



## Uitspraak 201509405/1/R4

Datum van uitspraak: woensdag 12 oktober 2016

Tegen: de raad van de gemeente Vlagtwedde

Proceduresoort: Eerste aanleg - meervoudig

Rechtsgebied: Ruimtelijke-orderingskamer - Bestemmingsplannen Groningen

ECLI: **ECLI:NL:RVS:2016:2714**

201509405/1/R4.

Datum uitspraak: 12 oktober 2016

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

1. [appellant sub 1A] en [appellante sub 1B] (hierna tezamen en in enkelvoud: [appellant sub 1]), wonend te Vlagtwedde,
2. de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid Camping de Papaver B.V., gevestigd te Sellingen, gemeente Vlagtwedde, en anderen (hierna: Papaver en anderen),
3. [appellant sub 3], wonend te Ter Apel, gemeente Vlagtwedde,

en

de raad van de gemeente Vlagtwedde,  
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 27 oktober 2015, nr. 12, heeft de raad het bestemmingsplan "Buitengebied 2009, gedeeltelijke herziening 2015" vastgesteld.

Tegen dit besluit hebben [appellant sub 1], [REDACTED] en anderen en [appellant sub 3] beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

[appellant sub 1], [REDACTED] en anderen en [appellant sub 3] hebben nadere stukken ingediend.

Daartoe in de gelegenheid gesteld, hebben de Vereniging Milieudefensie, [belanghebbende A], [belanghebbende B] en [belanghebbende C], [belanghebbende D], [belanghebbende E] en [belanghebbende F], [belanghebbende G] en [belanghebbende H] en [belanghebbende I], [belanghebbende J] en [belanghebbende K], en [belanghebbende L] en [belanghebbende M] een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 9 augustus 2016, waar [REDACTED] en anderen, vertegenwoordigd door [REDACTED]

[REDACTED]  
beiden werkzaam bij de gemeente, zijn verschenen.

Voorts zijn ter zitting gehoord Vereniging Milieudefensie, vertegenwoordigd door [belanghebbende F],

[belanghebbende A], [belanghebbende B] en [belanghebbende C], vertegenwoordigd door [REDACTED], [belanghebbende D], vertegenwoordigd door [REDACTED], [belanghebbende E] en [belanghebbende F] en [belanghebbende G] en [belanghebbende H] en [belanghebbende I], bijgestaan door [REDACTED], [belanghebbende J] en [belanghebbende K], en [belanghebbende L] en [belanghebbende M], vertegenwoordigd door [REDACTED], advocaat te Wijchen.

Buiten bezwaren van partijen is ter zitting nog een stuk in het geding gebracht.

Overwegingen

Toetsingskader

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

Het plan

2. Het plan voorziet in een regeling voor onderdelen van het bestemmingsplan "Buitengebied" uit 2009 die bij de uitspraak van de Afdeling van 19 oktober 2011, [ECLI:NL:RVS:2011:BT8625](#), zijn vernietigd. Voorts heeft een aantal nieuwe, met name perceelsgebonden ontwikkelingen een regeling gekregen in het plan.

Het beroep van [appellant sub 1]

3. [appellant sub 1] stelt dat de raad in opdracht van de stichting Natuurmonumenten de aanduiding "veldschuur" heeft toegekend aan zijn gronden aan de Dikke Eikweg waarop een landbouwschuur staat. Volgens hem mag een bestemmingsplan niet enkel ten dienste staan aan de plannen van een particuliere instelling.

Voorts wijst hij op de gevolgen van aanpassingen van het bestemmingsplan ten behoeve van de Ecologische Hoofdstructuur en op de gevolgen van een gestegen waterpeil voor zijn percelen.

3.1. [appellant sub 1] is eigenaar van een perceel aan de Dikke Eikweg te Vlagtwedde, waarop een schuur staat, en van een perceel aan de Benedenmarkeweg te Vlagtwedde, waarop zijn woning staat. Beide percelen maken geen deel uit van het hier aan de orde zijnde plan, maar van het bij besluit van 22 september 2009 vastgestelde bestemmingsplan "Buitengebied".

Voor zover [appellant sub 1] met zijn betogen beoogt aan te voeren dat de raad zijn percelen ook in dit plan had moeten opnemen, wordt het volgende overwogen.

De raad komt beleidsvrijheid toe bij het bepalen van de begrenzingen van een bestemmingsplan. Deze vrijheid strekt echter niet zo ver dat de raad een begrenzing kan vaststellen die in strijd is met een goede ruimtelijke ordening.

De raad heeft zich in dit geval in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat het buiten het plan laten van de percelen van [appellant sub 1] niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening. Daarbij is van belang dat de Afdeling het beroep van [appellant sub 1] tegen het hiervoor genoemde bestemmingsplan "Buitengebied", waarbij [appellant sub 1] soortgelijke betogen over onder meer de EHS en het waterpeil naar voren heeft gebracht, bij de onder 2 genoemde uitspraak van 19 oktober 2011 ongegrond heeft verklaard. Het voorliggende plan is met name bedoeld om een regeling vast te stellen voor onderdelen van het bestemmingsplan "Buitengebied" die bij die uitspraak vernietigd zijn. Het betoog faalt.

4. Hetgeen [appellant sub 1] voor het overige heeft betoogd, heeft evenmin betrekking op dit plan en faalt daarom eveneens.

5. Gelet op het voorgaande is het beroep van [appellant sub 1] ongegrond.

Het beroep van Papaver en anderen

6. Papaver en anderen exploiteren een camping aan de Beetsterweg in Sellingen, gemeente Vlagtwedde. De camping is gelegen nabij de zogenoemde Zuidplas.

7. Ter zitting hebben Papaver en anderen hun beroep ingetrokken, voor zover dat betrekking heeft op de Noordplas.

8. Papaver en anderen betogen dat de raad ten onrechte bepaalde, door hen gewenste ontwikkelingen niet heeft meegenomen in het plan. Volgens hen hadden deze ontwikkelingen onderdeel moeten zijn van het plan om te kunnen komen tot de door de raad beoogde recreatieve invulling van het gebied en om een integrale planologische afweging mogelijk te maken. De bedoelde ontwikkelingen betreffen ten eerste het verhogen van het maximaal toegestane aantal recreatieverblijven van 20 naar 150 vanwege het vervallen van het provinciaal moratorium op dit punt. Volgens Papaver en anderen maakt het plan te weinig recreatieve verblijven mogelijk. Verder gaat het om het mogelijk maken van een uitbreiding van de camping door aan gronden aan de westzijde van het schiereiland waarop de camping is gelegen, eveneens de bestemming "Recreatie 2" toe te kennen, zodat ook daarop verblijfsmogelijkheden kunnen worden gerealiseerd.

8.1. De raad stelt dat hij in december 2015 weliswaar een gebiedsvisie heeft vastgesteld voor dit gebied, maar dat slechts concrete plannen die zijn gebaseerd op die gebiedsvisie kunnen worden verwerkt in een planologische regeling. Volgens de raad is de wens van Papaver en anderen om het maximale aantal recreatieve woonverblijven te verhogen van 20 naar 150 slechts ingegeven door het vervallen van het provinciaal moratorium, maar niet gebaseerd op concrete plannen voor een uitbreiding van het aantal recreatieverblijven.

Volgens de raad zijn er evenmin concrete plannen voor een uitbreiding van de camping in westelijke richting. Hierbij wijst hij erop dat de desbetreffende gronden geen eigendom zijn van Papaver en anderen. Deze gronden maken daarom geen deel uit van het plangebied.

8.2. In de verbeelding is aan de gronden met de bestemming "Recreatie - 2" voor de gronden van de camping van Papaver en anderen de aanduiding "maximum aantal recreatieverblijven = 20" toegekend. Er is geen aanduiding "recreatieverblijven" aan de gronden toegekend.

Ingevolge artikel 18 van de planregels zijn, voor zover gronden binnen deze herziening zijn voorzien van een bestemmingsvlak met de bestemming "Recreatie - 2", de regels van artikel 23 van het bestemmingsplan Buitengebied Gemeente Vlagtwedde (vastgesteld 22 oktober 2009) van toepassing.

Ingevolge artikel 23, lid 23.1, aanhef en onder d, van de regels van het plan "Buitengebied" uit 2009 zijn de voor "Recreatie - 2" aangewezen gronden bestemd voor recreatieverblijven en daarbij behorende aan- en uitbouwen en bijgebouwen, ter plaatse van de aanduiding "recreatieverblijven".

8.3. Gelet op het ontbreken van de aanduiding "recreatieverblijven", in samenhang met artikel 18 van de planregels en artikel 23, lid 23.1, aanhef en onder d, van de regels van het plan "Buitengebied" uit 2009, zijn met dit plan op de gronden van Papaver en anderen geen recreatieverblijven als zodanig bestemd. Voorts merkt de Afdeling op dat de op de verbeelding opgenomen aanduiding "maximum aantal recreatieverblijven = 20" geen regeling heeft gevonden in de planregels, zodat aan die aanduiding geen betekenis toekomt. Uit de stukken is evenwel af te leiden dat het de bedoeling van de raad is geweest om bij dit plan 20 recreatieverblijven als zodanig te bestemmen. Nu het plan derhalve in zoverre niet voorziet in hetgeen de raad heeft beoogd, ziet de Afdeling aanleiding voor het oordeel dat de raad het plan in zoverre niet zorgvuldig heeft voorbereid. Het betoog slaagt.

8.4. Uit een oogpunt van definitieve geschilbeslechting zal de Afdeling de beroepsgrond hierna inhoudelijk bespreken en er daarbij vanuit gaan dat bij het plan 20 recreatieverblijven als zodanig mogelijk zijn gemaakt op de gronden van Papaver en anderen.

8.5. In het stelsel van de Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro) 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.

Het aantal recreatieverblijven dat de raad in dit plan heeft beoogd mogelijk te maken, komt overeen met het aantal verblijven waarover volgens hem in 2009 overeenstemming bestond en dat toen abusievelijk niet op de plankaart was vermeld. In de zienswijze die Papaver en anderen naar voren hebben gebracht over het ontwerp van dit plan hebben zij te kennen gegeven dat zij willen dat het plan 150 in plaats van 20 recreatieverblijven mogelijk maakt. Daarbij hebben zij vermeld dat deze plannen al lang geleden zijn besproken en dat de beperking uit het moratorium van 2004 reeds vóór 2009 door de provincie is losgelaten. In beroep stellen Papaver en anderen dat zij de raad meerdere malen te kennen hebben gegeven dat de wens bestaat het aantal recreatieverblijven te vergroten. Als voorbeeld hiervan verwijzen zij naar een in 2013 verzonden mail met bijlage. In deze bijlage staat over zogenoemd "lang verblijf":

"De andere helft 6 hectare ontwikkelen voor langer verblijf. Kan zijn in seizoenplaatsen en of chalets ook in het water zoals opgenomen in plan Daad. Daarnaast ook een verblijf voor groepen die ook verder gebruik maken van de mogelijke activiteiten. Hierbij streven wij na dat deze accommodatie tijdens de schoolvakanties ook inzetbaar is voor individuele boekingen."

De Afdeling is van oordeel dat uit het vorengaande niet volgt dat Papaver en anderen hun voornemen tot uitbreiding van het aantal recreatieverblijven voorafgaand aan de vaststelling van het plan als voldoende concreet plan, dat op ruimtelijke aanvaardbaarheid beoordeeld zou kunnen worden, aan de raad kenbaar hebben gemaakt. Het in de zienswijze slechts noemen van een aantal van 150 recreatieverblijven is daartoe onvoldoende. Ook hetgeen is vermeld in de bijlage bij de mail uit 2013 geeft onvoldoende concretisering van het voornemen. Niet is gebleken dat Papaver en anderen stukken hebben aangeleverd waaruit de concreetheid van het voornemen blijkt, zoals gegevens over de precieze locatie en de grootte van de gewenste verblijven. De raad hoefde bij de vaststelling van het plan dan ook geen rekening te houden met dit voornemen. Het betoog faalt.

8.6. De raad komt beleidsvrijheid toe bij het bepalen van de begrenzingen van een bestemmingsplan. Deze vrijheid strekt echter niet zo ver dat de raad een begrenzing kan vaststellen die in strijd is met een goede ruimtelijke ordening.

In hetgeen Papaver en anderen hebben aangevoerd ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de raad zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat de vastgestelde planbegrenzing strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening. Zij neemt daarbij in aanmerking dat Papaver en anderen ten tijde van het bestreden besluit geen concrete plannen aan de raad kenbaar hadden gemaakt om de camping in westelijke richting uit te breiden en dat de door Papaver bedoelde gronden aan de westelijke zijde van het schiereiland waarop de camping is gelegen, eigendom van de gemeente zijn en de gemeente uitbreiding van de verblijfsmogelijkheden van de camping op die gronden niet wenselijk acht. Het betoog faalt.

9. Papaver en anderen betogen dat de raad in artikel 33, lid 33.2, onder c, van de planregels ten onrechte specifiek overgangsrecht heeft opgenomen voor het zanddepot in de Zuidplas. Volgens hen had de zandwinning daar al jaren geleden beëindigd moeten zijn en is de zandwinning inmiddels ook zo goed als afgerond.

9.1. De raad stelt dat ten tijde van de vaststelling van het plan het aannemelijk was dat de zandwinning in de Zuidplas nog enige tijd zou worden voortgezet. Inmiddels is de zandwinning zo goed als beëindigd. Er is nog een hoeveelheid zand in het noordelijke gedeelte van de Zuidplas aanwezig die op dit moment niet wordt gewonnen. Mogelijk gebeurt dit nog wel in de toekomst. Om te voorkomen dat dit zand na verloop van tijd niet meer zou mogen worden gewonnen, is dit specifieke overgangsrecht opgenomen.

9.2. Ingevolge artikel 3.2.2 van het Besluit ruimtelijke ordening (hierna: Bro) worden, behoudens voor zover uit de Richtlijnen 79/409/EEG en 92/43/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand onderscheidenlijk van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de

natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna beperkingen voortvloeien ten aanzien van ten tijde van de inwerkingtreding van een bestemmingsplan bestaand gebruik, in een bestemmingsplan de volgende regels van overgangsrecht ten aanzien van gebruik opgenomen:

#### Overgangsrecht gebruik

1. Het gebruik van grond en bouwwerken dat bestond op het tijdstip van inwerkingtreding van het bestemmingsplan en hiermee in strijd is, mag worden voortgezet.
2. Het is verboden het met het bestemmingsplan strijdige gebruik, bedoeld in het eerste lid, te veranderen of te laten veranderen in een ander met dat plan strijdig gebruik, tenzij door deze verandering de afwijking naar aard en omvang wordt verkleind.
3. Indien het gebruik, bedoeld in het eerste lid, na het tijdstip van inwerkingtreding van het plan voor een periode langer dan een jaar wordt onderbroken, is het verboden dit gebruik daarna te hervatten of te laten hervatten.
4. Het eerste lid is niet van toepassing op het gebruik dat reeds in strijd was met het voorheen geldende bestemmingsplan, daaronder begrepen de overgangsbepalingen van dat plan.

9.3. Aan de zogenoemde Zuidplas zijn in het plan de bestemming "Water" en de aanduiding "specifieke vorm van water - diepe waterplas" toegekend. In het vorige plan "Buitengebied" uit 2009 was aan deze plas de bestemming "Bedrijf - Zandwinning" toegekend.

Ingevolge artikel 14, lid 14.1, van de regels van het bestemmingsplan "Buitengebied" uit 2009 zijn de voor "Bedrijf - Zandwinning" aangewezen gronden bestemd voor:

- a. zandwinning;
  - b. water;
- met de daarbijbehorende:
- c. gebouwen, waaronder overkappingen, ten behoeve van het beheer en onderhoud;
  - d. extensief dagrecreatief medegebruik;
  - e. terreinen;
  - f. wegen en paden;
  - g. bouwwerken, geen gebouwen zijnde.

Ingevolge artikel 22 van de planregels van het thans voorliggende plan zijn de daarin opgenomen wijzigingen van toepassing op alle percelen met de bestemming "Water" als bedoeld in artikel 7 van het bestemmingsplan Buitengebied Gemeente Vlagtwedde uit 2009.

Ingevolge artikel 7, lid 7.1, aanhef en onder g, van de regels van het bestemmingsplan "Buitengebied" uit 2009, zoals dat luidt na wijziging bij het bestreden plan, zijn de voor "Water" aangewezen gronden bestemd voor diepe waterplassen, ter plaatse van de aanduiding "specifieke vorm van water - diepe waterplas".

Ingevolge artikel 33, lid 33.2 (overgangsrecht gebruik), onder a, van de planregels van het thans voorliggende plan mag het gebruik van grond en bouwwerken dat bestond op het tijdstip van inwerkingtreding van het bestemmingsplan en hiermee in strijd is, worden voortgezet, behoudens voor zover uit de Richtlijn 79/409/EEG en 92/43/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand onderscheidenlijk van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna beperkingen voortvloeien ten aanzien van ten tijde van de inwerkingtreding van het bestemmingsplan bestaand gebruik.

Ingevolge het bepaalde in dat artikellid onder c is, indien het gebruik, bedoeld in sublid a., na het tijdstip van inwerkingtreding van het plan voor een periode langer dan een jaar wordt onderbroken, het verboden dit gebruik daarna te hervatten of te laten hervatten. Deze onderbreking geldt niet voor wat betreft de zandwinning ter plaatse van het noordelijk deel van de "Zuidplas" bij De Beetse. Het overgangsrecht eindigt daar pas op het moment van definitieve beëindiging van de zandwinning.

9.4. Het beroep van Papaver en anderen richt zich tegen de zinnen "Deze onderbreking geldt niet voor wat betreft de zandwinning ter plaatse van het noordelijk deel van de "Zuidplas" bij De Beetse. Het overgangsrecht eindigt daar pas op het moment van definitieve beëindiging van de zandwinning." in artikel 33, lid 33.2, onder c, van de planregels. Deze planregel wijkt in zoverre af van artikel 3.2.2, aanhef en onder c, van het Bro, doordat deze planregel hervatting van gebruik mogelijk maakt dat langer dan een jaar onderbroken is geweest. Een dergelijke afwijking is in strijd met artikel 3.2.2, aanhef en onder c, van het Bro. Anders dan de raad ter zitting heeft gesteld, blijkt uit de nota van toelichting bij het Besluit van 21 april 2008 tot uitvoering van de Wet ruimtelijke ordening (Stb. 2008, 145) dat - behoudens de in de aanhef van artikel 3.2.2. van het Bro genoemde uitzonderingen, die zich hier niet voordoen - in de regels van een bestemmingsplan de in dat artikel opgenomen bepalingen moeten worden opgenomen en dat daarvan niet mag worden afgeweken. Het betoog slaagt.

10. In hetgeen Papaver en anderen hebben aangevoerd ziet de Afdeling aanleiding voor het oordeel dat het bestreden besluit, voor zover daarbij aan de gronden van de camping van Papaver en anderen met de bestemming "Recreatie - 2" niet de aanduiding "recreatieverblijven" is toegekend en in de planregels een regeling ontbreekt voor de aanduiding "maximum aantal recreatieverblijven = 20", is genomen in strijd met artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) en dat het bestreden besluit, voor zover het de zinnen "Deze onderbreking geldt niet voor wat betreft de zandwinning ter plaatse van het noordelijk deel van de "Zuidplas" bij De Beetse. Het overgangsrecht eindigt daar pas op het moment van definitieve beëindiging van de zandwinning." in artikel 33, lid 33.2, onder c, van de planregels betreft, is genomen in strijd met artikel 3.2.2, aanhef en onder 3, van het Bro. Het beroep is gegrond, zodat het bestreden besluit in zoverre dient te worden vernietigd.

11. De Afdeling ziet aanleiding om met toepassing van artikel 8:72, vierde lid, van de Awb de raad op te dragen om voor de vernietigde planonderdelen met betrekking tot het ontbreken van de aanduiding "recreatieverblijven" en een regeling voor de aanduiding "maximum aantal recreatieverblijven = 20" met inachtneming van deze uitspraak een nieuw plan vast te stellen en zal daartoe een termijn stellen. Het door de raad te nemen nieuwe besluit behoeft niet overeenkomstig afdeling 3.4 van de Awb te worden voorbereid.

12. Uit 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](http://www.ruimtelijkeplannen.nl).

Het beroep van [appellant sub 3]

13. [appellant sub 3] betoogt dat [belanghebbende E] en [belanghebbende F] niet met toepassing van artikel 8:26, eerste lid, van de Awb als partij in het geding kunnen worden toegelaten. Volgens [appellant sub 3] kunnen zij, nu zij volgens hem op een afstand van ruim 1.150 m wonen, niet als belanghebbenden bij het door hem bestreden plandeel worden aangemerkt.

[appellant sub 3] beoogt met zijn beroep te bereiken dat het plan een intensieve veehouderij, met inbegrip van een pluimveehouderij, mogelijk maakt op het perceel [locatie] te Ter Apel. Het woonperceel van [belanghebbende E] en [belanghebbende F] ligt op een afstand van ongeveer 920 m van dat perceel. [belanghebbende E] en [belanghebbende F] hebben gesteld dat zij ondanks deze afstand belanghebbenden zijn bij het door [appellant sub 3] bestreden plandeel. Daartoe hebben zij gewezen op de conclusies van het rapport "Veehouderij en gezondheid omwonenden", kenmerk 2015 - 0058, van het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu van 5 juli 2016 (hierna: het rapport). Volgens hen volgt uit die conclusies dat zij nadelige gevolgen voor de gezondheid kunnen ondervinden bij vestiging van een intensieve veehouderij op een afstand van minder dan 1 km van hun woning.

In het rapport zijn de resultaten neergelegd van onderzoek op grond van huisartsgegevens, ingevulde vragenlijsten, medisch onderzoek en luchtkwaliteitsmetingen naar de vraag of gezondheidseffecten bij omwonenden van veehouderijen gerelateerd zijn aan de aanwezigheid van deze bedrijven. Het onderzoek is uitgevoerd in het oosten van Noord-Brabant en het noorden van Limburg. In het rapport is vermeld dat de reden daarvoor is de zeer hoge veedichtheid in dat gebied en de ervaring met Q-koorts. Volgens het rapport is het, gezien het voorkomen van specifieke vormen van blootstelling in dit gebied, niet zonder meer duidelijk of de resultaten van het onderzoek zijn te generaliseren voor het hele land. Hierbij wordt gewezen op de hoge achtergrondniveaus voor fijnstof, onder andere afkomstig uit het Ruhrgebied in het onderzoeksgebied. Voorts wordt gewezen op andere specifieke kenmerken van het gebied, zoals aantal veehouderijen, type bedrijven en kenmerken van de bevolking. Gelet hierop wordt aanbevolen om delen van de studie te herhalen in veerijke delen van Overijssel en/of Gelderland.

Gelet op deze in het rapport aangegeven beperkingen ziet de Afdeling in dat rapport geen aanleiding voor het oordeel dat [belanghebbende E] en [belanghebbende F], die woonachtig in Vlagtwedde zijn, ondanks de ruime afstand van hun woonperceel tot het perceel van [appellant sub 3], toch belanghebbenden zijn bij het bestreden plandeel. De conclusie is dan ook dat [belanghebbende E] en [belanghebbende F] niet met toepassing van artikel 8:26, eerste lid, van de Awb als partij in het geding kunnen worden toegelaten. Dit betekent dat de door hen ingediende stukken en hetgeen zij ter zitting hebben verklaard buiten beschouwing worden gelaten.

14. Bij de onder 2 genoemde uitspraak van 19 oktober 2011 heeft de Afdeling het besluit van de raad van 22 september 2009 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Buitengebied" vernietigd, onder meer voor zover het betreft het plandeel met de bestemming "Agrarisch - 2" voor het perceel [locatie]. In die uitspraak is onder meer overwogen dat ter zitting is komen vast te staan dat op 24 mei 2011 een omgevingsvergunning was verleend voor de realisering van heaters in de bedrijfsruimtes voor het houden van vleeskuikens en dat gelet hierop de Afdeling van oordeel is dat moet worden getwijfeld aan het standpunt van de raad dat ten tijde van de vaststelling van het plan geen zicht bestond op hervatting van de intensieve veeteelt.

Bij het thans bestreden plan heeft de raad wederom de bestemming "Agrarisch - 2" aan het perceel toegekend, zonder de aanduiding "specifieke regeling" die een intensieve veehouderij mogelijk maakt. De omgevingsvergunning van 24 mei 2011 was ten tijde van de vaststelling van het plan niet ingetrokken.

15. [appellant sub 3] stelt dat de raad ten onrechte niet de aanduiding "specifieke regeling" aan zijn perceel [locatie] te Ter Apel heeft toegekend. Volgens hem is door toezeggingen van de zijde van de gemeente tijdens en na de zitting van 26 juli 2011 en tot na het recente ontwerpbestemmingsplan het gerechtvaardigde vertrouwen gewekt dat hij zijn intensieve veehouderij ook onder het nieuwe planologische regime kon voortzetten. Zowel in het voorontwerp als in het ontwerp van dit plan waren deze toezeggingen nagekomen, maar na zienswijzen van derden is het plan uiteindelijk vastgesteld zonder toekenning van de aanduiding "specifieke regeling" aan het perceel [locatie] te Ter Apel.

[appellant sub 3] stelt dat zijn intensieve veehouderij wegens langdurige ziekte weliswaar buiten gebruik is, maar dat dit gebruik kan worden hervat zodra het plan het gebruik als intensieve veehouderij weer mogelijk maakt. Alleen dan kan zijn bedrijf, waarvoor hij een gegadigde had, namelijk worden verkocht. Volgens [appellant sub 3] is zijn inrichting met uitzondering van nog te plaatsen heaters voor het houden van pluimvee gebruiksklaar.

15.1. De raad stelt dat de situatie ten tijde van de vaststelling van het plan anders lag dan ten tijde van de hiervoor genoemde uitspraak van de Afdeling van 19 oktober 2011. De intensieve veehouderij was ten tijde van de vaststelling van dit plan nog steeds niet hervat. Daarmee staat volgens de raad vast dat op het perceel van [appellant sub 3] gedurende ongeveer 15 jaar geen intensieve veehouderij-activiteiten hebben plaatsgevonden en dat geen zicht bestaat op hervatting daarvan. Volgens de raad kan de conclusie worden getrokken dat het bedrijf beëindigd is, te meer nu er al jaren een ander soort bedrijf wordt uitgeoefend, te weten een caravanstalling.

De ter zitting van 26 juli 2011 door de vertegenwoordiger van de raad gedane toezegging dat de uitspraak van de Afdeling zal worden geëerbiedigd, betekent volgens de raad niet dat een bestemming moest worden toegekend die intensieve veehouderij mogelijk maakt. In de uitspraak van 19 oktober 2011 is immers

overwogen dat het besluit van 22 september 2009 tot vaststelling van het plan "Buitengebied" onvoldoende was gemotiveerd en niet zorgvuldig was voorbereid, maar niet dat een dergelijke bestemming zou moeten worden toegekend.

15.2. Aan het perceel [locatie] te Ter Apel zijn de bestemming "Agrarisch - 2" en de aanduiding "bouwvlak" toegekend.

Ingevolge artikel 4 van de planregels zijn, voor zover gronden binnen deze herziening zijn voorzien van een bestemmingsvlak met de bestemming "Agrarisch - 2", de regels van artikel 4 van het bestemmingsplan Buitengebied Gemeente Vlagtwedde uit 2009 van toepassing.

Ingevolge artikel 4, lid 4.1, van de planregels van het bestemmingsplan "Buitengebied" uit 2009 zijn de voor "Agrarisch - 2" aangewezen gronden bestemd voor:

- a. het agrarisch gebruik;
- b. de uitoefening van het agrarisch bedrijf met een grondgebonden agrarische bedrijfsvoering, ter plaatse van de aanduiding "bouwperceel";
- c. de uitoefening van een agrarisch bedrijf met een grondgebonden agrarische bedrijfsvoering in combinatie met een bestaande

niet-grondgebonden agrarische bedrijfsvoering, indien de gronden op de kaart zijn voorzien van de aanduiding "bouwperceel gemengd agrarisch bedrijf" of "specifieke regeling".

15.3. Voor een geslaagd beroep op het vertrouwensbeginsel is nodig dat er aan het bestuursorgaan toe te rekenen concrete, ondubbelzinnige toezeggingen zijn gedaan door een daartoe bevoegd persoon, waaraan rechtens te honoreren verwachtingen kunnen worden ontleend. Naar het oordeel van de Afdeling is daarvan in dit geval geen sprake. Dit zal hieronder worden toegelicht.

15.4. Over de inhoud van de toezegging die een ambtenaar van de gemeente Vlagtwedde tijdens de zitting van 26 juli 2011 heeft gedaan, bestaat tussen partijen verschil van mening. Voor zover deze ambtenaar, zoals [appellant sub 3] stelt, tijdens die zitting heeft gezegd dat een bestemming zal worden toegekend die een intensieve veehouderij mogelijk maakt, merkt de Afdeling op dat die opmerking in dit geval niet meer kon zijn dan een inschatting van de uitkomst van het besluitvormingsproces door de raad na vernietiging van het desbetreffende plandeel door de Afdeling en na het doorlopen van een nieuwe procedure, waarbij ook belangen van derden moeten worden betrokken.

15.5. Over de mails van deze ambtenaar van 2 oktober 2013 en van 14 oktober 2014 wordt overwogen dat in het algemeen geen rechten kunnen worden ontleend aan toezeggingen die zijn gedaan door niet ter zake beslissingsbevoegden. De bevoegdheid tot het vaststellen van een bestemmingsplan berust niet bij ambtenaren, maar bij de raad en [appellant sub 3] heeft dan ook aan deze e-mailwisseling niet de gerechtvaardigde verwachting mogen ontleenen dat de raad na het doorlopen van de planprocedure het plan in de door hem gewenste zin zou vaststellen.

15.6. De omstandigheid dat de intensieve veehouderij was opgenomen in zowel het voorontwerp als het ontwerp van het plan, kan evenmin als een toezegging van de raad worden aangemerkt. Het staat de raad in beginsel vrij om een plan vast te stellen dat afwijkt van het voorontwerp of het ontwerp van het plan in geval daarvoor naar het oordeel van de raad uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening aanleiding bestaat.

15.7. Gelet op het vorenstaande heeft de raad het plan op dit punt derhalve niet in strijd met het vertrouwensbeginsel vastgesteld. Dit betoog faalt.

15.8. In de reactienota zienswijzen, waarmee bij het bestreden besluit is ingestemd, is gemotiveerd waarom, evenals bij het besluit van 22 september 2009 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Buitengebied", wederom geen intensieve veehouderij mogelijk is gemaakt op het perceel [locatie]. In deze reactienota staat dat betrokkene in de periode na de uitspraak van de Afdeling van 19 oktober 2011 geen enkele stap heeft ondernomen om de exploitatie van de pluimveehouderij weer ter hand te nemen. Daarmee heeft, volgens deze reactienota, de ondernemer het risico genomen dat de raad zou concluderen dat er sprake is van

feitelijke bedrijfsbeëindiging en er daarom reden is om de bestemming te wijzigen. Volgens de reactienota moet in dit geval de conclusie worden getrokken dat het bedrijf beëindigd is, nu er geen sprake meer is van een intensieve veehouderij, er reeds jaren een ander type bedrijf wordt uitgeoefend, te weten een caravanstalling, de ondernemer niet de voorzieningen heeft aangebracht die conform de milieuvergunning voor de pluimveehouderij noodzakelijk zijn en er ook overigens geen enkele actie is ondernomen die het op enigerlei wijze aannemelijk maakt dat een herstart van het bedrijf zal plaatsvinden. Volgens de reactienota mag daarbij de mededeling van betrokkene dat hijzelf niet voornemens is om opnieuw pluimvee te houden worden meegewogen.

15.9. De Afdeling stelt vast dat het besluit om een intensieve veehouderij niet meer mogelijk te maken uitsluitend is gebaseerd op de aanname dat er sprake is van een vrijwillige bedrijfsbeëindiging. Dit impliceert dat aan een beoordeling van de milieuaspecten van een intensieve veehouderij niet is toegekomen. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de raad met de in de reactienota zienswijzen gegeven onderbouwing niet deugdelijk gemotiveerd waarom voortzetting of hervatting van een intensieve veehouderij op het perceel [locatie] te Ter Apel uit een oogpunt van goede ruimtelijke ordening niet langer mogelijk is. Daarbij neemt de Afdeling in aanmerking dat [appellant sub 3] onweersproken heeft gesteld dat hij na de uitspraak van de Afdeling van 19 oktober 2011 pogingen heeft gedaan om zijn bedrijf te verkopen zodat een ander ter plaatse een intensieve veehouderij kon beginnen, maar dat potentiële kopers van de koop afzagen omdat bij navraag bij de gemeente bleek dat het op dat moment geldende planologische regime het niet langer toestond dat de meest oostelijk gelegen schuur nog voor intensieve veehouderij zou worden gebruikt. In de reactienota zienswijzen is hierover opgemerkt dat in het bestemmingsplan "Buitengebied 1986" de meest oostelijk gelegen schuur buiten het bouwvlak is gelegen en dat het gebruik van die schuur voor intensieve veehouderij door de langdurige onderbreking van dat gebruik niet langer onder het gebruiksovergangsrecht van dat plan valt. De raad heeft erkend dat het bouwvlak in het bestemmingsplan "Buitengebied 1986" om onverklaarbare redenen niet mede de meest oostelijk gelegen schuur omvatte. Nu na de uitspraak van de Afdeling van 19 oktober 2011 het planologisch regime van het bestemmingsplan "Buitengebied 1986" herleefde voor de gronden waarop de meest oostelijk gelegen schuur is gelegen, heeft de raad niet inzichtelijk gemaakt waarom [appellant sub 3], gezien het vorenstaande, kan worden tegenworpen dat hij, dan wel iemand anders, de intensieve veehouderij niet heeft herstart na die uitspraak. Zoals de raad erkent, is het gebruik van de meest oostelijk gelegen schuur voor intensieve veehouderij immers niet toegestaan en niet in geschil is dat het herstarten van een intensieve veehouderij in slechts één van de twee schuren geen reële mogelijkheid is. De raad heeft dit niet onderkend bij het nemen van zijn conclusie dat de intensieve veehouderij ter plekke definitief is beëindigd. Het betoog slaagt.

15.10. In hetgeen [appellant sub 3] heeft aangevoerd ziet de Afdeling aanleiding voor het oordeel dat het bestreden besluit, voor zover dat ziet op de vaststelling van het plandeel met de bestemming "Agrarisch - 2" voor het perceel [locatie] te Ter Apel, is genomen in strijd met de artikelen 3:2 en 3:46 van de Awb. Het beroep is gegrond, zodat het bestreden besluit in zoverre dient te worden vernietigd.

15.11. De Afdeling ziet aanleiding om met toepassing van artikel 8:72, vierde lid, van de Awb de raad op te dragen om voor het vernietigde plandeel met inachtneming van deze uitspraak een nieuw plan vast te stellen en zal daartoe een termijn stellen. Het door de raad te nemen nieuwe besluit behoeft niet overeenkomstig afdeling 3.4 van de Awb te worden voorbereid.

Bij het nemen van het nieuwe besluit zal de raad opnieuw moeten bezien of de exploitatie van een intensieve veehouderij op het perceel [locatie] te Ter Apel in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening. Daarbij moeten onder meer de zienswijzen en de in deze procedure naar voren gebrachte standpunten van omwonenden en van Vereniging Milieudefensie worden betrokken.

#### Proceskosten

16. De raad dient ten aanzien van Papaver en anderen en [appellant sub 3] op na te melden wijze tot vergoeding van de proceskosten te worden veroordeeld. Ten aanzien van [appellant sub 1] bestaat voor een proceskostenveroordeling geen aanleiding.

#### Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart de beroepen van de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid Camping de Papaver B.V. en anderen en [appellant sub 3] ongegrond;

II. vernietigt het besluit van de raad van de gemeente Vlagtwedde van 27 oktober 2015, nr. 12, tot vaststelling van het bestemmingsplan "Buitengebied 2009, gedeeltelijke herziening 2015", voor zover:

a. daarbij aan de gronden van de camping van Papaver en anderen met de bestemming "Recreatie - 2" niet de aanduiding "recreatieverblijven" is toegekend en in de planregels een regeling ontbreekt voor de aanduiding "maximum aantal recreatieverblijven = 20";

b. het de zinnen "Deze onderbreking geldt niet voor wat betreft de zandwinning ter plaatse van het noordelijk deel van de "Zuidplas" bij De Beetse. Het overgangsrecht eindigt daar pas op het moment van definitieve beëindiging van de zandwinning." in artikel 33, lid 33.2, onder c, van de planregels betreft;

c. het de vaststelling van het plandeel met de bestemming "Agrarisch - 2" voor het perceel [locatie] te Ter Apel betreft;

III. draagt de raad van de gemeente Vlagtwedde op om binnen 26 weken na de verzending van deze uitspraak met inachtneming van hetgeen daarin is overwogen een nieuw besluit te nemen ten aanzien van de hiervoor vermelde onderdelen II.a en II.c en dit op de wettelijk voorgeschreven wijze en binnen de daarvoor geldende termijn bekend te maken en mede te delen;

IV. draagt de raad van de gemeente Vlagtwedde op om binnen 4 weken na verzending van deze uitspraak ervoor zorg te dragen dat het hiervoor vermelde onderdeel II.b wordt verwerkt in het elektronisch vastgestelde plan dat te raadplegen is op de landelijke voorziening, [www.ruimtelijkeplannen.nl](http://www.ruimtelijkeplannen.nl);

V. verklaart het beroep van [appellant sub 1A] en [appellante sub 1B] ongegrond;

VI. veroordeelt de raad van de gemeente Vlagtwedde tot vergoeding van bij de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid Camping de Papaver B.V. en anderen in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 992,00 (zegge: negenhonderdtweënnegentig euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, met dien verstande dat betaling aan een van hen bevrijdend werkt ten opzichte van de anderen;

veroordeelt de raad van de gemeente Vlagtwedde tot vergoeding van bij [appellant sub 3] in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1.048,32 (zegge: duizendachtenveertig euro en tweeëndertig cent), waarvan € 992,00 is toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

VII. gelast dat de raad van de gemeente Vlagtwedde aan appellanten het door hen voor de behandeling van de beroepen betaalde griffierecht vergoedt ten bedrage van € 331,00 (zegge: driehonderdeenendertig euro) voor de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid Camping de Papaver B.V. en anderen, met dien verstande dat betaling aan een van hen bevrijdend werkt ten opzichte van de anderen, en € 167,00 (zegge: honderdzevenenzestig euro) voor [appellant sub 3].

Aldus vastgesteld door mr. J.A.W. Scholten-Hinloopen, voorzitter, en mr. J.C. Kranenburg en mr. E.J. Daalder, leden, in tegenwoordigheid van mr. R.I.Y. Lap, griffier.

w.g. Scholten-Hinloopen w.g. Lap  
voorzitter griffier

Uitgesproken in het openbaar op 12 oktober 2016

288.