

Uitspraak 201803385/1/R1

ECLI	ECLI:NL:RVS:2019:2950
Datum uitspraak	28 augustus 2019
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 25 januari 2018 heeft de raad het bestemmingsplan "Buitengebied, Mulligen" vastgesteld.

Volledige tekst

201803385/1/R1.

Datum uitspraak: 28 augustus 2019

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

1. [appellant sub 1], wonend te Oldebroek,
 2. [appellant sub 2A], [appellante sub 2B] en [appellant sub 2C] (hierna tezamen en in enkelvoud: [appellant sub 2]), allen wonend te 't Loo Oldebroek, gemeente Oldebroek,
 3. [appellante sub 3], gevestigd te 't Loo Oldebroek, gemeente Oldebroek,
 4. de minister van Defensie,
- en

de raad van de gemeente Oldebroek,

verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 25 januari 2018 heeft de raad het bestemmingsplan "Buitengebied, Mulligen" vastgesteld.

Tegen dit besluit hebben [appellant sub 1], [appellant sub 2], [appellante sub 3] en de minister beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

De Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke Ordening heeft desverzocht een deskundigenbericht uitgebracht.

[appellant sub 1], [appellant sub 2], de minister, de raad en Belangen Vereniging Mulligen

hebben hun zienswijze daarop naar voren gebracht.
[appellant sub 1], [appellant sub 2] en de minister hebben nadere stukken ingediend.

Belangen Vereniging Mulligen heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 1 mei 2019, waar [appellant sub 1], [appellant sub 2], in persoon van [appellant sub 2C], en [appellante sub 3], beiden vertegenwoordigd door [gemachtigde A], de minister, vertegenwoordigd door mr. H.J.M. Besselink, advocaat te Den Haag, mr. drs. M. Vogel-Frishert, R. van der Werf, R.F. Schuurman en M.C. Hoekstra, en de raad, vertegenwoordigd door H. de Muinck, G. van Kempen, M. Tijssen en Z. Güler, zijn verschenen. Voorts is ter zitting als partij gehoord Belangen Vereniging Mulligen, vertegenwoordigd door [gemachtigde B].

Overwegingen

Inleiding

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

Algemeen

2. De raad stelt dat appellanten een aantal beroepsgronden in hun beroepsschrift naar voren brengen die zij niet eerder in hun zienswijze hebben aangevoerd.

2.1. Ingevolge artikel 6:13 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) kan geen beroep bij de bestuursrechter worden ingesteld door een belanghebbende aan wie redelijkerwijs kan worden verweten dat hij geen zienswijzen als bedoeld in artikel 3:15 van de Awb naar voren heeft gebracht.

2.2. De Afdeling stelt vast dat de door de raad genoemde beroepsgronden in alle gevallen betrekking hebben op besluitonderdelen waartegen in de zienswijzen is opgekomen. Onder die omstandigheden staat binnen de door de wet en de goede procesorde begrensde mogelijkheden geen rechtsregel eraan in de weg dat bij de beoordeling van het beroep beroepsgronden worden betrokken die na het nemen van het bestreden besluit zijn aangevoerd en niet als zodanig in de zienswijze naar voren zijn gebracht. Het verweer van de raad faalt op dit punt.

Het beroep van [appellant sub 1]

3. Het plan gaat over Recreatieterrein Mulligen, waar veel recreatiewoningen permanent bewoond worden. Het plan voorziet voor 38 van de 44 recreatiewoningen in een woonbestemming. Met de eigenaren van die recreatiewoningen heeft de gemeente overeenkomsten gesloten, die onder meer strekken tot het betalen van een vereveningsbijdrage.

[appellant sub 1] woont permanent in de recreatiewoning aan de [locatie 1], ook bekend als [...], te Oldebroek. Het plan regelt voor die recreatiewoning echter niet de door [appellant sub

1] gewenste woonbestemming. De reden is dat [appellant sub 1] geen anterieure overeenkomst met de gemeente is aangegaan, omdat hij geen vereveningsbijdrage wil betalen. Volgens [appellant sub 1] kan deze motivering de weigering van de woonbestemming niet dragen.

4. De raad stelt zich op het standpunt dat [appellant sub 1] geen anterieure overeenkomst heeft getekend zodat de norm - de mogelijkheden tot kostenverhaal op grond van de Wet ruimtelijke ordening (hierna: de Wro) - niet tot zijn bescherming dient. Daarom strekt de ingeroepen rechtsregel kennelijk niet tot bescherming van het belang van [appellant sub 1], aldus de raad.

4.1. Blijkens de geschiedenis van de totstandkoming van de Wet aanpassing bestuursprocesrecht (Kamerstukken II, 2009/10, 32 450, nr. 3, blz. 18-20) heeft de wetgever met artikel 8:69a van de Awb de eis willen stellen dat er een verband bestaat 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.

4.2. Niet in geschil is dat het plan voor de permanent bewoonde recreatiewoning van [appellant sub 1] niet de door hem gewenste woonbestemming biedt, omdat [appellant sub 1] geen overeenkomst met de gemeente is aangegaan. [appellant sub 1] stelt dat dit in strijd is met de mogelijkheden van kostenverhaal op grond van de Wro. Gelet op dit betoog kan niet worden geoordeeld dat de door [appellant sub 1] ingeroepen norm kennelijk niet strekt tot bescherming van zijn belang. Artikel 8:69a van de Awb staat er dus niet aan in de weg dat hij zich beroept op bedoelde norm.

5. [appellant sub 1] betoogt dat het plan hem ten onrechte niet de door hem gewenste woonbestemming voor zijn permanent bewoonde recreatiewoning biedt. Volgens hem vraagt de raad in ruil voor een woonbestemming ten onrechte dat hij een anterieure overeenkomst met de gemeente aangaat die strekt tot betaling van een financiële vereveningsbijdrage. Hierbij voert [appellant sub 1] aan dat de door hem gewenste woonbestemming geen aangewezen bouwplan vormt als bedoeld in artikel 6.2.1 van het Besluit ruimtelijke ordening (hierna: Bro). Onder die omstandigheid bestaat volgens hem geen wettelijke grondslag voor het verlangen van een vereveningsbijdrage in ruil voor planologische medewerking.

Daarnaast heeft de raad volgens [appellant sub 1] geen ruimtelijke argumenten gegeven om te onderbouwen dat met een woonbestemming zonder een vereveningsbijdrage geen sprake is van een goede ruimtelijke ordening. In tegendeel, een goede ruimtelijke ordening vereist volgens hem juist dat zijn permanent bewoonde recreatiewoning een woonbestemming krijgt. In de plantoelichting staat namelijk dat voor dit type recreatiewoningen - met de leefstijl rustig groen - een overcapaciteit bestaat. Daarnaast is het behoud van zes recreatiewoningen in het plangebied volgens hem strijdig met een goede ruimtelijke ordening, omdat het recreatieterrein met zo weinig recreatiewoningen niet meer als zodanig kan worden geëxploiteerd.

Ook als wel wordt geaccepteerd dat een vereveningsbijdrage moet worden betaald, bestaat volgens [appellant sub 1] in dit geval onvoldoende samenhang tussen de door hem gewenste woonbestemming en de gevraagde vereveningsbijdrage. De compenserende maatregelen die worden genoemd in de structuurvisie zijn niet terug te leiden naar maatregelen in het gebied zelf, aldus [appellant sub 1].

5.1. De raad stelt zich op het standpunt dat de door [appellant sub 1] gewenste woonbestemming een aangewezen bouwplan vormt als bedoeld in artikel 6.2.1, onder c of d,

van het Bro. Ook als dat niet zo is, biedt volgens de raad artikel 6.24, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wro de vereiste grondslag voor de gevraagde vereveningsbijdrage. De raad acht de gevraagde woonbestemming uitsluitend in overeenstemming met een goede ruimtelijke ordening als een vereveningsbijdrage wordt voldaan. Zonder een vereveningsbijdrage zal het toeristisch recreatief aanbod binnen de gemeente namelijk afnemen, omdat een recreatiewoning verdwijnt. De vereveningsbijdrage zal worden gebruikt om projecten en maatregelen te financieren om het toeristisch recreatief aanbod op een kwalitatief gewenst niveau te brengen.

5.2. Artikel 6.2.1 van het Bro luidt:

"Als bouwplan als bedoeld in artikel 6.12, eerste lid, van de wet, wordt aangewezen een bouwplan voor:

a. de bouw van een of meer woningen;

[...]

c. de uitbreiding van een gebouw met ten minste 1000 m² bruto-vloeroppervlakte of met een of meer woningen;

d. de verbouwing van een of meer aaneengesloten gebouwen die voor andere doeleinden in gebruik of ingericht waren, voor woondoeleinden, mits ten minste 10 woningen worden gerealiseerd;

[...]."

5.3. Vast staat dat [appellant sub 1] feitelijk permanent woont in een bestaande recreatiewoning. Als dat gebruik met een woonbestemming zou worden gelegaliseerd, dan is die bestemming feitelijk al verwezenlijkt. Er hoeven dus geen bouwwerkzaamheden plaats te vinden voordat de recreatiewoning als woning kan worden aangemerkt. Onder die omstandigheden vormt een eventuele woonbestemming geen aangewezen bouwplan als bedoeld in artikel 6.2.1 van het Bro.

5.4. Artikel 6.24, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wro luidt:

"1. Bij het aangaan van een overeenkomst over grondexploitatie kunnen burgemeester en wethouders in de overeenkomst bepalingen opnemen inzake:

a. financiële bijdragen aan de grondexploitatie alsmede op basis van een vastgestelde structuurvisie, aan ruimtelijke ontwikkelingen".

5.5. Het systeem van de Wro verzet zich er niet tegen dat ook zonder aangewezen bouwplan als bedoeld in artikel 6.2.1 van het Bro een overeenkomst over grondexploitatie als bedoeld in artikel 6.24, eerste lid, van de Wro wordt aangegaan.

5.6. Aan de voorwaarde uit artikel 6.24, eerste lid, van de Wro dat de financiële bijdrage aan een ruimtelijke ontwikkeling (lees: de vereveningsbijdrage) moet berusten op een vastgestelde structuurvisie is voldaan. Op 28 september 2017 heeft de raad namelijk de structuurvisie "Permanente bewoning recreatiewoningen (2017)" vastgesteld. Daarin staat dat de structuurvisie een basis biedt om in een anterieure overeenkomst als bedoeld in artikel 6.24 van de Wro bepalingen op te nemen over de financiële bijdrage aan de grondexploitatie en over de vereveningsbijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen. Met het toestaan van permanente bewoning van recreatiewoningen, in dit geval het wijzigen van de recreatiebestemming in een woonbestemming, worden deze objecten onttrokken aan het

recreatieve aanbod. Ter compensatie van het verlies van een recreatief object stort de eigenaar een vereveningsbijdrage in de gemeentelijke recreatievoorziening (fonds) waaruit het toeristisch-recreatief product van de gemeente in functioneel, kwalitatief en/of economisch opzicht wordt verbeterd of verstevigd, aldus de structuurvisie. Als concrete maatregelen worden genoemd de aanleg van nieuwe fietspaden, een beleevingspad, toeristische voorzieningen zoals zitbanken langs fietspaden, een ruiterroutenetwerk, verbetering van toeristische bebording, compensatie verlies bosareaal Mulligen en de versterking van de beleving van landgoederen voor toerisme en recreatie.

5.7. De raad heeft zich naar het oordeel van de Afdeling voorts in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat de door [appellant sub 1] gewenste woonbestemming zonder een vereveningsbijdrage leidt tot een planologische verslechtering. Weliswaar bestaat er op dit moment feitelijk een overcapaciteit aan het type recreatiewoningen met de leefstijl rustig groen, maar dat brengt niet met zich dat de raad was gehouden om in een woonbestemming te voorzien. De raad heeft zich namelijk in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat het behoud van de recreatiebestemming ook in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening. Daarmee wordt het belang gediend dat de raad hecht aan het op peil blijven van de recreatieve aantrekkelijkheid van de gemeente en is het verlies van recreatiewoningen als een planologisch nadeel te beschouwen, een nadeel dat de raad kan aanvaarden mits daartegenover een vereveningsbijdrage wordt gesteld.

Daarnaast bestaat geen aanleiding voor het oordeel dat het aantal van zes resterende recreatiewoningen te klein is om te exploiteren. Er bestaan immers ook solitaire recreatiewoningen.

5.8. Anders dan [appellant sub 1] betoogt, is niet vereist dat de compenserende maatregelen die worden genoemd in de structuurvisie terug te leiden zijn naar maatregelen in het plangebied zelf.

Waar [appellant sub 1] betoogt dat de compenserende maatregelen onvoldoende samenhang hebben met het planologisch nadeel door het verlies van een recreatiewoning, overweegt de Afdeling als volgt. Gelet op de structuurvisie bestaan de uit de vereveningsbijdragen te bekostigen compenserende maatregelen uit de verbetering of versteviging van het toeristisch-recreatief product van de gemeente in functioneel, kwalitatief en/of economisch opzicht. In de structuurvisie zijn de onder 5.6 genoemde concrete maatregelen vermeld. Weliswaar staan een of meer van die maatregelen in een iets verwijderd verband van het planologisch nadeel, maar de vereiste samenhang is in dit geval nog aanwezig.

Al met al is het oogmerk van de gevraagde vereveningsbijdrage om zeker te stellen dat een woonbestemming voor de recreatiewoning van [appellant sub 1] wordt gecompenseerd door het realiseren van een verbetering van de ruimtelijke kwaliteit elders in de gemeente. Naar het oordeel van de Afdeling ligt daarom een ruimtelijk motief aan het beleid ten grondslag.

5.9. De conclusie is dat de raad in redelijkheid de door [appellant sub 1] voor zijn recreatiewoning gewenste woonbestemming heeft kunnen weigeren, omdat hij geen anterieure overeenkomst heeft gesloten die strekt tot betaling van een vereveningsbijdrage. Het betoog faalt.

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

7. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Het beroep van [appellant sub 2]

Inleiding

8. [appellant sub 2] heeft een veehouderij aan de [locatie 2] te 't Loo Oldebroek en woont ter plaatse. In de veehouderij worden rundvee en paarden gehouden. De veehouderij ligt direct naast het plangebied, recreatieterrein Mulligen, waar veel recreatiewoningen permanent bewoond worden. Het plan voorziet voor 38 van de 44 recreatiewoningen in een woonbestemming. [appellant sub 2] vreest een aantasting van de landschappelijke waarden, zijn woon- en leefklimaat en de gebruiksmogelijkheden van zijn veehouderij. De raad stelt zich op het standpunt dat de landschappelijke waarden en de belangen van [appellant sub 2] voldoende worden beschermd door de dubbelbestemming "Waarde - Landschap" en de aanduidingen "milieuzone - geurzone" en "specifieke bouwaanduiding - bebouwing uitgesloten".

Landschappelijke kwaliteit

9. [appellant sub 2] betoogt dat het plan het bosachtige karakter van het recreatieterrein onvoldoende beschermt. Hij vreest dat de groene ligging nagenoeg zal verdwijnen. Hierbij voert hij aan dat de toegestane oppervlakte aan bijgebouwen te groot is en dat niet is bepaald waar binnen die bestemming mag worden gebouwd. Verder is vergunningvrij bouwen niet uitgesloten. Ook acht hij de bouwhoogte van 4,5 m voor bijgebouwen te hoog.

Daarnaast betoogt [appellant sub 2] dat de bestemming "Bos" mag worden gebruikt ten behoeve van de bestemming "Wonen" in de vorm van bijgebouwen, het gebruik als bostuin en parkeren. Daarbij komt dat het gebruik als bostuin niet is gedefinieerd.

Verder is geen landschappelijk inpassingsplan voorgeschreven. Ook is niet gegarandeerd dat na de eventuele kap van bomen herplanting plaatsvindt.

Gelet op het vorenstaande acht [appellant sub 2] het plan in strijd met de structuurvisie "Permanente bewoning recreatiewoningen (2017)", waarin eisen worden gesteld aan de ruimtelijke kwaliteit, waaronder de oppervlakte aan (vergunningvrije) bebouwing.

9.1. Ten tijde van het bestreden besluit gold de gemeentelijke structuurvisie "Permanente bewoning recreatiewoningen (2017)". Hierin staat het beleidskader om aan de thans permanent bewoonde recreatiewoningen een (reguliere) woonbestemming toe te kennen. Onder het kopje "g. Kwaliteit en vergunningvrij bouwen" is vermeld dat per woning niet meer dan 50 m² aan bijgebouwen mag worden gerealiseerd. Voorts staat onder het kopje "2.2 Overige voorwaarden" dat sprake moet zijn van een zorgvuldige inpassing, waarbij de bestaande kwaliteiten worden behouden of versterkt. Dit kan bijvoorbeeld worden aangetoond door middel van een landschappelijk inpassingsplan.

9.2. Het plan voorziet voor de woningen in de bestemming "Wonen" en aanduidingen voor bouwvlakken.

Gelet op artikel 6 van de planregels zijn de gronden met de bestemming "Wonen" onder meer bedoeld voor het hoofdgebouw (lees: de woning) met aan- en uitbouwen. De goot- en bouwhoogte mogen 3 m en 6,25 m bedragen.

9.3. De gronden rondom de bouwvlakken met de bestemming "Wonen" zijn voorzien van de bestemming "Bos".

De gronden met de bestemming "Bos" behoren tot het bouwperceel van de woningen. Dat volgt uit de definitie van bouwperceel uit artikel 1, lid 1.27, van de planregels, gelezen in samenhang met de kaart uit bijlage 3 bij de planregels. Op deze kaart is het terrein opgedeeld

in bouwpercelen, die elk aan de daarbinnen gelegen woning toebehoren.
Gelet op artikel 4, lid 4.1, zijn de gronden met de bestemming "Bos" onder meer bedoeld voor bos, landschappelijke waarden, (bos)tuinen, recreatief (mede-)gebruik, paden en wegen en parkeren.

Lid 4.2 maakt vrijstaande bijgebouwen mogelijk behorend bij de bestemming "Wonen". Daarvan mag de gezamenlijke oppervlakte per bouwperceel niet meer bedragen dan 4 procent van de oppervlakte van het bouwperceel met een minimum van 30 m² en een maximum van 50 m². Voorts mogen de goot- en bouwhoogte 2,5 m en 4,5 m bedragen.

Op grond van lid 4.2 zijn deze vrijstaande bijgebouwen binnen de bestemming "Bos" niet toegestaan bij de aanduiding "bebouwing uitgesloten". Deze aanduiding is toegekend aan een strook grond rondom het perceel van [appellant sub 2].

9.4. Het plan voorziet bij de gronden met de bestemming "Wonen" en "Bos" eveneens in de dubbelbestemming "Waarde - Landschap".

Artikel 8 van de planregels voorziet voor die dubbelbestemming in een vergunningstelsel. Dat houdt in dat onder meer het aanbrengen van oppervlakteverhardingen, het aanleggen van verharde paden of wegen, het kappen of rooien of vellen van bomen of houtgewassen en het aanplanten van bomen of houtgewassen verboden is zonder een omgevingsvergunning. Voorts dient bij de aanvraag om een omgevingsvergunning voor het kappen of rooien of vellen van bomen of houtgewassen een rapport te worden overgelegd over de natuurlijke waarden van de gronden die zullen worden verstoord. Verder wordt de omgevingsvergunning geweigerd indien de werken of werkzaamheden de landschappelijke waarden of de natuurlijke waarden onevenredig kunnen aantasten. Ook wordt de omgevingsvergunning geweigerd indien er geen herplant plaatsvindt voor verwijderde bomen.

9.5. Zoals de Afdeling heeft overwogen in haar uitspraken van 21 februari 2018, [ECLI:NL:RVS:2018:571](#) en 20 december 2017, [ECLI:NL:RVS:2017:3490](#), kan de raad bij de vaststelling van een bestemmingsplan ervoor kiezen om uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening het vergunningvrij bebouwen van percelen met een bijzondere landschappelijke betekenis in te perken. Dat kan onder meer door de inrichting van gronden als buitenruimte bij een hoofdgebouw te onderwerpen aan een omgevingsvergunningplicht als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder b, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht.

In dit geval heeft de raad ervoor gekozen om aan de gronden met de bestemmingen "Wonen" en "Bos" de dubbelbestemming "Waarde - Landschap" toe te kennen. Daardoor geldt voor die gronden het vergunningstelsel uit artikel 8 van de planregels. Dat vergunningstelsel staat er aan in de weg de gronden aan te merken als erf, in de zin van artikel 1 van bijlage II van het Bor. Onder die omstandigheden zijn de bepalingen die vergunningvrij bouwen in de zin van artikel 2 van bijlage II van het Bor mogelijk maken, niet van toepassing. Het betoog faalt.

9.6. Als vergunningvrije bijgebouwen zijn uitgesloten, dan kunnen binnen de bestemming "Bos" slechts bijgebouwen worden opgericht op grond van het plan. De toegestane oppervlakte is op grond van artikel 4, lid 4.2, van de planregels 30 m² tot 50 m², afhankelijk van de omvang van het bouwperceel. Dat voldoet aan de vereisten uit de structuurvisie. Het betoog faalt.

9.7. Het plan voorziet in bijgebouwen met een goot- en bouwhoogte van 2,5 m en 4,5 m. Dat is niet gering, maar wel beduidend minder dan de goot- en bouwhoogte van de hoofdgebouwen van 3 m en 6,25 m. Daarbij komt dat de percelen relatief groot zijn en

eventueel op te richten bijgebouwen gedeeltelijk aan het zicht worden onttrokken door het aanwezige bos. Verder voorziet het plan voor een strook grond die grenst aan de gronden van [appellant sub 2] in de aanduiding "specifieke bouwaanduiding - bebouwing uitgesloten". Daar zijn ingevolge artikel 4, lid 4.2, onder g, van de planregels geen bijgebouwen toegestaan. Gelet hierop heeft de raad de voorziene goot- en bouwhoogte in redelijkheid aanvaardbaar kunnen achten. Het betoog faalt.

9.8. Het vergunningstelsel uit artikel 8 van de planregels stelt ook beperkingen aan de locatie van bijgebouwen, het gebruik als bostuin en het gebruik als parkeerplaats. Onder het vergunningstelsel vallen namelijk diverse handelingen, zoals het aanbrengen van oppervlakteverhardingen en het kappen van bomen. Dit betekent dat het college van burgemeester en wethouders van geval tot geval kan beoordelen of de uitvoering van deze handelingen kan leiden tot onaanvaardbare gevolgen voor de landschappelijke waarden. Om deze reden heeft de raad dan ook niet hoeven voorschrijven dat een landschappelijk inpassingsplan wordt opgesteld. Verder is de herplantplicht geregeld in artikel 8, lid 8.3, vierde lid, onder d, van de planregels. Het betoog faalt.

Overlast vanwege de woningen

10. [appellant sub 2] betoogt dat de voorziene woningen ten koste gaan van zijn woon- en leefklimaat. Hierbij voert hij aan dat het plan aan-huis-verbonden beroepen en bedrijfsactiviteiten mogelijk maakt.

10.1. Op grond van artikel 6, gelezen in samenhang met artikel 1, lid 1.6 en 1.7, van de planregels mogen vanuit de woningen uitsluitend beroepen en bedrijfsactiviteiten met een beperkte ruimtelijke uitstraling worden uitgeoefend. Daarom heeft de raad in redelijkheid in deze gebruiksmogelijkheden kunnen voorzien. Het betoog faalt.

Geurgevoelige objecten

11. [appellant sub 2] betoogt dat het plan leidt tot een onaanvaardbare beperking van de bedrijfsmogelijkheden van zijn veehouderij. Hierbij voert hij aan dat het plan binnen 50 m van zijn perceel in geurgevoelige objecten voorziet. Voorts maakt het plan bij de omzetting van recreatiewoningen naar woningen ook verplaatsing en uitbreiding mogelijk. Verder maakt het plan in de vorm van bijgebouwen binnen de bestemming "Bos" de bouw van nieuwe geurgevoelige objecten mogelijk. Ook kunnen bestaande bijgebouwen binnen de bestemming "Bos" geurgevoelige objecten worden.

Weliswaar voorziet het plan in een geurzone, maar dat staat niet in de weg aan het vergunningvrij oprichten van geurgevoelige objecten. Daarnaast liggen sommige bouwvlakken gedeeltelijk binnen de geurzone.

Verder acht [appellant sub 2] het geuronderzoek van De Roever om verschillende redenen onzorgvuldig.

11.1. In de veehouderij worden rundvee en paarden gehouden. Daarvoor zijn bij ministeriële regeling geen geuremissiefactoren vastgesteld. Voorts is de veehouderij meldingsplichtig. Daarom is artikel 3.117 van het Activiteitenbesluit milieubeheer van toepassing.

Dat artikel 3.117, eerste lid, luidt:

"1. Het oprichten, uitbreiden of wijzigen van een dierenverblijf met dieren zonder geuremissiefactor vindt niet plaats, indien de afstand tussen enig binnen de inrichting gelegen dierenverblijf waar dieren zonder geuremissiefactor worden gehouden en een geurgevoelig object, na de oprichting, uitbreiding of wijziging:

- a. minder dan 100 meter bedraagt, indien het geurgevoelige object binnen de bebouwde kom is gelegen, of
- b. minder dan 50 meter bedraagt, indien het geurgevoelige object buiten de bebouwde kom is gelegen."

Niet in geschil is dat de veehouderij en het recreatiepark buiten de bebouwde kom liggen, zodat de aan te houden afstand 50 m bedraagt.

11.2. Vast staat dat het voorheen geldende bestemmingsplan "Recreatiepark Mulligen" uit 1997 op kortere afstand dan 50 m van de veehouderij recreatiewoningen mogelijk maakte. Ook is niet in geschil dat deze recreatiewoningen geurgevoelige objecten zijn als bedoeld in het Activiteitenbesluit.

11.3. Bij het vaststellen van bestemmingen en regels voor gronden kan de raad in beginsel aansluiting zoeken bij het voorheen geldende bestemmingsplan. In dit geval heeft de raad beoogd om dat indirect te doen, door een plan vast te stellen dat dezelfde milieuruimte aan de veehouderij biedt als het plan uit 1997. Dat acht de Afdeling niet onredelijk.

Hierna beziet de Afdeling of de raad erin geslaagd is om een plan vast te stellen dat dezelfde milieuruimte aan de veehouderij biedt als het plan uit 1997 of dat het plan, zoals [appellant sub 2] betoogt, de milieuruimte verder beperkt.

11.4. Het plan voorziet ter plaatse van de gronden met de bestemming "Bos" en "Wonen" gedeeltelijk in de aanduiding "milieuzone - geurzone". Voor de gronden met de bestemming "Wonen" gaat het daarbij om een klein gedeelte van de bestemmingsvlakken voor de woningen R21, R37 en R38.

Artikel 12, lid 12.1.1, van de planregels luidt:

"Ter plaatse van de aanduiding 'milieuzone - geurzone' mogen geen geurgevoelige objecten worden gerealiseerd en in gebruik zijn."

11.5. Het plan maakt binnen 50 m van de veehouderij van [appellant sub 2] geurgevoelige objecten mogelijk. Ten eerste gaat het om enkele woningen waarvan de bouwvlakken gedeeltelijk anders zijn gesitueerd dan in het plan uit 1997. Ten tweede gaat het om bijgebouwen binnen de bestemming "Bos". Voor beide type geurgevoelige objecten geldt echter dat het plan die niet toestaat op de gronden waaraan de aanduiding "milieuzone - geurzone" is toegekend.

11.6. Een eerste vraag is of met de opname van de aanduiding "milieuzone - geurzone" voldoende is gewaarborgd dat daar geen geurgevoelige objecten kunnen worden opgericht of in gebruik worden genomen.

In dit verband voert [appellant sub 2] aan dat de aanduiding "milieuzone - geurzone" onverlet laat dat vergunningvrij geurgevoelige objecten kunnen worden opgericht. Hierover heeft de Afdeling onder het kopje "Landschappelijke kwaliteit" al overwogen dat het plan daaraan in de weg staat. Overigens zouden de gebruiksregels, waaronder de planregeling voor de geurzone, ook van toepassing zijn op vergunningvrij opgerichte gebouwen.

Daarnaast voert [appellant sub 2] aan dat de aanduiding "milieuzone - geurzone" ook is toegekend aan een klein gedeelte van de bestemmingsvlakken van drie woningen. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de aanduiding "milieuzone - geurzone" als bijzondere regeling echter voorrang op de bestemming "Wonen". Dat betekent dat ook op deze gronden geen

nieuwe geurgevoelige objecten zijn toegestaan.

Ten slotte voert [appellant sub 2] op dit punt aan dat artikel 10 van de planregels kan leiden tot uitbreiding van geurgevoelige objecten. Hierover overweegt de Afdeling dat de raad met dit artikel in redelijkheid bestaande legale bouwwerken als zodanig heeft kunnen bestemmen. Ook kan artikel 10 er niet toe leiden dat objecten die niet geurgevoelig waren alsnog geurgevoelig worden als die objecten binnen de aanduiding "milieuzone - geurzone" liggen.

De conclusie is dat met de opname van de aanduiding "milieuzone - geurzone" voldoende is gewaarborgd dat ter plaatse geen geurgevoelige objecten kunnen worden opgericht of in gebruik worden genomen. Het betoog faalt.

11.7. Een tweede vraag is of de aanduiding "milieuzone - geurzone" aan de juiste gronden is toegekend.

De begrenzing van de aanduiding "milieuzone - geurzone" kan als volgt worden verklaard. In de eerste plaats heeft de raad de bouwmogelijkheden van het plan uit 1997 omgezet in een weergave van de milieuruimte voor de veehouderij die dat plan biedt. Daarvoor heeft de raad contouren van 50 m rondom de bouwvlakken van het recreatieterrein uit het plan uit 1997 over de veehouderij getrokken. De gronden die niet binnen deze contouren vallen vormen de bestaande milieuruimte van de veehouderij. Deze weergave is in overeenstemming met de melding uit 2015. [appellant sub 2] heeft niet aannemelijk gemaakt dat deze weergave onjuist is.

De uiterste grenzen van bovengenoemde 50-metercontouren vormen gezamenlijk een lijn over de veehouderij. Vanaf deze lijn heeft de raad een 50-metercontour in de richting van het recreatieterrein getrokken. Deze contour vertegenwoordigt de bouwruimte voor geurgevoelige objecten zonder dat de milieuruimte van de veehouderij zoals bepaald in het plan uit 1997 afneemt. De raad heeft aannemelijk gemaakt dat de begrenzing van de aanduiding "milieuzone - geurzone" deze contour volgt.

De conclusie is dat [appellant sub 2] niet aannemelijk heeft gemaakt dat de raad de aanduiding "milieuzone - geurzone" aan de verkeerde gronden heeft toegekend. Het betoog faalt.

11.8. [appellant sub 2] gaat in zijn beroepschrift in op diverse concrete objecten. Deze objecten kunnen in twee categorieën worden ingedeeld.

Voor objecten die buiten de aanduiding "milieuzone - geurzone" liggen, geldt het volgende. Het plan laat toe dat deze objecten worden omgezet naar geurgevoelige objecten. Dit leidt door de (ligging van de) "milieuzone - geurzone" echter niet tot beperkingen van de milieuruimte van [appellant sub 2]. In die gevallen zijn andere geurgevoelige objecten, zoals toegestaan op grond van het plan uit 1997, namelijk maatgevend.

Voor objecten die binnen de aanduiding "milieuzone - geurzone" liggen, geldt het volgende. Het plan laat niet toe dat deze objecten indien die nog niet geurgevoelig zijn, worden omgezet naar geurgevoelige objecten. De aanduiding "milieuzone - geurzone" staat daaraan in de weg.

Gelet hierop hoeft niet te worden ingegaan op de diverse aangevoerde concrete objecten.

11.9. Tot slot heeft het gemeentebestuur in het kader van de totstandkoming van het plan het geuronderzoek van De Roever laten opstellen. Het is evenwel gebleken dat de raad de conclusies uit dat rapport niet aan het plan ten grondslag heeft gelegd. Daarom behoeven de

betogen die zijn gericht tegen het geuronderzoek van De Roever geen bespreking.
Verblijfsrecreatie

12. [appellant sub 2] betoogt dat het plan ten onrechte verblijfsrecreatie mogelijk maakt.
Daarmee kan bij elke woning een stacaravan worden geplaatst.

12.1. Artikel 6, lid 4.1, aanhef en onder c, van de planregels luidt:

"De voor 'Wonen' aangewezen gronden zijn bestemd voor:

[...]

met daaraan ondergeschikt:

c. verblijfsrecreatie".

Lid 6.4, aanhef en onder a, luidt:

"Tot een met de bestemming strijdig gebruik wordt in ieder geval gerekend:

a. het gebruik van de gronden als standplaats voor één of meer kampeermiddelen, anders dan voor eigen gebruik gedurende een periode van maximaal zes weken per jaar;"

Artikel 4, lid 4.1, aanhef en onder e, luidt:

"De voor 'Bos' aangewezen gronden zijn bestemd voor:

[...]

met daaraan ondergeschikt:

e. recreatief (mede-)gebruik;"

Artikel 1 luidt:

"[...]

1.86 verblijfsrecreatie: recreatie in ruimten welke zijn bestemd of opgericht voor recreatief nachtverblijf, zoals een recreatieverblijf, een groepsaccommodatie of een kampeermiddel, door personen die hun hoofdverblijf elders hebben;

[...]

1.77 recreatief (mede)gebruik: recreatief gebruik van gronden dat ondergeschikt is aan de functie van de bestemming waarbinnen dit recreatieve gebruik is toegestaan;"

12.2. Gelet op de planregels zijn stacaravans binnen de bestemming "Bos" uitgesloten, omdat daar geen nachtverblijf mogelijk is. Voor zover stacaravans binnen de bestemming "Wonen" al zijn toegelaten, geldt daarbij dat deze anders dan voor eigen gebruik maximaal zes weken per jaar zijn toegestaan. Onder deze omstandigheden bestaat geen aanleiding voor het oordeel dat de raad niet in redelijkheid in verblijfsrecreatie heeft kunnen voorzien. Het betoog faalt.

Voorwaarden structuurvisie

13. [appellant sub 2] betoogt dat ten onrechte niet per woning is getoetst aan de voorwaarden uit de gemeentelijke structuurvisie "Permanente bewoning recreatiewoningen (2017)". Voor zover het betoog de landschappelijke kwaliteit betreft, waaronder de bescherming van het bos en de hoeveelheid bijgebouwen, verwijst de Afdeling naar hetgeen hiervoor onder het kopje "Landschappelijke kwaliteit" is overwogen. Voor zover het betoog is

gericht op het voorkomen van nadelige gevolgen voor functies in de omgeving, verwijst de Afdeling naar hetgeen hiervoor onder het kopje "Geurgevoelige objecten" is overwogen. Het betoog faalt.

14. [appellant sub 2] betoogt dat ten onrechte niet aan de structuurvisie is getoetst op het punt dat alleen planologisch positief bestemde recreatieverblijven in een woonbestemming mogen worden omgezet.

14.1. Vast staat dat het plan in woningen voorziet ter plaatse van recreatiewoningen die op grond van het plan uit 1997 waren toegelaten. Alleen al daarom is op dit punt voldaan aan de structuurvisie. Het betoog faalt.

15. [appellant sub 2] betoogt dat in strijd met de structuurvisie geen controle aan het Bouwbesluit 2012 heeft plaatsgevonden.

15.1. Het relativiteitsvereiste staat in de weg aan een inhoudelijke beoordeling van de beroepsgrond over het Bouwbesluit 2012. Voor [appellant sub 2] gaat het immers om het belang dat zijn perceel gevrijwaard blijft van de invloed van de voorziene woningen. Zijn belang is niet gemoeid met de bouwkwaliteit van de woningen. Daarom staat artikel 8:69a van de Awb in zoverre aan een mogelijke vernietiging van het besluit op deze grond in de weg. De Afdeling ziet daarom af van een inhoudelijke bespreking van deze beroepsgrond.

16. [appellant sub 2] betoogt dat ten onrechte niet aan de structuurvisie is getoetst op het punt dat de bestaande infrastructuur moet voldoen.

16.1. Dit is een uitvoeringskwestie. Niet gebleken is dat het plan in de weg staat aan eventueel noodzakelijke maatregelen. Het betoog faalt.

Conclusie

17. Gelet op het voorgaande is het beroep van [appellant sub 2] ongegrond.

18. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Het beroep van [appellante sub 3]

Inleiding

19. [appellante sub 3] voert grotendeels hetzelfde aan als [appellant sub 2]. In zoverre verwijst de Afdeling naar het overwogene in reactie op het beroep van [appellant sub 2]. Hieronder worden de beroepsgronden besproken die nog niet aan de orde zijn gekomen.

Geurgevoelige objecten

20. [appellante sub 3] betoogt dat de "specifieke bouwaanduiding - bebouwing uitgesloten" en de aanduiding "milieuzone - geurzone" onjuist zijn voorzien bij de percelen 5709, 5708 en 5707. Op de kaart uit bijlage 7 bij het beroepsschrift is een rode lijn weergegeven die de bouwvlakken uit 1997 verbindt. Ten onrechte eindigen de aanduidingen dichtbij de perceelsgrens dan die rode lijn. Dit kan beperkend zijn voor de veehouderij, omdat de bouw van geurgevoelige objecten mogelijk is, aldus [appellante sub 3].

20.1. In de beroepsgronden over geurhinder bestaat geen aanleiding voor het oordeel dat de aanduiding "specifieke bouwaanduiding - bebouwing uitgesloten" onjuist is begrensd. Deze aanduiding is namelijk opgenomen met het oog op de landschappelijke kwaliteiten en niet met het oog op geurhinder. Met het oog op geurhinder is de aanduiding "milieuzone - geurzone" opgenomen. Het betoog faalt.

20.2. Voorts is het juist dat de begrenzing van de aanduiding "milieuzone - geurzone" niet de lijn volgt die de bouwvlakken uit het plan uit 1997 verbindt. Dit kan echter worden verklaard door de methode die is omschreven in overweging 11.7. Op de gronden zonder de aanduiding "milieuzone - geurzone" voorbij de rode lijn zijn andere geurgevoelige objecten, zoals toegestaan op grond van het plan uit 1997, maatgevend. Het betoog faalt.

Geluid

21. [appellante sub 3] betoogt dat het plan leidt tot een onaanvaardbare beperking van de bedrijfsmogelijkheden van zijn veehouderij. Hierbij voert hij aan dat het plan op korte afstand daarvan voorziet in geluidgevoelige objecten.

21.1. In de Brochure Bedrijven en milieuzonering van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (hierna: de VNG-brochure) wordt voor geluid een richtafstand aanbevolen van 30 m van een veehouderij als die van de [appellante sub 3] tot een rustige woonwijk. De VNG-brochure voorziet evenwel in de mogelijkheid de richtafstand met één afstandsstap te verlagen indien sprake is van het omgevingstype gemengd gebied. De richtafstand van 30 m wordt in een dergelijk geval 10 m.

21.2. De voorziene woningen liggen in de directe omgeving van de veehouderij van de [appellante sub 3], een transportbedrijf aan de [locatie 3] en een agrarisch bedrijf aan de [locatie 4]. Daarnaast is een hondenfokkerij en -pension gevestigd aan de [locatie 5]. Uitsluitend afgaand op deze beperkte hoeveelheid bedrijven zou kunnen worden getwijfeld of de woningen in een gemengd gebied liggen. In aanvulling hierop liggen de woningen, zij het op een grotere afstand, echter ook in de omgeving van de Rijksweg A28, een spoorlijn en het Artillerie-Schietkamp. Onder deze omstandigheden heeft de raad zich terecht op het standpunt gesteld dat sprake is van een gemengd gebied als bedoeld in de VNG-brochure.

Vervolgens is het oordeel dat wordt voldaan aan de afstand van 10 m tussen de voorziene woningen en het bouwvlak van de veehouderij. Op grond hiervan heeft de raad zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat het plan wat betreft geluid niet leidt tot een onaanvaardbare beperking van de bedrijfsmogelijkheden van de veehouderij.

21.3. Het betoog faalt.

Conclusie

22. Gelet op het voorgaande is het beroep van [appellante sub 3] ongegrond.

23. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Het beroep van de minister

Inleiding

24. Het Ministerie van Defensie is gebruiker van het Artillerie-Schietkamp bij 't Harde (hierna: het ASK). Het ASK ligt ongeveer 825 m ten zuiden van het recreatieterrein Mulligen. Het plan voorziet, zoals gezegd, voor 38 van de 44 recreatiewoningen in een woonbestemming. De minister vreest dat het plan leidt tot klachten als gevolg van geluidsoverlast bij de woningen en mogelijk een vermindering van de gebruiksmogelijkheden van het ASK, met name bij de beoordeling van een volgende vergunningaanvraag. Hierbij voert de minister aan dat het ASK een van de belangrijkste schietterreinen van het Ministerie van Defensie is, zowel in omvang als capaciteit. Jaarlijks lossen duizenden manschappen in totaal ruim 3 miljoen schoten, van groot en klein kaliber. Ook worden er proeven met explosieven gehouden.

Belanghebbendheid

25. De raad stelt zich op het standpunt dat de minister geen belanghebbende is, omdat het ASK op grote afstand van het plangebied ligt.

25.1. Artikel 1:2 van de Awb luidt: "1. Onder belanghebbende wordt verstaan: degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken."

Artikel 8:1 luidt: "Een belanghebbende kan tegen een besluit beroep instellen bij de bestuursrechter."

25.2. Artikel 1:2, eerste lid, van de Awb vereist dat een rechtstreeks verband bestaat tussen het besluit en de belangen aantasting. De wetgever heeft deze eis gesteld om te voorkomen dat een ieder, in welke hoedanigheid ook, of een persoon met slechts een verwijderd of indirect belang als belanghebbende zou moeten worden beschouwd en beroep zou kunnen instellen. Om als belanghebbende in de zin van de Awb te kunnen worden aangemerkt, moet een bestuursorgaan opkomen voor de hem toevertrouwde belangen.

25.3. De afstand tussen de voorziene woningen en het ASK bedraagt, zoals gezegd, ongeveer 825 m. Dat is een vrij grote afstand. Daar staat tegenover dat schietgeluid waar het in dit geval om gaat relatief ver draagt. Dit wordt bevestigd door het feit dat op grond van de geldende milieuvergunning uit 1994 in de omgeving van het plangebied een geluidsbelasting vanwege het ASK is toegestaan tussen 49 en 52 dB(A) overdag en tussen 43 en 50 dB(A) in de avond. Daarom liggen de voorziene woningen binnen de invloedssfeer van het ASK. Hieruit volgt dat de relatief grote afstand er niet aan in de weg staat om een rechtstreeks bij het bestreden besluit betrokken belang aan te nemen. Dit betekent dat de minister in dit geval opkomt voor de hem toevertrouwde belangen en dus belanghebbende is bij het bestreden besluit. Het beroep van de minister is ontvankelijk.

Geen akoestisch onderzoek

26. De minister betoogt dat ten onrechte geen akoestisch onderzoek is verricht naar het gevolg van de bestaande geluidsbelasting vanwege het ASK voor het woon- en leefklimaat bij de voorziene woningen.

26.1. Zoals hiervoor is overwogen is op grond van de geldende milieuvergunning uit 1994 in de omgeving van het plangebied een geluidsbelasting vanwege het ASK toegestaan tussen 49 en 52 dB(A) overdag en tussen 43 en 50 dB(A) in de avond. Gelet op deze waarden was de raad gehouden om aan de hand van akoestisch onderzoek vast te stellen of bij de woningen een aanvaardbaar woon- en leefklimaat kan worden gegarandeerd.

26.2. Vast staat dat de raad zich bij de vaststelling van het plan niet heeft gebaseerd op een akoestisch onderzoek. Gelet hierop overweegt de Afdeling dat het bestreden besluit is genomen in strijd met de bij het voorbereiden van een besluit te betrachten zorgvuldigheid en niet berust op een deugdelijke motivering. Het betoog slaagt.

Woon- en leefklimaat

27. Na het bestreden besluit heeft de raad het akoestisch onderzoek van 9 juli 2018, uitgevoerd door DGMR, ingebracht (hierna: het DGMR-rapport). Daarom ziet de Afdeling aanleiding om te bezien of de rechtsgevolgen van het bestreden besluit, voor zover dit wordt vernietigd, met toepassing van artikel 8:72, derde lid, aanhef en onder a, van de Awb, in stand kunnen worden gelaten.

27.1. De minister betoogt dat het plan ten onrechte in nieuwe woningen voorziet omdat daar door de geluidsbelasting vanwege het ASK geen goed woon- en leefklimaat kan worden gegarandeerd. Hierbij voert de minister aan dat de normen uit het Activiteitenbesluit milieubeheer worden overschreden. Ook wordt niet aan de streefwaarde van 50 dB(A) uit de beleidsnota uit 2013 voldaan. Bovendien is ten onrechte uitgegaan van een gemengd gebied als bedoeld in de VNG-brochure. Daarnaast is de geluidsbelasting juist in de avondperiode relatief hoog. Verder is geen onderzoek verricht naar de cumulatie met de geluidsbelasting van de A28 en de spoorlijn Amersfoort-Zwolle.

Vervolgens betoogt de minister dat de raad ten onrechte is uitgegaan van reguliere woningen. In het plangebied liggen echter ook meerdere houten woningen. Daarom kan geen aanvaardbaar binnenklimaat worden gegarandeerd.

Bij dit alles vreest de minister dat het slechte woon- en leefklimaat ter plaatse van de woningen in de weg staat aan een hernieuwde vergunning voor het ASK.

27.2. De bestaande milieuruimte van het ASK is geregeld in de hiervoor al genoemde milieuvergunning uit 1994. Daarin zijn maximale geluidswaarden opgenomen voor diverse meetpunten. De meetpunten 10 en 11 liggen tussen het plangebied en het ASK. Meetpunt 13 ligt voorbij het plangebied. Ter zitting heeft de minister toegelicht dat deze meetpunten bestaande geluidsgevoelige objecten zijn.

27.3. Per 1 januari 2016 vallen schietbanen in beginsel onder het Activiteitenbesluit milieubeheer. Dat geldt niet voor het ASK, nu daar in totaal meer dan 3 miljoen schoten worden gelost.

Voor gevallen als het ASK is de "Beleidsregel schietlawaaï defensieterreinen" uit 2016 opgesteld. Die hanteert een nieuwe rekenwijze. In plaats daarvan heeft de raad aan de oude beleidsnota "Beleid inzake Militair Schietgeluid" van 25 februari 2013 voor de beoordeling van schietlawaaï getoetst. Dit acht de Afdeling in dit geval niet onredelijk om de volgende redenen. De gemeente beschikte alleen over gegevens om de oude rekenwijze toe te passen. Niet in geschil is dat de reden hiervoor is dat de minister geen gehoor heeft gegeven aan het verzoek van de gemeente om de voor de nieuwe rekenwijze benodigde gegevens te verstrekken. Voorts is niet gebleken dat toepassing van de oude rekenwijze geen representatief beeld geeft van het woon- en leefklimaat bij de voorziene woningen.

27.4. In het DGMR-rapport zijn de relevante bepalingen uit de milieuvergunning van het ASK uit 1994 weergegeven. Artikel 11 bevat de normen voor schietgeluid. Artikel 13 beperkt het gebruik in de avond tot 60 dagen per jaar en afhankelijk van de maand tot een bepaald tijdstip. Het laatste tijdstip is 23:00 uur en geldt in april, mei, augustus en september.

De activiteiten op het ASK komen niet meer overeen met de activiteiten uit de vergunning uit 1994. Maar de wijzigingen zijn milieuneutraal, zodat de geluidnormen uit de vergunning nog actueel zijn.

Op basis van de toegestane geluidsbelasting op de emissiepunten 10, 11 en 13 uit de milieuvergunning is de toegestane geluidsbelasting op het recreatieterrein berekend. De uitkomst daarvan is dat bij de voorziene woningen een geluidsbelasting vanwege schietlawaaï (en daarmee te vergelijken bronnen) is vergund van 50 dB(A) overdag en 49 dB(A) in de avondperiode.

In de beleidsnota uit 2013 wordt voor de dagperiode een streefwaarde van 50 dB(A) gehanteerd voor bestaande en nieuwe situaties. Daaraan wordt voldaan.

Voor de avondperiode wordt een aftrek van 5 dB(A) toegepast, zodat de streefwaarde 45 dB(A) bedraagt. Die waarde wordt overschreden. Om die reden toetst het rapport nader aan de VNG-brochure. Aan de maximale waarden uit stap 3 van de brochure wordt voldaan. In dit verband gaat het rapport uit van de kwalificatie van het plangebied als een gemengd gebied.

27.5. Zoals hiervoor onder 21.2 is overwogen, heeft de raad zich terecht op het standpunt gesteld dat sprake is van een gemengd gebied als bedoeld in de VNG-brochure.

27.6. Voor zover de minister betoogt dat de geluidsbelasting juist in de avondperiode relatief hoog is, overweegt de Afdeling dat de toegestane geluidsbelasting op grond van de milieuvergunning uit 1994 op de meetpunten 10, 11 en 13 in de avond gelijk aan of lager is dan de toegestane geluidsbelasting overdag. Daarbij is voor de avond een 5 dB(A) strengere norm gehanteerd dan overdag.

27.7. Het rapport gaat in op cumulatie van de geluidsbelasting vanwege het ASK met de geluidsbelasting vanwege weg- en railverkeer en concludeert dat bij de voorziene woningen een redelijk woon- en leefklimaat kan worden gegarandeerd. Gelet hierop mist het betoog dat geen onderzoek is verricht naar de cumulatie met de geluidsbelasting van de A28 en de spoorlijn Amersfoort-Zwolle feitelijke grondslag.

27.8. Voor zover de bestaande woningen een houten gevel hebben, heeft de raad toegelicht dat het woningen van na 1980 zijn die zijn voorzien van een goede kierdichting en isolatie, zodat ook wat betreft de binnenwaarde een aanvaardbaar woon- en leefklimaat kan worden gegarandeerd. De minister heeft dit niet of onvoldoende bestreden.

27.9. Gelet op het vorenstaande bestaat in wat de minister heeft aangevoerd geen aanleiding voor het oordeel dat de raad zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat bij de voorziene woningen een aanvaardbaar woon- en leefklimaat kan worden gegarandeerd. Het betoog faalt.

27.10. Gelet op het vorenstaande heeft de minister niet aannemelijk gemaakt dat een gegronde vrees bestaat dat de voorziene woningen in de weg staan aan een nieuwe vergunningverlening voor het ASK, nog daargelaten dat dit een onzekere uitkomst van een eventuele toekomstige gebeurtenis is. Zonder concrete aanknopingspunten dat de mogelijkheden voor het ASK beperkt zullen worden in verband met de voorziene woningen, mocht de raad aan dat belang een beperkt gewicht toekennen. Het betoog faalt.

Conclusie

28. Gelet op het overwogene onder 26.2 ziet de Afdeling in wat de minister heeft aangevoerd aanleiding voor het oordeel dat het bestreden besluit is genomen in strijd met de bij het voorbereiden van een besluit te betrachten zorgvuldigheid en in zoverre niet berust op een deugdelijke motivering. Het beroep op dit punt is gegrond, zodat het bestreden besluit wegens strijd met de artikelen 3:2 en 3:46 van de Awb dient te worden vernietigd, voor zover het betreft de voorziene woningen.

29. Gelet op het hiervoor overwogene ziet de Afdeling aanleiding om met toepassing van artikel 8:72, derde lid, aanhef en onder a, van de Awb de rechtsgevolgen van het bestreden besluit, voor zover dit wordt vernietigd, in stand te laten.

30. De raad dient ten aanzien van de minister op na te melden wijze tot vergoeding van de proceskosten te worden veroordeeld.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het beroep van de minister van Defensie gegrond;

II. vernietigt het besluit van 25 januari 2018 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Buitengebied, Mulligen";

III. bepaalt dat de rechtsgevolgen van het besluit van 25 januari 2018 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Buitengebied, Mulligen" in stand blijven;

IV. verklaart ongegrond de beroepen van:

- [appellant sub 1];

- [appellant sub 2A], [appellante sub 2B] en [appellant sub 2C];

- [appellante sub 3];

V. veroordeelt de raad van de gemeente Oldebroek tot vergoeding van bij de minister van Defensie in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1.280,00 (zegge: twaalfhonderdtachtig euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

VI. gelast dat de raad van de gemeente Oldebroek aan de minister van Defensie het door hem voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 338,00 (zegge: driehonderdachtendertig euro) vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. J. Kramer, voorzitter, en mr. H. Bolt en mr. D.A. Verburg, leden, in tegenwoordigheid van mr. J.S.S. Hupkes, griffier.

w.g. Kramer w.g. Hupkes
voorzitter griffier

Uitgesproken in het openbaar op 28 augustus 2019

635.