

Uitspraak 201809571/1/R2

ECLI	ECLI:NL:RVS:2020:2439
Datum uitspraak	14 oktober 2020
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 20 september 2018 heeft de raad van de gemeente Loon op Zand het bestemmingsplan "Wereld van de Efteling 2030" vastgesteld. Het bestemmingsplan "Wereld van de Efteling 2030" voorziet in een actuele juridisch-planologische regeling voor het attractiepark van de Efteling, daaraan verbonden verblijfsaccommodaties, een golfterrein, bos- en natuurgebied en enkele (agrarische) percelen. Het plan maakt daarnaast een uitbreiding mogelijk, die globaal bestaat uit: een uitbreiding van het attractiepark in oostelijke en westelijke richting, de aanleg van een nieuwe parkeervoorziening aan de westzijde en het parkeren op afstand aan de oostzijde, een uitbreiding van verblijfsrecreatieve voorzieningen, een aanpassing van de golfbaan en aanpassingen van de infrastructuur in de vorm van onder meer een verlegging van de Horst en de aanleg van een nieuwe zuidelijke ontsluiting. In het Masterplan Wereld van de Efteling 2030 van januari 2017 is vastgelegd dat de uitbreiding in drie fasen moet plaatsvinden.

Volledige tekst

201809571/1/R2.

Datum uitspraak: 14 oktober 2020

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Tussenuitspraak met toepassing van artikel 8:51d van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) in het geding tussen:

1. De erven van [overledenen], allen domicilie kiezend te Tilburg (hierna: [appellanten sub 1]),
2. [appellant sub 2], gevestigd te Kaatsheuvel, gemeente Loon op Zand, en anderen (hierna: [appellant sub 2] en anderen),

en

de raad van de gemeente Loon op Zand,

verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 20 september 2018 heeft de raad het bestemmingsplan "Wereld van de Efteling 2030" vastgesteld.

Tegen dit besluit hebben [appellanten sub 1] en [appellant sub 2] en anderen beroep ingesteld.

Bij besluit van 19 september 2019 heeft de raad het bestemmingsplan "Wereld van de Efteling 2030" opnieuw, gewijzigd, vastgesteld.

[appellanten sub 1], [appellant sub 2] en anderen en De Efteling B.V. (hierna: de Efteling) zijn in de gelegenheid gesteld hun zienswijze over dit besluit naar voren te brengen, waarvan zij gebruik hebben gemaakt.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

De Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke Ordening (hierna: STAB) heeft desverzocht een deskundigenverslag uitgebracht.

[appellanten sub 1], [appellant sub 2] en anderen, de raad en de Efteling hebben hun zienswijze daarop naar voren gebracht.

[appellant sub 2] en anderen, de raad en de Efteling hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft op 9 juli 2019 ter zitting uitsluitend de ontvankelijkheid van beroepsgronden in het licht van de relativiteitseis van artikel 8:69 van de Awb behandeld. Ter zitting van 9 juli 2019 zijn [appellant sub 2] en anderen, vertegenwoordigd door [appellant sub 2A], bijgestaan door mr. M.P. Wolf en mr. E.J.C. Wouters, beiden advocaat te Breda, en de raad, vertegenwoordigd door B. Vorster, bijgestaan door mr. T.E.P.A. Lam, advocaat te Nijmegen, verschenen. Voorts is de Efteling, vertegenwoordigd door [gemachtigde A], bijgestaan door mr. M.R. Plug, advocaat te Den Haag, als partij gehoord.

De Afdeling heeft de zaak op 9 juni 2020 opnieuw ter zitting behandeld, waar [appellanten sub 1], vertegenwoordigd door [appellant sub 1A], bijgestaan door mr. J.G.A. Linssen, advocaat te Tilburg, [appellant sub 2] en anderen, vertegenwoordigd door [appellant sub 2B], bijgestaan door mr. M.P. Wolf en mr. E.C.J. Wouters, beiden advocaat te Breda, en de raad, vertegenwoordigd door B. Vorster, S. Lamkadmi, A. Kramer en E. van der Aa, bijgestaan door mr. T.E.P.A. Lam en mr. M. Bullens, beiden advocaat te Nijmegen, zijn verschenen. Voorts is de Efteling, vertegenwoordigd door [gemachtigde A] en [gemachtigde B], bijgestaan door mr. M.R. Plug, advocaat te Den Haag, als partij gehoord.

Overwegingen

Inleiding

1. Het bestemmingsplan "Wereld van de Efteling 2030" zoals dat bij het besluit van 20 september 2018 is vastgesteld voorziet volgens paragraaf 1.2 van de plantoelichting in een actuele juridisch-planologische regeling voor het attractiepark van de Efteling, daaraan verbonden verblijfsaccommodaties, een golfterrein, bos- en natuurgebied en enkele (agrarische) percelen.

Volgens paragraaf 3.3 van de plantoelichting maakt het plan daarnaast een uitbreiding mogelijk, die globaal bestaat uit: een uitbreiding van het attractiepark in oostelijke en westelijke richting, de aanleg van een nieuwe parkeervoorziening aan de westzijde en het parkeren op afstand aan de oostzijde, een uitbreiding van verblijfsrecreatieve voorzieningen, een aanpassing van de golfbaan en aanpassingen van de infrastructuur in de vorm van onder meer een verlegging van de Horst en de aanleg van een nieuwe zuidelijke ontsluiting. De zuidelijke ontsluiting loopt via de Heideweg, de Horst en de Eftelingsestraat en is bedoeld als extra route naar het westelijke parkeerterrein van de Efteling op de 74 drukste dagen van het jaar. De Europalaan blijft de hoofdroute naar de parkeerterreinen van de Efteling.

In het Masterplan Wereld van de Efteling 2030 van januari 2017 (hierna: het Masterplan) is vastgelegd dat de uitbreiding in drie fasen moet plaatsvinden, namelijk de korte termijn (tot 2020), de middellange termijn (2020-2025) en de lange termijn (2025-2030).

Het plangebied wordt globaal begrensd door de Europalaan aan de noordzijde, aan de oostzijde door de Midden-Brabantweg (hierna: de N261), aan de zuidzijde door het Hooispoor en de Eerste Dwarsbaan en aan de westzijde door de Dreefseweg.

Herstelbesluit

2. Bij het herstelbesluit van 19 september 2019 heeft de raad het plan opnieuw vastgesteld met een aantal wijzigingen. Deze wijzigingen betreffen onder meer de aanpassing of toevoeging van een aantal definities en voorwaardelijke verplichtingen in de planregels, de opname van een parkeernorm en geluidgrenswaarden in de planregels en wijziging van het beeldkwaliteitsplan. Voorts heeft de raad op basis van nieuw onderzoek een gewijzigde onderbouwing gegeven van de gevolgen van het plan voor de stikstofdepositie voor het Natura 2000-gebied "Loonse en Drunense Duinen & Leemkuilen". Het plan is met deze wijzigingen bij het herstelbesluit in zijn geheel opnieuw vastgesteld, inclusief de verbeelding, planregels en plantoelichting.

Beroepen van rechtswege

3. Ingevolge artikel 6:19, eerste lid, van de Awb heeft het beroep van rechtswege mede betrekking op een besluit tot intrekking, wijziging of vervanging van het bestreden besluit, tenzij partijen daarbij onvoldoende belang hebben.

De Afdeling merkt het herstelbesluit van 19 september 2019 aan als een besluit zoals bedoeld in artikel 6:19 van de Awb, omdat dit besluit het oorspronkelijke besluit van 20 september 2018 vervangt, en niet geheel tegemoet komt aan de beroepen van [appellanten sub 1] en [appellant sub 2] en anderen tegen het oorspronkelijke besluit. Gelet hierop worden de beroepen van [appellanten sub 1] en [appellant sub 2] en anderen geacht ook te zijn gericht tegen het herstelbesluit.

Volgorde van behandeling

4. Hierna komen de beroepen van [appellanten sub 1] en [appellant sub 2] en anderen aan de orde. Eerst worden hun beroepen tegen het herstelbesluit van 19 september 2019 behandeld. Dit besluit is namelijk in zijn geheel in werking getreden en behelst het geldende

planologische regime. Omdat de Afdeling met betrekking tot dit besluit de bestuurlijke lus toepast, zullen de beroepen tegen het oorspronkelijke besluit van 20 september 2018 pas in de einduitspraak worden besproken. Hierbij zal bovendien worden gezien of [appellanten sub 1] en [appellant sub 2] en anderen dan nog belang hebben bij een inhoudelijke bespreking van die beroepen.

Het besluit van 19 september 2019

Onderwerpen en bijlage

5. In het navolgende worden de volgende onderwerpen besproken.

- toetsingskader (overwegingen 7-9)

Het beroep van [appellanten sub 1]

- inleiding (overweging 10)
- goede procesorde (overweging 11)
- plangrens (overweging 12)
- gevolgen voor percelen (overweging 13)
- conclusie (overweging 14)

Het beroep van [appellant sub 2] en anderen

- inleiding (overweging 15)
- intrekking beroepsgrond (overweging 16)
- afdeling 3.4 Awb (overweging 17)
- werkwijze STAB (overweging 18)
- milieueffectrapportage (overwegingen 19-22)
- SVBP 2012 (overweging 23)
- plangrens (overweging 24)
- plansystematiek voorwaardelijke verplichtingen (overweging 25)
- het Masterplan (overweging 26)
- de structuurvisie (overweging 27)
- strijd van de Verordening met het Barro (overwegingen 28-29)
- artikel 5.4 van de Verordening (overweging 30)
- artikel 9.1 van de Verordening (overweging 31)
- ladder voor duurzame verstedelijking (overweging 32)
- verkeer en infrastructuur (overwegingen 33-50)
- luchtkwaliteit (overweging 51)

- maximumaantal bezoeken in artikel 10, lid 10.1, onder a, van de planregels (overweging 52)
- parkeernorm in de planregels (overwegingen 53-58)
- geluid - wegverkeerslawaaï (overwegingen 59-62)
- geluid - inrichtingslawaaï (overwegingen 63-79)
- geluid - cumulatïe van wegverkeerslawaaï en inrichtingslawaaï (overweging 80)
- gevolgen voor bedrijfsvoering [appellant sub 2] en anderen (overwegingen 81-84)
- uitbreiding dagrecreatïeve en parkeervoorzieningen westzijde (overweging 85)
- uitbreiding verblijfsrecreatïeve voorzieningen westzijde (overweging 86)
- camperparkeerplaats Bernsehoef (overweging 87)
- zorgboerderij Bernsehoef 6 (overweging 88)
- stiltegebied (overwegingen 89-91)
- Natura 2000 (overwegingen 92-112)
- beschermde diersoorten (overwegingen 113-117)
- bodem (overwegingen 118-120)
- water (overwegingen 121-123)
- landschap en cultuurhistorie (overwegingen 124-126)
- archeologie (overwegingen 127-128)
- lichthinder (overweging 129)
- uitvoerbaarheid (overwegingen 130-136)
- herhaling zienswijze (overweging 137)
- bestuurlijke lus (overweging 138)
- voorlopige voorziening (overweging 139)

6. De relevante wettelijke bepalingen en planregels die ten grondslag liggen aan de hierna volgende rechtsoverwegingen zijn opgenomen in de bijlage bij deze uitspraak. De bijlage maakt deel uit van deze uitspraak. De in de bijlage opgenomen regelgeving is de regelgeving geldend ten tijde van het nemen van de bestreden besluiten, tenzij anders is vermeld.

Toetsingskader

7. 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.

8. In artikel 8:51d van de Awb is het volgende bepaald: "Indien de bestuursrechter in hoogste aanleg uitspraak doet, kan hij het bestuursorgaan opdragen een gebrek in het bestreden besluit te herstellen of te laten herstellen. De artikelen 8:51a, eerste lid, tweede volzin, en tweede lid, 8:51b, tweede en derde lid, en 8:51c, aanhef en onderdelen b tot en met d, zijn van toepassing."

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

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 moet bestaan 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.

Het beroep van [appellanten sub 1]

Inleiding

10. [appellanten sub 1] zijn de erfgenamen en (klein)kinderen van [overledenen]. De negen erven hebben vier percelen gezamenlijk in een onverdeelde boedel in eigendom.

Primair betogen [appellanten sub 1] dat hun vier percelen ten onrechte geen onderdeel uitmaken van het plan. Zij wensen op deze percelen aan de Efteling gerelateerde recreatieve voorzieningen te realiseren. Subsidiair stellen [appellanten sub 1] dat ter plaatse van hun agrarische percelen ernstige overlast zal worden ondervonden door de uitbreiding van de Efteling die het plan mogelijk maakt.

Twee van [appellanten sub 1] wonen ten noordwesten van het plangebied aan de [locatie 1] en [locatie 2]. In aanvulling op het vorenstaande betogen [appellant sub 1A] en [appellant sub 1B] dat de voorziene uitbreidingsmogelijkheden zullen leiden tot geluidhinder ter plaatse van hun woningen.

Goede procesorde

11. De raad voert aan dat voormeld betoog dat het plan zal leiden tot geluidhinder ter plaatse van de woningen [locatie 1] en [locatie 2] in dit geval in strijd is met de goede procesorde. Nu dit een nieuwe beroepsgrond is die eerst na het deskundigenverslag van de STAB is aangevoerd, moet dit betoog wegens strijd met een goede procesorde buiten beschouwing worden gelaten.

11.1. Behoudens in geschillen waar de wet anders bepaalt, kunnen ook na afloop van de beroepstermijn en, indien die termijn is gegeven, na de termijn als bedoeld in artikel 6:6 van de Awb, nieuwe gronden worden ingediend, zij het dat die mogelijkheid wordt begrensd door de goede procesorde. Voor het antwoord op de vraag of de goede procesorde zich daartegen verzet, is in het algemeen bepalend een afweging van de proceseconomie, de reden waarom de desbetreffende beroepsgrond pas in een laat stadium is aangevoerd, de mogelijkheid voor de andere partijen om adequaat op die beroepsgrond te reageren en de processuele belangen van de partijen over en weer. In zaken waarin de Afdeling de STAB heeft verzocht een deskundigenverslag uit te brengen, wordt het indienen van nieuwe beroepsgronden later

dan drie weken nadat dit verzoek is verzonden in ieder geval in strijd met de goede procesorde geacht. Dit geldt niet voor procedurele beroepsgronden, nu deze geen aanleiding geven om de STAB in te schakelen.

In het onderhavige geval heeft de Afdeling de STAB bij brief van 16 juli 2019 verzocht een deskundigenverslag uit te brengen. In de brief van de Afdeling van 16 juli 2019, waarbij partijen zijn geïnformeerd over het verzoek aan de STAB een deskundigenverslag uit te brengen, is vermeld dat het van belang is dat de deskundige bij de start van zijn onderzoek een volledig overzicht heeft van de gronden van het beroep. In verband daarmee kunnen na drie weken na dagtekening van de brief in ieder geval geen nieuwe gronden meer worden ingediend, aldus deze mededeling. De onder 11 genoemde beroepsgrond is later dan drie weken na 16 juli 2019 ingediend, namelijk in de zienswijze van 20 januari 2020 naar aanleiding van het deskundigenverslag. Het indienen van deze beroepsgrond is derhalve in strijd met de goede procesorde, zodat de Afdeling deze buiten beschouwing zal laten.

Plangrens

12. [appellanten sub 1] betogen in de eerste plaats dat hun percelen met de kadastrale nummers Loon op Zand, sectie [...], [...], [...], [...] en [...] ten onrechte geen deel uitmaken van het plan.

Hiertoe voeren [appellanten sub 1] aan dat deze percelen vanwege de samenhang met de daaraan grenzende gronden van de Efteling die wel in het plan zijn opgenomen, in het plan betrokken hadden dienen te worden. Zij wijzen er in het bijzonder op dat ook aan de percelen met de nummers [...] (deels) en [...] een recreatieve bestemming is toegekend in het bestemmingsplan "Wereld van de Efteling" uit 2013. Voorts voeren [appellanten sub 1] daartoe aan dat de vier percelen inmiddels ingesloten zijn door het attractiepark en moeilijk bereikbaar zullen zijn ten gevolge van de voorziene parkeerterreinen. Verder kunnen [appellanten sub 1] zich niet verenigen met de door de raad aangedragen argumenten om de percelen niet in het plan op te nemen. Tot slot voeren [appellanten sub 1] in dit kader aan dat het plan in zoverre is vastgesteld in strijd met het zorgvuldigheids-, motiverings- en gelijkheidsbeginsel.

12.1. De raad stelt zich op het standpunt dat er vanwege het ontbreken van een ruimtelijke samenhang voor is gekozen om de percelen van [appellanten sub 1] niet in het plan op te nemen. In dit verband brengt de raad naar voren dat het plan de uitbreiding van de Efteling mogelijk maakt en dat er geen ontwikkelingen op de percelen van [appellanten sub 1] zijn voorzien. Ook overigens bestond er geen aanleiding de desbetreffende percelen in het plan op te nemen, aldus de raad.

12.2. De Afdeling stelt vast dat de percelen met de kadastrale nummers Loon op Zand, sectie [...], [...], [...], [...] en [...] buiten het onderhavige plangebied zijn gelaten. Deze percelen maken derhalve nog steeds deel uit van het bestemmingsplan "De wereld van de Efteling" dat is vastgesteld bij besluit van 6 juni 2013 en onherroepelijk is.

12.3. Voor zover [appellanten sub 1] zich niet kunnen verenigen met de begrenzing van het plan, overweegt de Afdeling dat de raad beleidsruimte toekomt bij het bepalen van de begrenzingen van een bestemmingsplan. Deze ruimte strekt echter niet zo ver dat de raad een begrenzing kan vaststellen die in strijd is met een goede ruimtelijke ordening.

In hetgeen [appellanten sub 1] hebben aangevoerd ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de raad zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat de vastgestelde planbegrenzing strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening. Zij

neemt hierbij in aanmerking dat het plan voorziet in een juridisch-planologische regeling voor de Efteling en die gronden waar uitbreiding van het attractiepark tot 2030 is voorgestaan, terwijl de percelen van [appellanten sub 1] niet daartoe behoren. Voorts is niet gebleken dat tussen de gronden van de Efteling in het plangebied en de daaraan grenzende percelen van [appellanten sub 1] een zodanige ruimtelijke samenhang bestaat dat ook laatstgenoemde percelen in het plan hadden moeten worden opgenomen. De omstandigheid dat aan de percelen met de nummers 6416 (ten dele) en 6548 in het bestemmingsplan "De wereld van de Efteling" uit 2013 een recreatieve bestemming is toegekend, is hiertoe onvoldoende. Datzelfde geldt voor de omstandigheid dat, naar gesteld door [appellanten sub 1], hun percelen eenvoudig als parkeervoorzieningen voor de Efteling zouden kunnen worden gebruikt. Verder is de Afdeling niet gebleken dat de vier percelen niet langer bereikbaar zullen zijn. Wellicht dat het verkeer op de Kinkerpolder door de voorziene uitbreiding zal toenemen, maar dit blijft een openbare weg. Tot slot bestaat er geen aanleiding voor het oordeel dat de begrenzing anderszins in strijd is met het recht. Het betoog slaagt niet.

12.4. Voor zover [appellanten sub 1] bezwaren hebben aangedragen over het niet mogen ontwikkelen van recreatieve functies op hun percelen, zoals een hotel en een fastfoodrestaurant, overweegt de Afdeling dat deze bezwaren niet in deze procedure aan de orde kunnen komen, aangezien deze percelen immers buiten het plangebied liggen en deze bezwaren daardoor geen betrekking hebben op het voorliggende plan. Overigens heeft de raad zich ter zitting op het standpunt gesteld bereid te zijn eventuele concrete en onderbouwde plannen voor deze percelen te bezien en te bespreken.

Gevolgen voor percelen met de kadastrale nummers Loon op Zand, sectie [...], [...], [...], [...] en [...]

13. [appellanten sub 1] betogen voorts dat het plan vanuit ruimtelijk oogpunt onaanvaardbare gevolgen heeft voor hun vier percelen, die nu in gebruik zijn als landbouwgronden.

In dit verband brengen [appellanten sub 1] naar voren dat het plan op de gronden ten westen van hun percelen voorziet in zeer ruime uitbreidingsmogelijkheden voor de Efteling. Zo maakt het plan ter plaatse attracties met een maximale bouwhoogte van 30 meter mogelijk. [appellanten sub 1] voeren aan dat de raad hun belangen niet heeft betrokken

bij vaststelling van het plan. [appellanten sub 1] betogen dat de daar voorziene ontwikkelingen zullen leiden tot een beperking van het uitzicht, de landschappelijke waarden en schaduwvorming op hun percelen. Zij vrezen ook dat de bereikbaarheid van deze percelen in het gedrang zal komen, gelet op al het verkeer dat nabij hun percelen zal samenkomen. Zij betogen ten slotte dat de geluidbelasting ter plaatse van hun percelen erg hoog zal zijn en zij betwisten dat aldaar aan de toepasselijke geluidnormen kan worden voldaan.

13.1. Volgens de raad is bij de vaststelling van het plan rekening gehouden met de belangen van [appellanten sub 1]. De raad acht de in het plan voorziene ontwikkelingen aanvaardbaar.

13.2. In de verbeelding is aan de gronden ten westen van de percelen van [appellanten sub 1] de bestemming "Recreatie - Dagrecreatie" toegekend. Aan deze gronden zijn daarenboven de aanduidingen "maximum bouwhoogte = 25 (m)" en "maximum bebouwingspercentage = 60 (%)" toegekend.

13.3. De Afdeling stelt voorop dat de raad beleidsruimte heeft bij de vaststelling van een bestemmingsplan. Bij het gebruik van die bevoegdheid is de raad evenwel gehouden om de daarbij betrokken belangen deugdelijk af te wegen.

In zijn belangenafweging heeft de raad een afweging gemaakt tussen het belang bij het behoud van de huidige situatie en het gevrijwaard blijven van nadelige gevolgen voor [appellanten sub 1] aan de ene kant en het belang van de Efteling bij uitbreiding van het attractiepark aan de andere kant. Hoewel gezien de bouw- en gebruiksmogelijkheden voor het bestreden plandeel aannemelijk is dat zich daardoor ter plaatse van de percelen van [appellanten sub 1] enige beperkingen zullen voordoen, ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de nadelige gevolgen dusdanig zullen zijn dat de raad het plan in zoverre niet had mogen vaststellen.

De Afdeling overweegt daartoe dat de raad zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat als gevolg van de uitbreiding van het attractiepark weliswaar het landelijke karakter en het blikveld vanaf de percelen van [appellanten sub 1] zullen veranderen, maar dat dit niet onaanvaardbaar is. De raad kan op grond van gewijzigde planologische inzichten en na afweging van alle betrokken belangen andere bestemmingen en regels voor gronden vaststellen. Er bestaat bovendien geen recht op blijvend vrij uitzicht. De Afdeling overweegt voorts dat de raad zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat de schaduwwerking en de geluidbelasting ten gevolge van de voorziene attracties ter plaatse van de percelen van [appellanten sub 1] niet van dien aard zullen zijn dat geen sprake is van een goede ruimtelijke ordening. De raad heeft daarbij in aanmerking mogen nemen dat deze gronden voor agrarische doeleinden zijn bestemd en als zodanig in gebruik zijn. Ten aanzien van de bezonning van de vier percelen heeft de raad toegelicht dat hij de beperkte toename van de schaduwhinder aanvaardbaar acht. Ter ondersteuning van dit standpunt heeft de raad gewezen op het rapport "Loon op Zand. Wereld van de Efteling 2030. Oppervlakken slagschaduw" van Rho, dat bij zijn zienswijze over het deskundigenrapport is gevoegd. Hieruit volgt dat na realisatie van de nieuwe bebouwing een agrarische bewerking van de percelen nog steeds tot de mogelijkheden behoort, en dat bij opbrengstverlies een verzoek om tegemoetkoming in de planschade kan worden ingediend. De Afdeling acht tot slot van belang dat niet is gebleken dat de vier percelen van [appellanten sub 1] niet langer bereikbaar zullen zijn. Hierbij heeft de raad in ogenschouw genomen dat het verkeer op de Kinkerpolder door de voorziene uitbreiding zal kunnen toenemen, maar dat dit een openbare weg blijft, en dat indien dit nodig zou blijken verkeersregelaars kunnen worden ingezet.

Gelet op het voorgaande heeft de raad bij zijn keuze in dit plan de belangen van [appellanten sub 1] op deugdelijke wijze meegewogen. De Afdeling ziet geen aanknopingspunt voor het oordeel dat de raad een groter gewicht had moeten toekennen aan hun belangen dan aan de met het plan te dienen doel om uitbreiding van de Efteling mogelijk te maken.

Het betoog slaagt niet.

Conclusie

14. Gelet op het vorenstaande is het beroep van [appellanten sub 1] tegen het besluit van 19 september 2019 ongegrond.

Het beroep van [appellant sub 2] en anderen

Inleiding

15. [appellant sub 2] en anderen wonen aan de [locatie 3] t/m [locatie 4] en [locatie 5] en aan de [locatie 6] te Kaatsheuvel. Een aantal van hen exploiteert daar ook een bedrijf. De genoemde percelen aan de Bernsehoef zullen in de voorziene situatie worden omsloten door de Efteling, met inbegrip van de bijbehorende voorzieningen zoals verblijfsaccommodaties.

[appellant sub 2] en anderen vrezen dat de voorgestane uitbreiding van de Efteling zal leiden tot een verergering van de al bestaande verkeersoverlast, parkeeroverlast, geluid-, licht- en stofhinder en aantasting van hun privacy en uitzicht. Zij vrezen daarnaast nadelige gevolgen voor de bedrijfsvoering van hun bedrijven. [appellant sub 2] en anderen voeren verder diverse beroepsgronden aan, over onder meer de gevolgen voor beschermde natuurgebieden.

Intrekking beroepsgrond

16. Ter zitting hebben [appellant sub 2] en anderen hun beroepsgrond over privaatrechtelijke belemmeringen voor de verbreding van de Eftelingsestraat ingetrokken.

Afdeling 3.4 Awb

17. [appellant sub 2] en anderen betogen dat het besluit van de raad van 19 september 2019, waarbij het plan gewijzigd is vastgesteld, ten onrechte niet met toepassing van afdeling 3.4 van de Awb is voorbereid.

17.1. Uit de rechtspraak van de Afdeling volgt dat een bestuursorgaan een besluit als bedoeld in artikel 6:19 van de Awb dat strekt tot wijziging van een besluit tot vaststelling van een bestemmingsplan, in beginsel dient voor te bereiden met toepassing van afdeling 3.4 van de Awb indien het oorspronkelijke besluit met toepassing van die afdeling is voorbereid.

Hierop zijn naar het oordeel van de Afdeling uitzonderingen mogelijk. De raad kan na de vaststelling van het bestemmingsplan alsnog besluiten tot een aanpassing van het plan zonder dat afdeling 3.4 opnieuw behoeft te worden toegepast, mits deze aanpassing naar aard en omvang niet zodanig groot is dat een wezenlijk ander plan wordt vastgesteld (vergelijk in dit kader onder meer de tussenuitspraak van 22 februari 2012, [ECLI:NL:RVS:2012:BV6546](#)).

17.2. De aangebrachte wijzigingen in het bestemmingsplan zijn naar het oordeel van de Afdeling naar aard en omvang niet zodanig dat moet worden geoordeeld dat een wezenlijk ander plan voorligt. Weliswaar voorziet het besluit van 19 september 2019 in een aantal wijzigingen, deels in de planregels en deels in de onderbouwing van het plan, maar dit laat onverlet dat het plan nog steeds in hoofdzaak dezelfde uitbreiding van de Efteling mogelijk maakt. Gelet op het vorenstaande doet zich de in overweging 17.1 bedoelde uitzondering voor, zodat de raad afdeling 3.4 van de Awb niet behoefde toe te passen op de voorbereiding van het besluit van 19 september 2019.

Het betoog slaagt niet.

Werkwijze STAB

18. [appellant sub 2] en anderen betogen dat de STAB zich bij het opstellen van het deskundigenverslag niet heeft gehouden aan de onderzoeksopdracht die de Afdeling heeft gegeven. De Afdeling heeft de STAB bij brief van 16 juli 2019 gevraagd om de gevolgen van het plan te beschrijven, voor zover dit nodig is voor de behandeling van de beroepen. [appellant sub 2] en anderen vinden dat de STAB een te actieve rol heeft aangenomen, doordat zij de raad en de Efteling opdracht heeft gegeven om nadere onderzoeken te verrichten en doordat zij verschillende specifieke stukken bij de gemeente Loon op Zand heeft opgevraagd. Zij twijfelen daarom aan de objectiviteit van de STAB.

18.1. De Afdeling deelt het standpunt dat de STAB een andere invulling had moeten geven aan haar onderzoeksopdracht niet. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de STAB de gegeven onderzoeksopdracht op correcte en gebruikelijke wijze uitgevoerd. Zo zijn de

stukken die de STAB heeft opgevraagd aan de andere partijen ter beschikking gesteld. Voor zover [appellant sub 2] en anderen specifiek doelen op het verzoek van de STAB aan de raad om toe te lichten wat de geluidbelasting vanwege wegverkeerslawaaï op enkele woningen is op een van de 74 drukke dagen waarop de zuidelijke ontsluiting in gebruik is, overweegt de Afdeling dat de raad ter zitting heeft gesteld dat ter beantwoording van de vraag van de STAB op basis van de gegevens uit de eerdere onderzoeken een toelichting is gegeven, waarbij door de raad geen nieuw onderzoek is uitgevoerd.

Gelet op het voorgaande ziet de Afdeling in wat [appellant sub 2] en anderen hebben aangevoerd geen reden om het deskundigenverslag van de STAB, of onderdelen daarvan, met de daarbij behorende bijlagen buiten beschouwing te laten. Voor zover [appellant sub 2] en anderen het inhoudelijk oneens zijn met de bevindingen van de STAB, komt dit bij de bespreking van de desbetreffende onderwerpen aan de orde.

Milieueffectrapportage

19. Bij de voorbereiding van het plan is een milieueffectrapport (hierna: MER) gemaakt. Dit is een gecombineerd plan-MER en project-MER.

20. [appellant sub 2] en anderen voeren aan dat in het MER niet genoeg onderzoek is gedaan naar alternatieven. Volgens hen zijn in het MER uitsluitend verkeersalternatieven onderzocht en is dat in strijd met artikel 7.7 van de Wet milieubeheer. [appellant sub 2] en anderen wijzen er daarbij op dat de verplichting om een plan-MER te maken voor het hele plan geldt en niet slechts voor bepaalde onderdelen of deelgebieden.

Zij zijn van mening dat in het MER voor alle planonderdelen alternatieve invullingen binnen en buiten het plangebied onderzocht hadden moeten worden. Daarbij had ook onderzoek moeten worden gedaan naar een alternatieve locatie voor (een deel van) het park en zelfs naar een compleet nieuwe locatie voor de Efteling.

Verder stellen [appellant sub 2] en anderen dat bijvoorbeeld niet is onderzocht of de camperparkeerplaats, de westelijke parkeervoorzieningen en de recreatieverblijven aan de westzijde op een andere plaats binnen het plangebied gerealiseerd kunnen worden, zoals op de plaats waar het golfpark is voorzien. Dat in het Masterplan is gekozen voor een bepaalde invulling, betekent volgens hen niet dat in het kader van de milieueffectrapportage een volledig alternatievenonderzoek achterwege kon blijven.

21. De raad betoogt dat het in strijd met de goede procesorde is dat [appellant sub 2] en anderen pas in hun reactie op het herstelbesluit en het deskundigenverslag hebben aangevoerd dat een plan-MER-plicht voor het hele plan geldt.

21.1. Naar het oordeel van de Afdeling hangt het betoog over de reikwijdte van de plan-MER-plicht zodanig samen met wat [appellant sub 2] en anderen eerder naar voren hebben gebracht over het alternatievenonderzoek in het MER, dat geen sprake is van een nieuwe beroepsgrond. Anders dan de raad heeft betoogd, geldt hiervoor dan ook niet de beperking dat na drie weken na het verzoek om het uitbrengen van een deskundigenverslag in ieder geval geen nieuwe gronden meer mogen worden ingediend. Het indienen van nadere argumenten ter onderbouwing van een eerdere beroepsgrond is alleen in strijd met een goede procesorde als de nadere argumenten, nadere gegevens of nadere stukken verwijtbaar zodanig laat worden ingediend, dat de andere partijen worden belemmerd om daarop adequaat te reageren of de goede voortgang van de procedure daardoor anderszins wordt belemmerd. Naar het oordeel van de Afdeling is dat hier niet het geval. De reactie van [appellant sub 2] en anderen op het herstelbesluit en het deskundigenverslag dateert van 30

december 2019. Het nadere argument over de plan-MER-plicht is niet zodanig van aard dat de raad daar niet meer adequaat op kon reageren.

22. De Afdeling ziet in de stukken geen aanwijzingen dat de raad er bij de vaststelling van het plan van is uitgegaan dat de verplichting om een plan-MER te maken niet voor het hele plan geldt. Het gemaakte MER heeft betrekking op alle onderdelen van het plan. De Afdeling beperkt zich daarom tot de inhoudelijke vraag die partijen verdeeld houdt, namelijk de vraag of het alternatievenonderzoek in het MER toereikend is.

22.1. Uit artikel 7.7, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wet milieubeheer volgt dat een plan-MER een beschrijving moet bevatten van de voorgenomen activiteit en de alternatieven daarvoor die redelijkerwijs in beschouwing dienen te worden genomen. De keuze voor de in beschouwing genomen alternatieven moet worden gemotiveerd. Uit onderdeel e van deze bepaling volgt dat in het plan-MER de gevolgen voor het milieu van de voorgenomen activiteit en de beschreven alternatieven moeten worden beschreven.

22.2. In de plantoelichting is beschreven dat in het MER een basisalternatief is onderzocht dat is gebaseerd op het Masterplan. Het Masterplan bevat een zonering voor de ontwikkeling van de Efteling met in het noorden een zone voor dagrecreatie, in het midden een zone voor verblijfsrecreatie en in het zuiden een zone voor extensieve recreatie, waaronder het golfpark en natuur. Omdat in het Masterplan de plangrenzen en een zonering zijn vastgelegd, is er volgens de plantoelichting geen discussie meer over de locatie en ruimtelijke begrenzing van de uitbreidingszones. Daarom zijn in het MER geen alternatieven voor de locatie van de uitbreiding van de dag- en verblijfsrecreatie onderzocht. Wel zijn in het MER alternatieven voor de ontsluiting onderzocht. Op basis van een vergelijking van die alternatieven is het voorkeursalternatief bepaald, dat in het plan is vastgelegd.

22.3. De raad stelt zich op het standpunt dat het alternatievenonderzoek in het MER toereikend is. In het MER hoeven alleen reële alternatieven te worden onderzocht. De raad stelt dat bij een bestaand grootschalig bedrijf als de Efteling een alternatievenonderzoek niet nodig is. Alleen de richting waarin de uitbreidingen plaatsvinden is relevant, maar vanwege de beperkte ruimte bestaat daarin slechts zeer beperkte keuzevrijheid. Daarbinnen zijn geen alternatieven beschikbaar die zouden leiden tot een wezenlijk ander initiatief met andere milieueffecten. De raad stelt dat de milieueffecten van de camperparkeerplaats, het westelijk parkeerterrein en de uitbreiding van de verblijfsrecreatie vooral worden bepaald door verkeer; in het MER zijn volgens hem alle reële verkeersalternatieven onderzocht.

22.4. De Afdeling is van oordeel dat voor de bestaande onderdelen van de Efteling, in het bijzonder het attractiepark en de bestaande verblijfsrecreatie, verplaatsing naar een andere locatie geen redelijkerwijs in beschouwing te nemen alternatief is. Voor deze bestaande onderdelen mocht de huidige locatie in het MER daarom als uitgangspunt worden genomen. Voor de nieuwe onderdelen van het MER heeft de raad aansluiting gezocht bij de zonering die in het Masterplan is weergegeven. De raad heeft hierover ter zitting toegelicht dat de zonering aansluit bij de ligging van de bestaande voorzieningen en de kenmerken van de omgeving. Voor de locatiekeuze voor de nieuwe onderdelen is bepalend geweest dat de raad en de Efteling de verkeersstromen zo veel mogelijk willen beperken. Daarom is er onder meer voor gekozen om de uitbreiding van het attractiepark te laten aansluiten op het bestaande attractiepark en is ervoor gekozen om de nieuwe verblijfsrecreatie in de directe omgeving van het attractiepark te realiseren. Verder stelt de Afdeling vast dat door de ligging van het plangebied ten opzichte van de N261, het Natura 2000-gebied "Loonse en Drunense Duinen & Leemkuilen" en de kern Kaatsheuvel een uitbreiding in oostelijke of noordelijke richting niet goed mogelijk is. Voor de camperparkeerplaats zou een alternatieve locatie in het

plangebied mogelijk denkbaar zijn, maar de Afdeling volgt het standpunt van de raad dat van een andere locatie voor de camperparkeerplaats op het niveau van het plan als geheel geen wezenlijk andere milieueffecten te verwachten zijn.

Onder deze omstandigheden is de Afdeling van oordeel dat er voor de locatie van de nieuwe functies geen redelijkerwijs in beschouwing te nemen alternatieven zijn die in het MER hadden moeten worden beschreven. Het alternatievenonderzoek in het MER mocht daarom beperkt blijven tot de verkeersalternatieven.

Gelet op het voorgaande is het alternatievenonderzoek in het MER niet in strijd met artikel 7.7, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wet milieubeheer. De beroepsgrond slaagt niet.

SVBP 2012

23. [appellant sub 2] en anderen betogen dat het plan niet voldoet aan de vereisten van de Standaard voor Vergelijkbare Bestemmingsplannen (hierna: de SVBP 2012). Zij stellen dat het plan dientengevolge onduidelijk en rechtsonzeker is. [appellant sub 2] en andere voeren daartoe aan dat een aantal bestemmingen, zoals de bestemming "Recreatie - Dagrecreatie", niet in de SVBP 2012 voorkomen.

23.1. In de Regeling standaarden ruimtelijke ordening 2012 (hierna: de Regeling) is vastgelegd dat de SVBP 2012 de norm is voor de vergelijkbaarheid van bestemmingsplannen. Uit artikel 2, eerste lid, aanhef en onder a, van de Regeling, in samenhang gezien met artikel 1.2.6 van het Besluit ruimtelijke ordening (hierna: het Bro), volgt dat de raad een bestemmingsplan dient vorm te geven, in te richten en beschikbaar te stellen overeenkomstig de SVBP 2012, die als bijlage 5 deel uitmaakt van de Regeling.

In paragraaf 3.3 van de SVBP 2012 staat dat het mogelijk is een nadere specificatie van een bestemming te maken door achter de naam van een hoofdgroep een specifieke bestemmingsbenaming te zetten. Hierdoor ontstaat een aparte bestemming met eigen regels. Volgens de SVBP 2012 wordt van deze mogelijkheid gebruik gemaakt wanneer zich binnen dezelfde hoofdgroep functies voordoen die wat betreft ruimtelijke kenmerken en effecten verschillen tonen en het niet wenselijk is al die functies op een bepaalde plaats toe te laten. In dit plan is de bestemming "Recreatie" de hoofdgroep met daarachter een nadere specificatie, zodat bijvoorbeeld ontstaat "Recreatie - Dagrecreatie" of "Recreatie - Kampeerterein 4". De Afdeling ziet geen aanleiding het plan in zoverre onduidelijk of rechtsonzeker te achten.

Het betoog slaagt niet.

Plangrens

24. [appellant sub 2] en anderen betogen dat de percelen van mede-indieners [appellant sub 2C], [appellant sub 2D] en [appellant sub 2E], [appellant sub 2F] en [appellant sub 2G], [appellant sub 2H] en [appellant sub 2I] alsmede [appellant sub 2B] en [appellant sub 2J] aan de [locatie 3] t/m [locatie 4] ten onrechte geen deel uitmaken van het plan.

Daartoe voeren [appellant sub 2] en anderen aan dat deze percelen vanwege de samenhang met de daaraan grenzende gronden van de Efteling die wel in het plan zijn opgenomen, in het plan betrokken hadden dienen te worden. In dit verband wijzen zij erop dat de desbetreffende percelen in de voorziene situatie zullen worden omsloten door de Efteling. Voorts brengen [appellant sub 2] en anderen naar voren dat sommige van deze percelen wel in het voorontwerpbestemmingsplan waren opgenomen, en nu vanwege niet-ruimtelijk relevante redenen buiten het plangebied zijn gelaten. Tot slot voeren [appellant sub 2] en

anderen aan het plan in zoverre is vastgesteld in strijd met het zorgvuldigheids-, motiverings- en gelijkheidsbeginsel.

24.1. De raad stelt zich op het standpunt dat er vanwege het ontbreken van een ruimtelijke samenhang voor is gekozen de percelen aan de [locatie 3] t/m [locatie 4] niet in het plan op te nemen. In dit verband brengt de raad naar voren dat het plan de uitbreiding van de Efteling mogelijk maakt en dat er geen ontwikkelingen op de percelen van de desbetreffende mede-indieners zijn voorzien. Ook overigens bestond er geen aanleiding deze percelen in het plan op te nemen, aldus de raad.

24.2. De Afdeling stelt vast dat de percelen van mede-indieners [appellant sub 2C], [appellant sub 2D] en [appellant sub 2E], [appellant sub 2F] en [appellant sub 2G], [appellant sub 2H] en [appellant sub 2I] alsmede [appellant sub 2B] en [appellant sub 2J] aan de [locatie 3] t/m [locatie 4] buiten het onderhavige plangebied zijn gelaten. Deze percelen maken derhalve nog steeds deel uit van het bestemmingsplan "Buitengebied 2011" dat is vastgesteld bij besluit van 15 december 2011 en onherroepelijk is.

24.3. Voor zover [appellant sub 2] en anderen zich niet kunnen verenigen met de begrenzing van het plan, overweegt de Afdeling dat de raad beleidsruimte toekomt bij het bepalen van de begrenzingen van een bestemmingsplan. Deze ruimte strekt echter niet zo ver dat de raad een begrenzing kan vaststellen die in strijd is met een goede ruimtelijke ordening.

In hetgeen [appellant sub 2] en anderen hebben aangevoerd ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de raad zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat de vastgestelde planbegrenzing strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening. Zij neemt hierbij in aanmerking dat het plan voorziet in een juridisch-planologische regeling voor de Efteling en die gronden waar uitbreiding van het attractiepark tot 2030 is voorgestaan, terwijl de percelen aan de [locatie 3] t/m [locatie 4] niet daartoe behoren. Niet is gebleken dat tussen de gronden van de Efteling in het plangebied en de daaraan grenzende percelen aan de [locatie 3] t/m [locatie 4] een zodanige ruimtelijke samenhang bestaat dat ook laatstgenoemde percelen

in het plan hadden moeten worden opgenomen. De Afdeling betreft hierbij voorts dat uit de zienswijzennota is gebleken dat bepaalde agrarische percelen van deze mede-indieners in het voorontwerpbestemmingsplan waren opgenomen, maar dat deze buiten het plan zijn gelaten omdat de Verordening ruimte 2014 eraan in de weg stond om de geldende planregeling voor die percelen één-op-één over te nemen. Tot slot bestaat er geen aanleiding voor het oordeel dat de begrenzing anderszins in strijd is met het recht.

Het betoog slaagt niet.

24.4. Voor zover [appellant sub 2] en anderen bezwaren hebben aangedragen over het niet mogen ontwikkelen van recreatieve functies op bepaalde percelen, overweegt de Afdeling dat nog los van het feit dat concrete plannen voor het ontwikkelen van recreatieve functies ontbreken deze bezwaren niet in deze procedure aan de orde kunnen komen aangezien deze percelen immers buiten het plangebied liggen en deze bezwaren daardoor geen betrekking hebben op het voorliggende plan. Overigens heeft de raad zich wat betreft de gronden van Van Wanrooij ter zitting op het standpunt gesteld bereid te zijn eventuele concrete en onderbouwde plannen voor deze gronden te bezien en te bespreken.

Het betoog slaagt niet.

Plansystematiek voorwaardelijke verplichtingen

25. [appellant sub 2] en anderen betogen dat in het plan dermate veel voorwaardelijke verplichtingen zijn opgenomen, dat daardoor sprake is van een rechtsonzekere situatie. Zij voeren aan dat het aanzienlijke aantal voorwaardelijke verplichtingen onduidelijkheid schept.

25.1. Het plan bevat diverse voorwaardelijke verplichtingen, met betrekking tot verschillende onderwerpen. [appellant sub 2] en anderen hebben in hun nadere memorie van 30 december 2019 onder meer gewezen op de voorwaardelijke verplichtingen in artikel 25, lid 25.4 (parkeren), artikel 26, lid 26.4 (landschappelijke inpassing) en artikel 26, lid 26.9 (geluid) van de planregels.

De Afdeling stelt voorop dat, zoals zij bijvoorbeeld eerder heeft overwogen in de uitspraak van 30 december 2015, [ECLI:NL:RVS:2015:4017](#), een voorwaardelijke verplichting in een planregel voldoende duidelijk en handhaafbaar moet zijn. Of de diverse voorwaardelijke verplichtingen in het plan voldoen aan deze vereisten, zal de Afdeling, waar de ingediende beroepsgronden daartoe aanleiding geven, in deze uitspraak bij het desbetreffende onderwerp afzonderlijk beoordelen.

De Afdeling is van oordeel dat het hier aan de orde zijnde betoog dat alleen al de optelsom van het aantal voorwaardelijke verplichtingen in het plan een rechtsonzekere situatie met zich brengt, faalt. Zij overweegt daartoe dat de voorwaardelijke verplichtingen alleen gelden voor bepaalde bestemmingen of zien op zelfstandige onderwerpen, zoals geluid of het maximum aantal bezoeken. Van een mogelijke doorkruising van verschillende voorwaardelijke verplichtingen is daarom geen sprake. Ook anderszins is van een rechtsonzekere situatie door het geheel aan voorwaardelijke verplichtingen niet gebleken.

Het betoog slaagt niet.

Het Masterplan

26. [appellant sub 2] en anderen betogen dat het plan niet overeenkomstig de voorwaarden uit het Masterplan van januari 2017 is vastgesteld. Zij wijzen in dit verband op de voorwaarden dat de benodigde nieuwe parkeerplaatsen op eigen terrein worden gerealiseerd, dat onderzoek wordt verricht naar de mogelijkheid van parkeren op afstand en dat onderzoek nodig is naar aanpassingen aan de Europalaan.

26.1. De raad stelt zich op het standpunt dat is voldaan aan de voorwaarden uit het Masterplan.

26.2. In paragraaf 4.3.3 van de plantoelichting is vermeld dat de raad op 16 februari 2017 het Masterplan heeft vastgesteld. De raad heeft daarbij drie voorwaarden toegevoegd aan het Masterplan. Deze voorwaarden luiden, samengevat weergegeven, als volgt:

- extra parkeerplaatsen worden op eigen terrein gerealiseerd;
- in 2017 wordt onderzoek gedaan naar parkeren op afstand;
- de tweede ontsluiting mag slechts worden aangelegd, indien nut en noodzaak zijn aangetoond.

26.3. De raad heeft in het verweerschrift toegelicht dat in het Masterplan de uitgangspunten zijn geformuleerd waaraan het nieuwe bestemmingsplan voor de Efteling dient te voldoen. Vaststaat dat de raad het Masterplan als gemeentelijk beleid heeft toegepast bij de vaststelling van het plan. De raad heeft voorts uiteengezet dat het plan voldoet aan de uitgangspunten uit het Masterplan, en aan de drie aanvullende voorwaarden. In dit verband

heeft de raad naar voren gebracht dat de benodigde parkeervoorzieningen worden gerealiseerd op eigen terrein, dat de mogelijkheden voor parkeren op afstand zijn onderzocht in het MER en dat de noodzaak van een tweede ontsluiting op basis van onderzoek is aangetoond. In hetgeen [appellant sub 2] en anderen hebben aangevoerd ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de raad zich niet in redelijkheid op dit standpunt heeft kunnen stellen. De enkele stelling daartoe, is onvoldoende. De raad heeft zich derhalve terecht op het standpunt gesteld dat het plan niet in strijd is met het Masterplan. Het betoog slaagt niet.

De structuurvisie

27. [appellant sub 2] en anderen betogen dat het plan in strijd is met het gemeentelijke beleid als neergelegd in de "Structuurvisie Loon op Zand 2030 (1e herziening)" van 8 maart 2018 (hierna: de structuurvisie). Zij voeren daartoe aan dat in het plan niet wordt ingezet op behoud en versterking van de kleinschaligheid en de hoge natuurlijke en recreatieve waarden, zoals in de structuurvisie is voorgeschreven. In dit verband wijzen [appellant sub 2] en anderen erop dat het plan grootschalige dag- en verblijfsrecreatie mogelijk maakt.

27.1. De raad stelt zich op het standpunt dat de structuurvisie ruimte biedt voor uitbreiding van de Efteling. Met het plan wordt hieraan invulling gegeven.

27.2. In de structuurvisie zijn de hoofdlijnen van het door de gemeente te voeren ruimtelijk beleid voor de langere termijn neergelegd. Deze hoofdlijnen hebben onder meer betrekking op het behouden en versterken van de identiteit als een groene, recreatieve gemeente en het contrast met de nabij gelegen stedelijke gebieden.

Op de verbeelding bij de structuurvisie is het plangebied grotendeels aangeduid als "het halfopen cultuurlandschap". In paragraaf 4.4 van de structuurvisie staat dat de koers voor het halfopen cultuurlandschap ziet op het behoud en de versterking van de kleinschaligheid en de hoge natuurlijke en recreatieve kwaliteiten. Er wordt hier ruimte geboden aan recreatieve ontwikkelingen, mits de landschappelijke en/of ecologische waarden van het gebied behouden blijven of versterkt worden. Dat geldt ook voor de toekomstige ontwikkeling van de Efteling. Het gebied ten zuiden van Kaatsheuvel wordt daarbij vormgegeven als 'leisure landschap', dat ook voor de inwoners van Kaatsheuvel van belang is als recreatief uitloopgebied, aldus de structuurvisie.

27.3. Vaststaat dat het beleid dat in de structuurvisie is opgenomen voor de gronden aangeduid als "het halfopen cultuurlandschap" is gericht op behoud en versterking van de kleinschaligheid en de hoge natuurlijke en recreatieve kwaliteiten. De Afdeling volgt de raad in zijn standpunt dat de structuurvisie binnen dit beleidsuitgangspunt ruimte biedt voor de voorziene ontwikkeling van de Efteling, mits de landschappelijke en/of ecologische waarden van het gebied worden behouden of versterkt. Dit volgt niet alleen uit de tekst van paragraaf 4.4 van de structuurvisie, maar ook uit de nadere aanwijzing op de verbeelding van de "ontwikkelzone intensieve recreatie" ten westen van het attractiepark en het "studiegebied oostelijke uitbreiding Efteling" ten oosten daarvan. De raad heeft wat betreft de gestelde voorwaarde over de landschappelijk waarden naar voren gebracht dat behoud en/of versterking daarvan is gewaarborgd, omdat in het plan is vastgelegd dat de voorziene ontwikkelingen landschappelijk worden ingepast, omdat een bepaald percentage groen is voorgeschreven en omdat het plangebied wordt ingevuld overeenkomstig het beeldkwaliteitsplan. In hetgeen [appellant sub 2] en anderen hebben aangevoerd ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de raad zich niet in redelijkheid op dit standpunt heeft kunnen stellen. De raad heeft zich terecht op het standpunt gesteld dat het plan niet in

strijd is met de structuurvisie.
Het betoog slaagt niet.

Strijd van de Verordening met het Barro

28. Op verzoek van de gemeente Loon op Zand heeft het college van gedeputeerde staten van Noord-Brabant (hierna: het college) bij besluit van 4 september 2018 de begrenzing van het Natuur Netwerk Brabant (hierna: het NNB) met toepassing van de zogenoemde 'saldobenadering' van artikel 5.4 van de Verordening ruimte 2014 van de provincie Noord-Brabant (hierna: de Verordening) gewijzigd. Dat was nodig aangezien de voorziene uitbreiding van de Efteling deels zal worden verwezenlijkt op gronden die volgens de Verordening van vóór deze herbegrenzing tot het NNB behoren. Omdat, zo staat in de toelichting bij het herbegrenzingsbesluit, het plan per saldo leidt tot een kwaliteitsimpuls van het NNB, heeft het college ingestemd met de herbegrenzing op grond van de saldobenadering van artikel 5.4.

Met dit besluit heeft het college beoogd de vaststelling van het bestemmingsplan "Wereld van de Efteling 2030" mogelijk te maken. Zonder de herbegrenzing van het NNB zou het plan in strijd zijn met artikel 5.1 van de Verordening, waarin onder meer is bepaald dat een bestemmingsplan voor gronden in het NNB strekt tot het behoud, herstel of de duurzame ontwikkeling van de ecologische waarden en kenmerken van deze gebieden.

Met het herbegrenzingsbesluit heeft het college een aantal solitair gelegen gronden nabij de Eftelingsestraat en tussen Horst en de Midden-Brabantweg uit het NNB verwijderd. Ter compensatie hiervan zal een natuurbrug worden gefinancierd tussen de natuurgebieden "Loonse en Drunense Duinen" en "Huis ter Heide".

29. [appellant sub 2] en anderen betogen dat de raad ten onrechte het herbegrenzingsbesluit van 4 september 2018 aan zijn besluit ten grondslag heeft gelegd. Volgens hen is dit herbegrenzingsbesluit in strijd met hogere regelgeving. [appellant sub 2] en anderen betogen dat het besluit in strijd is met artikel 2.10.4, eerste lid en artikel 2.10.5 van het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (hierna: het Barro). Zij voeren daartoe aan dat wordt voorzien in activiteiten die leiden tot een aantasting van de wezenlijke kenmerken van het natuurnetwerk Nederland (hierna: NNN), alsook tot een vermindering van de oppervlakte daarvan. Gelet op de toelichting die ter zitting is gegeven begrijpt de Afdeling de beroepsgrond zo, dat het college het herbegrenzingsbesluit niet had mogen baseren op artikel 5.4 van de Verordening, omdat die bepaling in strijd is met de artikelen 2.10.4 eerste lid, en 2.10.5 van het Barro.

29.1. Artikel 5.4 van de Verordening is een algemeen verbindend voorschrift. Daartegen kan, gelet op artikel 8:3, eerste lid, onder a, van de Awb, geen beroep worden ingesteld. Die bepaling staat echter niet in de weg aan de mogelijkheid van exceptieve toetsing. Dat laatste wil zeggen dat via toetsing van het bestemmingsplan de verbindendheid van de Verordening op dit punt wordt beoordeeld.

29.2. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen, in de uitspraak van 28 november 2018, [ECLI:NL:RVS:2018:3883](#), bestaat geen grond voor het oordeel dat artikel 5.4 van de Verordening in strijd is met artikel 2.10.5, aanhef en onder c, in samenhang met artikel 2.10.4, eerste lid, van het Barro.

In het bijzonder zijn de voorwaarden voor herbegrenzing in artikel 5.4 van de Verordening niet in strijd met de voorwaarden voor wijziging van de begrenzing zoals die zijn opgenomen in artikel 2.10.4, eerste lid, van het Barro. Daarbij acht de Afdeling van belang dat op grond van

artikel 2.10.4, eerste lid, van het Barro, samengevat weergegeven, ten behoeve van het beschermingsregime in het NNN is bepaald dat bij provinciale verordening regels worden gesteld die bewerkstelligen dat een bestemmingsplan dat betrekking heeft op een gebied dat behoort tot het NNN geen activiteiten mogelijk maakt ten opzichte van het ten tijde van inwerkingtreding van de verordening geldende bestemmingsplan die per saldo leiden tot een significante aantasting van de wezenlijke kenmerken en waarden of tot een significante vermindering van de oppervlakte van die gebieden of van de samenhang tussen die gebieden.

Artikel 5.4. van de Verordening bevat regels voor de wijziging van de begrenzing van het NNB met toepassing van de saldobenadering. Het eerste lid geeft de bevoegdheid aan het college om, op verzoek van een gemeente, in geval van een ruimtelijke ontwikkeling tot herbegrenzing met behulp van de saldobenadering over te gaan. De saldobenadering van artikel 5.4 van de Verordening houdt volgens het tweede lid van dat artikel een combinatie van onderling samenhangende plannen, projecten of handelingen in, waarvan één of enkele afzonderlijk een negatief effect hebben op het NNB, maar waarvan de gecombineerde uitvoering leidt tot een verbetering van het NNB als geheel. Naar het oordeel van de Afdeling is de saldobenadering van artikel 5.4 niet in strijd met artikel 2.10.4, eerste lid, van het Barro. Daarbij betreft de Afdeling dat de voorwaarden voor herbegrenzing zoals neergelegd in artikel 5.4 geen strijd opleveren met het beschermingsregime dat artikel 2.10.4, eerste lid, van het Barro vereist bij een in een provinciale verordening mogelijk gemaakte herbegrenzing.

Het betoog slaagt niet.

Artikel 5.4 van de Verordening

30. [appellant sub 2] en anderen betogen dat de herbegrenzing van het NNB met toepassing van de saldobenadering in strijd is met artikel 5.4 van de Verordening. Zij voeren daartoe aan dat de ter compensatie mogelijk gemaakte ontwikkeling - een natuurbrug - per saldo niet zal leiden tot een verbetering van de kwaliteit van het NNB als geheel. [appellant sub 2] en anderen brengen in dit verband onder meer naar voren dat het uitgangspunt dat de uit het NNB verwijderde gronden geen ecologische waarde hebben onjuist is en dat de ingevolge de Verordening de vereiste verbetering van het NNB onvoldoende is aangetoond.

30.1. De Afdeling heeft onder 22 van de uitspraak van 20 april 2016, [ECLI:NL:RVS:2016:1060](#), overwogen dat een besluit van het college tot wijziging van de begrenzing van de ecologische hoofdstructuur op grond van de Verordening een algemeen verbindend voorschrift is. De benaming "ecologische hoofdstructuur" is inmiddels gewijzigd in "Natuur Netwerk Brabant". Ook een besluit van het college tot wijziging van de begrenzing van het NNB is een algemeen verbindend voorschrift.

De Afdeling zal hierna aan de hand van de beroepsgronden van [appellant sub 2] en anderen, bij wijze van exceptieve toetsing, beoordelen of het herbegrenzingsbesluit in strijd is met het door hen genoemde voorschrift uit de Verordening.

Zoals de Afdeling heeft overwogen in overweging 22 van haar uitspraak van 20 april 2016 kan het besluit van de raad tot vaststelling van het plan als zodanig niet worden getoetst aan artikel 5.4 van de Verordening, dat betrekking heeft op besluiten van het college tot herbegrenzing van het NNB.

Indien de Afdeling echter naar aanleiding van de beroepsgronden tot het oordeel komt dat het herbegrenzingsbesluit in strijd is met de voorschriften uit de Verordening, betekent dit dat de raad bij de vaststelling van het plan niet van het herbegrenzingsbesluit had mogen

uitgaan en dat het plan daardoor in strijd is met artikel 5.1 van de Verordening, dat wel rechtstreeks verplichtingen over het NNB oplegt aan de planwetgever.

30.2. Het plan voorziet deels in uitbreiding van de Efteling op gronden welke vóór het nemen van het herbegrenzingsbesluit waren aangewezen als NNB.

In de toelichting bij het herbegrenzingsbesluit is vermeld dat de te vervallen locaties solitair gelegen gronden betreffen. Deze gronden worden in de bestaande situatie van de rest van het NNB afgescheiden door infrastructuur of door percelen zonder natuurfunctie. De gronden zelf hebben geen ecologische waarde en kunnen daarom worden onttrokken aan het NNB.

In de toelichting is voorts vermeld dat vanwege de aantasting van de NNB een natuurcompensatieplan is opgesteld. Tevens is in de notitie "Wereld van de Efteling 2030 - nadere onderbouwing saldobenadering", die als bijlage bij de plantoelichting is gevoegd, een uitgebreide motivering gegeven van de toepassing van de saldobenadering. Hierin is uiteengezet dat er financieel gecompenseerd zal worden om, vanuit ecologisch oogpunt, op de meest waardevolle manier invulling te geven aan de saldobenadering. Het compensatiebedrag zal worden ingezet om een verbinding te realiseren tussen twee belangrijke natuurgebieden, "De Loonse en Drunense Duinen" en "Huis ter Heide". Door de aanleg van deze zogenoemde natuurbrug wordt het functioneren van het natuurnetwerk verbeterd ten opzichte van de situatie dat de geïsoleerd gelegen percelen behouden zouden blijven.

30.3. De Afdeling is van oordeel dat het college zich, gelet op het vorenstaande, in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat verwezenlijking van de natuurbrug tot een verbetering van de kwaliteit van het NNB als geheel leidt ten opzichte van de situatie dat de geïsoleerd gelegen percelen zouden blijven behoren tot het NNB.

Waar [appellant sub 2] en anderen hebben gesteld dat op basis van de Verordening alleen fysieke compensatie is toegestaan, overweegt de Afdeling dat ingevolge artikel 5.6, eerste lid, aanhef en onder b, de op grond van de Verordening verplichte compensatie ook plaats kan vinden door financiële compensatie. Overigens heeft de raad ter zitting verklaard dat de initiatiefnemer het vereiste compensatiebedrag ten behoeve van de aanleg van de natuurbrug reeds heeft gestort in het provinciaal fonds.

Het betoog slaagt niet.

Artikel 9.1 van de Verordening

31. [appellant sub 2] en anderen betogen vervolgens dat de raad het plan heeft vastgesteld in strijd met de voorwaarden voor de vestiging in gebieden met de aanduiding "Integratie stad - land" als genoemd in artikel 9.1 van de Verordening.

[appellant sub 2] en anderen voeren daartoe aan dat de voorziene recreatieve ontwikkelingen ten onrechte niet in samenhang en evenredigheid gepaard gaan met een groene en blauwe landschapsontwikkeling. Zij stellen dat de raad onvoldoende heeft gemotiveerd dat hiermee op deugdelijke wijze rekening is gehouden.

[appellant sub 2] en anderen voeren voorts aan dat in het plan niet is gewaarborgd dat de vereiste groene en blauwe landschapsontwikkeling ook behouden blijft.

31.1. Vast staat dat het gehele plangebied op de bij de Verordening behorende kaart is aangeduid als "Integratie stad - land".

31.2. Uit artikel 9.1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Verordening volgt dat een

bestemmingsplan ter plaatse van deze aanduiding kan voorzien in een stedelijke ontwikkeling, mits deze ontwikkeling in samenhang en evenredigheid geschiedt met een groene en blauwe landschapsontwikkeling. Dit plan voorziet, gelet op artikel 1.85 van de Verordening, in een stedelijke ontwikkeling.

In paragraaf 4.2.2. van de plantoelichting is vermeld dat, zoals in paragraaf 4.3.1. van de structuurvisie is beschreven, de kerngedachte achter de ontwikkeling van de Efteling is om een multifunctioneel vrijetijdslandschap te realiseren. Aandachtspunt bij deze ontwikkeling is in het bijzonder het behoud van de landschappelijke kwaliteit. De in het plan voorziene stedelijke ontwikkeling gaat dan ook gepaard met een substantiële 'groene en blauwe' landschapsontwikkeling. Per saldo kan in de nieuwe situatie maximaal iets meer dan 3% aan bebouwing plaatsvinden in de Wereld van de Efteling. Daarnaast komen op twee locaties parkeerplaatsen, die landschappelijk zullen worden ingepast. In paragraaf 4.2.2. van de plantoelichting is bovendien per deelgebied beschreven op welke wijze een ontwikkeling gepaard gaat met een groene en blauwe landschapsontwikkeling. Zo is ten aanzien van de westelijke uitbreiding van het attractiepark vermeld dat, bij een oppervlakte van ongeveer 10 ha, door het maximale bebouwingspercentage van 60% minimaal 4 ha een landschappelijke invulling krijgt. Verder is wat betreft de voorziene oostelijke parkeervoorzieningen langs de Horst vermeld, dat die landschappelijk zullen worden ingepast, dat deze inpassing wordt gecombineerd met de berging van oppervlaktewater en dat de groenstrook richting de N261 blijft behouden.

Hetgeen [appellant sub 2] en anderen hebben aangevoerd geeft geen aanleiding voor het oordeel dat de raad zich, gegeven die motivering, niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat de in het plan voorziene stedelijke ontwikkeling in samenhang en in evenredigheid geschiedt met een groene en blauwe landschapsontwikkeling als bedoeld in artikel 9.1, eerste lid, onder a van de Verordening.

Dit betoog slaagt niet.

31.3. Uit artikel 9.1, vijfde lid, aanhef en onder a, van de Verordening volgt dat een bestemmingsplan ter plaatse van de aanduiding "Integratie stad - land" borgt dat de gerealiseerde groene en blauwe landschapsontwikkeling als bedoeld in het eerste lid, behouden blijft.

De raad heeft in dit verband naar voren gebracht dat aan dit vereiste wordt voldaan. In het plan komt dit tot uitdrukking door de vaak lage bebouwingspercentages die zijn toegestaan. Voorts is ter plaatse van de gronden met een recreatieve bestemming een minimum percentage groen voorgeschreven, waarvan de instandhouding is gewaarborgd door meerdere voorwaardelijke verplichtingen. Tot slot is de landschappelijke inpassing van de deelgebieden verzekerd door diverse voorwaardelijke verplichtingen.

Hetgeen [appellant sub 2] en anderen hebben aangevoerd geeft geen aanleiding voor het oordeel dat de raad zich, gegeven vorenstaande motivering, niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat de instandhouding van de groene en blauwe landschapsontwikkeling is gewaarborgd in het plan.

Dit betoog slaagt niet.

Ladder voor duurzame verstedelijking

32. [appellant sub 2] en anderen betogen dat het plan in strijd met artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro is vastgesteld.

[appellant sub 2] en anderen betogen in de eerste plaats dat de raad onvoldoende heeft aangetoond dat er behoefte bestaat aan de in het plan voorziene ontwikkelingen. Zij voeren daartoe aan dat een deugdelijke, cijfermatige, onderbouwing van de actuele behoefte aan uitbreiding van de dag- en verblijfsrecreatieve voorzieningen ontbreekt. [appellant sub 2] en anderen stellen in dit verband, onder verwijzing naar de uitspraak van de Afdeling van 15 oktober 2014, [ECLI:NL:RVS:2014:3672](#), dat in de plantoelichting ten onrechte enkel is volstaan met een uiteenzetting van de beleidsambities om het aanbod aan de desbetreffende voorzieningen uit te breiden. Zij stellen daarnaast dat het rapport "Laddertoets uitbreiding Efteling" van Stec Groep van 25 juni 2019 (hierna: het rapport van Stec) niet als zodanig kan worden aangemerkt. Uit de laddertoets blijkt niet dat van een kwantitatieve- en kwalitatieve behoefte om de Efteling uit te breiden sprake is, aldus [appellant sub 2] en anderen.

[appellant sub 2] en anderen betogen voorts dat de raad niet deugdelijk heeft gemotiveerd waarom niet binnen het bestaand stedelijk gebied in de gestelde behoefte kan worden voorzien. [appellant sub 2] en anderen voeren daartoe aan dat enig onderzoek naar de mogelijkheden hiervoor en een motivering op dit punt, ontbreken. De omstandigheid dat 89 procent van het bestaande attractiepark niet bebouwd is, geeft aanleiding aan te nemen dat de gestelde behoefte tevens door benutting van deze gronden kan plaatsvinden, aldus [appellant sub 2] en anderen.

32.1. De raad stelt zich, onder meer onder verwijzing naar het rapport van Stec, op het standpunt dat het plan met de voorziene ontwikkelingen in een behoefte voorziet. Volgens de raad kan niet binnen bestaand stedelijk gebied in die behoefte worden voorzien.

32.2. Artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro luidt:

"De toelichting bij een bestemmingsplan dat een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt, bevat een beschrijving van de behoefte aan die ontwikkeling, en, indien het bestemmingsplan die ontwikkeling mogelijk maakt buiten het bestaand stedelijk gebied, een motivering waarom niet binnen het bestaand stedelijk gebied in die behoefte kan worden voorzien."

32.3. Zoals de Afdeling eerder in de overzichtsuitspraak van 28 juni 2017 ([ECLI:NL:RVS:2017:1724](#)) heeft overwogen, dient in het geval in een bestemmingsplan een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk wordt gemaakt, de toelichting een beschrijving te bevatten van de behoefte aan de voorgenomen stedelijke ontwikkeling. Indien het bestemmingsplan een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt buiten het bestaand stedelijk gebied, dient de toelichting, aanvullend op de beschrijving van de behoefte en het resultaat van het nodige overleg, een motivering te bevatten waarom niet binnen het bestaand stedelijk gebied in de behoefte kan worden voorzien. Dit betekent dat bij een ontwikkeling buiten bestaand stedelijk gebied een nadrukkelijke motivering nodig is waarom niet in het bestaand stedelijk gebied in de behoefte aan de nieuwe stedelijke ontwikkeling wordt voorzien. Daarbij kunnen de beschikbaarheid en geschiktheid van de ontwikkelingsmogelijkheden in bestaand stedelijk gebied een rol spelen.

32.4. De plantoelichting bevat op dit onderdeel een uiteenzetting, waarin de behoefte aan de voorziene ontwikkelingen is onderbouwd aan de hand van de "Nota Ambities en Uitgangspunten Ruimtelijke Planvorming Wereld van de Efteling 2030" (hierna: de Nota Ambities), het Masterplan, het "Visiedocument verblijfsaccommodaties" (hierna: het Visiedocument) en de "Economische Onderbouwing Toekomstvisie Wereld van de Efteling 2018 - 2030" (hierna: de Toekomstvisie). Voorts is het rapport van Stec ten grondslag gelegd aan het besluit van 19 september 2019. De behoefte aan de voorziene ontwikkelingen is in

dit onderzoek, nogmaals, tegen het licht gehouden.

Uit deze stukken volgt dat het aantal bezoekers per jaar van de Efteling sinds 2009 is gegroeid, tot 5,4 miljoen in 2018. Op basis van de historische groei - gemiddeld circa 4% per jaar - zal het aantal bezoekers toenemen tot ongeveer 7 miljoen in 2030. Daarbij is gebleken dat de economische ontwikkelingen zorgen voor een vergroting van het marktpotentieel en dat ook de groei van bezoeken aan attractieparken zal doorzetten. Op basis van het unieke concept van de Efteling is het verzorgingsgebied van de Efteling Nederland en delen van België en Duitsland. Naar verwachting zal het verzorgingsbereik de komende jaren verder uitgroeien tot Luxemburg en Frankrijk. Gelet op het voorgaande wordt de vraag of de voorgestane uitbreiding van het attractiepark voorziet in een behoefte, positief beantwoord.

Uit bedoelde stukken volgt dat dit ook geldt voor de vraag of behoefte bestaat aan de voorziene uitbreiding van de verblijfsrecreatieve voorzieningen tot 5.800 bedden. De totale bestaande capaciteit aan verblijfsaccommodaties bedraagt ongeveer 3.000 bedden. Op basis van het verwachte aandeel combinatiebezoekers (verblijf en park) en de bezettingsgraad, wordt een aanvullende behoefte verwacht van ongeveer 2.800 tot 3.700 bedden.

32.5. Uit de plantoelichting, de stukken waarnaar hierin wordt verwezen en het rapport van Stec volgt dat de raad heeft gezien of sprake is van een behoefte aan de in het plan voorziene uitbreidingsmogelijkheden voor de Efteling. De Afdeling is van oordeel dat de raad zich terecht op het standpunt stelt dat het uitgevoerde onderzoek voldoende gegevens bevat om in dit geval te kunnen dienen als een onderzoek naar de behoefte als bedoeld in artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro. Anders dan aan de orde was in de uitspraak van de Afdeling van 15 oktober 2014, [ECLI:NL:RVS:2014:3672](#), heeft de raad niet volstaan met een enkele uiteenzetting van de beleidsambities om het aanbod aan de desbetreffende voorzieningen uit te breiden. Er bestond dan ook geen aanleiding voor een verdere, cijfermatige, onderbouwing van de behoefte aan de uitbreidingsmogelijkheden waarin het plan voorziet.

Op grond van het uitgevoerde onderzoek stelt de raad dat er behoefte bestaat aan de in het plan voorziene uitbreiding van het attractiepark en de nieuwe verblijfsaccommodaties. Er zal geen onaanvaardbare leegstand ontstaan. De Afdeling is van oordeel dat de raad voldoende inzichtelijk heeft gemaakt dat er behoefte bestaat aan de ontwikkelingen die het plan mogelijk maakt en dat dit niet leidt tot een vanuit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening onaanvaardbare structurele leegstand.

Het betoog slaagt niet.

32.6. Wat betreft het betoog dat onvoldoende is gemotiveerd dat binnen bestaand stedelijk gebied niet kan worden voorzien in de behoefte aan nieuwe dag- en verblijfsrecreatieve voorzieningen, gaat de Afdeling uit van het volgende. Vast staat dat het attractiepark en de verblijfsaccommodaties van de Efteling bestaand stedelijk gebied in de zin van artikel 1.1.1, eerste lid, onder h, van het Bro, zijn. Vast staat ook dat de gronden waar het plan uitbreiding van het attractiepark en nieuwe verblijfsaccommodaties mogelijk maakt, niet als zodanig kunnen worden aangemerkt. De raad heeft in het verweerschrift en ter zitting gesteld dat de voorziene uitbreiding niet binnen het huidige attractiepark mogelijk is. De raad heeft er in dit verband op gewezen dat hij wil vasthouden aan een maximaal bebouwingspercentage van 11 procent voor het attractiepark. Dit lage bebouwingspercentage is niet alleen de wens van de Efteling, maar is ook neergelegd in gemeentelijk beleid. De raad heeft voorts naar voren gebracht dat de gewenste uitbreiding in ruimtelijk opzicht direct aansluitend aan het huidige attractiepark moet plaatsvinden, omdat splitsing van de locatie van de Efteling om logistieke redenen onwenselijk is. Dit betekent volgens de raad dat het onontkoombaar is dat het plan

buiten het bestaand stedelijk gebied voorziet in de gewenste ontwikkelingen. Hierover overweegt de Afdeling als volgt. Artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro verlangt, nu het bestemmingsplan een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt buiten het bestaand stedelijk gebied, een deugdelijke motivering waarom niet binnen het bestaand stedelijk gebied in die behoefte kan worden voorzien. Gelet op de omstandigheid dat de Efteling een bestaand attractiepark is dat van oudsher op deze locatie is gevestigd, en mede gezien de bezwaren tegen splitsing van de Efteling over twee locaties, heeft de raad zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat niet elders op een andere locatie binnen het bestaand stedelijk gebied kan worden voorzien in de behoefte aan nieuwe dag- en verblijfsrecreatieve voorzieningen. Gegeven het feit dat in de huidige situatie ten minste 89 procent van het attractiepark van de Efteling niet is bebouwd, mist de Afdeling evenwel een nadrukkelijke motivering van de raad waarom niet in dit bestaand stedelijk gebied zou kunnen worden voorzien in de behoefte aan de nieuwe stedelijke ontwikkeling. Noch uit de toelichting bij het plan, noch anderszins blijkt dat de raad heeft gezien of binnen het bestaande attractiepark gronden beschikbaar en geschikt zijn, om daar in de behoefte aan nieuwe attracties en verblijfsaccommodaties te voorzien. Enkel de wens van de Efteling en het gemeentelijk beleidsuitgangspunt om ten hoogste 11 procent van het attractiepark te bebouwen, is onvoldoende om deze beoordeling achterwege te laten. De Afdeling mist een vanuit zorgvuldig ruimtegebruik vereiste afweging tussen het al dan niet verhogen van de bebouwingsconcentratie in het attractiepark, en het al dan niet behouden van (landbouw)gronden buiten bestaand stedelijk gebied.

Gelet hierop is de Afdeling van oordeel dat onvoldoende is gemotiveerd waarom niet in het bestaand stedelijk gebied in de behoefte aan de nieuwe stedelijke ontwikkelingen kan worden voorzien.

Het betoog slaagt.

32.7. In hetgeen [appellant sub 2] en anderen hebben aangevoerd ziet de Afdeling aanleiding voor het oordeel dat het besluit van 19 september 2019, voor zover dat een uitbreiding van dag- en verblijfsrecreatieve voorzieningen buiten bestaand stedelijk gebied mogelijk maakt, is genomen in strijd met artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro.

Verkeer en infrastructuur

33. [appellant sub 2] en anderen voeren beroepsgronden aan over verkeer en infrastructuur. Volgens hen is daarnaar geen deugdelijk onderzoek gedaan en staat daarom niet vast dat de uitbreiding van de Efteling geen onaanvaardbare aantasting van het woon- en leefklimaat veroorzaakt door toename van de verkeersintensiteit op de wegen rond hun woningen.

Beschrijving ontsluitingsstructuur in het plan

34. De huidige route naar de parkeerterreinen van de Efteling loopt via de N261 en de Europalaan aan de noordkant van de Efteling. Deze route blijft ook na de uitbreiding de belangrijkste ontsluiting. In het plan is als onderdeel van het voorkeursalternatief een tweede ontsluiting opgenomen, de zogenoemde zuidelijke ontsluiting. Die houdt in dat het verkeer vanaf de N261 bij de aansluiting Loon op Zand de Heideweg oprijdt en vervolgens via Horst, de Eftelingsestraat en een nieuwe toegangsweg op eigen terrein naar de parkeerterreinen van de Efteling rijdt. De parkeervoorzieningen worden uitgebreid. Het nieuwe westelijke parkeerterrein is bereikbaar via interne wegen op het terrein van de Efteling en een ongelijkvloerse kruising met de Dodenauweg. De afsluiting voor doorgaand verkeer in de Eftelingsestraat komt in de toekomstige situatie ongeveer 140 m westelijker te liggen,

tussen de nieuwe toegangsweg en de kruising met de Bernsehoef en de Dodenauweg. Daarnaast wordt aan de Horst een parkeerterrein op afstand aangelegd, dat eveneens onderdeel is van het voorkeursalternatief.

De tweede ontsluiting is bedoeld om op maximaal 74 drukke dagen per jaar extra capaciteit te bieden. Volgens onderzoek uit 2016 is de capaciteit van de Europalaan op 74 dagen per jaar ontoereikend, uitgaande van een toekomstig bezoekersaantal van 7 miljoen per jaar. Voor de zuidelijke ontsluiting zijn binnen en buiten het plangebied aanpassingen aan de wegen nodig, waaronder het aanpassen van rotondes bij de aansluiting op de N261 ter hoogte van Loon op Zand en het wijzigen van de aansluiting van de Horst op de Eftelingsestraat.

Voor het grootste deel van de zuidelijke ontsluiting bevatte het vorige plan al een verkeersbestemming. Het plan voorziet in een gewijzigde aansluiting van de Eftelingsestraat op de Horst en in een verkeersbestemming voor de nieuwe toegangsweg vanaf de Eftelingsestraat naar het terrein van de Efteling. Voor een deel van de Eftelingsestraat is het bestemmingsvlak voor de bestemming "Verkeer" verbreed ten opzichte van het vorige plan.

Algemene punten verkeersonderzoeken

35. Bij de voorbereiding van het plan is onderzoek gedaan naar de verkeerseffecten. De belangrijkste onderzoeken zijn het rapport "Deelrapport Verkeer" van Rho van 23 januari 2017 (bijlage 4 bij het MER), het rapport "Toetsing sectorale aspecten voorkeursalternatief" van Rho van 24 juli 2018 en het daarbij als bijlage 1 gevoegde "Onderzoek verkeer en parkeren".

36. [appellant sub 2] en anderen stellen in de eerste plaats dat de invoergegevens van de verkeersonderzoeken niet te controleren zijn.

36.1. Voor het verkeer van en naar de Efteling is in de onderzoeken gebruik gemaakt van telgegevens over vorige jaren. Voor het overige verkeer is uitgegaan van het regionale verkeersprognosemodel Hart van Brabant 2014. De Afdeling ziet in de niet nader geconcretiseerde stelling van [appellant sub 2] en anderen geen grond voor het oordeel dat de invoergegevens uit de verkeersonderzoeken niet controleerbaar zijn en dat de raad de onderzoeken niet ten grondslag had mogen leggen aan het plan.

De beroepsgrond slaagt niet.

37. [appellant sub 2] en anderen stellen daarnaast dat in de verkeersonderzoeken is uitgegaan van te lage aantallen verkeersbewegingen en verouderde gegevens.

Zij stellen dat ten onrechte is aangenomen dat de Efteling in 2018 en in de referentiesituatie in 2030 4,8 miljoen bezoekers heeft. [appellant sub 2] en anderen stellen dat de Efteling in 2017 al 5,18 miljoen bezoekers had en dat geen rekening is gehouden met groei van het aantal bezoekers, die volgens de plantoelichting tussen 2004 en 2015 gemiddeld 3,6% per jaar en in totaal 38% bedroeg. De gebruikte verkeerscijfers zijn dan ook niet actueel. Verder is volgens [appellant sub 2] en anderen niet goed te bepalen wanneer de piekdagen zijn, omdat dat afhankelijk is van het weer. Daarnaast stellen zij dat het gebruikte regionale verkeersprognosemodel Hart van Brabant uit 2014 verouderd is.

37.1. Volgens de raad waren op het moment dat de verkeersonderzoeken werden uitgevoerd nog geen bezoekersaantallen beschikbaar over het jaar 2018, dat voor een aantal onderzoeken een relevant peiljaar is. De bezoekersaantallen voor 2018 zijn bepaald op basis van extrapolatie van de bezoekersaantallen over 2015 en de ambitie van de Efteling om in 2020 5 miljoen bezoekers te hebben. Uit cijfers die inmiddels beschikbaar zijn, blijkt dat de Efteling in 2017 5,18 miljoen bezoekers had. Volgens de raad betekent dat dat het

verkeersonderzoek een worstcasesituatie weergeeft. Omdat de werkelijke bezoekersaantallen in 2018 hoger waren dan waarvan in het onderzoek is uitgegaan, is de toename van de verkeershinder bij een toekomstige groei naar 7 miljoen bezoekers juist kleiner dan in het onderzoek is aangenomen. Een groter aantal bezoekers in 2018 heeft volgens de raad daarom geen negatieve gevolgen voor het woon- en leefklimaat van appellanten.

De raad stelt verder dat het verkeersprognosemodel Hart van Brabant 2014 het meest recente verkeersmodel is waarover binnen de regio overeenstemming bestaat. Het model wordt als standaard gehanteerd en wordt als betrouwbaar aangemerkt.

37.2. In paragraaf 3.2 van het Deelrapport Verkeer bij het MER is toegelicht van welke bezoekersaantallen in het onderzoek is uitgegaan bij de berekening van het aantal verkeersbewegingen. In het rapport staat dat er in 2015 4,67 miljoen bezoeken waren. Dit aantal is gebaseerd op tellingen. Het bezoekersaantal van 2015 is voor 2018 doorgetrokken naar een aantal van 4,84 miljoen. Voor de referentiesituatie in 2030 zonder uitbreiding van de Efteling is van datzelfde bezoekersaantal uitgegaan.

Voorop staat dat in het Deelrapport Verkeer en de overige verkeersonderzoeken is uitgegaan van maximaal 7 miljoen bezoeken in 2030. [appellant sub 2] en anderen vrezen dat dit aantal zal worden overschreden als de Efteling harder groeit dan verwacht. Het maximum van 7 miljoen bezoeken per jaar is vastgelegd in de planregels. Een eventuele overschrijding daarvan is een kwestie van handhaving die in deze procedure niet ter beoordeling staat. Voor de toekomstige situatie is in de verkeersonderzoeken met het aantal van 7 miljoen bezoeken per jaar uitgegaan van het juiste bezoekersaantal. Hoewel recentere gegevens erop duiden dat het bezoekersaantal voor 2018 en de referentiesituatie is onderschat, is dat niet van invloed op de berekening van de verkeerseffecten in de toekomstige situatie. Het is hooguit zo dat de toename van de verkeersintensiteit ten opzichte van de situatie in 2018 en de referentiesituatie in 2030 zonder uitbreiding in werkelijkheid kleiner is dan op grond van de onderzoeken valt te verwachten.

Voor zover is betoogd dat niet goed is te bepalen wanneer de piekdagen zich voordoen, overweegt de Afdeling dat voor de verkeerseffecten van het plan bepalend is dat deze dagen voorkomen. Op welke momenten dat precies het geval is, is niet van belang. In de verkeersonderzoeken is rekening gehouden met het bestaan van piekdagen.

Het verkeersmodel Hart van Brabant 2014 is gebruikt voor de prognose van het overige verkeer op de wegen rond de Efteling. Volgens het deskundigenverslag kon van dit model worden uitgegaan en is het niet verouderd, onder meer omdat alle relevante ontwikkelingen tot aan het prognosejaar in het model zijn verdisconteerd.

Gelet op het voorgaande ziet de Afdeling in wat [appellant sub 2] en anderen hebben aangevoerd geen grond voor het oordeel dat de raad zich bij de vaststelling van het plan niet op de verkeersonderzoeken had mogen baseren. De beroepsgronden slagen niet.

38. [appellant sub 2] en anderen betogen verder dat de raad ten onrechte is uitgegaan van een gemiddelde van 4,21 bezoekers per auto, oftewel 0,24 auto per bezoeker. Volgens hen is het gemiddelde lager en is het aantal auto's dus onderschat. Het aantal auto's kan volgens [appellant sub 2] en anderen niet worden bepaald op basis van het aantal verkochte parkeerkaarten en slagboomgegevens. De gebruikte gegevens zijn daarnaast oncontroleerbaar en verouderd en er is zonder nadere onderbouwing van uitgegaan dat de gegevens over de onderzochte maanden september en oktober een worstcasescenario weergegeven.

38.1. De raad stelt zich op het standpunt dat kan worden uitgegaan van gemiddeld 4,21 bezoeken per auto. In dit cijfer is het gebruik van openbaar vervoer en langzaam verkeer verdisconteerd. Het gemiddelde is volgens de raad deugdelijk onderbouwd. Er is een data-analyse uitgevoerd, die nader is toegelicht in het rapport "Wereld van de Efteling 2030. Eindrapportage verkeersstudie" van Witteveen+Bos en Rho 15 september 2016 (bijlage 5 bij het Deelrapport Verkeer, hierna: de verkeersstudie). In de verkeersstudie is ook onderbouwd waarom voor de analyse gegevens over september en oktober 2015 zijn gebruikt. Er is rekening gehouden met de verhouding tussen het aantal verkochte parkeerkaarten en het aantal parkeerabonnementen.

38.2. [appellant sub 2] en anderen hebben deze beroepsgrond aangevoerd in verband met de parkeernorm in de planregels, die hierna onder 53 e.v. wordt besproken. Het kengetal van 4,21 bezoeken per auto is in de verkeersonderzoeken gebruikt om de verkeersgeneratie van het attractiepark te berekenen. De beroepsgrond hierover betreft daarmee in wezen de juistheid van de verkeersonderzoeken en de uitgangspunten die daarin zijn gehanteerd.

In het rapport van Witteveen+Bos en Rho uit 2016 is onderkend dat de slagboomgegevens en de gegevens over parkeerkaarten en -abonnementen elk op zichzelf geen betrouwbaar beeld geven van het aantal auto's dat gebruik maakt van de parkeerterreinen van de Efteling. Naar het oordeel van de Afdeling kon de raad er echter in redelijkheid van uitgaan dat een combinatie van deze gegevens, zoals toegelicht in het rapport, een betrouwbaar beeld geeft. Daarnaast is in het rapport uitgelegd waarom de gegevens over de maanden september en oktober zijn gebruikt. Hieruit komt onder meer naar voren dat het autogebruik in deze maanden hoger is dan gemiddeld, omdat er bijvoorbeeld minder bezoekers per fiets en touringcar naar de Efteling komen. Wat [appellant sub 2] en anderen hebben aangevoerd geeft geen aanleiding voor het oordeel dat bij de berekening niet van de gegevens over deze maanden kon worden uitgegaan. Ook overigens ziet de Afdeling in hetgeen zij naar voren hebben gebracht geen grond voor het oordeel dat het aantal auto's naar het attractiepark is onderschat en dat het gehanteerde kengetal van 4,21 bezoeken per auto daarom onjuist is.

De beroepsgrond slaagt niet.

39. [appellant sub 2] en anderen betogen daarnaast dat uit het bestreden besluit blijkt dat op het moment van de vaststelling van het plan nog onvoldoende onderzoek was gedaan. In het vaststellingsbesluit heeft de raad het college van burgemeester en wethouders namelijk onder meer opgedragen om de verkeersmaatregelen uit het plan uiterlijk in de zomer van 2019 te testen. Uit het besluit blijkt volgens hen ook dat mogelijk nog nieuwe alternatieven moeten worden onderzocht om het zuidelijke verkeer te laten afvloeien richting de Efteling. Het plan is daarom in strijd met de rechtszekerheid, aldus [appellant sub 2] en anderen.

39.1. De opdrachten aan het college volgen uit een aantal amendementen die zijn aangenomen tijdens de raadsvergadering van 20 september 2018 waarin het plan voor het eerst is vastgesteld.

39.2. Uit de tekst van de amendementen en uit het verslag van de raadsvergadering blijkt volgens de raad dat de raad geen twijfels heeft over de juistheid van de onderzoeken. De raad wil wel de bereikbaarheid van de kern van Loon op Zand, die vlakbij de zuidelijke afrit van de N261 ligt, monitoren, maar dat betekent niet dat de onderzoeken niet toereikend zijn.

39.3. Met het herstelbesluit uit 2019 heeft de raad het plan opnieuw vastgesteld. Het herstelbesluit bevat voor de ontsluitingsstructuur geen grote wijzigingen. Naar het oordeel van de Afdeling kan hieruit worden afgeleid dat het voor de raad op grond van de

verkeersonderzoeken voldoende vaststaat dat de zuidelijke ontsluiting geen onaanvaardbare verkeershinder in de omgeving zal veroorzaken. Zoals de raad ter zitting heeft bevestigd, is het doel van het eerder in de raadsvergadering van 20 september 2018 aangenomen amendement, voor zover nog van belang, om extra zekerheid te verkrijgen over de feitelijk optredende verkeerseffecten, nadat de aanpassingen aan de infrastructuur zijn uitgevoerd en de zuidelijke ontsluiting in gebruik is genomen. Het gaat daarbij vooral om de bereikbaarheid van Loon op Zand en het buitengebied rond de Bergstraat. Anders dan [appellant sub 2] en anderen betogen, volgt uit de vaststelling van het amendement dan ook niet dat de raad het verkeersonderzoek ontoereikend acht of twijfels heeft over de aanvaardbaarheid van de verkeerseffecten.

De beroepsgrond slaagt niet.

Verkeerseffecten zuidelijke ontsluiting

40. [appellant sub 2] en anderen zijn het niet eens met de keuze voor de ontsluiting in het voorkeursalternatief, waarin de Eftelingsestraat - als deel van de zuidelijke ontsluiting - voor maximaal 74 dagen per jaar als tweede toegangsweg naar de parkeerterreinen van de Efteling is aangewezen. Zij betogen dat een goede verkeersafwikkeling niet gegarandeerd is. [appellant sub 2] en anderen vrezen dat hierdoor in de buurt van hun woningen onaanvaardbare verkeershinder zal ontstaan en dat de bereikbaarheid van hun percelen in het geding komt. Het gaat hun niet alleen om het reguliere verkeer naar de Efteling via de zuidelijke ontsluiting, maar ook om de gevolgen van sluipverkeer op de overige wegen, vooral rond de Bernsehoef. [appellant sub 2] en anderen vinden dat de raad alleen rekening heeft gehouden met de bezoekers van de Efteling en niet met de belangen van de omwonenden. Zij zijn ook van mening dat de raad niet genoeg onderzoek heeft gedaan naar de gevolgen voor de bereikbaarheid van het buitengebied.

41. De Afdeling gaat hierna eerst in op het reguliere verkeer van en naar de Efteling via de zuidelijke ontsluiting en daarna op het sluipverkeer.

42. [appellant sub 2] en anderen zijn voor de bereikbaarheid van hun woningen afhankelijk van de Bernsehoef, Dodenauweg en Eftelingsestraat. Zij verwachten een toename van het verkeer vanwege het nieuwe westelijke parkeerterrein en de nieuwe camperparkeerplaats. Door het intensieve gebruik van met name de Eftelingsestraat op 74 dagen per jaar zal de verkeershinder volgens hen verder toenemen en worden hun woningen nog slechter bereikbaar. [appellant sub 2] en anderen stellen zich op het standpunt dat de raad er ten onrechte van is uitgegaan dat de capaciteit van de zuidelijke ontsluiting voldoende is. Zij betwijfelen vooral of de Eftelingsestraat het toekomstige verkeer kan verwerken. De raad heeft volgens hen te weinig rekening gehouden met ander (bestemmings)verkeer en heeft het aantal pendelbussen vanaf het parkeerterrein op afstand te laag ingeschat. Verder brengen [appellant sub 2] en anderen naar voren dat de beoordeling is gebaseerd op etmaalgemiddelden. Dit geeft volgens hen geen goed beeld van de hinder tijdens de piekmomenten.

42.1. De raad stelt zich op het standpunt dat geen onaanvaardbare verkeershinder te verwachten is in de buurt van de woningen van [appellant sub 2] en anderen.

In de eerste plaats stelt de raad dat de ontsluiting van de verblijfsrecreatie en het attractiepark zo is opgezet dat het verkeer via de N261 en de Europalaan respectievelijk de Heideweg, Horst en Eftelingsestraat wordt afgewikkeld. Alle toekomstige verblijfsrecreatie met uitzondering van de camperparkeerplaats wordt via de Eftelingsestraat ontsloten naar de Horst. Dat geldt ook voor de nieuwe verblijfsrecreatie ten westen van de Bernsehoef.

De situatie op de Eftelingsestraat ter hoogte van de Bernsehoef blijft volgens de raad in de toekomst in grote lijnen onveranderd. De Eftelingsestraat had al een verkeersbestemming en was ter hoogte van Bosrijk met paaltjes afgesloten voor gemotoriseerd verkeer. Deze afsluiting wordt ongeveer 140 m naar het westen verplaatst; hiervoor zal een verkeersbesluit worden genomen. Het gedeelte van de Eftelingsestraat dat toegankelijk wordt voor gemotoriseerd verkeer wordt verhard en verbreed. Ter hoogte van de nieuwe afsluiting wordt een nieuwe toegangsweg aangelegd naar het terrein van de Efteling. Het verkeer naar het westelijke parkeerterrein rijdt verder over interne wegen op het terrein van de Efteling. De kruising tussen de interne route naar de parkeerplaatsen en de Dodenauweg wordt ongelijkvloers aangelegd, zodat de Dodenauweg niet hoeft te worden afgesloten en het buitengebied bereikbaar blijft. De Dodenauweg wordt nu op drukke dagen nog gebruikt om verkeer naar de overloopparkerplaats van de Efteling te leiden, maar dat is in de toekomstige situatie niet meer nodig. De Bernsehoef wordt daardoor volgens de raad op drukke dagen juist beter bereikbaar.

Het verkeersonderzoek is gebaseerd op de hiervoor beschreven ontsluiting. Uit berekeningen en simulaties blijkt volgens de raad dat het wegennet de verwachte verkeersstromen zonder oponthoud kan verwerken.

De camperparkeerplaats wordt volgens de raad wel via de lokale wegen ontsloten, maar veroorzaakt maximaal 108 extra verkeersbewegingen per etmaal. Het wegennet kan deze geringe toename van de verkeersintensiteit verwerken. Van verkeershinder is daarom geen sprake, aldus de raad.

42.2. De Afdeling stelt in de eerste plaats vast dat het plan de routes van en naar de percelen van appellanten niet wijzigt. Daarnaast maken de Bernsehoef en directe omgeving zelf geen deel uit van de zuidelijke ontsluiting. De Heideweg is wel onderdeel van de zuidelijke ontsluiting.

42.3. De raad acht maximaal 15 dagen met oponthoud per jaar aanvaardbaar. Dit geldt ook voor de zuidelijke ontsluiting. De Afdeling is van oordeel dat de raad zich in redelijkheid op dit standpunt heeft kunnen stellen, omdat redelijkerwijs niet kan worden verlangd dat de wegen naar de Efteling worden ingericht op de capaciteit die op enkele extreem drukke dagen in het jaar nodig zou zijn om het verkeer zonder files te verwerken.

42.4. Het westelijke parkeerterrein is aan de zuidkant alleen bereikbaar via de nieuwe toegangsweg vanaf de Eftelingsestraat. Dit is vastgelegd in artikel 26, lid 26.5, van de planregels. Het verkeer wordt vervolgens via interne wegen op eigen terrein naar het westelijke parkeerterrein geleid, waarbij de Dodenauweg ongelijkvloers wordt gekruist, zoals is vastgelegd in artikel 10, lid 10.5.1, van de planregels. Bovendien wordt de Eftelingsestraat tussen de Bernsehoef en de nieuwe toegangsweg afgesloten voor gemotoriseerd verkeer, zodat de nieuwe toegangsweg niet vanaf de kant van de Bernsehoef te bereiken is.

De bestaande verblijfsrecreatie ten oosten van de Dodenauweg is vanwege deze afsluiting ook niet bereikbaar vanaf de Bernsehoef. Naar het oordeel van de Afdeling is het toereikend dat de afsluiting kan worden bewerkstelligd door een verkeersbesluit van het college van burgemeester en wethouders; het plan hoefde hiervoor geen voorwaardelijke verplichting te bevatten.

Voor de nieuwe verblijfsrecreatie ten westen van de Dodenauweg is dezelfde route beoogd als voor het westelijke parkeerterrein. De westelijke verblijfsrecreatie zal, anders dan in het deskundigenverslag wordt aangenomen, alleen via de zuidelijke ontsluiting, de nieuwe

toegangsweg en de interne wegen op het terrein van de Efteling bereikbaar zijn. De bedoeling van de raad is dat het recreatieterrein alleen bij aankomst en vertrek mag worden opgereden voor laden en lossen door de Eftelingsestraat ten westen van de Dodenauweg over te steken; voor het overige parkeren de gasten van de verblijfsrecreatie op het westelijke parkeerterrein. Naar het oordeel van de Afdeling is er in zoverre geen reden om onaanvaardbare verkeershinder of aantasting van de bereikbaarheid op de Bernsehoef en directe omgeving te verwachten. De raad heeft echter erkend dat de beoogde wijze van ontsluiting van de westelijke verblijfsrecreatie via de toegangsweg en het westelijke parkeerterrein niet op de juiste manier in het plan is vastgelegd. Hij heeft een voorstel gedaan om hiervoor een planregel toe te voegen. Nu de raad zich in zoverre op een ander standpunt stelt dan hij bij de vaststelling van het herstelbesluit heeft gedaan, is het herstelbesluit in zoverre in strijd met artikel 3:2 van de Awb.

Het verkeer van en naar de camperparkeerplaats maakt gebruik van de lokale wegen rond de Bernsehoef. In de onderzoeken is daarvoor uitgegaan van 108 verkeersbewegingen per dag. De raad heeft er in redelijkheid zonder nader onderzoek van kunnen uitgaan dat van dit aantal geen onaanvaardbare gevolgen voor het woon- en leefklimaat rond de Bernsehoef en voor de bereikbaarheid van de percelen van [appellant sub 2] en anderen zijn te verwachten. Uit wat onder 87.3 wordt overwogen volgt echter dat de capaciteit van de camperparkeerplaats niet goed is onderbouwd. Daarmee is ook onzeker of de raad bij de vaststelling van het plan van het juiste aantal verkeersbewegingen is uitgegaan. Het herstelbesluit is ook op dit punt in strijd met de zorgvuldigheid genomen en daarmee in strijd met artikel 3:2 van de Awb. [appellant sub 2] en anderen hebben ook gesteld dat de lokale wegen niet breed genoeg zijn voor campers. Ter zitting heeft de raad onweersproken gesteld dat de wegen ongeveer 5,5 m breed zijn. Dit betekent weliswaar dat grotere voertuigen soms zullen moeten wachten bij het passeren, maar naar het oordeel van de Afdeling leidt het gebruik van deze wegen door campers niet zonder meer tot verkeersonveilige situaties.

42.5. De raad gaat er op grond van de verkeersonderzoeken van uit dat de capaciteit van de zuidelijke ontsluiting - afgezien van maximaal 15 dagen met oponthoud die de raad aanvaardbaar acht - toereikend is om het verkeer te verwerken. Dat geldt ook voor de Heideweg. De Eftelingsestraat wordt gedeeltelijk verbreed om het verkeer te kunnen verwerken. Het overige (bestemmings)verkeer en de pendelbussen van en naar het parkeerterrein op afstand zijn betrokken in het onderzoek. Zoals hierna onder 48.4 wordt toegelicht, is het aantal pendelbussen in het onderzoek niet onderschat.

Dat in de berekeningen is uitgegaan van etmaalgemiddelden maakt dat niet anders. Het is gebruikelijk om de verkeersintensiteit uit te drukken in aantallen motorvoertuigen per etmaal. Uit de plantoelichting blijkt dat rekening is gehouden met een ongelijkmatige verdeling van deze aantallen over de dag, met grote pieken bij aankomst en vertrek.

De STAB heeft er in het deskundigenverslag wel op gewezen dat in de verkeersonderzoeken is uitgegaan van gemiddelde weekdagintensiteiten voor de wegvakken, terwijl de zuidelijke ontsluiting maar op 74 dagen per jaar in gebruik is. Dat zijn bovendien de drukste dagen. De over het gehele jaar berekende gemiddelde weekdagintensiteiten geven daarom volgens het deskundigenverslag geen goed beeld van de verkeersintensiteit op de dagen dat de zuidelijke ontsluiting wordt gebruikt. De raad heeft alsnog een berekening gemaakt van de verkeersintensiteit voor de 74 dagen waarop de zuidelijke ontsluiting in gebruik is. Deze berekening is als bijlage STAB-1.1 bij het deskundigenverslag gevoegd. Volgens het deskundigenverslag kunnen de etmaalintensiteiten die daaruit volgen verwerkt worden, maar is tijdelijke verkeersoverlast op de drukste momenten van de dag niet uitgesloten. Naar het oordeel van de Afdeling kan hieruit echter niet in algemene zin worden geconcludeerd dat de

capaciteit van de zuidelijke ontsluiting ontoereikend is, ook gelet op het feit dat de raad maximaal 15 dagen per jaar met oponthoud aanvaardbaar acht. Uit het deskundigenverslag blijkt namelijk niet dat buiten die 15 dagen sprake is van tijdelijke verkeersoverlast op piekmomenten. Verder kan worden aangenomen dat de tijdelijke verkeersoverlast op de drukste momenten niet direct gevolgen heeft voor het woon- en leefklimaat en de bereikbaarheid van de percelen aan de Bernsehoef, nu de route naar deze percelen gescheiden is van de zuidelijke ontsluiting.

43. [appellant sub 2] en anderen vrezen daarnaast aantasting van hun woon- en leefklimaat en een slechte bereikbaarheid van hun percelen door sluipverkeer. Zij stellen dat de hinder door sluipverkeer in de bestaande situatie is onderschat en dat de huidige verkeerssituatie niet op de juiste manier in de onderzoeken is betrokken. Volgens [appellant sub 2] en anderen bevestigt het deskundigenverslag dat sluipverkeer is te verwachten op de wegen rond hun woningen. De raad heeft daar ten onrechte geen nader onderzoek naar gedaan en heeft de gevolgen voor het woon- en leefklimaat daarom niet goed onderzocht.

[appellant sub 2] en anderen stellen in dit verband onder meer dat de bestaande verkeersstromen in de plantoelichting en in het MER onvolledig zijn weergegeven en dat er ten onrechte geen verkeersstellingen op de Bernsehoef zijn uitgevoerd. Daarnaast stellen zij dat er in de huidige situatie al vaak opstoppingen zijn op de Bernsehoef en de Dodenauweg, dat het overloopparkerterrein vaker wordt gebruikt dan 12 keer per jaar en dat het verkeer niet altijd via de aangewezen route naar het overloopparkerterrein en de verblijfsaccommodaties rijdt, maar ook via de Dodenauweg, Bernsehoef en Eftelingsestraat. Die wegen kunnen volgens [appellant sub 2] en anderen de hoeveelheid verkeer niet verwerken en de grote hoeveelheden verkeer op smalle wegen leiden tot gevaarlijke situaties. [appellant sub 2] en anderen vrezen dat de situatie door de uitbreiding van de Efteling zal verslechteren.

43.1. Volgens de raad is er vanwege de gekozen ontsluitingsstructuur geen reden om sluipverkeer te verwachten op de door appellanten bedoelde wegen. Uit het verkeersonderzoek blijkt dat de wegen die deel uitmaken van de hoofdroute en de zuidelijke ontsluiting het verkeer kunnen verwerken. De raad stelt verder dat sluipverkeer wordt voorkomen door de afsluiting van de Eftelingsestraat voor gemotoriseerd verkeer tussen de nieuwe toegangsweg en de Bernsehoef. Vanaf de Kraanven, Duiksehoef, Bernsehoef en het westelijke deel van de Eftelingsestraat is er geen directe verbinding naar de parkeerterreinen van de Efteling.

43.2. Bij de beoordeling van het plan gaat het om de toekomstige situatie die het plan mogelijk maakt. De Afdeling begrijpt het betoog over de huidige situatie zo, dat [appellant sub 2] en anderen van mening zijn dat de raad het plan anders had moeten vaststellen vanwege de verkeersoverlast die zij nu al ervaren door sluipverkeer in de omgeving van de Bernsehoef.

Het plan wijzigt de huidige verkeerssituatie in een aantal opzichten. Daardoor zijn de door appellanten genoemde thans voorkomende knelpunten en verkeerssituaties in de toekomst gedeeltelijk niet meer aan de orde. Dit geldt bijvoorbeeld voor het gebruik van het overloopparkerterrein en voor de route naar de oostelijke verblijfsrecreatie, die verandert door de gewijzigde afsluiting op de Eftelingsestraat.

De Afdeling ziet geen aanwijzingen dat de huidige verkeersstromen op en rond de Bernsehoef onvoldoende zijn onderzocht of in de verkeersonderzoeken zijn onderschat. Wat betreft de overlast door sluipverkeer is in de eerste plaats de gekozen ontsluitingsstructuur van belang. Naar het oordeel van de Afdeling voorkomt die ontsluitingsstructuur voldoende

dat sluipverkeer optreedt via de Bernsehoef en directe omgeving naar de zuidelijke toegang tot de parkeerterreinen van de Efteling, naar de via die parkeerterreinen toegankelijke westelijke verblijfsrecreatie en naar de oostelijke verblijfsrecreatie. Zoals onder 42.4 is overwogen, hoeft de afsluiting van een deel van de Eftelingsestraat niet in het plan te worden vastgelegd.

Sluipverkeer kan wel voorkomen vanaf de Duiksehoef en Bernsehoef via de Dodenauweg naar de Europalaan, als alternatieve route naar de parkeerterreinen van de Efteling. Het plan staat daar niet aan in de weg en ook de afsluiting van een deel van de Eftelingsestraat voorkomt deze vorm van sluipverkeer niet. Uit wat hiervoor onder 42.5 is overwogen volgt echter dat ervan kan worden uitgegaan dat de capaciteit van de hoofdroute en de zuidelijke ontsluiting toereikend is om het verkeer van en naar de parkeerterreinen van de Efteling te verwerken, met uitzondering van maximaal 15 dagen per jaar met oponthoud. Gelet hierop is in dit opzicht geen onaanvaardbare overlast te verwachten door sluipverkeer dat files op de reguliere routes wil vermijden.

[appellant sub 2] en anderen hebben daarnaast gesteld dat het in de huidige situatie voorkomt dat bezoekers van de Efteling via de Duiksehoef en Bernsehoef rijden en daar in de berm parkeren om vervolgens naar de ingang van het attractiepark te lopen. De raad heeft hierover ter zitting gesteld dat het niet op grote schaal voorkomt dat deze sluiproute wordt gebruikt, ook omdat de loopafstand naar de ingang van de Efteling groot is. De door appellanten overgelegde foto's betreffen volgens de raad een incidentele situatie. Volgens de raad zijn er sinds de aanpassing van de Europalaan met wisselstroken bij de gemeente geen klachten bekend over structurele hinder door sluipverkeer in het buitengebied en parkeren in de berm; de gemeente heeft dit zelf ook niet waargenomen. [appellant sub 2] en anderen hebben niet aannemelijk gemaakt dat dit onjuist is. De Afdeling ziet geen grond voor de vrees dat deze situatie na de uitbreiding van de Efteling zal verergeren. Verder is van belang dat de raad ter zitting heeft gesteld dat een parkeerverbod langs deze wegen kan worden ingesteld als de situatie daar in de toekomst aanleiding toe geeft.

44. Uit overweging 42.4 volgt dat het herstelbesluit in strijd met artikel 3:2 van de Awb is vastgesteld voor zover het de vastlegging in de planregels van de beoogde ontsluiting van de westelijke verblijfsrecreatie betreft en voor zover het de beoordeling van de gevolgen van het verkeer van en naar de camperparkeerplaats betreft. Voor het overige is de Afdeling op grond van het voorgaande van oordeel dat de raad zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat zich in de toekomstige situatie geen onaanvaardbare verkeershinder zal voordoen in de omgeving van de woningen van [appellant sub 2] en anderen. De raad heeft zich ook in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat de bereikbaarheid van de percelen van appellanten voldoende is gewaarborgd. De beroepsgronden slagen in zoverre niet.

Aanduiding "specifieke vorm van verkeer - openstelling maximaal 74 keer per jaar" voor een deel van de zuidelijke ontsluiting

45. Op de verbeelding is voor een deel van de zuidelijke ontsluiting de aanduiding "specifieke vorm van verkeer - openstelling maximaal 74 dagen per jaar" opgenomen. Deze aanduiding is toegekend aan de gronden met de bestemming "Verkeer" ter plaatse van de nieuwe toegangsweg op het terrein van de Efteling. De raad heeft deze aanduiding in het herstelbesluit opgenomen om te verzekeren dat de zuidelijke ontsluiting op maximaal 74 dagen in het jaar gebruikt wordt als route naar het parkeerterrein van de Efteling.

46. In artikel 16, lid 16.1, aanhef en onder g, van de planregels is het volgende bepaald:

"De voor "Verkeer" aangewezen gronden zijn bestemd voor:

[...]

g. openstelling maximaal 74 dagen per jaar: De toegangsweg ter plaatse van de aanduiding "specifieke vorm van verkeer - openstelling maximaal 74 dagen per jaar" mag hoogstens 74 dagen per jaar worden opengesteld voor verkeer. De bebording op de N261 mag het verkeer uitsluitend op de dagen dat de toegangsweg is opengesteld naar de zuidelijke ontsluiting leiden. Voor de toepassing van dit artikel wordt onder "dag" verstaan: de dag dat het attractiepark is opengesteld tot 2:00 uur in de ochtend van de daaropvolgende dag."

47. [appellant sub 2] en anderen zijn van mening dat de aanduiding "specifieke vorm van verkeer - openstelling maximaal 74 dagen per jaar" aan een te klein deel van de zuidelijke ontsluiting is toegekend. Daardoor blijft het volgens hen mogelijk om de rest van de Eftelingsestraat en de Horst en de Heideweg het hele jaar als route naar de Efteling te gebruiken. De raad heeft weliswaar het voornemen om paaltjes te plaatsen op de Eftelingsestraat ter hoogte van de Bernsehoef, zodat geen sprake is van een route voor doorgaand verkeer, maar dat is niet in het plan vastgelegd.

Daarnaast vinden [appellant sub 2] en anderen onduidelijk wat in artikel 16, lid 16.1, onder g, onder "dag" moet worden verstaan en vinden zij een openstelling van de zuidelijke ontsluiting tot 2.00 uur onnodig.

47.1. De aanduiding "specifieke vorm van verkeer - openstelling maximaal 74 dagen per jaar" is niet toegekend aan de hele zuidelijke ontsluiting, maar alleen aan de nieuwe toegangsweg vanaf de Eftelingsestraat op het terrein van de Efteling. Naar het oordeel van de Afdeling kon de raad met de toekenning van de aanduiding aan de toegangsweg volstaan. Door het gebruik van de toegangsweg te beperken tot maximaal 74 dagen per jaar, is voldoende verzekerd dat de zuidelijke ontsluiting op maximaal 74 dagen per jaar wordt gebruikt voor verkeer van en naar de parkeerterreinen van de Efteling. De parkeerterreinen van de Efteling zijn namelijk vanuit het zuiden alleen via de nieuwe toegangsweg te bereiken. Uit artikel 26, lid 26.5, van de planregels volgt dat er aan de Eftelingsestraat geen andere toegang tot het westelijke parkeerterrein mag zijn. Daarnaast is in artikel 16, lid 16.1, onder g, bepaald dat de bebording op de N261 het verkeer alleen naar de zuidelijke ontsluiting mag leiden op de dagen dat de toegangsweg is opengesteld. De raad heeft bovendien rekening mogen houden met het feit dat de overige wegen die deel uitmaken van de zuidelijke ontsluiting openbare wegen zijn die ook voor andere bestemmingen worden gebruikt.

De regeling in het plan is toereikend om te bereiken dat de zuidelijke ontsluiting maximaal 74 dagen per jaar als extra route naar de parkeerterreinen van de Efteling wordt gebruikt. Het is daarvoor niet noodzakelijk om de afsluiting van de Eftelingsestraat ter hoogte van de Bernsehoef in het plan vast te leggen. Ook zonder die afsluiting is er aan de zuidkant namelijk geen route naar de parkeerterreinen van de Efteling als de nieuwe toegangsweg is afgesloten.

De beroepsgrond slaagt niet.

47.2. Volgens artikel 16, lid 16.1, aanhef en onder g, van de planregels mag de toegangsweg ter plaatse van de aanduiding hoogstens 74 dagen per jaar worden opengesteld voor verkeer. Daarbij wordt onder "dag" verstaan: de dag dat het attractiepark is opengesteld tot 2:00 uur in de ochtend van de daaropvolgende dag. De Afdeling is van oordeel dat voldoende duidelijk is dat hiermee de desbetreffende dag met de aansluitende periode van 0.00 tot 2.00 uur is bedoeld. Het plan is op dit punt niet in strijd met de rechtszekerheid.

De Afdeling overweegt verder dat artikel 16.1, onder g, niet de openingstijden van de zuidelijke ontsluiting bepaalt. De omschrijving van het begrip "dag" in deze bepaling is uitsluitend bedoeld als telregel, die bepaalt dat de aansluitende periode van 0.00 tot 2.00 uur nog mag worden meegeteld zonder dat daarmee in de telling sprake is van een extra dag. De raad heeft hiervoor gekozen, omdat er soms dagen voorkomen met een verlengde openingstijd. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de raad er in redelijkheid toe kunnen besluiten om de 74 dagen in artikel 16, lid 16.1, onder g, op deze manier te tellen. Omdat artikel 16, lid 16.1, onder g, er niet toe strekt de openingstijden van de zuidelijke ontsluiting te bepalen, hoeft niet te worden ingegaan op het betoog dat een openstelling tot 2.00 uur niet noodzakelijk is. Overigens is gezien de openingstijden van de Efteling niet te verwachten dat er vaak verkeer na middernacht zal vertrekken via de zuidelijke ontsluiting.

De beroepsgrond slaagt niet.

Verkeerseffecten parkeerterrein op afstand

48. [appellant sub 2] en anderen betogen dat bij de locatiekeuze voor het parkeerterrein op afstand geen rekening is gehouden met de verkeerseffecten voor de omwonenden. Volgens hen is niet gegarandeerd dat op de route naar het parkeerterrein op afstand geen files ontstaan. Daarom is bij de woning van appellant [appellant sub 2A] aan de [locatie 6] geen aanvaardbaar woon- en leefklimaat gegarandeerd.

[appellant sub 2] en anderen stellen ook dat niet vaststaat dat er vanaf het parkeerterrein op afstand een filevrije route voor de pendelbussen naar de Efteling is. Zij vrezen dat dit zal leiden tot extra sluipverkeer rond de Bernsehoef. De raad heeft hierbij volgens hen te weinig rekening gehouden met het overige verkeer van bezoekers van de Efteling op deze wegen. Ook is het aantal pendelbussen vanaf het parkeerterrein op afstand onderschat, onder meer omdat er ten onrechte van is uitgegaan dat alleen volle bussen zullen rijden.

48.1. De aanleg van een parkeerterrein op afstand aan de Horst maakt deel uit van het voorkeursalternatief. Het parkeerterrein wordt op drukke dagen ingezet en heeft 1.800 parkeerplaatsen. De bezoekers worden met pendelbussen tussen het parkeerterrein en de ingang van de Efteling vervoerd. Het parkeerterrein op afstand is bedoeld om de toestroom naar de andere parkeerterreinen te verminderen. Het gebruik van de zuidelijke ontsluiting naar het nieuwe westelijke parkeerterrein bij de Efteling kan daardoor worden beperkt tot 74 dagen per jaar.

48.2. In het MER zijn mogelijke locaties voor parkeren op afstand onderzocht. Bij de keuze tussen de varianten is volgens de raad een groot aantal aspecten meegewogen, waaronder de belangen van omwonenden, maar bijvoorbeeld ook de verkeerseffecten voor de kern Kaatsheuvel, de bereikbaarheid, de doorstroming op de N261, de afstand tot het attractiepark en de langetermijnperspectieven voor de natuur. De raad erkent dat de bewoners van de Heideweg een aantal dagen per jaar hinder van het parkeerterrein op afstand kunnen ondervinden, maar de gevolgen voor het woon- en leefklimaat zijn volgens de raad aanvaardbaar.

48.3. De woning van [appellant sub 2A] aan de [locatie 6] bevindt zich aan de route naar het parkeerterrein op afstand. Voor de verkeerssituatie ter hoogte van deze woning maakt het geen verschil of het verkeer naar het parkeerterrein op afstand of via de zuidelijke ontsluiting naar de parkeerterreinen van de Efteling rijdt. In beide gevallen rijdt het verkeer over de Heideweg. Het parkeerterrein op afstand leidt bij de woning [locatie 6] daarom niet tot andere verkeerseffecten dan die hiervoor al zijn besproken voor het voorkeursalternatief als geheel.

Zoals eerder is overwogen, erkent de raad dat er op piekdagen op bepaalde momenten opstoppen kunnen ontstaan. De raad acht maximaal 15 dagen met oponthoud aanvaardbaar. De raad heeft zich in redelijkheid op dit standpunt kunnen stellen. In de plantoelichting wordt er voor het voorkeursalternatief van uitgegaan dat er op maximaal 15 dagen per jaar oponthoud zal zijn. De Afdeling ziet in hetgeen [appellant sub 2] en anderen hebben aangevoerd geen reden om voor de Heideweg aan de juistheid hiervan te twijfelen. De beroepsgrond slaagt niet.

48.4. De woningen aan de Bernsehoef bevinden zich niet aan de route naar het parkeerterrein op afstand en ook niet aan de route van de pendelbussen. [appellant sub 2] en anderen hebben aangevoerd dat files op de route van de pendelbussen ertoe kunnen leiden dat ander verkeer een sluiproute via de Bernsehoef en omgeving kiest. De Afdeling ziet in wat [appellant sub 2] en anderen hebben aangevoerd echter geen grond voor de verwachting dat ernstige filevorming zal ontstaan op de route van de pendelbussen tussen het parkeerterrein op afstand en de ingang van de Efteling. Deze route loopt via de Horst, de Eftelingsestraat en de Kinkenpolder. De Afdeling ziet geen aanwijzingen dat het overige verkeer op deze wegen - dat is met name het verkeer van en naar het westelijke parkeerterrein en de verblijfsrecreatie - onvoldoende zou zijn betrokken in de verkeersonderzoeken.

Verder hebben [appellant sub 2] en anderen gesteld dat het aantal pendelbussen is onderschat. In het rapport "Toetsing sectorale aspecten voorkeursalternatief" is uitgegaan van 606 pendelbusbewegingen per dag. De raad stelt dat dit aantal geen onderschatting is, maar eerder een overschatting. Hij wijst er daarbij op dat is gerekend met een gemiddelde van 4,21 bezoeken per auto, maar dat dit aantal in werkelijkheid lager ligt. De Afdeling overweegt dat het kengetal van 4,21, zoals onder 38.2 is vermeld, is bedoeld om aan de hand van het aantal bezoeken aan de Efteling de verkeersgeneratie te berekenen. Omdat een deel van de bezoekers met ander vervoer naar het attractiepark komt, heeft een auto die op het parkeerterrein van de Efteling parkeert gemiddeld minder dan 4,21 inzittenden. De raad kon er daarom in redelijkheid van uitgaan dat de berekening op basis van dit kengetal een overschatting oplevert van het aantal bezoekers vanaf het parkeerterrein op afstand. De Afdeling is verder van oordeel dat ervan kan worden uitgegaan dat 303 pendelbussen in elke richting voldoende zijn om de inzittenden van 1.800 auto's van en naar de ingang van de Efteling te vervoeren. 303 pendelbussen met 50 plaatsen zijn namelijk voldoende om 15.150 personen te vervoeren. Ook als rekening wordt gehouden met gedeeltelijk dubbelgebruik van parkeerplaatsen en met het gegeven dat niet altijd met volle bussen wordt gereden, kan nog steeds worden aangenomen dat niet meer dan 606 verkeersbewegingen per dag met pendelbussen nodig zullen zijn.

Gelet op het voorgaande ziet de Afdeling geen reden om aan te nemen dat de raad het benodigde aantal verkeersbewegingen met pendelbussen heeft onderschat. Daarnaast komt uit de verkeersonderzoeken niet naar voren dat de capaciteit van de desbetreffende wegen onvoldoende is om de verwachte verkeersbewegingen van pendelbussen en andere voertuigen te verwerken. De Afdeling ziet daarom geen reden om aan te nemen dat het aantal van 606 verkeersbewegingen met pendelbussen zodanige verkeershinder zal veroorzaken, dat daardoor een wezenlijke toename van het sluipverkeer via de Bernsehoef en omgeving is te verwachten.

De beroepsgrond slaagt niet.

Calamiteitenroute

49. [appellant sub 2] en anderen voeren aan dat bij de vaststelling van het plan alleen rekening is gehouden met calamiteiten op het grondgebied van de Efteling en niet met calamiteiten op of bij hun percelen. Zij vrezen dat hun percelen in het geval van een calamiteit onvoldoende bereikbaar zullen zijn voor hulpdiensten, omdat het wegennet nu al overbelast is, het verkeer verder toeneemt en er geen voorziening voor calamiteiten wordt getroffen.

49.1. Uit de plantoelichting blijkt dat het voorkeursalternatief met de zuidelijke ontsluiting als extra toegangsroutte mede is gekozen om de Efteling bij calamiteiten beter bereikbaar te maken voor hulpdiensten. [appellant sub 2] en anderen vrezen dat de bereikbaarheid van hun eigen percelen bij calamiteiten onvoldoende is gewaarborgd, omdat de wegen in de buurt van hun woningen vooral door sluipverkeer overbelast kunnen raken. De Afdeling verwijst op dit punt naar wat hiervoor is overwogen over de bereikbaarheid van de percelen van [appellant sub 2] en anderen. Gelet hierop heeft de raad zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat voor de bereikbaarheid van de percelen van [appellant sub 2] en anderen bij calamiteiten geen bijzondere voorzieningen in het plan hoefden te worden opgenomen.

De beroepsgrond slaagt niet.

Bomenkap voor verbreding Eftelingsestraat

50. [appellant sub 2] en anderen stellen dat de nieuwe toegangsweg en parkeerterreinen een gebied doorsnijden dat tot vlak voor de vaststelling van het plan deel uitmaakte van het Natuurnetwerk Brabant. Zij vinden dat niet aanvaardbaar. Daarnaast stellen zij dat de verbreding van het onverharde deel van de Eftelingsestraat niet mogelijk is omdat daarvoor waardevolle bomen moeten worden gekapt. Het kappen van de bomen is volgens [appellant sub 2] en anderen in strijd met het Beeldkwaliteitsplan. Volgens hen zijn een bomenlaan en dichte beplanting, zoals voorzien in het Beeldkwaliteitsplan, niet mogelijk op de plaats waar de toegangsweg naar het parkeerterrein komt. Volgens [appellant sub 2] en anderen is het plan daarom op dit punt niet uitvoerbaar.

50.1. De raad wijst erop dat de kap van bomen is geregeld in de gemeentelijke Bomenverordening Loon op Zand 2009. Tegen de verlening van een omgevingsvergunning voor het kappen van bomen staan bezwaar en beroep open.

50.2. Wat betreft de bescherming van het gebied dat voorheen deel uitmaakte van het NNB verwijst de Afdeling naar de behandeling van de beroepsgronden over het provinciale beleid en de Verordening.

Voor het overige hebben [appellant sub 2] en anderen aangevoerd dat het plan niet uitvoerbaar is, omdat waardevolle bomen gekapt moeten worden. Op de plaats waar de Eftelingsestraat nu gedeeltelijk onverhard is en afgesloten is voor gemotoriseerd verkeer moeten bomen worden gekapt voor de noodzakelijke verbreding van de weg. [appellant sub 2] en anderen hebben niet aannemelijk gemaakt dat op dit punt niet aan het Beeldkwaliteitsplan kan worden voldaan. De Afdeling begrijpt het Beeldkwaliteitsplan zo, dat rekening is gehouden met de verbreding van de weg en dat de voorziene bomenlaan en dichte beplanting naast de verbrede rijbaan kunnen komen. Daarnaast is niet gebleken dat op grond van de gemeentelijke verordening geen omgevingsvergunning zou kunnen worden verleend voor de kap van de bomen.

De beroepsgrond slaagt niet.

Luchtkwaliteit

51. [appellant sub 2] en anderen voeren aan dat te weinig onderzoek is gedaan naar de

gevolgen voor de luchtkwaliteit. Uit het uitgevoerde onderzoek kan volgens hen niet worden afgeleid dat aan de wettelijke normen wordt voldaan.

In de eerste plaats betogen [appellant sub 2] en anderen dat hun woningen ten onrechte niet bij de beoordeling zijn betrokken. Daarnaast zijn alleen de maatgevende wegen onderzocht en niet de wegen rondom hun woningen, die worden gebruikt door sluipverkeer en door verkeer van en naar de verblijfsrecreatie. Volgens [appellant sub 2] en anderen hadden alle wegen en de parkeervoorzieningen in het onderzoek moeten worden betrokken. Verder stellen zij dat er in de berekeningen ten onrechte van is uitgegaan dat voertuigen in 2030 schoner zijn. Ook zijn volgens hen in het MER en de nadere uitwerking van het voorkeursalternatief onjuiste invoergegevens voor het verkeer gebruikt. [appellant sub 2] en anderen twijfelen daarom aan de juistheid van de conclusie dat de luchtkwaliteit niet zal verslechteren ten opzichte van de situatie in 2018.

51.1. Bij de voorbereiding van het plan is onderzoek gedaan naar de gevolgen voor de luchtkwaliteit. Het gaat daarbij om de toename van het verkeer in de toekomstige situatie. De resultaten van het onderzoek zijn onder meer beschreven in hoofdstuk 5 van het rapport "Toetsing sectorale aspecten voorkeursalternatief" en het memo "Aanvulling luchtkwaliteit voorkeursalternatief" van Rho van 14 juni 2018, dat als bijlage 4 bij dat rapport is gevoegd.

Volgens de raad volgt uit het onderzoek naar de luchtkwaliteit dat in de toekomstige situatie op alle toetspunten ruimschoots wordt voldaan aan de wettelijke grenswaarden voor stikstofdioxide (NO₂) en fijn stof (PM₁₀ en PM_{2,5}). De toetspunten bevinden zich langs de maatgevende wegen en bij een aantal woningen.

51.2. De Afdeling ziet geen grond voor het oordeel dat in het onderzoek naar de luchtkwaliteit is uitgegaan van onjuiste invoergegevens voor het verkeer. Op dit punt wordt verwezen naar overweging 35 t/m 38 van deze uitspraak.

51.3. In het luchtkwaliteitsonderzoek zijn de verkeersintensiteiten gemodelleerd voor de maatgevende wegen. Dat zijn de wegen waar in de directe omgeving woningen zijn gelegen en/of waar sprake is van een relevante toename van verkeer ten gevolge van de beoogde uitbreiding van de Efteling. De hoofdontsluiting en de zuidelijke ontsluiting behoren tot de maatgevende wegen. In ieder geval het attractiepark met parkeervoorzieningen en de verblijfsrecreatie met uitzondering van de camperparkeerplaats worden via deze routes ontsloten. Het westelijke parkeerterrein en de oostelijke en westelijke verblijfsrecreatie zijn, zoals bij het onderwerp Verkeer en infrastructuur is overwogen, niet bereikbaar via de Bernsehoef. Er zijn wel kleinere verkeersstromen naar andere onderdelen van de Efteling, zoals de camperparkeerplaats, en daarnaast is er mogelijk in enige mate sluipverkeer via de Bernsehoef en de Dodenauweg. Dit verkeer heeft echter een geringe omvang in verhouding tot de verkeersstromen van en naar de Efteling over de hoofdroute en de zuidelijke ontsluiting. Nu de berekende concentraties NO₂, PM₁₀ en PM_{2,5} op de onderzochte maatgevende wegen ver onder de wettelijke grenswaarden liggen, kan zonder nader onderzoek worden aangenomen dat het extra verkeer op de Bernsehoef en de overige niet onderzochte lokale wegen en de mogelijke onderschatting van de verkeerseffecten van de camperparkeerplaats, zoals geoordeeld in overweging 42.4, niet tot een overschrijding van de grenswaarden zullen leiden. De bijdrage van dit verkeer kon in het onderzoek daarom buiten beschouwing blijven.

De toetspunten uit het luchtkwaliteitsonderzoek bevinden zich op maximaal 10 m van de rand van de maatgevende wegen en bij een aantal extra woningen. De toetspunten zijn gekozen met toepassing van de Regeling beoordeling luchtkwaliteit. De Afdeling ziet geen

grond voor het oordeel dat daarnaast toetspunten voor de woningen van [appellant sub 2] en anderen in het onderzoek hadden moeten worden opgenomen. Daarbij is van belang dat in het deskundigenverslag de conclusie uit het luchtkwaliteitsonderzoek wordt onderschreven dat als ter plaatse van de beschouwde wegvakken aan de luchtkwaliteitsgrenswaarden wordt voldaan, dit vanwege de grotere afstand tot de bron in het gehele plangebied en directe omgeving het geval zal zijn.

51.4. De berekeningen voor de situatie in 2030 gaan uit van schonere voertuigen. Volgens het deskundigenverslag is het schoner worden van voertuigen een voorzienbare ontwikkeling waar rekening mee gehouden kan worden, omdat er een geleidelijke vervanging van oude voertuigen door nieuwe schonere voertuigen plaatsvindt. Naar het oordeel van de Afdeling mocht hier in het onderzoek rekening mee worden gehouden. Overigens is in het rapport "Toetsing sectorale aspecten voorkeursalternatief" ook een berekening gemaakt voor een worstcasesituatie met de voorziene uitbreiding van de Efteling, maar zonder schonere voertuigen dan in 2018. Uit het rapport blijkt dat ook in die situatie op alle toetspunten ruimschoots aan de luchtkwaliteitsgrenswaarden wordt voldaan.

51.5. Gelet hierop ziet de Afdeling geen reden om te twijfelen aan de juistheid van de conclusies van het onderzoek naar de gevolgen voor de luchtkwaliteit. Het betoog slaagt niet.

Maximumaantal bezoeken in artikel 10, lid 10.1, onder a, van de planregels

52. [appellant sub 2] en anderen kunnen zich niet verenigen met artikel 10, lid 10.1, onder a, van de planregels van het herstelbesluit.

In de eerste plaats stellen [appellant sub 2] en anderen dat het in strijd is met een goede ruimtelijke ordening om een plan afhankelijk te stellen van het aantal bezoeken per jaar.

Verder stellen zij dat de Efteling volgens haar eigen berichtgeving pas een aantal maanden na afloop van het kalenderjaar inzicht heeft in het aantal bezoeken. Als geen actueel overzicht beschikbaar is, is de bepaling over het maximum aantal bezoeken niet handhaafbaar. Bovendien zijn de gegevens afkomstig van de Efteling zelf zonder dat daarop enige controle bestaat.

Daarnaast vinden [appellant sub 2] en anderen het begrip "bezoeken" niet duidelijk genoeg en zijn zij van mening dat niet alleen bezoeken aan het attractiepark moeten worden meegerekend, maar ook alle bezoeken aan de overige onderdelen van de Efteling, zoals de verblijfsrecreatie en de golfbaan. Dat laatste betekent dat in de planregels voor andere bestemmingen een zelfde voorwaarde zou moeten worden opgenomen.

[appellant sub 2] en anderen betogen verder dat de voorwaarde over het verruimen van de capaciteit van de rotondes rechtsonzeker is. Uit de planregel blijkt volgens hen niet op welke manier de capaciteit moet worden verruimd en wanneer de capaciteit voldoende is verruimd om het aantal Eftelingbezoekers te kunnen verwerken. Daarnaast is niet objectief vast te stellen wanneer het aantal van 6,33 miljoen bezoeken is bereikt, aldus [appellant sub 2] en anderen.

52.1. In artikel 10, lid 10.1, aanhef en onder a, van de planregels is het volgende bepaald:

"De voor "Recreatie - Dagrecreatie" aangewezen gronden zijn bestemd voor:

a. dagrecreatieve voorzieningen voor 7 miljoen bezoeken per jaar, met dien verstande dat meer dan 6,33 miljoen bezoeken per jaar zijn toegestaan indien is voldaan aan de volgende voorwaarde: de capaciteit van de bestaande rotondes bij de aansluiting op de N261 ter hoogte van Loon op Zand moet zijn verruimd; [...]"

52.2. De raad stelt dat artikel 10, lid 10.1, onder a, van de planregels - anders dan [appellant sub 2] en anderen stellen - geen voorwaardelijke verplichting bevat, maar een gebruiksregel die bepaalt dat dagrecreatieve voorzieningen voor meer dan 6,33 miljoen bezoeken en maximaal 7 miljoen bezoeken per jaar zijn toegestaan als de capaciteit van de bestaande rotondes bij de aansluiting op de N261 ter hoogte van Loon op Zand is verruimd.

De raad stelt verder dat het voor de Efteling technisch mogelijk is om "real time" te beschikken over inzicht in het aantal bezoeken. Zodra het aantal van 7 miljoen bezoeken per jaar is bereikt, moet de Efteling het attractiepark sluiten. Van een bezoek is volgens de raad sprake zodra een persoon het attractiepark betreedt. De bezoeken aan het attractiepark door personen die in de verblijfsaccommodatie van de Efteling verblijven, tellen daarin mee.

De verruiming van de rotondes is een verantwoordelijkheid van de gemeente Loon op Zand; zij zal de verruiming zo uitvoeren dat een goede verkeersafwikkeling verzekerd is. Het ter plaatse geldende bestemmingsplan "N261, Reconstructie Zuid" biedt daar voldoende ruimte voor.

52.3. Bij de beoordeling van de gevolgen van het plan is in het MER en de andere onderzoeken uitgegaan van maximaal 7 miljoen bezoeken per jaar. Bij dat aantal bezoekers zijn de gevolgen voor de omgeving volgens de raad aanvaardbaar. Gelet hierop heeft de raad het in redelijkheid in het belang van een goede ruimtelijke ordening noodzakelijk kunnen achten om een maximum van 7 miljoen bezoeken aan het attractiepark in de planregels vast te leggen.

De Afdeling ziet geen grond voor het oordeel dat artikel 10, lid 10.1, onder a, van de planregels niet handhaafbaar is. De raad kon ervan uitgaan dat de Efteling op elk moment actuele gegevens over het aantal bezoeken kan verstrekken. Het enkele feit dat de gegevens over de bezoekersaantallen afkomstig zijn van de Efteling is naar het oordeel van de Afdeling onvoldoende reden om op voorhand te twijfelen aan de betrouwbaarheid van deze gegevens. Voor zover [appellant sub 2] en anderen vrezen dat niet daadwerkelijk gehandhaafd zal worden bij een overschrijding van het maximumaantal bezoeken, is dit een kwestie die in deze procedure niet ter beoordeling staat.

Naar het oordeel van de Afdeling is het begrip "bezoeken" niet rechtsonzeker. Voldoende duidelijk is dat hiermee het aantal personen is bedoeld dat als bezoeker het attractiepark betreedt.

De raad heeft alleen voor het aantal bezoeken aan het attractiepark een maximum in de planregels neergelegd, omdat het grootste deel van het verkeer is toe te rekenen aan het attractiepark en omdat bij dit onderdeel van de Efteling de grootste variatie in de bezoekersaantallen kan optreden. De gevolgen van de andere onderdelen van de Efteling zijn bij de voorbereiding van het plan ook onderzocht. [appellant sub 2] en anderen hebben niet concreet onderbouwd naar voren gebracht wat aanleiding geeft voor het oordeel dat de raad in het belang van een goede ruimtelijke ordening ook voor die onderdelen van de Efteling een maximum aantal bezoeken in de planregels had moeten opnemen.

52.4. Voor het toelaten van meer dan 6,33 miljoen bezoeken per jaar stelt artikel 10, lid 10.1, onder a, van de planregels als voorwaarde dat de capaciteit van de bestaande rotondes bij de aansluiting op de N261 ter hoogte van Loon op Zand moet zijn verruimd. Deze voorwaarde is naar het oordeel van de Afdeling in strijd met de rechtszekerheid, omdat niet blijkt aan welke eisen de verruiming van de rotondes moet voldoen, bijvoorbeeld wat betreft de capaciteit. Dat de gemeente Loon op Zand wegbeheerder is, maakt dat niet anders. Dit betoog slaagt.

Parkeernorm in de planregels

53. [appellant sub 2] en anderen voeren beroepsgronden aan over de parkeernorm in artikel 25, lid 25.4, van de planregels.

54. In artikel 25, lid 25.4, van de planregels is het volgende bepaald:

"a. De in artikel 10.1, onder a en c van de planregels omschreven bestemming mag ter plaatse van de aanduiding "specifieke vorm van recreatie - voorwaardelijke verplichting zuidelijke ontsluiting en voldoende parkeervoorzieningen" slechts gerealiseerd worden en in stand worden gehouden, indien binnen het plangebied op eigen terrein minimaal 1,74 parkeerplaatsen per 1.000 bezoeken per jaar zijn aangelegd en in stand worden gehouden;

b. Burgemeester en Wethouders kunnen bij omgevingsvergunning afwijken van de parkeernorm van 1,74 parkeerplaatsen per 1.000 bezoeken per jaar, indien op basis van een parkeeronderzoek is aangetoond dat in voldoende mate wordt voorzien in de parkeerbehoefte."

De in artikel 10.1, onder a en c, omschreven bestemming betreft de dagrecreatieve voorzieningen en verblijfsrecreatieve voorzieningen binnen de bestemming "Recreatie - Dagrecreatie". De in artikel 25.4 genoemde aanduiding "specifieke vorm van recreatie - voorwaardelijke verplichting zuidelijke ontsluiting en voldoende parkeervoorzieningen" is toegekend aan alle gronden met de bestemming "Recreatie - Dagrecreatie", behalve ter plaatse van het bestaande attractiepark.

Toereikendheid en onderbouwing van de norm van 1,74 parkeerplaatsen per 1.000 bezoeken per jaar

55. In de eerste plaats betogen [appellant sub 2] en anderen dat de parkeernorm niet toereikend is. Het voorgeschreven aantal van 1,74 parkeerplaatsen per 1.000 bezoeken per jaar is volgens hen veel te laag en niet voldoende onderbouwd.

De parkeernorm is berekend op basis van het huidige aantal parkeerplaatsen, maar dat aantal is volgens [appellant sub 2] en anderen niet duidelijk. In de plantoelichting en bijlage 4 bij het MER staan verschillende getallen voor het aantal parkeerplaatsen op het hoofdparkerterrein. Daarnaast is het huidige aantal parkeerplaatsen volgens [appellant sub 2] en anderen niet voldoende voor alle drukke dagen. Zij stellen in dat verband dat het overloopparkerterrein veel vaker dan twaalf keer per jaar wordt ingezet en dat veel bezoekers buiten de officiële parkeerterreinen parkeren in het dorp Kaatsheuvel of in het buitengebied.

[appellant sub 2] en anderen betogen bovendien dat de parkeernorm niet moet worden gerelateerd aan het jaarlijkse aantal bezoekers, maar aan het dagelijks aanwezige aantal bezoekers; daarbij moet worden uitgegaan van de drukste dag van het park. Verder stellen [appellant sub 2] en anderen dat in bijlage 4 bij het MER ten onrechte de periode 2011-2015 als uitgangspunt is genomen voor het bepalen van het aantal bezoekers op de drukste dag. [appellant sub 2] en anderen betogen verder dat de raad bij de vaststelling van de parkeernorm ten onrechte is uitgegaan van een gemiddelde van 4,21 bezoekers per auto, oftewel 0,24 auto per bezoeker. Volgens hen is het gemiddelde lager en zijn dus meer parkeerplaatsen nodig.

55.1. De raad heeft voor de berekening van de parkeerbehoefte geen aansluiting gezocht bij CROW-richtlijnen. In het deskundigenverslag staat hierover dat de CROW-richtlijn voor attractieparken niet bruikbaar is, omdat daaruit zou volgen dat voor de Efteling slechts ongeveer 1.000 parkeerplaatsen beschikbaar hoeven te zijn. De raad heeft daarom zelf een

parkeernorm bepaald en heeft die vastgelegd in artikel 25, lid 25.4, onder a, van de planregels. De parkeerbehoefte van het attractiepark is onderbouwd in paragraaf 5.2 van het Deelrapport Verkeer (bijlage 4 bij het MER) en paragraaf 5.3.4 van de plantoelichting. Volgens de raad had het attractiepark tussen 2011 en 2015 jaarlijks maximaal 4,5 miljoen bezoekers. In de eindsituatie mogen er maximaal 7 miljoen bezoekers per jaar zijn en zijn er daarom 1,56 keer zoveel parkeerplaatsen nodig als in de periode 2011-2015. Omdat er 7.550 parkeerplaatsen waren, betekent dit dat er in de toekomstige situatie 12.200 parkeerplaatsen nodig zijn. De parkeernorm van 1,74 parkeerplaatsen op eigen terrein per 1.000 bezoeken per jaar is op deze cijfers gebaseerd. Dit is volgens de raad toereikend voor de drukste dagen.

In paragraaf 5.2 van het Deelrapport Verkeer staat dat de drie parkeervoorzieningen P1, P2 en P3 in de huidige situatie een theoretische capaciteit hebben van in totaal 9.300 parkeerplaatsen, maar dat feitelijk slechts 7.550 parkeerplaatsen beschikbaar zijn voor gasten die een eendaags bezoek aan het attractiepark brengen. Een van de redenen daarvoor is dat op het overloopparkerterrein 12 keer per jaar maximaal 1.050 parkeerplaatsen mogen worden gebruikt. Met 7.550 parkeerplaatsen kon volgens het rapport tussen 2011 en 2015 worden voorzien in de parkeerbehoefte op de drukste dagen, mede omdat een aantal parkeerplaatsen in de loop van de dag dubbel kan worden gebruikt vanwege de lange openstelling tot 23 uur.

In paragraaf 5.3.4 van de plantoelichting is niet het huidige, maar het toekomstige aantal parkeerplaatsen op het hoofdterrein vermeld. Dit verklaart volgens de raad het verschil in aantallen tussen de plantoelichting en het Deelrapport Verkeer. Verder bestrijdt de raad dat het overloopparkerterrein in de huidige situatie structureel meer dan 12 keer per jaar wordt ingezet. Uit gegevens van de Efteling blijkt dat het terrein in 2019 precies 12 keer is gebruikt.

55.2. De parkeernorm is tot stand gekomen door het aantal parkeerplaatsen in vergelijking met de periode 2011-2015 met dezelfde factor te laten toenemen als het aantal bezoeken. Uit de verkeersonderzoeken blijkt niet dat het kengetal van 4,21 bezoeken per auto rechtstreeks een rol speelt in de berekeningen. Dit kengetal is in de onderzoeken alleen gebruikt om de verkeersgeneratie van het attractiepark na de uitbreiding te berekenen. De Afdeling leidt uit de manier waarop de parkeernorm is berekend echter wel af dat de raad ervan uitgaat dat het gemiddelde aantal bezoeken per auto in de toekomstige situatie niet anders is dan in de huidige situatie.

De Afdeling verwijst in de eerste plaats naar wat onder 38.2 is overwogen over de onderbouwing van het kengetal van 4,21 bezoeken per auto. [appellant sub 2] en anderen hebben geen concrete feiten of omstandigheden naar voren gebracht op grond waarvan verwacht moet worden dat in de toekomstige situatie een wezenlijk groter deel van de bezoekers met de auto naar het attractiepark zal komen waardoor er naar verhouding meer parkeerplaatsen nodig zijn. De raad kon de parkeernorm in de planregels daarom berekenen door het aantal parkeerplaatsen ten opzichte van de periode 2011-2015 met dezelfde factor te laten toenemen als het aantal bezoeken. Het benodigde aantal parkeerplaatsen is daarbij bovendien naar boven afgerond. [appellant sub 2] en anderen hebben niet geconcretiseerd waarom de raad in deze berekening niet van de periode 2011-2015 had mogen uitgaan. In het bijzonder ziet de Afdeling geen aanwijzingen dat het aantal bezoeken voor die periode onjuist zou zijn bepaald.

55.3. Naar het oordeel van de Afdeling kon de raad ervan uitgaan dat er in de huidige situatie 7.550 parkeerplaatsen aanwezig zijn op het terrein van de Efteling. De raad heeft afdoende verklaard dat er op het overloopparkerterrein op grond van de geldende vergunning slechts

1.050 parkeerplaatsen beschikbaar zijn. De verschillen in de getallen tussen de plantoelichting en het Deelrapport Verkeer zijn te verklaren doordat in het ene geval de toekomstige situatie en in het andere geval de huidige situatie is beschreven. Ook overigens ziet de Afdeling geen reden om aan de juistheid van het aantal van 7.550 parkeerplaatsen te twijfelen.

55.4. Daarnaast hebben [appellant sub 2] en anderen bestreden dat het huidige aantal van 7.550 parkeerplaatsen toereikend is. Volgens hen zijn er in ieder geval op drukke dagen niet genoeg parkeerplaatsen.

Het overloopparkerterrein mag volgens de geldende vergunning maximaal 12 keer per jaar worden gebruikt. Het gebruik moet vooraf bij de gemeente worden gemeld. [appellant sub 2] en anderen hebben niet aannemelijk gemaakt dat het overloopparkerterrein vaker wordt ingezet dan is vergund.

Verder hebben zij gesteld dat buiten de officiële parkeerterreinen geparkeerd wordt in het dorp Kaatsheuvel en het buitengebied. De Afdeling gaat ervan uit dat dit uitwijkgedrag in ieder geval in zekere mate voorkomt, maar acht het onwaarschijnlijk dat een tekort aan parkeerplaatsen op de officiële parkeerterreinen van de Efteling hiervan de oorzaak is. Ook verder is niet gebleken dat het huidige aantal parkeerplaatsen niet toereikend is. De raad heeft naar voren gebracht dat juist op de drukste dagen met lange openingstijden een deel van de parkeerplaatsen dubbel gebruikt kan worden. De Afdeling ziet geen reden om aan de juistheid hiervan te twijfelen. Nu ervan kan worden uitgegaan dat het huidige aantal parkeerplaatsen toereikend is voor de drukste dagen, sluit de parkeernorm bovendien voldoende aan bij de parkeerbehoefte voor de drukste dagen.

55.5. Gelet op het voorgaande heeft de raad zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat met 1,74 parkeerplaatsen per 1.000 bezoeken per jaar voldoende in de parkeerbehoefte van het attractiepark wordt voorzien. De beroepsgronden slagen niet.

Uitvoerbaarheid parkeernorm

56. [appellant sub 2] en anderen voeren daarnaast aan dat niet duidelijk is op welke manier de parkeerplaatsen aangelegd zullen worden en of het benodigde aantal van 12.200 parkeerplaatsen binnen het plangebied kan worden gerealiseerd. Bij het plan is geen situatietekening gevoegd waarop de parkeerplaatsen zijn ingetekend. Volgens [appellant sub 2] en anderen is de uitvoerbaarheid van het plan daarom onzeker.

56.1. Volgens de raad is een inrichtingstekening niet vereist. Bepalend is of binnen het plangebied voldoende ruimte beschikbaar is om het vereiste aantal parkeerplaatsen op eigen terrein van de Efteling aan te leggen. Er is een parkeerbehoefte berekend van 12.200 parkeerplaatsen bij maximaal 7 miljoen bezoekers. De raad stelt zich op het standpunt dat er in het plangebied voldoende ruimte is voor 12.200 parkeerplaatsen op eigen terrein. In paragraaf 5.3.4 van de plantoelichting is toegelicht welke parkeervoorzieningen worden gerealiseerd. Hierin staat dat er 6.000 parkeerplaatsen op het huidige hoofdparkerterrein, 4.400 parkeerplaatsen op de nieuwe locatie P-West en 1.800 parkeerplaatsen op het parkeerterrein op afstand aan de Horst gerealiseerd kunnen worden. Het plan maakt op het huidige hoofdparkerterrein een gebouwde parkeervoorziening mogelijk.

56.2. De gronden waar de parkeerplaatsen zijn voorzien hebben de bestemming "Recreatie - Dagrecreatie". Het plan maakt daar parkeervoorzieningen mogelijk. [appellant sub 2] en anderen hebben hun stelling dat moet worden betwijfeld of op de genoemde locaties 12.200 parkeerplaatsen kunnen worden aangelegd niet nader onderbouwd. De Afdeling ziet geen

reden om aan te nemen dat er te weinig ruimte is om het vereiste aantal parkeerplaatsen - ongeveer 4.650 meer dan in de huidige situatie - op eigen terrein van de Efteling te realiseren. Daarbij is van belang dat het plan op een aantal plaatsen ook gebouwde parkeervoorzieningen mogelijk maakt, zoals op het huidige hoofdparkerterrein en op het parkeerterrein op afstand aan de Horst.

De beroepsgrond slaagt niet.

Handhaafbaarheid parkeernorm

57. Volgens [appellant sub 2] en anderen is artikel 25, lid 25.4, van de planregels niet handhaafbaar. Zij wijzen er met name op dat het aantal bezoeken pas achteraf bekend is.

57.1. Volgens de raad is artikel 25, lid 25.4, van de planregels handhaafbaar. De Efteling heeft toegezegd dat de gemeente real-time informatie kan krijgen over het aantal bezoeken. Door het aantal bezoeken te koppelen aan het aantal gerealiseerde parkeerplaatsen, kan de gemeente beoordelen of aan de parkeernorm wordt voldaan, aldus de raad.

57.2. De Afdeling verwijst naar wat onder 52.3 is overwogen over artikel 10, lid 10.1, onder a, van de planregels. Zoals daar is overwogen, kon de raad ervan uitgaan dat de Efteling op elk moment actuele gegevens over het aantal bezoeken kan verstrekken. Er is daarom geen grond voor het oordeel dat de parkeernorm in artikel 25, lid 25.4, die ook is gekoppeld aan het jaarlijkse aantal bezoeken, niet handhaafbaar is.

De beroepsgrond slaagt niet.

Afwijkingsbevoegdheid

58. [appellant sub 2] en anderen voeren aan dat de afwijkingsvoorwaarde in onderdeel b te onbepaald is. Volgens hen is niet duidelijk wat "in voldoende mate" inhoudt.

58.1. Met de afwijkingsbevoegdheid in onderdeel b van lid 25.4 heeft de raad mogelijk willen maken dat de parkeernorm in een concreet geval naar beneden kan worden bijgesteld als blijkt dat met minder parkeerplaatsen in de parkeerbehoefte wordt voorzien. Hiermee kan onnodige verstening van de omgeving worden voorkomen. Aan de afwijkingsbevoegdheid kan alleen toepassing worden gegeven als met een parkeeronderzoek is aangetoond dat in voldoende mate wordt voorzien in de parkeerbehoefte.

58.2. Uit onder meer de uitspraken van de Afdeling van 17 juni 2015, [ECLI:NL:RVS:2015:1862](#), en 9 september 2015, [ECLI:NL:RVS:2015:2851](#), volgt dat in een planregel die beoogt te waarborgen dat wordt voorzien in voldoende parkeerplaatsen duidelijk moet worden aangegeven aan welke normen of - indien toepassing wordt gegeven aan artikel 3.1.2, tweede lid, onder a, van het Bro - aan welke beleidsregels moet worden getoetst. In onderdeel b van artikel 25, lid 25.4, van de planregels is zo'n verwijzing naar de toepasselijke parkeernormen of beleidsregels niet opgenomen. Gelet op de algemene formulering van de afwijkmogelijkheid, heeft de raad naar het oordeel van de Afdeling onvoldoende inzichtelijk gemaakt in welke gevallen en onder welke voorwaarden het bevoegd gezag hiervan gebruik kan maken. Het bestreden besluit verdraagt zich om die reden naar het oordeel van de Afdeling in zoverre niet met het rechtszekerheidsbeginsel. De raad dient daarom in de planregel inzichtelijk te maken onder welke omstandigheden van de afwijkingsbevoegdheid gebruik kan worden gemaakt, bijvoorbeeld door de planregel te herformuleren en/of toepassing te geven aan artikel 3.1.2, tweede lid, onder a, van het Bro. Het betoog slaagt.

Geluid - wegverkeerslawaaï

59. [appellant sub 2] en anderen voeren beroepsgronden aan over wegverkeerslawaaï, met name als gevolg van de nieuwe zuidelijke ontsluiting.

Methode en uitgangspunten onderzoeken

60. [appellant sub 2] en anderen voeren in de eerste plaats aan dat in het rapport "Toetsing sectorale aspecten voorkeursalternatief" het voorkeursalternatief ten onrechte niet als één geheel is doorgerekend. In het rapport en het daaraan ten grondslag liggende onderzoek "Aanvulling verkeerslawaaï en industrielawaaï voorkeursalternatief" van 16 juli 2018 zijn alleen de gevolgen voor de geluidbelasting berekend van de wijzigingen in het voorkeursalternatief. [appellant sub 2] en anderen vinden dat niet juist, omdat het gebruik van alle wegen zal wijzigen als gebruik wordt gemaakt van een nieuwe alternatieve ontsluiting.

Daarnaast is volgens hen in de onderzoeken naar wegverkeerslawaaï uitgegaan van onjuiste invoergegevens, waarbij het aantal verkeersbewegingen te laag is ingeschat.

De conclusies uit de onderzoeken naar wegverkeerslawaaï zijn daarom niet houdbaar, aldus [appellant sub 2] en anderen.

60.1. De raad heeft zich bij de beoordeling van het wegverkeerslawaaï gebaseerd op het MER met het daarbij als bijlage 15 gevoegde rapport "Onderzoek wegverkeerslawaaï MER en bestemmingsplan" van 12 februari 2018 en het rapport "Toetsing sectorale aspecten voorkeursalternatief" met het daarbij behorende aanvullende geluidonderzoek van 16 juli 2018. Die rapporten moeten volgens de raad in samenhang worden gelezen, omdat het rapport "Toetsing sectorale aspecten voorkeursalternatief" vooral gaat over de verschillen van het voorkeursalternatief ten opzichte van de in het MER onderzochte variant 2a.

De raad stelt zich op het standpunt dat in het onderzoek van 16 juli 2018 duidelijk uiteen is gezet welke wijzigingen ten opzichte van de eerder onderzochte variant 2a akoestisch relevant zijn. Op basis van de oorspronkelijke resultaten zijn de gevolgen van deze wijzigingen doorgerekend. Volgens de raad is redelijkerwijs niet te verwachten dat het gebruik van de relevante wegen als gevolg van de wijzigingen zodanig zal veranderen dat de oorspronkelijke rekenresultaten niet mochten worden gebruikt. De oorspronkelijke variant 2a ging namelijk ook al uit van een zuidelijke aansluiting op de N261 ter hoogte van Loon op Zand en een toegangsweg via de Eftelingsestraat.

Volgens de raad zijn de gehanteerde verkeersgegevens niet onjuist. Deze gegevens zijn ontleend aan de verkeersonderzoeken.

60.2. Uit het deskundigenverslag blijkt dat de STAB de gekozen onderzoeksmethode, waarbij het rapport "Toetsing sectorale aspecten voorkeursalternatief" vooral de verschillen van het voorkeursalternatief ten opzichte van de in het MER onderzochte variant 2a beschrijft, aanvaardbaar vindt. Het geheel van de twee onderzoeken is volgens het deskundigenverslag goed navolgbaar. De Afdeling ziet geen reden om hier anders over te oordelen.

De invoergegevens van de onderzoeken naar wegverkeerslawaaï zijn ontleend aan de verkeersonderzoeken. De Afdeling ziet in wat [appellant sub 2] en anderen hebben aangevoerd geen grond voor het oordeel dat de onderzoeken niet op deze invoergegevens konden worden gebaseerd en verwijst op dit punt naar overweging 35 e.v. van deze uitspraak.

De beroepsgrond slaagt niet.

Geluidbelasting wegverkeerslawaaï

61. [appellant sub 2] en anderen voeren aan dat voor de woning [locatie 6] de voorkeursgrenswaarde van 48 dB uit de Wet geluidhinder (hierna: Wgh) wordt overschreden. Uit de onderzoeken blijkt volgens hen dat bij het voorkeursalternatief de geluidbelasting vanwege wegverkeer op deze woning 56,7 dB bedraagt. Zij stellen dat voor deze woning geen hogere waarden zijn vastgesteld en dat het ontwerpplan, in strijd met artikel 110c van de Wet geluidhinder, niet tegelijk met een ontwerpbesluit hogere waarden ter inzage is gelegd. De geluidbelasting op de woning is volgens [appellant sub 2] en anderen bovendien zo hoog, dat daarvoor op grond van de Wgh geen hogere waarde kan worden vastgesteld.

Verder betogen [appellant sub 2] en anderen dat de raad er ten onrechte van is uitgegaan dat geen sprake is van een reconstructie van een weg. De Europalaan, Heideweg en de Eftelingsestraat worden aangepast om de toename van het verkeer te kunnen verwerken. De geluidbelasting op de woningen aan deze wegen zal volgens hen met 2 dB toenemen, zodat sprake is van een reconstructie in de zin van de Wgh.

61.1. Uit het rapport van 16 juli 2018 blijkt dat het voorkeursalternatief voorziet in enkele nieuwe wegen en in enkele wijzigingen van bestaande wegen. De nieuwe wegen zijn een nieuwe aansluiting van de Eftelingsestraat op de Horst en de ontsluiting tussen de nieuwe westelijke parkeerplaats en de aansluiting met de Horst. De wijzigingen van bestaande wegen betreffen onder meer de verlegging van de Horst. De raad heeft deze ontwikkelingen getoetst aan de toepasselijke bepalingen uit de Wgh. In aanvulling daarop heeft de raad bij de voorbereiding van het plan in het kader van de goede ruimtelijke ordening het uitstralingseffect onderzocht van wegverkeerslawaaï langs de bestaande, ongewijzigde wegen die de Efteling ontsluiten. Het gaat daarbij vooral om de toename van de verkeersintensiteit op die wegen.

De raad stelt dat de voorkeursgrenswaarden van 48 dB uit de Wgh op geen enkele woning worden overschreden. Dat geldt ook voor [locatie 6]. De geluidbelasting vanwege het toekomstige verkeer op de zuidelijke ontsluiting ligt ruim onder die waarde. Daarom is het volgens de raad niet nodig om een hogere waarde vast te stellen. Verder is volgens de raad geen sprake van een reconstructie als bedoeld in de Wgh, omdat de wijzigingen aan bestaande wegen nergens een toename van de geluidbelasting met meer dan 2 dB veroorzaken.

De cumulatieve geluidbelasting op de woning [locatie 6] zal volgens het onderzoek 56,7 dB bedragen. In de huidige situatie is dat 56,05 dB. Volgens de raad wordt de toename niet veroorzaakt door nieuwe wegen of wijzigingen aan bestaande wegen, maar door het uitstralingseffect op wegen die niet fysiek worden gewijzigd. De toename van de cumulatieve geluidbelasting op Heideweg is minder dan 1 dB. De raad vindt die toename ruimtelijk aanvaardbaar.

61.2. De berekende geluidbelasting van 56,7 dB op [locatie 6] is niet de geluidbelasting vanwege de wegen die bij de toetsing aan de voorkeursgrenswaarde van belang zijn, maar de gecumuleerde geluidbelasting, waarin ook andere wegen zijn betrokken. Dat deze waarde hoger is dan 48 dB betekent dan ook niet dat de voorkeursgrenswaarde uit de Wgh wordt overschreden.

Het deskundigenverslag bevestigt de conclusie van de raad dat de voorkeursgrenswaarde uit de Wgh niet wordt overschreden en dat de wijzigingen van bestaande wegen niet leiden tot

een toename van de geluidbelasting met meer dan 2 dB en daarom niet zijn aan te merken als reconstructie in de zin van de Wgh.

In het deskundigenverslag wordt ook bevestigd dat de cumulatieve geluidbelasting op [locatie 6] vooral is toe te rekenen aan het verkeer op de N261. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de raad de cumulatieve geluidbelasting op [locatie 6], mede gezien de geringe toename van minder dan 1 dB, in redelijkheid in overeenstemming met een goede ruimtelijke ordening kunnen achten.

De beroepsgrond slaagt niet.

Berekeningen op basis van jaargemiddelde verkeersintensiteiten

62. [appellant sub 2] en anderen betogen dat de berekeningen van de geluidbelasting ten onrechte zijn gebaseerd op jaargemiddelde verkeersintensiteiten. Dit geeft volgens hen geen goed beeld van de hinder op de 74 uitzonderingsdagen waarop de zuidelijke ontsluiting in gebruik zal zijn. Zij betogen ook dat de raad op grond van een aanvullende berekening ten onrechte heeft geconcludeerd dat met de daggemiddelde verkeersintensiteiten op een uitzonderingsdag bij de woning [locatie 6] sprake is van een aanvaardbare geluidbelasting. Volgens [appellant sub 2] en anderen geeft een gemiddelde over de 74 uitzonderingsdagen nog altijd geen goed beeld van de geluidbelasting op de alledrukste dagen van het jaar. Bovendien is het aantal voertuigen volgens hen onderschat door uit te gaan van 4,21 bezoekers per auto.

62.1. De raad heeft naar aanleiding van vragen van de STAB een aanvullende berekening gemaakt voor de 74 uitzonderingsdagen waarop de zuidelijke ontsluiting wordt ingezet. Hij stelt dat daaruit blijkt dat de geluidbelasting van de Horst op een uitzonderingsdag gemiddeld 45 dB bedraagt, zodat de voorkeursgrenswaarde van 48 dB niet wordt overschreden. Een verdubbeling van de verkeersintensiteit zorgt in algemene zin voor een verhoging van de geluidbelasting met 3 dB. Als de verkeersintensiteit op de Horst op een erg drukke dag zou verdubbelen ten opzichte van het gemiddelde van de uitzonderingsdagen, zou de geluidbelasting volgens de raad 48 dB zijn; dat is nog altijd niet hoger dan de voorkeursgrenswaarde voor de jaargemiddelde geluidbelasting.

62.2. Wat betreft het kengetal van 4,21 bezoeken per auto wordt verwezen naar overweging 38.2 van deze uitspraak. Zoals daar is overwogen, kon de raad van dit kengetal uitgaan bij de berekening van het aantal verkeersbewegingen.

De Wgh en het daarbij behorende Reken- en meetvoorschrift geluid 2012 gaan ervan uit dat de geluidbelasting als etmaalwaarde wordt berekend op basis van de jaargemiddelde verkeersintensiteiten voor de dag-, avond- en nachtperiode. Het plan is dan ook niet vastgesteld in strijd met de Wgh. De raad heeft alsnog een beoordeling gemaakt van de geluidbelasting op de 74 dagen waarop de zuidelijke ontsluiting mag worden gebruikt. De aanvullende berekening is gemaakt naar aanleiding van vragen van de STAB die zijn besproken in een gesprek op 11 september 2019. De Afdeling gaat er daarom van uit dat de raad de geluidbelasting op de 74 uitzonderingsdagen heeft betrokken in het herstelbesluit dat op 19 september 2019 is vastgesteld. Uit de aanvullende berekening blijkt dat de geluidbelasting vanwege de Horst op de woning [locatie 6] op een uitzonderingsdag gemiddeld 45,3 dB bedraagt. De gecumuleerde geluidbelasting op deze woning neemt volgens de aanvullende berekening slechts met 0,2 dB toe, omdat het verkeer op de N261 de bepalende geluidbron is. [appellant sub 2] en anderen hebben de juistheid van deze berekening voor het gemiddelde van de uitzonderingsdagen niet gemotiveerd bestreden. Op grond van wat de raad naar voren heeft gebracht, kan er naar het oordeel van de Afdeling van

worden uitgegaan dat de geluidbelasting op [locatie 6] ook op de drukste uitzonderingsdagen niet, of hooguit op enkele dagen per jaar, hoger zal zijn dan 48 dB. De raad heeft dit in redelijkheid in overeenstemming met een goede ruimtelijke ordening kunnen achten. De beroepsgrond slaagt niet.

Geluid - inrichtingslawaai

63. [appellant sub 2] en anderen voeren beroepsgronden aan over inrichtingslawaai, dat wil zeggen de geluidhinder vanwege de toegestane activiteiten van de Efteling. Zij ondervinden nu al geluidhinder van het attractiepark en vrezen dat die hinder door de uitbreiding in hun richting erger zal worden. [appellant sub 2] en anderen betogen dat hierdoor hun woon- en leefklimaat wordt aangetast.

64. De raad heeft bij de beoordeling van inrichtingslawaai in de eerste plaats aansluiting gezocht bij de brochure "Bedrijven en milieuzonering" van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (hierna: de VNG-brochure) en de daarin opgenomen richtafstanden en bij de gemeentelijke Nota Industrielawaai Loon op Zand (hierna: de Nota Industrielawaai). De Nota Industrielawaai bevat richtwaarden voor verschillende omgevingstypen en een apart toetsingskader voor de Efteling.

Voor de geluidbelasting vanwege het attractiepark en de parkeerterreinen heeft de raad daarnaast geluidgrenswaarden vastgelegd in artikel 26, lid 26.9, van de planregels van het herstelbesluit, die zijn gebaseerd op de geldende milieuvergunning voor de Efteling en de waarden in de Nota Industrielawaai. De aanduiding "specifieke vorm van recreatie - voorwaardelijke verplichting geluid" is toegekend aan alle gronden met de bestemming "Recreatie - Dagrecreatie" met uitzondering van de locatie van het bestaande attractiepark.

Bij de voorbereiding van het plan is onderzoek gedaan naar inrichtingslawaai. De resultaten hiervan zijn onder meer neergelegd in het rapport "Loon op Zand, Wereld van de Efteling 2030, Onderzoek inrichtingslawaai MER en bestemmingsplan" (hierna: Effectrapport Inrichtingslawaai) dat als bijlage 14 bij het MER is gevoegd en het rapport "Aanvulling verkeerslawaai en industrielawaai voorkeursalternatief" van 16 juli 2018 dat als bijlage 2 bij het rapport "Toetsing sectorale aspecten voorkeursalternatief" is gevoegd. In deze onderzoeken zijn de effecten van de relevante uitbreidingen en de geluidbelasting in de referentiesituatie onderzocht. De raad heeft op grond van de onderzoeken geconcludeerd dat er bij de woningen in de omgeving sprake is van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat.

Wijzigingen ten opzichte van het ontwerpplan

65. [appellant sub 2] en anderen stellen dat de bouw- en gebruiksmogelijkheden zijn gewijzigd ten opzichte van het ontwerpplan. De raad heeft ten onrechte geen nader onderzoek gedaan naar de gevolgen daarvan voor de geluidbelasting.

65.1. [appellant sub 2] en anderen hebben in de stukken en ter zitting niet nader aangeduid om welke wijzigingen in het ontwerpplan het gaat. De Afdeling ziet daarom in algemene zin geen grond voor het oordeel dat de raad vanwege wijzigingen ten opzichte van het ontwerp niet meer had mogen uitgaan van de geluidonderzoeken die voor de terinzagelegging van het ontwerpplan zijn uitgevoerd.

Het betoog slaagt niet.

Gehanteerde categorie uit de VNG-brochure

66. [appellant sub 2] en anderen voeren aan dat de raad niet van de juiste categorie uit de

VNG-brochure is uitgegaan. Zij zijn van mening dat de raad voor alle onderdelen van de Efteling dezelfde categorie had moeten hanteren, omdat de Efteling één inrichting vormt als bedoeld in artikel 1.1, vierde lid, van de Wet milieubeheer. Volgens [appellant sub 2] en anderen moet voor alle onderdelen worden uitgegaan van de categorie "recreatiecentra, vaste kermis e.d.". Daarvoor is de richtafstand voor het aspect geluid 300 m. De raad is volgens hen voor de andere onderdelen dan het attractiepark ten onrechte uitgegaan van kortere richtafstanden. Daarbij voeren zij ook aan dat het plan binnen die bestemmingen ook andere activiteiten mogelijk maakt, zoals dagrecreatieve voorzieningen op de gronden die bestemd zijn voor verblijfsrecreatie.

66.1. Volgens de raad is het attractiepark van de Efteling wat betreft de akoestische uitstraling vergelijkbaar met de categorie "recreatiecentra, vaste kermis" uit de VNG-brochure. De verblijfsrecreatie in het plangebied valt volgens de raad echter onder de categorie "kampeerterrein, vakantiecentra e.d. (met keuken)".

66.2. De Afdeling is van oordeel dat de verschillende onderdelen van de Efteling, zoals het attractiepark, de verblijfsrecreatie, de camperparkeerplaats en de golfbaan, duidelijk van elkaar zijn te onderscheiden en een verschillende ruimtelijke uitstraling hebben. De raad heeft daarom voor deze onderdelen in redelijkheid bij verschillende categorieën uit de VNG-brochure kunnen aansluiten en hoefde niet voor het geheel uit te gaan van de categorie met de grootste richtafstand.

De raad heeft ter zitting toegelicht dat bedoeld is om op de gronden met de bestemming "Recreatie - Verblijfsrecreatie" alleen ondersteunende dagrecreatieve voorzieningen ten behoeve van de verblijfsrecreatie toe te staan. Het plan maakt gelet op artikel 13, lid 13.1, onder h, van de planregels echter meer mogelijk dan dat, namelijk "dagrecreatieve- en sportvoorzieningen". Nu het herstelbesluit in zoverre niet overeenstemt met de bedoeling van de raad, is het op dit punt in strijd met artikel 3:2 van de Awb niet zorgvuldig vastgesteld.

Bij de beoordeling hierna zal de Afdeling uitgaan van de activiteiten zoals de raad die heeft beoogd. Voor die activiteiten kon de raad aansluiten bij de categorie "kampeerterrein, vakantiecentra e.d. (met keuken)" uit de VNG-brochure. De Afdeling zal de raad in het kader van de bestuurlijke lus echter wel opdragen om de planregels voor de bestemming "Recreatie - Verblijfsrecreatie" in overeenstemming te brengen met wat hij bij de vaststelling van het plan heeft beoogd.

Omgevingstype

67. [appellant sub 2] en anderen voeren aan dat in het Effectrapport inrichtingslawaaï is uitgegaan van een onjuist omgevingstype. Het omgevingstype en de daarvoor gehanteerde grenswaarden zijn bovendien niet aan de VNG-brochure ontleend. [appellant sub 2] en anderen zijn van mening dat hun woningen zich in het omgevingstype rustige woonwijk bevinden en niet in gemengd gebied of op een bedrijventerrein. Bovendien heeft de raad op dit punt ten onrechte verschil gemaakt tussen de woningen. De keuze voor het omgevingstype betekent volgens [appellant sub 2] en anderen dat een aanvaardbaar woon- en leefklimaat bij hun woningen niet is gewaarborgd.

67.1. In het Effectrapport Inrichtingslawaaï zijn drie gebiedstyperingen voor woningen vermeld. De omgevingstypen "rustige woonwijk" en "gemengd gebied" zijn ontleend aan de VNG-brochure. In aanvulling daarop is een derde gebiedstypering toegepast voor woningen op een bedrijventerrein en bedrijfswoningen. Die categorie is ontleend aan de Nota Industrielawaaï. In het Effectrapport Inrichtingslawaaï zijn de woningen aan de [locatie 3], [locatie 8] en [locatie 5] beschouwd als woningen in gemengd gebied en de woningen aan de

[locatie 7], [locatie 9] en [locatie 4] als bedrijfswoningen of woningen op een bedrijventerrein; voor die laatste woningen is in het rapport uitgegaan van hogere richtwaarden. Volgens de raad kan het gehele gebied aan de Bernsehoef echter worden getypeerd als gemengd gebied, omdat in de directe omgeving andere bedrijfsmatige functies voorkomen, zoals het attractiepark en de bestaande verblijfsrecreatie van de Efteling, maar ook agrarische bedrijven en andere bedrijvigheid, zoals paardenhouderijen. Ter zitting heeft de raad toegelicht dat hij daar bij de toetsing aan de richtafstanden of richtwaarden van is uitgegaan, maar dat in de meeste gevallen ook aan de richtafstanden of richtwaarden voor het omgevingstype "rustige woonwijk" wordt voldaan.

67.2. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de raad voor de woningen aan de Bernsehoef, gelet op wat hij over de typering van de omgeving naar voren heeft gebracht, welke bestaat uit bedrijfsmatige - waaronder in elk geval recreatieve en agrarische - functies, in combinatie met bedrijfswoningen en reguliere woningen, in redelijkheid aansluiting kunnen zoeken bij de richtafstanden en - voor zover niet aan de richtafstanden wordt voldaan - richtwaarden voor het omgevingstype "gemengd gebied". Het betoog slaagt niet.

Westelijke verblijfsrecreatie, camperparkeerplaats en golfterrein

68. [appellant sub 2] en anderen betogen dat de gebieden ten westen en ten zuiden van de Bernsehoef ten onrechte buiten beschouwing zijn gelaten in de geluidonderzoeken. Het plan maakt daar nieuwe verblijfsrecreatie, het golfpark en een camperparkeerplaats mogelijk. Zij zijn het niet eens met het standpunt van de raad dat deze activiteiten geen relevante geluidbelasting veroorzaken op hun woningen.

[appellant sub 2] en anderen stellen dat de richtafstanden voor de categorie "kampeerterrein, vakantiecentra e.d. (met keuken)" worden overschreden. Dat geldt voor de nieuwe verblijfsrecreatie in het westen van het plangebied en voor de camperparkeerplaats. Zij betogen in dit verband ook dat de raad niet op de juiste manier aan de richtafstanden heeft getoetst. Volgens hen moet worden uitgegaan van de afstand tussen de grens van de bestemming die bedrijven toelaat en de uiterste situering van de gevel van een woning die volgens het bestemmingsplan of via vergunningvrij bouwen mogelijk is. Omdat volgens het geldende bestemmingsplan op een aantal percelen aan de Bernsehoef tot op korte afstand van de erfgrans mag worden gebouwd voor woondoeleinden, wordt niet overal aan de richtafstand voldaan.

Verder zijn [appellant sub 2] en anderen van mening dat de raad onvoldoende heeft onderbouwd dat ondanks het overschrijden van de richtafstanden toch sprake is van een aanvaardbare akoestische situatie bij hun woningen. Zij bestrijden de conclusie uit de onderzoeken dat de extra geluidemissie beperkt is en dat de toename ten opzichte van de referentiesituatie verwaarloosbaar is. Volgens [appellant sub 2] en anderen is bij hun woningen geen sprake van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat.

68.1. De raad stelt zich op het standpunt dat de beoordeling van de geluideffecten van het plan voldoende is onderbouwd met het Effectrapport inrichtingslawaai en het onderzoek van 16 juli 2018. In het Effectrapport inrichtingslawaai is onderzoek gedaan naar de akoestische gevolgen van de uitbreiding van de Efteling. Daarbij is een aantal deelgebieden onderzocht waar de uitbreiding plaatsvindt. Volgens de raad zijn alle gebieden waar activiteiten plaatsvinden die een relevante geluidemissie kunnen veroorzaken betrokken in het onderzoek.

Aan het bestaande golfterrein is de bestemming "Recreatie - Sport" toegekend. Volgens de raad is nader onderzoek naar de geluideffecten van de activiteiten op de gronden met die

bestemming niet nodig, omdat zich binnen de richtafstand geen woningen bevinden. Voor een golfterrein is de richtafstand ten opzichte van woningen in het omgevingstype "rustige woonwijk" 10 m en voor andere sporten en verblijfsrecreatieve voorzieningen, die het plan hier ook mogelijk maakt, 50 m. De raad stelt dat zich binnen die afstand geen woningen bevinden.

Geluidhinder vanwege de nieuwe westelijke verblijfsrecreatie kan volgens de raad redelijkerwijs worden uitgesloten, omdat wordt voldaan aan de richtafstand voor de categorie "kampeerterrein, vakantiecentra, e.d. (met keuken)", zelfs indien wordt uitgegaan van het omgevingstype "rustige woonwijk". De raad houdt daarbij rekening met de strook die in het plan is bestemd voor landschappelijke inpassing en niet wordt bebouwd met recreatiewoningen. De raad stelt ook dat [appellant sub 2] en anderen niet hebben onderbouwd dat zij concrete plannen hebben om hun woningen uit te breiden tot dicht aan de erfgrans. De raad vindt zo'n uitbreiding ook niet aannemelijk vanwege de paardenhouderijen en agrarische activiteiten op de percelen van appellanten.

Naar aanleiding van het deskundigenverslag van de STAB heeft de raad alsnog onderzoek laten verrichten naar de geluideffecten van de camperparkeerplaats. De resultaten hiervan zijn beschreven in het memo "Akoestisch onderzoek verblijfsrecreatieterrein Bernsehoef" van 18 juli 2019. De conclusie van het memo is dat er geen knelpunten zijn ter plaatse van de dichtstbijzijnde woning [locatie 3].

68.2. De Afdeling stelt vast dat de gronden met de bestemming "Recreatie - Sport" ter plaatse van het golfterrein zich op meer dan 50 m afstand bevinden van de woonpercelen van [appellant sub 2] en anderen. Hiermee is voldaan aan de richtafstanden uit de VNG-brochure voor het omgevingstype "rustige woonwijk". Gelet hierop kon de raad er in redelijkheid zonder nader onderzoek van uitgaan dat de activiteiten op deze gronden geen onaantvaardbare geluidhinder veroorzaken bij de woningen van [appellant sub 2] en anderen.

68.3. De richtafstanden uit de VNG-brochure gelden in beginsel tussen de grens van het bestemmingsvlak voor het bedrijf en de uiterste situering van de woningen.

Bij de westelijke verblijfsrecreatie voorziet het plan in een strook van 30 m breed die door middel van de aanduiding "overige zone - voorwaardelijke verplichting landschappelijke inpassing" is bestemd voor landschappelijke inpassing. Deze strook ligt gedeeltelijk binnen de bestemming "Recreatie - Verblijfsrecreatie" en gedeeltelijk binnen de bestemming "Groen". Op grond van de planregels in samenhang met het Beeldkwaliteitsplan moet binnen deze strook een grotendeels groenblijvende houtwal van 30 m breed worden aangelegd en in stand worden gehouden. Een houtwal is in het Beeldkwaliteitsplan omschreven als een door de mens opgeworpen, langgerekte aarden wal met een aaneengesloten beplanting van verschillende houtsoorten; aan beide zijden ligt een greppel, waardoor het wallichaam steile kanten krijgt. Het plan maakt de bouw van verblijfsaccommodaties hier, ondanks de aanwezigheid van een bouwvlak, niet mogelijk. Gezien de aard en functie van de houtwal kan er bovendien van worden uitgegaan dat er binnen deze strook geen wezenlijke verblijfsrecreatieve activiteiten kunnen plaatsvinden. De Afdeling is daarom van oordeel dat de raad bij de toetsing aan de richtafstanden in dit geval de westelijke grens van de strook met de aanduiding "overige zone - voorwaardelijke verplichting landschappelijke inpassing" mocht hanteren als grens van het bestemmingsvlak voor het bedrijf.

Als op deze manier wordt gemeten, wordt voldaan aan de richtafstand van 30 m voor gemengd gebied, omdat de afstand tot de plangrens al 30 m bedraagt. Daarom hoeft niet te worden beoordeeld of de raad de uiterste situering van de gevel van de woningen op de

juiste manier heeft bepaald.

Naar het oordeel van de Afdeling kon de raad er in dit geval zonder nader onderzoek in redelijkheid van uitgaan dat de westelijke verblijfsrecreatie geen onaanvaardbare geluidhinder zal veroorzaken bij de woningen van [appellant sub 2] en anderen.

De beroepsgrond slaagt niet.

68.4. Over de camperparkeerplaats overweegt de Afdeling het volgende. Bij de toetsing aan de richtafstand moet de afstand worden gemeten vanaf de grens van het bestemmingsvlak voor verblijfsrecreatie en de uiterste situering van de dichtstbijzijnde woning, namelijk [locatie 3]. De afstand tussen het bestemmingsvlak en het bouwvlak voor de woning aan de [locatie 3] bedraagt volgens het deskundigenverslag 22 m. Anders dan de raad aanvankelijk heeft aangenomen, wordt dan ook niet voldaan aan de richtafstand van 30 m uit de VNG-brochure.

Voorafgaand aan het nemen van het herstelbesluit is aanvullend akoestisch onderzoek gedaan. Volgens het memo van 18 juli 2019 wordt voldaan aan de richtwaarden voor het langtijdgemiddelde beoordelingsniveau en het maximale geluidniveau en aan de voorkeursgrenswaarde voor indirecte hinder. De Afdeling stelt echter vast dat dit niet juist is wanneer wordt uitgegaan van het omgevingstype "gemengd gebied". Uit het memo blijkt namelijk dat de richtwaarde van 65 dB(A) voor het maximale geluidniveau in de avondperiode voor dat gebiedstype wordt overschreden. De raad heeft niet onderbouwd waarom volgens hem toch sprake is van een akoestisch aanvaardbare situatie bij de woning [locatie 3]. Bovendien is de raad, zoals hierna onder 87.3 wordt overwogen, door uit te gaan van een camperparkeerplaats met maximaal 48 standplaatsen bij de vaststelling van het plan niet uitgegaan van een worstcasesituatie voor de invulling van de bestemming "Recreatie - Verblijfsrecreatie". Naar het oordeel van de Afdeling kon de raad zich daarom niet zonder meer baseren op de uitkomsten van het memo van 18 juli 2019.

Het herstelbesluit is op dit punt in strijd met artikel 3:2 en artikel 3:46 van de Awb.

Attractiepark en parkeervoorzieningen

69. [appellant sub 2] en anderen vrezen onaanvaardbare geluidhinder door de activiteiten op de gronden met de bestemming "Recreatie - Dagrecreatie", waar het plan het attractiepark en parkeervoorzieningen mogelijk maakt. In dat verband voeren zij ook beroepsgronden aan over de uitgangspunten die ten grondslag liggen aan de geluidonderzoeken. Deze beroepsgronden gaan over het opdelen van het gebied in deelgebieden, buitenattracties en stemgeluid.

70. [appellant sub 2] en anderen betogen dat het deel van de Efteling waar het attractiepark en de parkeerterreinen liggen in het geluidonderzoek ten onrechte is gesplitst in deelgebieden. Doordat alleen deelgebieden zijn onderzocht, geeft het geluidonderzoek volgens hen geen goed beeld van de totale geluidbelasting na de uitbreiding.

70.1. In het Effectrapport Inrichtingslawaaï zijn de locaties voor de uitbreiding van het attractiepark en de parkeervoorzieningen in een aantal deelgebieden verdeeld en per deelgebied onderzocht. Het bestaande attractiepark is in het onderzoek betrokken als onderdeel van de referentiesituatie. De uitkomsten voor de deelgebieden zijn in het onderzoek vergeleken met de referentiesituatie om de toename van de geluidbelasting te bepalen. Bijlage 6 bij het Effectrapport inrichtingslawaaï geeft een overzicht van de geluidbelasting per beoordelingspunt in de referentiesituatie en in de verschillende varianten. Volgens het deskundigenverslag betreft dit de geluidbelasting vanwege de gehele inrichting, inclusief de bestaande, al vergunde activiteiten. De Afdeling ziet in wat [appellant sub 2] en anderen hebben aangevoerd geen aanleiding voor het oordeel dat de opdeling van het gebied

in deelgebieden tot gevolg heeft dat het geluidonderzoek geen goed beeld geeft van de totale geluidbelasting vanwege het attractiepark en de parkeervoorzieningen. De beroepsgrond slaagt niet.

71. [appellant sub 2] en anderen wijzen daarnaast op een aantal gebreken in de deelonderzoeken. Zij stellen dat onjuiste invoergegevens zijn gebruikt en dat daardoor de geluidbelasting te laag is ingeschat.

Voor deelgebied B is volgens [appellant sub 2] en anderen uitgegaan van in pandige attracties, terwijl het plan daar ook buitenattracties mogelijk maakt. In zoverre is niet uitgegaan van de maximale planologische mogelijkheden. Daarnaast zijn [appellant sub 2] en anderen van mening dat de raad niet zonder nader onderzoek kan stellen dat ook met buitenattracties nog altijd een aanvaardbaar woon- en leefklimaat is gewaarborgd.

[appellant sub 2] en anderen betogen verder dat in de onderzoeken ten onrechte geen rekening is gehouden met stemgeluid. Zij doelen daarmee niet alleen op stemgeluid tijdens het gebruik van (buiten)attracties, maar ook op het stemgeluid van bezoekers die zich door het park begeven. Volgens [appellant sub 2] en anderen had de raad in het kader van de goede ruimtelijke ordening de gevolgen van stemgeluid moeten beoordelen, gelet op de korte afstand tot hun woningen. Verder stellen zij dat niet kan worden voldaan aan de afstanden die volgens het MER en het Effectrapport Inrichtingslawaaai moeten worden aangehouden tussen woningen en attracties waar wordt geschreeuwd.

71.1. Volgens de raad is in het geluidonderzoek weliswaar uitgegaan van in pandige attracties in deelgebied B, maar is met de geluidgrenswaarden in de planregels verzekerd dat de geluidnormen voor inrichtingslawaaai niet worden overschreden en dat de geluidbelasting op de omgeving aanvaardbaar blijft. Daarom vindt de raad het niet noodzakelijk om te bepalen dat ter plaatse van de westelijke uitbreiding alleen overdekte attracties zijn toegestaan.

Wat betreft het stemgeluid stelt de raad dat ruimschoots wordt voldaan aan de richtwaarde voor het maximale geluidniveau van 70 dB(A) in de dagperiode en 65 dB(A) in de avondperiode. De raad stelt dat het stemgeluid van bezoekers die zich niet in een attractie bevinden ondergeschikt is aan het stemgeluid afkomstig van attracties en geen relevante bijdrage levert. Daarbij is volgens de raad van belang dat de kortste afstand tussen de woningen van [appellant sub 2] en anderen en de gronden met de bestemming "Recreatie—Dagrecreatie" ongeveer 140 m bedraagt en ongeveer 170 m wanneer rekening wordt gehouden met de landschappelijke wal.

Het bronvermogen van 115 dB(A) LW_{max} dat in het deskundigenverslag wordt genoemd, is volgens de raad te hoog. Voor gegil van kinderen buiten attracties is volgens de raad een bronvermogen van 101 dB(A) LW_{max} representatief; dit bronvermogen wordt volgens hem vaak voor schoolpleinen gehanteerd. Door demping als gevolg van afstand veroorzaakt dit indicatief een maximaal geluidniveau van slechts 51 dB(A) bij de dichtstbijzijnde woningen. Het aspect gegil in attracties wordt bovendien apart beoordeeld bij de aanvraag om een omgevingsvergunning voor milieu. Die vergunning kan alleen worden verleend als wordt voldaan aan de in de huidige milieuvergunning neergelegde grenswaarden die volgen uit het gemeentelijk beleid.

71.2. Uit het Effectrapport Inrichtingslawaaai blijkt dat voor deelgebied B bij de berekening van de geluidbelasting alleen met overdekte attracties is gemodelleerd. De Afdeling stelt echter vast dat het plan in deelgebied B ook buitenattracties mogelijk maakt. Het verschil tussen overdekte attracties en buitenattracties is onder meer van belang voor het stemgeluid door

gillende bezoekers in attracties. Dit aspect is voor deelgebied B niet nader onderzocht, omdat de berekening alleen op overdekte attracties is gebaseerd. Naar het oordeel van de Afdeling is op dit punt niet uitgegaan van de maximale mogelijkheden van het plan en is het geluidonderzoek in zoverre niet toereikend. De raad heeft gesteld dat de geluidgrenswaarden in artikel 26, lid 26.9, van de planregels waarborgen dat in deelgebied B geen buitenattracties gerealiseerd worden wanneer die tot overschrijding van de geluidgrenswaarden leiden. Dat kan echter niet tot een ander oordeel leiden, alleen al omdat die grenswaarden uitsluitend gelden voor het langtijdgemiddelde beoordelingsniveau en niet voor het maximale geluidniveau, terwijl het stemgeluid ook van betekenis kan zijn voor het maximale geluidniveau.

Wat betreft het stemgeluid buiten attracties overweegt de Afdeling allereerst dat in het deskundigenverslag, anders dan de raad veronderstelt, niet wordt aangeraden om voor stemgeluid buiten attracties een bronvermogen van 115 dB(A) LW_{max} te hanteren. Volgens de raad is het stemgeluid buiten attracties ondergeschikt, maar volgens het deskundigenverslag is dit niet onderzocht. Naar het oordeel van de Afdeling kon de raad niet zonder nader onderzoek concluderen dat het stemgeluid buiten attracties vanwege de afstand tot de woningen ondergeschikt is en daarmee niet relevant is voor de geluidbelasting.

Gelet op het voorgaande is de Afdeling van oordeel dat bij de voorbereiding van het plan geen deugdelijk onderzoek is gedaan naar de geluidbelasting vanwege het attractiepark. Het plan is op dit punt vastgesteld in strijd met artikel 3:2 van de Awb.

72. [appellant sub 2] en anderen voeren daarnaast aan dat de geluidbelasting op hun woningen niet aanvaardbaar is. Zij betogen onder meer dat de raad had moeten uitgaan van het omgevingstype "rustige woonwijk".

72.1. Niet in geschil is dat voor het attractiepark niet wordt voldaan aan de richtafstand uit de VNG-brochure. De raad heeft daarom beoordeeld of wordt voldaan aan de richtwaarden uit de VNG-brochure en de Nota Industrielawaai. In dat kader is de geluidbelasting op een aantal woningen aan de Bernsehoef berekend. Zoals onder 67.1 en 67.2 is vermeld, is de raad hierbij uitgegaan van het omgevingstype "gemengd gebied" en mocht hij daar ook van uitgaan.

72.2. Uit het Effectrapport Inrichtingslawaai blijkt volgens de raad dat de geluidbelasting op de gevels van alle woningen van appellanten aan de Bernsehoef ver onder de richtwaarden voor woningen in gemengd gebied blijft. Deze richtwaarden bedragen 50, 45 en 40 dB(A) voor het langtijdgemiddelde beoordelingsniveau in de dag-, avond- en nachtperiode en 70, 65 en 60 dB(A) voor het maximale geluidniveau in de dag-, avond- en nachtperiode. De raad stelt zich op het standpunt dat daarmee sprake is van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat bij de woningen.

72.3. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de raad zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat geen onaanvaardbare geluidhinder bij de woningen wordt veroorzaakt als wordt voldaan aan de richtwaarden voor het omgevingstype "gemengd gebied". De Afdeling heeft hierboven onder 71.2 echter op enkele punten gebreken geconstateerd in het geluidonderzoek. De raad had daarom uit dat onderzoek niet mogen concluderen dat de geluidbelasting op de woningen inderdaad lager is dan de richtwaarden voor het langtijdgemiddelde beoordelingsniveau en het maximale geluidniveau. Het plan is in zoverre vastgesteld in strijd met artikel 3:2 van de Awb.

Geluidgrenswaarden in artikel 26, lid 26.9, van de planregels van het herstelbesluit

73. [appellant sub 2] en anderen voeren beroepsgronden aan over artikel 26, lid 26.9, van de planregels van het herstelbesluit, waarin geluidgrenswaarden zijn opgenomen.

74. In artikel 26, lid 26.9, van de planregels van het herstelbesluit is het volgende bepaald:

"Het gebruik van de gronden met de functieaanduiding 'specifieke vorm van recreatie - voorwaardelijke verplichting geluid' is slechts toegestaan indien ter plaatse van de beoordelingspunten wordt voldaan aan de grenswaarden uit tabel 1." Tabel 1 is opgenomen in de bijlage bij deze uitspraak.

De aanduiding "specifieke vorm van recreatie - voorwaardelijke verplichting geluid" is toegekend aan alle gronden met de bestemming "Recreatie - Dagrecreatie" met uitzondering van de locatie van het bestaande attractiepark.

75. In de eerste plaats voeren [appellant sub 2] en anderen aan dat de mogelijkheid tot het gebruik van de gronden met de aanduiding "specifieke vorm van recreatie - voorwaardelijke verplichting geluid" afhankelijk wordt gesteld van nog nader uit te voeren onderzoek en een onzekere toekomstige gebeurtenis, namelijk het voldoen aan de geluidgrenswaarden. Hiermee wordt volgens hen ten onrechte een nader afwegingsmoment opgenomen.

75.1. Artikel 26, lid 26.9, van de planregels bevat rechtstreeks geldende geluidgrenswaarden en bevat, anders dan [appellant sub 2] en anderen betogen, geen nader afwegingsmoment. Het gebruik van de gronden die in het plan zijn voorzien voor de uitbreiding van de Efteling is niet afhankelijk gesteld van een onzekere toekomstige gebeurtenis. De raad heeft bij de voorbereiding van het plan al onderzocht of aan de grenswaarden kan worden voldaan en volgens het uitgevoerde onderzoek, in het bijzonder het Effectrapport Inrichtingslawaaï, is dat het geval. De raad vindt de bouw- en gebruiksmogelijkheden in het plan ruimtelijk aanvaardbaar als de geluidgrenswaarden uit artikel 26, lid 26.9, van de planregels worden nageleefd.

Het betoog slaagt niet.

76. Daarnaast is artikel 26, lid 26.9, van de planregels volgens [appellant sub 2] en anderen rechtsonzeker, omdat niet duidelijk is waar de in tabel 1 genoemde beoordelingspunten liggen. Volgens hen heeft de raad bedoeld te verwijzen naar het Effectrapport Inrichtingslawaaï, maar ontbreekt een verwijzing in de planregels. [appellant sub 2] en anderen stellen verder dat niet van de beoordelingspunten uit dat onderzoek kan worden uitgegaan, omdat daarin wordt verwezen naar de gemeentelijke Nota Industrielawaaï die niet meer digitaal is te raadplegen en naar de revisievergunning van 23 april 2013 die niet als bijlage bij het plan is gevoegd.

76.1. De raad heeft de bedoeling gehad om in artikel 26, lid 26.9, van de planregels de beoordelingspunten vast te leggen die ook in de geldende milieuvergunning voor de Efteling zijn opgenomen. De Afdeling stelt vast dat de Nota Industrielawaaï en de revisievergunning uit 2013 niet nodig zijn om de ligging van deze beoordelingspunten te bepalen. Die ligging is namelijk af te leiden uit bijlage 7 bij het Effectrapport Inrichtingslawaaï. Dat rapport is een bijlage bij het MER en maakt daarmee deel uit van de bijlagen bij de plantoelichting die met het plan ter inzage zijn gelegd en die op www.ruimtelijkeplannen.nl zijn te raadplegen. De planregels bevatten echter geen kaart met de beoordelingspunten of een duidelijke verwijzing naar zo'n kaart. Daardoor is onvoldoende duidelijk welke beoordelingspunten in tabel 1 van artikel 26, lid 26.9, van de planregels bedoeld worden en is het plan naar het oordeel van de Afdeling in zoverre in strijd met de rechtszekerheid vastgesteld. Het betoog slaagt in zoverre.

77. [appellant sub 2] en anderen betogen dat de beoordelingspunten niet meer actueel zijn en ongeschikt zijn voor de nieuwe situatie. Zij wijzen erop dat de beoordelingspunten in 1999 zijn bepaald en dat het attractiepark sindsdien is uitgebreid en het aantal bezoekers sterk is toegenomen. [appellant sub 2] en anderen vinden ook dat met slechts twee beoordelingspunten in de buurt van hun woningen aan de Bernsehoef en de Heideweg niet kan worden bepaald of sprake is van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat. Zij stellen dat ten onrechte niet wordt gemeten op de gevel van de woningen.

77.1. De beoordelingspunten zijn ontleend aan de geldende milieuvergunning. De raad stelt dat vrijwel alle beoordelingspunten buiten de toekomstige grenzen van de inrichting liggen en daarmee nog steeds actueel zijn. De twee beoordelingspunten uit de vergunning die na de uitbreiding binnen de inrichting liggen, zijn niet opgenomen in artikel 26, lid 26.9, van de planregels. Alle andere beoordelingspunten liggen in de directe omgeving van de Efteling en zijn nog steeds relevant, ook bij grotere bezoekersaantallen.

Daarnaast stelt de raad dat bij de voorbereiding van het plan wel ter plaatse van de woningen is getoetst. De raad verwijst op dat punt naar het toetsingskader zoals dat is beschreven in hoofdstuk 2 van het Effectrapport inrichtingslawaaï. Zoals daar is beschreven, zijn voor alle woonwijken rond het plangebied de maatgevende woningen bepaald en is daar de geluidbelasting beoordeeld. Daarnaast is getoetst aan de beoordelingspunten die volgen uit de Nota Industrielawaai om de vergunbaarheid in het milieuspoor in de toekomstige situatie te beoordelen.

77.2. De Afdeling ziet in wat [appellant sub 2] en anderen hebben aangevoerd geen aanleiding voor het oordeel dat de beoordelingspunten verouderd zijn of om een andere reden ongeschikt zijn voor de toekomstige situatie.

77.3. Anders dan [appellant sub 2] en anderen betogen, hoefde de raad extra beoordelingspunten op woningen aan de Bernsehoef in redelijkheid niet noodzakelijk te achten. Zoals hiervoor al is vermeld, zijn de grenswaarden in artikel 26, lid 26.9, van de planregels aanvullend en heeft de raad primair aan de hand van richtafstanden en richtwaarden uit de VNG-brochure en de Nota Industrielawaai beoordeeld of de gevolgen van de uitbreiding van de Efteling voor de geluidbelasting op de woningen in de omgeving aanvaardbaar zijn. In beginsel zijn de woningen daarmee voldoende in de beoordeling betrokken. De Afdeling heeft hiervoor wel gebreken geconstateerd in het onderzoek naar de geluidbelasting op de woningen en zal daarom in het kader van de bestuurlijke lus een opdracht aan de raad geven. Dat betekent echter niet dat de raad alsnog beoordelingspunten op de woningen moet toevoegen.

De beroepsgrond slaagt niet.

78. [appellant sub 2] en anderen stellen dat de grenswaarden in artikel 26, lid 26.9, van de planregels alleen voor de representatieve bedrijfssituatie gelden. Zij stellen zich op het standpunt dat de raad ten onrechte geen rekening heeft gehouden met de geluidbelasting in incidentele bedrijfssituaties. Uit het deskundigenverslag van de STAB leiden zij af dat in incidentele bedrijfssituaties niet op alle beoordelingspunten aan de grenswaarden voldaan zal worden, mede vanwege de toeslag die voor muziekgeluid moet worden berekend.

78.1. Volgens de raad is met artikel 26, lid 26.9, van de planregels gewaarborgd dat op de gronden waar de uitbreiding plaatsvindt en waaraan de aanduiding "specifieke vorm van recreatie - voorwaardelijke verplichting geluid" is toegekend geen avondoptredens met (live)muziek plaatsvinden. Die locaties mogen namelijk alleen gebruikt worden als aan de

geluidgrenswaarden uit de planregels wordt voldaan en dat is bij dergelijke optredens niet het geval.

78.2. Artikel 26, lid 26.9, van de planregels maakt geen uitzondering voor incidentele bedrijfssituaties. Ook overigens kan uit de planregels, bijvoorbeeld de definitiebepalingen in artikel 1, niet worden afgeleid dat de geluidgrenswaarden in deze bepaling alleen voor de representatieve bedrijfssituatie zouden gelden. Het betoog mist dan ook feitelijke grondslag.

Dit betekent dat ook in incidentele bedrijfssituaties aan de geluidgrenswaarden uit artikel 26, lid 26.9, moet worden voldaan. Uit het deskundigenverslag blijkt dat dat op een aantal beoordelingspunten niet mogelijk is in incidentele bedrijfssituaties met muziek. Het gevolg daarvan is dat de gronden met de aanduiding "specifieke vorm van recreatie - voorwaardelijke verplichting geluid" niet voor zulke incidentele bedrijfssituaties kunnen worden gebruikt.

79. Voor zover artikel 26, lid 26.9, van de planregels stand kan houden, betogen [appellant sub 2] en anderen dat deze bepaling ook voor andere gronden in het plangebied zou moeten gelden, met name de locatie van de nieuwe verblijfsrecreatie.

79.1. Er is volgens de raad geen reden om de aanduiding "specifieke vorm van recreatie - voorwaardelijke verplichting geluid" ook toe te kennen aan de plandelen waar verblijfsrecreatie is voorzien, omdat vanuit die plandelen geen relevante bijdrage aan de geluidproductie is te verwachten.

79.2. Voorop staat dat de geluidgrenswaarden in artikel 26, lid 26.9, van de planregels aanvullend zijn en dat de raad in de eerste plaats aan de hand van de richtafstanden en richtwaarden heeft beoordeeld of bij de woningen in de omgeving sprake is van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat wat betreft geluid. Gelet op wat onder 68.3 is overwogen, kon de raad er daarbij van uitgaan dat de westelijke verblijfsrecreatie geen relevante bijdrage zal leveren aan de geluidbelasting op de woningen aan de Bernsehoef. Uit overweging 68.4 volgt echter dat de Afdeling het akoestisch onderzoek voor de camperparkeerplaats niet toereikend acht. De raad heeft daarom onvoldoende onderbouwd waarom het niet nodig is om de aanduiding "specifieke vorm van recreatie - voorwaardelijke verplichting geluid" ook toe te kennen aan de camperparkeerplaats. Het herstelbesluit is op dit punt in strijd met artikel 3:46 van de Awb. De raad dient alsnog te bezien of het noodzakelijk is de aanduiding "specifieke vorm van recreatie - voorwaardelijke verplichting geluid" ook toe te kennen aan de camperparkeerplaats.

De beroepsgrond slaagt.

Geluid - cumulatie van wegverkeerslawaaï en inrichtingslawaaï

80. [appellant sub 2] en anderen voeren aan dat door de cumulatie van wegverkeerslawaaï en inrichtingslawaaï bij hun woningen geen sprake meer is van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat. De raad is er volgens hen ten onrechte van uitgegaan dat er alleen bij de woning aan de Horst 35 sprake is van relevante cumulatie van geluidhinder. [appellant sub 2] en anderen wijzen er in dit verband nogmaals op dat de onderzoeken naar wegverkeerslawaaï en inrichtingslawaaï gebreken vertonen, waardoor de geluidbelasting is onderschat. Daarom zijn ook de conclusies over de cumulatie van deze geluidbronnen volgens hen niet juist.

80.1. In de onderzoeken naar geluidhinder is ingegaan op cumulatie van wegverkeerslawaaï en inrichtingslawaaï. In paragraaf 5.9.4 van het MER staat hierover dat uit het onderzoek is gebleken dat alleen bij de woning Horst 35 - die inmiddels eigendom is van de Efteling en onderdeel zal gaan uitmaken van de inrichting - sprake is van relevante samenloop van geluid door inrichtings- en wegverkeerslawaaï, namelijk 59 dB(A). Volgens het rapport "Toetsing

sectorale aspecten voorkeursalternatief" is er bij de overige beoordeelde woningen, namelijk Heideweg 4, Heideweg 10 en Horst 51, geen relevante toename van de gecumuleerde geluidbelasting. De gecumuleerde geluidbelasting wordt bepaald door wegverkeerslawaaï, met name van de N261; het voorkeursalternatief heeft een akoestisch verwaarloosbare invloed op de geluidbelasting vanwege de N261. De raad gaat er op grond van deze onderzoeken van uit dat er bij de woningen van [appellant sub 2] en anderen geen relevante cumulatie van wegverkeerslawaaï en industrielawaaï is.

80.2. De Afdeling stelt voorop dat de Wgh in dit geval niet verplicht tot onderzoek naar cumulatie. De raad heeft dit aspect wel in het kader van een goede ruimtelijke ordening onderzocht. Hij heeft zich daarbij beperkt tot de woningen met een geluidbelasting van meer dan 48 dB voor wegverkeerslawaaï en/of meer dan 50 dB voor industrielawaaï. [appellant sub 2] en anderen hebben niet nader onderbouwd waarom er voor hun woningen, waar de geluidbelasting van deze bronnen lager is, niettemin sprake zou zijn van relevante cumulatie. Wat hiervoor is overwogen over de geluidonderzoeken geeft ook geen aanleiding om voor deze woningen relevante cumulatie van wegverkeerslawaaï en industrielawaaï te verwachten.

Het betoog slaagt niet.

Gevolgen voor bedrijfsvoering [appellant sub 2] en anderen

81. [appellant sub 2] en anderen voeren aan dat de raad geen rekening heeft gehouden met de bedrijven van een aantal appellanten. Dit zijn een kwekerij voor alpine en bijzondere rotsplanten aan de [locatie 7], een paardenhouderij en -fokkerij aan de [locatie 9] en een paardenhouderij aan de [locatie 4]. Het gaat hierbij om de ligging van gevoelige functies, namelijk de nieuwe westelijke verblijfsrecreatie en de camperparkeerplaats, ten opzichte van de bedrijven. [appellant sub 2] en anderen stellen dat niet wordt voldaan aan de richtafstanden uit de VNG-brochure en dat de raad het afwijken van de richtafstanden niet deugdelijk heeft gemotiveerd. De bedrijven worden volgens hen in hun bedrijfsvoering en uitbreidingsmogelijkheden belemmerd.

81.1. De raad heeft het standpunt ingenomen dat voor deze bedrijven aan de richtafstanden uit de VNG-brochure wordt voldaan. De raad is daarbij uitgegaan van de richtafstanden voor het omgevingstype "rustige woonwijk". Meer specifiek betekent dit het volgende.

[locatie 7]

82. Aan de [locatie 7] is een kwekerij voor alpine en bijzondere rotsplanten gevestigd. Het dichtstbijzijnde gevoelige object op het terrein van de Efteling is de camperparkeerplaats ten zuiden van het perceel.

[appellant sub 2] en anderen stellen dat de kortste afstand tussen het bedrijf en de verblijfsrecreatie net geen 7 m bedraagt. De in het verweerschrift en het deskundigenverslag genoemde afstanden van 170 en 120 m zijn volgens hen onjuist. Daarnaast stellen zij dat de kwekerij een categorie 2-bedrijf is waarvoor in de VNG-brochure een richtafstand van 30 m voor geur en geluid wordt aanbevolen. Ook moet volgens hen, anders dan de raad stelt, voor de kwekerij rekening worden gehouden met een spuitzone van 50 m; daarnaar is ten onrechte geen onderzoek gedaan.

82.1. De raad stelt dat aan de richtafstand wordt voldaan, omdat de kortste afstand tussen het bedrijf en de bestemming "Recreatie - Verblijfsrecreatie" ongeveer 170 m is. Volgens de raad valt de rotsplantenkwekerij niet onder de door [appellant sub 2] en anderen bedoelde categorie "bloembollendroog- en prepareerbedrijven" uit de VNG-brochure. Ook overigens is

het bedrijf niet aan specifieke milieunormering gebonden. Het bedrijf wordt daarom volgens de raad niet beperkt in de bedrijfsvoering en er zijn geen relevante milieugevolgen voor de omgeving te verwachten.

Wat betreft de spuitzone stelt de raad in de eerste plaats dat de afstand van 50 m niet wordt overschreden. Bovendien is de raad van mening dat hij in redelijkheid geen rekening hoefde te houden met een omzetting van de rotsplantenkwekerij in een vorm van agrarisch gebruik waarbij een spuitzone aan de orde is, zoals fruitteelt. Daarvoor bestonden volgens de raad geen aanwijzingen en een onderzoek naar spuitzones kon daarom achterwege blijven.

82.2. De richtafstanden gelden in beginsel tussen de grens van het bestemmingsvlak voor het bedrijf en de uiterste situering van - in dit geval - de verblijfsaccommodaties. Op grond van het plan mogen de verblijfsaccommodaties op de camperparkeerplaats tot aan de perceelsgrens gesitueerd worden. De raad is ten onrechte uitgegaan van de afstand tot het bouwvlak op het perceel [locatie 7]. Hij had moeten uitgaan van de afstand tot de grens van het bestemmingsvlak, ook omdat de kwekerij buiten het bouwvlak mag worden uitgeoefend. Die afstand bedraagt ongeveer 7 m, zodat niet aan de richtafstand wordt voldaan. Dit betekent dat de verblijfsaccommodatie op de camperparkeerplaats een belemmering kan vormen voor de bedrijfsvoering van de kwekerij. De raad heeft daar bij de voorbereiding van het plan geen nader onderzoek naar gedaan en heeft dit aspect onvoldoende betrokken in de belangenafweging. Het plan is op dit punt vastgesteld in strijd met artikel 3:2 van de Awb.

82.3. Over de spuitzone overweegt de Afdeling het volgende. Spuiten met gewasbeschermingsmiddelen op een manier waarbij een spuitzone moet worden aangehouden maakt geen deel uit van de huidige bedrijfsvoering. De raad heeft ter zitting onweersproken gesteld dat machinaal spuiten bij dit type teelt niet voorkomt. Het ter plaatse geldende bestemmingsplan maakt het echter mogelijk dat op het perceel [locatie 7] in de toekomst op minder dan 50 m van de verblijfsaccommodaties een ander type agrarisch bedrijf wordt uitgeoefend waarbij wel een spuitzone moet worden aangehouden. De raad is, door geen rekening te houden met een spuitzone, niet uitgegaan van de maximale mogelijkheden van het geldende bestemmingsplan. De Afdeling wijst hierbij op onder meer de uitspraak van 29 maart 2017, [ECLI:NL:RVS:2017:868](#), onder 62.1. De raad heeft verwezen naar de uitspraak van 20 december 2017, [ECLI:NL:RVS:2017:3524](#), maar naar het oordeel van de Afdeling heeft hij onvoldoende onderbouwd dat in dit geval sprake is van een uitzonderingssituatie zoals in die uitspraak aan de orde was. Het enkele feit dat geen concrete voornemens kenbaar zijn gemaakt voor wijziging van de teelt of beëindiging van het bedrijf is daarvoor niet voldoende. Een verschil met de hiervoor genoemde zaak is dat in die situatie op grond van concrete gegevens, zoals een recent vergunde en gerealiseerde bedrijfsuitbreiding, juist van het tegendeel kon worden uitgegaan. Bovendien is omzetting van een veehouderij naar gewassenteelt met bestrijdingsmiddelen een ingrijpender wijziging dan omzetting van de huidige teelt van de rotsplantenkwekerij in een dergelijk bedrijf.

Ook in zoverre heeft de raad de mogelijke belemmering voor de bedrijfsvoering en de gebruiksmogelijkheden van het perceel onvoldoende onderzocht en in zijn belangenafweging betrokken. Het plan is ook op dit punt in strijd met artikel 3:2 van de Awb.

82.4. Het betoog slaagt.

[locatie 8]

83. [appellant sub 2] en anderen betogen dat niet is voldaan aan de richtafstand van 50 m uit de VNG-brochure. Volgens hen is de afstand ongeveer 40 m. Zij gaan daarbij uit van de afstand tussen het bouwvlak voor de paardenhouderij en de plangrens.

83.1. Volgens de raad wordt aan de richtafstand uit de VNG-brochure voldaan wanneer wordt uitgegaan van de afstand tussen de grens van de bestemming "Agrarisch - paardenhouderij" en de gronden met de bestemming "Recreatie - Verblijfsrecreatie" waarop daadwerkelijk gebouwd mag worden. De raad acht de toekomstige situatie daarom in overeenstemming met een goede ruimtelijke ordening.

De raad stelt verder dat de paardenhouderij in de toekomstige situatie kan voldoen aan de voorschriften uit het milieuspoor. De paardenhouderij is een type B-inrichting waarop het Activiteitenbesluit van toepassing is. Uit artikel 3.117, eerste lid, onder b, van het Activiteitenbesluit volgt volgens de raad dat de afstand tussen een binnen de inrichting gelegen dierenverblijf en een geurgevoelig object buiten de bebouwde kom ten minste 50 m moet bedragen. De afstand tussen het huidige dierenverblijf en de eerste mogelijkheid waar een recreatieverblijf mag worden gebouwd, is meer dan 50 m. Volgens de raad wordt het bedrijf dan ook niet beperkt in de bedrijfsvoering.

83.2. Zoals hiervoor is vermeld, gelden de richtafstanden in beginsel tussen de grens van het bestemmingsvlak voor het bedrijf en de uiterste situering van - in dit geval - de verblijfsaccommodaties. De grens van de bestemming "Agrarisch - paardenhouderij" uit het bestemmingsplan "Buitengebied" ligt volgens het deskundigenverslag op ongeveer 40 m van de grens van het plangebied. De uiterste situering van de recreatiewoningen wordt in dit geval niet alleen bepaald door de ligging van het bestemmingsvlak met de bestemming "Recreatie - Verblijfsrecreatie" en het bouwvlak, maar ook door de aanduiding "overige zone - voorwaardelijke verplichting landschappelijke inpassing". Ter plaatse van die aanduiding mogen geen recreatiewoningen worden gebouwd. Uit de verbeelding blijkt dat de afstand tussen de plangrens en de westelijke grens van deze aanduiding ongeveer 30 m bedraagt. Dit betekent dat in dat geval wordt voldaan aan de richtafstand van 50 m. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de raad echter niet voldoende onderbouwd waarom de strook met de bestemming "Agrarisch met waarden - natuur- en landschapswaarden" niet ook bij het bestemmingsvlak voor het bedrijf behoort en de paardenhouderij ook daar mag worden uitgeoefend. Daarom is niet zeker of wordt voldaan aan de richtafstand van 50 m. De raad heeft bij de voorbereiding van het plan niet nader onderzocht of dit tot belemmeringen voor de bedrijfsvoering en de uitbreidingsmogelijkheden van het bedrijf leidt en heeft dit aspect onvoldoende betrokken in de belangenafweging. Gelet hierop is het plan op dit punt vastgesteld in strijd met artikel 3:2 van de Awb.

Het betoog slaagt.

[locatie 4]

84. [appellant sub 2] en anderen stellen dat niet aan de richtafstand van 50 m voor het bedrijf wordt voldaan, omdat het bouwvlak op het perceel op 25 m van de plangrens ligt en op 40 m van het bouwvlak voor de verblijfsrecreatie. Volgens hen is niet bepalend dat de huidige bedrijfsbebouwing op grotere afstand van de perceelsgrens staat, omdat moet worden voorkomen dat de bouw- en uitbreidingsmogelijkheden van het bedrijf worden beperkt doordat de Efteling binnen de richtafstanden uitbreidt.

84.1. Volgens de raad is de paardenhouderij een inrichting type B die onder de werking van het Activiteitenbesluit valt. Er wordt voldaan aan de richtafstand, omdat de afstand vanaf het dierenverblijf tot de bestemming "Groen" meer dan 50 m bedraagt. Bovendien resteren in de toekomst uitbreidingsmogelijkheden, aldus de raad. Mede omdat appellanten geen concrete plannen voor uitbreiding van de bestaande bedrijfsbebouwing hebben, worden zij volgens de raad niet onaanvaardbaar in hun bedrijfsvoering beperkt.

84.2. Zoals onder 83.2 is overwogen, moet voor de uiterste situering van de recreatiewoningen binnen de bestemming "Recreatie - Verblijfsrecreatie" in dit geval worden uitgegaan van een afstand van ongeveer 30 m vanaf de plangrens. Het perceel [locatie 4] heeft op grond van het bestemmingsplan "Buitengebied" de bestemming "Agrarisch met waarden - natuur- en landschapswaarden". De raad is uitgegaan van de grens van het bouwvlak binnen die bestemming dan wel van de bestaande bedrijfsbebouwing. De Afdeling stelt vast dat in dat geval wordt voldaan aan de richtafstand van 50 m. Het uitgangspunt van de VNG-brochure is echter dat de afstand gemeten wordt vanaf de grens van het bestemmingsvlak voor het bedrijf. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de raad niet voldoende onderbouwd dat de paardenhouderij niet buiten dat bouwvlak, maar wel binnen het bestemmingsvlak, mag worden uitgeoefend. Daarom is niet zeker of hier wordt voldaan aan de richtafstand van 50 m. De raad heeft bij de voorbereiding van het plan niet nader onderzocht of dit tot belemmeringen voor de bedrijfsvoering en de uitbreidingsmogelijkheden van het bedrijf leidt en heeft dit aspect onvoldoende betrokken in de belangenafweging. Gelet hierop is het plan op dit punt vastgesteld in strijd met artikel 3:2 van de Awb.

Het betoog slaagt.

Uitbreiding dagrecreatieve en parkeervoorzieningen westzijde

85. [appellant sub 2] en anderen richten zich specifiek tegen de plandelen met de bestemming "Recreatie - Dagrecreatie" betreffende de gronden ten westen van het bestaande attractiepark.

[appellant sub 2] en anderen betogen dat de ter plaatse voorziene uitbreidingsmogelijkheden voor de Efteling leiden tot een onaanvaardbare aantasting van hun woon- en leefklimaat. Zij voeren daartoe aan dat de desbetreffende gronden voorheen voor agrarische doeleinden waren bestemd en achten wijziging hiervan niet aanvaardbaar. [appellant sub 2] en anderen voeren daartoe voorts aan dat de hier voorziene (buiten)attracties en gebouwde parkeervoorzieningen leiden tot een onevenredige beperking van hun uitzicht, privacy, rust en woongenot. Zij wijzen in dit verband op de korte afstand tussen hun woningen in Bernsehoef en de bestreden plandelen en de ruime bouw mogelijkheden die het plan biedt. Zo is de maximale bouwhoogte voor attracties en gebouwde parkeervoorzieningen voor deze plandelen 25 m. Daarnaast stelt het plan geen beperkingen aan de oppervlakte aan gebouwde parkeervoorzieningen. Ook neemt de ingevolge artikel 26, lid 26.4, van de planregels voorgeschreven landschappelijke inpassing de nadelige gevolgen van de ontwikkelingen niet weg. Bovendien is deze bepaling rechtsonzeker.

[appellant sub 2] en anderen voeren tot slot aan dat de raad ten onrechte heeft verzuimd vast te leggen dat touringcars niet mogen parkeren ter plaatse van de parkeervoorzieningen op de gronden ten westen van het bestaande attractiepark.

85.1. De raad stelt zich op het standpunt dat kan worden aangenomen dat het woon- en leefklimaat in Bernsehoef door de bestreden ontwikkelingen zal worden beïnvloed. Gelet op de afstand van ten minste 90 m tussen de bestreden plandelen en de dichtstbijzijnde woning alsmede de voorgestane landschappelijke inpassing van de ontwikkelingen, is volgens de raad echter geen sprake van een onaanvaardbare aantasting van het uitzicht, de rust, het woongenot en de privacy van [appellant sub 2] en anderen. Ook anderszins zullen geen onaanvaardbare gevolgen optreden, aldus de raad.

85.2. In de verbeelding is weergegeven dat het plan ter plaatse van de gronden ten westen van het bestaande attractiepark van de Efteling voorziet in twee plandelen met de

bestemming "Recreatie - Dagrecreatie".

Het betreft in de eerste plaats het plandeel ten oosten van de Dodenauweg, dat in het beeldkwaliteitsplan is aangeduid als deelgebied 8.2. Naast de bestemming "Recreatie - Dagrecreatie" zijn aan dit plandeel de aanduidingen "bouwvlak", "maximum bebouwingspercentage (%) = 60", "maximum bouwhoogte (m) = 25", "minimum percentage groen (%) = 15" en "specifieke vorm van recreatie - parkeren touringscars uitgesloten" toegekend. Verder is aan een strook grond tussen dit plandeel en Bernsehoef de bestemming "Groen" toegekend.

Het betreft in de tweede plaats het plandeel ten westen van de Dodenauweg. Dit plandeel valt vervolgens te scheiden in twee gedeelten. Het eerste gedeelte is in het beeldkwaliteitsplan aangeduid als deelgebied 8.3. Naast de bestemming "Recreatie - Dagrecreatie" zijn aan dit gedeelte de aanduidingen "bouwvlak", "maximum bebouwingspercentage (%) = 60", "maximum bouwhoogte (m) = 25", "minimum percentage groen (%) = 15" en "specifieke vorm van recreatie - touringscars uitgesloten" toegekend. Verder is aan een strook grond in het zuiden van dit gedeelte de aanduiding "overige zone - voorwaardelijke verplichting landschappelijke inpassing" toegekend. Verder gaat het om het gedeelte van dit plandeel dat in het beeldkwaliteitsplan is aangeduid als deelgebied 8.9. Naast de bestemming "Recreatie - Dagrecreatie" zijn aan dit gedeelte de aanduidingen "uitgesloten - gebouwde parkeervoorzieningen" en "specifieke vorm van recreatie - touringscars uitgesloten" toegekend. Aan dit gedeelte is niet de aanduiding "bouwvlak" toegekend.

Artikel 10 van de planregels gaat over de bestemming "Recreatie - Dagrecreatie". De relevante bepalingen uit dit artikel zijn opgenomen in de bijlage bij deze uitspraak.

85.3. Voor zover [appellant sub 2] en anderen aanvoeren dat de raad heeft verzuimd om in het plan vast te leggen dat touringscars niet mogen parkeren op de gronden ten westen van het bestaande attractiepark, overweegt de Afdeling het volgende. Ter plaatse van beide plandelen met de bestemming "Recreatie - Dagrecreatie" betreffende deze gronden is tevens de aanduiding "specifieke vorm van recreatie - parkeren touringscars uitgesloten" toegekend. Ingevolge artikel 10, lid 10.5, onder 10.5.6, van de planregels is het parkeren van touringscars niet toegestaan op deze gronden.

Dit betoog mist feitelijke grondslag.

85.4. Waar [appellant sub 2] en anderen aanvoeren dat de bestreden plandelen ten onrechte zijn vastgesteld, reeds nu deze voorzien in nieuwe bebouwing op - voornamelijk agrarische - gronden waar ingevolge het voorgaande bestemmingsplan geen bebouwing was toegestaan, overweegt de Afdeling het volgende. In het algemeen kunnen aan een geldend bestemmingsplan geen blijvende rechten worden ontleend. De raad kan op grond van gewijzigde planologische inzichten en na afweging van alle betrokken belangen andere bestemmingen en voorschriften voor gronden vaststellen.

Het betoog slaagt niet.

85.5. Over het betoog van [appellant sub 2] en anderen dat de ter plaatse van de desbetreffende plandelen met de bestemming "Recreatie - Dagrecreatie" voorziene (buiten)attracties en gebouwde parkeervoorzieningen met een maximale bouwhoogte van 25 m leiden tot een onaanvaardbare aantasting van hun uitzicht, privacy, rust en woongenot, overweegt de Afdeling het volgende. Vooropgesteld zij dat aan het westelijke gedeelte van het plandeel ten westen van de Dodenauweg niet de aanduiding "bouwvlak" is toegekend en

wel de aanduiding "uitgesloten - gebouwde parkeervoorzieningen". Dientengevolge maakt het plan op deze gronden niet de bouw van attracties en gebouwde parkeervoorzieningen mogelijk. Blijkens het beeldkwaliteitsplan is ter plaatse van deelgebied 8.9 de aanleg van parkeervoorzieningen op maaiveldniveau voorzien. Gelet hierop acht de Afdeling de geuite vrees van [appellant sub 2] en anderen in zoverre ongegrond.

Aan het oostelijke gedeelte van het plandeel ten westen van de Dodenauweg - deelgebied 8.3 - en het plandeel ten oosten van deze weg - deelgebied 8.2 - is wel de aanduiding "bouwvlak" toegekend en niet de aanduiding "uitgesloten - gebouwde parkeervoorzieningen". Gelet op de ruime bouw- en gebruiksmogelijkheden die het plan hier biedt, alsmede gezien de situering en afstand van deze gronden tot het buurtschap Bernsehoef, zal het uitzicht van [appellant sub 2] en anderen vanuit hun woningen in aanzienlijke mate veranderen en worden beperkt. Ook kan worden aangenomen dat hierdoor hun privacy, rust en woongenot aanzienlijk zal worden aangetast.

De raad heeft erop gewezen dat ter plaatse van de grondstrook met de aanduiding "voorwaardelijke verplichting - landschappelijke inpassing" een groene voorziening is beoogd. Dit neemt naar het oordeel van de Afdeling echter niet weg dat gelet op de ruime bouw mogelijkheden alsook de aard van de mogelijk gemaakte bebouwing niet aannemelijk is dat door de bedoelde voorwaardelijke verplichting de negatieve gevolgen van de ontwikkelingen in voldoende mate kunnen worden weggenomen. De Afdeling merkt hierbij op dat zij, anders dan door [appellant sub 2] en anderen gesteld, geen aanleiding ziet voor het oordeel dat de realisatie en instandhouding van de groene voorziening onvoldoende is gewaarborgd op grond van de voorwaardelijke verplichting in artikel 26, lid 26.4, van de planregels. Zij acht de verwijzing in deze bepaling naar het beeldkwaliteitsplan voor de concrete invulling van de groene voorziening, aanvaardbaar en niet rechtsonzeker.

Het beeldkwaliteitsplan is als bijlage 2 bij de planregels is gevoegd, en hieruit volgt dat op deze locatie een landschappelijke wal van 30 m breed komt. Gelet op het kaartmateriaal en de inrichtingsprofielen in het beeldkwaliteitsplan, bestaat geen aanleiding voor het oordeel dat uit het landschappelijk inpassingsplan geen concrete aanpak volgt.

Voorts is de Afdeling van oordeel dat de raad, mede gezien de belangen van [appellant sub 2] en anderen, onvoldoende inzichtelijk heeft gemaakt waarom ter plaatse van de deelgebieden 8.2 en 8.3 is voorzien in dusdanig ruime bouw mogelijkheden. De gegeven motivering dat vanuit de Efteling behoefte aan een flexibele planregeling bestaat, die voor de concrete invulling van de deelgebieden verschillende mogelijkheden biedt, is daartoe niet toereikend. De Afdeling acht in dit kader van belang dat het plan

overal ter plaatse van deze gronden een maximale bouwhoogte van 25 m toelaat, ongeacht de situering en afstand van die gronden ten opzichte van Bernsehoef. Zij betreft daarbij voorts dat voor beide deelgebieden weliswaar een maximum bebouwingspercentage van 60 procent geldt, maar dat gebouwde parkeervoorzieningen ingevolge artikel 10, lid 10.2, onder 10.2.2, sub e, hierbij niet meetellen. Dit betekent dat het plan niet uitsluit dat de deelgebieden 8.2 en 8.3 volledig kunnen worden bebouwd, met gebouwen van 25 m hoog.

Het betoog slaagt.

85.6. In hetgeen [appellant sub 2] en anderen hebben aangevoerd ziet de Afdeling aanleiding voor het oordeel dat het besluit van 19 september 2019, voor zover dat betreft de plandelen met de bestemming "Recreatie - Dagrecreatie" en de aanduiding "bouwvlak" ter plaatse van de gronden ten oosten van de Dodenauweg (deelgebied 8.2) respectievelijk ten westen daarvan (deelgebied 8.3), is genomen in strijd met artikel 3:46 van de Awb.

86. [appellant sub 2] en anderen richten zich vervolgens specifiek tegen de plandelen met de bestemming "Recreatie - Verblijfsrecreatie" betreffende de gronden ten westen van het buurtschap Bernsehoef.

[appellant sub 2] en anderen betogen dat de ter plaatse voorziene mogelijkheden voor verblijfsrecreatie leiden tot een ernstige aantasting van hun woon- en leefklimaat. Zij voeren daartoe aan dat onduidelijk is hoe deze locatie zal worden ingericht en dat niet is uitgesloten dat dit gebied volledig zal worden volgebouwd met verblijfsrecreatieve voorzieningen. In dit verband brengen [appellant sub 2] en anderen naar voren dat het aantal slaappleaatsen voor dit gebied onvoldoende is begrensd in artikel 13, lid 13.1, van de planregels. Zij voeren hiertoe voorts aan dat de voorziene bebouwing gelet op de afstand tot hun woningen, zal leiden tot een onaanvaardbare beperking van hun uitzicht, privacy en woongenot. In dit verband wijzen [appellant sub 2] en anderen erop dat enkele van hen nu vrij uitzicht hebben en dat dit zal verdwijnen. In dit kader stellen zij ook dat de ingevolge artikel 26, lid 26.4, van de planregels, voorgeschreven landschappelijke inpassing de nadelige gevolgen van de ontwikkelingen niet wegneemt. Bovendien is deze bepaling rechtsonzeker.

86.1. De raad stelt zich op het standpunt dat kan worden aangenomen dat het woon- en leefklimaat in Bernsehoef door de bestreden ontwikkelingen zal worden beïnvloed. Gelet op de afstand van ten minste 90 m tussen de bestreden plandelen en de dichtstbijzijnde woning alsmede de voorgestane landschappelijke inpassing van de ontwikkelingen, is volgens de raad echter geen sprake van een onaanvaardbare aantasting van het uitzicht, het woongenot en de privacy van [appellant sub 2] en anderen. Ook anderszins zullen geen onaanvaardbare gevolgen optreden, aldus de raad.

86.2. In de verbeelding is weergegeven dat het plan ter plaatse van de gronden ten westen van Bernsehoef voorziet in twee plandelen met de bestemming "Recreatie - Verblijfsrecreatie".

Deze plandelen zijn in het beeldkwaliteitsplan tezamen aangeduid als deelgebied 8.4. Naast de bestemming "Recreatie - Dagrecreatie" zijn aan beide plandelen de aanduidingen "bouwvlak", "maximum bebouwingspercentage (%) = 20", "maximum bouwhoogte (m) = 10" en "minimum percentage groen (%) = 40" toegekend. Verder is aan de dichtstbij Bernsehoef gelegen strook grond met de bestemming "Recreatie - Verblijfsrecreatie" de aanduiding "overige zone - voorwaardelijke verplichting landschappelijke inpassing" toegekend.

86.3. Voor zover [appellant sub 2] en anderen aanvoeren dat de betreffende plandelen met de bestemming "Recreatie - Verblijfsrecreatie" vanwege te ruime bouw- en gebruiksmogelijkheden ten onrechte zijn vastgesteld, overweegt de Afdeling het volgende. De raad heeft de bouw mogelijkheden voor de bestreden plandelen beperkt door het opnemen van een bouwvlak, een maximaal bebouwingspercentage van 20 procent en een maximale bouwhoogte van 10 meter. De vrees van [appellant sub 2] en anderen dat de gronden in kwestie volledig kunnen worden volgebouwd, is dan ook ongegrond. Voorts ziet de Afdeling onvoldoende aanleiding voor het oordeel dat de raad, ter voorkoming van negatieve ruimtelijke gevolgen, het aantal toegelaten bedden/slaappleaatsen voor deze plandelen nader had moeten specificeren. Zij acht daartoe van belang dat ingevolge artikel 13, lid 13.1, aanhef en onder c, van de planregels weliswaar theoretisch 5.800 bedden/slaappleaatsen zijn toegelaten, maar dat de feitelijke hoeveelheid bedden/slaappleaatsen die gerealiseerd kunnen worden wordt begrensd door de hiervoor aangeduide bouw mogelijkheden.

86.4. Over het betoog van [appellant sub 2] en anderen dat het plan in zoverre leidt tot een aantasting van hun uitzicht, privacy en woongenot, overweegt de Afdeling het volgende. Gezien de situering van de verblijfsrecreatieve ontwikkelingen ten westen van Bernsehoef, kan worden aangenomen dat het uitzicht van [appellant sub 2] en anderen vanuit hun woningen in dit buurtschap zal wijzigen. Tevens kan worden aangenomen dat het woongenot en de privacy van [appellant sub 2] en anderen enigszins zullen worden beperkt.

Gelet echter op de maximaal toegestane bouwhoogte van 10 m ter plaatse van de plandelen met de bestemming "Recreatie - Verblijfsrecreatie", alsmede gezien de afstand van ten minste 90 meter tussen de bestreden plandelen en de dichtstbijzijnde woning in Bernsehoef, is de Afdeling van oordeel dat de raad zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat bedoelde ontwikkelingen niet zullen leiden tot een onaanvaardbare aantasting van het uitzicht, woongenot en de privacy van [appellant sub 2] en anderen. De Afdeling neemt hierbij in aanmerking dat geen recht bestaat op blijvend vrij uitzicht. De Afdeling betreft hierbij voorts dat tussen het buurtschap en de voorgestane verblijfsaccommodaties een houtwal van minimaal 30 meter breed is voorzien. De Afdeling ziet anders dan door

[appellant sub 2] en anderen gesteld geen aanleiding voor het oordeel dat de realisatie en instandhouding daarvan onvoldoende is gewaarborgd op grond van de voorwaardelijke verplichting in artikel 26, lid 26.4, van de planregels. Zij acht de verwijzing in deze bepaling naar het beeldkwaliteitsplan voor de concrete invulling van de groene voorziening, aanvaardbaar en niet rechtsonzeker. Het beeldkwaliteitsplan is als bijlage 2 bij de planregels gevoegd, en hieruit volgt dat op deze locatie een landschappelijke wal van 30 m breed komt. Gelet op het kaartmateriaal en de inrichtingsprofielen in het beeldkwaliteitsplan, bestaat geen aanleiding voor het oordeel dat uit het landschappelijk inpassingsplan geen concrete aanpak volgt.

Het betoog slaagt niet.

Camperparkeerplaats Bernsehoef

87. [appellant sub 2] en anderen richten zich voorts specifiek tegen het plandeel met de bestemming "Recreatie - Verblijfsrecreatie" voor het perceel ten zuiden van [locatie 3].

[appellant sub 2] en anderen betogen dat de realisatie van een camperparkeerplaats op deze locatie niet in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening. Zij voeren daartoe aan dat dit zal leiden tot verkeersoverlast op de Bernsehoef, geluidhinder ter plaatse van de woning [locatie 3] en dat de ontwikkeling niet deugdelijk landschappelijk is ingepast. [appellant sub 2] en anderen betogen verder dat de in het plan opgenomen bouw- en gebruiksmogelijkheden voor deze locatie te ruim zijn. Zij wijzen er in dit verband op dat het plan meer mogelijkheden biedt dan alleen een camperparkeerplaats. De raad heeft onvoldoende onderzoek verricht naar de ruimtelijke gevolgen hiervan.

87.1. De raad stelt zich op het standpunt dat het bestreden plandeel in overeenstemming met een goede ruimtelijke ordening is. Volgens de raad is het in beginsel de bedoeling op deze locatie een camperparkeerplaats te realiseren. Aangezien vanuit de Efteling behoefte bestaat aan een flexibele planregeling, heeft de raad evenwel ook voorzien in andere mogelijkheden voor verblijfsaccommodaties. Volgens de raad kan een camperparkeerplaats met 48 standplaatsen voor zover het betreft de ruimtelijke gevolgen als worst-case situatie kan worden aangemerkt. De raad wijst ter ondersteuning van dit standpunt op het memo van Rho Adviseurs B.V. (hierna: Rho) van 18 juli 2019. Aangezien deze ontwikkeling aanvaardbaar is gebleken, geldt dat ook voor andere invullingen.

87.2. In de verbeelding is weergegeven dat aan het perceel ten zuiden van [locatie 3] de bestemming "Recreatie - Verblijfsrecreatie" is toegekend. Voorts zijn aan dit perceel de aanduidingen "bouwvlak", "maximum bebouwingspercentage (%) = 20", "maximum bouwhoogte (m) = 10" en "specifieke vorm van recreatie - verblijfsrecreatie - ontsluiting alleen via Duiksehoef" toegekend.

87.3. Ter plaatse van de gronden ten zuiden van [locatie 3] was voorheen een gemeentewerf met een oppervlakte van ongeveer 8.000 m² in gebruik. Dit perceel was in het vorige bestemmingplan "Buitengebied 2011" voor bedrijfsdoeleinden bestemd. Op het perceel waren geen gebouwen toegestaan.

Het betreffende perceel is in het voorliggende plan voor verblijfsrecreatieve doeleinden bestemd. Ten hoogste twintig procent van het bouwvlak mag worden bebouwd, waarbij de maximale bouwhoogte voor gebouwen tien meter bedraagt. Het perceel is in het plan niet nader aangeduid als camperparkeerplaats. Evenmin is het aantal toegestane standplaatsen voor campers in het plan begrensd.

De Afdeling volgt de raad niet in zijn standpunt dat een camperparkeerplaats met 48 standplaatsen voor zover het gaat om de mogelijke ruimtelijke gevolgen voor dit plandeel als worst-case situatie kan worden aangemerkt. De Afdeling acht gezien de oppervlakte van het perceel van ongeveer 8.000 m² aannemelijk dat hier een groter aantal campers kan worden geplaatst. In het door de raad overgelegde memo van Rho ontbreekt op dit punt een deugdelijke, cijfermatige, onderbouwing. De door de raad ter zitting gegeven motivering dat het parkeren van meer dan 48 campers niet mogelijk is vanuit veiligheidsoogpunt en daaraan verwante regelgeving, is hiertoe niet toereikend. De Afdeling overweegt daartoe voorts dat het gezien de ruime bouw- en gebruiksmogelijkheden voor het perceel niet uitgesloten is dat daar een andere ontwikkeling dan een camperparkeerplaats wordt gerealiseerd. Zo voorziet het plan bijvoorbeeld eveneens in de bouw van een verblijfsaccommodatie met een grondoppervlakte van ongeveer 1.600 m² en een bouwhoogte van 10 m. De ruimtelijke gevolgen van een dergelijke ontwikkeling heeft de raad niet in kaart gebracht.

Gelet op het voorgaande is de Afdeling van oordeel dat de raad onvoldoende inzichtelijk heeft gemaakt wat de ruimtelijke gevolgen zijn van de ontwikkelingen die het plan mogelijk maakt ter plaatse van het perceel ten zuiden van [locatie 3].

Het betoog slaagt.

87.4. In hetgeen [appellant sub 2] en anderen hebben aangevoerd ziet de Afdeling aanleiding voor het oordeel dat het besluit van 19 september 2019, voor zover dat betreft het plandeel met de bestemming "Recreatie - Verblijfsrecreatie" voor het perceel ten zuiden van [locatie 3], is genomen in strijd met artikel 3:2 van de Awb.

Zorgboerderij Bernsehoef 6

88. [appellant sub 2] en anderen richten zich specifiek tegen het plandeel met de bestemming "Maatschappelijk" en de aanduiding "zorgboerderij" ter plaatse van het perceel Bernsehoef 6.

[appellant sub 2] en anderen betogen dat de in het plan opgenomen bouw- en gebruiksmogelijkheden voor deze locatie te ruim zijn. Zij vrezen dat dientengevolge ter plaatse geen zorgboerderij zal komen, maar vrezen voor de realisatie van een grootschalige opvang- en overnachtingslocatie, bedoeld voor bijvoorbeeld drugsverslaafden. [appellant sub 2] en anderen stellen dat een dergelijke voorziening allerhande overlast zal veroorzaken in de

omgeving en achten dit niet in overeenstemming met een goede ruimtelijke ordening.

88.1. De raad stelt zich op het standpunt dat het betreffende perceel voor een zorgboerderij is bestemd. Volgens de raad is deze functie vanuit ruimtelijk oogpunt passend op deze locatie, temeer omdat de planregeling voor dit perceel is aangescherpt in het herstelbesluit.

88.2. In de verbeelding is weergegeven dat aan het perceel Bernsehoef 6 de bestemming "Maatschappelijk" is toegekend. Voorts zijn aan dit perceel de aanduidingen "zorgboerderij", "maximum aantal wooneenheden: 1" en "maximum oppervlakte: 135 m²" toegekend.

88.3. De Afdeling stelt vast dat in het voorgaande bestemmingsplan "Buitengebied 2011" aan het perceel Bernsehoef 6 al een maatschappelijke bestemming was toegekend. In dat bestemmingsplan was het perceel nader bestemd voor een praktijk voor dierenfysiotherapie.

Voor zover [appellant sub 2] en anderen wijzen op de bouw mogelijkheden, volgt de Afdeling de raad in zijn standpunt dat het plan niet voorziet in een uitbreiding van de bouw mogelijkheden voor het perceel. Evenals het voorgaande bestemmingsplan begrenst artikel 8, lid 8.2.2, onder c, van de planregels de bebouwde oppervlakte op 135 m². Waar [appellant sub 2] en anderen wijzen op de gebruiksmogelijkheden die het plan biedt, ziet de Afdeling geen grond voor het oordeel dat deze te ruim zijn geformuleerd voor de beoogde functie. Ingevolge artikel 8, lid 8.1, onder a, in samenhang met artikel 1, lid 119, van de planregels is het gebruik immers beperkt tot een dagbestedingsfunctie, bestemd voor de opvang van mensen met een zorgvraag, waarbij zorg wordt gecombineerd en geboden door het verrichten van activiteiten gerelateerd aan de boerderij.

Gelet op het voorgaande ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de in het plan voorziene bouw- en gebruiksmogelijkheden voor de beoogde zorgboerderij aan de Bernsehoef 6 onaanvaardbaar ruim zijn. Het plan sluit de gevreesde grootschalige, niet aan een zorgboerderij gekoppelde, 24-uurs-opvang uit. Nu de daaraan gerelateerde bezwaren van [appellant sub 2] en anderen wegvallen, en zij niet hebben onderbouwd dat de functie die het plan mogelijk maakt tot overlast zal leiden, heeft de raad in redelijkheid de voorziene zorgboerderij in overeenstemming met een goede ruimtelijke ordening kunnen achten.

Het betoog slaagt niet.

Stiltegebied

89. [appellant sub 2] en anderen voeren beroepsgronden aan over de gevolgen van het plan voor het stiltegebied in het Natura 2000-gebied "Loonse en Drunense Duinen".

Volgens hen staat niet vast dat wordt voldaan aan de richtwaarde van 50 dB(A) LAeq die is opgenomen in artikel 5.2.7, derde lid, van de Provinciale milieuverordening Noord-Brabant 2010 (hierna: de PMV), zoals die luidde toen het plan werd vastgesteld. [appellant sub 2] en anderen stellen dat in het MER alleen de gevolgen voor de geluidbelasting als gevolg van de uitbreiding van het park zijn berekend; er is geen berekening gemaakt van de geluidbelasting vanwege de inrichting als geheel. Daarnaast stellen zij dat de gebruikte invoergegevens onjuist zijn en dat - door wijzigingen na het onderzoek - dicht bij het stiltegebied geparkeerd mag worden dan waarvan in de onderzoeken is uitgegaan. Verder voeren [appellant sub 2] en anderen aan dat de regeling in artikel 10, lid 10.5.8 van de planregels niet voorkomt dat de milieusituatie in het stiltegebied verslechtert.

90. In de PMV is het gebied "Drunensche Duinen" als stiltegebied aangewezen. Het stiltegebied ligt op meer dan 50 m van de grens van de Efteling. Op grond van artikel 5.2.7, derde lid, van de PMV (oud), geldt in dat geval voor de geluidbelasting vanwege de inrichting

een richtwaarde van 50 dB(A) LAeq, 24uur, op 1,5 m hoogte, op de grens van het stiltegebied. Uit artikel 5.2.8, eerste lid, van de PMV (oud) volgt dat de raad bij de vaststelling van een bestemmingsplan rekening moet houden met deze richtwaarde.

In artikel 10, lid 10.5.8, van de planregels is het volgende bepaald:

"Het gebruik van de gronden met de bestemming "Recreatie - Dagrecreatie" mag niet leiden tot een aantasting van de milieusituatie ter plaatse van het stiltegebied Loonse en Drunense Duinen door bij het realiseren van attracties:

- a. uitgelokt gegil te oriënteren van de Loonse en Drunense Duinen af;
- b. uitgelokt gegil op een hoogte hoger dan 25 m af te schermen."

91. De raad betoogt dat de regels over stiltegebieden kennelijk niet strekken tot bescherming van de belangen van [appellant sub 2] en anderen.

91.1. Het stiltegebied "Drunensche Duinen" dat in bijlage 6 bij de PMV is aangewezen, ligt in het Natura 2000-gebied "Loonse en Drunense Duinen & Leemkuilen", maar valt daar niet mee samen. Het Natura 2000-gebied begint direct ten oosten van de N261. De grens van het stiltegebied ligt ongeveer 500 m ten oosten van de N261 en de afstand tot het plangebied bedraagt ongeveer 600 m. De dichtstbijzijnde woning van appellanten is de woning aan de [locatie 6], ten westen van de N261. Die woning bevindt zich op meer dan 500 m van het stiltegebied.

Artikel 5.2.7 van de PMV en het in verband daarmee vastgestelde artikel 10, lid 10.5.8, van de planregels strekken tot bescherming van het belang van het voorkomen en beperken van geluidbelasting in stiltegebieden. Het belang van [appellant sub 2] en anderen is gelegen in het voorkomen van een aantasting van hun woon- en leefklimaat door onder meer geluidhinder als gevolg van de uitbreiding van de Efteling die het plan mogelijk maakt. Er kan verwevenheid bestaan tussen het individuele belang van omwonenden bij het behoud van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat ter plaatse van hun woning en het algemeen belang dat regels over stiltegebieden beogen te beschermen (zie bijvoorbeeld de uitspraak van 5 oktober 2016, [ECLI:NL:RVS:2016:2654](#)). Vanwege de afstand tussen de woningen van [appellant sub 2] en anderen en het stiltegebied is naar het oordeel van de Afdeling in dit geval geen sprake van verwevenheid. Dit betekent dat artikel 8:69a van de Awb in de weg staat aan een inhoudelijke behandeling van de beroepsgronden van [appellant sub 2] en anderen over het stiltegebied.

Natura 2000

92. [appellant sub 2] en anderen voeren beroepsgronden aan over de gevolgen van het plan voor nabijgelegen Natura 2000-gebieden. Het gaat om de gebieden "Loonse en Drunense Duinen & Leemkuilen", "Langstraat" en "Vlijmens Ven, Moerputten & Bossche Broek".

Relativiteit

93. De raad betoogt dat artikel 8:69a van de Awb aan een inhoudelijke bespreking van de beroepsgronden over Natura 2000 in de weg staat. De Natura 2000-gebieden liggen volgens de raad zo ver van de woningen van [appellant sub 2] en anderen, dat de gebieden geen onderdeel uitmaken van hun directe leefomgeving. Voor de gebieden "Langstraat" en "Vlijmens Ven, Moerputten & Bossche Broek" bedraagt de afstand enkele kilometers. De afstand tussen de woning van appellant [appellant sub 2A] aan de [locatie 6] en het Natura 2000-gebied "Loonse en Drunense Duinen & Leemkuilen" is weliswaar niet groot, maar het gebied maakt volgens de raad toch geen deel uit van de directe leefomgeving van [appellant

sub 2A]. De raad wijst erop dat de N261 en de Heideweg een barrière vormen tussen het perceel van [appellant sub 2A] en het Natura 2000-gebied, dat de loopafstand naar het gebied ongeveer 412 m is en dat [appellant sub 2A] vanuit zijn woning geen vrij zicht heeft op het gebied.

93.1. De bepalingen in de Wet natuurbescherming (hierna: Wnb) over de beoordeling van plannen die gevolgen kunnen hebben voor een Natura 2000-gebied strekken ter bescherming van het behoud van de natuurwaarden in deze gebieden. Uit de uitspraak van de Afdeling van 13 juli 2011, [ECLI:NL:RVS:2011:BR1412](#), volgt dat de individuele belangen van burgers bij het behoud van een goede kwaliteit van hun leefomgeving, waarvan een Natura 2000-gebied deel uitmaakt, zo verweven kunnen zijn met het algemene belang dat de Wnb beoogt te beschermen, dat niet kan worden geoordeeld dat de betrokken normen van de Wnb kennelijk niet strekken tot bescherming van hun belangen. Bij de beantwoording van de vraag of verwevenheid als hiervoor bedoeld kan worden aangenomen, wordt onder meer rekening gehouden met de situering van de woning van de appellant, al dan niet tussen overige bebouwing, met de afstand tussen de woning van appellant en het natuurgebied, met hetgeen aanwezig is in het gebied tussen de woning en het Natura 2000-gebied en met het al dan niet bestaande, gehele of gedeeltelijke directe zicht vanuit de woning op het gebied (uitspraak van 19 juni 2019, [ECLI:NL:RVS:2019:1947](#)).

93.2. Het Natura 2000-gebied "Langstraat" ligt op meer dan 3 km van de percelen van [appellant sub 2] en anderen. Het Natura 2000-gebied "Vlijmens Ven, Moerputten & Bossche Broek" ligt op meer dan 9 km van hun percelen. Gelet op deze afstanden maken deze Natura 2000-gebieden geen deel uit van de directe leefomgeving van [appellant sub 2] en anderen. Voor zover het deze gebieden betreft, is daarom geen sprake van verwevenheid van de individuele belangen van [appellant sub 2] en anderen bij het behoud van een goede kwaliteit van hun leefomgeving met het algemene belang dat de Wnb beoogt te beschermen. Artikel 8:69a van de Awb staat dan ook in de weg aan een inhoudelijke behandeling van de beroepsgronden van [appellant sub 2] en anderen over de gevolgen voor de Natura 2000-gebieden "Langstraat" en "Vlijmens Ven, Moerputten & Bossche Broek".

93.3. Het Natura 2000-gebied "Loonse en Drunense Duinen & Leemkuilen" ligt direct ten oosten van de N261. De dichtstbijzijnde woning is die van [appellant sub 2A] aan de [locatie 6]. De woning staat tegenover het Natura 2000-gebied. De afstand tot het Natura 2000-gebied is ongeveer 80 m vanaf de perceelsgrens en ongeveer 150 m vanaf de woning. Naar het oordeel van de Afdeling is die afstand kort genoeg om in dit geval verwevenheid aan te nemen tussen het individuele belang van [appellant sub 2A] bij het behoud van een goede kwaliteit van zijn leefomgeving met het algemene belang dat de Wnb beoogt te beschermen. Daarbij is van belang dat er tussen het perceel van [appellant sub 2A] en het Natura 2000-gebied geen bebouwing aanwezig is. De aanwezigheid van de N261 tussen het perceel van [appellant sub 2A] en het Natura 2000-gebied doet naar het oordeel van de Afdeling bij deze korte afstand niet af aan de verwevenheid.

De woningen van de overige appellanten die samen met [appellant sub 2A] beroep hebben ingesteld staan op grotere afstand van het Natura 2000-gebied "Loonse en Drunense Duinen & Leemkuilen". Omdat in ieder geval [appellant sub 2A] zich kan beroepen op de normen voor gebiedsbescherming uit de Wnb, hoeft voor de overige appellanten niet te worden beoordeeld of er verwevenheid bestaat tussen hun individuele belangen en de algemene belangen die de Wnb beoogt te beschermen.

93.4. Gelet op het voorgaande zal de Afdeling hierna alleen ingaan op de beroepsgronden over de gevolgen voor het Natura 2000-gebied "Loonse en Drunense Duinen & Leemkuilen".

Weergave uitkomsten onderzoeken in de plantoelichting

94. [appellant sub 2] en anderen voeren aan dat de plantoelichting in strijd is met artikel 3.1.6, eerste lid, onder d, van het Bro. Zij vinden de verwijzing naar het MER te algemeen, ook omdat het MER geen afzonderlijk hoofdstuk of afzonderlijke paragraaf over ecologie bevat. Bovendien zijn de bijlagen 5 en 6 bij de plantoelichting ten onrechte niet vermeld. Dit zijn de aanvulling op het MER van 30 juli 2018 en het rapport "Toetsing sectorale aspecten voorkeursalternatief" van 24 juli 2018.

94.1. In artikel 3.1.6, eerste lid, onder d, van het Bro is het volgende bepaald:

"Een bestemmingsplan alsmede een ontwerp hiervoor gaan vergezeld van een toelichting, waarin zijn neergelegd:

[...]

d. de uitkomsten van het met toepassing van artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht verrichte onderzoek; [...]"

94.2. De Afdeling gaat ervan uit dat [appellant sub 2] en anderen doelen op paragraaf 6.2 van de plantoelichting. Hierin wordt bij het onderwerp Natura 2000 verwezen naar de passende beoordeling van 12 februari 2018, die deel uitmaakt van het MER. Voor het overige wordt niet naar het MER verwezen. Anders dan [appellant sub 2] en anderen stellen, bevat het MER overigens een aantal afzonderlijke paragrafen over de effecten op de natuur, namelijk de paragrafen 4.3, 5.4, 5.14.6 en 5.14.7.

De plantoelichting bevat een korte weergave van de resultaten van de passende beoordeling. Naar het oordeel van de Afdeling is die weergave toereikend om te voldoen aan de eisen van artikel 3.1.6, eerste lid, onder d, van het Bro. De latere aanvulling op het MER en het rapport "Toetsing sectorale aspecten voorkeursalternatief" bevestigen in hoofdzaak de conclusies uit de passende beoordeling. Dat niet specifiek is verwezen naar deze rapporten leidt daarom niet tot een andere conclusie.

De beroepsgrond slaagt niet.

Wettelijk kader Natura 2000

95. Uit artikel 2.7, eerste lid, en artikel 2.8, eerste en derde lid, van de Wnb, zoals deze bepalingen ten tijde van de vaststelling van het plan in 2018 en 2019 luiden, volgt dat de raad een plan dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van een Natura 2000-gebied en dat afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kan hebben voor een Natura 2000-gebied uitsluitend mag vaststellen als een passende beoordeling van de gevolgen voor het Natura 2000-gebied is gemaakt en uit die passende beoordeling de zekerheid is verkregen dat het plan de natuurlijke kenmerken van het gebied niet zal aantasten.

Het herstelbesluit

96. Bij de voorbereiding van het besluit van 20 september 2018 is een passende beoordeling gemaakt. De passende beoordeling heeft betrekking op de stikstofdepositie op het Natura 2000-gebied "Loonse en Drunense Duinen & Leemkuilen", maar ook op andere gevolgen voor dat Natura 2000-gebied. Voor de beoordeling van de stikstofdepositie is in de passende beoordeling aangesloten bij het Programma Aanpak Stikstof 2015-2012 (hierna: PAS).

Bij de voorbereiding van het herstelbesluit is aanvullend onderzoek gedaan naar de

stikstofdepositie op het Natura 2000-gebied. Dit onderzoek heeft plaatsgevonden naar aanleiding van de uitspraak van de Afdeling van 29 mei 2019, [ECLI:NL:RVS:2019:1603](#), over het PAS. De raad heeft uit die uitspraak afgeleid dat het plan niet mede kan worden gebaseerd op het PAS. De resultaten van het nadere onderzoek zijn neergelegd in het memo "Uitgangspunten stikstofberekeningen Wereld van de Efteling 2030" van Rho van 25 juni 2019 (hierna: het memo van 25 juni 2019). De raad stelt zich op grond van dit memo op het standpunt dat het plan geen extra stikstofdepositie op het Natura 2000-gebied "Loonse en Drunense Duinen & Leemkuilen" veroorzaakt. Volgens de raad betekent dit dat zich geen significante nadelige gevolgen voor het Natura 2000-gebied kunnen voordoen en is een passende beoordeling daarom niet vereist. De raad beschouwt het memo als voortoets; het memo dient ter vervanging van het onderdeel over stikstofdepositie in de passende beoordeling. In het aanvullende onderzoek is rekening gehouden met een aantal maatregelen die volgens de raad in de voortoets kunnen worden betrokken, namelijk vermindering van gas- en diesilverbruik en houtstook en beëindiging van het agrarische gebruik van een aantal percelen. Verder heeft de raad bij het herstelbesluit artikel 26, lid 26.3, van de planregels gewijzigd.

[appellant sub 2] en anderen vrezen dat er zowel tijdens de aanlegfase als tijdens de gebruiksfase nadelige gevolgen zullen zijn voor het Natura 2000-gebied. Zij voeren aan dat uit de uitgevoerde onderzoeken niet de zekerheid is verkregen dat de uitbreiding van de Efteling de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied "Loonse en Drunense Duinen & Leemkuilen" niet zal aantasten. Volgens hen is het herstelbesluit daarom in strijd met artikel 2.8, derde lid, van de Wnb.

Stikstofdepositie

97. De raad heeft op 14 mei 2020 een nadere memorie ingediend, waarbij onder meer een geactualiseerde stikstofberekening is gevoegd. [appellant sub 2] en anderen zijn van mening dat deze nadere memorie wegens strijd met de goede procesorde buiten beschouwing moet worden gelaten.

97.1. De nadere memorie van 14 mei 2020 is meer dan tien dagen voor de zitting ingediend. Voor zover het de stikstofdepositie betreft, heeft de raad in de nadere memorie gereageerd op enkele beroepsgronden van [appellant sub 2] en anderen. Daarnaast is als bijlage een memo van Rho van 23 april 2020 toegevoegd. Daarin is een geactualiseerde stikstofberekening opgenomen die met de meest actuele versie van AERIUS Calculator is gemaakt. Het memo bevat daarnaast een gewijzigde lijst en kaart van agrarische percelen die volgens de raad kunnen worden ingezet voor interne saldering.

Naar het oordeel van de Afdeling zijn de aard en omvang van de nadere memorie van 14 mei 2020 op dit punt niet zodanig dat dit stuk wegens strijd met de goede procesorde buiten beschouwing moet worden gelaten. [appellant sub 2] en anderen hebben naar het oordeel van de Afdeling voldoende gelegenheid gehad om op de nadere memorie te reageren.

98. [appellant sub 2] en anderen stellen dat er twee versies van het memo van Rho bestaan. Bijlage 21 bij de plantoelichting, zoals die met het plan is gepubliceerd, is de versie van 25 juni 2019, terwijl bij het verweerschrift de versie van 27 juni 2019 als bijlage is gevoegd. Volgens [appellant sub 2] en anderen is niet duidelijk welke versie de raad aan het herstelbesluit ten grondslag heeft gelegd.

98.1. De raad heeft toegelicht dat de versie van 25 juni 2019 die als bijlage bij de plantoelichting is gevoegd en is gepubliceerd op www.ruimtelijkeplannen.nl abusievelijk een conceptversie is. De Afdeling stelt vast dat de verschillen tussen de twee versies zeer gering

zijn en dat er geen verschillen zijn in de berekeningen en de conclusies. De raad is bij de vaststelling van het plan dan ook niet uitgegaan van een versie die wezenlijk anders is dan de versie die met het plan ter inzage is gelegd en gepubliceerd. Het herstelbesluit is op dit punt niet in strijd met de zorgvuldigheid. Hierna gaat de Afdeling uit van de versie van 25 juni 2019 die bij het plan is gevoegd.

99. [appellant sub 2] en anderen zijn het niet eens met de conclusie dat de stikstofdepositie op het Natura 2000-gebied "Loonse en Drunense Duinen & Leemkuilen" niet toeneemt. Volgens hen bevat het memo van 25 juni 2019 een aantal gebreken en had de raad zich daarom bij het nemen van het herstelbesluit niet op het memo mogen baseren.

100. In de eerste plaats stellen [appellant sub 2] en anderen dat in het onderzoek is uitgegaan van maximaal 7 miljoen bezoeken per jaar. Het plan sluit een groter aantal bezoekers aan het plangebied echter niet uit. Het plan bevat in artikel 10, lid 10.1, onder a, van de planregels alleen een beperking voor de bestemming "Recreatie - Dagrecreatie", maar niet voor de rest van het plangebied, aldus [appellant sub 2] en anderen.

100.1. Artikel 10, lid 10.1, onder a, van de planregels heeft alleen betrekking op het aantal bezoeken aan de dagrecreatieve voorzieningen, dat wil zeggen het attractiepark van de Efteling. De Afdeling leidt uit de stukken en het verhandelde ter zitting af dat dit ook is wat de raad heeft willen regelen. Uit de onderzoeken naar verkeer en stikstofdepositie blijkt dat het attractiepark veruit het meeste verkeer aantrekt. In de onderzoeken, waaronder het memo van 25 juni 2019, is voor de toekomstige situatie uitgegaan van ten hoogste 7 miljoen bezoeken aan het attractiepark. Dit komt overeen met het maximum in artikel 10, lid 10.1, onder a, van de planregels. De Afdeling stelt vast dat de verkeersstromen naar de andere onderdelen van de Efteling, zoals de verblijfsrecreatie en het hotel, afzonderlijk in het onderzoek zijn betrokken. Dat blijkt onder meer uit bijlage 4 bij het memo "Onderbouwing verkeerscijfers AERIUS-berekeningen" van Rho van 19 juni 2019. De verkeersbewegingen van gasten van de verblijfsrecreatie die geen bezoek aan het attractiepark brengen, zijn dus niet buiten beschouwing gelaten. Verder is van belang dat niet voor alle bestaande onderdelen van de Efteling een uitbreiding plaatsvindt. [appellant sub 2] en anderen hebben de uitgangspunten en uitkomsten van de stikstofberekeningen op dit punt verder niet concreet bestreden. De Afdeling ziet daarom geen grond voor het oordeel dat in het memo van 25 juni 2019 niet op de juiste manier rekening is gehouden met de verkeersbewegingen van en naar de overige onderdelen van de Efteling.

Het betoog slaagt niet.

101. [appellant sub 2] en anderen voeren daarnaast aan dat er in het memo ten onrechte van is uitgegaan dat de bouwwerkzaamheden niet voor 2020 zullen beginnen. Zij wijzen erop dat al enkele vergunningen zijn verleend en werkzaamheden zijn uitgevoerd. Zij wijzen onder meer op de bouw van een achtbaan, die in het voorjaar van 2020 in gebruik wordt genomen.

101.1. In het memo van 25 juni 2019 is de aanlegfase van de uitbreiding onderzocht. Daarbij is een verschilberekening gemaakt om de stikstofdepositie in de aanlegfase te vergelijken met die in de referentiesituatie. In het memo staat dat voor de bouwwerkzaamheden is uitgegaan van een periode van tien jaar en dat de werkzaamheden vanwege de lopende procedure niet voor 2020 zullen beginnen.

De raad heeft ter zitting terecht gesteld dat de nieuwe achtbaan op grond van het vorige plan kon worden vergund. [appellant sub 2] en anderen hebben verder ter zitting gewezen op de aanleg of bouw van parkeervoorzieningen in het westelijke plangebied. De Afdeling ziet in deze laatste niet nader onderbouwde stelling ter zitting geen grond om aan te nemen dat,

voor zover al met deze of andere werkzaamheden is begonnen, dat een relevante invloed heeft op de stikstofdepositie zoals die in het memo is berekend.

De beroepsgrond slaagt niet.

102. Verder betogen [appellant sub 2] en anderen, onder verwijzing naar de uitspraak van de Afdeling van 29 mei 2019, [ECLI:NL:RVS:2019:1603](#), over het PAS, dat in het onderzoek een onjuiste versie van het rekenprogramma AERIUS Calculator is gebruikt. De raad had volgens hen voor het herstelbesluit de versie van AERIUS Calculator moeten gebruiken die sinds 16 september 2019 beschikbaar is.

102.1. In het memo van 25 juni 2019 staan verschilberekeningen voor de stikstofdepositie in de aanlegfase en de gebruiksfase. Voor die berekeningen is versie 2016L van de AERIUS Calculator gebruikt. Uit de uitspraak van 29 mei 2019 over het PAS, onder 39.3, volgt dat in deze versie van de AERIUS Calculator de brondiameter en uittreedsnelheid niet kunnen ingevoerd en dat een gebouwmodule ontbreekt. Deze invoergegevens zijn relevant voor depositieberekeningen op korte afstand van de bron (tot 3 kilometer). De strekking van de PAS-uitspraak is dat, zonder nadere onderbouwing, er niet zonder meer van kan worden uitgegaan dat AERIUS Calculator in de gevallen waarin de hiervoor genoemde invoergegevens relevant zijn, een geschikt rekeninstrument is. Deze invoergegevens spelen geen rol bij de berekening van stikstofdepositie van wegverkeer en bouwmachines, de bronnen die hier aan de orde zijn. Dit hebben [appellant sub 2] en anderen ter zitting ook bevestigd. De Afdeling verwijst op dit punt ook naar haar uitspraak van 20 april 2020, [ECLI:NL:RVS:2020:1110](#). De Afdeling ziet in hetgeen [appellant sub 2] en anderen hebben aangevoerd dan ook geen grond voor het oordeel dat de stikstofdepositie in het memo van 25 juni 2019 niet op de juiste manier is berekend. Het betoog slaagt niet.

103. De andere beroepsgronden van [appellant sub 2] en anderen hebben betrekking op de maatregelen die in het memo van 25 juni 2019 zijn opgenomen. Deze maatregelen hebben volgens de raad tot gevolg dat de stikstofdepositie per saldo niet toeneemt ten opzichte van de referentiesituatie.

Niet is aangevoerd dat de voordelen van de betrokken maatregelen op zichzelf niet in de voortoets mogen worden betrokken, maar alleen dat die voordelen niet juist zijn vastgesteld en dat de maatregelen niet uitvoerbaar en handhaafbaar zijn. De Afdeling behandelt hierna eerst de beroepsgronden die betrekking hebben op de juistheid van de berekening van de gevolgen die de maatregelen hebben voor de stikstofdepositie. Daaronder vallen ook de beroepsgronden over de bepaling van de referentiesituatie. Vervolgens worden de overige beroepsgronden behandeld over de maatregelen die de raad in de voortoets heeft betrokken.

104. [appellant sub 2] en anderen voeren aan dat bij de berekening van de stikstofdepositie ten onrechte is uitgegaan van een vermindering van het gas- en dieselgebruik van de Efteling met 25%. Volgens hen is niet duidelijk wat de bestaande rechten voor gas- en dieselverbruik in de referentiesituatie waren.

104.1. De Afdeling stelt voorop dat voor plannen de referentiesituatie de feitelijk bestaande, planologisch legale situatie voorafgaand aan de vaststelling van het plan is. In het memo van 25 juni 2019 is beschreven dat voor de activiteiten van de Efteling in dit geval als referentiesituatie is uitgegaan van de situatie zoals die in 2016 is vergund in een vergunning op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 (hierna: Nbw-vergunning). Volgens de raad is deze situatie feitelijk gerealiseerd en planologisch toegestaan.

In het memo van 25 juni 2019 staat dat de bestaande stikstofemissie van onder meer

mobiele werktuigen op het park en een aantal andere bronnen ongewijzigd is overgenomen uit het stikstofonderzoek van Tauw bij de in 2016 verleende Nbw-vergunning. Op p. 17-18 van het rapport van Tauw zijn voor de aangevraagde situatie emissies genoemd. De hoeveelheden die op p. 4 van het memo van 25 juni 2019 zijn vermeld voor de referentiesituatie komen daarmee overeen. In het memo is bij die emissies ook het bijbehorende gas- en diesilverbruik vermeld.

Naar het oordeel van de Afdeling kan op dit punt worden uitgegaan van de emissies die zijn genoemd in het rapport van Tauw, dat deel uitmaakt van de aanvraag om de Nbw-vergunning. [appellant sub 2] en anderen hebben de juistheid van het gas- en diesilverbruik dat volgens het memo met deze emissies overeenkomt niet gemotiveerd bestreden. De Afdeling ziet bovendien geen aanwijzingen dat de in de Nbw-vergunning vergunde situatie niet feitelijk zou zijn gerealiseerd of planologisch niet zou zijn toegestaan. Er is in zoverre geen grond voor het oordeel dat de raad van een onjuiste referentiesituatie is uitgegaan.

Het betoog slaagt niet.

105. Daarnaast is volgens [appellant sub 2] en anderen in het onderzoek ten onrechte het beperken van houtverbruik als maatregel betrokken omdat onduidelijk is of er hiervoor in de referentiesituatie een toestemming was.

105.1. In het rapport van Tauw bij de Nbw-vergunning uit 2016 zijn voor de aangevraagde situatie emissies voor houtstook en houtverbruik vermeld. Deze emissies komen overeen met de emissies en het verbruik voor de referentiesituatie in het memo van 25 juni 2019. De Afdeling stelt vast dat in het rapport van Tauw alleen het verstoken van hout in de biomassacentrale wordt genoemd en niet het verbranden van hout in vuurkorven. De raad heeft echter gesteld dat in de bestaande situatie het hout niet volledig voor de biomassacentrale wordt gebruikt, maar ook gedeeltelijk in vuurkorven wordt verstoofd; het totale verbruik is het verbruik zoals vermeld in het rapport van Tauw. De Afdeling ziet in hetgeen [appellant sub 2] en anderen naar voren hebben gebracht geen grond om aan te nemen dat houtstook in vuurkorven geen bestaand gebruik is. Daarnaast is niet gebleken dat dit gebruik op grond van het vorige bestemmingsplan "Wereld van de Efteling" uit 2013 planologisch niet was toegestaan. Er is ook in zoverre geen grond voor het oordeel dat de raad van een onjuiste referentiesituatie is uitgegaan.

106. Verder zijn [appellant sub 2] en anderen van mening dat de raad voor de beëindiging van het agrarische gebruik van een aantal percelen niet van de juiste uitgangspunten is uitgegaan. Volgens hen is niet voldaan aan de voorwaarden voor intern of extern salderen die volgen uit de Beleidsregel natuurbescherming Noord-Brabant en uit de jurisprudentie van de Afdeling.

[appellant sub 2] en anderen betogen dat in de referentiesituatie op een aantal percelen agrarisch gebruik planologisch niet was toegestaan. Daarnaast waren in de referentiesituatie niet alle percelen feitelijk voor agrarische doeleinden in gebruik, zoals op het perceel dat nu wordt gebruikt als overloopparkerterrein van de Efteling.

Verder zijn [appellant sub 2] en anderen het niet eens met de berekening van de stikstofdepositie op basis van de kwalificatie "graslanden" en "maispelden/gewas" en daarbij behorende getallen. Volgens hen berust die berekening niet op bestaande vergunde rechten. Ook is volgens hen in de berekening uitgegaan van vergunningvrij bemesten, terwijl uit de uitspraak van 29 mei 2019, [ECLI:NL:RVS:2019:1604](#), over het PAS volgt dat bemesten als vergunningplichtig project moet worden aangemerkt.

106.1. Het beëindigen en gestaakt houden van het agrarische gebruik van een aantal

percelen ten opzichte van de referentiesituatie is een van de maatregelen die in het herstelbesluit in de voortoets zijn betrokken. In het memo van 25 juni 2019 staat hierover dat de Efteling een aantal agrarische percelen, genummerd als de bronnen 21 t/m 30, die al lange tijd verpacht worden aan agrariërs in eigendom heeft. De pachtovereenkomsten met de agrariërs zullen worden beëindigd. Omdat het agrarisch gebruik en de bemesting van de gronden worden gestaakt, zal de stikstofemissie volgens het memo afnemen. Bijlage 5 bij de planregels bevat een lijst en een kaart waarop de agrarische percelen zijn weergegeven. In artikel 26, lid 26.3.1, onder a, van de planregels wordt hiernaar verwezen.

106.2. Zoals eerder is overwogen, is voor plannen de referentiesituatie de feitelijk bestaande, planologisch legale situatie voorafgaand aan de vaststelling van het plan.

106.3. [appellant sub 2] en anderen bestrijden dat het huidige overloopterrein (bron 25) in de huidige situatie agrarisch wordt gebruikt. Het overloopparkerterrein mag op grond van de geldende vergunning maximaal 12 keer per jaar worden gebruikt. De raad heeft gesteld dat het perceel niet vaker voor parkeren wordt gebruikt en dat het verder agrarisch in gebruik is als grasland dat wordt bemest. Niet is gebleken dat dit onjuist is. Naar het oordeel van de Afdeling is daarom sprake van feitelijk bestaand, planologisch legaal agrarisch gebruik.

106.4. Daarnaast bestrijden [appellant sub 2] en anderen naar aanleiding van het deskundigenverslag dat op de percelen die zijn genummerd als bron 26, 29 en 30 in de referentiesituatie agrarisch gebruik planologisch was toegestaan.

De raad heeft met zijn nadere memorie van 14 mei 2020 een memo van Rho van 23 april 2020 overgelegd waarin een nieuwe depositieberekening is gemaakt die uitgaat van een gewijzigde lijst met agrarische percelen. Bij het memo is ook een gewijzigde kaart gevoegd. Op de gewijzigde lijst van agrarische percelen komen de bronnen 26 tot en met 30 niet meer voor en is in plaats daarvan een aantal andere percelen toegevoegd waarvan het agrarische gebruik zal worden beëindigd. In ieder geval voor bron 29 heeft de raad erkend dat het perceel in de referentiesituatie niet agrarisch in gebruik was. Nu de raad zich hiermee op een ander standpunt stelt dan hij in het herstelbesluit heeft gedaan en niet is gebleken dat gewijzigde omstandigheden hiertoe aanleiding hebben gegeven, is het herstelbesluit in zoverre niet met de vereiste zorgvuldigheid voorbereid. Het herstelbesluit is op dit punt in strijd met artikel 3:2 van de Awb.

106.5. [appellant sub 2] en anderen hebben ook aangevoerd dat de omvang van de stikstofemissie in de referentiesituatie niet op de juiste manier is berekend. Hierover overweegt de Afdeling het volgende.

De stikstofemissie van de agrarische percelen is toe te rekenen aan bemesting. In het memo van 25 juni 2019 is voor graslanden uitgegaan van bemesting met 320 kg stikstof per hectare per jaar en een gemiddelde ammoniakemissie van 19%. Dit komt neer op een emissie naar de lucht van 60,8 kg stikstof per hectare per jaar. Voor maispercelen is uitgegaan van bemesting met 112 kg stikstof per hectare per jaar en een gemiddelde ammoniakemissie van 2%. Dit komt neer op een emissie naar de lucht van 2,24 kg stikstof per hectare per jaar. In het memo is op basis van deze gegevens en de oppervlakte van de agrarische percelen de totale emissie berekend. De raad heeft ter zitting toegelicht dat voor de verdeling tussen graslanden en maispercelen gebruik is gemaakt van luchtfoto's. Verder heeft de raad toegelicht dat voor grasland en maispercelen is uitgegaan van bemesting die gebruikelijk is. Omdat het een grote oppervlakte betreft, zijn kleine verschillen in het gebruik tussen de agrariërs niet van wezenlijke invloed op de berekende emissie.

[appellant sub 2] en anderen hebben geen concrete bezwaren naar voren gebracht tegen de

hiervoor beschreven wijze van berekening van de stikstofemissie per hectare agrarisch gebruikte grond. De Afdeling ziet daarom in wat zij hebben aangevoerd geen grond voor het oordeel dat in het memo van 25 juni 2019 op dit punt van onjuiste uitgangspunten is uitgegaan. Voor zover [appellant sub 2] en anderen hebben betoogd dat het bemesten gelet op de uitspraak over het PAS vergunningplichtig was op grond van de Wnb, is van belang dat het bij het bepalen van de referentiesituatie voor plannen gaat om de vraag of het feitelijk bestaande gebruik planologisch legaal was en niet om de vraag of een eventueel vereiste Wnb-vergunning is verleend.

De beroepsgrond slaagt niet.

107. Voor het overige voeren [appellant sub 2] en anderen aan dat de uitvoering van de maatregelen onvoldoende is verzekerd. In het bijzonder betogen zij dat artikel 26, lid 26.3, van de planregels, waarin de maatregelen zijn vastgelegd, niet uitvoerbaar en niet handhaafbaar is.

[appellant sub 2] en anderen betogen in dit verband dat het gas-, diesel- en houtverbruik niet te controleren is. Daarnaast bestaat er volgens hen te veel onzekerheid over de maatregelen ter vermindering van het gas- en dieselverbruik. Ook is de vermindering van het houtverbruik onzeker, omdat alleen het verbranden van hout in vuurkorven wordt verboden. Verder betogen [appellant sub 2] en anderen dat de maatregelen niet uitvoerbaar zijn omdat de tijdige beëindiging van het agrarische gebruik van de in het memo vermelde percelen niet vaststaat. Volgens hen zijn niet alle percelen eigendom van de Efteling en staat voor de percelen die wel eigendom van de Efteling zijn niet vast dat pachtovereenkomsten zijn gesloten en dat die tijdig kunnen worden opgezegd.

107.1. In artikel 26, lid 26.3.1, van de planregels van het herstelbesluit is het volgende bepaald:

"De ingebruikname van gronden ten behoeve van de uitbreiding van het bestaande attractiepark zoals aangeduid op pagina 7 van het Beeldkwaliteitsplan als 'Efteling Park' en die zijn weergegeven in gebiedspaspoort 8.1 (Efteling Park - Oost), gebiedspaspoort 8.2 (Efteling Park - West I), gebiedspaspoort 8.3 (Efteling Park - West II) van het Beeldkwaliteitsplan is uitsluitend toegestaan indien:

- a. het bestaande agrarische gebruik op de percelen, die zijn aangeduid op de kaart die als bijlage 5 bij de planregels is gevoegd, feitelijk is beëindigd en voor zolang dat gebruik gestaakt blijft;
- b. het gebruik van diesel binnen het plangebied niet meer dan 218.650 liter diesel per jaar bedraagt;
- c. het gebruik van aardgas binnen het plangebied niet meer dan 1.207.054 m³ per jaar bedraagt;
- d. binnen het plangebied geen hout in vuurkorven wordt verbrand."

107.2. De Afdeling ziet geen reden om aan te nemen dat het aardgas-, diesel- en houtverbruik niet controleerbaar is. De administratieve gegevens hierover kunnen in het kader van bestuurlijk toezicht en handhaving worden opgevraagd. De Afdeling ziet ook geen reden om aan te nemen dat het verbod op het verbranden van hout in vuurkorven niet kan worden gehandhaafd.

Artikel 26, lid 26.3.1, van de planregels bevat een maximum voor het verbruik van aardgas en diesel. Er zijn geen specifieke maatregelen voorgeschreven. In het memo zijn maatregelen

vermeld waarmee de beoogde vermindering van het verbruik ten opzichte van de referentiesituatie kan worden bereikt. Hetgeen [appellant sub 2] en anderen hebben aangevoerd geeft geen aanleiding om te betwijfelen dat de Efteling toereikende maatregelen kan treffen om te voldoen aan de maxima die in de planregels zijn vastgelegd. In het memo van 25 juni 2019 wordt uitgegaan van een houtverbruik van 629.000 kg per jaar in de referentiesituatie en 276.000 kg per jaar in de toekomstige situatie. Volgens het deskundigenverslag komt dit overeen met het huidige totale verbruik, respectievelijk het huidige verbruik in de biomassacentrale. Er is een vermindering van het houtverbruik met 353.000 kg per jaar beoogd door te stoppen met het verbranden van hout in vuurkorven. De Afdeling stelt echter vast dat onderdeel d van artikel 26, lid 26.3.1, van de planregels alleen het verbranden van hout in vuurkorven verbiedt, maar geen maximum voor het houtverbruik voorschrijft. Daardoor is niet uitgesloten dat een vermindering van minder dan 353.000 kg per jaar wordt bereikt, vooral omdat onderdeel d niet uitsluit dat meer hout in de biomassacentrale gebruikt wordt dan in de huidige situatie. Daarbij is van belang dat de Nbw-vergunning uit 2016 het houtverbruik in de biomassacentrale niet beperkt tot de huidige 276.000 kg per jaar. Naar het oordeel van de Afdeling is de voorwaardelijke verplichting op dit punt daarom niet toereikend om de beoogde vermindering van de stikstofemissie te bereiken. Het herstelbesluit is op dit punt vastgesteld in strijd met artikel 3:2 van de Awb.

107.3. Wat betreft de agrarische percelen verwijst de Afdeling in de eerste plaats naar overweging 106.4 van deze uitspraak. Zoals daar is overwogen, heeft de raad een gewijzigde lijst van agrarische percelen voorgesteld, waarop de bronnen 26 tot en met 30 niet meer voorkomen en is het herstelbesluit op dit punt in strijd met artikel 3:2 van de Awb. Daarom hoeft niet meer te worden ingegaan op de beëindiging van het agrarisch gebruik voor die percelen.

De overige agrarische percelen zijn blijkens de stukken eigendom van de Efteling. De Afdeling ziet geen reden om aan te nemen dat de pacht voor deze percelen niet tijdig kan worden beëindigd. Dat geldt ook voor het perceel dat is genummerd als bron 22 en dat ook voorkomt op de gewijzigde lijst van agrarische percelen. [appellant sub 2] en anderen hebben daarover aangevoerd dat het perceel geen eigendom van de Efteling is en dat de Efteling het agrarisch gebruik daarom niet kan beëindigen. De maatregel is daarom volgens hen in zoverre niet uitvoerbaar. Uit de overgelegde lijst van agrarische percelen blijkt echter dat voor bron 22 alleen voor de kadastrale percelen met de nummers 2727 en 5384 de beëindiging van het agrarische gebruik als maatregel in de voortoets is betrokken. De door [appellant sub 2] en anderen overgelegde kadastrale gegevens waaruit volgens hen blijkt dat de gronden een andere eigenaar hebben, hebben betrekking op andere kadastrale percelen. De Afdeling ziet dan ook geen reden om te betwijfelen dat de kadastrale percelen met de nummers 2727 en 5384 eigendom zijn van de Stichting Natuurpark Efteling, zoals de raad ter zitting heeft gesteld.

108. [appellant sub 2] en anderen voeren verder aan dat de onderdelen b, c en d van artikel 26, lid 26.3.1, betrekking hebben op het gebruik van diesel en aardgas en het verbranden van hout in vuurkorven in het gehele plangebied. Ook daarom is deze bepaling volgens hen niet uitvoerbaar en handhaafbaar.

108.1. De Afdeling stelt vast dat de onderdelen b, c en d van artikel 26, lid 26.3.1, beperkingen stellen aan het gebruik van diesel en aardgas en het verbranden van hout in vuurkorven in het gehele plangebied. Dit omvat bijvoorbeeld ook de openbare wegen en woningen van derden in het plangebied. Als niet aan de voorwaarden uit de onderdelen b, c en d wordt voldaan, heeft dat tot gevolg dat bepaalde gronden niet in gebruik mogen worden

genomen voor de uitbreiding van het bestaande attractiepark. De ingebruikname wordt daarmee mede afhankelijk gesteld van omstandigheden waarop de Efteling geen invloed heeft. Artikel 26, lid 26.3.1, heeft in dat opzicht een ruimere reikwijdte dan de raad heeft beoogd. Het herstelbesluit is in zoverre in strijd met artikel 3:2 van de Awb.

109. Daarnaast voeren [appellant sub 2] en anderen aan dat artikel 26, lid 26.3.1, alleen geldt voor de ingebruikname van bepaalde delen van het plangebied. Zij zijn het er niet mee eens dat de voorwaardelijke verplichting niet voor de aanlegfase geldt en dat de uitbreidingen wel kunnen worden aangelegd en gebouwd als niet aan de voorwaarden is voldaan. Volgens [appellant sub 2] en anderen is op dit punt sprake van een ontoelaatbare uitgestelde beoordeling van de ruimtelijke aanvaardbaarheid.

109.1. In artikel 1, lid 1.122, van de planregels is "ingebruikname van gronden" gedefinieerd als het moment waarop een attractie dan wel recreatief verblijf op de betreffende gronden wordt opengesteld voor publiek.

De Afdeling ziet in wat [appellant sub 2] en anderen hebben aangevoerd geen grond voor het oordeel dat de raad de voorwaardelijke verplichting in artikel 26, lid 26.3.1, van de planregels niet had mogen verbinden aan de ingebruikname van de daar vermelde gronden voor de uitbreiding. De raad heeft er bewust voor gekozen om alleen de ingebruikname onmogelijk te maken als de uitvoering van de in de voortoets betrokken maatregelen niet aan de voorwaarden voldoet. De raad heeft daarbij van belang geacht dat het autogebruik in dit geval maatgevend is voor de stikstofdepositie; niet de bouw of aanleg van de nieuwe voorzieningen is daarom bepalend, maar de ingebruikname daarvan, die naar verwachting tot een groter aantal bezoekers leidt. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de raad hier in redelijkheid voor mogen kiezen.

Anders dan [appellant sub 2] en anderen betogen, is in dit geval geen sprake van een nader beoordelingsmoment. De raad heeft bij de vaststelling van het herstelbesluit de ruimtelijke aanvaardbaarheid van de uitbreiding van de Efteling en de daarvoor in het plan opgenomen bouw- en gebruiksmogelijkheden beoordeeld. De uitvoering van de in de voortoets betrokken maatregelen is vastgelegd in artikel 26, lid 26.3.1, van de planregels en is niet verbonden aan een nadere afweging over de ruimtelijke aanvaardbaarheid van de ontwikkelingen die het plan mogelijk maakt.

Het betoog slaagt niet.

110. Gelet op het voorgaande is het herstelbesluit, voor zover het de in de voortoets betrokken maatregelen en artikel 26, lid 26.3.1, van de planregels betreft, gedeeltelijk in strijd met artikel 3:2 van de Awb.

De Afdeling overweegt daarnaast nog het volgende. De raad heeft het memo van 25 juni 2019 beschouwd als voortoets. Volgens de raad blijkt uit het memo dat er - rekening houdend met de daarin betrokken maatregelen - geen sprake is van een toename van de stikstofdepositie, zodat significante negatieve gevolgen voor het Natura 2000-gebied uitgesloten zijn. Volgens de raad is een passende beoordeling daarom niet meer nodig.

Uit het voorgaande volgt dat uit het memo van 25 juni 2019 niet kan worden geconcludeerd dat de stikstofdepositie niet zal toenemen. De raad kon aan het memo dan ook niet zonder meer de conclusie ontleenen dat significante negatieve effecten op het Natura 2000-gebied uitgesloten zijn.

[appellant sub 2] en anderen hebben betoogd dat bij de voorbereiding van het herstelbesluit een nieuwe passende beoordeling had moeten worden gemaakt, omdat significante

negatieve effecten op het Natura 2000-gebied niet uitgesloten kunnen worden. De Afdeling ziet zich daarom voor de vraag gesteld of het memo kan worden opgevat als een aanvulling voor het aspect stikstof op de eerder gemaakte passende beoordeling. Naar het oordeel van de Afdeling is dat niet mogelijk. In een passende beoordeling moet worden beoordeeld of de zekerheid is verkregen dat het plan niet leidt tot een aantasting van de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied. In dit geval staat op grond van het memo niet vast dat de stikstofdepositie niet toeneemt en bovendien is niet aan de hand van de instandhoudingsdoelstellingen beoordeeld wat de gevolgen van de stikstofdepositie zijn voor de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied. Gelet op het voorgaande is het herstelbesluit op dit punt ook in strijd met artikel 2.8, eerste en derde lid, van de Wnb. In het kader van de bestuurlijke lus zal de raad daarom alsnog sluitend moeten onderbouwen dat de stikstofdepositie niet toeneemt, dan wel dat significante negatieve effecten ondanks een toename van de stikstofdepositie toch uitgesloten zijn. Als dat niet mogelijk is, zal alsnog aan de hand van de daarvoor geldende criteria moeten worden beoordeeld of de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied "Loonse en Drunense Duinen & Leemkuilen" worden aangetast. In dat geval moet de raad ook nagaan of de voorgenomen maatregelen, voor zover die niet in de voortoets mogen worden betrokken, als mitigerende maatregelen in de beoordeling kunnen worden betrokken.

Areaalverlies en verstoring

111. [appellant sub 2] en anderen voeren aan dat de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied "Loonse en Drunense Duinen & Leemkuilen" ook kunnen worden aangetast door areaalverlies en verstoring door geluid. Deze aspecten zijn in het MER en de aanvulling daarop wel onderzocht, maar niet voor het gekozen voorkeursalternatief. Daardoor staat niet vast dat geen sprake is van aantasting van de natuurlijke kenmerken van het gebied.

In het rapport "Toetsing sectorale aspecten voorkeursalternatief" van 24 juli 2018 zijn de geluideffecten van het gekozen voorkeursalternatief wel in algemene zin onderzocht, maar niet de gevolgen voor het Natura 2000-gebied, aldus [appellant sub 2] en anderen.

111.1. Het voorkeursalternatief zoals dat in het plan is vastgelegd, wijkt af van de drie varianten die in het MER en de passende beoordeling van 12 februari 2018 zijn onderzocht. Het voorkeursalternatief is een geoptimaliseerde versie van variant 2a, aangevuld met parkeren op afstand.

Voor areaalverlies en geluid zijn de tijdelijke en blijvende effecten van de onderzochte varianten op het Natura 2000-gebied beschreven op p. 32-37 van de passende beoordeling. Volgens het deskundigenverslag zijn de effecten voldoende onderzocht en is niet te verwachten dat het voorkeursalternatief grotere effecten op het Natura 2000-gebied zal hebben dan de drie varianten die in het MER en de passende beoordeling zijn onderzocht.

Uit de passende beoordeling blijkt dat alleen variant 1 tot areaalverlies leidt, omdat daarin een nieuwe aansluiting op de N261 is opgenomen. Het deskundigenverslag bevestigt dat die aansluiting geen onderdeel is van het voorkeursalternatief. Het voorkeursalternatief leidt dan ook niet tot areaalverlies in het Natura 2000-gebied.

Door geluid verstoord gebied wordt volgens de passende beoordeling minder geschikt als rust- en foerageergebied voor kwalificerende (broed)vogelsoorten. Voor variant 2 is in de passende beoordeling berekend dat het door geluid verstoorde deel van het Natura 2000-gebied met 0,36 ha (0,47%) toeneemt. Dit is volgens de passende beoordeling ten opzichte van de referentiesituatie een zeer geringe toename van het verstoorde gebied. De

geluidbelasting van het reeds door geluid verstoorde gebied neemt met minder dan 1 dB toe en die toename is volgens de passende beoordeling verwaarloosbaar. Volgens het deskundigenverslag is niet aannemelijk dat de geluidbelasting van het gekozen voorkeursalternatief afwijkt van die van variant 2. Het verschil met variant 2 is alleen het parkeren op afstand aan de Horst. De geluidbelasting daarvan is volgens het deskundigenverslag laag en zal overstemd worden door het verkeerslawaaï van de N261, die tussen het parkeerterrein op afstand en het Natura 2000-gebied ligt. Gelet hierop kan er naar het oordeel van de Afdeling van worden uitgegaan dat de conclusies uit de passende beoordeling over areaalverlies en verstoring door geluid ook van toepassing zijn op het voorkeursalternatief dat in het plan is vastgelegd. Het betoog slaagt niet.

Gevolgen tijdens de aanlegfase

112. [appellant sub 2] en anderen betogen dat niet is komen vast te staan dat tijdens de aanlegfase de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied niet zullen worden aangetast.

112.1. In de passende beoordeling, het MER en het memo van 25 juni 2019 is ingegaan op de effecten tijdens de aanlegfase. Volgens het MER zijn de effecten in de gebruiksfase echter maatgevend, in het bijzonder bij stikstof en geluid. [appellant sub 2] en anderen hebben hun betoog niet nader geconcretiseerd. De Afdeling ziet in wat zij hebben aangevoerd dan ook geen aanleiding voor het oordeel dat de gevolgen voor het Natura 2000-gebied "Loonse en Drunense Duinen & Leemkuilen" tijdens de aanlegfase in de onderzoeken zijn onderschat.

Het betoog slaagt niet.

Beschermde diersoorten

113. [appellant sub 2] en anderen betogen dat bij de voorbereiding van het plan te weinig onderzoek is gedaan naar de gevolgen voor beschermde diersoorten. Op een aantal punten heeft de raad het aanvullend onderzoek ten onrechte doorgeschoven naar het moment waarop bij de uitvoering mogelijk een ontheffing op grond van de Wnb moet worden aangevraagd. Volgens [appellant sub 2] en anderen is de uitvoerbaarheid van het plan daardoor onzeker.

114. De vragen of voor de uitvoering van het bestemmingsplan een vrijstelling dan wel een ontheffing op grond van het soortenbeschermingsregime in de Wnb nodig is en zo ja, of deze ontheffing kan worden verleend, komen in beginsel pas aan de orde in een procedure op grond van de Wnb. Dat doet er niet aan af dat de raad het plan niet heeft kunnen vaststellen indien en voor zover hij op voorhand in redelijkheid heeft moeten inzien dat het soortenbeschermingsregime in de Wnb aan de uitvoerbaarheid van het plan in de weg staat.

115. Bij de voorbereiding van het plan is in 2017 een ecologische quickscan verricht. Vervolgens is soortgericht veldonderzoek uitgevoerd. De resultaten van dat onderzoek zijn neergelegd in het rapport "Soortspecifiek onderzoek Wereld van de Efteling 2030" van Brouwers Groenaanemers van 20 november 2017. Beide onderzoeken zijn als bijlage bij het MER gevoegd. Op verzoek van de raad is daarna aanvullend ecologisch onderzoek verricht. De uitkomsten daarvan staan in het rapport "Soortspecifiek onderzoek Wereld van de Efteling 2030 - fase 2" van Brouwers Groenaanemers van 1 augustus 2018, dat als bijlage bij de plantoelichting is gevoegd.

De raad stelt zich op basis van deze onderzoeken op het standpunt dat het

soortenbeschermingsregime in de Wnb niet aan de uitvoerbaarheid van het plan in de weg staat. In paragraaf 6.2 van de plantoelichting staat dat de uitbreiding van de Efteling mogelijk effecten kan hebben op beschermde soorten waarvoor een ontheffing op grond van de Wnb vereist is. Met inachtneming van voldoende mitigerende en compenserende maatregelen wordt verwacht dat de ontheffing kan worden verleend.

Vleermuizen en uilen

116. Het gaat [appellant sub 2] en anderen bij hun betoog dat te weinig onderzoek is gedaan naar de gevolgen voor beschermde diersoorten naar zij stellen in de eerste plaats om vleermuizen en uilen met jaarrond beschermde nesten in het westelijke deel van het plangebied, waar de uitbreiding pas in de periode 2025-2030 plaatsvindt. Volgens [appellant sub 2] en anderen kan op grond van de quickscan worden aangenomen dat in het westelijke deel van het plangebied vleermuizen voorkomen. De raad had volgens [appellant sub 2] en anderen niet van nader onderzoek mogen afzien. Zij betogen dat te weinig onderzoek is gedaan naar de aanwezigheid van vleermuizen in de bomenrijen langs de Eftelingsestraat en de effecten die het plan daar zal hebben.

[appellant sub 2] en anderen betogen verder dat de raad voor de vleermuizen en uilen bij de beoordeling ten onrechte rekening heeft gehouden met de maatregelen uit het Beeldkwaliteitsplan. Het plan garandeert de uitvoering van die maatregelen volgens hen niet.

116.1. In het MER (p. 34) staat dat het westelijke deel van het plangebied niet aanvullend is onderzocht op vleermuizen en uilen; er moet aanvullend onderzoek worden gedaan op het moment dat een ontheffingsaanvraag op grond van de Wnb nodig is.

De raad stelt dat naar aanleiding van de ecologische quickscan en het soortspecifiek onderzoek uit 2017, die beide aan het MER ten grondslag zijn gelegd, toch - uit een oogpunt van zorgvuldigheid - aanvullend onderzoek is verricht naar onder meer uilen. Er is na de vaststelling van het MER geen aanvullend onderzoek naar vleermuizen verricht, omdat het onderzoeksgebied voor deze soorten weinig ecologische potentie voor heeft.

Voor de kerkuil en steenuil komt uit het aanvullende onderzoek naar voren dat een ontheffing op grond van de Wnb noodzakelijk is, omdat de effecten op het functionele leefgebied zodanig kunnen zijn dat de functionaliteit van de nestlocaties in het geding komt. Volgens de raad is er geen aanleiding om aan te nemen dat de ontheffing niet kan worden verleend als er mitigerende en compenserende maatregelen getroffen worden. Met inachtneming van de juiste inrichtings- en beheersmaatregelen kan het leefgebied van de uilensoorten behouden blijven en zelfs versterkt worden. Volgens de raad is ook van belang dat de gronden waar de nieuwe functies, waaronder parkeren, dag- en verblijfsrecreatie, worden gesitueerd nu een intensief gebruikt landbouwgebied zijn dat minimale betekenis heeft als leefgebied voor uilen. De gebieden waar de uilen foerageren blijven ongemoeid.

116.2. De Afdeling stelt allereerst vast dat in het soortspecifiek onderzoek "fase 2" uit 2018 het westelijke plangebied aanvullend is onderzocht. Voor zover [appellant sub 2] en anderen ervan uitgaan dat alleen ecologisch onderzoek is verricht in het oostelijke deel van het plangebied, is dat dus niet juist.

116.3. In het soortspecifiek onderzoek uit 2018 is geen aanvullend onderzoek gedaan naar vleermuizen in het westelijke deel van het plangebied.

De Afdeling ziet in wat [appellant sub 2] en anderen naar voren hebben gebracht geen reden om te twijfelen aan de juistheid van de conclusie dat het westelijke plangebied weinig ecologische potentie heeft voor vleermuizen. In het bijzonder blijkt uit de onderzoeken niet

dat zich in het westelijke plangebied vaste rust- en verblijfplaatsen van vleermuizen bevinden. [appellant sub 2] en anderen hebben gewezen op foerageergebieden, maar die worden door de Wnb alleen beschermd als ze samenvallen met vaste rust- en verblijfplaatsen of als door de aantasting van het foerageergebied de ecologische functionaliteit van de vaste rust- of verblijfplaatsen zodanig wordt verstoord, dat de vleermuizen deze plaatsen om die reden zullen verlaten. In de uitgevoerde onderzoeken en in hetgeen [appellant sub 2] en anderen naar voren hebben gebracht ziet de Afdeling geen aanwijzingen dat dat hier het geval is. In het deskundigenverslag wordt bevestigd dat de landbouwgronden in het westelijke plangebied weinig ecologische potentie voor vleermuizen hebben. Volgens het deskundigenverslag zijn de bomenrijen langs de Eftelingsestraat mogelijk wel van belang als vliegroute. Hiervoor geldt echter eveneens dat vliegroutes als zodanig niet door de Wnb beschermd worden. Bovendien is gebleken dat in ieder geval een bomenrij behouden blijft langs de Eftelingsestraat. Gelet op het voorgaande is de Afdeling van oordeel dat aanvullend onderzoek naar vleermuizen in het westelijk plangebied achterwege kon blijven. In het geval dat bij de uitvoering van het plan toch een ontheffing op grond van de Wnb nodig zou zijn vanwege de gevolgen voor vleermuizen, ziet de Afdeling geen reden waarom de raad er op voorhand van had moeten uitgaan dat die ontheffing niet kan worden verleend. Daarbij is mede van belang dat aan de Eftelingsestraat een bomenrij bewaard blijft en dat de uitvoering van de maatregelen uit het Beeldkwaliteitsplan indien nodig kan worden voorgeschreven in de ontheffing.

116.4. Wat betreft de uilen ziet de Afdeling geen grond voor het oordeel dat de raad er op voorhand van had moeten uitgaan dat, indien nodig, geen ontheffing op grond van de Wnb kan worden verleend. Voor zover de uitvoering van de maatregelen uit het Beeldkwaliteitsplan noodzakelijk is voor de verlening van de ontheffing, kunnen die maatregelen in de ontheffing worden voorgeschreven.

116.5. De beroepsgrond slaagt niet.

Reptielen en amfibieën

117. [appellant sub 2] en anderen betogen daarnaast dat ten onrechte geen nader onderzoek is gedaan naar amfibieën en reptielen. Daarnaast wordt volgens het MER pas aanvullend onderzoek gedaan op het moment dat in de omgeving van het zuidoostelijke heideterrein en de golfbaan ontwikkelingen plaatsvinden. In de ecologische quickscan is geconstateerd dat zich hier potentieel leefgebieden van de kamsalamander, levendbarende hagedis en hazelworm bevinden. Verder is volgens [appellant sub 2] en anderen voor dit deel van het plangebied geen rekening gehouden met de maximale mogelijkheden van het plan op de gronden met de bestemming "Recreatie - Sport", onder meer wat betreft de hoeveelheid bebouwing en het percentage groen.

117.1. In de ecologische quickscan is vastgesteld dat er in het plangebied potentieel leefgebied aanwezig is voor de levendbarende hagedis en de hazelworm, vooral in de omgeving van het heideterrein (zuid-oost) en de golfbaan. Daarnaast komt de kamsalamander voor in wateren op het golfterrein. Het soortspecifiek onderzoek uit 2017 en het soortspecifiek onderzoek "fase 2" uit 2018 gaan niet in op amfibieën en reptielen.

117.2. De Afdeling is van oordeel dat de raad op voorhand geen reden hoefde te zien om aan te nemen dat een eventueel benodigde ontheffing op grond van de Wnb voor deze soorten niet zal kunnen worden verleend. Voor zover op en rond het golfterrein ontwikkelingen zijn voorzien, is aannemelijk dat daaraan een zodanige invulling kan worden gegeven dat er voor deze soorten geen sprake zal zijn van een overtreding van de verboden uit de Wnb. In dat

verband is mede van belang dat op de gronden met de bestemming "Recreatie - Sport" wel bebouwing is toegestaan, maar dat de planregels daar beperkingen voor bevatten en dat uit artikel 12, lid 12.3.1, volgt dat 90% van de gronden uit groen of water moet bestaan. Niet gebleken is bovendien dat ontwikkelingen zijn beoogd waarbij de wateren waarin de kamsalamander voorkomt worden aangetast.

Het betoog slaagt niet.

Bodem

118. [appellant sub 2] en anderen betogen dat ten onrechte geen nader onderzoek naar bodemverontreiniging is gedaan of in het plan is voorgeschreven. Dat had volgens hen wel gemoeten, omdat in het vooronderzoek naar bodemverontreiniging is vermeld dat op een aantal deellocaties incidenteel sprake kan zijn van bodemverontreiniging. Hierdoor is de uitvoerbaarheid van het plan onzeker.

119. De raad betoogt dat artikel 8:69a van de Awb aan een inhoudelijke behandeling van deze beroepsgrond in de weg staat. De normen waarop [appellant sub 2] en anderen zich beroepen, beogen volgens de raad de bodemkwaliteit ter plaatse van het plangebied te beschermen, terwijl het belang van appellanten is gelegen in het behoud van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat.

119.1. Gezien de beperkte afstand tussen de percelen van [appellant sub 2] en anderen en de deellocaties waar volgens paragraaf 5.7 van het MER mogelijk bodemverontreiniging aanwezig is, kan niet worden uitgesloten dat eventuele bodemverontreiniging zich verspreidt, bijvoorbeeld via het grondwater, en nadelige gevolgen veroorzaakt voor het woon- en leefklimaat van appellanten. Daarom kan niet worden geoordeeld dat de normen voor de bescherming van de bodemkwaliteit kennelijk niet strekken ter bescherming van de belangen van appellanten. De Afdeling zal de beroepsgrond daarom inhoudelijk behandelen.

120. In paragraaf 6.3 van de plantoelichting is ingegaan op het aspect bodem. Daarbij wordt verwezen naar paragraaf 5.7 van het MER en het daarbij behorende rapport "Vooronderzoek plangebied "Wereld van de Efteling 2030" te Kaatsheuvel" van Econsultancy van 15 januari 2018. Volgens dit rapport is de onderzoekslocatie grotendeels onverdacht voor het voorkomen van bodemverontreinigingen, maar kan incidenteel op een aantal deellocaties sprake zijn van bodemverontreiniging. Eventuele verontreinigingen kunnen volgens het rapport vermoedelijk eenvoudig gesaneerd worden.

De raad leidt uit het rapport af dat het plan uitvoerbaar is, omdat het aspect bodemverontreiniging naar verwachting geen belemmering zal vormen voor de uitbreiding van de Efteling. De sanering van eventuele bodemverontreiniging kan via andere wetgeving worden afgedwongen. De raad vindt nadere regels in het plan daarom niet nodig.

120.1. De aanwezigheid van verontreinigingen in de bodem, de noodzaak van sanering van verontreinigde locaties en de wijze waarop deze saneringen moeten worden uitgevoerd, zijn geregeld in afzonderlijke wetgeving met eigen procedures, die nu niet ter beoordeling staan. Dat doet er niet aan af dat de raad het plan niet heeft kunnen vaststellen indien en voor zover de raad op voorhand in redelijkheid had moeten inzien dat de aanwezige bodemverontreiniging aan de uitvoerbaarheid van het plan in de weg staat.

120.2. De uitkomsten van het vooronderzoek zijn zodanig dat de raad op grond daarvan redelijkerwijs niet aan de uitvoerbaarheid van het plan behoefde te twijfelen. Bovendien wordt er in het deskundigenverslag van uitgegaan dat sanering, indien nodig, mogelijk is. De raad kon daarom in redelijkheid afzien van nader onderzoek naar bodemverontreiniging vóór de

vaststelling van het plan. Weliswaar wordt in paragraaf 5.7.5 van het MER en het vooronderzoek geadviseerd om verdachte deellocaties voorafgaand aan de definitieve vastlegging van de ingrepen verkennend te onderzoeken op de aanwezigheid van bodemverontreiniging, maar ter zitting heeft de raad verduidelijkt dat hiermee de fase voorafgaand aan de vergunningverlening is bedoeld en niet de fase voorafgaand aan de vaststelling van het plan.

Daarnaast heeft de raad zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat nadere voorschriften over bodemonderzoek in de planregels niet nodig zijn. De raad heeft gewezen op regelgeving waarmee bodemsanering kan worden afgedwongen. Verder biedt de gemeentelijke bouwverordening de mogelijkheid om bij de toetsing van een aanvraag om een omgevingsvergunning voor bouwen een bodemonderzoek te verlangen en om de vergunning vanwege bodemverontreiniging te weigeren of daaraan voorschriften te verbinden.

De beroepsgrond slaagt niet.

Water

121. [appellant sub 2] en anderen vrezen dat de ontwikkelingen die het plan mogelijk maakt zullen leiden tot verdroging. De raad heeft hier volgens hen te weinig onderzoek naar gedaan. In het MER is het effect op de waterkwantiteit en grondwater als beperkt negatief beoordeeld vanwege risico's op verdroging. Volgens het MER kan hierop worden ingespeeld door bij de inrichting rekening te houden met het grondwatersysteem, maar volgens [appellant sub 2] en anderen is dat niet in het plan verzekerd.

122. Volgens de raad staat het relativiteitsvereiste uit artikel 8:69a van de Awb in de weg aan een inhoudelijke behandeling van deze beroepsgrond. De regels over de watertoets strekken volgens de raad ter bescherming van de waterhuishouding en tot het geven van inzicht in een duurzaam waterbeheer. Omdat [appellant sub 2] en anderen zich alleen op deze regels beroepen om gevrijwaard te blijven van de uitbreiding van de Efteling, strekken de regels over de watertoets kennelijk niet ter bescherming van hun belangen, aldus de raad.

122.1. De Afdeling volgt het betoog van de raad niet. [appellant sub 2] en anderen kunnen zich naar het oordeel van de Afdeling beroepen op de regels die zijn gericht op het behoud van een goede waterhuishouding. Zij hebben onder meer naar voren gebracht dat verdroging nadelige effecten heeft op hun bedrijfsvoering. De bedrijven van deze appellanten bevinden zich op percelen die worden ingesloten door het plangebied. Artikel 8:69a van de Awb staat daarom niet in de weg aan een inhoudelijke bespreking van deze beroepsgrond.

123. Het betoog dat te weinig onderzoek is gedaan naar de gevolgen voor de waterhuishouding slaagt niet. De gevolgen voor de waterhuishouding zijn onderzocht in het MER en de bijbehorende "Effectbeoordeling water" en in het rapport "Toetsing sectorale aspecten voorkeursalternatief" en de daarbij behorende Watertoets. [appellant sub 2] en anderen hebben niet geconcretiseerd op welk punt deze onderzoeken volgens hen tekortschieten.

123.1. Over het betoog dat de maatregelen tegen verdroging in het plan hadden moeten worden vastgelegd overweegt de Afdeling het volgende.

Volgens paragraaf 6.4 van de plantoelichting wordt het effect van de mogelijk gemaakte uitbreiding van de Efteling op de waterkwaliteit en de waterketen als neutraal beoordeeld, maar zijn er wel beperkt nadelige effecten op het grondwater en de waterkwantiteit vanwege het risico van verdroging. In de plantoelichting staat dat de nadelige effecten met

maatregelen voorkomen kunnen worden en dat daar bij de realisatie van de beoogde ontwikkelingen rekening mee zal worden gehouden. De raad vindt het niet nodig om maatregelen daartoe met een voorwaardelijke verplichting in het plan vast te leggen. Volgens de raad is de uitvoering van de maatregelen - voor zover die inderdaad nodig zijn - anderszins publiekrechtelijk verzekerd via de watervergunning. Dit is bevestigd in een brief van de gebiedsadviseur van het waterschap.

Naar het oordeel van de Afdeling heeft de raad zich in redelijkheid op dit standpunt kunnen stellen. Ter zitting hebben [appellant sub 2] en anderen betoogd dat niet duidelijk is of in alle gevallen een watervergunning nodig is. Naar het oordeel van de Afdeling kon de raad er echter in redelijkheid van uitgaan dat in de gevallen waarin geen vergunningplicht geldt geen ernstige nadelige gevolgen voor de waterhuishouding zijn te verwachten.

De beroepsgrond slaagt niet.

Landschap en cultuurhistorie

124. [appellant sub 2] en anderen betogen dat de uitbreiding van de Efteling leidt tot een onaantvaardbare aantasting van landschappelijke en cultuurhistorische waarden. Zij zijn van mening dat de raad op dit punt een onjuiste belangenafweging heeft gemaakt.

125. [appellant sub 2] en anderen voeren onder meer aan dat karakteristieke open ruimte aan de westkant van het plangebied verloren gaat door de bouw van nieuwe verblijfsaccommodaties en parkeervoorzieningen. De landschappelijke inpassing van de parkeervoorzieningen en de uitvoering van het Beeldkwaliteitsplan zijn volgens hen onvoldoende in het plan verzekerd.

Daarnaast stellen zij dat gebouwde parkeervoorzieningen niet meetellen bij de berekening van het maximum toegestane bebouwingspercentage als bedoeld in artikel 10, lid 10.2.2, onder e, van de planregels. Daardoor is het mogelijk om delen van het plangebied die nu nog een open landschap zijn vol te bouwen.

125.1. De Afdeling verwijst in de eerste plaats naar wat onder 85.5 is overwogen over de maximumbouwhoogte van 25 m op de gronden met de bestemming "Recreatie - Dagrecreatie" en over de verankering van de landschappelijke inpassing in de planregels. In aanvulling daarop overweegt de Afdeling het volgende. Op de gronden met de bestemming "Recreatie - Dagrecreatie" ten oosten van de Dodenaauweg maakt het plan gebouwde parkeervoorzieningen mogelijk, die volgens het plan maximaal 25 m hoog mogen zijn. Op grond van artikel 10, lid 10.2.2, onder e, van de planregels hoeven deze gebouwde parkeervoorzieningen niet te worden meegeteld in het bebouwingspercentage van maximaal 60%. Hierdoor is het mogelijk om een veel groter deel van het bouwvlak dan deze 60% te bebouwen met gebouwen met een hoogte tot 25 m. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de raad op dit punt het belang van het behoud van de landschappelijke en cultuurhistorische waarden onvoldoende in zijn belangenafweging betrokken. Het plan is in zoverre in strijd met artikel 3:2 van de Awb. Het betoog slaagt.

126. Daarnaast wijzen [appellant sub 2] en anderen op het kappen van bomen en het verlies van bosgebied in het plangebied. Dit doet zich vooral voor aan de oostzijde langs de N261 voor de uitbreiding van het attractiepark en rond de Eftelingsestraat en de Heideweg voor de wijziging van de infrastructuur. [appellant sub 2] en anderen zijn het niet met de raad eens dat het gekozen voorkeursalternatief door gebruik te maken van bestaande infrastructuur leidt tot minder aantasting van het bosgebied en het behoud van meer bos dan de andere onderzochte varianten. Dat volgt volgens hen niet uit het MER en er is ook geen aanvullend

onderzoek gedaan. Dat in het voorkeursalternatief bestaande wegen worden gebruikt, betekent volgens [appellant sub 2] en anderen niet dat er geen onevenredige aantasting is van de landschappelijke en cultuurhistorische waarden.

126.1. De raad erkent dat landschappelijke en cultuurhistorische waarden in zekere mate worden aangetast door de uitbreiding van de Efteling. De raad vindt dat aanvaardbaar, omdat de aantasting beperkt is en omdat hij een groot belang hecht aan de uitbreiding van de Efteling.

De raad verwijst naar paragraaf 5.5 van het MER. Daarin staat onder meer dat alle onderzochte varianten een nadelige invloed hebben op landschappelijke en cultuurhistorische waarden vanwege de gevolgen voor historische patronen en structuren (groen en wegen). De varianten 1b en 2b worden vanwege het langere tracé door oud bos en meer aantasting van landschappelijke patronen negatiever beoordeeld dan de varianten 1a en 2a. In het plan is een voorkeursalternatief gekozen dat iets afwijkt van de onderzochte variant 2a. In het rapport "Toetsing sectorale aspecten voorkeursalternatief" staat hierover dat het voorkeursalternatief de aanwezige cultuurhistorische waarden ontziet door gebruik te maken van bestaande infrastructuur en dat de aangepaste aansluiting Horst-Eftelingsestraat minder negatieve gevolgen voor landschappelijke en cultuurhistorisch waardevolle patronen veroorzaakt.

126.2. [appellant sub 2] en anderen hebben niet nader onderbouwd dat de keuze voor het voorkeursalternatief voor zover het gaat om het behoud van landschappelijke en cultuurhistorische waarden onjuist is.

De raad heeft bij de vaststelling van het plan een belangenafweging gemaakt en heeft daarbij de belangen die met de uitbreiding van de Efteling zijn gediend zwaarder laten wegen dan het belang van het volledige behoud van de bomen en het bosgebied in het plangebied. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de raad zich op dit punt in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat de gevolgen voor de landschappelijke en cultuurhistorische waarden bij de keuze voor het voorkeursalternatief niet zo ernstig zijn, dat daaraan bij de vaststelling van het plan een doorslaggevend gewicht had moeten worden toegekend.

De beroepsgrond slaagt niet.

Archeologie

127. In het herstelbesluit heeft de raad de planregels voor de dubbelbestemmingen "Waarde - Archeologie" 1 tot en met 4 gewijzigd. Onderdeel d is verwijderd uit de artikelen 20, lid 20.4.1, 21, lid 21.4.1, 22, lid 22.4.1 en 23, lid 23.4.1, van de planregels. Als gevolg hiervan is geen omgevingsvergunning voor het uitvoeren van werken of werkzaamheden meer nodig voor het aanleggen van leidingen vanaf een bepaalde diepte onder het maaiveld.

128. [appellant sub 2] en anderen zijn het niet eens met deze wijziging. Volgens hen heeft de raad het vervallen van de vergunningplicht voor het aanleggen van leidingen niet voldoende onderbouwd, bijvoorbeeld met nader onderzoek.

128.1. De raad betoogt dat artikel 8:69a van de Awb in de weg staat aan een inhoudelijke behandeling van deze beroepsgrond.

128.2. De Afdeling is van oordeel dat de planregels over de bescherming van archeologische waarden kennelijk niet strekken tot bescherming van de belangen van [appellant sub 2] en anderen. Deze planregels strekken tot bescherming van de in de grond aanwezige of verwachte archeologische waarden. Dit is een algemeen belang. Het belang van [appellant

sub 2] en anderen is gelegen in het gevrijwaard blijven van de ruimtelijke invloed van de uitbreiding van de Efteling met het oog op hun woon- en leefklimaat. Zij kunnen zich daarom niet beroepen op het algemene belang van de bescherming van archeologische waarden. De beroepsgrond over archeologische waarden kan, gelet op artikel 8:69a van de Awb, niet tot vernietiging van het herstelbesluit leiden. De Afdeling zal deze beroepsgrond daarom niet inhoudelijk behandelen.

Lichthinder

129. [appellant sub 2] en anderen vrezen lichthinder door de lichtmasten die het plan mogelijk maakt rondom de woningen aan de Bernsehoef. De raad heeft volgens hen bij de vaststelling van het plan te weinig rekening gehouden met lichthinder en daar te weinig onderzoek naar verricht.

In de eerste plaats wijzen [appellant sub 2] en anderen op de mogelijkheden die het plan biedt voor lichtmasten binnen en buiten het bouwvlak op de gronden met de bestemming "Recreatie - Dagrecreatie" ten noorden van de Eftelingsestraat. Verder zijn zij het niet eens met de bouw mogelijkheden voor lichtmasten op de andere gronden rondom hun woningen, zoals de gronden met de bestemming "Groen" achter de woningen aan de [locatie 8]-[locatie 4] en [locatie 5] en de gronden met de bestemming "Recreatie - Verblijfsrecreatie".

Volgens [appellant sub 2] en anderen maakt het plan te hoge lichtmasten en verlichtingsarmaturen mogelijk op korte afstand van hun woningen. In dat verband stellen zij ook dat op de gronden met de bestemming "Recreatie - Dagrecreatie" ten onrechte niet overal een maximumbouwhoogte is vastgelegd voor lichtmasten binnen het bouwvlak, bijvoorbeeld op de gronden direct ten oosten van de Dodenauweg. Daarnaast stellen [appellant sub 2] en anderen dat de planregels ten onrechte niets regelen over het type verlichting, de maximale lichtsterkte en de situering van de lichtmasten. Het herstelbesluit houdt volgens hen een verslechtering in, omdat daarin minder waarborgen ter voorkoming van lichthinder zijn opgenomen dan in het besluit van 20 september 2018. Omdat onaanvaardbare lichthinder niet wordt voorkomen, wordt volgens [appellant sub 2] en anderen bovendien niet voldaan aan de zorgplicht uit artikel 2.1, eerste lid, van het Activiteitenbesluit.

129.1. Voor de gronden met de bestemming "Recreatie - Dagrecreatie" geldt op grond van de planregels een maximumbouwhoogte van 8 m voor verlichtingsarmaturen en lichtmasten buiten het bouwvlak. Artikel 10, lid 10.4.1, onder g, van de planregels bevat een afwijkingsbevoegdheid waarmee de bouwhoogte onder bepaalde voorwaarden kan worden verhoogd naar maximaal 50 m. Een van de voorwaarden is dat geen instraling van licht in woningen optreedt. Binnen het bouwvlak geldt de maximumbouwhoogte die met een aanduiding op de verbeelding is weergegeven; dit is 15 of 25 m.

Op de gronden met de bestemmingen "Groen", "Verkeer" en "Recreatie - Verblijfsrecreatie" mogen op grond van de planregels lichtmasten met een hoogte van maximaal 10 m worden gebouwd.

In het besluit van 20 september 2018 was in artikel 26, lid 26.7, van de planregels, kort weergegeven, een algemene gebruiksregel opgenomen waarin was bepaald dat de bouw van lichtmasten niet mag leiden tot een aantasting van de milieusituatie door lichtuitstraling bij omliggende woningen. Dit gold voor lichtmasten binnen alle bestemmingen. Deze bepaling staat niet meer in de planregels van het herstelbesluit.

129.2. De Afdeling stelt vast dat op de verbeelding voor de gronden met de bestemming

"Recreatie - Dagrecreatie" ten noorden van de Eftelingsestraat binnen het bouwvlak overal een aanduiding voor de maximumbouwhoogte van overige bouwwerken is weergegeven. De weergegeven bouwhoogtes zijn 15 m en 25 m. Het betoog dat niet overal een maximumbouwhoogte is vastgelegd voor lichtmasten binnen het bouwvlak mist dan ook feitelijke grondslag.

129.3. De raad heeft ter zitting erkend dat de regeling voor lichtmasten binnen de bestemmingen "Groen" en "Verkeer" niet overeenkomt met wat hij heeft beoogd. Het is niet de bedoeling van de raad geweest om hier hogere lichtmasten dan de bestaande mogelijk te maken. Bovendien moeten hier bij hogere lichtmasten volgens de raad eisen worden gesteld aan de lichthinder bij de omliggende woningen vanwege de korte afstand en het ontbreken van landschappelijke inpassing.

Het herstelbesluit is op dit punt niet met de vereiste zorgvuldigheid vastgesteld en is in zoverre in strijd met artikel 3:2 van de Awb.

129.4. Voor het overige gaat het, zoals hiervoor is weergegeven, voor een aantal bestemmingen om lichtmasten en verlichtingsarmaturen met een hoogte van maximaal 8 of 10 m. Op de gronden met de bestemming "Recreatie - Dagrecreatie" is de maximumbouwhoogte binnen het bouwvlak 15 of 25 m. Buiten het bouwvlak is op deze gronden met toepassing van de afwijkingsbevoegdheid een bouwhoogte tot 50 m mogelijk.

129.5. De raad stelt zich op het standpunt dat bij de woningen aan de Bernsehoef geen onaanvaardbare lichthinder is te verwachten van de lichtmasten en verlichtingsarmaturen die het plan mogelijk maakt. De raad wijst daarbij op de afstand tot de woningen en de afscherming door de verplichte landschappelijke inpassing. De afwijkingsbevoegdheid voor hogere lichtmasten buiten het bouwvlak op de gronden met de bestemming "Recreatie - Dagrecreatie" bevat bovendien de voorwaarde dat er geen lichtinstraling in woningen optreedt en tegen de verlening van een omgevingsvergunning voor afwijken staat rechtsbescherming open, aldus de raad.

129.6. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de raad zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat vanwege de afstand geen onaanvaardbare lichthinder bij de woningen is te verwachten, mede gelet op de in het plan voorgeschreven landschappelijke inpassing. Daarbij is van belang dat de kortste afstand tussen de woningen aan de Bernsehoef en de gronden waar bij recht lichtmasten van 15 of 25 m zijn toegestaan ongeveer 80 m bedraagt. Voor de lichtmasten en verlichtingsarmaturen die bij recht in het plan zijn toegestaan, kon de raad daarom in redelijkheid afzien van nadere voorschriften over lichtinstraling bij woningen, het type verlichting, lichtsterkte en dergelijke. Voor de lichtmasten buiten het bouwvlak op de gronden met de bestemming "Recreatie - Dagrecreatie" waarvoor met toepassing van de afwijkingsbevoegdheid een bouwhoogte van maximaal 50 m kan worden toegestaan, bevat artikel 10, lid 10.4.1, onder g, van de planregels naar het oordeel van de Afdeling voldoende waarborgen tegen onaanvaardbare lichthinder bij woningen.

Gelet op het voorgaande ziet de Afdeling ook geen aanleiding voor het oordeel dat er op dit punt sprake zal zijn van strijd met de zorgplicht uit artikel 2.1, eerste lid, van het Activiteitenbesluit, nog afgezien van het feit dat deze bepaling is gericht tot degene die de inrichting drijft en niet tot de planwetgever.

Uitvoerbaarheid

130. [appellant sub 2] en anderen voeren beroepsgronden aan over de uitvoerbaarheid van het plan.

Toetsingskader uitvoerbaarheid

131. In het kader van een beroep tegen een bestemmingsplan kan een betoog over de uitvoerbaarheid van dat plan, waaronder de financieel-economische uitvoerbaarheid, alleen leiden tot vernietiging van het bestreden besluit voor zover het aangevoerde leidt tot de conclusie dat de raad op voorhand in redelijkheid had moeten inzien dat het plan om financieel-economische of andere redenen niet uitvoerbaar is.

Staatssteun

132. [appellant sub 2] en anderen voeren aan dat het plan niet uitvoerbaar is wegens strijd met de Europese regels voor staatssteun. Zij stellen dat tussen de gemeente en de Efteling een grondruil met gesloten beurzen plaatsvindt die is aan te merken als ongeoorloofde staatssteun. Het plan kan volgens hen zonder deze staatsteun niet worden uitgevoerd, onder meer omdat niet is gebleken dat de Efteling in staat is om de grond voor een marktconforme prijs te kopen en omdat er geen andere partij is die het plan kan uitvoeren.

133. De raad beroept zich op het relativiteitsvereiste uit artikel 8:69a van de Awb. De Europese regels over staatssteun strekken volgens de raad kennelijk niet tot bescherming van de belangen van [appellant sub 2] en anderen.

133.1. Het belang van [appellant sub 2] en anderen is vooral gelegen in het behoud van een goed woon- en leefklimaat bij hun woningen. Voor zover [appellant sub 2] en anderen bedrijven exploiteren, hebben zij geen concurrentiebelangen of voornemens om het plan zelf uit te voeren. De Europese staatssteunregels waarop [appellant sub 2] en anderen zich beroepen, strekken kennelijk niet tot bescherming van die belangen. Het in artikel 8:69a van de Awb opgenomen relativiteitsvereiste staat daarom in de weg aan vernietiging van het besluit tot vaststelling van het plan vanwege deze beroepsgrond. De Afdeling zal deze beroepsgrond daarom niet inhoudelijk behandelen.

Financiële uitvoerbaarheid - overig

134. [appellant sub 2] en anderen voeren aan dat de financiële uitvoerbaarheid van het plan ook om andere redenen onzeker is. Zij stellen dat uit de plantoelichting en de andere stukken niet voldoende blijkt dat het plan financieel uitvoerbaar is. In het bijzonder wijzen zij op de kosten van compenserende en mitigerende maatregelen die volgen uit het MER en het compensatieplan, de kosten waarover een anterieure overeenkomst is gesloten tussen de gemeente en de Efteling en de kosten van planschade. Volgens [appellant sub 2] en anderen is niet aangetoond dat de Efteling deze kosten uit eigen middelen kan financieren.

134.1. Volgens de raad is de financiële uitvoerbaarheid van het plan voldoende verzekerd. De raad heeft dit toegelicht in hoofdstuk 8 van de plantoelichting.

De raad stelt dat de Efteling alle kosten van de beoogde ontwikkelingen draagt en daarvoor over voldoende financiële middelen beschikt. De kosten van de uitbreiding, de mitigerende en compenserende maatregelen en het natuurcompensatieplan maken deel uit van de begroting voor de uitbreiding. Daarnaast heeft de Efteling budget gereserveerd voor de benodigde maatregelen voor een goede ontsluiting. De kosten voor de grondexploitatie en planschade worden verhaald op de Efteling. Hiervoor is een anterieure overeenkomst gesloten.

134.2. De Afdeling ziet in wat [appellant sub 2] en anderen hebben aangevoerd geen aanleiding voor het oordeel dat de raad op voorhand in redelijkheid had moeten inzien dat het plan financieel niet uitvoerbaar is. De Afdeling ziet hierin geen concrete aanknopingspunten

om te betwijfelen dat de Efteling de kosten van de mitigerende en compenserende maatregelen, planschade en de overige te verhalen kosten zal kunnen dragen. De beroepsgrond slaagt niet.

Maatschappelijke uitvoerbaarheid

135. [appellant sub 2] en anderen betogen dat het plan maatschappelijk niet uitvoerbaar is, vooral omdat veel omwonenden bezwaar hebben tegen de uitbreiding van de Efteling en daar nadelige ruimtelijke gevolgen van ondervinden.

135.1. In paragraaf 8.3 van de plantoelichting heeft de raad een toelichting op de maatschappelijke uitvoerbaarheid van het plan gegeven. De Afdeling ziet ook in dit opzicht geen reden om te oordelen dat de raad op voorhand in redelijkheid had moeten inzien dat het plan niet uitvoerbaar is. De omstandigheid dat een aantal omwonenden bezwaren heeft tegen de realisatie van de uitbreiding van de Efteling leidt op zichzelf niet tot de conclusie dat het plan daardoor niet maatschappelijk uitvoerbaar is.

Procedurele uitvoerbaarheid

136. Volgens [appellant sub 2] en anderen is het daarnaast niet realistisch om aan te nemen dat de beoogde ontwikkelingen in 2030 gerealiseerd kunnen zijn. Het gaat om een grote uitbreiding, waarbij de werkzaamheden bovendien op elkaar moeten worden afgestemd om hinder te voorkomen. Daarnaast zijn nog niet alle gronden in eigendom van de Efteling, zoals de gronden waar de toegangsweg naar het westelijke parkeerterrein moet komen, en zijn nog omgevingsvergunningen nodig. Verder is het plan flexibel en staat de precieze invulling nog niet vast, terwijl nieuwe attracties een lange ontwikkelingstijd hebben.

136.1. De raad stelt zich op het standpunt dat de omstandigheden die [appellant sub 2] en anderen hebben genoemd niet aan de uitvoerbaarheid van het plan in de weg staan.

136.2. Ter beoordeling staat of de raad op het moment dat het plan werd vastgesteld op voorhand in redelijkheid had moeten inzien dat het plan niet uitvoerbaar is. De planperiode van tien jaar is in de Wet ruimtelijke ordening vervallen, maar de Efteling gaat zelf uit van het jaar 2030 als moment waarop de uitbreiding gerealiseerd zal zijn. Ter zitting heeft de Efteling bevestigd dat 2030 nog steeds de streefdatum is en dat zij dit nog steeds haalbaar acht. Uit het deskundigenverslag blijkt dat de Efteling de gronden die nodig zijn voor de nieuwe route naar het westelijke parkeerterrein inmiddels heeft verworven. Ook de overige omstandigheden die [appellant sub 2] en anderen hebben genoemd geven geen reden om zodanig aan de haalbaarheid van een realisatie in 2030 te twijfelen, dat de raad het plan op voorhand niet uitvoerbaar had mogen achten.

De beroepsgrond slaagt niet.

Herhaling zienswijze

137. [appellant sub 2] en anderen hebben zich in het beroepschrift voor het overige beperkt tot het verwijzen naar de inhoud van de zienswijze. In de overwegingen van het bestreden besluit is ingegaan op deze zienswijze. [appellant sub 2] en anderen hebben in het beroepschrift, noch ter zitting redenen aangevoerd waarom de weerlegging van de desbetreffende zienswijze in het bestreden besluit onjuist zou zijn.

Bestuurlijke lus

138. De Afdeling ziet in het belang bij een spoedige beslechting van het geschil aanleiding de

raad op de voet van artikel 8:51d van de Awb op te dragen de in deze uitspraak geconstateerde gebreken in het herstelbesluit van 19 september 2019 te herstellen. De Afdeling zal hiertoe een termijn stellen.

De raad dient daartoe:

- a. met inachtneming van overweging 32.6 alsnog toereikend te motiveren waarom niet binnen het bestaand stedelijk gebied - in dit geval het huidige attractiepark zijnde - in de behoefte aan de nieuwe stedelijke ontwikkelingen kan worden voorzien, dan wel het bestreden besluit te wijzigen.
- b. met inachtneming van overweging 42.4 de beoogde wijze van ontsluiting van de westelijke verblijfsrecreatie via de nieuwe toegangsweg en het westelijke parkeerterrein alsnog door middel van een voorwaardelijke verplichting in de planregels vast te leggen;
- c. met inachtneming van overweging 87.3 en overweging 42.4 opnieuw te bezien of de verkeersbewegingen van en naar de camperparkeerplaats leiden tot onaanvaardbare verkeershinder of aantasting van de bereikbaarheid op de Bernsehoef en directe omgeving, en indien nodig, het plan op passende wijze aan te passen;
- d. met inachtneming van overweging 52.4 in artikel 10, lid 10.1, onder a, van de planregels te verduidelijken aan welke eisen de verruiming van de rotondes bij de aansluiting op de N261 ter hoogte van Loon op Zand moet voldoen om meer dan 6,33 miljoen bezoeken per jaar te kunnen toestaan;
- e. met inachtneming van overweging 58.2 in artikel 25, lid 25.4, onder b, van de planregels alsnog inzichtelijk te maken onder welke omstandigheden van de afwijkingsbevoegdheid gebruik kan worden gemaakt, bijvoorbeeld door de planregel te herformuleren en/of toepassing te geven aan artikel 3.1.2, tweede lid, onder a, van het Bro, dan wel de afwijkingsbevoegdheid uit de planregels te verwijderen;
- f. met inachtneming van overweging 66.2 in artikel 13, lid 13.1, onder h, van de planregels alsnog vast te leggen dat alleen ondersteunende dagrecreatieve voorzieningen ten behoeve van de verblijfsrecreatie zijn toegestaan;
- g. met inachtneming van overweging 71.2 nader onderzoek te doen naar de geluidbelasting vanwege het attractiepark (deelgebied B) op de woningen aan de Bernsehoef en in dat onderzoek buitenattracties en stemgeluid in en buiten attracties te betrekken. Naar aanleiding van de resultaten van dit onderzoek dient de raad opnieuw te beoordelen of bij de woningen aan de Bernsehoef sprake is van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat wat betreft geluid en, indien nodig, het plan op passende wijze te wijzigen;
- h. met inachtneming van overweging 76.1 de ligging van de beoordelingspunten als bedoeld in tabel 1 bij artikel 16, lid 26.9, van de planregels te verduidelijken;
- i. met inachtneming van overweging 79.2 alsnog te bezien of het noodzakelijk is de aanduiding "specifieke vorm van recreatie - voorwaardelijke verplichting geluid" ook toe te kennen aan de camperparkeerplaats;
- j. met inachtneming van de overwegingen 82.2, 82.3, 83.2 en 84.2 alsnog onderzoek te doen naar de gevolgen van de westelijke verblijfsrecreatie en de camperparkeerplaats voor de bedrijfsvoering van de bedrijven aan de [locatie 7], [locatie 9] en [locatie 4] en de gebruiksmogelijkheden van deze percelen, deze gevolgen alsnog in de belangenafweging te betrekken en, indien nodig, het plan op passende wijze aan te passen. Daarbij moet de raad voor [locatie 7] alsnog uitgaan van de maximale mogelijkheden van het voor dat perceel

geldende bestemmingsplan en rekening houden met een spuitzone, dan wel alsnog toereikend motiveren waarom in dit geval sprake is van een zodanig bijzondere situatie dat daarvan kan worden afgezien;

k. met inachtneming van overweging 85.5 het besluit te wijzigen door een planregeling vast te stellen waarbij, mede gezien de gegeven belangen van [appellant sub 2] en anderen, toereikend wordt gemotiveerd waarom ter plaatse van deelgebieden 8.2 en 8.3 waar welke bouw mogelijkheden worden geboden;

l. met inachtneming van overweging 87.3 inzake de camperparkeerplaats hetzij alsnog onderzoek te verrichten naar de gevolgen van de ontwikkelingen die het plan daadwerkelijk mogelijk maakt, hetzij het bestreden besluit te wijzigen waarbij valt te denken aan vaststelling van een andere planregeling die is begrensd op camperparkeerplaats met 48 standplaatsen en de uitgevoerde onderzoeken. Daarbij dient de raad met inachtneming van overweging 68.4 ook opnieuw onderzoek te doen naar de geluidbelasting op de woning aan de [locatie 3] en alsnog toereikend te motiveren waarom bij die woning wat betreft geluidhinder sprake is van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat;

m. met inachtneming van de overwegingen 106.4, 107.2, 107.3, 108.1 en 110 hetzij alsnog sluitend te onderbouwen dat, rekening houdend met de in de voortoets betrokken maatregelen, geen toename van de stikstofdepositie optreedt ten opzichte van de referentiesituatie of dat significante negatieve effecten ondanks een toename van de stikstofdepositie uitgesloten zijn, hetzij alsnog een (aanvulling op de) passende beoordeling te maken en in dat kader beoordelen of de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied "Loonse en Drunense Duinen & Leemkuilen" worden aangetast. Voor zover de raad daarbij de voorgenomen maatregelen noodzakelijk acht als maatregelen in het kader van de voortoets dan wel als mitigerende maatregelen, dient de raad artikel 26 lid 26.3.1 van de planregels aan te passen door:

1. de lijst van agrarische percelen in bijlage 5 bij de planregels aan te passen op de inmiddels door hem beoogde wijze;
2. de voorgenomen beperking van het houtverbruik tot een maximum van 276.000 kg per jaar vast te leggen in onderdeel d;
3. de reikwijdte van de onderdelen b, c en d alsnog te beperken en in deze bepaling alsnog aan te duiden voor welke onderdelen van de Efteling de beperkingen voor het gebruik van diesel, aardgas en de verbranding van hout in vuurkorven gelden;

n. met inachtneming van de overwegingen 85.5 en 125.1 alsnog te beoordelen of de regeling in artikel 10, lid 10.2.2, onder e, van de planregels die gebouwde parkeervoorzieningen buiten beschouwing laat bij het bebouwingspercentage leidt tot een onaanvaardbare aantasting van landschappelijke en cultuurhistorische waarden en deze bepaling indien nodig aan te passen;

o. met inachtneming van overweging 129.3 in de planregels voor de bestemmingen "Groen" en "Verkeer" alsnog te voorzien in een passende regeling voor de maximumbouwhoogte van lichtmasten.

Bij het nemen van een nieuw besluit hoeft geen toepassing te worden gegeven aan afdeling 3.4 van de Awb. Een nieuw besluit moet op de wettelijk voorgeschreven wijze worden bekendgemaakt en medegedeeld.

Voorlopige voorziening

139. De Afdeling ziet aanleiding om met toepassing van artikel 8:80b, derde lid, van de Awb

een voorlopige voorziening treffen. Zij overweegt daartoe het volgende. De voorzieningenrechter heeft het plan gedeeltelijk geschorst bij uitspraak van 1 maart 2019, [ECLI:NL:RVS:2019:658](#). Die schorsing betreft de gronden met de bestemming "Recreatie - Dagrecreatie" ter plaatse van deelgebied 8.1 Efteling-Park Oost, voor zover daar een maximumbouwhoogte van 35 m geldt. Uit de uitspraak blijkt voorts dat de Efteling een aantal toezeggingen heeft gedaan, die er kort gezegd op neerkomen dat de Efteling vóór de uitspraak in de bodemprocedure niet zal beginnen met de realisatie van onder meer de uitbreiding van het attractiepark, parkeervoorzieningen, de westelijke verblijfsrecreatie, de camperparkeerplaats, de zorgboerderij en wijzigingen in het bestaande attractiepark die op grond van het vorige plan nog niet mogelijk waren.

De uitspraak van de voorzieningenrechter geldt alleen voor het vaststellingsbesluit van 20 september 2018 en niet voor het herstelbesluit van 19 september 2019. Het plan zoals dat bij het herstelbesluit is vastgesteld, is inmiddels dan ook in zijn geheel in werking getreden. Ter zitting heeft de Efteling bovendien verklaard dat in het geval van een tussenuitspraak haar toezeggingen zes weken na de datum van de tussenuitspraak komen te vervallen. De Afdeling begrijpt daaruit dat de Efteling vanaf dat moment mogelijk omgevingsvergunningen zal aanvragen voor ontwikkelingen die op grond van het vorige plan nog niet mogelijk waren en zal beginnen met werken en werkzaamheden ter uitvoering van het plan.

De Afdeling ziet, om te voorkomen dat zich onomkeerbare gevolgen voordoen, aanleiding om een voorlopige voorziening te treffen door het besluit van 19 september 2019 te schorsen totdat de einduitspraak is gedaan. Omdat een aantal van de vastgestelde gebreken op het gehele plan betrekking heeft, en vanwege de ruimtelijke samenhang tussen diverse plandelen, bestaat geen grond om het plan voor bepaalde gronden wél in werking te laten. De Afdeling ziet voorts, onder de gegeven omstandigheden, aanleiding om óók het besluit van 20 september 2018 te schorsen totdat de einduitspraak is gedaan. Het bij dit besluit vastgestelde bestemmingsplan voorziet in hoofdzaak in dezelfde (uitbreidings)mogelijkheden en planologische regeling voor de Efteling, zodat veel van de in deze uitspraak geconstateerde gebreken tevens aan het oorspronkelijke besluit van 20 september 2018 zullen kleven.

Relativiteit

140. Voor zover in deze uitspraak is geoordeeld dat een beroepsgrond faalt en niet uitdrukkelijk op de toepassing van artikel 8:69a van de Awb is ingegaan, heeft de Afdeling zich niet uitgesproken over de vraag of dat artikel aan vernietiging van het bestreden besluit in de weg staat.

Proceskosten

141. Over de proceskosten en de vergoeding van het betaalde griffierecht van [appellanten sub 1] en [appellant sub 2] en anderen zal in de einduitspraak worden beslist.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. draagt de raad van de gemeente Loon op Zand op om binnen zesentwintig weken na de verzending van deze uitspraak:

1. met inachtneming van wat onder 138 is overwogen de geconstateerde gebreken in het besluit van 19 september 2019 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Wereld van de Efteling 2030" te herstellen, en

2. de Afdeling en de andere partijen de uitkomst mede te delen en het gewijzigde besluit op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken en mede te delen;

II. schorst bij wijze van voorlopige voorziening de besluiten van de raad van de gemeente Loon op Zand van 19 september 2019 en 20 september 2018 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Wereld van de Efteling 2030", totdat de einduitspraak is gedaan.

Aldus vastgesteld door mr. R. Uylenburg, voorzitter, en mr. E. Helder en mr. A. ten Veen, leden, in tegenwoordigheid van mr. R. Teuben, griffier.

De voorzitter is verhinderd de uitspraak te ondertekenen.

De griffier is verhinderd de uitspraak te ondertekenen.

Uitgesproken in het openbaar op 14 oktober 2020

694-483.

BIJLAGE

De artikelen in deze bijlage staan in deze volgorde:

- A) Algemene wet bestuursrecht
- B) Wet geluidhinder
- C) Wet milieubeheer
- D) Wet natuurbescherming
- E) Activiteitenbesluit milieubeheer
- F) Besluit algemene regels ruimtelijke ordening
- G) Besluit ruimtelijke ordening
- H) Provinciale milieuverordening Noord-Brabant 2010
- I) Verordening Ruimte 2014
- J) Planregels bestemmingsplan "Wereld van de Efteling 2030" (2019)
- K) Planregels bestemmingsplan "Wereld van de Efteling 2030" (2018)
- A) Algemene wet bestuursrecht

Artikel 6:19

1. Het bezwaar of beroep heeft van rechtswege mede betrekking op een besluit tot intrekking, wijziging of vervanging van het bestreden besluit, tenzij partijen daarbij onvoldoende belang hebben.

[...].

- B) Wet geluidhinder

Artikel 1

In deze wet en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder:

[...]

reconstructie van een weg: een of meer wijzigingen op of aan een aanwezige weg ten gevolge waarvan uit akoestisch onderzoek als bedoeld in artikel 77, eerste lid, onder a, en artikel 77, derde lid, blijkt dat de berekende geluidsbelasting vanwege de weg in het toekomstig maatgevende jaar zonder het treffen van maatregelen ten opzichte van de geluidsbelasting die op grond van artikel 100 dan wel het bepaalde krachtens artikel 100b, aanhef en onder a, als de ten hoogste toelaatbare geluidsbelasting geldt met 2 dB of meer wordt verhoogd;

[...]

Artikel 76

1. Bij de vaststelling van een bestemmingsplan of van een wijzigings- of uitwerkingsplan als bedoeld in artikel 3.6, eerste lid, onder a of b, van de Wet ruimtelijke ordening dat geheel of gedeeltelijk betrekking heeft op gronden, behorende tot een zone als bedoeld in artikel 74, worden ter zake van de geluidsbelasting, vanwege de weg waarlangs die zone ligt, van de gevel van woningen, van andere geluidsgevoelige gebouwen en van geluidsgevoelige terreinen binnen die zone de waarden in acht genomen, die ingevolge artikel 82 en [locatie 2]0 als de ten hoogste toelaatbare worden aangemerkt.

2. In afwijking van het eerste lid worden bij de vaststelling van een bestemmingsplan of van een wijzigings- of uitwerkingsplan als in dat lid bedoeld hogere waarden in acht genomen, voor zover:

a. met toepassing van artikel 83, 85 of 100a voor de vaststelling van het bestemmingsplan of het wijzigings- of uitwerkingsplan zodanige waarden zijn vastgesteld, dan wel

b. zodanige waarden noodzakelijk zijn als gevolg van een vaststelling van het plan in afwijking van het ontwerp, zoals dit ter inzage heeft gelegen, welke waarden redelijkerwijs met toepassing van artikel 83, 85 of 100a, zullen worden vastgesteld.

[...]

Artikel 82

1. Behoudens het in de artikelen 83, 100 en [locatie 2]0a bepaalde is de voor woningen binnen een zone ten hoogste toelaatbare geluidsbelasting van de gevel, vanwege de weg, 48 dB.

[...]

Artikel 83

1. Voor de ter plaatse ten hoogste toelaatbare geluidsbelasting als bedoeld in artikel 82, eerste lid, kan een hogere dan de in dat artikel genoemde waarde worden vastgesteld, met dien verstande dat deze waarde, buiten de in de volgende leden bedoelde gevallen, voor woningen in buitenstedelijk gebied 53 dB en voor woningen in stedelijk gebied 58 dB niet te boven mag gaan.

[...]

Artikel 99

1. Tot reconstructie van een weg wordt, indien binnen de aanwezige of toekomstige zone

van die weg woningen, andere geluidsgevoelige gebouwen of geluidsgevoelige terreinen aanwezig, in aanbouw of geprojecteerd zijn, niet overgegaan dan in overeenstemming met een bestemmingsplan of een besluit tot vrijstelling als bedoeld in artikel 19 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening dat in de reconstructie voorziet dan wel met een besluit van burgemeester en wethouders, met overeenkomstige toepassing van artikel 81 genomen naar aanleiding van een door de wegbeheerder aan burgemeester en wethouders gedane mededeling van zijn voornemen en na een met overeenkomstige toepassing van artikel 80 ingesteld onderzoek.

[...]

3. Bij het nemen van een besluit als bedoeld in het eerste lid worden de waarden die ingevolge de artikelen [locatie 2]0, 100a en [locatie 2]0b als de ten hoogste toelaatbare worden aangemerkt, in acht genomen.

[...]

Artikel 100

1. Behoudens het tweede en derde lid is de ten hoogste toelaatbare geluidsbelasting vanwege een te reconstrueren weg, van de gevel van woningen binnen de zone 48 dB.

[...]

Artikel 110c

1. Op de voorbereiding van een besluit als bedoeld in artikel 110a is de in afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht geregelde procedure van toepassing, met dien verstande dat indien burgemeester en wethouders bevoegd zijn de hogere waarde vast te stellen en het besluit ten behoeve van de vaststelling of herziening van een bestemmingsplan wordt genomen, het ontwerp van het besluit tegelijkertijd met het ontwerp van het bestemmingsplan ter inzage wordt gelegd.

[...]

C) Wet milieubeheer

Artikel 7.7

Het milieueffectrapport dat betrekking heeft op een plan, wordt opgesteld door het bevoegd gezag en bevat ten minste:

- a. een beschrijving van hetgeen met de voorgenomen activiteit wordt beoogd;
- b. een beschrijving van de voorgenomen activiteit, alsmede van de alternatieven daarvoor, die redelijkerwijs in beschouwing dienen te worden genomen, en de motivering van de keuze voor de in beschouwing genomen alternatieven;
- c. een overzicht van eerder vastgestelde plannen die betrekking hebben op de voorgenomen activiteit en de beschreven alternatieven;
- d. een beschrijving van de bestaande toestand van het milieu, voor zover de voorgenomen activiteit of de beschreven alternatieven daarvoor gevolgen kunnen hebben, alsmede van de te verwachten ontwikkeling van dat milieu, indien die activiteit noch de alternatieven worden ondernomen;
- e. een beschrijving van de gevolgen voor het milieu, die de voorgenomen activiteit,

- onderscheidenlijk de beschreven alternatieven kunnen hebben, alsmede een motivering van de wijze waarop deze gevolgen zijn bepaald en beschreven;
- f. een vergelijking van de ingevolge onderdeel d beschreven te verwachten ontwikkeling van het milieu met de beschreven mogelijke gevolgen voor het milieu van de voorgenomen activiteit, alsmede met de beschreven mogelijke gevolgen voor het milieu van elk der in beschouwing genomen alternatieven;
- g. een beschrijving van de maatregelen om belangrijke nadelige gevolgen op het milieu van de activiteit te voorkomen, te beperken of zoveel mogelijk teniet te doen;
- h. een overzicht van de leemten in de beschrijvingen, bedoeld in de onderdelen d en e, ten gevolge van het ontbreken van de benodigde gegevens;
- i. een samenvatting die aan een algemeen publiek voldoende inzicht geeft voor de beoordeling van het milieueffectrapport en van de daarin beschreven mogelijke gevolgen voor het milieu van de voorgenomen activiteit en van de beschreven alternatieven.

[...].

D) Wet natuurbescherming

Artikel 2.7

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

[...].

Artikel 2.8

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

[...]

3. Het bestuursorgaan stelt het plan uitsluitend vast, en gedeputeerde staten verlenen voor het project, bedoeld in het eerste lid, uitsluitend een vergunning, indien uit de passende beoordeling de zekerheid is verkregen dat het plan, onderscheidenlijk het project de natuurlijke kenmerken van het gebied niet zal aantasten.

[...].

E) Activiteitenbesluit milieubeheer

Artikel 2.1

1. Degene die een inrichting drijft en weet of redelijkerwijs had kunnen weten dat door het in werking zijn dan wel het al dan niet tijdelijk buiten werking stellen van de inrichting nadelige gevolgen voor het milieu ontstaan of kunnen ontstaan, die niet of onvoldoende worden voorkomen of beperkt door naleving van de bij of krachtens dit besluit gestelde regels, voorkomt die gevolgen of beperkt die voor zover voorkomen niet mogelijk is en voor zover dit redelijkerwijs van hem kan worden gevergd.

[...].

Artikel 3.117

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.

[...]

F) Besluit algemene regels ruimtelijke ordening

Artikel 2.10.4. (beschermingsregime)

1. Bij provinciale verordening worden regels gesteld die bewerkstelligen dat een bestemmingsplan dat betrekking heeft op een gebied behorende tot het natuurnetwerk Nederland en een omgevingsvergunning waarbij met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onderdeel a, onder 3°, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht van het bestemmingsplan wordt afgeweken geen activiteiten mogelijk maken ten opzichte van het ten tijde van inwerkingtreding van de verordening geldende bestemmingsplan, die per saldo leiden tot een significante aantasting van de wezenlijke kenmerken en waarden, of tot een significante vermindering van de oppervlakte van die gebieden, of van de samenhang tussen die gebieden, tenzij:

a. er sprake is van een groot openbaar belang,

b. er geen reële alternatieven zijn, en

c. de negatieve effecten op de wezenlijke kenmerken en waarden, oppervlakte en samenhang worden beperkt en de overblijvende effecten gelijkwaardig worden gecompenseerd.

2. De regels, bedoeld in het eerste lid, kunnen tevens betrekking hebben op omgevingsvergunningen waarbij met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onderdeel a, onder 2°, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht van het bestemmingsplan wordt afgeweken.

3 Ten aanzien van bestemmingsplannen en omgevingsvergunningen waarbij met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onderdeel a, onder 2° of 3°, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht van het bestemmingsplan wordt afgeweken die ten opzichte van het ten tijde van inwerkingtreding van de verordening geldende bestemmingsplan nieuwe bebouwing of terreinverharding binnen omheinde militaire terreinen mogelijk maken, stelt de verordening uitsluitend de voorwaarde, bedoeld in het eerste lid, onderdeel c.

Artikel 2.10.5. (wijziging van begrenzing)

De begrenzing, bedoeld in artikel 2.10.2, eerste lid, kan bij provinciale verordening worden gewijzigd:

a. ten behoeve van een verbetering van de samenhang of een betere planologische inpassing van het natuurnetwerk Nederland, voor zover:

1°. de wezenlijke kenmerken en waarden van het natuurnetwerk Nederland worden behouden, en 2°. de oppervlakte van het natuurnetwerk Nederland ten minste gelijk blijft;

b. ten behoeve van een kleinschalige ontwikkeling, voor zover:

1°. de aantasting van de wezenlijke kenmerken en waarden en de samenhang van het natuurnetwerk Nederland beperkt is,

2°. de ontwikkeling per saldo gepaard gaat met een versterking van de wezenlijke kenmerken en waarden van het natuurnetwerk Nederland, of een vergroting van de oppervlakte van het natuurnetwerk Nederland, en

3°. de oppervlakte van het natuurnetwerk Nederland ten minste gelijk blijft;

c. ten behoeve van de toepassing van de krachtens artikel 2.10.4, eerste lid, gestelde regels.

G) Besluit ruimtelijke ordening

Artikel 1.1.1

1. In dit besluit en de hierop berustende bepalingen wordt verstaan onder:

[...];

h. bestaand stedelijk gebied: bestaand stedenbouwkundig samenstel van bebouwing ten behoeve van wonen, dienstverlening, bedrijvigheid, detailhandel of horeca, alsmede de daarbij behorende openbare of sociaal culturele voorzieningen, stedelijk groen en infrastructuur;

i. stedelijke ontwikkeling: ruimtelijke ontwikkeling van een bedrijventerrein of zeehaventerrein, of van kantoren, detailhandel, woningbouwlocaties of andere stedelijke voorzieningen;

[...].

Artikel 3.1.2

[...]

2. Ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening kan een bestemmingsplan regels bevatten:

a. waarvan de uitleg bij de uitoefening van een daarbij aangegeven bevoegdheid, afhankelijk wordt gesteld van beleidsregels;

[...]

Artikel 3.1.6

[...]

2. De toelichting bij een bestemmingsplan dat een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt, bevat een beschrijving van de behoefte aan die ontwikkeling, en, indien het bestemmingsplan die ontwikkeling mogelijk maakt buiten het bestaand stedelijk gebied, een motivering waarom niet binnen het bestaand stedelijk gebied in die behoefte kan worden

voorzien;
[...].

H) Provinciale milieuverordening Noord-Brabant 2010

Artikel 5.2.1 Begripsbepalingen

- a. Equivalent A-gewogen niveau: geluidmaat waarbij over een periode variërende geluidniveaus zijn gemiddeld tot één waarde;
- b. inrichting: inrichting als bedoeld in artikel 1.1 van de Wet milieubeheer;
- c. LAeq: Equivalent A-gewogen niveau;
- d. LAeq, 24 uur: geluidmaat waarbij alle geluidniveaus over de periode van een etmaal zijn gemiddeld tot één waarde.

Artikel 5.2.2

- 1. Stiltegebieden zijn die gebieden die als zodanig zijn aangewezen in bijlage 6 van deze verordening;

[...].

Artikel 5.2.7

[...]

- 3. Als richtwaarde voor de geluidbelasting vanwege een inrichting gelegen buiten een stiltegebied op meer dan 50 m van het stiltegebied geldt een geluidsniveau van 50 dB(A) LAeq, 24uur, op 1,5 meter hoogte, op de grens van het stiltegebied.

[...].

Artikel 5.2.8

- 1. Het desbetreffende bevoegd gezag houdt met de richtwaarden, genoemd in de artikelen 5.2.6 en 5.2.7, rekening:

- a. bij gebruik van de bevoegdheden, bedoeld in de artikelen 2.1, 2.2, 3.1, 3.6, 3.26, 3.38, 4.1 en 4.2 van de Wet ruimtelijke ordening;

[...].

I) Verordening Ruimte 2014

Artikel 5.1 Bescherming Natuur Netwerk Brabant

- 1. Een bestemmingsplan gelegen in het Natuur Netwerk Brabant:

- a. strekt tot het behoud, herstel of de duurzame ontwikkeling van de ecologische waarden en kenmerken van de onderscheiden gebieden;
- b. stelt regels ter bescherming van de ecologische waarden en kenmerken van de onderscheiden gebieden en houdt daarbij rekening met de overige aanwezige waarden en kenmerken, waaronder de cultuurhistorische waarden en kenmerken;

[...].

Artikel 5.4 Wijziging van de begrenzing op verzoek met toepassing van de saldobenadering

1. Gedeputeerde Staten kunnen de begrenzing van het Natuur Netwerk Brabant op verzoek van de gemeente wijzigen in geval van een ruimtelijke ontwikkeling door toepassing van de saldobenadering.
2. Onder de saldobenadering bedoeld in het eerste lid wordt verstaan een combinatie van onderling samenhangende plannen, projecten of handelingen waarvan één of enkele afzonderlijk een negatief effect hebben op het Natuur Netwerk Brabant, maar waarvan de gecombineerde uitvoering leidt tot een verbetering van de kwaliteit of kwantiteit van het Natuur Netwerk Brabant als geheel.
3. Een verzoek om wijziging van de begrenzing, als bedoeld in het eerste lid, gaat vergezeld van een bestemmingsplan waarin een ruimtelijke visie is opgenomen op een gebied waarvan een wezenlijk deel behoort tot het Natuur Netwerk Brabant en waarbij ruimtelijke ontwikkelingen in samenhang worden gezien om een grotere kwaliteitswinst voor meerdere ruimtelijke functies, waaronder de natuur, te bereiken.
4. Een ruimtelijke visie op een gebied als bedoeld in het derde lid beschrijft in ieder geval:
 - a. de omvang van het gebied waarop de ruimtelijke visie betrekking heeft;
 - b. de doelen van de ruimtelijke visie, in het bijzonder wat betreft de verbetering van de kwaliteit en kwantiteit van het Natuur Netwerk Brabant waardoor een beter functionerende Natuur Netwerk Brabant ontstaat;
 - c. op welke wijze wordt voldaan aan de regels inzake het compenseren van verlies van ecologische waarden en kenmerken, bedoeld in artikel 5.6 (compensatieregels);
 - d. op welke wijze de uitvoering van de ruimtelijke visie is verzekerd.
5. Artikel 3.2 (kwaliteitsverbetering van het landschap) is niet van toepassing op een bestemmingsplan als bedoeld in het derde lid.
6. Op een verzoek als bedoeld in het eerste lid is artikel 36.5 (procedure grenswijziging op verzoek) van toepassing.

Artikel 5.6 Compensatie

1. De op grond van de verordening verplichte compensatie vindt, naar keuze, plaats door:
 - a. fysieke compensatie, overeenkomstig artikel 5.7;
 - b. financiële compensatie, overeenkomstig artikel 5.8.
- [...].

Artikel 9.1 Integratie stad-land

1. In afwijking van artikel 3.1, tweede lid, onder a (verbod op nieuwvestiging) en artikel 4.2 (stedelijke ontwikkeling) kan een bestemmingplan, ter plaatse van de aanduiding "Integratie stad-land" voorzien in een stedelijke ontwikkeling mits:
 - a. deze in samenhang en in evenredigheid geschiedt met een groene en blauwe landschapsontwikkeling binnen de aanduiding "Integratie stad-land" of de naaste omgeving;
 - b. deze geen betrekking heeft op een te ontwikkelen of uit te breiden middelzwaar- en zwaar

bedrijventerrein.

[...];

4. Op een bestemmingsplan als bedoeld in het eerste lid zijn de bepalingen uit artikel 4.3 tot en met 4.10 van overeenkomstige toepassing.

5. In aanvulling op artikel 4 "Bestaand stedelijk gebied" borgt een bestemmingsplan ter plaatse van de aanduiding "Integratie stad-land" dat:

a. de gerealiseerde groene en blauwe landschapsontwikkeling als bedoeld in het eerste lid, behouden blijft, en

b. de ontwikkeling van een middelzwaar- en zwaar bedrijventerrein is uitgesloten.

J) Planregels bestemmingsplan "Wereld van de Efteling 2030", zoals vastgesteld bij het besluit van 19 september 2019

Artikel 1, lid 1.119

Onder 'zorgboerderij' wordt verstaan een (voormalige) boerderij - inclusief bijbehorende gebouwen - met uitsluitend een dagbestedingsfunctie, bestemd voor de opvang van mensen met een zorgvraag waarbij sprake is van een combinatie van zorg en functioneel gebruik van de groene ruimte door het begeleid verrichten van eenvoudige activiteiten gerelateerd aan de boerderij.

Artikel 6, lid 6.2.2

Voor het bouwen van bouwwerken, geen gebouwen zijnde, gelden de volgende regels:

a. de bouwhoogte van verlichtingsarmaturen mag niet meer bedragen dan 10 m;

[...].

Artikel 8, lid 8.1

De voor "Maatschappelijk" aangewezen gronden zijn bestemd voor:

a. maatschappelijke voorziening in de vorm van een zorgboerderij, uitsluitend ter plaatse van de aanduiding "zorgboerderij";

b. per bedrijf ten hoogste één bedrijfswoning, waarbij geldt dat ter plaatse van de aanduiding "maximum aantal wooneenheden" het aantal bedrijfswoningen niet meer bedraagt dan aangegeven;

[...].

Artikel 8, lid 8.2.1

a. per bestemmingsvlak is bebouwing ten behoeve van niet meer dan één maatschappelijke voorziening toegestaan;

[...].

Artikel 8, lid 8.2.2

Voor gebouwen en overkappingen gelden de volgende voorwaarden:

[...];

c. het bebouwde oppervlakte aan bedrijfsbebouwing en overkappingen bedraagt niet meer dan is aangegeven ter plaatse van de aanduiding "maximum oppervlakte (m²)".

Artikel 10, lid 10.1

De voor "Recreatie - Dagrecreatie" aangewezen gronden zijn bestemd voor:

a. dagrecreatieve voorzieningen voor 7 miljoen bezoeken per jaar, met dien verstande dat meer dan 6,33 miljoen bezoeken per jaar zijn toegestaan indien is voldaan aan de volgende voorwaarde: de capaciteit van de bestaande rotondes bij de aansluiting op de N261 ter hoogte van Loon op Zand moet zijn verruimd;

[...].

Artikel 10, lid 10.2.2

Voor het bouwen van gebouwen gelden de volgende voorwaarden:

a. gebouwen mogen uitsluitend binnen het bouwvlak worden gebouwd met dien verstande dat gebouwde parkeervoorzieningen met een maximale bouwhoogte van ten hoogste 9 m ook buiten het bouwvlak zijn toegestaan, tenzij anders aangeduid;

b. de bouwhoogte van gebouwen bedraagt niet meer dan is aangegeven ter plaatse van de aanduiding 'maximum bouwhoogte (m)';

c. daar waar de bouwhoogte ter plaatse van de aanduiding 'maximum bouwhoogte (m)' 50 m bedraagt, dient de onderlinge afstand tussen gebouwen minimaal 50 m te bedragen;

d. over de totale lengte van het perceel ter plaatse van de aanduidingen 'maximum bouwhoogte (m)' 35 m en 'maximum bouwhoogte (m)' 50 m mag bebouwing over een lengte van maximaal 45% van het perceel boven de boomgrens uitkomen;

e. de bebouwde grondoppervlakte van gebouwen en overkappingen bedraagt niet meer dan is aangegeven ter plaatse van de aanduiding 'maximum bebouwingspercentage (%)' met dien verstande dat gebouwde parkeervoorzieningen en overige bouwwerken, geen gebouwen zijnde hierbij niet meetellen;

f. ter plaatse van de aanduiding 'uitgesloten - gebouwde parkeervoorzieningen' zijn gebouwde parkeervoorzieningen niet toegestaan.

Artikel 10, lid 10.2.4

Voor het bouwen van bouwwerken, geen gebouwen zijnde, gelden de volgende voorwaarden:

a. overige bouwwerken, geen gebouwen zijnde mogen uitsluitend binnen het bouwvlak worden gebouwd;

b. de bouwhoogte van overige bouwwerken, geen gebouwen zijnde bedraagt niet meer dan is aangegeven ter plaatse van de aanduiding 'maximum hoogte overige bouwwerken';

c. [...]

d. erf- en terreinafscheidingen, geluidwerende voorzieningen en licht- en vlaggenmasten mogen buiten het bouwvlak worden gebouwd, met dien verstande dat:

[...]

4. de bouwhoogte van verlichtingsarmaturen en lichtmasten bedraagt ten hoogste 8 meter;
[...].

Artikel 10, lid 10.4.1

Het bevoegd gezag kan een omgevingsvergunning verlenen voor het afwijken van het bepaalde in:

[...]

g. artikel 10.2.4. onder d, onder 4, ten behoeve van lichtarmaturen en lichtmasten hoger dan 8 meter tot ten hoogste 50 meter, met dien verstande dat:

1. geen instraling van licht in woningen optreedt;
2. de lichtuitstraling mag niet zodanig zijn, dat deze leidt tot een aantasting van de milieusituatie ter plaatse van de Loonse en Drunense Duinen en Natuur Netwerk Brabant. De armaturen dienen van de Loonse en Drunense Duinen en Natuur Netwerk Brabant af georiënteerd te worden en er dienen armaturen met een scherpe afsnijding toegepast te worden teneinde lichtuitstraling te beperken dan wel afscherming toe te passen.

Artikel 10, lid 10.5.1

De gronden ten westen van de Dodenauweg mogen enkel worden ingericht ten behoeve van de in lid 10.1 genoemde functies nadat ter plaatse van de Dodenauweg zodanige verkeersmaatregelen zijn getroffen dat de verkeersstromen van het Eftelingverkeer en van het overige verkeer elkaar niet gelijkvloers kruisen.

Artikel 10, lid 10.5.4

1. Het gebruik van de gronden ter plaatse van de aanduiding "minimum percentage groen (%)" is uitsluitend toegestaan indien ten minste het ter plaatse aangegeven percentage aan groen of water is gerealiseerd en in stand wordt gehouden.
2. Voor de uitbreidingen van het attractiepark, zoals weergegeven in gebiedspaspoort 8.1 (Efteling Park - Oost), gebiedspaspoort 8.2 (Efteling Park - West I), gebiedspaspoort 8.3 (Efteling Park - West II) en gebiedspaspoort 8.9 (Parkeervoorzieningen - West) van het beeldkwaliteitsplan wordt het minimum percentage te realiseren groen of water in de gebieden zoals aangeduid in de hiervoor genoemde gebiedspaspoorten berekend als een percentage van de oppervlakte van het betreffende gebied. De ingebruikname van de gronden gelegen in de gebieden waarvoor de gebiedspaspoorten 8.1, 8.2, 8.3 of 8.9 uit het beeldkwaliteitsplan van toepassing zijn, is uitsluitend toegestaan indien het minimum percentage groen of water binnen het desbetreffende gebiedspaspoort is gerealiseerd en in stand wordt gehouden.

Artikel 13, lid 13.1

De voor "Recreatie - Verblijfsrecreatie" aangewezen gronden zijn bestemd voor:

- a. recreatiebedrijven en/of recreatieterrein bedoeld voor verblijfsrecreatie;
- b. recreatieverblijven in vrijstaande, geclusterde of gestapelde vorm;
- c. ter plaatse van de bestemmingen "Recreatie - Verblijfsrecreatie", "Recreatie - Dagrecreatie" en "Recreatie - Sport" geldt dat in totaal ten hoogste 5.800 slaapplekken/bedden zijn toegestaan;

[...].

Artikel 13, lid 13.2.2

Voor het bouwen van bouwwerken, geen gebouwen zijnde, gelden de volgende voorwaarden:

[...]

b. de bouwhoogte van licht- en vlaggenmasten bedraagt niet meer dan 10 m;.

[...].

Artikel 16, lid 16.1

De voor "Verkeer" aangewezen gronden zijn bestemd voor:

[...]

g. openstelling maximaal 74 dagen per jaar: De toegangsweg ter plaatse van de aanduiding "specifieke vorm van verkeer - openstelling maximaal 74 dagen per jaar" mag hoogstens 74 dagen per jaar worden opengesteld voor verkeer. De bebording op de N261 mag het verkeer uitsluitend op de dagen dat de toegangsweg is opengesteld naar de zuidelijke ontsluiting leiden. Voor de toepassing van dit artikel wordt onder "dag" verstaan: de dag dat het attractiepark is opengesteld tot 2:00 uur in de ochtend van de daaropvolgende dag.

Artikel 16, lid 16.2.3

Voor het bouwen van bouwwerken, geen gebouwen zijnde, gelden de volgende voorwaarden:

a. de bouwhoogte van boven- en ondergrondse kunstwerken, licht- en andere masten, informatieborden, verkeerstekens en -regelininstallaties bedraagt niet meer dan 10 m;

[...].

Artikel 25, lid 25.4

a. De in artikel 10.1, onder a en c van de planregels omschreven bestemming mag ter plaatse van de aanduiding "specifieke vorm van recreatie - voorwaardelijke verplichting zuidelijke ontsluiting en voldoende parkeervoorzieningen" slechts gerealiseerd worden en in stand worden gehouden, indien binnen het plangebied op eigen terrein minimaal 1,74 parkeerplaatsen per 1.000 bezoeken per jaar zijn aangelegd en in stand worden gehouden;

b. Burgemeester en Wethouders kunnen bij omgevingsvergunning afwijken van de parkeernorm van 1,74 parkeerplaatsen per 1.000 bezoeken per jaar, indien op basis van een parkeeronderzoek is aangetoond dat in voldoende mate wordt voorzien in de parkeerbehoefte.

Artikel 26, lid 26.3.1

De ingebruikname van gronden ten behoeve van de uitbreiding van het bestaande attractiepark zoals aangeduid op pagina 7 van het Beeldkwaliteitsplan als 'Efteling Park' en die zijn weergegeven in gebiedspaspoort 8.1 (Efteling Park - Oost), gebiedspaspoort 8.2 (Efteling Park - West I), gebiedspaspoort 8.3 (Efteling Park - West II) van het Beeldkwaliteitsplan is uitsluitend toegestaan indien:

- a. het bestaande agrarische gebruik op de percelen, die zijn aangeduid op de kaart die als bijlage 5 bij de planregels is gevoegd, feitelijk is beëindigd en voor zolang dat gebruik gestaakt blijft;
- b. het gebruik van diesel binnen het plangebied niet meer dan 218.650 liter diesel per jaar bedraagt;
- c. het gebruik van aardgas binnen het plangebied niet meer dan 1.207.054 m3 per jaar bedraagt;
- d. binnen het plangebied geen hout in vuurkorven wordt verbrand.

Artikel 26, lid 26.3.2

Burgemeester en wethouders kunnen een omgevingsvergunning verlenen om af te wijken van het bepaalde in artikel 26.3.1 onder a tot en met d, indien door middel van onderzoek is aangetoond dat dit, met inbegrip van de activiteiten die in de omgevingsvergunning worden toegelaten, geen significant negatieve gevolgen heeft op gevoelige habitats in Natura 2000-gebied Loonse en Drunense Duinen & Leemkuilen.

Artikel 26, lid 26.4

De bouw van gebouwen, attracties en recreatieverblijven in de nieuw te ontwikkelen deelgebieden waarvoor gebiedspaspoorten zijn opgesteld in het beeldkwaliteitsplan is uitsluitend toegestaan indien op de gronden ter plaatse van de aanduiding "overige zone - voorwaardelijke verplichting landschappelijke inpassing" de ruimtelijke inpassing zoals opgenomen in het beeldkwaliteitsplan, zie bijlage 2 van deze regels, gelijktijdig wordt gerealiseerd en in stand wordt gehouden. Aangezien sprake zal zijn van een fasegewijze ontwikkeling zal de landschappelijke inpassing worden gerelateerd aan het te ontwikkelen gebied.

Artikel 26, lid 26.5

Het Parkeerterrein West mag niet direct ontsloten worden op de Eftelingsestraat vanuit de zuidzijde maar mag enkel aangereden worden vanaf de interne weg die ter hoogte van de camping aan de Bernsehoef achter de bestaande grondwal komt te liggen.

Artikel 26, lid 26.6

De ontwikkeling van nieuwe recreatieve voorzieningen in de deelgebieden waarvoor gebiedspaspoorten zijn opgesteld in het beeldkwaliteitsplan is uitsluitend toegestaan indien de ruimtelijke inpassing zoals opgenomen in het beeldkwaliteitsplan, zie bijlage 2 van deze regels, is gewaarborgd.

Artikel 26, lid 26.9

Het gebruik van de gronden met de functieaanduiding 'specifieke vorm van recreatie - voorwaardelijke verplichting geluid' is slechts toegestaan indien ter plaatse van de beoordelingspunten wordt voldaan aan de grenswaarden uit tabel 1.

Tabel 1 Grenswaarden langtijdgemiddeld beoordelingsniveau

Beoordelingspunt	dag	avond	nacht
	[db(A)]	[db(A)]	[db(A)]
1	60	55	50
2	51	48	40
3	50	50	41
4	49	48	43
5	52	50	43
6	50	47	42
7	50	49	42
8	53	52	45
9	51	49	42
10	47	45	39
11	45	45	35
12	45	45	35
13	45	45	35
14	53	52	45
15	56	52	48
18	46	45	37
19	45	45	35
20	45	45	35
21	48	40	30
22	45	45	35

K) Planregels bestemmingsplan "Wereld van de Efteling 2030", zoals vastgesteld bij het besluit van 20 september 2018

Artikel 26, lid 26.3

Uitbreiding, wijziging of intensivering van activiteiten is uitsluitend toegestaan indien:

a. de activiteiten vergund zijn door middel van een vergunning op grond van de Wet natuurbescherming (of diens voorganger: de Natuurbeschermingswet 1998), dan wel;

- b. de activiteiten niet leiden tot een toename van stikstofdepositie, of de toename van stikstofdepositie niet leidt tot een overschrijding dan wel verdere overschrijding van de kritische depositiewaarden voor verzuringsgevoelige habitats binnen Natura 2000, dan wel;
- c. nog voldoende ontwikkelingsruimte binnen het segment 'onder grenswaarde' binnen het PAS (Programmatistische Aanpak Stikstof) beschikbaar is voor de betreffende activiteiten, dan wel;
- d. nog voldoende ontwikkelingsruimte binnen het segment 'vrije ontwikkelingsruimte' (segment 2) binnen het PAS (Programmatistische Aanpak Stikstof) beschikbaar is voor de betreffende activiteiten, dan wel;
- e. nog voldoende ontwikkelingsruimte binnen het segment 'prioritair project' (segment 1) binnen het PAS (Programmatistische Aanpak Stikstof) beschikbaar is voor de betreffende activiteiten.