

Afdeling: Bestuur en Dienstverlening
Behandelaar: Iking-de Jong, Trudy
Telefoonnummer: **06 - 10 15 47 62**

Voorstelnr. 2197
Barneveld, 16 juni 2022
Portefeuillehouder: B. Wijnne

☐ Ter kennisname naar de raad
Nummer beleidsproduct:

☐ Op overzicht Bestaand beleid (website)

Onderwerp: **Dossier Asselseweg 35 (B&D - Iki)**

Gevraagde beslissing:

1. Kennis te nemen van het advies van Nysingh over de bestemmingsplannen 'Asselseweg I' en 'Asselseweg II' en van de overzichten met betrekking tot de handavings-, bezwaar- en beroepsprocedures;
2. Vanuit de gemeente geen initiatief te nemen om een nieuwe bestemmingsplanprocedure ten behoeve van paardensportevenementen te starten en eventuele verdere initiatieven van derden af te wachten;
3. Dit besluit, collegevoorstel en de bijlagen op grond van artikel 5.1, lid 4 van de Wet open overheid aan te merken als niet-openbaar tot het moment dat de eigenaar en de direct betrokken omwonenden op de hoogte zijn gebracht.

1. Inleiding

Bestemmingsplannen 'Asselseweg I' en 'Asselseweg II, partiële herziening Buitengebied 2012'

Voor de percelen rondom Asselseweg 35 in Kootwijk zijn de afgelopen jaren twee bestemmingsplanprocedures doorlopen. Het eerste bestemmingsplan, 'Asselseweg I', was een particulier initiatief en zag op het uitbreiden van een recreatieterrein van 1,3 naar 2 hectare op basis van het provinciale Groei- en Krimpbeleid. Dit plan is op 30 november 2019 door de raad vastgesteld, maar op 2 februari 2022 vernietigd door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: Afdeling).

Het tweede bestemmingsplan, 'Asselseweg II, partiële herziening Buitengebied 2012' (hierna: 'Asselseweg II'), was een door de gemeente geïnitieerd plan dat zag op het herstellen van de aanduiding voor een paardensportevenemententerrein. Bij het opstellen van het bestemmingsplan 'Buitengebied 2000' heeft de raad namelijk beoogd om een dergelijk terrein aan te duiden, maar dit is destijds niet goed verwerkt in het bestemmingsplan en in het opvolgende bestemmingsplan 'Buitengebied 2012'. Met het bestemmingsplan 'Asselseweg II' zou dit hersteld moeten worden. Dit plan is op 9 oktober 2019 door de raad vastgesteld, maar op 30 juni 2021 vernietigd door de Afdeling. In zijn uitspraak heeft de Afdeling onder andere aangegeven dat de genoemde aanduiding in de voorgaande bestemmingsplannen 'Buitengebied 2000' en 'Buitengebied 2012' ontbrak en dat daarmee sprake zou zijn van een nieuwe planologische ontwikkeling.

Juridische analyse

Naar aanleiding van bovenstaande is Nysingh advocaten en notarissen gevraagd om een juridische analyse op te stellen, waarin negen vragen worden beantwoord die zien op de bestemmingsplannen 'Buitengebied 2000' en 'Buitengebied 2012' en de twee bovengenoemde uitspraken. Dit advies is als bijlage 1 opgenomen.

Uit de analyse komt naar voren dat bij de beoordeling van de vraag of de raad een nieuw bestemmingsplan kan vaststellen, de uitspraken van de Afdeling in acht genomen moeten worden. Daarbij gaat het met name om de vraag of voor (een deel van) de activiteiten een passende beoordeling gemaakt kan worden. Een bestemmingsplan kan alleen vastgesteld worden als op voorhand (via een voortoets en/of passende beoordeling) uitgesloten kan worden dat het plan significant negatieve effecten heeft op Natura 2000-gebieden.

In theorie kan een nieuwe bestemmingsplanprocedure voor de percelen rondom Asselseweg 35 opgestart worden, maar in de praktijk zal het komen tot een onherroepelijk plan zeer ingewikkeld worden. Met name de paardensportevenementen met verkeersbewegingen moeten gezien worden als een nieuwe planologische ontwikkeling. Er moet van nul evenementen als bestaande situatie uitgegaan worden. Het mogelijk maken van dergelijke evenementen zal zeer waarschijnlijk leiden tot een stikstofdepositie op het naastgelegen Natura 2000-gebied 'Veluwe' en daarvoor zouden dan (salderings)maatregelen getroffen moeten worden. Daarbij is het de vraag of dergelijke maatregelen uitvoerbaar zijn, gelet op de ligging van de percelen en de actualiteit rondom het aspect stikstof.

Overige procedures

In het kader van de bestemmingsplanprocedures hebben diverse gesprekken en verschillende handhavings-, bezwaar-, beroeps- en hoger beroepsprocedures plaatsgevonden. Tijdens de procedure 'Asselseweg II' is daarnaast een pré- en mediationtraject met de direct betrokkenen doorlopen, zonder dat dit tot een oplossing/uitkomst heeft geleid. Verder lopen op dit moment circa zes bezwaar- en tien beroeps-/hoger beroepsprocedures in dit dossier. Een overzicht van deze procedures is als bijlage 2 en 3 opgenomen.

Hoe verder?

Op basis van bovenstaande moet de vraag beantwoord worden of ervan uit de gemeente een nieuwe bestemmingsplanprocedure gestart moet worden of dat de al gedane werkzaamheden een voldoende inspanning zijn geweest om met name het paardensportevenemententerrein planologisch aan te duiden.

Gelet op de inspanning en werkzaamheden die de afgelopen jaren zijn gedaan, met name tijdens het bestemmingsplan 'Asselseweg II', het mediationtraject, de controle op de inhoud van bestemmingsplannen die van de eigenaar verwacht mocht worden en de uitspraken van de Afdeling, wordt voorgesteld om vanuit de gemeente geen initiatief te nemen om een nieuwe bestemmingsplanprocedure ten behoeve van paardensportevenementen te starten.

Indien de eigenaar of een derde het wenst, kan hij/zij een vooronderzoek en/of principeverzoek indienen die aan de wet- en regelgeving getoetst en beoordeeld zal worden om te bepalen of medewerking al dan niet verleend kan worden.

2. Beoogd effect

a) Meetbaar effect

N.v.t.

b) Maatschappelijk effect

N.v.t.

3. Argumenten

In de inleiding zijn de verschillende argumenten gegeven. Gelet op de complexiteit van dit dossier, is het wenselijk dat de direct betrokkenen persoonlijk geïnformeerd worden van uw besluit, voordat zij dit via andere kanalen te weten krijgen. Na het persoonlijk op de hoogte stellen worden deze stukken (inclusief de bijlagen) alsnog openbaar.

4. Kanttekeningen

Aanhangige bezwaar- en beroepsprocedures

In bijlage 2 treft u het overzicht van de aanhangige bezwaar- en beroepsprocedures aan. Deze zaken worden behandeld door Team bezwaar & beroep (Leefomgeving). Een rechtbank zal de zaken in principe beoordelen aan de hand van de vraag in hoeverre het besluit *ten tijde van de besluitvorming* rechtmatig is genomen. De vernietiging van het bestemmingsplan Asselseweg II hoeft derhalve niet zonder meer met zich mee te brengen dat alle beslissingen op bezwaar waarin destijds is uitgegaan van een legaal gebruik als evenemententerrein door de rechtbank zullen worden vernietigd. Mocht de bestuursrechter deze (gewijzigde) omstandigheid wel meenemen bij de beoordeling dan dient er rekening mee te worden gehouden dat de gemeente in de verschillende zaken in de proceskosten wordt veroordeeld. Zie voor meer informatie bijlage 2.

Lopende handhavingsprocedures en nieuwe handhavingsverzoeken

In bijlage 3 treft u het overzicht handhavingsprocedures aan. Alle handhavingsprocedures zitten in de fase van bezwaar of beroep en vallen hiermee onder de situatie zoals onder het vorige kopje is beschreven.

Nieuwe handhavingsverzoeken kunnen alleen worden getoetst aan het vigerende planologische regime en dat is op dit moment het bestemmingsplan Buitengebied 2012. Op grond van de beginselplicht tot handhaving dient tegen overtredingen van dit bestemmingsplan te worden opgetreden. Dit is slechts anders indien er concreet zicht op legalisatie bestaat of als handhaven zodanig onevenredig is in verhouding tot de daarmee te dienen belangen, dat van optreden in die concrete situatie moet worden afgezien.

5. Financiën

N.v.t.

6. Uitvoering

Planning:

Na besluitvorming worden de direct betrokkenen persoonlijk geïnformeerd.

Communicatie:

Na besluitvorming worden de direct betrokkenen persoonlijk geïnformeerd.

Evaluatie/controle:

N.v.t.

7. Bijlagen

1. Advies Nysingh 'Asselseweg 35: Stand van zaken en analyse', d.d. 9 juni;
2. Overzicht bezwaar- en beroepsprocedures Asselseweg 35;
3. Overzicht handhavingsprocedures Asselseweg 35.

Advies

Van : mr. M.W. van Nijendaal
Aan : Michael van 't Veld / Gemeente Barneveld
Datum : 9 juni 2022
Betreft : Asselseweg 35: Stand van zaken en analyse
Referentie : 235645/MWvN

1. Inleiding

Op de gronden rondom de Asselseweg 35 in Kootwijk zijn een paardensportevenemententerrein en enkele verblijfsaccommodaties aanwezig. De gemeente Barneveld heeft bij besluiten van 9 oktober 2019 en 30 november 2019 voor deze activiteiten aan de Asselseweg 35 de bestemmingsplannen 'Asselseweg II, partiële herziening Buitengebied 2012' (hierna: Asselseweg II) en 'Asselseweg I' vastgesteld. Het bestemmingsplan Asselseweg I voorziet in een uitbreiding van de bestaande recreatieverblijven aan de oostzijde van de Asselseweg 35. Met het bestemmingsplan Asselseweg II wordt het paardensportevenemententerrein (met bijbehorend parkeerterrein) aan de westzijde van de Asselseweg 35 bestemd.

Beide bestemmingsplannen zijn als gevolg van de uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) van 30 juni 2021 en 2 februari 2022 vernietigd. Naar aanleiding van de uitspraken zijn diverse vragen gerezen, onder meer over het voorgaande planologische regime voor de gronden aan de Asselseweg 35. Concreet luiden de vragen als volgt:

Bestemmingsplan 'Buitengebied 2000'

1. Wat heeft de raad in het bestemmingsplan 'Buitengebied 2000' vastgesteld/willen vaststellen voor de percelen rondom de Asselseweg 35?
2. Is dat wat de raad heeft beoogd vast te stellen in het bestemmingsplan 'Buitengebied 2000' planologisch correct vastgelegd?

Bestemmingsplan 'Buitengebied 2012'

3. Wat zijn de gevolgen van de vaststelling van het bestemmingsplan 'Buitengebied 2012' voor de percelen rondom de Asselseweg 35?
4. Wat had van de partijen (gemeente en grondeigenaren) verwacht mogen worden bij de vaststelling van het bestemmingsplan 'Buitengebied 2012'?

Uitspraken Asselseweg I & Asselseweg II

5. Hoe moeten de uitspraken worden geïnterpreteerd?
6. Is het – gelet op deze uitspraken – kansrijk om een nieuw bestemmingsplan vast te stellen?
7. Zo ja, moet dan afdeling 3.4 van de Awb (een nieuwe bestemmingsplanprocedure) doorlopen worden of het om enkel een nieuw vaststellingsbesluit te nemen?

8. Zo ja, wordt dan één bestemmingsplanprocedure die een samenvoeging is van beide bestemmingsplannen aangeraden of juist twee separate bestemmingsplanprocedures?
9. Is er sprake van gebruiksovergangsrecht ten aanzien van het paardensportevenemententerrein?

Hieronder treft u de beantwoording van de vragen aan.

2. Bestemmingsplan 'Buitengebied 2000'

2.1. Planologisch kader

Op grond van het bestemmingsplan 'Buitengebied 2000' rustte op de gronden aan de Asselseweg 35 de bestemming 'Agrarisch gebied II'. Op grond van artikel 8.1 van de planregels zijn de voor 'Agrarisch gebied II' bestemde gronden aangewezen voor de volgende doeleinden:

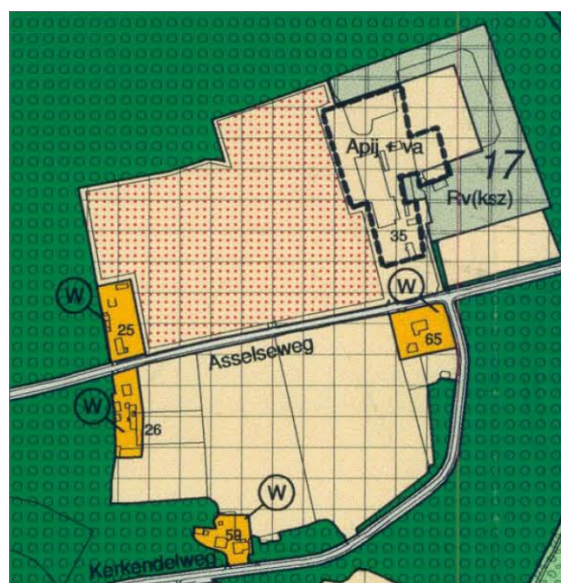
- a. de bescherming van landschapswaarden; deze landschapswaarden bestaan uit een aantal waardevolle karakteristieken die als zodanig op de kaart 'landschapswaarden' zijn aangegeven;
- b. uitsluitend daar waar dat op de plankaart als zodanig is aangeduid, bijzondere agrarische bedrijven in de vorm van:

Apj	paardenhouderij;
Apj+va	paardenhouderij met verblijfsaccommodatie;
Aw	wormen- en madenkwekerij;

(...)
- h. in de bestemmingscategorie 'paardenhouderij met verblijfsaccommodatie' zijn maximaal 6 lo-geereenheden toegestaan met een gezamenlijke oppervlakte van 300 m²;
- i. uitsluitend waar dat op de plankaart als zodanig is aangeduid, is een paardenevenemententerrein toegestaan."

Op de plankaart behorende bij het bestemmingsplan 'Buitengebied 2000' (waarvan het thans relevante deel op de afbeelding hiernaast is weergegeven) is ter plaatse van de gronden aan de noordzijde van de Asselseweg 35 een functieaanduiding opgenomen, die niet nader niet is verklaard in de legenda van het bestemmingsplan. Parkeren op de gronden aan de zuidzijde van de Asselseweg is gelet op voornoemde planregel niet toegestaan.

Omdat de op de plankaart weergegeven aanduiding niet in de legenda van de plankaart is verklaard, kan niet zonder meer worden gezegd dat de gronden aan de Asselseweg 35 zijn bestemd als paardensportevenemententerrein. Immers, het bestemmingsplan is – door het



ontbreken van de verklaring van de aanduiding op de legenda – op dit punt onduidelijk. Hierdoor rijst de vraag of er überhaupt juridische betekenis toekomt aan de op de plankaart opgenomen (maar niet nader verklaarde) aanduiding.

In de beroepsprocedure tegen het bestemmingsplan Asselseweg II hebben wij – onder verwijzing naar de uitspraak van de Afdeling van 5 december 2018 (ECLI:NL:RVS:2018:3975) – betoogd dat aan de op de plankaart opgenomen aanduiding juridische betekenis toekomt. Uit voornoemde uitspraak volgt dat de juridische betekenis van een aanduiding in de verbeelding afhankelijk is van hetgeen over deze aanduiding in de planregels is bepaald. Om aan de aanduiding juridische betekenis te geven, moet deze in de planregels worden verklaard. Omdat er in het bestemmingsplan 'Buitengebied 2000' sprake is van een aanduiding – die blijkens de nota van zienswijzen het paardensportevenemententerrein aanduidt – hebben wij betoogd dat de gronden met de aanduiding bestemd zijn voor een paardensportevenemententerrein.

Op voornoemd betoog valt wel het nodige af te dingen. De uitspraak van de Afdeling van 5 december 2018 ziet namelijk niet op de situatie die aan de orde is in het bestemmingsplan 'Buitengebied 2000'. In de betreffende uitspraak lag een bestemmingsplan voor waarin geen planregel was opgenomen met betrekking tot een op de plankaart weergegeven aanduiding. Omdat er in het betreffende bestemmingsplan geen planregel was opgenomen met betrekking tot de aanduiding, kwam aan die aanduiding geen betekenis toe.

De overweging van de Afdeling dat een aanduiding in de planregels moet zijn verklaard om juridische betekenis te hebben, betekent naar mijn oordeel nog niet dat aan een niet in de legenda verklaarde aanduiding juridische betekenis toekomt. Ook in geval van een niet in de legenda verklaarde aanduiding zou immers betoogd kunnen worden dat er geen duidelijke koppeling bestaat tussen de planregels en de niet verklaarde aanduiding. In het bestemmingsplan 'Buitengebied 2000' is een planregel zijn opgenomen die bepaalt dat een paardenevenemententerrein is toegestaan daar waar dat als de plankaart als zodanig is aangeduid. Omdat die aanduiding op de plankaart echter onduidelijk is, ontbreekt naar mijn oordeel een duidelijke koppeling tussen de planregels en de aanduiding op de plankaart.

Uit een uitspraak van de Afdeling van 16 februari 2011 (ECLI:NL:RVS:2011:BP4751) volgt bovendien dat aan een op de plankaart aangebrachte arcering die niet nader in het renvooi van de verbeelding is verklaard geen juridische bindende betekenis toekomt. Aangezien in het bestemmingsplan 'Buitengebied 2000' een soortgelijke situatie aan de orde is, komt het mij voor dat ook aan de aanduiding op de plankaart van het bestemmingsplan 'Buitengebied 2000' geen juridisch bindende betekenis toekomt.

2.2. Door de raad beoogde bestemming

In dit geval is wel duidelijk dat de raad heeft beoogd om het paardensportevenemententerrein als zodanig te bestemmen. Uit de bij het bestemmingsplan behorende stukken (in het bijzonder uit de zienswijzennota en het vaststellingsbesluit van de raad) volgt dat ter plaatse van het terrein aan de noordzijde van de Asselseweg een aanduiding ten behoeve van een paardensportevenemententerrein zou moeten zijn opgenomen. In de zienswijzennota is in reactie op de zienswijze van de eigenaar van het paardensportevenemententerrein het volgende opgemerkt:

“Uit de ingediende stukken, waaronder startlijsten van de Vereniging van Dressuurruiters en 1985 en 1986, blijkt dat het evenemententerrein al voor 1988 in gebruik was als evenementen/ wedstrijd terrein ten behoeve van de paardensport. In de planvoorschriften en op de plankaart zal een extra aanduiding worden toegevoegd waardoor de bedrijfsvoering niet wordt belemmerd.”

2.3. Tussenconclusie

Het voorgaande brengt met zich dat de raad in het bestemmingsplan ‘Buitengebied 2000’ de gronden aan de noordzijde van de Asselseweg heeft willen bestemmen ten behoeve van een paardensportevenemententerrein. Gelet op de ontbrekende verklaring in de legenda is echter de beoogde bestemming niet goed in het bestemmingsplan opgenomen.

In de beroepsprocedure tegen het bestemmingsplan Asselseweg II hebben wij betoogd dat ingevolge het bestemmingsplan ‘Buitengebied 2000’ een paardensportevenemententerrein was toegestaan aan de Asselseweg 35. De Afdeling volgt dit betoog in de uitspraak van 30 juni 2021 niet (zie ook paragraaf 4.3 van dit advies). Mede gelet hierop is het paardensportevenemententerrein naar mijn oordeel niet als zodanig bestemd in het bestemmingsplan ‘Buitengebied 2000’.

3. Buitengebied 2012

Op grond van het bestemmingsplan ‘Buitengebied 2012’ rust op de gronden ten westen van de Asselseweg 35 gronden de bestemming ‘Agrarisch’. Op de gronden ten oosten van de Asselseweg 35 rust de bestemming ‘Recreatie – Verblijfsrecreatie’. De uitleg van de bestemming ‘Recreatie – Verblijfsrecreatie’ staat niet ter discussie en zal daarom in dit advies verder niet besproken worden.

Op grond van artikel 3.1 van de planregels zijn de voor ‘Agrarisch’ bestemde gronden aangewezen voor:

- a. *de uitoefening van een agrarisch bedrijf, met dien verstande dat:*
 - 1. *per bouwvlak niet meer dan één agrarisch bedrijf is toegestaan;*
 - 2. *voor zover het bedrijf voor de milieuregelgeving als één inrichting wordt aangemerkt, deze inrichting niet op twee in de nabijheid van elkaar gelegen bouwvlakken mag zijn gelegen;*

(...)

- e. *het weiden van paarden en/of pony's ten behoeve van een gebruiksgerichte paardenhouderij of een manege;*

Gelet op voornoemde planregel is het paardensportevenemententerrein niet als zodanig bestemd in het bestemmingsplan ‘Buitengebied 2012’. Omdat het paardensportevenemententerrein ook niet was bestemd in het bestemmingsplan ‘Buitengebied 2000’, brengt het bestemmingsplan ‘Buitengebied 2012’ geen verandering in de planologische situatie.

3.1. Rol van partijen

Aangezien de raad in het bestemmingsplan ‘Buitengebied 2000’ in ieder geval heeft beoogd om het paardensportevenemententerrein als zodanig te bestemmen, had het op de weg van de raad

gelegen om deze bestemming in het bestemmingsplan 'Buitengebied 2012' op te nemen. De exploitant van het paardensportevenemententerrein had op zijn beurt alert moeten zijn bij de wijziging van het bestemmingsplan. Mede gelet op het feit dat de aanduiding van het paardensportevenemententerrein ook niet was opgenomen in het ontwerpbestemmingsplan 'Buitengebied 2000', mag van de exploitant worden verwacht dat hij bij de vaststelling van een nieuw bestemmingsplan nagaat of de aanduiding ditmaal wel correct in het bestemmingsplan was opgenomen. Van de exploitant mag worden verwacht dat hij kennisneemt van het (ontwerp)bestemmingsplan en daartegen zo nodig rechtsmiddelen instelt.

Door middel van het instellen van rechtsmiddelen had de exploitant kunnen bewerkstelligen dat het paardensportevenemententerrein alsnog als zodanig werd bestemd. Omdat het bestemmingsplan inmiddels onherroepelijk is geworden, kan – gelet op de leer van de formele rechtskracht – niet achteraf gesteld worden dat de raad het bestemmingsplan 'Buitengebied 2012' onrechtmatig heeft vastgesteld.

4. Uitspraken Afdeling

De Afdeling heeft zowel het bestemmingsplan Asselseweg I als het bestemmingsplan Asselseweg II vernietigd. In de uitspraken van 30 juni 2021 en 2 februari 2022 constateert de Afdeling enkele gebreken die betrekking hebben op de motivering van de bestemmingsplannen (met name ten aanzien van de Omgevingsverordening Gelderland) en op het aspect gebiedsbescherming (Wet Natuurbescherming).

4.1. Gebiedsbescherming

Ten aanzien van het bestemmingsplan Asselseweg II oordeelt de Afdeling dat het gebruik van de gronden binnen het plangebied als paardensportevenemententerrein geen onderdeel uitmaakt van de planologische referentiesituatie. Van een legale situatie in de zin van de Wnb is volgens de Afdeling geen sprake. Dit brengt met zich dat de raad een passende beoordeling had moeten maken om de activiteiten van het paardensportevenemententerrein vast te kunnen leggen in het bestemmingsplan. Omdat er ten behoeve van het bestemmingsplan geen passende beoordeling is opgesteld om de effecten van de stikstofdepositie op het perceel voor nabijgelegen Natura 2000-gebieden te beoordelen, vernietigt de Afdeling het bestemmingsplan wegens strijd met artikel 2.8 van de Wnb.

Ook het bestemmingsplan Asselseweg I wordt vernietigd wegens strijd met de Wnb. In de eerste plaats overweegt de Afdeling ook ten aanzien van dit bestemmingsplan dat de raad voorafgaand aan de vaststelling van het bestemmingsplan een passende beoordeling had moeten maken met inachtneming van de referentiesituatie. De in artikel 11.1.5 van de planregels opgenomen voorwaardelijke verplichting, die ertoe strekt dat een Wnb-vergunning moet worden aangevraagd indien het gebruik leidt tot een stikstofdepositie die hoger is dan 0,00 mol/ha/jaar ten opzichte van de door de provincie gehanteerde referentiesituatie, doet daar volgens de Afdeling niet aan af.

Het stikstofrapport van Tauw – dat hangende de beroepsprocedure bij de Afdeling is ingediend ter onderbouwing van de gevolgen van het bestemmingsplan voor stikstofgevoelige habitats in Natura 2000-gebieden – kan volgens de Afdeling niet dienen als een passende beoordeling, omdat het stikstofrapport niet aansluit op de planologische mogelijkheden van het bestemmingsplan. Ook zijn de voorwaarden waaraan de uitvoering van het plan volgens het stikstofrapport moet voldoen niet

in het bestemmingsplan gewaarborgd en is ook niet op andere gronden reëel en aannemelijk dat aan deze voorwaarden zal worden voldaan.

4.2. Motiveringsgebreken

De Afdeling oordeelt in de uitspraken van 30 juni 2021 en 2 februari 2022 dat aan de bestemmingsplannen diverse motiveringsgebreken kleven.

In de uitspraak over het bestemmingsplan Asselseweg II constateert de Afdeling dat de raad niet voldoende heeft gemotiveerd dat aan de voorwaarden van artikel 2.40 van de Omgevingsverordening Gelderland is voldaan. De Afdeling overweegt daarbij dat de bestemming die op het perceel rust in alle voorgaande plannen hetzelfde is gebleven, namelijk "Agrarisch". Dat er paardensportevenementen mogen worden gehouden op het perceel is volgens de Afdeling pas planologisch toegestaan in het huidige bestemmingsplan. Er is daarom sprake van een uitbreiding van bestaande functies zoals bedoeld in artikel 2.40, eerste lid, van de Omgevingsverordening. Op grond van artikel 2.40 van de Omgevingsverordening moet worden onderbouwd dat verplaatsing bedrijfseconomisch niet mogelijk is, dat de kernkwaliteiten van het gebied worden versterkt en dat deze versterking planologisch is veranderd.

Ook in de uitspraak over het bestemmingsplan Asselseweg I wordt geconstateerd dat de raad onvoldoende heeft gemotiveerd dat wordt voldaan aan de Omgevingsverordening Gelderland. Specifiek gaat het in deze uitspraak over de artikel 2.39 en 2.53 van de Omgevingsverordening. De raad had moeten motiveren dat aan de vereisten van deze artikelen is voldaan.

Daarnaast oordeelt de Afdeling dat de voorwaardelijke verplichting met betrekking tot de landschappelijke inpassing van het plangebied onvoldoende is gemotiveerd. In artikel 11.1.1 van de planregels is kort gezegd bepaald dat de landschappelijke inpassing op gronden met de bestemming "Recreatie - Verblijfsrecreatie" niet hoeft te zijn uitgevoerd zolang minder dan 60 procent van het aantal te realiseren gebouwen voor recreatief gebruik is vergund. Op grond van artikel 11.1.2 van de planregels hoeft de landschappelijke inpassing op gronden met de bestemming "Groen" niet te zijn uitgevoerd zolang een periode van twee jaren sinds de inwerkingtreding van de omgevingsvergunning voor het bouwen van een gebouw voor recreatief gebruik nog niet is verstreken. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de raad niet inzichtelijk gemaakt waarom het gerechtvaardigd is om de vereiste landschappelijke inpassingen afhankelijk te maken van een percentage, dan wel uit te stellen met een periode van twee jaren. Gelet daarop is het vaststellingsbesluit ondeugdelijk gemotiveerd.

Tot slot oordeelt de Afdeling dat onduidelijk is in welk opzicht artikel 11.1.4 van de planregels ruimtelijk relevant is, omdat een motivering op dit punt ontbreekt.

4.3. Overgangsrecht

Met betrekking tot het bestemmingsplan Asselseweg II is de vraag gerezen of voor het paardensportevenemententerrein een beroep kan worden op het overgangsrecht. In rechtsoverweging 6.1 van de uitspraak van 30 juni 2021 komt expliciet aan de orde met welk bestemmingsplan het paardensportevenemententerrein als zodanig is bestemd. De Afdeling is daar in de uitspraak duidelijk over:

"6.1. De Afdeling stelt vast dat de bestemming die op het perceel rust in alle voorgaande plannen hetzelfde is gebleven, namelijk "Agrarisch". Feitelijk vinden de paardensportevenementen al meer dan 30 jaar op het perceel plaats. Pas in het nu in beroep ter beoordeling staande bestemmingsplan zijn deze evenementen (bij recht) toegestaan." (onderstreping mijnerzijds – MWvN)

Uit de hierboven geciteerde overweging blijkt klip en klaar dat het gebruik van de gronden aan de Asselseweg 35 ten behoeve van een paardensportevenemententerrein naar het oordeel van de Afdeling niet was toegestaan op grond van het bestemmingsplan 'Buitengebied 2000'. Voornoemde rechtsoverweging is naar mijn mening een zeer sterke aanwijzing dat geen beroep kan worden gedaan op het overgangsrecht.

Ook in rechtsoverweging 9.2 van de uitspraak komt het overgangsrecht aan de orde. Deze rechtsoverweging luidt als volgt:

"9.2. De Afdeling overweegt dat anders dan de raad ter zitting heeft gesteld, er geen sprake is van een planologisch legale situatie in de zin van de Wnb. Hoewel er feitelijk sprake is van bestaand gebruik, waarbij het perceel al tientallen jaren met enige regelmaat gebruikt wordt voor paardensportevenementen, is deze situatie pas planologisch legaal geworden met het nu ter beoordeling staande bestemmingsplan. Ook indien de paardensportevenementen onder het overgangsrecht van het huidige bestemmingsplan zouden vallen, wat overigens in het midden kan blijven, betekent dit niet dat deze evenementen planologisch legaal zouden zijn." (onderstreping mijnerzijds – MWvN)

In voornoemde overweging overweegt de Afdeling dat het overgangsrecht niet ter zake doet voor de beantwoording van de vraag of sprake is van planologisch legale situatie in de zin van de Wnb. Naar mijn mening kan hieruit niet worden afgeleid dat de Afdeling geen oordeel heeft gegeven over het overgangsrecht. Uit rechtsoverweging 6.1 blijkt immers dat het bestemmingsplan Asselseweg II het eerste bestemmingsplan is waarin het paardensportevenemententerrein bij recht is toegestaan.

Zoals in paragraaf 2.1 van dit advies reeds uiteen is gezet, volgt uit de rechtspraak van de Afdeling dat aan een op de plankaart aangebrachte arcering die niet nader in het renvooi van de verbeelding is verklaard geen juridische bindende betekenis toekomt. Gelet op voornoemde rechtspraak en gelet op het feit dat de Afdeling in rechtsoverweging 6.1 van de uitspraak inzake het bestemmingsplan Asselseweg II overweegt dat het paardensportevenemententerrein niet eerder (bij recht) was toegestaan, zal een beroep op het overgangsrecht bij de bestuursrechter naar mijn oordeel geen stand zal houden.

4.4. Analyse

Bij de beoordeling van de vraag of de raad een nieuw bestemmingsplan kan vaststellen, zullen de uitspraken van de Afdeling in acht genomen moeten worden. Daarbij rijst met name de vraag of voor (een deel van) de activiteiten aan de Asselseweg 35 een passende beoordeling kan worden gemaakt. Op voorhand zie ik namelijk geen beletsel voor het repareren van de geconstateerde motiveringsgebreken.

Met betrekking tot het passend beoordelen van de activiteiten aan de Asselseweg 35 is het volgende van belang.

Als een plan ten opzichte van de feitelijk aanwezige, planologisch legale referentiesituatie leidt tot een toename van de stikstofdepositie op al overbelaste stikstofgevoelige natuurwaarden in een Natura 2000-gebied, dan moeten de gevolgen van die toename voor de vaststelling van het plan worden onderzocht. Als daaruit volgt dat significante gevolgen niet op voorhand op grond van objectieve gegevens kunnen worden uitgesloten (middels een voortoets), dan moet een passende beoordeling worden gemaakt. Het plan kan in dat geval worden vastgesteld als de raad uit de

passende beoordeling de zekerheid heeft verkregen dat het plan de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied niet zal aantasten.

Het voorgaande brengt met zich dat de raad enkel een bestemmingsplan kan vaststellen voor de activiteiten aan de Asselseweg 35, indien op voorhand (middels een voortoets en/of passende beoordeling) kan worden uitgesloten dat het plan significant negatieve effecten heeft op Natura 2000-gebieden.

In de bestemmingsplannen Asselseweg I & II waren de mogelijke effecten van de bestemmingsplannen onvoldoende onderzocht, waardoor significante effecten niet konden worden uitgesloten. In de procedure over het bestemmingsplan Asselseweg I zijn de effecten van het bestemmingsplan op Natura 2000-gebieden onderzocht door Tauw. Uit de uitspraak maak ik op dat uit het stikstofrapport van Tauw lijkt te volgen dat significante effecten op Natura 2000-gebieden voor (in ieder geval) een deel van de activiteiten kunnen worden uitgesloten.

Gelet op het voorgaande is het raadzaam om eerst na te gaan bij welke activiteiten significante effecten kunnen worden uitgesloten. Voor activiteiten waarbij die effecten op voorhand niet zijn uitgesloten, kan onderzocht worden of deze activiteiten passend kunnen worden beoordeeld (bijvoorbeeld door mitigerende maatregelen te treffen, zodat de stikstofdepositie 0,00 mol per hectare per jaar bedraagt).

Volledigheidshalve wijs ik erop dat het bij het inventariseren van mogelijke maatregelen om de stikstofdepositie te mitigeren op dit moment onverstandig is om gebruik te maken van maatregelen waarbij gebruik wordt gemaakt van extern salderen. Uit een uitspraak van de Afdeling van 24 november 2021 (ECLI:NL:RVS:2021:2627) volgt dat als ten behoeve van een bestemmingsplan met toepassing van externe saldering maatregelen worden getroffen, inzichtelijk moet worden gemaakt met welke andere maatregelen een daling van de stikstofdepositie voor de desbetreffende Natura 2000-gebieden kan worden gerealiseerd, zodat aannemelijk is dat de maatregelen ten behoeve van het bestemmingsplan niet nodig zijn als instandhoudings- of passende maatregel. Een dergelijke onderbouwing is op dit moment zeer ingewikkeld, omdat niet voor alle Natura-2000 gebieden duidelijk is met welke andere maatregelen een daling van de stikstofdepositie voor de desbetreffende Natura 2000-gebieden kan worden gerealiseerd.

Mocht het inderdaad mogelijk zijn om (een deel van) de activiteiten aan de Asselseweg 35 passend te beoordelen, dan zal het nieuwe bestemmingsplan vervolgens moeten worden afgestemd op deze mogelijkheden, waarbij ook de eventueel te treffen (salderings)maatregelen in de planregeling moeten worden geborgd.

4.5. Procedure nieuw bestemmingsplan

Indien de raad besluit een nieuw bestemmingsplan vast te stellen, dan is met betrekking tot de (voorbereidings)procedure het volgende van belang.

Ten aanzien van de vraag of voor een nieuw (reparatie)plan afdeling 3.4 van de Awb moet worden toegepast, merk ik op dat deze vraag enkel betrekking heeft op het bestemmingsplan Asselseweg II. Het bestemmingsplan Asselseweg I is door de Afdeling vernietigd, zonder dat een mogelijkheid is geboden voor herstel.

Volgens vaste rechtspraak van de Afdeling (zie bijvoorbeeld ABRvS 21 maart 2018, ECLI:NL:RVS:2018:955) staat het in geval van vernietiging van een besluit door de bestuursrechter aan het bevoegd gezag in beginsel vrij om bij het nemen van een nieuw besluit terug te vallen op de procedure die aan het vernietigde besluit ten grondslag lag, dan wel de gehele procedure van afdeling 3.4 van de Awb opnieuw te doorlopen. Daarvoor is niet nodig dat de bestuursrechter het bevoegd gezag voorafgaand toestemming heeft gegeven.

Er kunnen zich echter omstandigheden voordoen waarin het uit een oogpunt van zorgvuldige voorbereiding van een besluit, mede gelet op de aard en ernst van de gebreken die tot vernietiging hebben geleid en het verhandelde in die eerste procedure, niet passend moet worden geoordeeld indien het bevoegd gezag ermee volstaat terug te vallen op de eerdere procedure en niet een nieuw ontwerpbesluit opstelt en ter inzage legt. Dit is bijvoorbeeld het geval indien ten opzichte van het ontwerpbesluit sprake is van een wezenlijk ander plan of van wijzigingen die niet als van ondergeschikte aard kunnen worden aangemerkt (zie ABRvS 22 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1665). Van een wezenlijk ander plan is geen sprake indien het plan naar zijn inhoud niet afwijkt van het vernietigde plan en geen planologische wijziging inhoudt (zie ABRvS 8 augustus 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX3966).

Indien en voor zover het paardensportevenemententerrein (onder de voorwaarden zoals uiteengezet in het bestemmingsplan Asselseweg II) passend beoordeeld kan worden, zou de raad een nieuw bestemmingsplan kunnen vaststellen, waarbij geen toepassing wordt gegeven aan afdeling 3.4 Awb. Het is immers goed verdedigbaar dat er in dat geval geen sprake is van een wezenlijk ander plan. Mocht de passende beoordeling aanleiding geven tot het aanbrengen van wijzigingen in de planregels ten opzichte van het (vernietigde) bestemmingsplan Asselseweg II, dan moet mogelijk afdeling 3.4 Awb wel worden toegepast (omdat dan mogelijk sprake is van een wezenlijk ander plan).

Vanuit proceseconomisch perspectief is het echter raadzaam om één bestemmingsplan vast te stellen voor alle activiteiten rond de Asselseweg 35. Gebleken is dat dezelfde kring van belanghebbenden rechtsmiddelen instelt tegen alle besluiten die betrekking hebben op de Asselseweg 35. Om de rechtsbescherming te concentreren, verdient het de voorkeur om één bestemmingsplan vast te stellen. Zowel de exploitant van het paardensportevenemententerrein als de mogelijke appellanten weten dan in een procedure waar zij aan toe zijn.

OVERZICHT BEZWAAR- EN BEROEPSPROCEDURES ASSELSEWEG 35

Hieronder staan de bezwaar- en beroepsprocedures beschreven die op dit moment in behandeling zijn bij de Adviescommissie bezwaarschriften respectievelijk de rechtbank Gelderland. Het merendeel van deze procedures vloeit voort uit handhavingsverzoeken die zijn ingediend door omwonenden. Voor wat betreft de procedures in beroep is van belang dat de bestuursrechter de beslissingen op bezwaar in beginsel ex tunc toetst. Dit wil zeggen dat wordt beoordeeld in hoeverre het besluit *ten tijde van de besluitvorming* rechtmatig is genomen. De vernietiging van het bestemmingsplan Asselseweg II hoeft derhalve niet zonder meer met zich mee te brengen dat alle beslissingen op bezwaar waarin destijds is uitgegaan van een legaal gebruik als evenemententerrein door de rechtbank zullen worden vernietigd. Mocht de bestuursrechter deze (gewijzigde) omstandigheid wel meenemen bij de beoordeling dan dient er rekening mee te worden gehouden dat de gemeente in de verschillende zaken in de proceskosten¹ wordt veroordeeld.

Nieuwe handhavingsverzoeken kunnen alleen worden getoetst aan het vigerende planologische regime en dat is op dit moment het bestemmingsplan Buitengebied 2012. Op grond van de beginselplicht tot handhaving dient tegen overtredingen van dit bestemmingsplan te worden opgetreden. Dit is slechts anders indien er concreet zicht op legalisatie bestaat of als handhaven zodanig onevenredig is in verhouding tot de daarmee te dienen belangen, dat van optreden in die concrete situatie moet worden afgezien.

Bezwaar

1185799/1187522

Tweetal bezwaarprocedures die betrekking hebben op de aanwezigheid van een half verhard pad op het perceel Asselseweg 35 en waartegen volgens omwonenden handhavend dient te worden opgetreden.

1190939

Bij besluit van 29 maart 2022 is het verzoek van omwonenden om handhavend op te treden tegen het gebruik van het perceel Asselseweg 35 als manege afgewezen. Daarnaast is ook het handhavingsverzoek voor zover dat betrekking heeft op de aanwezigheid van diverse opstallen afgewezen. Hiertegen is namens de verzoekers om handhaving bezwaar gemaakt.

Beroep

1127093

Deze procedure ziet op het besluit van 8 februari 2019 waarbij een last onder dwangsom ten aanzien van het gebruik van een weiland voor parkeren is aangepast. Op grond van de aangepaste last onder dwangsom is het parkeren ten behoeve van paardensportevenementen wel toegestaan op de betreffende percelen. Omwonenden zijn het hier niet meer eens en hebben eerst bezwaar en, na het ongegrond verklaren daarvan, ook beroep ingesteld bij de rechtbank.

1123559

Bij besluit van 26 februari 2019 is aan Paardensportcentrum Van den Hoorn een omgevingsvergunning verleend voor het aanleggen van een aanrijpad en diverse hemelwater afvoerleidingen. De bezwaren van omwonenden tegen deze omgevingsvergunning zijn deels gegrond en deels ongegrond verklaard, waarbij het bestreden besluit onder aanvulling van de motivering in stand is gelaten. Tegen deze beslissing op bezwaar is namens omwonenden. beroep ingesteld.

¹ Per zaak zal het daarbij gaan om terugbetaling van het griffierecht ad € 184,00 en een tegemoetkoming in de kosten van rechtsbijstand. Deze tegemoetkoming wordt doorgaans begroot op € 1.518,00 (1 punt voor het indienen van het beroepschrift en 1 punt voor het bijwonen van een mondelinge behandeling, waarde per punt € 759,00)

1135920/1136516

Omvangrijk handhavingsverzoek van omwonenden dat in eerste instantie op alle onderdelen is afgewezen. Naar aanleiding van het bezwaar is alsnog besloten dat tegen een aantal overtredingen (waaronder de aanwezigheid van een aantal paardrijbakken) handhavend moet worden opgetreden. Zowel omwonenden als Paardensportcentrum Van den Hoorn hebben tegen deze beslissing beroep ingesteld bij de rechtbank.

1132609

Deze zaak heeft betrekking op het verzoek van omwonenden om handhavend op te treden tegen een paardensportevenement dat zou plaatsvinden op 22 juni 2019. Dit handhavingsverzoek is bij besluit van 4 september 2019 afgewezen en de daartegen gerichte bezwaren zijn bij besluit van 16 januari 2020 ongegrond verklaard. Ook hiertegen loopt een beroepsprocedure bij de rechtbank die door omwonenden is gestart.

1146805

Een omwonende heeft in augustus 2019 verzocht om handhavend op te treden tegen het gebruik dat wordt gemaakt van het aanrijpad door de eigenaar van het perceel. Dit verzoek is afgewezen bij besluit van 13 november 2019. Daartegen is namens de omwonende bezwaar gemaakt. Dit bezwaar is ongegrond verklaard bij beslissing op bezwaar van 15 juli 2020. Tegen deze beslissing is namens de omwonende beroep ingesteld bij de rechtbank.

1146836

Een omwonende heeft in augustus 2019 verzocht om handhavend op te treden tegen de aanwezigheid van een aantal witte hekwerken op een weiland. Dit verzoek is bij besluit van 14 november 2019 afgewezen en het daartegen gemaakt bezwaar namens de omwonende is ongegrond verklaard bij beslissing op bezwaar van 15 juli 2020. Inmiddels is hiertegen beroep ingesteld bij de rechtbank en is het wachten op een zittingsdatum.

1153538

Namens omwonenden is in maart 2020 verzocht om preventief handhavend op te treden tegen diverse paardensportevenementen die gepland zouden staan. Dit verzoek is bij besluit van 28 mei 2020 afgewezen. Namens omwonenden is tegen dit besluit bezwaar gemaakt. Bij besluit van 13 oktober 2020 is het bezwaar ongegrond verklaard. Hiertegen is beroep ingesteld bij de rechtbank.

1168120

Bij besluit van 24 september 2020 is het verzoek van omwonenden om handhavend op te treden tegen de plaatsing door de eigenaar van het perceel van een coniferen haag/beplanting afgewezen. Het daartegen gerichte bezwaar is ongegrond verklaard, waarna omwonenden beroep hebben ingesteld.

1173111

Op 4 juli 2020 zijn er in verband met een verjaardagsfeest auto's geparkeerd op een weiland, waar ingevolge het bestemmingsplan alleen geparkeerd mag worden ten behoeve van paardensportevenementen. Hierover is in het weekend door een omwonende een klacht ingediend en is er een opsporingsambtenaar ter plaatse geweest. Omdat er eerder met betrekking tot het parkeren een last onder dwangsom is opgelegd, heeft de omwonende verzocht om tot invordering in te gaan van een dwangsom van € 5000,00. Hierop is op 2 november 2020 besloten van invordering af te zien omdat de overtreding inmiddels is beëindigd en de omwonende geen redelijk belang bij zijn verzoek tot invordering heeft. Hiertegen is beroep is ingesteld bij de rechtbank.

1161613/1192907

Bij besluit van 10 maart 2022 is aan Paardensportcentrum Van den Hoorn een omgevingsvergunning verleend voor het aanleggen van twee paddocks en een trainingsbaan met bijbehorende hekwerken en vier lichtmasten. Omwonenden zijn van mening dat hiermee de wettelijke beslistermijn is

overschreden en vordert daarom de betaling van een dwangsom wegens niet tijdig beslissen. Tegen de weigering om tot betaling over te gaan, is beroep ingesteld. Daarnaast is er door verschillende partijen, waaronder omwonenden ook inhoudelijk beroep ingesteld tegen de verleende omgevingsvergunning.

Overzicht handhavingsprocedures Asselseweg 35

Zaaknummer	(veronderstelde) overtreding	Status	Gevolg bij terugtrekken RO procedures	Gevolg bij doorgang RO procedures
2021H0640	HH-verzoek beplanting Coniferen en hoge heesters - (verzoek zat eerst in de map van 2020H0307)	Bezwaar	Geen gevolg	Geen gevolg
2021H0620	HH-verzoek manege, nevenactiviteiten en bebouwing	Bezwaar	Geen gevolg	Geen gevolg
2021H0581	HH-verzoek verharde uitweg zuidzijde terrein	Bezwaar	Geen gevolg	Geen gevolg
2021H0027 (Kerkendelweg 0)	HH-verzoek half verharde uitweg + niet voldoen voorwaardelijke verplichting	Bezwaar	Geen gevolg	Geen gevolg
2021H0166	HH-verzoek geplande evenementen outdoor 2021		Geen gevolg	Geen gevolg
2020H0307	In afwijking van voorwaardelijke verplichting planten beplanting (andere beplanting en andere plek)	Bezwaar	Geen gevolg	Geen gevolg
2020H0155	HH-verzoek geplande evenementen outdoor 2020	Beroep ingesteld	Zie bijlage bezwaar- en beroepsproc.	Zie bijlage bezwaar- en beroepsproc.
2019H0648	HH-verzoek aanrijpad en waterafvoer (vergund, maar ook tegen in bezwaar)	Beroep ingesteld	Zie bijlage bezwaar- en beroepsproc.	Zie bijlage bezwaar- en beroepsproc.
2019H0634	HH-verzoek spoed tegen evenement volgende dag	Beroep ingesteld	Zie bijlage bezwaar- en beroepsproc.	Zie bijlage bezwaar- en beroepsproc.
2019H0643	HH-verzoek witte hekwerken en reclameborden	Beroep ingesteld	Zie bijlage bezwaar- en beroepsproc.	Zie bijlage bezwaar- en beroepsproc.
2018H0786	HH-verzoek verschillende overtredingen, paardenbak, opslag, poelen, waternetwerk in natuur, bordjes, opslag spoorbielzen	Beroep ingesteld	Zie bijlage bezwaar- en beroepsproc.	Zie bijlage bezwaar- en beroepsproc.
2017H0641	HH-verzoek parkeren radio kootwijk	Beroep ingesteld	Zie bijlage bezwaar- en beroepsproc.	Zie bijlage bezwaar- en beroepsproc.