

Uitspraak 202004051/1/R4

ECLI	ECLI:NL:RVS:2021:1790
Datum uitspraak	11 augustus 2021
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 4 juni 2020 heeft de raad van de gemeente Bronckhorst het bestemmingsplan "Landelijk gebied; Veegplan 2020-1" vastgesteld. Zowel het plan van 4 juni 2020 als het plan van 29 oktober 2020 voorziet in wijzigingen van het op 17 mei 2017 vastgestelde bestemmingsplan "Landelijk gebied Bronckhorst" en daarin opgenomen veegplannen. Met de vaststelling van veegplannen worden nieuwe initiatieven en ambtshalve aanpassingen gebundeld. In de plantoelichting staat dat om wat betreft structuur en opbouw van de regels geen verschillen te krijgen tussen het plan voor het landelijk gebied en een veegplan, ervoor is gekozen de gehele bestemmingsregeling in een veegplan op te nemen, dus ook onderdelen die in zo'n veegplan niet van toepassing zijn, maar wel voorkomen in het plan voor het landelijk gebied. [appellant sub 1] komt in beroep op tegen het plandeel met de bestemming "Maatschappelijk" voor het perceel Mosselseweg 2a in Vorden (landgoed Wientjesvoort).

Volledige tekst

202004051/1/R4.

Datum uitspraak: 11 augustus 2021

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

1. [appellant sub 1], wonend te Vorden, gemeente Bronckhorst,

2. [appellant sub 2] en anderen, allen wonend te Zelhem, gemeente Bronckhorst,
3. Vereniging van Eigenaren Woonboerderij De Til, gevestigd te Toldijk, gemeente Bronckhorst,

appellanten,

en

de raad van de gemeente Bronckhorst,

verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 4 juni 2020 heeft de raad het bestemmingsplan "Landelijk gebied; Veegplan 2020-1" vastgesteld.

Tegen dit besluit hebben [appellant sub 1], [appellant sub 2] en anderen en Woonboerderij De Til beroep ingesteld.

Bij besluit van 29 oktober 2020 heeft de raad het bestemmingsplan "Landelijk gebied; Veegplan 2020-2B" vastgesteld.

De raad heeft een verweerschrift en twee aanvullingen daarop ingediend.

[appellant sub 1], [appellant sub 2] en anderen, Woonboerderij De Til en de raad hebben nadere stukken ingediend.

[partij A] en [partij B] hebben ieder een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 19 mei 2021, waar [appellant sub 2] en anderen, vertegenwoordigd door mr. B. Oudenaarden, advocaat te Arnhem, en [gemachtigde A], Woonboerderij De Til, vertegenwoordigd door [gemachtigde B], [gemachtigde C] en [gemachtigde D], en de raad, vertegenwoordigd door D. Robbertsen-Boon, ing. R.W.A. te Plate en B. Hermsen, zijn verschenen. Voorts zijn ter zitting [partij C], vertegenwoordigd door mr. N.S. Commijs, advocaat te Zwolle, [partij D], vertegenwoordigd door [gemachtigde E], [partij E], vertegenwoordigd door [gemachtigde F] en [gemachtigde G], en [partij A] en [partij B], beiden bijgestaan door mr. S.P.M. Schaap, advocaat te Raalte, gehoord.

Overwegingen

1. Zowel het plan van 4 juni 2020 als het plan van 29 oktober 2020 voorziet in wijzigingen van het op 17 mei 2017 vastgestelde bestemmingsplan "Landelijk gebied Bronckhorst" en daarin opgenomen veegplannen. Met de vaststelling van veegplannen worden nieuwe initiatieven en ambtshalve aanpassingen gebundeld. In de plantoelichting staat dat om wat betreft structuur en opbouw van de regels geen verschillen te krijgen tussen het plan voor het landelijk gebied en een veegplan, ervoor is gekozen de gehele bestemmingsregeling in een veegplan op te nemen, dus ook onderdelen die in zo'n veegplan niet van toepassing zijn, maar wel voorkomen in het plan voor het landelijk gebied.

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 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 de beroepsgronden of de raad zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het plan strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening.
Het beroep van [appellant sub 1]

3. [appellant sub 1] komt in beroep op tegen het plandeel met de bestemming "Maatschappelijk" voor het perceel Mosselseweg 2a in Vorden (landgoed Wientjesvoort). Voor dat perceel voorziet het plan van 4 juni 2020 in de bouw van een woon-/zorgcomplex met acht appartementen en een maximale oppervlakte van 2.400 m². [appellant sub 1] exploiteert op het perceel [locatie 1] een camping, gericht op rustzoekende 55-plussers. Hij vreest dat de nieuwe ontwikkeling leidt tot verstoring van de rust in het gebied en daardoor een afname van het aantal kampeerders. Hij wijst er daarbij op dat de doelgroep voor het woon-/zorgcomplex niet is ingevuld en dat het aantal bewoners niet is gelimiteerd. Binnen de bouw mogelijkheden kunnen volgens hem veel meer zorgbehoevenden worden opgevangen dan is beoogd. Ook definieert het plan niet wat onder een woon-/zorgcomplex wordt verstaan en is onduidelijk hoe de maximale oppervlakte van het complex moet worden gezien. Verder is niet bepaald hoe de mogelijk gemaakte bedrijfswoning kan worden gebruikt, aldus [appellant sub 1].

[appellant sub 1] is het ook niet eens met het op 29 oktober 2020 vastgestelde plan. Omdat de verbeelding voor het perceel Mosselseweg 2a en de regels voor de bestemming "Maatschappelijk" inhoudelijk niet zijn gewijzigd met dat plan, verwijst hij naar zijn beroepsgronden tegen het op 4 juni 2020 vastgestelde plan. Aanvullend stelt hij vast dat ook in het plan van 29 oktober 2020 ten onrechte in de tabel een maximale oppervlakte van 2.400 m² is vermeld terwijl de raad toen al wist dat dit een omissie is.

4. Artikel 6:19, eerste lid, van Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) luidt:

"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."

4.1. Met het op 29 oktober 2020 vastgestelde plan is onder meer de nummering van artikelen en bijlagen aangepast. Ook zijn in de regels voor de bestemming "Maatschappelijk" bepalingen voor nieuwe locaties opgenomen. In artikel 47.2 van de regels van dat plan is bepaald welke artikelen uit eerdere bestemmingsplannen met dat plan worden vervangen. In het op 4 juni 2020 vastgesteld bestemmingsplan was op de bestemming "Maatschappelijk" artikel 9 van de regels van toepassing. In het nieuwe veegplan is dit artikel 12. Het nummer van de bijlage voor het landschappelijke inpassingsplan voor het perceel Mosselseweg 2a was toen 23 en is nu 20. Het gaat daarbij om hetzelfde inpassingsplan. In de regels is voor de locatie Mosselseweg 2a verder geen inhoudelijke wijziging doorgevoerd. De verbeelding voor het perceel Mosselseweg 2a, zoals vastgesteld bij het besluit van 4 juni 2020, is niet opnieuw vastgesteld met het besluit van 29 oktober 2020. Het besluit van 29 oktober 2020 wordt ingevolge artikel 6:19, eerste lid, van de Awb van rechtswege geacht onderwerp te zijn van dit geding. Met dat besluit is niet tegemoetgekomen aan het beroep van [appellant sub 1]. De beroepsgronden van [appellant sub 1] worden ook geacht te zijn gericht tegen het besluit van 29 oktober 2020. De Afdeling zal bij haar beoordeling uitgaan van de op 4 juni 2020 vastgestelde verbeelding en de bepalingen zoals te lezen in het op 29 oktober 2020 vastgestelde plan. Zij zal bezien of aanleiding bestaat nog in te gaan op de bepalingen uit het op 4 juni 2020 vastgestelde plan.

5. [partij A] en [partij B] zijn de initiatiefnemers van het woon-/zorgcomplex en betogen dat

het beroep van [appellant sub 1] niet-ontvankelijk is omdat de afstand tussen zijn camping en het te bouwen woon-/zorgcomplex 140 m bedraagt. Hiertussen bevindt zich grotendeels een bosgebied met hoogteverschillen. Zicht is er niet op de bouwplek en de verkeersafwikkeling komt niet langs het terrein van [appellant sub 1]. Gevolgen van enige betekenis zijn niet te verwachten, aldus [partij A] en [partij B].

5.1. In artikel 1:2, eerste lid, van de Awb wordt onder belanghebbende verstaan degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken. In artikel 8:1 van de Awb is bepaald dat een belanghebbende tegen een besluit beroep kan instellen bij de bestuursrechter. Alleen wie een voldoende objectief en actueel, eigen en persoonlijk belang heeft dat rechtstreeks betrokken is bij het bestreden besluit, is belanghebbende als bedoeld in artikel 1:2, eerste lid, van de Awb.

5.2. Wie rechtstreeks feitelijke gevolgen ondervindt van een activiteit die het besluit - zoals een bestemmingsplan of een vergunning - toestaat, is in beginsel belanghebbende bij dat besluit. Het criterium 'gevolgen van enige betekenis' van de activiteit dient als correctie op dit uitgangspunt. Zonder gevolgen van enige betekenis heeft betrokkene geen persoonlijk belang bij het besluit. Hij onderscheidt zich dan onvoldoende van anderen. Om te bepalen of er gevolgen van enige betekenis voor de woon-, leef- of bedrijfssituatie van betrokkene zijn, wordt acht geslagen op de factoren afstand tot, zicht op, planologische uitstraling van en milieugevolgen (onder andere geur, geluid, licht, trilling, emissie, risico) van de activiteit die het besluit toestaat, waarbij die factoren zo nodig in onderlinge samenhang worden gezien. Ook aard, intensiteit en frequentie van de feitelijke gevolgen kunnen van belang zijn.

5.3. De afstand tussen de camping en het plandeel met de bestemming "Maatschappelijk" bedraagt, anders dan [partij A] en [partij B] stellen, ongeveer 90 m. De Afdeling laat de vraag of [appellant sub 1] belanghebbende is vanwege de door hem gevreesde gevolgen voor zijn camping onbesproken. Onbestreden is dat [appellant sub 1] eigenaar is van de kadastrale percelen gemeente Vorden, sectie D, nummers 1936 en 2747. Perceel 1936 ligt dicht bij het plandeel met de bestemming "Maatschappelijk" dan de camping, namelijk op ruim 50 m. Vanaf dit perceel bestaat direct zicht op de gronden waar de ontwikkeling op het perceel Mosselseweg 2a is voorzien. Daarbij is verder van belang dat de tussengelegen gronden met nummer 2727 behoren tot het landgoed. [appellant sub 1] is belanghebbende bij het besluit voor zover dat het woon-/zorgcomplex mogelijk maakt. Er kan van worden uitgegaan dat [appellant sub 1] feitelijke gevolgen van enige betekenis kan ondervinden.

5.4. Het betoog van [partij A] en [partij B] faalt. Het beroep van [appellant sub 1] is ontvankelijk.

6. Aan het plandeel voor het perceel Mosselseweg 2a is, voor zover van belang, de bestemming "Maatschappelijk" met een bouwvlak en de functieaanduiding "specifieke vorm van maatschappelijk - 59", toegekend. Ingevolge artikel 12.1.1, aanhef en onder a, van de regels van het op 29 oktober 2020 vastgestelde plan zijn de voor "Maatschappelijk" aangewezen gronden bestemd voor maatschappelijke voorzieningen, zoals opgenomen in de tabel in artikel 12.1.2, onder a, een en ander met de bijbehorende voorzieningen en overeenkomstig de in artikel 12.1.2 opgenomen nadere detaillering van de bestemmingsomschrijving. Ter plaatse van de gronden met de aanduiding "specifieke vorm van maatschappelijk - 59" is volgens de tabel een woon-/zorgcomplex met acht appartementen en een maximale oppervlakte van 2.400 m² toegestaan.

6.1. Het voornemen bestaat in het woon-/zorgcomplex jongeren te huisvesten die verstandelijk beperkt zijn, niet zelfstandig kunnen wonen en zorg behoeven. Het complex is

de economische drager voor het landgoed. De planontwikkeling is gebaseerd op een rapport van Companen, advies voor woningmarkt en leefomgeving, Huisvestingsopgave Wonen en Zorg, van 24 januari 2018.

Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen, is het opnemen in de planregels van een verbod op het gebruik van het woon-/zorgcomplex door anderen dan de beoogde doelgroep, niet mogelijk. Afgezien van bijzondere gevallen, waar hier geen sprake van is, is het uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening immers niet van belang wie de woningen bewoont (vergelijk de uitspraken van de Afdeling van 17 februari 2016, [ECLI:NL:RVS:2016:369](#), en 16 maart 2016, [ECLI:NL:RVS:2016:704](#)). Dat van het complex een geheel ander gebruik zal worden gemaakt, is ook niet aannemelijk. Het mogelijk gemaakte complex is relatief klein. Het aantal appartementen is in de planregels beperkt tot acht. Omdat hier vanuit een zorgbehoefte zal worden gewoond, is niet aannemelijk dat er per appartement meerdere bewoners zullen zijn. Uitgegaan wordt van een oppervlakte van 40 m² per appartement. Daarbij wijst de Afdeling erop dat de zorgformule ervan uitgaat dat de zorgverlener maximaal acht cliënten mag en kan verzorgen. Op deze wijze is het aantal zorgbehoevenden voldoende ingekaderd. Dat het hier gaat om een gebruik voor wonen in combinatie met zorg, is met de gebruikte benaming "woon-/zorgcomplex" ook voldoende duidelijk. Dat behoefte bestaat aan voorzieningen voor jongeren met een verstandelijke beperking is verder ook niet in geschil. Het betoog faalt.

6.2. In artikel 12.2.6 van de planregels is bepaald dat de bebouwde oppervlakte van gebouwen, exclusief de oppervlakte van de bedrijfswoning(en) en bijbehorende bouwwerken, maximaal de oppervlakte bedraagt zoals deze is opgenomen in de tabel in artikel 12.1.2, onder a. Anders dan [appellant sub 1] betoogt, is daarmee duidelijk dat de maximale oppervlakte van 2.400 m² alleen ziet op de bebouwing en niet mede op de buitenruimtes van het complex. De regeling is als zodanig duidelijk en rechtszeker.

Niettemin volgt uit de stukken dat bedoeld is overeenkomstig de omvang van het bouwvlak in de verbeelding een maximale oppervlakte van 1.800 m² mogelijk te maken. De raad heeft de Afdeling verzocht de planregeling in zoverre te corrigeren. [partij B] en [partij A] hebben gesteld daar geen bezwaar tegen te hebben. [appellant sub 1] wijst er dus terecht op dat de maximale oppervlakte abusievelijk op 2.400 m² is gesteld. Het betoog slaagt in zoverre. [appellant sub 1] heeft daarnaast echter niet aannemelijk gemaakt dat een oppervlakte van 1.800 m² niet passend zou zijn voor de beoogde opzet van het woon-/zorgcentrum. De raad heeft ter zitting toegelicht dat deze oppervlakte flexibiliteit biedt voor een nadere invulling van de gronden en dat de bouw mogelijkheden ten opzichte van de tot dusver geldende planregeling voor de gronden aanzienlijk zijn verminderd.

6.3. In artikel 12.2.3, aanhef en onder a, van de planregels is, voor zover van belang, bepaald dat per bestemmingsvlak maximaal één bedrijfswoning is toegestaan. Een bedrijfswoning mag ingevolge het bepaalde onder c uitsluitend worden gesitueerd in een hoofdgebouw. In artikel 1.27 is bepaald dat een bedrijfswoning een woning is, kennelijk slechts bedoeld voor (het huishouden van) een persoon, wiens huisvesting daar gelet op de aard van de bedrijfsvoering noodzakelijk is. Hiermee is voldoende duidelijk gemaakt hoe de bedrijfswoning kan worden gebruikt. Eveneens is daarmee duidelijk dat een gebruik van de bedrijfswoning als zorgwoning is uitgesloten.

Het betoog faalt.

6.4. [appellant sub 1] heeft zijn vrees voor negatieve gevolgen voor zijn camping niet nader onderbouwd. De raad heeft zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat negatieve

gevolgen voor de bedrijfsvoering van de camping niet worden verwacht. Daarbij is van belang dat de camping op een afstand van ongeveer 90 m van de gronden voor het woon-/zorgcomplex ligt en dat de tussengelegen gronden bebost zijn. Ook ligt er nog een beek tussen en loopt de toegangsweg voor het woon-/zorgcomplex niet langs de camping. Het betoog faalt.

6.5. Uit wat de Afdeling onder 6.2 heeft overwogen, volgt dat het besluit van 29 oktober 2020 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Landelijk gebied; Veegplan 2020-2B" in zoverre is genomen in strijd met artikel 3:2 van de Awb. Het beroep van [appellant sub 1] is gegrond, zodat de maximale oppervlakte van 2.400 m² voor het perceel Mosselseweg 2a in de tabel in artikel 12.1.2, onder a, van de planregels moet worden vernietigd.

Ditzelfde geldt voor het besluit van 4 juni 2020 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Landelijk gebied; Veegplan 2020-1", met dien verstande dat het in dat plan gaat om artikel 9.1.2, onder a, van de planregels.

6.6. Omdat 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 zelf in de zaak te voorzien, namelijk door te bepalen dat deze uitspraak wat betreft de maximale oppervlakte van 2.400 m² voor het perceel Mosselseweg 2a in de tabel in artikel 12.1.2, onder a, van de planregels in de plaats treedt van het besluit van 29 oktober 2020 voor zover dit is vernietigd.

6.7. Uit een oogpunt van rechtszekerheid en gelet op artikel 1.2.3 van het Besluit ruimtelijke ordening (hierna: Bro), 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 de elektronisch vastgestelde plannen die te raadplegen zijn op de landelijke voorziening, www.ruimtelijkeplannen.nl.

Het beroep van [appellant sub 2] en anderen

7. [appellant sub 2] en anderen komen in beroep op tegen de planregeling voor het perceel [locatie 2] te Zelhem. Het plan voorziet in het in bijlage 7 van de planregels opnemen van een bij besluit van 2 juni 2017 verleende vergunning op grond van de Wet natuurbescherming (hierna: Wnb) aan [partij C] voor het uitbreiden van de bestaande geitenhouderij van 1265 geiten naar 1995 geiten. [appellant sub 2] en anderen wonen in de directe nabijheid van de geitenhouderij.

8. Op de gronden van de geitenhouderij is de bestemming "Agrarisch" van toepassing. Zowel in het op 4 juni 2020 vastgestelde plan als in het op 29 oktober 2020 vastgestelde plan is deze bestemming geregeld in artikel 3. Uit artikel 47.2 van de regels van het op 29 oktober 2020 vastgestelde plan volgt dat artikel 3 van de planregels opnieuw is vastgesteld. In beide plannen is in artikel 3.5.1, aanhef en onder a, sub 2, van de regels bepaald dat onder het gebruiken van gronden of bouwwerken in strijd met het plan in ieder geval wordt begrepen het gebruiken of laten gebruiken van gronden en bouwwerken behorende tot een inrichting waarbij een toename van stikstofemissie plaatsvindt vanuit de betreffende gronden of bouwwerken. In artikel 1.164 van het op 4 juni 2020 vastgestelde plan en in artikel 1.169 van het op 29 oktober 2020 vastgestelde plan is gedefinieerd wanneer sprake is van een toename van stikstofemissie en stikstofdepositie. Kort gezegd neemt de stikstofemissie volgens deze bepalingen niet toe als een agrarisch bedrijf beschikt over een onherroepelijke Wnb-vergunning en deze vergunning is opgenomen in bijlage 7 van de planregels. Uit artikel 47.2 van de planregels van het op 29 oktober 2020 vastgestelde plan volgt dat ook artikel 1

van de planregels opnieuw is vastgesteld. In bijlage 7 van het op 4 juni 2020 vastgestelde plan is een overzicht opgenomen van onherroepelijke vergunningen op grond van de Wnb per 1 november 2018. De vergunning van 2 juni 2017 voor de locatie [locatie 2] staat in rechte vast en is met dat plan in deze bijlage opgenomen. Ook in het plan van 29 oktober 2020 is bijlage 7 opgenomen. Dit betreft dezelfde soort vergunningen maar dan geactualiseerd per 2 mei 2020. De locatie [locatie 2] staat ook in het overzicht. Uit al dit voorgaande volgt dat ook hier sprake is van een situatie als bedoeld in artikel 6:19 van de Awb. Met het nieuwe plan is niet tegemoetgekomen aan het beroep van [appellant sub 2] en anderen. De Afdeling gaat ook hier uit van de op 4 juni 2020 vastgestelde verbeelding voor het perceel [locatie 2] en de op 29 oktober 2020 vastgestelde planregels voor de bestemming "Agrarisch". Zij zal bepalen of nog moet worden ingegaan op de op 4 juni 2020 vastgestelde regels.

9. [appellant sub 2] en anderen betogen dat het toevoegen van de bij besluit van 2 juni 2017 verleende Wnb-vergunning aan bijlage 7 van de planregels in strijd is met artikel 2.8, tweede lid, van de Wnb. Voor die vergunning is geen correcte passende beoordeling verricht omdat is verwezen naar het Programma Aanpak Stikstof.

9.1. Artikel 2.7 van de Wnb, ten tijde van belang, luidt:

"1. Een bestuursorgaan stelt een plan dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van een Natura 2000-gebied, en dat afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kan hebben voor een Natura 2000-gebied, uitsluitend vast indien is voldaan aan artikel 2.8, met uitzondering van het negende lid.

[...]"

Artikel 2.8, ten tijde van belang, luidt:

"1. Voor een plan als bedoeld in artikel 2.7, eerste lid, of een project als bedoeld in artikel 2.7, derde lid, maakt het bestuursorgaan, onderscheidenlijk de aanvrager van de vergunning, een passende beoordeling van de gevolgen voor het Natura 2000-gebied, rekening houdend met de instandhoudingsdoelstellingen voor dat gebied.

2. In afwijking van het eerste lid hoeft geen passende beoordeling te worden gemaakt, ingeval het plan of het project een herhaling of voortzetting is van een ander plan, onderscheidenlijk project, of deel uitmaakt van een ander plan, voor zover voor dat andere plan of project een passende beoordeling is gemaakt en een nieuwe passende beoordeling redelijkerwijs geen nieuwe gegevens en inzichten kan opleveren over de significante gevolgen van dat plan of project.

[...]"

9.2. Ingevolge artikel 8:69a van de Awb vernietigt de bestuursrechter een besluit niet op de grond dat het in strijd is met een geschreven of ongeschreven rechtsregel of een algemeen rechtsbeginsel, indien deze regel of dit beginsel kennelijk niet strekt tot bescherming van de belangen van degene die zich daarop beroept.

9.3. Uit de geschiedenis van de totstandkoming van de Wet aanpassing bestuursprocesrecht (Kamerstukken II, 2009/10, 32 450, nr. 3, blz. 18-20) blijkt dat de wetgever met artikel 8:69a van de Awb de eis heeft willen stellen dat er een verband is tussen een beroepsgrond en het belang waarin de appellant door het bestreden besluit dreigt te worden geschaad. De bestuursrechter mag een besluit niet vernietigen wegens schending van een rechtsregel die kennelijk niet strekt tot bescherming van het belang van de appellant.

9.4. Een natuurlijk persoon kan in rechte niet opkomen voor een algemeen belang. Indien een

natuurlijk persoon zich beroept op de bepalingen van de Wnb die strekken tot de bescherming van de natuurwaarden van een Natura 2000-gebied, beroept hij zich op een algemeen belang waarvoor hij niet in rechte kan opkomen (zie de uitspraak van de Afdeling van 11 november 2020, [ECLI:NL:RVS:2020:2706](#)).

De individuele belangen van een natuurlijk persoon bij het behoud van een goede kwaliteit van zijn woon- en leefomgeving, waarvan een Natura 2000-gebied deel uitmaakt, kunnen echter zo verweven zijn met de algemene belangen die de Wnb beoogt te beschermen, dat niet kan worden geoordeeld dat de betrokken normen in de Wnb kennelijk niet strekken tot bescherming van zijn belangen. Deze situatie doet zich concreet voor ingeval het betreffende gebied deel uitmaakt van de leefomgeving van appelland. In dat geval raakt de aantasting van het gebied immers ook zijn belang bij het behoud van een goede kwaliteit van zijn woon- en leefomgeving.

9.5. [appelland sub 2] en anderen beroepen zich met hun betoog op de normen van de Wnb die strekken tot bescherming van de natuurwaarden van het Natura 2000-gebied "Rijntakken". Dit gebied ligt op een afstand van meer dan 10 km van hun woningen. Deze afstand is zodanig dat geen sprake is van verwevenheid van de individuele belangen van [appelland sub 2] en anderen en het algemene belang dat de Wnb beoogt te beschermen. Gelet hierop strekken de normen van de Wnb over gebiedsbescherming kennelijk niet tot de belangen van [appelland sub 2] en anderen zodat de beroepsgrond op grond van artikel 8:69a van de Awb niet kan leiden tot vernietiging van het plan. De Afdeling laat deze beroepsgrond dan ook buiten beschouwing.

10. [appelland sub 2] en anderen betogen voorts dat de uitbreiding van de geitenhouderij strijdig is met artikel 2.34 van de Omgevingsverordening Gelderland. Zij vrezen voor gezondheidsschade. De bepaling heeft betrekking op een tijdelijk verbod op nieuwvestiging en uitbreiding van geitenhouderijen. [appelland sub 2] en anderen doen daarbij een beroep op de uitspraak van de Afdeling van 1 april 2020, [ECLI:NL:RVS:2020:932](#).

10.1. Artikel 2.34 van de Omgevingsverordening Gelderland, ten tijde van belang, luidt:

"1. Het is verboden om:

- a. een geitenhouderij te vestigen;
- b. een veehouderijbedrijf of een veehouderijtak met andere landbouwhuisdieren geheel of gedeeltelijk te wijzigen in een geitenhouderij;
- c. het aantal geiten dat op een bestaande geitenhouderij wordt gehouden te vergroten;
- d. de oppervlakte van een dierenverblijf voor geiten te vergroten, tenzij het vergunde, dan wel gemelde aantal geiten aantoonbaar niet groeit;
- e. een dierenverblijf voor een geitenhouderij op te richten en een gebouw of gronden voor het houden van geiten in gebruik te nemen;
- f. bouwwerken of gronden tijdelijk te gebruiken voor een geitenhouderij.

2. Dit verbod is niet van toepassing voor zover voor die activiteit op 30 augustus 2017:

- a. een ontvankelijke melding als bedoeld in artikel 1.10 van het Activiteitenbesluit bij het bevoegd gezag is ingediend; of
- b. een ontvankelijke aanvraag om een omgevingsvergunning bij het bevoegd gezag is ingediend, tenzij de aanvraag ziet op een omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 2.1,

eerste lid, onder c, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht.

3. Dit verbod geldt voor het betreffende plangebied zolang geen bestemmingsplan als bedoeld in artikel 8.1 voor dat plangebied in werking is getreden dat overeenstemt met het eerste lid.

4. In afwijking van artikel 8.1, derde lid, stelt de gemeenteraad een bestemmingsplan dat overeenstemt met het eerste lid uiterlijk voor 1 januari 2021 vast, tenzij door Gedeputeerde Staten uitstel is verleend om reden dat Provinciale Staten het tijdelijke verbod in heroverweging hebben genomen."

10.2. Provinciale staten van Gelderland hebben met artikel 2.34 van de Omgevingsverordening een verbodsregeling voor de vestiging en uitbreiding van geitenhouderijen ingesteld. Daarmee is beoogd een bevrozing van de bestaande legale situatie per 30 augustus 2017. Met de regeling willen provinciale staten mogelijke gezondheidsschade voor omwonenden bij de vestiging of uitbreiding van geitenhouderijen voorkomen. Naar het verband tussen geitenhouderijen en een groter aantal longontstekingen bij omwonenden vindt onderzoek plaats.

10.3. Uit artikel 2.34, eerste lid, aanhef en onder c, van de Omgevingsverordening volgt dat het vergroten van het aantal geiten op een bestaande geitenhouderij verboden is. Bij het vaststellen van een nieuw bestemmingsplan zal de raad artikel 2.34, vierde lid, in acht moeten nemen. Het strookt niet met doel en strekking van die instructieregel als de raad voor het verstrijken van de implementatietermijn - op 1 januari 2021 (thans: 1 januari 2024) - een plan vaststelt dat met het verbod in het eerste lid in strijd is.

Niet in geschil is dat het bestemmingplan voor het landelijk gebied en de daarop gebaseerde veegplannen niet voorzien in een verbodsregeling als bedoeld in artikel 2.34, eerste lid. Daarbij overweegt de Afdeling dat niet is gebleken dat in dit geval de uitzondering in het tweede lid op het verbod van toepassing is. De uitbreiding van de geitenhouderij is geen activiteit waarvoor een melding kon worden gedaan. Voor de uitbreiding is weliswaar op 8 maart 2017 een aanvraag om een omgevingsvergunning gedaan, maar die vergunning is op 24 oktober 2017 geweigerd wegens strijd met het bestemmingplan. Artikel 2.1, eerste lid, onder c, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht was dus van toepassing.

In het bestemmingplan is wel voorzien in een regeling met een ander doel, namelijk het gebruiksverbod in artikel 3.5.1 van de planregels. Met dit verbod kunnen ontwikkelingen die leiden tot een toename van stikstofemissie worden tegengegaan. Zo lang dit gebruiksverbod van toepassing is, verzet het bestemmingsplan zich tegen de uitbreiding van de geitenhouderij. Een van de voorwaarden om niet langer van dit gebruiksverbod uit te gaan, is dat de onherroepelijke Wnb-vergunning waar de geitenhouderij over beschikt, wordt opgenomen in bijlage 7 van de planregels. Omdat een regeling als bedoeld in artikel 2.34 van de Omgevingsverordening ontbreekt, staat het bestemmingsplan dan niet langer in de weg aan uitbreiding van het bedrijf. Door de Wnb-vergunning van 2 juni 2017 van [partij C] aan bijlage 7 toe te voegen, heeft de raad het bestemmingsplan herzien en, mede gelet op wat in artikel 1.169 van de planregels is bepaald, de uitbreiding van de geitenhouderij op gemeentelijk niveau planologisch mogelijk gemaakt. Dit is niet louter een administratieve handeling. Doordat het bestemmingsplan hiermee niet langer in de weg staat aan uitbreiding van de geitenhouderij, volgt hieruit dat de raad artikel 2.34, vierde lid, van de Omgevingsverordening en artikel 4.1, tweede lid, van de Wro niet in acht heeft genomen.

Dat het provinciebestuur zich zou kunnen vinden in de opname van de Wnb-vergunning van 2 juni 2017 in bijlage 7, zoals de raad via ambtelijk contact heeft vernomen, volgt niet uit de

stukken en neemt de strijd met artikel 2.34 niet weg. Dat de Wnb-vergunning is gedateerd vóór het ingestelde geitenmoratorium maakt het ook niet anders omdat pas met het plan van 4 juni 2020, opnieuw vastgesteld op 29 oktober 2020, is voorzien in de planologische inpassing en het moratorium op die data wel van toepassing was.
Het betoog slaagt.

11. Ook betogen [appellant sub 2] en anderen dat de raad de overige ruimtelijke gevolgen van de toename van het aantal dieren, zoals de toename van het aantal vervoersbewegingen, ten onrechte niet heeft onderzocht.

11.1. De raad heeft in het verweerschrift verwezen naar een nieuwe passende beoordeling, opgesteld door [partij D], Adviseurs voor het Buitengebied. In die beoordeling is ingegaan op de gevolgen van de vervoersbewegingen in de nieuwe situatie voor de omliggende Natura 2000-gebieden. Het gaat hierbij om zes vrachtwagens en achttien personenauto's per etmaal. Ook is ingegaan op het gebruik van verbrandingsmotoren. De gevolgen van onder meer de vervoersbewegingen voor het woon- en leefklimaat van [appellant sub 2] en anderen zijn hiermee echter niet onderzocht of inzichtelijk gemaakt. Ook anderszins heeft de raad dat niet gedaan. Een zodanige beoordeling ligt ook niet besloten in de in rechte vaststaande Wnb-vergunning van 2 juni 2017. Het besluit van 29 oktober 2020 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Landelijk gebied; Veegplan 2020-2B" is in zoverre genomen in strijd met artikel 3:2 van de Awb (vgl. de uitspraak van de Afdeling van 6 september 2017, [ECLI:NL:RVS:2017:2413](#)).

Het betoog slaagt.

12. Het beroep van [appellant sub 2] en anderen is gegrond, zodat het besluit van 29 oktober 2020 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Landelijk gebied; Veegplan 2020-2B" voor zover het betreft de vermelding van de Wnb-vergunning van 2 juni 2017 voor het perceel [locatie 2] in bijlage 7 van de planregels moet worden vernietigd. Ditzelfde geldt voor zover het gaat om het op 4 juni 2020 vastgestelde bestemmingsplan "Landelijk gebied; Veegplan 2020-1".

13. Uit een oogpunt van rechtszekerheid en gelet op artikel 1.2.3 van het Bro, 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 de elektronisch vastgestelde plannen die te raadplegen zijn op de landelijke voorziening, www.ruimtelijkeplannen.nl.

Het beroep van Woonboerderij De Til

14. Woonboerderij De Til komt op tegen het plandeel ten noorden van haar gronden aan de Beekstraat te Toldijk waar de bouw van een recreatiewoning mogelijk is gemaakt. De raad betoogt dat het beroep niet-ontvankelijk is omdat Woonboerderij De Til geen zienswijze over het ontwerpplan naar voren heeft gebracht.

14.1. Niet in geschil is dat Woonboerderij De Til belanghebbende is. De ruimtelijke ontwikkeling vindt tegenover haar perceel plaats. Dit brengt met zich dat Woonboerderij De Til niet wordt tegengeworpen dat zij geen zienswijze over het ontwerpplan naar voren heeft gebracht (zie de uitspraak van de Afdeling van 14 april 2021, [ECLI:NL:RVS:2021:786](#)). Wat zij als reden voor verschoonbaarheid naar voren brengt, hoeft niet te worden besproken. Het beroep van Woonboerderij De Til is ontvankelijk.

15. Woonboerderij De Til betoogt dat ten onrechte in de verbeelding niet is voorzien in een

specifieke aanduiding voor de op de bouwlocatie aanwezige bunker met radarstand uit de Tweede Wereldoorlog. Door de recreatiewoning hier te bouwen zal het zicht op de radarstand verloren gaan. Verder acht Woonboerderij De Til de afmetingen voor de recreatiewoning te ruim. Ook zal het uitzicht vanuit de woonboerderij verslechteren, mede doordat auto's bij de recreatiewoning zullen worden geparkeerd.

15.1. Voor de gronden met de radarstand is voorzien in de bestemming "Recreatie - Recreatiewoning". De verbeelding is vastgesteld in het plan van 4 juni 2020. In dat plan was de bestemming geregeld in artikel 11 van de planregels. In het op 29 oktober 2020 vastgestelde plan is dit artikel 15, dat inhoudelijk met artikel 11 overeenkomt. Artikel 47.2 van de planregels bepaalt hieromtrent niets. In het plan van 29 oktober 2020 is het plandeel niet opnieuw vastgesteld. Omdat het Woonboerderij De Til alleen gaat om de vaststelling van het plandeel en niet om de regels voor de bestemming "Recreatie - Recreatiewoning" in algemene zin, gaat de Afdeling alleen in op het besluit van 4 juni 2020. Zij neemt dus in zoverre geen artikel 6:19-situatie aan.

15.2. Ingevolge artikel 11, thans: 15, van de planregels zijn de voor "Recreatie - Recreatiewoning" aangewezen gronden bestemd voor recreatieve doeleinden in de vorm van recreatiewoningen en stacaravans, een en ander met de bijbehorende voorzieningen en overeenkomstig de in artikel 11.1.2, thans: 15.1.2, opgenomen nadere detaillering van de bestemmingsomschrijving. Op de gronden zonder de aanduiding "stacaravan" is uitsluitend een recreatiewoning met bijbehorende gebouwen toegestaan. Ingevolge artikel 11.2.3, thans: 15.2.3, gelden voor recreatiewoningen de volgende maatvoeringseisen: een inhoud, inclusief de inhoud van bijbehorende bouwwerken, van maximaal 300 m³, een goothoogte van maximaal 3,5 m en een bouwhoogte van maximaal 7 m.

15.3. De radarinstallatie, waarvan alleen het fundament is overgebleven, bevindt zich in een open gebied, op particulier terrein en is beschermd als gemeentelijk monument. Het fundament steekt ongeveer 1,8 m boven maaiveld uit. Het is aan de raad om te bepalen of aan een object in een bestemmingsplan een specifieke aanduiding wordt toegekend. Woonboerderij De Til heeft niet aannemelijk gemaakt dat dit, naast de toegekende gemeentelijke monumentenstatus, nodig is. Dat andere gemeenten er wel voor kiezen om aan dit soort objecten een specifieke aanduiding toe te kennen, maakt niet dat de raad dat in dit geval ook had moeten doen.

Het betoog faalt.

15.4. Met het plan is beoogd dat het fundament, dat overigens kleiner in oppervlakte is dan de beoogde recreatiewoning, zal dienen als ondergrond voor de recreatiewoning, daarmee verwijzend naar de radarinstallatie die er vroeger bovenop stond. De raad heeft zich op zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat op deze wijze aan het historische belang van de installatie weer betekenis wordt gegeven en dat dit het behoud van het fundament kan dienen. Echter, de raad heeft niet toegelicht waarom voor deze locatie, mede gelet op de monumentale waarde van de radarstand, niet is gekozen voor een bestemmingsregeling op maat. Het vlak met de bestemming "Recreatie - Recreatiewoning" is met een oppervlakte van ongeveer 360 m² veel ruimer dan de 76 m² die volgens de schets in de plantoelichting nodig zou zijn voor de beoogde recreatiewoning. Het plan laat ook de bouw op andere plekken binnen dit vlak toe. In de plantoelichting is vermeld dat het fundament zichtbaar zal blijven, maar niet is in de regels geborgd dat de recreatiewoning alleen op of boven het fundament kan worden gebouwd. Het besluit van 4 juni 2020 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Landelijk gebied; Veegplan 2020-1" is in zoverre genomen in strijd met artikel 3:2 van de Awb.

Het betoog slaagt.

15.5. Het beroep van Woonboerderij De Til is gegrond, zodat het plandeel met de bestemming "Recreatie - Recreatiewoning" aan de Beekstraat te Toldijk moet worden vernietigd. De door Woonboerderij De Til genoemde gevolgen voor het woon- en leefklimaat, het uitzicht en de openheid van het landschap hoeven niet te worden besproken en kunnen aan de orde komen als de raad de recreatiewoning in een volgend veegplan opnieuw mogelijk wil maken.

16. Uit een oogpunt van rechtszekerheid en gelet op artikel 1.2.3 van het Bro, ziet de Afdeling aanleiding de raad op te dragen het hierna in de beslissing nader aangeduide onderdeel van deze uitspraak binnen vier weken na verzending van de uitspraak te verwerken in het elektronisch vastgestelde plan dat te raadplegen is op de landelijke voorziening, www.ruimtelijkeplannen.nl.

Proceskosten

17. De raad moet de proceskosten van [appellant sub 1], [appellant sub 2] en anderen en Woonboerderij De Til vergoeden.

18. Over het in deze procedure van [appellant sub 1] geheven griffierecht overweegt de Afdeling als volgt. Voor de behandeling van het beroep van [appellant sub 1] is abusievelijk een bedrag van € 354,00 als griffierecht geheven, terwijl het verschuldigde griffierecht € 178,00 bedroeg. Dat bedrag moet de raad aan hem vergoeden. Het te veel betaalde griffierecht zal door de Raad van State aan [appellant sub 1] worden teruggestort.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart de beroepen van [appellant sub 1] en [appellant sub 2] en anderen tegen de besluiten van de raad van de gemeente Bronckhorst van 4 juni 2020 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Landelijk gebied; Veegplan 2020-1" en 29 oktober 2020 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Landelijk gebied; Veegplan 2020-2B" en het beroep van Vereniging van Eigenaren Woonboerderij De Til tegen het besluit van 4 juni 2020 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Landelijk gebied; Veegplan 2020-1" gegrond;

II. vernietigt het besluit van de raad van de gemeente Bronckhorst van 4 juni 2020 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Landelijk gebied; Veegplan 2020-1" voor zover het betreft:

a. de maximaal toegestane oppervlakte van 2.400 m² in de tabel in artikel 9.1.2, onder a, van de planregels voor het perceel Mosselseweg 2a te Vorden;

b. de vermelding in bijlage 7 van de planregels van de bij besluit van 2 juni 2017 verleende vergunning op grond van de Wet natuurbescherming voor het perceel [locatie 2] te Zelhem, nummer 2016-016762;

c. het plandeel met de bestemming "Recreatie - Recreatiewoning" aan de Beekstraat te Toldijk;

III. vernietigt het besluit van de raad van de gemeente Bronckhorst van 29 oktober 2020 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Landelijk gebied; Veegplan 2020-2B" voor zover het betreft:

a. de maximaal toegestane oppervlakte van 2.400 m² in de tabel in artikel 12.1.2, onder a, van de planregels voor het perceel Mosselseweg 2a te Vorden;

b. de vermelding in bijlage 7 van de planregels van de bij besluit van 2 juni 2017 verleende vergunning op grond van de Wet natuurbescherming voor het perceel [locatie 2] te Zelhem, nummer 2016-016762;

IV. bepaalt dat de maximaal toegestane oppervlakte in de tabel in artikel 12.1.2, onder a, van de planregels voor het perceel Mosselseweg 2a te Vorden 1.800 m² bedraagt;

V. bepaalt dat deze uitspraak in zoverre in de plaats treedt van het besluit van 29 oktober 2020, voor zover dit onder III.a is vernietigd;

VI. draagt de raad van de gemeente Bronckhorst op om binnen vier weken na verzending van deze uitspraak ervoor zorg te dragen dat de hiervoor vermelde onderdelen II, III en IV worden verwerkt in de elektronisch vastgestelde plannen die te raadplegen zijn op de landelijke voorziening, www.ruimtelijkeplannen.nl;

VII. veroordeelt de raad van de gemeente Bronckhorst tot vergoeding van bij:

a. [appellant sub 1] in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1.122,00 (zegge: elfhonderdtweëntwintig euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

b. [appellant sub 2] en anderen in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1.870,00 (zegge: achttienhonderdzeventig euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan een van hen het bestuursorgaan aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan;

c. Vereniging van Eigenaren Woonboerderij De Til in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1.496,00 (zegge: veertienhonderdzesennegentig euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

VIII. gelast dat de raad van de gemeente Bronckhorst aan appellanten het door hen voor de behandeling van de beroepen betaalde griffierecht vergoedt:

a. € 178,00 (zegge: honderdachtenzeventig euro) voor [appellant sub 1];

b. € 178,00 (zegge: honderdachtenzeventig euro) voor [appellant sub 2] en anderen, met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan een van hen het bestuursorgaan aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan;

c. € 354,00 (zegge: driehonderdvierenvijftig euro) voor Vereniging van Eigenaren Woonboerderij De Til.

Aldus vastgesteld door mr. J.Th. Drop, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. S. Bechinka, griffier.

w.g. Drop

lid van de enkelvoudige kamer

w.g. Bechinka

griffier

Uitgesproken in het openbaar op 11 augustus 2021

371.