrijf A] van 1 februari 2022 waarin wordt gevraagd om het alsnog in behandeling nemen van het beroep van [bedrijf A], buiten de beroepstermijn is ingediend, kan met die brief niet worden bereikt dat alsnog een tijdig beroep van [bedrijf A] voorligt. Het beroep, voor zover ingesteld namens [bedrijf A], moet als ingetrokken worden beschouwd.

De goede procesorde

7. De raad heeft gesteld dat de wijze van procederen van Stichting Vrije Recreatie en anderen in strijd is met de goede procesorde. Volgens de raad volgt uit de door hen ingediende stukken niet namens wie een bepaalde beroepsgrond wordt ingediend, wordt in de stukken verwezen naar een bijlage die niet is meegezonden, is in het aanvullende beroepschrift enkel verwezen naar de ingediende zienswijze en is het beroep pas ongeveer drie maanden na afloop van de beroepstermijn bij brief van 8 februari 2022 van gronden voorzien. Gelet hierop stelt de raad dat de aanvulling van beroepsgronden bij brief van 8 februari 2022 te laat is en daarom niet bij de behandeling van het beroep kan worden betrokken.

7.1. Behalve in geschillen waarin de wet het niet toestaat, kunnen ook na afloop van de beroepstermijn en, als die termijn is gegeven, na de termijn als bedoeld in artikel 6:6 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb), nieuwe gronden worden ingediend. Deze mogelijkheid wordt begrensd door de goede procesorde. De goede procesorde laat het indienen van een nieuwe beroepsgrond niet toe als andere partijen onvoldoende op die beroepsgrond kunnen reageren of de goede voortgang van de procedure daardoor op andere wijze wordt belemmerd.

7.2. Stichting Vrije Recreatie en anderen hebben in het aanvullende beroepschrift verwezen naar wat zij in hun zienswijze naar voren hebben gebracht en zij hebben drie artikelen uit de Awb genoemd waarmee het besluit volgens hen in strijd is. Met de verwijzing naar de ingediende zienswijze is op zichzelf voldaan aan de eisen die artikel 6:5, eerste lid, aanhef en onder d, van de Awb stelt aan een beroepschrift. De Afdeling is verder van oordeel dat de goede procesorde niet aan de bespreking van de gronden in de brief van 8 februari 2022 in de weg staat. De raad heeft voldoende tijd gehad om te reageren op de nadere gronden en heeft op 28 april 2022 ook een verweerschrift ingediend waarin die gronden zijn betrokken. De Afdeling is overigens met de raad van oordeel dat de wijze waarop Stichting Vrije Recreatie en anderen procederen, weinig overzichtelijk is en het voor de overige partijen minder eenvoudig maakt daarop naar behoren te reageren. De gang van zaken die heeft plaatsgevonden biedt echter onvoldoende grond voor de conclusie dat Stichting Vrije Recreatie en anderen in strijd met de goede procesorde hebben gehandeld.

Het beroep van Stichting Vrije Recreatie en anderen

8. Op de zitting hebben Stichting Vrije Recreatie en anderen hun betoog dat het plan de mogelijkheden van nieuwvestiging van kleinschalige kampeerterreinen en de uitbreiding van bestaande kleinschalige kampeerterreinen had moeten blokkeren en dat het plan had moeten faciliteren dat het kampeerseizoen wordt verlengd en dat kampeerterreinen mogen worden aangepast, ingetrokken.

Rechtsmiddelenverwijzing

9. Stichting Vrije Recreatie en anderen voeren aan dat de rechtsmiddelenverwijzing in de publicatie van het bestreden besluit gebrekkig is geweest. Verder is het besluit niet gepubliceerd met inachtneming van het bepaalde in artikel 3.8, vierde lid, van de Wet ruimtelijke ordening (hierna: de Wro) zodat het besluit volgens hen opnieuw moet worden gepubliceerd en ter inzage moet worden gelegd.

9.1. Dit betoog gaat over een mogelijke onregelmatigheid van na de datum van het bestreden besluit en kan alleen al daarom de rechtmatigheid van dat besluit niet aantasten. Deze mogelijke onregelmatigheid kan dan ook geen grond vormen voor de vernietiging van het besluit. Overigens is het de Afdeling ook niet gebleken dat Stichting Vrije Recreatie en anderen door deze mogelijke onregelmatigheid in hun belangen zijn geschaad. Zij hebben tijdig beroep ingesteld.

Het betoog slaagt niet.

Ingetrokken beroepsgrond

10. [persoon A] en anderen hebben in een nader stuk hun beroepsgrond dat met het plan een vergunde paardenbak ten onrechte onder het overgangsrecht is gebracht, ingetrokken.

Positionering van [persoon A] en anderen, [persoon B] en [persoon C]

11. [persoon A] en anderen zijn allen gevestigd of wonen op het perceel [locatie 1] te Veere waar onder meer een kleinschalig kampeerterrein wordt geëxploiteerd. Op het perceel van [persoon A] en anderen rusten op grond van het bestemmingsplan "3e herziening Buitengebied Veere", vastgesteld op 24 februari 2021, de bestemmingen "Wonen" en "Agrarisch met waarden - Landschaps- en natuurwaarden" en aan het perceel zijn onder meer de functieaanduidingen "specifieke vorm van recreatie - kleinschalig kamperen" en "specifieke vorm van recreatie - recreatiewoning 4" toegekend.

[persoon B] woont aan de [locatie 2] te Biggekerke. Dat perceel heeft op grond van het bestemmingsplan "3e herziening Buitengebied Veere" de bestemmingen "Wonen" en "Agrarisch met waarden - Landschapswaarden" en aan een deel van het perceel is de functieaanduiding "specifieke vorm van wonen - voormalig agrarisch bedrijf" toegekend.

[persoon C] woont aan de [locatie 3] te Meliskerke. Dat perceel heeft op grond van het bestemmingsplan "3e herziening Buitengebied Veere" de bestemming "Wonen".

[persoon A] en anderen en [persoon B]: recreatieve verhuur

12. [persoon A] en anderen en [persoon B] betogen dat als gevolg van artikel 21.5.2 van de planregels de recreatieve verhuur van de verblijfsrecreatieve voorzieningen op hun percelen niet meer is toegestaan en alleen mag worden voortgezet op grond van het in het plan opgenomen overgangsrecht. Volgens hen komt dat niet overeen met wat in artikel 21.1, aanhef en onder I, van de planregels is opgenomen over het ter plaatse van de aanduiding "specifieke vorm van recreatie - recreatiewoning 4" toestaan van verblijfsrecreatie in maximaal 4 recreatiewoningen. Gelet hierop is volgens [persoon A] en anderen en [persoon B] het plan innerlijk tegenstrijdig en in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel.

12.1. Artikel 21.5.2 van de planregels luidt: "Recreatieve verhuur is uitsluitend toegestaan van verblijfsrecreatieve voorzieningen die ingevolge lid 21.1, onder b, c, k, lid 21.5.3 en 21.5.5 zijn toegelaten."

Artikel 21.1, aanhef en onder d en l, van de planregels luidt: "De voor 'Wonen' aangewezen gronden zijn bestemd voor:

[...]

d. ter plaatse van de aanduiding "specifieke vorm van wonen - voormalig agrarisch bedrijf": de huisvesting van personen in de bebouwing behorende bij een voormalig agrarisch bedrijf, waarbij één woning is toegestaan tenzij ter plaatse van de aanduiding "maximum aantal wooneenheden" een ander aantal is aangeduid;

[...]

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

[...]"

12.2. De raad erkent dat door artikel 21.5.2 van de planregels de recreatieve verhuur van de recreatiewoningen op het perceel [locatie 1] onbedoeld onder het overgangsrecht is gebracht. De raad verzoekt de Afdeling daarom om met toepassing van artikel 8:72, derde lid, van de Awb zelf voorzienend aan artikel 21.5.2, van de planregels toe te voegen dat recreatieve verhuur ook is toegestaan van verblijfsrecreatieve voorzieningen die ingevolge artikel 21.1, onder l, van de planregels zijn toegelaten.

12.3. Nu de raad zich in zoverre op een ander standpunt stelt dan hij in het bestreden besluit heeft gedaan en niet is gebleken dat gewijzigde omstandigheden hiertoe aanleiding hebben gegeven, moet worden geoordeeld dat het bestreden besluit wat dit onderdeel betreft niet met de vereiste zorgvuldigheid is voorbereid, wat in strijd is met artikel 3:2 van de Awb.

Het betoog slaagt.

12.4. De raad stelt verder dat de recreatieve verhuur van de woning op het perceel van [persoon B] onder het vorige bestemmingsplan niet was toegestaan zodat dit gebruik door het voorliggende plan niet onder het overgangsrecht is gebracht. De Afdeling stelt vast dat dit standpunt juist is. Anders dan [persoon B] veronderstelt, is ter plaatse bij de functieaanduiding "specifieke vorm van wonen - voormalig agrarisch bedrijf" op grond van artikel 21.1, onder d, van de planregels het gebruik van de woning voor recreatieve verhuur niet toegestaan. Door die functieaanduiding is het huisvesten van personen in bebouwing behorende bij een voormalig agrarisch bedrijf toegestaan en onder huisvesting valt niet het verhuren van een woning voor recreatief gebruik. Artikel 21.5.2 van de planregels verandert niets aan de situatie voor [persoon B] en wat hij heeft aangevoerd geeft geen grond voor het oordeel dat de raad dit gebruik alsnog had moeten toestaan in het plan.

Het betoog slaagt niet.

[persoon A] en anderen en [persoon C]: overgangsrecht en positief bestemmen

13. [persoon A] en anderen betogen dat het plan ten onrechte het op hun perceel toegestane gebruik en de toegestane bebouwing (opnieuw) onder het overgangsrecht heeft gebracht. Daarbij wijzen zij op een vergunde schuur en het vergunde aanwezige kleinschalige kampeerterrein met een omvang van 25 kampeerplaatsen, waarvan er vijf mochten worden gebruikt voor het plaatsen van vaste kampeermiddelen. Ook had volgens hen de raad in overeenstemming met een toezegging van het college een bouwvlak voor een nieuwe

sanitair-/recreatieruimte op hun perceel in het plan moeten opnemen. Verder heeft volgens hen de raad ook te kennen gegeven om het opstapstation voor het zogenaamde huifbedrijven op het perceel planologisch in te bedden in het plan maar is dat ten onrechte niet gebeurd. Zij voeren verder aan dat in het plan hun percelen een meer passende bestemming hadden moeten krijgen gelet op de daar toegestane bedrijfsactiviteiten. [persoon C] voert aan dat in het plan niet tegemoet is gekomen aan de afspraak die hij heeft gemaakt met een wethouder van de gemeente Veere dat hij de schuur op zijn perceel mag vergroten en daarin appartementen mag realiseren.

Tot slot voeren [persoon A] en anderen aan dat artikel 21.2.4, onder k, van de planregels onjuist is en dat daaraan de zinsnede "van derden" moet worden toegevoegd.

13.1. Artikel 21.2.4, aanhef en onder k, van de planregels luidt: "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 onder 21.2.2 onder a de volgende regels:

[...]

k. de afstand van een kleinschalig kampeerterrein tot gronden met de bestemming 'Wonen' bedraagt minimaal 50 meter;

[...]"

13.2. Volgens de raad is niet gebleken van vergunningen die meer mogelijkheden voor het perceel van [persoon A] en anderen bieden dan het nu vastgestelde plan toestaat. Daarom bestond er naar zijn mening geen aanleiding om het plan op dit punt aan te passen ten opzichte van het ontwerp. De raad stelt verder dat het niet mogelijk was om het opstapstation voor huifbedrijven op te nemen in het plan omdat voor het legaliseren daarvan eerst een procedure op basis van de provinciale regeling voor NED moet worden gestart.

Wat het betoog van [persoon C] betreft stelt de raad dat de enkele stelling dat een afspraak met een wethouder zou zijn gemaakt dat hij appartementen mocht realiseren in een nog te vergroten schuur, onvoldoende concrete aanknopingspunten biedt om de betrokken gronden in het plan zodanig te bestemmen.

Verder stelt de raad dat artikel 21.2.4, onder k, van de planregels bij nader inzien overeenkomstig wat [persoon A] en anderen hebben aangevoerd zodanig moet luiden dat de afstand van een kleinschalig kampeerterrein tot gronden van derden met de bestemming "Wonen" 50 meter bedraagt. De raad verzoekt de Afdeling om dat met toepassing van artikel 8:72, derde lid, van de Awb aan te passen.

13.3. Zoals is vermeld onder 1, wordt met het plan primair beoogd het realiseren van recreatie-appartementen in het kader van de regeling voor NED te blokkeren en heeft de raad daarnaast een beperkt aantal in zijn ogen noodzakelijke wijzigingen ten opzichte van het vorige plan doorgevoerd. Het perceel van [persoon A] en anderen is niet van betekenis waar het de eerste doelstelling betreft. In verband daarmee was de raad naar het oordeel van de Afdeling alleen gehouden om bij dit plan wijzigingen aan te brengen voor dat perceel voor zover dat duidelijk en dringend gewenst is.

In hun zienswijze hebben [persoon A] en anderen aangevoerd dat zij wensen dat het op hun perceel toegestane gebruik en de toegestane bebouwing met het plan positief wordt bestemd. In de zienswijze is niet aangegeven op welke bebouwing op het perceel of op welk gebruik wordt gedoeld. In de reactie op de zienswijze staat dat de gemeente en [persoon A]

en anderen overleg hebben gehad waarbij door de gemeente is aangegeven dat voor een aantal bouwwerken op het perceel geen vergunning is verleend. De raad heeft vervolgens, voor zover hier van belang, geen aanleiding gezien om in het plan wijzigingen in de planologische toestand van het perceel op te nemen.

De Afdeling is van oordeel dat het gelet op de primaire doelstelling van het plan, de reactie van de raad op de zienswijze en het feit dat in de zienswijze niet is gepreciseerd om welke bebouwing en om welk gebruik het gaat, op de weg van [persoon A] en anderen ligt om in beroep aannemelijk te maken dat er vergunningen zijn verleend waarmee de raad bij het vaststellen rekening had moeten houden. [persoon A] en anderen hebben in een nader stuk van 30 juni 2022 daadwerkelijk gewezen op een aantal concrete vergunningen. Het gaat daarbij om een vergunning uit 1987 voor de verbouw van een woning, een vergunning uit 2008 voor de bouw van een schuur en een omgevingsvergunning uit 2011 voor het vergroten van het kleinschalige kampeerterrein. De bij die vergunningen behorende aanvragen en tekeningen hebben zij echter niet overgelegd. Daardoor kan niet worden nagegaan of en zo ja, in hoeverre, [persoon A] en anderen met juistheid stellen dat verleende vergunningen meer toestaan dan het plan mogelijk maakt. Voor zover de schuur en het kleinschalige kampeerterrein niet in overeenstemming zijn met het plan, is er ook geen grond voor het oordeel dat de schuur en het kleinschalige kampeerterrein met het plan (opnieuw) onder het overgangsrecht zijn gebracht. Wat betreft die bebouwing en dat gebruik wijzigt het plan immers het toepasselijke planologische regime niet.

Voor zover [persoon A] en anderen hebben aangevoerd dat de raad heeft nagelaten om in overeenstemming met toezeggingen van de zijde van de gemeente Veere in het plan op hun perceel een bouwvlak voor een nieuwe sanitair-/recreatieruimte op te nemen en om het opstapstation voor huifbedrijven positief te bestemmen, is van dergelijke toezeggingen niet gebleken. Dat van de zijde van de gemeente een toezegging is gedaan aan [persoon C] dat het plan zou voorzien in een vergroting van de schuur op zijn perceel en het daarin realiseren van appartementen,, is ook niet gebleken. De betogen slagen in zoverre niet.

De raad heeft gesteld zich te kunnen vinden in de door [persoon A] en anderen voorgestelde aanpassing van artikel 21.2.4, onder k, van de planregels. Omdat de raad zich in zoverre op een ander standpunt heeft gesteld dan hij in het bestreden besluit heeft gedaan en verder niet is gebleken dat gewijzigde omstandigheden hiertoe aanleiding hebben gegeven, moet worden geoordeeld dat het bestreden besluit wat dit onderdeel betreft in strijd met artikel 3:2 van de Awb niet met de vereiste zorgvuldigheid is voorbereid.

Het betoog slaagt.

[persoon B] en anderen: het Kaasboerterrein

14. [persoon B] en anderen zijn allen inwoners van Biggekerke of Meliskerke. Zij zijn tegen de komst van een hotel op het perceel [locatie 3] in Biggekerke (hierna: het Kaasboerterrein). Op het Kaasboerterrein rust op grond van het bestemmingsplan "Buitengebied Veere" de bestemming "Horeca" en daaraan is de functieaanduiding "specifieke vorm van horeca - hotel-café-restaurant-pension met sportvoorziening" toegekend. Op grond van artikel 9.1 van de regels van dat bestemmingsplan is op het Kaasboerterrein horeca genoemd onder categorie 1 zoals opgenomen in de Staat van Horeca-activiteiten toegestaan en daaronder valt onder meer een hotel.

De raad heeft op grond van artikel 3.7 van de Wro op 21 juli 2021 een voorbereidingsbesluit genomen waarbij de geldende juridisch-planologische mogelijkheden voor een hotelontwikkeling op het Kaasboerterrein uit het bestemmingsplan "Buitengebied Veere" zijn

ingeperkt. Daarin staat ook dat een bestemmingsplan wordt voorbereid voor dit plangebied en dat de raad voornemens is om de omgevingsvergunning die in 2011 is verleend voor de bouw van een hotel op het Kaasboerterrein, in te trekken omdat die vergunning niet uitvoerbaar zou zijn.

14.1. [persoon B] en anderen voeren aan dat de raad in het voorliggende plan de bestemming van het Kaasboerterrein had moeten wijzigen in overeenstemming met het voorbereidingsbesluit van 21 juli 2021. Zij voeren aan dat zij bij het college al eerder een verzoek hadden gedaan om de elf jaar oude omgevingsvergunning voor de bouw van een hotel op het Kaasboerterrein in te trekken omdat daarvan geen gebruik was gemaakt en dat dat de aanleiding is geweest voor het voorbereidingsbesluit. Volgens hen heeft de raad onvoldoende rekening gehouden met hun belangen door de bestemming niet te wijzigen en heeft de raad - gelet op de uitkomsten van de onderzoeken naar de effecten van verblijfsrecreatie op het woon- en leefklimaat in met name de kernen van de gemeente Veere - dat ook onvoldoende gemotiveerd.

14.2. De raad stelt zich op het standpunt dat ervoor is gekozen om de bestemming van het Kaasboerterrein niet te wijzigen omdat de definitieve invulling van het terrein nog niet volledig duidelijk was en nog verder uitgewerkt werd. De raad stelt dat de gemeente Veere met de initiatiefnemer voor de ontwikkeling van het Kaasboerterrein een vaststellingsovereenkomst heeft gesloten op grond waarvan via een omgevingsvergunning een plan op maat voor de ontwikkeling van een hotel zal worden gemaakt. Bij de desbetreffende planherziening zal de verleende omgevingsvergunning in aanmerking worden genomen, aldus de raad. Door het voorbereidingsbesluit zijn volgens de raad geen (planologische) wijzigingen van het bestaande gebruik en de aanwezige bebouwing op het Kaasboerterrein mogelijk en de in 2011 verleende omgevingsvergunning voor de bouw van een hotel is bij besluit van 4 oktober 2021 ingetrokken.

14.3. Artikel 3.7, vierde lid, van de Wro luidt: "Om te voorkomen dat een bij een voorbereidingsbesluit aangewezen gebied minder geschikt wordt voor de verwezenlijking van een daaraan bij het plan te geven bestemming, kan bij het besluit tevens worden bepaald dat het verboden is het gebruik van daarbij aangewezen gronden of bouwwerken te wijzigen. Hierbij kan mede worden bepaald dat binnen de bij het voorbereidingsbesluit te geven regels bij een omgevingsvergunning van het verbod kan worden afgeweken."

14.4. De Afdeling is van oordeel dat de raad voldoende rekening heeft gehouden met de belangen van [persoon B] en anderen door de bestemming van het Kaasboerterrein grotendeels ongewijzigd te laten in het plan. Daarbij is van belang dat op het moment van de vaststelling van het plan de onherroepelijk geworden zijnde omgevingsvergunning voor de bouw van een hotel op het Kaasboerterrein nog steeds gelding had en er geen concreet ander bouwplan voor een hotel op het Kaasboerterrein bekend was. In die omstandigheden was voor de raad geen aanleiding gelegen om de bestemming van het Kaasboerterrein te wijzigen.

Dat de raad het voorbereidingsbesluit heeft genomen kort na het bestreden besluit, leidt niet tot een ander oordeel. De raad heeft de situatie op het perceel op dat moment willen "bevriezen" in afwachting van de uitvoering van het voornemen van het college om bedoelde omgevingsvergunning in te trekken. Vervolgens heeft het college die omgevingsvergunning ook daadwerkelijk ingetrokken. De Afdeling volgt [persoon B] en anderen, gelet op het voorgaande, niet in hun standpunt dat deze gang van zaken niet valt te rijmen met de keuze van de raad in het bestreden besluit om de bestemming van het terrein voorlopig grotendeels ongewijzigd te laten.

Het betoog slaagt niet.

Het beroep van De Kaashoeve B.V en anderen

15. Op de zitting hebben De Kaashoeve B.V. en anderen hun betoog dat het beperken van de mogelijkheden voor het realiseren van het door hen beoogde hotel niet in overeenstemming is met het doel van het plan, ingetrokken.

16. De Kaashoeve B.V. en anderen bestaan uit de volgende groep rechtspersonen: Exploitatie- en Ontwikkelingsmaatschappij De Kaashoeve B.V., Ontwikkelingsmaatschappij DRZ B.V., Dormio Projecten B.V., Dormio Holidays B.V., Sagro Aannemingsmaatschappij B.V. en Bouwbedrijf De Delta B.V. Zij zijn eigenaar en/of ontwikkelaar van het braakliggende Kaasboerterrein. Het voorliggende plan is van toepassing op het Kaasboerterrein en geeft voor het eerst een omschrijving van het begrip "hotel" in artikel 1.43 van de planregels.

16.1. Artikel 1.43 van de planregels luidt: "hotel: een horecabedrijf dat tot hoofddoel heeft het verstrekken van logies per nacht tegen betaling in overwegend één- en tweepersoonskamers zonder kookvoorziening, niet zijnde appartementen, waarbij tevens maaltijden en dranken voor consumptie ter plaatse worden verstrekt en een receptie en ontspanningsruimte (zoals bar/loungeruimte, ontbijtzaal/restaurantruimte, fitnessruimte/wellnessruimte) aanwezig is;"

16.2. De Kaashoeve B.V. en anderen betogen dat zij door de begripsbepaling van "hotel" in artikel 1.43 van de planregels worden beperkt in hun mogelijkheden om op het Kaasboerterrein een hotel te exploiteren. Door de begripsbepaling kunnen zij daar geen hotelformule realiseren met vooral kamers voor meerdere personen met kookvoorzieningen, terwijl de behoefte daaraan groot is en zij de mogelijkheid willen hebben een hotel met een dergelijke formule te ontwikkelen. Het college had daarvoor ook al een omgevingsvergunning verleend, maar deze is onlangs ingetrokken. Zij voeren aan dat de inperking van de planologische mogelijkheden op het Kaasboerterrein, gelet op hun belangen, door de raad geheel niet is gemotiveerd.

16.3. De raad stelt dat met de toevoeging van artikel 1.43 van de planregels is beoogd om een gemiddeld gangbaar gebruik van hotels te omschrijven en dat verder met de woorden "hoofddoel" en "in overwegend" flexibiliteit is beoogd om afwijkingen van dat beschreven gemiddeld gebruik niet uit te sluiten. Volgens de raad valt de normale hotelformule van Dormio zoals die op andere plekken binnen Nederland al bestaat, met inbegrip van de 'family suites' met voorzieningen die op de website staan, binnen de definitie van artikel 1.43 van de planregels. Volgens de raad is verder van belang dat een hotelformule met verschillende vormen van verblijfsrecreatie/horeca onder de voorheen geldende horecabestemming op het Kaasboerterrein al niet was toegestaan.

16.4. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in onder meer de uitspraak van 23 juni 2021, [ECLI:NL:RVS:2021:1318](#), moet voor de betekenis van een begrip, bij gebrek aan aanknopingspunten in het bestemmingsplan en de plantoelichting, voor de wijze waarop een in het bestemmingsplan opgenomen begrip moet worden uitgelegd, aansluiting worden gezocht bij hetgeen in het algemeen spraakgebruik daaronder wordt verstaan. Daarbij mag de betekenis zoals deze in het "Van Dale Groot woordenboek van de Nederlandse taal" (hierna: Van Dale) is gegeven, worden betrokken. In de Van Dale is het begrip "hotel" omschreven als een gebouw ingericht voor het onder dak brengen van reizigers. Het aanbieden van kookvoorzieningen aan reizigers is niet essentieel voor het onder dak brengen van reizigers. Doorgaans bereiden gasten van een hotel niet zelf hun maaltijden, maar gebruiken zij de maaltijden in een al dan niet bij het hotel behorend restaurant. Daarmee onderscheiden zij

zich van de - al dan niet tijdelijke - gebruikers van een appartement. Gelet daarop acht de Afdeling de door de raad gekozen omschrijving van het begrip "hotel" in artikel 1.43 van de planregels niet in strijd met wat in het maatschappelijk spraakgebruik onder een hotel wordt verstaan.

Op de zitting heeft de raad toegelicht dat de door De Kaashoeve B.V. en anderen beoogde family suites - kamers met drie, vier of meer bedden waarbij ook kookvoorzieningen aanwezig zijn - onder de begripsomschrijving van "hotel" vallen en zijn toegestaan indien het hotel niet in overwegende mate bestaat uit dergelijke kamers. Die uitleg acht de Afdeling correct. De Kaashoeve B.V. en anderen wensen echter de mogelijkheid te hebben juist in overwegende mate family suites te realiseren en slechts in beperkte mate een- en tweepersoonskamers zonder kookfaciliteiten. Een dergelijke opzet is uitgesloten in de planregels, hetgeen De Kaashoeve B.V. en anderen onnodig bezwarend achten.

De raad heeft er met juistheid op gewezen dat logeergelegenheden met overwegend family suites een andere ruimtelijke uitstraling hebben, althans kunnen hebben, dan logeergelegenheden met overwegend een- en tweepersoonskamers zonder kookgelegenheid. In zoverre acht de Afdeling het niet onbegrijpelijk dat de raad in algemene zin heeft gekozen voor een aanscherping als in het bestreden besluit vervat. De raad heeft echter niet duidelijk gemaakt waarom ook in dit specifieke geval, gegeven de eerder verleende omgevingsvergunning, een dergelijke aanscherping had moeten worden doorgevoerd. De raad heeft onvoldoende blijk gegeven van een afweging van de specifieke belangen van De Kaashoeve B.V. en anderen. Om die reden moet worden geoordeeld dat het besluit op dit punt niet met de vereiste zorgvuldigheid is voorbereid en daarom in strijd is met artikel 3:2 van de Awb.

Het betoog slaagt.

Het beroep van Strandhotel B.V.

17. Strandhotel B.V. is gevestigd aan Westduin 1 in Koudekerke. Dat perceel heeft op grond van het bestemmingsplan "Buitengebied Veere" de bestemming "Horeca" en de functieaanduiding "specifieke vorm van horeca - hotel". Strandhotel B.V. heeft ook zalen bij het hotel die al jarenlang worden geëxploiteerd voor feesten en vergaderingen.

17.1. Strandhotel B.V. voert aan dat de begripsbepaling van 'hotel' in artikel 1.43 van de planregels niet de exploitatie van zalen voor feesten en vergaderingen bij een hotel omvat, zodat dat legale gebruik van de zalen bij het Strandhotel daardoor niet langer als zodanig is bestemd.

Strandhotel B.V. voert verder aan dat de functieaanduiding "specifieke vorm van horeca - hotel" ten onrechte niet terugkomt in de regels van het bestemmingsplan "Buitengebied Veere" van 30 mei 2013 zodat het gebruik van het perceel alleen onder de algemene gebruiksregel uit artikel 9.1 van de planregels kan worden geschaard. Dat betekent volgens Strandhotel dat ter plaatse alleen de horecabedrijven genoemd in categorie 1 van de Staat van Horeca-activiteiten zijn toegestaan en dat de exploitatie van zalen - genoemd in categorie 2 - bij het hotel niet is toegestaan. Strandhotel B.V. betoogt dat de raad deze omissies met het vaststellen van het voorliggende plan had moeten herstellen en het gebruik van de zalen bij het hotel voor feesten en vergaderingen alsnog had moeten toestaan.

17.2. Artikel 9.1 van de regels van het bestemmingsplan "5e herziening Buitengebied Veere" luidt: "De voor 'Horeca' aangewezen gronden zijn bestemd voor horeca onder categorie 1 zoals opgenomen in de Staat van Horeca-activiteiten (Bijlage 1) alsmede:

- a. ter plaatse van de aanduiding 'discotheek': een discotheek;
- b. ter plaatse van de aanduiding 'specifieke vorm van recreatie - midgetgolfbaan': midgetgolf;
- c. ter plaatse van de aanduiding 'specifieke vorm van horeca - pension': een pension;
- d. ter plaatse van de aanduiding 'specifieke vorm van horeca - hotel restaurant': een hotel restaurant;
- e. ter plaatse van de aanduiding 'specifieke vorm van horeca - hotel-café-restaurant-pension met sportvoorzieningen': een hotel-café-restaurant-pension met sportvoorzieningen;
- f. bij deze bestemming behorende voorzieningen, zoals laad- en losruimte, parkeervoorzieningen, groen, waterhuishoudkundige voorzieningen, erven, tuinen en nutsvoorzieningen;"

Bijlage 10 'Staat van Horeca-activiteiten' bij de regels van het voorliggende plan luidt:

"Categorie 1 "lichte horeca"

Bedrijven die in beginsel alleen overdag en 's avonds behoeven te zijn geopend (vooral verstrekking van etenswaren en maaltijden) en daardoor slechts beperkte hinder voor omwonenden veroorzaken. Binnen deze categorie worden de volgende subcategorieën onderscheiden:

Binnen deze categorie worden de volgende subcategorieën onderscheiden:

1a. Aan de detailhandelsfunctie verwante horeca

- automatiek;
- broodjeszaak;
- cafetaria;
- croissanterie;
- koffiebar;
- lunchroom;
- ijssalon;
- snackbar;
- tearoom;
- traiteur.

1b. Overige lichte horeca

- bistro;
- restaurant (zonder bezorg- en / of afhaalservice);

1c. Bedrijven met een logiesfunctie

- hotel.

1d. Bedrijven met een relatief grote verkeersaantrekkende werking

- bedrijven genoemd onder 1a en 1b met een bedrijfsoppervlak van meer dan 250 m²;
- restaurant met bezorg- en / of afhaalservice (o.a. pizza, chinees, McDrives).

Categorie 2 "middelzware horeca"

Bedrijven die normaal gesproken ook delen van de nacht geopend zijn en die daardoor aanzienlijke hinder voor omwonenden kunnen veroorzaken:

[...]

- zalenverhuur (zonder regulier gebruik ten behoeve van feesten en muziek-/dansevenementen)

[...]"

17.3. De raad stelt zich op het standpunt dat met artikel 1.43 van de planregels - dat is geciteerd onder 16.1 - niet is beoogd om de exploitatie van Strandhotel B.V. te beperken. Volgens de raad bestaat door artikel 1.43 van de planregels juist ruimte om naast het hoofddoel van het hotel, het verstrekken van logies per nacht, ook zalen bij een hotel te exploiteren. In artikel 1.43 van de planregels is namelijk opgenomen dat bij het hotel een ontspanningsruimte aanwezig mag zijn en is daarna een niet-uitputtende opsomming gegeven van de functies die een ontspanningsruimte kan hebben zodat daaronder ook het exploiteren van een zaal voor vergaderingen of feesten valt. Verder stelt de raad dat door het exploiteren van een zaal voor feesten en vergaderingen niet meteen sprake is van een horecabedrijf genoemd in categorie 2 van de Staat van Horeca-activiteiten. Daarbij is van belang dat, gelet op haar website, het hoofddoel van Strandhotel B.V. is om tegen betaling logies per nacht te verstrekken.

De raad stelt dat het betoog van Strandhotel B.V. dat de functieaanduiding van haar perceel niet terugkomt in de planregels, zich richt tegen het bestemmingsplan "Buitengebied Veere" dat in rechte onaantastbaar is, en daarom in deze procedure niet ter discussie kan staan. Volgens de raad geldt hetzelfde voor het betoog van Strandhotel B.V. dat de exploitatie van de zalen bij haar hotel eigenlijk onder categorie 2 van de Staat van Horeca-activiteiten valt en daarom ten onrechte die categorie niet aan het perceel is toegekend. Het voorliggende bestemmingsplan wijzigt namelijk niets aan artikel 9.1 van de planregels of de Staat van Horeca-activiteiten in bijlage 10. De raad stelt dat hij hier ook geen rekening mee heeft kunnen houden omdat Strandhotel B.V. geen zienswijze naar voren heeft gebracht over het ontwerpplan.

17.4. De Afdeling is van oordeel dat het exploiteren van zalen voor feesten en vergaderingen bij een hotel niet binnen de begripsomschrijving van "hotel" in artikel 1.43 van de planregels past en ook niet binnen de bedrijfsvoering van andere horecabedrijven genoemd in categorie 1 van de Staat van Horeca-activiteiten. Anders dan de raad heeft gesteld, is het exploiteren van een zaal voor vergaderingen of feesten niet aan te merken als een in dat artikel 1.43 van de planregels genoemde bij een hotel toegestane "ontspanningsruimte (zoals bar/loungeruimte, ontbijtzaal/restaurantruimte, fitnessruimte/wellnessruimte)". Het exploiteren van een zaal voor feesten en vergaderingen heeft ook een andere ruimtelijke uitstraling dan het exploiteren van een ontspanningsruimte bij een hotel. Daarbij komt dat de eerstgenoemde activiteit zich nadrukkelijker richt tot een breder publiek dan alleen de hotelgasten. De Afdeling volgt evenmin het standpunt van de raad dat door het exploiteren van een zaal voor feesten en vergaderingen bij een hotel niet meteen sprake is van een horecabedrijf als genoemd in categorie 2 van de Staat van Horeca-activiteiten omdat het voor

het behoren tot een categorie horecabedrijf bepalend is wat het hoofddoel van het horecabedrijf is. De omschrijving van de categorieën in bijlage 10 van de planregels biedt voor die uitleg geen aanknopingspunten. Nu op grond van de bestemming "Horeca" zonder nadere aanduiding ter plaatse uitsluitend een horecabedrijf uit categorie 1 van de Staat van Horeca-activiteiten is toegestaan, is de exploitatie van zalen voor feesten en vergaderingen niet toegestaan. Omdat de raad heeft gesteld, onder meer tijdens de zitting, dat het exploiteren van zalen door Strandhotel B.V. voor feesten en vergaderingen bij het hotel wel is toegestaan en zulks op grond van het plan niet is toegestaan, heeft de raad in strijd met artikel 3:2 van de Awb nagelaten om daarvoor in het plan een passende planologische basis te geven. Dat Strandhotel B.V. geen zienswijze naar voren heeft gebracht over het ontwerpplan leidt niet tot een ander oordeel, omdat de feitelijke exploitatie van de zalen al jaren plaatsvindt en de ruimtelijke aanvaardbaarheid daarvan al eerder in 2003 is beoordeeld toen het college voor de bouw en het gebruik van de zalen een vrijstelling heeft verleend en ook de raad daarvan reeds om die reden op de hoogte had behoren te zijn. Het betoog slaagt.

Het beroep van [appellant sub 3]

18. [appellant sub 3] woont aan de [locatie 4] te Westkapelle. Dat perceel heeft op grond van het bestemmingsplan "Buitengebied Veere" de bestemmingen "Sport" en "Agrarisch met waarden - Landschapswaarden". Zij exploiteert op het perceel daarnaast aan de Oude Zandweg 31 een kleinschalig kampeerterrein. Op dat perceel rust ingevolge het bestemmingsplan "Buitengebied Veere" de bestemming "Sport" en daaraan is op grond van het bestemmingsplan "3e herziening Buitengebied Veere" de functieaanduiding "specifieke vorm van recreatie - kleinschalig kamperen" met een maximum aantal standplaatsen van 15 toegekend.

Permanente standplaatsen

19. [appellant sub 3] betoogt dat het plan ten onrechte niet tegemoet is gekomen aan het verzoek in haar zienswijze om op haar kampeerterrein drie van de in totaal vijftien seizoensplaatsen om te zetten naar permanente standplaatsen. Volgens [appellant sub 3] is het verzoek concreet en heeft het een beperkte invloed zodat, zonder dat een aanvraag was gedaan om een omgevingsvergunning, het kon worden meegenomen in de planherziening. Zij voert aan dat wordt voldaan aan de voorwaarde dat de permanente standplaatsen in het landschap kunnen worden ingepast omdat het terrein hierop feitelijk al is ingericht. Zij voert verder aan dat de raad niet heeft gemotiveerd op grond van welk ruimtelijk belang tijdelijke standplaatsen alleen kunnen worden gewijzigd in vaste standplaatsen als dat binnen de bestemming "Agrarisch" plaatsvindt en dat de weigering om medewerking te verlenen onevenredig is gelet op haar belangen.

[appellant sub 3] wijst op gevallen in de omgeving aan de Westhovenseweg in Oostkapelle, de Schelpweg in Domburg en de Prelaatweg in Westkapelle waarbij volgens haar door de gemeente Veere wel medewerking is verleend aan het vergunnen of legaliseren van permanente standplaatsen op kleinschalige kampeerterreinen.

Verder voert zij aan dat in 2002 door de gemeente Veere een controle is uitgevoerd op het perceel waarbij in een opnamerapport is opgenomen dat een stacaravan op het terrein legaal aanwezig was.

19.1. In het stelsel van de Wro is een bestemmingsplan het ruimtelijke instrument waarin de wenselijke toekomstige ontwikkeling van een gebied wordt neergelegd. De raad moet bij de

vaststelling van een bestemmingsplan rekening houden met een particulier initiatief voor een ruimtelijke ontwikkeling als dat initiatief voldoende concreet is, tijdig aan hem kenbaar is gemaakt en hij op het moment van de vaststelling van het plan op basis van de op dat moment bekende gegevens de ruimtelijke aanvaardbaarheid daarvan kan beoordelen.

19.2. Volgens de raad heeft [appellant sub 3] geen voldoende concreet verzoek gedaan in haar zienswijze omdat daarbij geen schetsen of bouwtekeningen zijn overgelegd van de beoogde (inrichting van de) permanente standplaatsen, van de locatie en de vormgeving daarvan. De raad stelt dat pas sprake is van een voldoende concreet verzoek als ten minste schetsen of bouwtekeningen zijn overgelegd. Daarbij komt volgens de raad dat er geen bereidheid bestaat om mee te werken aan het mogelijk maken van permanente standplaatsen omdat dat in strijd is met de uitgangspunten van het beleid over kleinschalig kamperen dat is neergelegd in het bestemmingsplan "3e herziening Buitengebied Veere".

Volgens de raad heeft [appellant sub 3] verder nagelaten om te onderbouwen waarom voor haar perceel een uitzondering zou moeten worden gemaakt op het eerdergenoemde uitgangspunt van kleinschalig "kamperen bij de boer". Dat zij bereid is tot landschappelijke inpassing van de permanente standplaatsen is niet voldoende om af te wijken van dat uitgangspunt, aldus de raad.

Over de controle van het kampeerterrein in 2002 stelt de raad dat uit het controlerapport niet ondubbelzinnig blijkt dat de stacaravan legaal was en dat hieruit geen toezegging voortvloeit dat ter plaatse vaste standplaatsen toegestaan zijn.

19.3. Daargelaten of het verzoek van [appellant sub 3] in haar zienswijze als een voldoende concreet initiatief kan worden aangemerkt, is de Afdeling van oordeel dat de raad geen medewerking heeft hoeven verlenen aan het toestaan van drie permanente standplaatsen op het kampeerterrein. De raad heeft toegelicht dat het kleinschalig kamperen bij de boer onder meer moet zijn ingegeven door het genereren van een extra inkomstenbron voor een agrariër en dat de exploitatie daarvan dus gekoppeld is aan agrarische activiteiten. De raad heeft gesteld dat gelet op dit uitgangspunt het plan alleen wijzigingsmogelijkheden biedt voor het aantal (permanente) standplaatsen binnen agrarische bestemmingen. Voor kleinschalige kampeerterreinen die niet (meer) aanwezig zijn bij agrarische bedrijven is uitbreiding van het aantal standplaatsen en het wijzigen van het aantal permanente standplaatsen daarom niet mogelijk. In dit geval hebben de gronden van het kleinschalige kampeerterrein van [appellant sub 3] de bestemming "Sport". De raad heeft verder toegelicht dat het toestaan van permanente standplaatsen op het perceel zich niet verdraagt met de nog steeds actuele doelen van het bestemmingsplan "Buitengebied Veere" namelijk de bescherming van de agrarische functie, het agrarische karakter, de landschappelijke kwaliteit en de openheid en rust van het buitengebied.

De raad heeft verder terecht gesteld dat de kleinschalige kampeerterreinen waar [appellant sub 3] op heeft gewezen niet als gelijke gevallen kunnen worden aangemerkt. Die kleinschalige kampeerterreinen zijn namelijk aanwezig op gronden met een agrarische bestemming, behalve het kleinschalige kampeerterrein aan de Prelaatweg 11 in Westkapelle met een woonbestemming. Op dat laatste perceel zijn op grond van de geldende bestemmingsplannen echter geen permanente standplaatsen toegestaan.

Dat in een opnamerapport uit 2002 is vermeld dat een stacaravan op het perceel "voldoet" omdat deze onderdeel is van het kleinschalige kampeerterrein, is niet aan te merken als een concrete toezegging aan [appellant sub 3] dat zij op haar perceel drie permanente standplaatsen mag hebben.

Het betoog slaagt niet.

Carport

20. [appellant sub 3] betoogt dat met het plan ten onrechte niet tegemoet is gekomen aan haar verzoek om een carport voor vier auto's bij het voorerf van haar woonhuis mogelijk te maken. Op de tekening die als bijlage bij haar zienswijze is gevoegd, blijkt volgens haar dat daarvoor voldoende ruimte beschikbaar is. [appellant sub 3] wijst erop dat de grond waarop de carport is beoogd weliswaar een agrarische bestemming heeft, maar verhard is en wordt gebruikt als parkeerterrein. De motivering van de raad dat een carport niet toelaatbaar is omdat geen sprake is van een agrarisch bedrijf, acht zij daarom niet logisch. [appellant sub 3] wijst erop dat begin 2021 tegenover haar perceel, bij de Oude Zandweg 19, wel medewerking is verleend aan de realisatie van een schuur/stal aan de voorzijde van dat perceel waarbij het bouwwerk ook niet binnen het bouwvlak was gelegen.

20.1. De gronden op het perceel van [appellant sub 3] waarop de carport is beoogd, hebben op grond van het bestemmingsplan "Buitengebied Veere" de bestemming "Agrarisch met waarden - Landschapswaarden". Verder is daaraan de functieaanduiding "specifieke vorm van agrarisch - randzone" toegekend.

Artikel 4.1, aanhef en onder a en e, van de planregels luidt: "De voor "Agrarisch met waarden - Landschapswaarden" aangewezen gronden zijn bestemd voor:

a. grondgebonden agrarische bedrijven, alsmede voor;

[...]

en tevens voor:

[...]

m. ter plaatse van de aanduiding "specifieke vorm van agrarisch -randzone": het behoud, herstel en/of versterking van het karakter van het gebied als agrarische randzone, het behoud, herstel en/of versterking van de aanwezige landschappelijke en/of cultuurhistorische waarden en/of bufferfunctie ten opzichte van een aangrenzende bestemming natuurgebied;

[...]"

Artikel 4.2.1, onder a, van de planregels luidt: "Op deze gronden mogen ten behoeve van de bestemming [Agrarisch met waarden - Landschapswaarden] 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 'wro-zone-afwijking vergroting agrarisch bouwvlak';

[...];"

20.2. De Afdeling overweegt dat de raad terecht heeft gesteld dat het realiseren van een carport op gronden met de bestemming "Agrarisch met waarden - Landschapswaarden" met de functieaanduiding "specifieke vorm van agrarisch - randzone" niet in overeenstemming is met artikel 4.1 van de planregels. De raad heeft verder gesteld dat het realiseren van een

carport in het buitengebied niet bijdraagt aan de doelen van het bestemmingsplan "Buitengebied Veere" om de agrarische functie en het agrarische karakter te beschermen en om de openheid en rust van het buitengebied te behouden. Het realiseren van een carport is volgens de raad ongewenst omdat verstedelijking en realisatie van bouwwerken verbonden aan een burgerwoning in het landelijk gebied zoveel mogelijk moeten worden tegengegaan om het karakter van dat gebied te waarborgen en om precedentwerking tegen te gaan. De Afdeling acht dit standpunt van de raad niet onredelijk. De raad heeft verder toegelicht dat niet relevant is dat de gronden waarop de carport is beoogd, al verhard zijn, omdat oppervlakteverhardingen op grond van artikel 4.8.2 van de planregels binnen de bestemming "Agrarisch met waarden - Landschapswaarden" zijn toegestaan. Dat het bouwvlak van de woning van [appellant sub 3] in een uitsteeksel ligt, is volgens de raad daarbij ook niet van belang. [appellant sub 3] heeft verder niet onderbouwd welke belangen zijn gemoeid met het realiseren van de carport en waarom die zwaarder zouden moeten wegen dan de door de raad gestelde belangen.

De raad heeft verder terecht gesteld dat geen sprake is van een gelijk geval aan de Oude Zandweg 19. De raad heeft toegelicht dat - anders dan wat [appellant sub 3] wil realiseren - het daar gaat om de bouw van een stal met een berging waarvoor het college een omgevingsvergunning heeft verleend. Volgens de raad is dat bouwwerk in overeenstemming met de op die gronden rustende bestemming "Agrarisch met waarden - Landschapswaarden" en met de aan die gronden toegekende gebiedsaanduiding "Zone paardenstallen".

Het betoog slaagt niet.

Bouwperceelverkleining ongedaan maken

21. [appellant sub 3] betoogt dat met het plan ten onrechte niet tegemoet is gekomen aan het verzoek in haar zienswijze om de bouwvlakken van de kadastrale percelen nrs. 2206 en 2207 aan de achterzijde te laten doorlopen tot de grens met het kadastrale perceel nr. 2209. Tot 2013 liepen de bouwvlakken tot aan die grens en volgens haar lijkt het op een fout dat dit niet is gehandhaafd omdat daarvoor geen plausibele verklaring is en verder nergens uit blijkt dat het bouwvlak in overleg met de vorige eigenaar is aangepast. Dat gedeelte van het perceel was volgens [appellant sub 3] altijd al ingericht voor standplaatsen op een kleinschalig kampeerterrein en indien het die functie weer krijgt, bevordert dat de kwaliteit van recreatiebeleving. Dat het verkleinen van de bouwvlakken op een fout berust blijkt volgens haar ook uit een omgevingsvergunning van 15 oktober 2013 voor het in afwijking van het bestemmingsplan uitbreiden van een loods op het kadastraal perceel nr. 2207.

Zij voert verder aan dat in het plan ten onrechte geen afwijkingsbevoegdheid in de bouwregels is opgenomen waarmee haar bedrijf op het perceel met 10% kan worden uitgebreid. Volgens haar is een dergelijke bepaling gebruikelijk bij percelen waar bedrijven zijn gesitueerd en miskent de raad het belang dat bedrijven hebben bij ontwikkelmogelijkheden.

21.1. Artikel 17.5.4 van de planregels luidt: "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."

Artikel 17.7.1 luidt: "Burgemeester en wethouders zijn bevoegd, overeenkomstig het bepaalde in artikel 3.6 van de Wro, de vorm van een bouwvlak te wijzigen en/of een bouwvlak te vergroten, met dien verstande dat:

a. ingeval van vergroting, de oppervlakte van het bedrijfsperceel, genoemd in Bijlage 6, met maximaal 20% wordt uitgebreid;

b. de vergroting gepaard gaat met ruimtelijke kwaliteitswinst, bestaande uit een goede landschappelijke inpassing van en/of landschapsontwikkeling in de nabijheid van het bouwvlak, waarbij een inrichtings- en beplantingsplan ter beoordeling aan een landschapsdeskundige wordt ingediend (verwezen wordt naar de toe te passen streekeigen beplanting, zoals opgenomen in Bijlage 11 en Bijlage 12)."

21.2. 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. Als bepaalde onderzoeken of andere stukken ontbreken én de bewijslast daarbij rust op de initiatiefnemer, dan moet de gemeenteraad de initiatiefnemer daarop attenderen en meedelen wanneer de ontbrekende stukken aangeleverd moeten worden (zie uitspraak van de Afdeling van 19 mei 2021, [ECLI:NL:RVS:2021:1055](#)).

21.3. De Afdeling is van oordeel dat de raad terecht heeft gesteld dat [appellant sub 3] geen voldoende concreet initiatief heeft ingediend over de wijziging van het bouwvlak. Anders dan [appellant sub 3] veronderstelt, is de gewenste vergroting van het bouwvlak volgens de raad niet nodig voor een uitbreiding van het kleinschalige kampeerterrein. Op grond van artikel 17.5.4 van de planregels hoeft een kleinschalig kampeerterrein namelijk niet noodzakelijkerwijs binnen een bouwvlak te zijn gelegen, maar is dat ook toegestaan op gronden direct grenzend aan de aanduiding "specifieke vorm van recreatie - kleinschalig kamperen". Omdat [appellant sub 3] niet duidelijk heeft gemaakt wat zij beoogt met de uitbreiding van het bouwvlak, is geen sprake van een voldoende concreet initiatief waarmee de raad rekening heeft moeten houden bij de vaststelling van het plan. Het gestelde in de zienswijze is ook niet dusdanig dat de raad gehouden was daarover een nadere toelichting van [appellant sub 3] te vragen. Overigens heeft de raad erop gewezen dat op grond van artikel 17.7.1 van de planregels al de mogelijkheid bestaat om op gronden binnen de bestemming "Sport" door middel van een omgevingsvergunning het bouwvlak te vergroten ten behoeve van de realisatie van bedrijfsbebouwing.

Verder heeft [appellant sub 3] niet aannemelijk gemaakt dat het destijds verkleinen van de bouwvlakken berust op een fout. De omgevingsvergunning waar zij op heeft gewezen gaat niet over de bouwvlakken waar zij op doelt, maar gaat over het uitbreiden van een loods op haar perceel waarbij de vergunde bebouwing binnen het bouwvlak was gesitueerd. Gelet hierop kan aan die omgevingsvergunning niet de betekenis worden toegekend die [appellant sub 3] daaraan toekent.

De raad heeft verder terecht gesteld dat hij niet verplicht is om in het plan de mogelijkheid op te nemen dat bedrijven hun bouwvlak met 10% kunnen vergroten.

Het betoog slaagt niet.

Koeienschuur

22. [appellant sub 3] betoogt ten slotte dat met het plan ten onrechte niet tegemoet is gekomen aan het verzoek in haar zienswijze om de al 50 jaar aanwezige koeienschuur op het kadastrale perceel nr. 2209 positief te bestemmen. Volgens haar had de raad de koeienschuur niet onder het overgangsrecht mogen brengen omdat de schuur al jarenlang bestaat en zij niet van plan is om het gebruik daarvan te beëindigen.

22.1. De raad stelt zich op het standpunt dat geen aanleiding bestaat om de door [appellant sub 3] bedoelde schuur positief te bestemmen omdat de schuur niet legaal aanwezig is. Volgens de raad is voor de schuur nooit een vergunning verleend, staat deze niet binnen een bouwvlak en is verder van gebruik van het bouwwerk als koeienschuur geen sprake.

22.2. [appellant sub 3] heeft geen vergunning overgelegd waaruit blijkt dat de schuur op haar perceel legaal aanwezig is. De raad heeft verder terecht gesteld dat het overgangsrecht geen omgevingsvergunning vervangende titel verschaft en het bouwwerk daardoor evenmin anderszins wordt gelegaliseerd. Zelfs wanneer zou worden aangenomen dat de bouwwerken op de peildatum van het bouwovergangsrecht op het perceel aanwezig waren of in uitvoering waren en dat een gerechtvaardigd beroep op het overgangsrecht kan worden gedaan, laat dit derhalve onverlet dat een omgevingsvergunning vereist blijft (zie bijvoorbeeld de uitspraak van de Afdeling van 19 september 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3020). Gelet op het voorgaande was de raad niet gehouden om de schuur in het plan als zodanig te bestemmen.

Het betoog slaagt niet.

Conclusie

23. Gelet op wat is overwogen in 12.3 en 13.3, is het beroep van Stichting Vrije Recreatie en anderen gegrond en moet het bestreden besluit worden vernietigd voor zover het de artikelen 21.5.2 en 21.2.4, onder k, van de planregels betreft. De raad heeft de Afdeling verzocht om toepassing te geven aan de in artikel 8:72, derde lid, van de Awb opgenomen bevoegdheid om zelf in de zaak te voorzien, inhoudende dat artikelen 21.5.2 en 21.2.4, onder k, van de planregels worden gewijzigd op de door [persoon A] en anderen voorgestelde wijze.

Omdat niet aannemelijk is dat derdebelanghebbenden in hun belangen zouden kunnen worden geschaad, ziet de Afdeling aanleiding om op de hierna te melden wijze zelf in de zaak te voorzien en te bepalen dat deze uitspraak ten aanzien van die onderdelen in de plaats treedt van het bestreden besluit voor zover dit is vernietigd.

24. Gelet op wat is overwogen in 16.4 en 17.4, zijn ook de beroepen van De Kaashoeve B.V. en anderen en Strandhotel B.V. tegen het besluit van 7 juli 2021 tot vaststelling van het plan gegrond. Dat besluit moet daarom ook worden vernietigd voor zover op het Kaasboerterrein geen zogenoemde family suites zijn toegestaan, en voor zover op het perceel Westduin 1 geen feesten en vergaderingen in de zalen van het daar aanwezige hotel zijn toegestaan. Over die aspecten zal de raad een nieuwe afweging moeten maken en een nieuw besluit moeten nemen. De Afdeling zal daarvoor een termijn stellen.

Verwerking op de landelijke voorziening

25. 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.

Proceskosten en griffierecht

26. De raad moet de proceskosten en het griffierecht van [persoon A] en anderen, De Kaashoeve B.V. en anderen en Strandhotel B.V. vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart de beroepen van Stichting Vrije Recreatie en anderen, De Kaashoeve B.V. en anderen en Strandhotel Westduin B.V. gegrond;

II. verklaart het beroep van [appellanten sub 3] ongegrond;

III. vernietigt het besluit van de raad van de gemeente Veere van 7 juli 2021 tot vaststelling van het bestemmingsplan "5e herziening Buitengebied Veere", voor zover:

a. het de artikelen 21.2.4, onder k, en 21.5.2 van de planregels betreft;

b. op het perceel [locatie 3] in Biggekerke in overwegende mate geen zogenoemde family suites zijn toegestaan;

c. op het perceel Westduin 1 in Koudekerke geen feesten en vergaderingen in de zalen van het daar aanwezige hotel zijn toegestaan;

IV. bepaalt dat artikel 21.2.4, onder k, van de planregels komt te luiden:

"de afstand van een kleinschalig kampeerterrein tot gronden van derden met de bestemming 'Wonen' bedraagt minimaal 50 meter;"

V. bepaalt dat artikel 21.5.2 van de planregels komt te luiden:

"Recreatieve verhuur is uitsluitend toegestaan van verblijfsrecreatieve voorzieningen die ingevolge lid 21.1, onder b, c, k, l, lid 21.5.3 en 21.5.5 zijn toegelaten.";

VI. bepaalt dat deze uitspraak in zoverre in de plaats treedt van het vernietigde besluit van 7 juli 2021;

VII. 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 en V worden verwerkt in het elektronisch vastgestelde plan dat te raadplegen is op de landelijke voorziening, www.ruimtelijkeplannen.nl.

VIII. draagt de raad van de gemeente Veere op om binnen 18 weken na verzending van deze uitspraak, met inachtneming van die uitspraak, een nieuw besluit tot vaststelling van het plan te nemen voor de onder III genoemde onderdelen b en c, en dit op de wettelijk voorgeschreven wijze en binnen de daarvoor geldende termijn bekend te maken en mede te delen;

IX. veroordeelt de raad van de gemeente Veere tot vergoeding van in verband met de behandeling van het beroep bij appellanten opgekomen proceskosten tot een bedrag van:

a. € 1.498,00, geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, voor Stichting Vrije Recreatie en anderen, met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan een van hen het bestuursorgaan aan zijn betalingsverplichting heeft

voldaan;

b. € 1.498,00, geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, voor De Kaashoeve B.V. en anderen, met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan een van hen het bestuursorgaan aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan;

c. € 1.498,00, geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, voor Strandhotel Westduin B.V.;

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

a. € 360,00 voor Stichting Vrije Recreatie en anderen, met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan een van hen het bestuursorgaan aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan;

b. € 360,00 voor De Kaashoeve B.V. en anderen, met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan een van hen het bestuursorgaan aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan;

c. € 360,00 voor Strandhotel Westduin B.V.

Aldus vastgesteld door mr. A.W.M. Bijloos, voorzitter, en mr. J. Hoekstra, en mr. J.H. van Breda leden, in tegenwoordigheid van mr. C. Sparreboom, griffier.

w.g. Bijloos
voorzitter

w.g. Sparreboom
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 30 november 2022

195-970