

## Uitspraak 201707348/1/R1

ECLI:	ECLI:NL:RVS:2019:1896
Datum uitspraak:	12 juni 2019
Inhoudsindicatie:	Bij besluit van 22 juni 2017 heeft de raad het bestemmingsplan "Paardenfokkerij Warreboslaan nabij Surhuisterveen" vastgesteld.

eerste aanleg - meervoudig ro - friesland

### Volledige tekst

201707348/1/R1.

Datum uitspraak: 12 juni 2019

AFDELING  
BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

[appellant A] en [appellant B], beiden wonend te Surhuisterveen, gemeente Achtkarspelen, appellanten,

en

de raad van de gemeente Achtkarspelen, verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 22 juni 2017 heeft de raad het bestemmingsplan "Paardenfokkerij Warreboslaan nabij Surhuisterveen" vastgesteld.

Tegen dit besluit hebben [appellant A] en [appellant B] beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

[appellant A] en [appellant B] en de raad hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 29 oktober 2018, waar [appellant A], bijgestaan door [gemachtigde A], en de raad, vertegenwoordigd door W.F. van der Lugt en G.J. Klont, zijn verschenen. Voorts is ter zitting [belanghebbende], bijgestaan door [gemachtigde B], [gemachtigde C] en [gemachtigde D] als partij gehoord.

Overwegingen

Inleiding

1. Het plan heeft betrekking op het perceel [locatie 1] en de gronden direct ten oosten daarvan, aan de overzijde van de Warreboslaan. De percelen ten oosten van de Warreboslaan hebben de kadastrale nummers [...], [...] en [...]. Het plangebied ligt ten zuiden van de kern Surhuisterveen in het buitengebied van de gemeente Achtkarspelen. Op het perceel [locatie 1] exploiteert [belanghebbende] een rundveehouderij, zijnde een intensieve veehouderij. Ook houdt hij ter plaatse paarden. [belanghebbende] woont in de bedrijfswoning op dit perceel.

De percelen [...], [...] en [...] zijn eigendom van [belanghebbende]. Deze percelen zijn feitelijk in gebruik als grasland. Het voorheen geldende bestemmingsplan voor deze percelen, "Buitengebied Achtkarspelen" uit 1992, laat ter plaatse geen bebouwing toe. Op verzoek van [belanghebbende] heeft de raad de planologische regeling voor deze percelen gewijzigd door te voorzien in de mogelijkheid van (nieuw)vestiging van een productiegerichte paardenhouderij, met bijbehorende bedrijfswoning. Aan dit verzoek ligt het uitgangspunt ten grondslag dat de bestaande activiteiten op het perceel [locatie 1], voor zover die bestaan uit het houden van paarden, worden verplaatst naar (en geïntensiveerd op) de nieuwe locatie. Het nieuw te vestigen bedrijf zal worden geëxploiteerd door [belanghebbende] zelf en zijn dochter. De bestaande veehouderij van [belanghebbende] op het perceel [locatie 1] wordt in omvang teruggebracht tot een zogeheten kleinschalig agrarisch bedrijf en wordt voortgezet door de zoon van [belanghebbende].

2. Aan het perceel [locatie 1] is de bestemming "Agrarisch met waarden - Kleinbedrijf", met de aanduiding "bouwvlak", toegekend. In artikel 4, lid 4.1, van de planregels is vastgelegd dat op dit perceel een grondgebonden agrarisch kleinbedrijf is toegestaan. Een intensieve veehouderij is ter plaatse niet langer toegelaten.

Aan de percelen [...], [...] en [...] is de bestemming "Agrarisch" toegekend. Het centrale deel van deze gronden is tevens aangeduid als "bouwvlak" en "paardenfokkerij". De omvang van het bouwvlak bedraagt 0,5 ha. In artikel 3 van de planregels is vastgelegd dat de gronden met de bestemming "Agrarisch" zijn aangewezen voor agrarische cultuurgrond en dat op het deel dat is aangeduid als "paardenfokkerij" uitsluitend een paardenfokkerij is toegelaten. De beoogde invulling van deze gronden bestaat volgens de plantoelichting uit een paardenfokkerij, met bijbehorende voorzieningen, zijnde een rijhal, paardenboxen, een opslagvoorziening, een buitenbak, een longecirkel en een stapmolen. Ook voorziet het plan in de mogelijkheid op het perceel een bedrijfswoning op te richten.

3. [appellant A] woont op het perceel [locatie 2], direct ten zuiden van de voorziene paardenfokkerij. [appellant B] woont direct ten noorden van de voorziene paardenfokkerij, op het perceel [locatie 3].

[appellant A] en [appellant B] hebben beroep ingesteld tegen het plan vanwege de gevolgen van de ontwikkeling voor de kwaliteit van hun woon- en leefomgeving. Het beroep is niet gericht tegen de planregeling voor het perceel [locatie 1].

#### Wijze van toetsen

4. 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.

#### Bijlage

5. De relevante wettelijke bepalingen en planregels zijn opgenomen in de bijlage bij deze uitspraak.

#### Beoordeling van het beroep

#### Vooringenomenheid

6. [appellant A] en [appellant B] betogen dat de raad bij het vaststellen van het plan vooringenomen is geweest en heeft gehandeld in strijd met artikel 2:4, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb). Volgens hen heeft de raad in het verleden onder gunstige condities gronden van [belanghebbende] verworven voor de omstreeks 2012 beoogde ontwikkeling van het bedrijventerrein "Lauwerskwartier 2e fase". Als compensatie hiervoor heeft de raad toegezegd mee te zullen werken aan het verzoek van [belanghebbende] om een (nieuw)vestiging van een paardenhouderij op de gronden tegenover zijn bestaande bedrijf aan de Warreboslaan. Dit is volgens [appellant A] en [appellant B] vastgelegd in de tussen de gemeente en [belanghebbende] in 2009 gesloten (ver)koopovereenkomst. Niettegenstaande de onaanvaardbare ruimtelijke gevolgen van de voorziene ontwikkeling heeft de raad thans het plan vastgesteld, louter ter nakoming van de op hem rustende verbintenis uit de genoemde overeenkomst, aldus [appellant A] en [appellant B].

6.1. Niet in geschil is dat [belanghebbende] in 2009 bepaalde gronden heeft verkocht aan de gemeente en dat in artikel 12, onder a, van de (ver)koopovereenkomst is vastgelegd dat "de gemeente zich zal inspannen om, voor zover dat formeel in haar macht ligt, planologisch medewerking te verlenen tot de vestiging van een paardenhouderij met bijbehorende bedrijfswoning aan de Warreboslaan." Daargelaten de omstandigheid dat

de verbintenis tot het verlenen van planologische medewerking in artikel 12 van de overeenkomst nadrukkelijk is verwoord als een inspanningsverplichting, kan, zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in haar uitspraak van 26 maart 2014, [ECLI:NL:RVS:2014:1052](#), een verbintenis als hier aan de orde niet leiden tot een verplichting van de raad aan gronden een bestemming toe te kennen, die de raad niet in overeenstemming met een goede ruimtelijke ordening acht. De definitieve beslissing over de vaststelling van het bestemmingsplan kan mede afhankelijk van alle in de loop van de procedure naar voren gekomen feiten en belangen - ook de mogelijke belangen van derden - anders uitvallen dan bij het sluiten van de overeenkomst is ingeschat. Dat een overeenkomst is gesloten, is wel een omstandigheid die de raad bij de vaststelling van het plan in zijn overwegingen dient te betrekken. De raad heeft dit ook onderkend. Volgens de raad is de voorziene paardenfokkerij ruimtelijk aanvaardbaar, zodat geen aanleiding bestaat de verbintenis uit 2009 niet na te komen.

6.2. De omstandigheid dat de raad, althans de rechtspersoon waartoe de raad behoort, de inspanningsverplichting op zich heeft genomen planologische medewerking te verlenen aan het initiatief van [belanghebbende], betekent niet dat de raad daarom vooringenomen zou hebben gehandeld door het plan vast te stellen. Een contractueel overeengekomen inspanningsverplichting tot planologische medewerking, als hier aan de orde is niet ongebruikelijk. Zoals hiervoor is overwogen, laat dit onverlet dat het plan in overeenstemming dient te zijn met een goede ruimtelijke ordening. Of dat het geval is ligt voor ter beoordeling in deze procedure. Het betoog faalt.

Toegelaten gebruik

7. [appellant A] en [appellant B] betogen dat het plan ten onrechte toelaat dat op het perceel een paardenhouderij wordt gevestigd. Volgens hen is dit ook de intentie van [belanghebbende], hetgeen zij onder meer afleiden uit een akte van levering van mei 2009. De raad heeft in het verleden, in het kader van de voorbereiding van het bestemmingsplan "bedrijventerrein Lauwerskwartier 2e fase" reeds getracht om op verzoek van [belanghebbende] op de percelen [...], [...] en [...] een paardenhouderij mogelijk te maken. Dit plan is uiteindelijk niet vastgesteld, mede naar aanleiding van de door [appellant A] en [appellant B] ingediende zienswijzen. [appellant A] en [appellant B] wijzen verder op de omstandigheid dat de definitie van het begrip "paardenhouderij" in de planregels anders is dan in de planregels van het bestemmingsplan "Buitengebied Achtkarspelen", vastgesteld door de raad bij besluit van 6 maart 2014. Dit is het (algemene) bestemmingsplan voor het buitengebied van de gemeente. Volgens [appellant A] en [appellant B] laat onderhavig plan in het kader van de exploitatie van een paardenfokkerij het africhten en de aan- en verkoop van paarden toe. Dit zijn volgens [appellant A] en [appellant B] activiteiten die kenmerkend zijn voor een paardenhouderij. Ook laat het plan een paardenbak toe op het perceel. Dit is een voorziening die typisch is voor een paardenhouderij of manege, aldus [appellant A] en [appellant B].

7.1. Volgens de raad voorziet het plan op de percelen [...], [...] en [...] in (nieuw)vestiging van een paardenfokkerij. Dit is een productiegerichte paardenhouderij. Een gebruiksgerichte paardenhouderij of een manege laat het plan niet toe. In het ontwerp van het bestemmingsplan "bedrijventerrein Lauwerskwartier 2e fase" was dit volgens de raad niet anders, aangezien daarin een paardenhouderij werd omschreven als een fokkerijbedrijf en/of trainingsstal, niet zijnde een manege. De definitie van het begrip "paardenhouderij" is in de regels van het thans voorliggende bestemmingsplan afgestemd op de door initiatiefnemer beoogde bedrijfsvoering en laat onverlet dat ter plaatse een (grondgebonden) agrarisch bedrijf in de vorm van een paardenfokkerij zal worden geëxploiteerd. Bepaalde voorzieningen, zoals een paardenbak, zijn ook nodig voor de exploitatie van een paardenfokkerij, aldus de raad.

7.2. In de plantoelichting staat dat in het kader van de beoogde paardenfokkerij drie te onderscheiden activiteiten zullen worden uitgevoerd. Dit betreft handelsactiviteiten en de fok en opfok van paarden. Volgens de plantoelichting wordt de omzet van de paardenfokkerij voor een groot deel behaald uit de in- en verkoop van paarden. Afhankelijk van de kwaliteit van het paard wordt het langer aangehouden. Een zekere omloopsnelheid is daarbij van belang voor een bestendig inkomen. Op het bedrijf worden ongeveer 10 boxen gereserveerd voor het houden van paarden voor de handel. Met enkele merries worden eigen gefokte paarden rijklaar gemaakt voor de sport en vervolgens als een goed opgeleid sportpaard verkocht. In totaal omvat de fok ongeveer 10 paarden (merries en veulens) die in groepshuisvesting in loopstallen worden gehouden. De derde activiteit is de opfok van ongeveer 20 paarden voor derden uit binnen- of buitenland. Dit bestaat uit het huisvesten van jonge paarden in de leeftijd van 6 tot 7 maanden tot ongeveer 36 maanden. Het opfokken betekent dat de veulens na het spenen voor één tot drie jaar worden grootgebracht en worden afgericht als sportpaard. Hiervoor ontvangt het bedrijf een vaste vergoeding per paard per maand, aldus de plantoelichting.

7.3. De Afdeling stelt voorop dat voor het antwoord op de vraag of [appellant A] en [appellant B] kunnen worden geconfronteerd met de ruimtelijke gevolgen van een manege of een daarmee vergelijkbare inrichting in de nabijheid van hun woningen uitsluitend de planregeling van het thans voorliggende bestemmingsplan bepalend is. De Afdeling dient dus te beoordelen of het plan, gelet in het bijzonder op de gebruiks- en definitiebepalingen van de planregels, een inrichting toelaat die aangemerkt dient te worden als een (niet-productiegerichte) paardenhouderij. Hetgeen [appellant A] en [appellant B] ter onderbouwing van hun betoog hebben aangevoerd over de geschiedenis van de totstandkoming van het plan, de mogelijke bedoelingen van de initiatiefnemer en de verschillen tussen onderhavige planregeling en andere (ontwerp)bestemmingsplanregelingen is voor deze beoordeling niet van belang. De Afdeling ziet daarom geen aanleiding in te gaan op deze argumenten en beperkt zich tot de beoordeling van het planologisch toegelaten gebruik.

7.4. Blijkens de definitiebepalingen van artikel 1 van de planregels wordt in het plan onderscheid gemaakt tussen een "paardenfokkerij", "paardenhouderij" en een "manege".

Een paardenfokkerij is in lid 1.58 gedefinieerd als "een agrarisch bedrijf dat is gericht op het fokken van paarden en/of pony's, de africhting en verkoop van gefokte paarden en/of pony's, en/of het houden van paarden en/of pony's ten behoeve van de fokkerij, niet zijnde een paardenhouderij".

Een paardenhouderij is blijkens lid 1.59 een "een bedrijf, niet zijnde een agrarisch bedrijf, dat gericht is op het houden, stallen of africhten van paarden en/of pony's, alsmede de handel in paarden en/of pony's, waar geen manege-activiteiten worden uitgevoerd".

Een manege is ten slotte in lid 1.40 gedefinieerd als "een bedrijf gericht op het al dan niet in de openlucht uitoefenen van de paardensport, niet zijnde een paardenhouderij of -fokkerij".

7.5. Uit de hiervoor weergegeven definities volgt dat een paardenfokkerij als bedoeld in het plan een agrarisch bedrijf is. Een paardenhouderij en een manege zijn dat niet. Het begrip "agrarisch bedrijf" is gedefinieerd in artikel 1, lid 1.7, van de planregels en luidt "een bedrijf dat is gericht op het voortbrengen van producten door middel van het telen van gewassen en/of het houden van dieren".

7.6. De Afdeling is gelet op het voorgaande van oordeel dat de raad zich terecht op het standpunt heeft gesteld dat het kenmerkende verschil tussen een paardenfokkerij en een paardenhouderij als bedoeld in de planregels "het voortbrengen van producten door middel van het houden van dieren" betreft. In dit concrete geval gaat het om het fokken van paarden als onderdeel van de (agrarische) bedrijfsvoering. De Afdeling volgt het standpunt van de raad dat het plan geen (nieuw)vestiging van een paardenhouderij of een manege toelaat. Tegen een eventueel van de planregels afwijkend gebruik van de gronden moet het gemeentebestuur in beginsel handhavend optreden. De Afdeling ziet geen aanleiding voor het oordeel dat handhaving (nagenoeg) onmogelijk zou zijn. Het betoog faalt.

Verordening Romte Fryslân 2014

Grondgebonden agrarisch bedrijf

8. [appellant A] en [appellant B] betogen dat het plan in strijd is met artikel 6.1.1, onder a, van de Verordening Romte Fryslân 2014, vastgesteld door het college van provinciale staten van Friesland bij besluit van 24 juni 2014 en nadien meermalen gewijzigd. In dit artikel is bepaald dat alleen nieuwvestiging van grondgebonden agrarische bedrijven is toegelaten. Volgens [appellant A] en [appellant B] voldoet de voorziene paardenfokkerij niet aan dit vereiste. Het rapport dat de raad ten grondslag heeft gelegd aan zijn standpunt dat sprake zal zijn van een grondgebonden agrarisch bedrijf, is volgens [appellant A] en [appellant B] opgesteld door een niet onafhankelijke partij en bovendien inhoudelijk ondeugdelijk. [appellant A] en [appellant B] betwisten de conclusie van dit rapport dat initiatiefnemer over voldoende (gras)land in de omgeving van het bedrijf kan beschikken om te kunnen voorzien in minimaal de helft van het benodigde ruwvoer en om meer dan de helft van de mest af te kunnen zetten. Zij voeren hiertoe aan dat teneinde de verrichte rekensom sluitend te krijgen, ervan is uitgegaan dat de veestapel voornamelijk zal bestaan uit pony's. Bovendien zijn de uitgangspunten die zijn gebruikt voor het berekenen van de mestproductie en de ruwvoerbehoefte van de paarden niet verifieerbaar. Van de vier percelen die zijn betrokken voor het aantonen van de grondgebondenheid, is volgens appellanten de erfpacht in april 2017 geëindigd. Van een ander perceel loopt de erfpacht af in 2021. Deze percelen zijn dus ten onrechte meegerekend bij de vraag of sprake is van een grondgebonden bedrijf. De kaart met de beschikbare percelen is volgens [appellant A] en [appellant B] onjuist, omdat hierop ook de gronden zijn weergegeven die initiatiefnemer in 2009 heeft overgedragen aan de gemeente. Volgens [appellant A] en [appellant B] is 0,5 tot 1 ha grond per paard nodig, zodat in dit geval maximaal 11 paarden kunnen worden gehouden.

8.1. De raad stelt dat van grondgebondenheid als bedoeld in de Verordening sprake is als het bedrijf over voldoende grond beschikt om te kunnen voorzien in minimaal 50 procent van de eigen ruwvoerbehoefte en om minimaal 50 procent van de eigen mestproductie af te kunnen zetten. Uit de door initiatiefnemer overgelegde notitie "Grondgebondenheid bestemmingsplan Paardenhouderij Warreboslaan nabij Surhuisterveen" van FarmConsult (ForFarmers) van maart 2017 (hierna: Notitie grondgebondenheid) blijkt volgens de raad dat aan deze eisen kan worden voldaan. De raad wijst erop dat de notitie ook door de provincie is beoordeeld en akkoord is bevonden. Volgens de raad kunnen op het perceel, gelet op de omvang van het bouwvlak 40 tot 45 paarden worden gehouden, van verschilde leeftijdscategorieën. Daarnaast is de omvang van de veestapel begrensd door de in de planregels toegestane stikstofemissie. Initiatiefnemer heeft aangetoond dat hij over ongeveer 14 ha grond beschikt (eigendom en pacht), waarvan een deel zal worden ingezet voor de paardenfokkerij, aldus de raad.

8.2. Het begrip "agrarisch bedrijf" is in artikel 1.1 van de Verordening gedefinieerd als "een bedrijf dat is gericht op het voortbrengen van producten door middel van het telen van gewassen of door middel van het fokken of houden van dieren." Hieruit volgt dat een veehouderij een agrarisch bedrijf is als bedoeld in de Verordening.

Het begrip "grondgebonden veehouderij" is in artikel 1.36 van de planregels gedefinieerd als "een veehouderij waarbij voldoende grond in de omgeving van het bedrijf aanwezig is om overwegend te voorzien in de mestafzet en het benodigde ruwvoer van de veehouderij, inclusief een neventak niet-grondgebonden veehouderij die wat betreft aard en schaal ondergeschikt is aan de grondgebonden bedrijfsvoering."

8.3. Volgens de toelichting bij de Verordening is een agrarisch bedrijf grondgebonden als er een relatie is tussen de omvang van het bedrijf en de oppervlakte grond die het bedrijf in de omgeving in beheer en onderhoud heeft. Het bedrijf dient over voldoende grond te beschikken voor de eigen ruwvoervoorziening en mestafzet: het voortbrengend vermogen van de bij het bedrijf behorende landbouwgrond vormt de basis van het bedrijf. In de Verordening is bewust geen (concrete) normstelling ten aanzien van grondgebondenheid opgenomen. Verwacht wordt dat de gemeente in het ruimtelijke plan het principe van grondgebondenheid in de planregels opneemt en in de plantoelichting beschrijft hoe daaraan invulling wordt gegeven. Als indicatie is in de Verordening opgenomen dat een veehouderij grondgebonden is wanneer het voor het vee benodigde ruwvoer overwegend - dat wil zeggen in ieder geval meer dan de helft - afkomstig is van de bij het bedrijf behorende landbouwgrond. In de toelichting staat nadrukkelijk dat voor het beoordelen van de grondgebondenheid ook andere benaderingen mogelijk zijn.

Onder de bij het bedrijf behorende landbouwgrond wordt volgens de toelichting bij de Verordening verstaan landbouwgrond in de directe omgeving van het bedrijf waar het bedrijf structureel, bij voorkeur op basis van eigendom of langdurige pacht, over kan beschikken. In de regel is 20 km een afstand waarbinnen een agrarisch bedrijf nog adequaat de bijbehorende grond kan verzorgen en benutten, en daarop toezicht kan uitoefenen, aldus de toelichting.

In de toelichting staat verder dat wordt onderkend dat een groeiend bedrijf soms niet meteen over de benodigde grond beschikt. In dat geval zal aannemelijk gemaakt moeten worden dat het bedrijf binnen redelijke tijd over de grond kan beschikken. Dit kan op basis van het bedrijfsplan, aldus de toelichting.

8.4. Voor het antwoord op de vraag of de voorziene paardenfokkerij een grondgebonden agrarisch bedrijf is als bedoeld in de Verordening, dient te worden beoordeeld hoe de vastgestelde planregeling zich verhoudt tot de Verordening. In dit verband komt geen betekenis toe aan de (definitie)bepalingen uit andere bestemmingsplannen van de gemeente. Gelet hierop bestaat geen aanleiding in te gaan op het betoog van [appellant A] en [appellant B] dat de voorziene paardenfokkerij niet in overeenstemming is met de definitie van het begrip "grondgebonden agrarisch bedrijf" van het bestemmingsplan "Buitengebied Achtkarspelen" uit 2014.

8.5. Allereerst dient te worden beoordeeld of de planregeling in overeenstemming is met artikel 6.1.1, onder a, van de Verordening. Hiertoe dient te worden beoordeeld of in het plan is geborgd dat de voorziene paardenfokkerij grondgebonden moet zijn. Zoals hiervoor is overwogen wordt een paardenfokkerij blijkens artikel 1.58 van de planregels aangemerkt als een "agrarisch bedrijf". De definitie van het begrip "agrarisch bedrijf" in artikel 1.7 van de planregels bevat niet de eis van grondgebondenheid. Hieruit volgt naar het oordeel van de Afdeling dat in de planregels niet zeker is gesteld dat de voorziene paardenfokkerij grondgebonden dient te zijn. In dit verband wijst de Afdeling erop dat in artikel 1.39 van de planregels de definitie is opgenomen van het begrip "grondgebonden agrarisch bedrijf". De Afdeling is gelet op het voorgaande van oordeel dat de planregeling voor de nieuw te vestigen paardenfokkerij niet in overeenstemming is met artikel 6.1.1, onder a, van de Verordening, omdat niet is verzekerd dat de paardenfokkerij grondgebonden moet zijn.

Zoals hiervoor is weergegeven staat in de toelichting bij de genoemde bepaling van de Verordening nadrukkelijk dat de gemeente in het ruimtelijke plan het principe van grondgebondenheid in de planregels opneemt (en in de plantoelichting beschrijft hoe daaraan invulling wordt gegeven). Het betoog slaagt.

8.6. In het kader van het onderzoek naar de mogelijkheden van finale geschilbeslechting ziet de Afdeling aanleiding om hetgeen [appellant A] en [appellant B] voor het overige tegen het plan hebben aangevoerd inhoudelijk te bespreken. Daarbij zal de Afdeling uitgaan van de door de raad beoogde - en met artikel 6.1.1, onder a, van de Verordening in overeenstemming zijnde - situatie dat de planregeling uitsluitend een grondgebonden paardenfokkerij toelaat.

8.7. Hetgeen [appellant A] en [appellant B] hebben aangevoerd over de deugdelijkheid van de Notitie grondgebondenheid dient te worden gezien in het licht van de uitvoerbaarheid van de (beoogde) planregeling. De vraag ligt dan voor of de raad bij voorbaat ervan heeft moeten uitgaan dat initiatiefnemer niet in staat zal zijn ter plaatse een grondgebonden paardenfokkerij te vestigen en te exploiteren.

8.8. In de Notitie grondgebondenheid is als uitgangspunt genomen dat op het bedrijf 40 paarden zullen worden gehouden, van verschillende leeftijdscategorieën. In de notitie wordt uitgegaan van een beschikbaar areaal van 13,71 ha aan (gras)land, waarvan een oppervlakte van 5,56 ha ingezet wordt voor de voerproductie en mestafzet van de paardenfokkerij. Berekend is dat bijna 80 procent van het geproduceerde fosfaat en ruim 90 procent van de geproduceerde stikstof kunnen worden afgezet op eigen grond. Het beschikbare areaal is voorts voldoende om de kunnen voorzien in 68 procent van de eigen ruwvoerbehoefte. Volgens de notitie is het initiatief dus in overeenstemming met de eisen voor grondgebondenheid van een agrarisch bedrijf.

8.9. Het bezwaar van [appellant A] en [appellant B] dat de Notitie grondgebondenheid niet ten grondslag gelegd mag worden aan het bestreden besluit, omdat deze is opgesteld door een niet onafhankelijke deskundige, slaagt niet. De raad heeft een eigen verantwoordelijkheid (en taak) de juistheid van de door initiatiefnemer overgelegde onderzoeken te beoordelen. In dit geval heeft de raad de uitgangspunten die ten grondslag zijn gelegd aan het onderzoek beoordeeld met als uitkomst dat hij zich daarmee kan verenigen en deelt hij de conclusie dat sprake is van een grondgebonden agrarisch bedrijf. In het kader van de beroepsprocedure kunnen [appellant A] en [appellant B] de Notitie grondgebondenheid inhoudelijk bestrijden, hetgeen zij ook doen.

8.10. Uit de Notitie grondgebondenheid volgt dat voor het berekenen van de fosfaat- en stikstofproductie van de te houden dieren gebruik is gemaakt van de cijfers/tabellen van de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) als vastgelegd in "Tabel 4 Diergebonden forfaitaire gehalten". Daarbij is uitgegaan van een bezetting met 15 (volwassen) paarden en 25 jonge paarden. Voor de jonge paarden is uitgegaan van cijfers voor de fosfaat- en stikstofproductie (per dier per jaar) van een pony. Deze cijfers zijn lager dan die van een volwassen paard. De raad heeft in dit verband ter zitting toegelicht dat de RVO-cijfers (alleen) onderscheid maken tussen volwassen paarden (schofthoogte vanaf 1,56 m) en pony's (schofthoogte tot 1,56 m). In de Notitie grondgebondenheid zijn de jonge paarden met een gewicht tot 300 kg, vanwege hun schofthoogte bij dat gewicht, voor de fosfaat- en stikstofproductie aangemerkt als pony's.

Volgens de Notitie grondgebondenheid is de ruwvoerbehoefte van de paardenfokkerij berekend aan de hand van ervaringscijfers van (dier)voedingsspecialisten van ForFarmers. De ruwvoerbehoefte is berekend op basis van een onderverdeling in verschillende gewichtsklassen van de te houden paarden. De concrete uitgangspunten die bij de berekening zijn gehanteerd, zijn opgenomen in tabel 5 van de notitie.

8.11. Anders dan [appellant A] en [appellant B] hebben gesteld ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de uitgangspunten die zijn gehanteerd in de Notitie grondgebondenheid niet controleerbaar zijn. Zoals uit het voorgaande volgt zijn de berekeningen uitgevoerd met cijfers afkomstig uit publicaties van de RVO (fosfaat- en stikstofproductie) en van FarmConsult zelf (ruwvoerbehoefte). De publicaties van de RVO, waaronder de hiervoor genoemde "tabel 4", kunnen door een ieder worden geraadpleegd via de webpagina van de RVO. Gegevens over de hoeveelheid ruwvoer dat paarden dagelijks nodig hebben, zijn te verifiëren. Er bestaat dan ook geen aanleiding voor het oordeel dat [appellant A] en [appellant B] niet in staat zijn geweest de juistheid van de gehanteerde gegevens over bijvoorbeeld de ruwvoerbehoefte te bestrijden.

Het uitgangspunt dat voor de uitstoot van een niet-volwassen paard met een schofthoogte tot 1,56 m wordt aangesloten bij de uitstoot van een pony komt de Afdeling niet onredelijk over, gelet ook op de omstandigheid dat [appellant A] en [appellant B] niet nader hebben gemotiveerd waarom deze benadering niet zou mogen.

Het betoog faalt.

8.12. In de Notitie grondgebondenheid is een overzicht opgenomen van de percelen (grasland) die gebruikt zullen worden voor de paardenfokkerij. De Afdeling ziet in hetgeen [appellant A] en [appellant B] hebben aangevoerd geen aanleiding voor het oordeel dat de raad zich niet op het standpunt heeft mogen stellen dat

initiatiefnemer beschikt of zal kunnen beschikken over deze percelen. In dit verband wijst de Afdeling erop dat ter zitting is toegelicht dat de erfpacht van een aantal percelen recentelijk is verlengd met een periode van 6 jaar. Het is verder aannemelijk dat initiatiefnemer in staat zal zijn, zo nodig, andere gronden te verwerven en te betrekken bij zijn bedrijfsvoering. Het betoog faalt.

8.13. De gestelde omstandigheid dat op de kaart in de Notitie grondgebondenheid (ook) gronden zijn weergegeven waarover initiatiefnemer niet kan beschikken, doet geen afbreuk aan de verrichte berekening, nu niet in geschil is dat de gronden waar appellanten op doelen (3,07 ha die initiatiefnemer in 2009 heeft verkocht aan de gemeente) niet zijn betrokken bij de berekening van de grondgebondenheid. Het betoog faalt.

8.14. In hetgeen [appellant A] en [appellant B] hebben aangevoerd, ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de raad er niet van heeft mogen uitgaan dat de planregeling niet uitvoerbaar zal zijn, omdat initiatiefnemer niet in staat zal zijn een grondgebonden paardenfokkerij te exploiteren. Het betoog faalt.

Verordening: alternatieve locaties

9. [appellant A] en [appellant B] betogen dat evenmin wordt voldaan aan het bepaalde in artikel 6.1.1, onder b, van de Verordening. Volgens deze bepaling is nieuwvestiging alleen mogelijk indien wordt aangetoond dat redelijkerwijs geen gebruik kan worden gemaakt van bestaande agrarische (bouw)percelen of van voormalige agrarische bedrijven in landelijk gebied. Anders dan de raad aan het bestreden besluit ten grondslag heeft gelegd, heeft initiatiefnemer niet aangetoond dat voor het bedrijf redelijkerwijs geen geschikt (voormalig) agrarisch bouwperceel beschikbaar is. De beoogde paardenfokkerij kan volgens [appellant A] en [appellant B] worden gerealiseerd op het perceel [locatie 1] door herstructurering van de (voormalige) intensieve veehouderij. Anders dan de raad meent, is geen sprake van zwaarwegende bedrijfseconomische omstandigheden die zich hiertegen zouden verzetten. De gehanteerde erfrechtelijke bezwaren zijn volgens [appellant A] en [appellant B] vanuit ruimtelijk oogpunt irrelevant.

9.1. De raad stelt dat uit het verrichte onderzoek volgt dat redelijkerwijs geen andere geschikte locaties voor de paardenfokkerij beschikbaar zijn. Het initiatief gaat uit van nieuwvestiging van een (zelfstandig) agrarisch bedrijf. Het agrarisch bedrijf op het perceel [locatie 1] wordt door initiatiefnemer voortgezet, zij het dat geen sprake zal zijn van een intensieve veehouderij, aldus de raad.

9.2. In de toelichting bij artikel 6.1.1, onder b, van de Verordening staat dat ook in het landelijk gebied wordt gestreefd naar zorgvuldig ruimtegebruik. De gemeente dient daarom eerst te kijken naar de mogelijkheden van bestaande, vrijkomende bouwpercelen, alvorens een nieuw bouwperceel wordt aangewezen. Hierbij betreft de gemeente een inventarisatie van bestaande of voormalige agrarische bouwpercelen in de omgeving van de beoogde (agrarische) bedrijfsvestiging die beschikbaar zijn of beschikbaar kunnen komen voor vestiging van het bedrijf. Daarnaast mag volgens de toelichting rekening worden gehouden met de eventuele financiële beperkingen en beperkingen op het gebied van de eigendomssituatie, die in de weg staan aan vestiging van het bedrijf op één van deze bouwpercelen.

9.3. Uit de plantoelichting volgt dat initiatiefnemer in het kader van een zogenoemde "regio-oriëntatie" heeft onderzocht of binnen een straal van 10 km van zijn gronden aan de Warreboslaan een bestaand agrarisch bedrijf kon worden verworven dat zich redelijkerwijs leent voor de realisatie van het initiatief. Dit was volgens initiatiefnemer niet het geval. In de afgelopen jaren werd in de nabije omgeving één bestaande paardenhouderij te koop aangeboden, aan de [locatie 4] in Buitenpost. Deze paardenhouderij is inmiddels verkocht. Van bestaande (voormalige) agrarische bouwpercelen, die eventueel omgezet konden worden voor een paardenfokkerij, kon redelijkerwijs geen gebruik worden gemaakt. Vanwege de (extra) sloop- en nieuwbouwkosten om de locatie om te zetten naar een paardenfokkerij, bovenop de aankoopkosten van de gronden, was dit volgens de plantoelichting geen reëel alternatief. De vestiging van de paardenfokkerij op de beoogde locatie aan de Warreboslaan heeft volgens de plantoelichting een aantal economische en locatievoordelen. De gronden aan de Warreboslaan zijn reeds eigendom van initiatiefnemer, waardoor geen extra aankoopkosten gemaakt behoeven te worden. Ook beschikt initiatiefnemer in de nabijheid over gronden voor het beweiden van de paarden, de mestafzet en de productie van ruwvoer. Dit maakt dat de eventuele kosten voor het vervoer (van paarden) tot een minimum kunnen worden beperkt, aldus de plantoelichting.

9.4. De raad heeft zich op grond van het voorgaande op het standpunt gesteld dat initiatiefnemer voldoende inzichtelijk heeft gemaakt dat redelijkerwijs geen mogelijkheden bestaan de paardenfokkerij te vestigen op een bestaand agrarisch bouwperceel, zodat het plan niet in strijd is met artikel 6.1.1, onder b, van de Verordening. De Afdeling ziet in hetgeen [appellant A] en [appellant B] hebben aangevoerd geen aanleiding dit standpunt van de raad niet te volgen. De Afdeling kent hierbij betekenis toe aan de omstandigheid dat in de toelichting van de Verordening nadrukkelijk staat dat bij het alternatievenonderzoek rekening mag worden gehouden met financiële beperkingen en beperkingen op het gebied van de eigendomssituatie. Het betoog faalt.

## Gemeentelijk beleid

10. [appellant A] en [appellant B] betogen dat het plan in strijd is met het gemeentelijk beleid als vastgelegd in de "Kadernota Buitengebied 2012", vastgesteld door de raad bij besluit van 24 mei 2012. Dit beleid ligt ook ten grondslag aan het bestemmingsplan "Buitengebied Achtkarspelen" uit 2014, dat het algemene bestemmingsplan voor het buitengebied is. In de Kadernota staat dat nieuwe paardenhouderijen uitsluitend mogelijk zijn op bestaande agrarische erven in het landelijk gebied. Nieuwvestiging is dus niet toegelaten. Anders dan de raad stelt, is volgens appellanten de Kadernota niet achterhaald door de "Visie ruimtelijke kwaliteit buitengebied Achtkarspelen" (hierna: Visie ruimtelijke kwaliteit) van 27 januari 2014. Hierin staat immers nadrukkelijk dat dit een aanvulling is op de Kadernota. Een eerder verzoek om nieuwvestiging van een paardenhouderij is volgens [appellant A] en [appellant B] onder verwijzing naar de Kadernota niet ingewilligd.

10.1. De raad stelt dat het meest recente beleid voor het buitengebied is vastgelegd in de Visie ruimtelijke kwaliteit. De Kadernota uit 2012 was bedoeld om een kader te scheppen voor het op dat moment nog vast te stellen bestemmingsplan voor het buitengebied. Omdat het bestemmingsplan uit 1992 gedateerd was, is de Kadernota tot het bestemmingsplan "Buitengebied Achtkarspelen" in werking is getreden, gebruikt als toetsingskader voor verzoeken om planologische medewerking. Volgens de raad staat in de Kadernota dat nieuwe paardenhouderijen uitsluitend mogelijk worden geacht op bestaande (voormalige) agrarische erven in het landelijk gebied. In de Kadernota wordt echter nadrukkelijk onderscheid gemaakt tussen productiegerichte paardenhouderijen (gericht zijn op het (op)fokken van paarden) en gebruikgerichte paardenhouderijen waarbij de hoofdactiviteit het tranen van paarden is. Productiegerichte paardenhouderijen worden in de Kadernota gelijkgesteld aan reguliere grondgebonden agrarische bedrijven. De voorziene paardenfokkerij is volgens de raad een productiegerichte paardenhouderij en derhalve een grondgebonden agrarisch bedrijf. Het is niet de bedoeling om nieuwvestiging daarvan uit te sluiten. Volgens de raad is beoogd het gemeentelijk beleid in zoverre in overeenstemming te brengen met de uitgangspunten van de Verordening. De Verordening laat immers nieuwvestiging van grondgebonden agrarische bedrijven toe.

10.2. Gelet ook op de door de raad gegeven toelichting ziet de Afdeling in hetgeen [appellant A] en [appellant B] hebben aangevoerd geen aanleiding voor het oordeel dat de raad zich niet op het standpunt heeft mogen stellen dat het initiatief in overeenstemming is met het gemeentelijk beleid. Het betoog faalt.

## Stedenbouwkundige aanvaardbaarheid

11. [appellant A] en [appellant B] betogen dat de nieuwvestiging van de paardenfokkerij tegenover een reeds bestaand agrarisch bedrijf vanuit stedenbouwkundig oogpunt ongewenst is. In het ontwerp van het bestemmingsplan "Lauwerskwartier 2e fase" werd voor de stedenbouwkundige aanvaardbaarheid van de paardenfokkerij gewezen op de ligging aangrenzend aan het bedrijventerrein. Nu dit bedrijventerrein er niet komt, is geen sprake van de beoogde "afronding" van het bedrijventerrein, aldus [appellant A] en [appellant B].

11.1. De raad heeft toegelicht dat geen zwaarwegende ruimtelijke bezwaren bestaan tegen de locatie tegenover het bestaande agrarische bedrijf aan de [locatie 1]. Een (nieuw) agrarisch bedrijf is passend in het buitengebied. Het plangebied ligt in een bebouwingslint net buiten het dorp Surhuisterveen, op een locatie waar de mogelijkheid bestaat om op voldoende afstand van omliggende woningen, een paardenfokkerij te vestigen. Het ontwerp van het bestemmingsplan "bedrijventerrein Lauwerskwartier 2e fase" heeft (opnieuw) ter inzage gelegen vanaf 22 februari 2018. Het bestemmingsplan voor het bedrijventerrein is inmiddels (bij besluit van 6 september 2018) vastgesteld, aldus de raad.

11.2. De Afdeling is van oordeel dat de raad zich gelet op bovenstaande motivering in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat de voorziene ontwikkeling stedenbouwkundig passend is in de omgeving. Het betoog faalt.

## Nieuwe bedrijfswoning

12. [appellant A] en [appellant B] betogen dat de voorziene bedrijfswoning niet noodzakelijk is voor de bedrijfsvoering, nu de initiatiefnemer reeds een bedrijfswoning heeft op het perceel [locatie 1]. Het gemeentelijk beleid verzet zich in beginsel tegen het toestaan van een tweede bedrijfswoning. Onder omstandigheden is een uitzondering op dit uitgangspunt mogelijk, maar hiervan is in dit geval geen sprake, aldus [appellant A] en [appellant B].

12.1. De raad stelt dat het in dit geval niet gaat om het toelaten van een tweede bedrijfswoning bij een bestaand agrarisch bedrijf, maar om nieuwvestiging van een agrarisch bedrijf met bijbehorende bedrijfswoning. Het beleidsuitgangspunt is dat bij een nieuw agrarisch bedrijf een bijbehorende bedrijfswoning mag worden gebouwd. Over de noodzaak van een bedrijfswoning behoeft volgens de raad niet te worden getwijfeld, nu op het perceel paarden zullen worden gehouden.



12.2. Gelet op de vastgestelde planregeling is de paardenfokkerij aan de oostzijde van de Warreboslaan een nieuw agrarisch bedrijf dat planologisch geen relatie heeft met het bestaande bedrijf aan de [locatie 1]. Er is daarom geen sprake van planologische medewerking voor een tweede bedrijfswoning bij een (bestaand) agrarisch bedrijf. Niet in geschil is dat in een dergelijk geval een bedrijfswoning in beginsel is toegestaan. De Afdeling ziet in hetgeen [appellant A] en [appellant B] hebben aangevoerd geen aanleiding voor het oordeel dat de raad zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat in dit geval een bedrijfswoning bij de paardenfokkerij noodzakelijk is. Het betoog faalt.

12.3. Voor zover [appellant A] en [appellant B] ervoor vrezen dat geen intentie bestaat ter plaatse een nieuw agrarisch bedrijf te vestigen en dat de woning zal worden verkocht, overweegt de Afdeling dat blijkens artikel 3 van de planregels de gronden met de bestemming "Agrarisch" onder meer zijn aangewezen voor een bedrijfswoning. Het begrip "bedrijfswoning" is in artikel 1, lid 1.12, van de planregels gedefinieerd als "een woning in of bij een gebouw of op een terrein, kennelijk slechts bedoeld voor (het huishouden van) een persoon, wiens huisvesting daar gelet op de bestemming van het gebouw of het terrein noodzakelijk is." Hieruit volgt dat de woning niet mag worden gebruikt als een burgerwoning. Indien de woning wordt betrokken door iemand, wiens verblijf ter plaatse niet noodzakelijk is voor de exploitatie van de paardenfokkerij, is het gemeentebestuur bevoegd en in beginsel verplicht daartegen handhavend op te treden. Het betoog faalt.

#### Woon- en leefklimaat

13. [appellant A] en [appellant B] betogen dat het plan leidt tot een ernstige aantasting van de kwaliteit van hun woon- en leefomgeving. De vestiging van een nieuw agrarisch bedrijf aan de Warreboslaan, tegenover het bestaande bedrijf van initiatiefnemer, leidt volgens appellanten tot een verkeersonveilige situatie ter plaatse, gelet ook op de omstandigheid dat de beoogde uitrit uitkomt in een bocht. De raad heeft ten onrechte geen onderzoek verricht naar de gevolgen van het plan voor de verkeersveiligheid op de Warreboslaan. [appellant A] en [appellant B] vrezen ook voor geluidoverlast en verlies van uitzicht.

13.1. Volgens de raad leidt de voorziene paardenfokkerij niet tot een ernstige aantasting van het woon- en leefgenot van [appellant A] en [appellant B]. Er wordt voldoende afstand aangehouden tussen het voorziene agrarische bouwvlak en de percelen van appellanten. Ook wordt de ontwikkeling landschappelijk ingepast. De toename van het aantal verkeersbewegingen zal gering zijn. De verkeerssituatie aan de Warreboslaan is overzichtelijk; er staan weinig bomen op de desbetreffende locatie en de bochten zijn op dusdanige afstand gesitueerd dat de verkeersveiligheid niet in geding is, aldus de raad.

13.2. In hetgeen [appellant A] en [appellant B] hebben aangevoerd ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de raad zich niet op het standpunt heeft mogen stellen dat de toename van het aantal verkeersbewegingen gering zal zijn en dat een veilige verkeerssituatie ter plaatse kan worden geborgd. Zo nodig kunnen daartoe verkeerskundige maatregelen worden getroffen. Het betoog faalt.

13.3. De Afdeling overweegt dat uit artikel 3, onder 3.2, van de planregels volgt dat bedrijfsgebouwen en de bedrijfswoning alleen binnen het bouwvlak zijn toegelaten. De afstand van het voorziene bouwvlak tot het perceel en de woning van [appellant A] bedraagt onderscheidenlijk ongeveer 60 m en 68 m. De afstand tot het perceel en de woning van [appellant B] bedraagt ongeveer 50 m en 80 m. De beoogde landschappelijke inpassing van de paardenfokkerij is vastgelegd in de inrichtingsschets in paragraaf 2.1 van de plantoelichting. In artikel 3, lid 3.5, aanhef en onder n, van de planregels is bij wijze van voorwaardelijke verplichting vastgelegd dat de landschappelijke inpassing op het perceel uitgevoerd dient te worden overeenkomstig deze inrichtingsschets. Uit de inrichtingsschets volgt onder meer dat de bedrijfsgebouwen, woning, paardenbak, longebak, stapmolen en mestplaat op het bouwvlak worden geconcentreerd. Direct ten noorden en ten zuiden hiervan worden beplantingssingels gerealiseerd. In de plantoelichting staat dat bij de inrichting van het perceel rekening is gehouden met de zichtlijnen vanaf de [locatie 3] en 23 en de (bestaande) karakteristieke singelbeplanting aan de rand van het perceel.

13.4. De Afdeling ziet gelet op het voorgaande geen aanleiding voor het oordeel dat de raad zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat de voorziene paardenfokkerij niet zal leiden tot een onaantvaardbare aantasting van het woon- en leefgenot van [appellant A] en [appellant B]. Het betoog faalt.

#### Waardedaling

14. Wat de eventueel nadelige invloed van het plan op de waarde van de woningen van [appellant A] en [appellant B] betreft, bestaat geen grond voor de verwachting dat die waardevermindering zodanig zal zijn dat de raad bij de afweging van de belangen hieraan een groter gewicht had moeten toekennen dan hij heeft gedaan. Het betoog faalt.

#### Economische en financiële uitvoerbaarheid

15. [appellant A] en [appellant B] betogen dat de paardenfokkerij niet levensvatbaar is, althans dat de volwaardigheid van het bedrijf onvoldoende is aangetoond. Het bedrijfsplan heeft niet ter inzage gelegen, zodat de inhoud daarvan niet kan worden gecontroleerd. De brief van 4 december 2015 van bureau Accon AVM Accountants (hierna: Accon), waarin staat dat de plannen economisch haalbaar zouden zijn, heeft evenmin ter inzage gelegen. Bovendien zijn nadien wijzigingen doorgevoerd in de beoogde bedrijfsopzet, waardoor de haalbaarheid opnieuw zou moeten worden beoordeeld. De conclusie van Accon is volgens [appellant A] en [appellant B] onjuist, nu in de genoemde brief van 4 december 2015 kritische kanttekeningen worden geplaatst bij het bedrijfsplan. Accon merkt immers op dat de opbrengsten te hoog en de inkomsten te laag zijn ingeschat. Verder worden in deze brief zorgen geuit over de beschikbaarheid van liquide middelen om de aanlooperperiode te overbruggen. Met een aantal voor de exploitatie relevante kostenposten is geen rekening gehouden in het bedrijfsplan. Onduidelijk is ook of rekening is gehouden met de kosten van de bouw van de rijhal en de woning, arbeidskosten en de kosten van het gebruik van gronden, aldus [appellant A] en [appellant B].

15.1. Volgens de raad heeft initiatiefnemer bij zijn verzoek een bedrijfsplan overgelegd. Vanwege de vertrouwelijkheid daarvan is dit niet ter inzage gelegd met het ontwerpbesluit. De bedrijfsopzet en de conclusies van het bedrijfsplan zijn weergegeven in de plantoelichting. Accon heeft het bedrijfsplan beoordeeld op financiële haalbaarheid. In de brieven van 4 december 2015 en 15 december 2018 heeft Accon te kennen gegeven dat sprake is van een realistisch en financieel haalbaar bedrijfsplan. Volgens de raad heeft initiatiefnemer in een eerdere fase appellanten inzage in het bedrijfsplan aangeboden. In het kader van de beroepsprocedure is besloten het bedrijfsplan te overleggen, zodat appellanten dit alsnog hebben kunnen inzien, aldus de raad.

15.2. Initiatiefnemer heeft een bedrijfsplan laten opstellen door FarmConsult. Het initiële bedrijfsplan van 4 oktober 2015 is ter beoordeling voorgelegd aan Accon. Bij brief van 14 december 2015 heeft Accon hierop gereageerd. Het bedrijfsplan is vervolgens aangevuld op 22 februari 2017. In het kader van de beroepsprocedure is Accon verzocht een reactie te geven op het (aangevulde) bedrijfsplan en de opmerkingen van appellanten over de economische en financiële uitvoerbaarheid van het plan. Bij brief van 29 januari 2018 heeft Accon dit gedaan.

15.3. Niet in geschil is dat het bedrijfsplan en de brief van Accon van 4 december 2015 niet ter inzage hebben gelegen met het ontwerpplan. De brief van 4 december 2015 is gevoegd als bijlage bij de plantoelichting. Het (aangevulde) bedrijfsplan van 22 februari 2017 is door de raad overgelegd in het kader van de beroepsprocedure.

15.4. De beoogde opzet van de paardenfokkerij is weergegeven in de plantoelichting. In de plantoelichting wordt geconcludeerd dat uit het aangevulde bedrijfsplan en de brief van Accon van 4 december 2015 - die gevoegd is als bijlage bij de plantoelichting - volgt dat op basis van een reële inschatting van de kosten en opbrengsten is aangetoond dat er een (bovenmodaal) jaarinkomen voor 1 FTE kan worden gegenereerd, zodat sprake zal zijn van een volwaardige bedrijfsvoering. Naar aanleiding van het beroepschrift heeft Accon in de brief van 29 januari 2018 deze conclusie nader toegelicht, waarbij is ingegaan op de vragen die door [appellant A] en [appellant B] zijn gesteld. In de brief van Accon van 29 januari 2018 staat dat de in het bedrijfsplan gehanteerde prijzen van de handelspaarden en de vergoedingen realistisch zijn. Initiatiefnemer beschikt over voldoende liquide middelen om de kosten van de aanlooperperiode op te vangen. Verder staat in de brief van Accon van 29 januari 2018 dat in het bedrijfsplan rekening is gehouden met de posten "onderhoud, werkzaamheden grasland en uitrijden vaste mest" in de kostenpost "weidegang zomer". De kosten van de te realiseren woning en rijhal worden voldoende toegelicht in paragraaf 3.3 van het bedrijfsplan, aldus de brief van Accon van 29 januari 2018.

15.5. De Afdeling laat in het midden of de raad bij het voorbereiden van het plan in strijd heeft gehandeld met artikel 3:11 van de Awb door het bedrijfsplan en/of de brief van Accon van 4 december 2015 niet ter inzage te leggen met het ontwerpplan. Ook indien hier een gebrek wordt aangenomen, kan dit worden gepasseerd met toepassing van artikel 6:22 van de Awb. Hiertoe is van belang dat in de toelichting van het ontwerpplan melding wordt gemaakt van het initiële bedrijfsplan van 14 oktober 2015 alsook van de brief van Accon van 4 december 2015. Eventuele belanghebbenden hadden gelet hierop bekend kunnen zijn met het bestaan van deze stukken en daarmee ook met de omstandigheid dat (mogelijk) is gehandeld in strijd met artikel 3:11 van de Awb door deze stukken niet ter inzage te leggen.

15.6. Wat betreft de inhoudelijke beoordeling van deze beroepsgrond, overweegt de Afdeling dat in het kader van een beroep tegen een bestemmingsplan een betoog dat ziet op de uitvoerbaarheid van dat plan, waaronder ook de financiële uitvoerbaarheid is begrepen, slechts kan leiden tot vernietiging van het bestreden besluit indien en voor zover het aangevoerde leidt tot de conclusie dat de raad op voorhand in redelijkheid had moeten inzien dat het plan niet kan worden uitgevoerd binnen de planperiode van in beginsel tien jaar. In

hetgeen [appellant A] en [appellant B] hebben aangevoerd ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de raad, gelet op het (aangevulde) bedrijfsplan en de twee brieven van Accon, op voorhand de financiële en economische uitvoerbaarheid van het plan in twijfel had moeten trekken. Het betoog faalt.

#### Conclusie

16. Gelet op het hiervoor in 8.5 gegeven oordeel is het beroep gegrond. Artikel 3, onder 3.1, aanhef en onder a, van de planregels dient te worden vernietigd wegens strijd met artikel 3:2 van de Awb. Zonder een nadere bestemmingsomschrijving voor de gronden met de bestemming "Agrarisch", ter plaatse van de aanduiding "paardenfokkerij", kan het plandeel voor de gronden ten oosten van de Warreboslaan geen stand houden. Nu niet aannemelijk is dat andere belanghebbenden hierdoor in hun belangen zouden kunnen worden geschaad, ziet de Afdeling aanleiding om met toepassing van artikel 8:72, derde lid, aanhef en onder b, van de Awb op de hierna te melden wijze zelf in de zaak te voorzien en te bepalen dat deze uitspraak in de plaats treedt van het bestreden besluit, voor zover dit is vernietigd. De Afdeling zal, in het kader van het zelf voorzien, de gebruiksbeperking van artikel 3, onder 3.1, aanhef en onder a, van de planregels, overeenkomstig de intentie van de raad wijzigen, zodat wordt geborgd dat de voorziene paardenfokkerij een grondgebonden agrarisch bedrijf moet zijn. Deze bepaling dient als volgt te luiden: "ter plaatse van de aanduiding "paardenfokkerij": een grondgebonden agrarisch bedrijf, uitsluitend in de vorm van een paardenfokkerij".

#### Verwerking uitspraak op de landelijke voorziening

17. Uit oogpunt van rechtszekerheid en gelet op artikel 1.2.3 van het Besluit ruimtelijke ordening, ziet de Afdeling aanleiding de raad op te dragen het hierna in de beslissing nader aangeduide onderdeel van deze uitspraak binnen vier weken na verzending van de uitspraak te verwerken in het elektronisch vastgestelde plan dat te raadplegen is op de landelijke voorziening, [www.ruimtelijkeplannen.nl](http://www.ruimtelijkeplannen.nl).

#### Proceskosten

18. Van proceskosten die voor vergoeding in aanmerking komen, is niet gebleken.

#### Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het beroep gegrond;

II. vernietigt het besluit van de raad van de gemeente Achtkarspelen van 22 juni 2017 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Paardenfokkerij Warreboslaan nabij Surhuisterveen", wat betreft artikel 3, onder 3.1, aanhef en onder a, van de planregels, voor zover het gaat om het zinsdeel "uitsluitend een paardenfokkerij die is toegestaan op de gronden ter plaatse van de aanduiding "paardenfokkerij";

III. bepaalt dat het hiervoor onder II. weergegeven zinsdeel als volgt komt te luiden:

"ter plaatse van de aanduiding "paardenfokkerij": een grondgebonden agrarisch bedrijf, uitsluitend in de vorm van een paardenfokkerij";

IV. bepaalt dat deze uitspraak in zoverre in de plaats treedt van het vernietigde besluit;

V. draagt de raad van de gemeente Achtkarspelen op om binnen vier weken na verzending van deze uitspraak ervoor zorg te dragen dat de worden verwerkt in het elektronisch vastgestelde plan dat te raadplegen is op de landelijke voorziening, <http://www.ruimtelijkeplannen.nl>;

VI. gelast dat de raad van de gemeente Achtkarspelen aan [appellant A] en [appellant B] het door hen voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 168,00 (zegge: honderdachtenzestig euro) vergoedt, met dien verstande dat betaling aan een van hen bevrijdend werkt ten opzichte van de ander.

Aldus vastgesteld door mr. W.D.M. van Diepenbeek, voorzitter, en mr. J.A.W. Scholten-Hinloopen en mr. D.A.C. Slump, leden, in tegenwoordigheid van mr. D. Milosavljević, griffier.

w.g. Van Diepenbeek w.g. Milosavljević  
voorzitter griffier

Uitgesproken in het openbaar op 12 juni 2019

739.

## BIJLAGE

## Hoofdstuk 1 Begripsbepalingen

### 1.1 agrarisch bedrijf:

een bedrijf dat is gericht op het voortbrengen van producten door middel van het telen van gewassen of door middel van het fokken of houden van dieren.

### 1.35 grondgebonden agrarisch bedrijf:

agrarisch bedrijf waarbij het gebruik van agrarische gronden in de omgeving van het bedrijf noodzakelijk is voor het functioneren van het bedrijf, in de vorm van akkerbouw, vollegronds-tuinbouw, fruitteelt en boomteelt, grondgebonden veehouderij, en naar de aard daarmee vergelijkbare bedrijven.

### 1.36 grondgebonden veehouderij:

een veehouderij waarbij voldoende grond in de omgeving van het bedrijf aanwezig is om overwegend te voorzien in de mestafzet en het benodigde ruwvoer van de veehouderij, inclusief een neventak niet-grondgebonden veehouderij die wat betreft aard en schaal ondergeschikt is aan de grondgebonden bedrijfsvoering.

## Artikel 6 Landbouw

### 6.1 Agrarische bedrijven

6.1.1 Een ruimtelijk plan kan uitsluitend een nieuw agrarisch bouwperceel bevatten indien:

- a. het bouwperceel is bestemd voor een grondgebonden agrarisch bedrijf, of voor een bestaande niet-grondgebonden veehouderij die om dringende redenen van maatschappelijke aard verplaatst moet worden, en
- b. redelijkerwijs geen gebruik kan worden gemaakt van bestaande bouwpercelen voor agrarische bedrijven of voormalige agrarische bedrijven in het landelijk gebied,

[...].

## Planregels

### Artikel 1 Begrippen

In deze regels wordt verstaan onder:

#### 1.7 agrarisch bedrijf

een bedrijf dat is gericht op het voortbrengen van producten door middel van het telen van gewassen en/of het houden van dieren;

#### 1.12 bedrijfswoning

een woning in of bij een gebouw of op een terrein, kennelijk slechts bedoeld voor (het huishouden van) een persoon, wiens huisvesting daar gelet op de bestemming van het gebouw of het terrein noodzakelijk is.

#### 1.39 grondgebonden agrarisch bedrijf

een agrarisch bedrijf die geheel of in overwegende mate niet in gebouwen plaatsvindt waarbij het gebruik van agrarische gronden noodzakelijk is voor het functioneren van het bedrijf, zoals gebruikelijk is voor een melkrundveehouderijbedrijf, een schapehouderijbedrijf, een akkerbouwbedrijf, een vollegronds tuinbouwbedrijf, en naar de aard daarmee gelijk te stellen agrarische bedrijven;

#### 1.58 paardenfokkerij

een agrarisch bedrijf dat is gericht op het fokken van paarden en/of pony's, de africhting en verkoop van gefokte paarden en/of pony's, en/of het houden van paarden en/of pony's ten behoeve van de fokkerij, niet zijnde een paardenhouderij;

## Artikel 3 Agrarisch

### 3.1 Bestemmingsomschrijving

De voor "Agrarisch" aangewezen gronden zijn bestemd voor:

- a. uitsluitend een paardenfokkerij die is toegestaan op de gronden ter plaatse van de aanduiding "paardenfokkerij";
- b. agrarische cultuurgrond;

c. de instandhouding van de cultuurhistorische, natuurlijke en landschappelijke waarden,

[...].

### 3.5 Specifieke gebruiksregels

Tot een gebruik in strijd met deze bestemming wordt begrepen het gebruik dat afwijkt van de bestemmingsomschrijving, waaronder in ieder geval wordt begrepen:

[...];

n. het gebruik van gronden en bouwwerken zoals omschreven in lid 3.1, indien de gronden niet zijn ingericht en worden behouden in overeenstemming met een goede landschappelijke inpassing, waarbij tevens rekening is gehouden met de inrichtingsschets opgenomen in paragraaf 2.1 van de toelichting bij dit bestemmingsplan, binnen één jaar na het gereed zijn van de bouwwerkzaamheden op basis van een verleende omgevingsvergunning voor het bouwen;

[...].