

Uitspraak 201805289/1/R1

ECLI	ECLI:NL:RVS:2019:4349
Datum uitspraak	18 december 2019
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 17 april 2018 heeft de raad het bestemmingsplan "Landgoed Leudal 2018" vastgesteld.

Volledige tekst

201805289/1/R1.

Datum uitspraak: 18 december 2019

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

1. [appellant sub 1A] en [appellant sub 1B] (hierna tezamen en in enkelvoud: [appellant sub 1]), wonend te Haelen, gemeente Leudal,

2. HG Beheer B.V. en [appellante sub 2B], beide gevestigd te Haelen, gemeente Leudal (hierna tezamen en in enkelvoud: HG),

appellanten,

en

de raad van de gemeente Leudal,

verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 17 april 2018 heeft de raad het bestemmingsplan "Landgoed Leudal 2018" vastgesteld.

Tegen dit besluit hebben [appellant sub 1] en HG beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

[appellant sub 1], HG en de raad hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 15 juli 2019, waar [appellant sub 1A], bijgestaan door mr. B. Oudenaarden, advocaat te Arnhem, en [gemachtigde], HG, vertegenwoordigd door [gemachtigden], bijgestaan door mr. G.A.M. van de Wouw, advocaat

te Maastricht, en de raad, vertegenwoordigd door H.M.J.G. Neelis en P.C.W. van Doorn, zijn verschenen.

Na het sluiten van het onderzoek ter zitting heeft de Afdeling het onderzoek met toepassing van artikel 8:68 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) heropend en de raad bij brief van 25 juli 2019 verzocht nadere schriftelijke inlichtingen te verstrekken.

Bij brief van 31 juli 2019 heeft de raad de desbetreffende stukken verstrekt en daarbij medegedeeld dat uitsluitend de Afdeling hiervan kennis zal mogen nemen.

Bij uitspraak van 4 september 2019 heeft de Afdeling het verzoek tot beperkte kennisneming in een andere samenstelling ingewilligd. [appellant sub 1] en HG hebben de Afdeling toestemming als bedoeld in artikel 8:29, vijfde lid, van de Awb verleend voor de kennisneming van deze stukken.

Met toestemming van partijen is een nadere zitting achterwege gelaten, waarna het onderzoek is gesloten.

Overwegingen

Inleiding

1. De raad heeft bij besluit van 11 november 2014 het plan "Landgoed Leudal" vastgesteld. Dat plan heeft tot doel de bestaande camping aan de Roggelseweg 54 te Haelen om te vormen naar Landgoed Leudal, alwaar verblijfsaccommodaties zullen worden gebouwd ten behoeve van groepsverblijf, "outdoor" activiteiten en (zakelijke) trainingen. Bij uitspraak van 18 november 2015, [ECLI:NL:RVS:2015:3507](#), heeft de Afdeling het door [appellant sub 1] daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard, en het door HG daartegen ingestelde beroep gegrond verklaard en het plan gedeeltelijk vernietigd.

Ter reparatie van de geconstateerde gebreken heeft de raad bij besluit van 12 juli 2016 het plan "Landgoed Leudal 2016" vastgesteld. Daartegen heeft HG beroep ingesteld. Bij tussenuitspraak van 3 mei 2017, [ECLI:NL:RVS:2017:1195](#), heeft de Afdeling de raad opgedragen om binnen 20 weken de daarin omschreven gebreken te herstellen.

Bij uitspraak van 6 december 2017, [ECLI:NL:RVS:2017:3324](#), heeft de Afdeling het beroep van HG gegrond verklaard en het besluit van de raad van 12 juli 2016, waarbij het bestemmingsplan "Landgoed Leudal 2016" is vastgesteld, gedeeltelijk vernietigd, omdat de in de tussenuitspraak geconstateerde gebreken niet binnen de geboden termijn zijn hersteld. Verder heeft de Afdeling de raad daarbij opgedragen om binnen 20 weken na de verzending van die uitspraak voor de vernietigde onderdelen een nieuw besluit te nemen. Daarbij heeft de Afdeling de voorlopige voorziening getroffen dat op het perceel maximaal 300 arbeidsmigranten gehuisvest mogen worden en dat de planregels over het maximaal toegestane bebouwingspercentage en de maximale goot- en bouwhoogte blijven gelden totdat een ter zake te nemen nieuw besluit in werking zou treden. Ter uitvoering van de laatstgenoemde uitspraak heeft de raad het voorliggende plan vastgesteld.

2. HG is initiatiefnemer van het plan. Zij kan zich niet verenigen met de wijze waarop de raad de planregels heeft aangepast, dan wel deze van een nadere motivering heeft voorzien, omdat zij wordt beperkt in de wijze van exploitatie van het recreatieterrein.

3. [appellant sub 1] is omwonende en verzet zich onder meer tegen de planregeling voor het huisvesten van arbeidsmigranten en tegen de planregeling van het bebouwingspercentage.

Intrekking

4. Ter zitting heeft HG de beroepsgrond over de ondergeschikte horecafunctie ingetrokken.

Toetsingskader

5. 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.

Procedureel

6. HG betoogt dat de raad ten tijde van de besluitvorming onjuist dan wel onvolledig is voorgelicht over adviezen die aan het plan ten grondslag zijn gelegd. Ook is de raad onjuist geïnformeerd over de inhoud van de gestaakte minnelijke onderhandelingen, aldus HG.

6.1. De Afdeling heeft de desbetreffende stukken na de zitting opgevraagd en daarvan kennisgenomen. Het betreft een advies van 28 augustus 2017, een advies van 24 oktober 2017, een advies van 17 december 2017 en twee adviezen van 11 maart 2018. Volgens de raad hebben de adviezen geen grondslag gevormd voor de besluitvorming tot vaststelling van het plan en geven deze hem geen aanleiding om van het bestreden besluit terug te komen. Gezien de inhoud van de stukken acht de Afdeling dat niet onaannemelijk. Gelet hierop bestaat geen grond voor het oordeel dat de raad, voorafgaand aan zijn beslissing het plan vast te stellen, van onjuiste informatie was voorzien of niet over alle informatie beschikte. Ook in hetgeen voor het overige is aangevoerd, bestaat geen aanleiding voor het oordeel dat het plan in zoverre onzorgvuldig is voorbereid.

Het betoog faalt.

De beroepen inhoudelijk

Omgevingsverordening

7. [appellant sub 1] betoogt dat het plan in strijd is met artikel 2.5.3, tweede lid, van de Omgevingsverordening Limburg 2014, vastgesteld bij besluit van 12 december 2014, door provinciale staten van Limburg (hierna: de Omgevingsverordening). Het huisvesten van arbeidsmigranten op recreatieterreinen is uitsluitend mogelijk als wordt voldaan aan strikte voorwaarden en in de plantoelichting wordt verantwoord op welke wijze invulling is gegeven aan die voorwaarden, terwijl de plantoelichting een dergelijke verantwoording niet bevat, aldus [appellant sub 1]. Daarnaast voert hij aan dat aan de gestelde voorwaarden niet kan worden voldaan, omdat geen sprake is van een regionale benadering. Evenmin zijn bindende afspraken gemaakt over de sanering en revitalisering van het landgoed Leudal na afloop van de tijdelijke huisvesting, aldus [appellant sub 1]. Verder betoogt hij dat de beëindiging van de huisvesting van arbeidsmigranten met de wijzigingsbevoegdheid niet is geborgd, terwijl de Omgevingsverordening huisvesting mogelijk maakt voor de duur van maximaal 10 jaar.

7.1. Artikel 2.5.2 van de Omgevingsverordening luidt: "Een ruimtelijk plan bevat geen bepalingen die het wonen in recreatieverblijven mogelijk maken."

Artikel 2.5.3 luidt:

"1. Het bepaalde in artikel 2.5.2 is niet van toepassing op tijdelijke huisvesting van short-stay arbeidsmigranten op recreatieterreinen voor de duur van maximaal 10 jaar, onder de voorwaarde dat:

- a) er geen huisvesting mogelijk is binnen de regio in bestaande woningen in of nabij het bestaand bebouwd gebied van steden en dorpen; en
- b) er geen huisvesting mogelijk is binnen overige bebouwing in of nabij het bestaand bebouwd gebied van steden en dorpen; en
- c) er op het recreatieterrein geen samenloop is met verblijfsrecreatief gebruik; en
- d) er duidelijke en bindende afspraken zijn gemaakt over de sanering of revitalisering van de recreatieterreinen na afloop van de tijdelijke huisvesting.

2. De toelichting bij het ruimtelijk plan bevat een verantwoording van de wijze waarop invulling is gegeven aan het bepaalde in het eerste lid."

Artikel 10.1.3 luidt:

"[...];

6. Hoofdstuk 2 is niet van toepassing op ruimtelijke plannen die vóór de inwerkingtreding van deze verordening zijn vastgesteld of in ontwerp ter inzage zijn gelegd.

7. De artikelen 2.4.1 tot en met 2.4.6 alsmede artikel 2.5.3 zijn niet van toepassing op ruimtelijke plannen die uiterlijk op de dag van publicatie van de Wijzigingsverordening Omgevingsverordening Limburg 2014 in het Provinciaal Blad zijn vastgesteld of in ontwerp ter inzage zijn gelegd. Artikel 2.4.2 is evenmin van toepassing op ruimtelijke plannen waarvoor gedeputeerde staten de hardheidsclausule als bedoeld in de aanhef onder C van de Gewijzigde beleidsregel 'Kwaliteitscriteria nieuwe woningen Zuid-Limburg' hebben toegepast, zulks met inachtneming van de in de daarop betrekking hebbende besluiten genoemde termijnen."

7.2. Het ontwerpplan "Landgoed Leudal" heeft blijkens de kennisgeving in de Staatscourant van 30 januari 2014 tot en met 12 maart 2014 ter inzage gelegen. De raad heeft bij het nemen van het besluit van 17 april 2018 de procedure van afdeling 3.4 van de Awb niet opnieuw toegepast. Nu de Wijzigingsverordening Omgevingsverordening Limburg 2014 in het Provinciaal blad is gepubliceerd op 20 december 2016 en het ontwerpplan "Landgoed Leudal" voor de dag van publicatie in het Provinciaal Blad in ontwerp ter inzage heeft gelegen, brengt artikel 10.1.3, zevende lid, van de Omgevingsverordening met zich mee dat artikel 2.5.3 van de Omgevingsverordening niet van toepassing is op het voorliggende plan. Evenmin is artikel 2.5.2 van de Omgevingsverordening van toepassing, nu dit is opgenomen in hoofdstuk 2. Gelet hierop heeft de raad zich terecht op het standpunt gesteld dat hij niet gehouden was om het plan aan artikel 2.5.2 en artikel 2.5.3 van de Omgevingsverordening te toetsen.

Het betoog faalt.

Beleid en wijzigingsbevoegdheid

8. [appellant sub 1] betoogt dat het plan in strijd is met het provinciaal beleid zoals vastgelegd in de "Beleidsnotitie huisvesting arbeidsmigranten 2016" van 31 januari 2017 (hierna: de

Beleidsnotitie) en het gemeentelijk beleid zoals verwoord in de "Kadernotitie huisvesting arbeidsmigranten en overige woonurgenten in Leudal" (hierna: de Kadernotitie), vastgesteld op 13 oktober 2015. Nu feitelijk geen sprake is van recreatief gebruik is er volgens [appellant sub 1] ook geen ruimte voor ondergeschikte huisvesting van arbeidsmigranten. Verder volgt uit beide beleidsstukken dat huisvesting van arbeidsmigranten op recreatieparken na 2026 niet meer is toegestaan.

8.1. De Afdeling overweegt dat de raad bij de vaststelling van een plan niet is gebonden aan provinciaal beleid. Wel dient de raad met provinciaal beleid rekening te houden, hetgeen betekent dat dit beleid in de belangenafweging dient te worden betrokken. In de Beleidsnotitie zijn algemene uitgangspunten opgenomen voor de huisvesting van tijdelijke arbeidsmigranten in de provincie Limburg. Daarin is onder meer vermeld dat de huisvesting van arbeidsmigranten op recreatiebedrijven onder bepaalde voorwaarden mogelijk is. De raad heeft aan het plan het uitgangspunt ten grondslag gelegd dat het bij de huisvesting van arbeidsmigranten moet gaan om aan de recreatieve en trainingsfuncties ondergeschikt gebruik dat alleen gedurende een overbruggingsperiode tot 2026 aanvaardbaar is. In zoverre betreft dit een tijdelijke functie. De Afdeling acht dit niet onredelijk. Gelet hierop bestaat geen aanleiding voor het oordeel dat de raad de Beleidsnotitie onvoldoende in zijn belangenafweging heeft betrokken.

Het betoog faalt.

8.2. Wat betreft de Kadernotitie overweegt de Afdeling dat deze ten tijde van de vaststelling van het plan geen geldend beleid meer was. Reeds daarom behoefde de raad de Kadernotitie niet in zijn belangenafweging te betrekken.

Het betoog faalt.

9. [appellant sub 1] betoogt in het verlengde van het voorgaande dat de beëindiging van de huisvesting van arbeidsmigranten onvoldoende is geborgd in het plan door het opnemen van een wijzigingsbevoegdheid, terwijl uit beide beleidsstukken volgt dat huisvesting van arbeidsmigranten op recreatieparken na 2026 niet meer is toegestaan. HG betoogt dat het plan ten onrechte voorziet in een wijzigingsbevoegdheid waardoor de huisvesting van arbeidsmigranten per 1 januari 2026 kan worden beëindigd. Deze bevoegdheid houdt geen verband met de uitspraak van de Afdeling van 6 december 2017, aldus HG.

9.1. Artikel 4, lid 4.7, van de planregels luidt: "Burgemeester en wethouders zijn bevoegd met toepassing van artikel 3.6 van de Wet ruimtelijke ordening het bestemmingsplan te wijzigen door per 1 januari 2026 de mogelijkheden voor huisvesting van arbeidsmigranten te beëindigen middels:

a. het verwijderen van de aanduiding 'specifieke vorm van wonen - huisvesting arbeidsmigranten';

b. het schrappen van het bepaalde in lid 4.1, sub f.;

c. het schrappen van lid 4.5, sublid 4.5.2;

d. het wijzigen van lid 4.5.1 door toevoeging van huisvesting van arbeidsmigranten als strijdig gebruik."

9.2. Artikel 3.6, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wet ruimtelijke ordening (hierna: de Wro) luidt: "Bij een bestemmingsplan kan worden bepaald dat met inachtneming van de bij het plan te geven regels burgemeester en wethouders binnen bij het plan te bepalen grenzen het plan kunnen wijzigen."

9.3. De Afdeling begrijpt het betoog van [appellant sub 1] aldus dat de wijzigingsbevoegdheid van artikel 4, lid 4.7, van de planregels ten onrechte niet imperatief is geformuleerd en dat het plan derhalve onvoldoende zekerheid biedt dat aan deze bevoegdheid toepassing zal worden gegeven. Nu artikel 3.6, tweede lid, van de Wro geen grondslag biedt voor het opnemen van een wijzigingsplicht in een bestemmingsplan, is de raad niet bevoegd om de wijzigingsbevoegdheid imperatief te formuleren. Daarom bestaat geen grond voor het oordeel dat de raad het plan in zoverre niet in redelijkheid heeft kunnen vaststellen.

Het betoog faalt.

9.4. Over het betoog van HG overweegt de Afdeling als volgt. De raad heeft toegelicht dat de medewerking aan de huisvesting van arbeidsmigranten tijdelijk is, ter overbrugging naar het uiteindelijke doel, en dat dit alleen gedurende een overbruggingsperiode tot 2026 aanvaardbaar is. Derhalve is in het plan een wijzigingsbevoegdheid opgenomen, aldus de raad. Met die bevoegdheid kan de mogelijkheid tot huisvesting van arbeidsmigranten per 1 januari 2026 uit het plan worden verwijderd. De Afdeling acht dit niet rechtsonzeker. Voor haar oordeel acht de Afdeling mede van betekenis dat in de wijzigingsbevoegdheid in voldoende mate is bepaald op welke wijze hiervan gebruik mag worden gemaakt. Voorts heeft de raad zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat het opnemen van de wijzigingsbevoegdheid nodig is uit het oogpunt van ruimtelijke aanvaardbaarheid. Daarbij is voorts van belang dat de raad heeft toegezegd te zullen bevorderen dat in die zin aan de wijzigingsbevoegdheid toepassing zal worden gegeven dat de mogelijkheden voor huisvesting van arbeidsmigranten per 1 januari 2026 zullen zijn beëindigd.

Het betoog faalt.

Maximumaantal arbeidsmigranten

10. HG betoogt dat de motivering van de maximering in de planregels van het aantal arbeidsmigranten tot 300 ondeugdelijk is. Ter onderbouwing van haar betoog heeft HG het rapport "Notitie bepalen persoonsaantallen" van 28 maart 2019, opgesteld door Nieman Raadgevende Ingenieurs (hierna: de Notitie) overgelegd. In de Notitie wordt geconcludeerd dat ter plaatse 380 of 414 personen kunnen worden gehuisvest, afhankelijk van de te hanteren versie van het Bouwbesluit. Verder heeft de raad met het maximumaantal van 300 te huisvesten arbeidsmigranten onvoldoende invulling gegeven aan de afspraken in het kader van de vergunningverlening voor de fasen 1A en 1B voor de transformatie tot landgoed, aldus HG.

[appellant sub 1] betoogt dat het aantal arbeidsmigranten ten onrechte is verhoogd van 225 naar 300. Hij voert aan dat het maximumaantal te huisvesten arbeidsmigranten ten onrechte wordt gebaseerd op de vergunde oppervlakte aan chalets, terwijl deze zijn vergund voor recreatief gebruik en de exploitant daar geen recht aan kan ontlelen.

10.1. De raad stelt dat uit de uitspraak van de Afdeling van 3 mei 2017 volgt dat de omvang van de aanwezige bebouwing mede bepalend is voor de vaststelling van het maximumaantal te huisvesten arbeidsmigranten. In dat kader is inzichtelijk gemaakt welke ruimte de aanwezige bebouwing biedt en hoe dit zich verhoudt tot de minimale verblijfsoppervlakte en is een correctiefactor van 10% gehanteerd, aldus de raad. Volgens de raad heeft dit geleid tot een maximumaantal van 300 arbeidsmigranten.

10.2. Artikel 4, lid 4.1, van de planregels luidt: "De voor 'Recreatie - Verblijfsrecreatie' aangewezen gronden zijn bestemd voor:

a. het uitoefenen van activiteiten gericht op verblijfsrecreatie;

[...];

e. training;

f. huisvesting van arbeidsmigranten, uitsluitend ter plaatse van de aanduiding 'specifieke vorm van wonen- arbeidsmigranten' en ondergeschikt aan de functies onder a en e;

[...]."

Artikel 4, lid 4.5.2, luidt: "Met betrekking tot de huisvesting van arbeidsmigranten gelden de volgende regels:

[...];

b. binnen de volgens sublid 4.2.1, sub b toegestane oppervlakte van gebouwen mogen maximaal 300 tijdelijke arbeidsmigranten gehuisvest worden;

c. per werknemer wordt een minimale gebruiksoppervlakte aangehouden van 10 m²;

[...]."

10.3. De aanduiding "specifieke vorm van wonen - arbeidsmigranten" is aan het westelijke deel van het terrein toegekend. In haar uitspraak van 3 mei 2017 heeft de Afdeling overwogen dat de raad voldoende heeft onderbouwd dat de huisvesting van arbeidsmigranten een functie heeft die ondergeschikt is aan de hoofdbestemming recreatieterrein met daarbij behorende recreatieve en trainingsfuncties, zodat de raad in redelijkheid geen aanleiding heeft hoeven zien om de huisvesting van maximaal 375 arbeidsmigranten mogelijk te maken. Wel is aannemelijk geacht dat, gelet op de omvang van de aanwezige bebouwing, ter plaatse meer dan het in de planregels neergelegde maximum kan worden gehuisvest, in ieder geval een aantal van 300 arbeidsmigranten. Derhalve heeft de Afdeling overwogen dat de raad niet inzichtelijk heeft gemaakt waarom vanuit ruimtelijk oogpunt maximaal 225 arbeidsmigranten op het terrein mogen worden gehuisvest. In haar uitspraak van 6 december 2017 heeft de Afdeling de voorlopige voorziening getroffen dat op het perceel maximaal 300 arbeidsmigranten gehuisvest mogen worden.

10.4. Wat betreft het betoog van HG overweegt de Afdeling dat de raad ook aan het voorliggende plan het uitgangspunt ten grondslag heeft gelegd dat de huisvesting van arbeidsmigranten een ondergeschikte functie heeft ten opzichte van de hoofdbestemming. In de plantoelichting is een berekening opgenomen voor het bepalen van het maximumaantal arbeidsmigranten dat kan worden gehuisvest. Daarbij heeft de raad de vergunde oppervlakte aan chalets en de minimale gebruiksoppervlakte van 10 m² zoals opgenomen in de planregels als uitgangspunt gehanteerd. Uit de berekening volgt dat er binnen de totale oppervlakte ruimte is voor maximaal 270 te huisvesten arbeidsmigranten. Verder is in de plantoelichting vermeld dat een correctiefactor van 10% is gehanteerd, zodat het maximumaantal te huisvesten arbeidsmigranten afgerond 300 bedraagt. De Afdeling overweegt dat niet kan worden gesteld dat de door de raad gehanteerde uitgangspunten voor het bepalen van het maximumaantal arbeidsmigranten onredelijk zijn. De raad heeft met de berekening in de plantoelichting voldoende inzichtelijk gemaakt waarom vanuit ruimtelijk oogpunt maximaal 300 arbeidsmigranten op het terrein mogen worden gehuisvest. Het betoog van HG dat hiermee onvoldoende invulling wordt gegeven aan de gemaakte afspraken volgt de Afdeling niet. In haar uitspraak van 3 mei 2017 heeft de Afdeling overwogen dat niet is gebleken van concrete afspraken over de huisvesting van het aantal

personen. Ook in het voorliggende geval is daarvan niet gebleken. Derhalve bestaat geen grond voor het oordeel dat de raad de berekening in de plantoelichting niet aan het plan ten grondslag heeft mogen leggen.

Het betoog faalt.

10.5. Over het betoog van [appellant sub 1] overweegt de Afdeling als volgt. In de plantoelichting is opgenomen dat de raad bij het bepalen van het maximumaantal te huisvesten arbeidsmigranten onder meer rekening heeft gehouden met het geldende beleid, de verleende omgevingsvergunningen voor het bouwen van chalets, de ondergeschiktheid van de huisvesting van arbeidsmigranten aan de bestemming recreatie en het maatschappelijk draagvlak. Voor de berekening verwijst de Afdeling naar wat hiervoor is vermeld onder 10.4. Zoals [appellant sub 1] terecht stelt, heeft de Afdeling bij uitspraak van 18 november 2015 geoordeeld dat uit de verleende omgevingsvergunningen niet volgt dat deze uitdrukkelijk het beoogde gebruik van de chalets voor de huisvesting van arbeidsmigranten omvatten. In haar uitspraak van 3 mei 2017 heeft de Afdeling echter geoordeeld dat de omvang van de aanwezige bebouwing mede bepalend is voor de vaststelling van het maximumaantal te huisvesten arbeidsmigranten. De raad heeft dit derhalve terecht betrokken bij de besluitvorming. De Afdeling ziet in het aangevoerde geen grond om in het voorliggende geval anders te oordelen. [appellant sub 1] heeft de uitgangspunten die bij de berekening zijn gehanteerd voor het overige niet onderbouwd bestreden. Verder heeft hij gesteld, noch aannemelijk gemaakt dat een maximumaantal te huisvesten arbeidsmigranten van 300 zijn woon- en leefklimaat op onaanvaardbare wijze aantast. Gelet hierop ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat het maximumaantal arbeidsmigranten ten onrechte is verhoogd naar 300.

Het betoog faalt.

Bebouwingspercentage

11. [appellant sub 1] verzet zich tegen de aanduiding "maximum bebouwingspercentage: 40%", omdat dit leidt tot nadelige gevolgen voor zijn woonomgeving. Hij voert aan dat in het plan "Landgoed Leudal 2016" een regeling was opgenomen waarbij het percentage van 40 afzonderlijk gold voor de gronden ter plaatse van de aanduiding "specifieke vorm van wonen - arbeidsmigranten" en voor de overige gronden binnen het bouwvlak, terwijl nu voor het gehele bouwvlak een bebouwingspercentage van 40 is opgenomen.

11.1. Zoals is overwogen onder 7.2 is de raad bij het nemen van het besluit van 17 april 2018 teruggevallen op de procedure van afdeling 3.4 van de Awb die is gevolgd bij de totstandkoming van het eerdere, vernietigde besluit. Naar het oordeel van de Afdeling mocht de raad dit doen. De Afdeling stelt vast dat [appellant sub 1] deze beroepsgrond ook in de eerdere procedure naar voren heeft gebracht. Door de Afdeling is in de uitspraak van 18 november 2015 geoordeeld dat geen grond bestaat voor het oordeel dat de planregeling, gelet op de afstand van 60 m van het terrein tot de woning van [appellant sub 1] en de omvang van de toegestane bebouwing, in strijd is met een goede ruimtelijke ordening. De Afdeling ziet in hetgeen is aangevoerd geen aanleiding hierover thans anders te oordelen.

Het betoog faalt.

Goot- en bouwhoogte

12. HG verzet zich tegen de in artikel 4, lid 4.2.1, onder c, van de planregels opgenomen maximale goot- en bouwhoogte, omdat de beperking nog steeds niet deugdelijk is gemotiveerd. De mogelijkheid om eventueel in twee bouwlagen te bouwen met een plat dak

is haar zo ontnomen, terwijl dit wel noodzakelijk is voor een gezonde economische exploitatie. Daarbij wijst HG op de toegelaten hogere hoogtes op het recreatieterrein De Leistert dat in open gebied ligt, terwijl Landgoed Leudal door zijn ligging geheel aan het zicht onttrokken is.

12.1. Artikel 4, lid 4.2.1, onder c, van de planregels luidt: "Voor het bouwen van gebouwen gelden de volgende regels:

c. De goot- en bouwhoogte mag niet meer bedragen dan 3,50 respectievelijk 5,80 meter, behoudens het bepaalde in de subleden 4.2.2 en 4.2.3."

12.2. In haar uitspraak van 3 mei 2017 heeft de Afdeling, samengevat weergegeven, overwogen dat de raad met de verwijzing naar de ligging van het landgoed tegen het Natura 2000-gebied Leudal niet deugdelijk heeft gemotiveerd waarom een hogere goot- en bouwhoogte ter plaatse ruimtelijk onaanvaardbaar is. Voorts heeft de Afdeling overwogen dat de raad niet aannemelijk heeft gemaakt dat de situatie op het recreatiepark De Leistert grotere maximale hoogtes rechtvaardigt dan op Landgoed Leudal.

12.3. Ten behoeve van het plan is onderzoek verricht naar de aanvaardbare maatvoering ter plaatse van het plangebied. Dit advies is uitgebracht door ir. Guido W.F.M. Paumen, Tuin- en Landschapsarchitect SBA, en is neergelegd in het rapport "Goot- en Bouwhoogte B-plan camping Leudal" (hierna: het advies). In het advies is vermeld dat een goot- en bouwhoogte van 3,5 m respectievelijk 5,8 m - gelet op de ligging van de camping in een kernrandzone tussen het bos en de kerk - plausibel is. De overgang is, zo vermeldt het advies, evenwichtig opgebouwd waarbij de hoogte van bebouwing toeneemt naarmate men de kerk nadert en afneemt naarmate men het bos nadert. Verder is in het advies vermeld dat het verhogen van de toegestane goot- en bouwhoogte naar 4 m respectievelijk 7,5 m in redelijke mate in overeenstemming is te brengen met de ligging van de camping in de kernrandzone. Daarnaast staat in het advies dat de toegelaten hoogtes op het recreatieterrein De Leistert op de voorliggende locatie niet acceptabel zijn, omdat dit de evenwichtige overgang van de bouwhoogtes in de kern tot aan de bosrand zou verstoren. Dit is bij het recreatieterrein De Leistert niet het geval, omdat dit park geen deel uitmaakt van de beschreven overgang en wordt gekenmerkt door een solitaire ligging in het buitengebied, aldus het advies.

12.4. Onder verwijzing naar het advies heeft de raad besloten om de toegestane goot- en bouwhoogte van 3,50 m respectievelijk 5,80 m met een nadere motivering te handhaven. Daartoe heeft de raad toegelicht dat de oorspronkelijke ambitie om een kwalitatief hoogwaardig landgoed te realiseren met recreatief verblijf in een natuurlijke omgeving en educatieve activiteiten gehandhaafd moet worden. Ook kan de toegestane maatvoering ter plaatse volgens de raad niet los worden gezien van de verruiming van het bebouwingspercentage. HG heeft de conclusies uit het advies onvoldoende bestreden. Gelet hierop bestaat geen grond voor het oordeel dat de raad zich daarop niet mocht baseren. Voor zover HG wijst op de toegelaten grotere hoogtes op het recreatieterrein De Leistert overweegt de Afdeling dat volgens het advies die hoogtes ter plaatse van het plangebied niet acceptabel zijn. Gelet hierop bestaat geen aanleiding voor het oordeel dat de raad het plan in zoverre niet in redelijkheid heeft kunnen vaststellen.

Het betoog faalt.

Kortlopende evenementen

13. HG betoogt dat de voorwaarden voor kortlopende evenementen te strikt zijn en tot gevolg hebben dat het houden van evenementen niet mogelijk is. De raad heeft niet

gemotiveerd waarom de planregeling voor het houden van kortdurende evenementen is verbonden aan voorwaarden, aldus HG. Daarbij verwijst HG naar het naastgelegen sportpark waarbij voor het houden van kortlopende evenementen geen voorwaarden gelden. Ter zitting heeft HG voorts toegelicht dat in de begripsomschrijving in artikel 1, lid 36, van de planregels ten onrechte geen onderscheid wordt gemaakt tussen interne en externe evenementen, zodat de voorwaarden voor kortlopende evenementen ten onrechte ook gelden voor interne evenementen. Bovendien is in artikel 4, lid 4.5.3, onder e, van de planregels ten onrechte niet vermeld dat de beperkende voorwaarde uitsluitend betrekking heeft op de zijde van het plangebied die grenst aan het natuurgebied.

13.1. Ingevolge artikel 1, lid 36, van de planregels wordt onder evenement verstaan: "een voor het publiek toegankelijke verrichting van vermaak op het gebied van sport, muziek, kunst, hobby, tuin, vrije tijd en sociaal cultureel vlak."

Ingevolge artikel 1, lid 42, wordt onder kortlopend evenement verstaan: "een evenement met een duur van maximaal 3 dagen, inclusief opbouwen en afbreken."

Artikel 4, lid 4.1, aanhef onder h, luidt: "De voor 'Recreatie - Verblijfsrecreatie' aangewezen gronden zijn bestemd voor:

h. evenementen, met inachtneming van het bepaalde in lid 4.5.3;"

Artikel 4, lid 4.5.1, aanhef onder c, luidt: "Tot een strijdig gebruik van gronden en bouwwerken wordt naast het bepaalde in artikel 9 in elk geval gerekend het gebruik voor:

c. evenementen, behoudens evenementen die voldoen aan het bepaalde in lid 4.5.3."

Artikel 4, lid 4.5.3, luidt: "Het houden van evenementen is toegestaan, met dien verstande dat:

- a. maximaal drie evenementen per kalenderjaar zijn toegestaan;
- b. een evenement maximaal 72 uur duurt, inclusief opbouwen en afbreken;
- c. de geluidsbelasting vanaf de bron maximaal 110 dB(A) bedraagt;
- d. bij evenementen waarbij kunstlicht wordt toegepast de volgende voorwaarden gelden:
 - 1. in de periode van maart tot en met november mag geen sprake zijn van toename van lichtverstoring in het naastgelegen natuurgebied;
 - 2. kunstlicht moet naar binnen worden gericht;
 - 3. er dient een zone van 25 meter vanaf de rand van de camping aan de zijde van het naastgelegen natuurgebied naar binnen gericht donker te blijven;
- e. optische verstoring voorkomen dient te worden. Daartoe dient een bufferzone van 25 meter vanaf de rand van de camping naar binnen gericht aangehouden te worden waarbinnen geen activiteit plaatsvindt."

13.2. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen, onder meer in haar uitspraak van 17 februari 2016, [ECLI:NL:RVS:2016:370](#), ligt het op de weg van de planwetgever om te beoordelen of een bestemming die evenementen op een bepaalde locatie toestaat vanuit ruimtelijk oogpunt acceptabel is. Ook dient de raad over het toegestane aantal evenementen per jaar, de soorten evenementen en de maximale bezoekersaantallen regels te stellen voor zover dit uit het oogpunt van ruimtelijke aanvaardbaarheid op een locatie dienstig is. Deze beoordeling is een andere dan die op grond waarvan, in een concreet geval, voor een evenement al dan niet

een vergunning wordt verleend.

13.3. In artikel 4, lid 4.5.3, van de planregels wordt het gebruik van het evenemententerrein beperkt wat betreft het aantal evenementen, de duur van de evenementen, de geluidsbelasting en het gebruik van kunstverlichting. In de plantoelichting is vermeld dat aan de hand van de zogenoemde effectenindicator is nagegaan welke effecten kunnen optreden voor de natuurwaarden binnen het aangrenzende natuurgebied. Daarnaast is een effectenonderzoek uitgevoerd om te bezien of het houden van maximaal drie evenementen per kalenderjaar negatieve gevolgen heeft voor het Natura 2000-gebied en of het noodzakelijk is om daar randvoorwaarden aan te verbinden. De resultaten zijn neergelegd in het rapport "Effectenbeoordeling van evenementen Camping Het Leudal te Haelen op het Natura 2000 gebied Het Leudal" van 6 februari 2018, opgesteld door Bureau van Nierop, (hierna: het rapport). In het rapport is vermeld dat het houden van evenementen niet zal leiden tot significante negatieve effecten op de instandhoudingdoelen, habitattypen en (onder bepaalde voorwaarden) habitatsoorten. Verder is in het rapport vermeld dat, gelet op het literatuuronderzoek en veldbezoek, het houden van evenementen die geluid-, licht- en/of optische verstoring met zich meebrengen negatieve gevolgen kunnen hebben voor beschermde soorten, hun leefgebied, of functionele omgeving. In het rapport wordt geconcludeerd dat, uitgaande van de mitigerende maatregelen die worden genoemd, significante negatieve effecten kunnen worden uitgesloten. De Afdeling stelt vast dat die maatregelen in artikel 4, lid 4.5.3, van de planregels zijn opgenomen als randvoorwaarden voor het houden van maximaal drie evenementen per kalenderjaar. HG heeft geen concrete gegevens ingebracht tegen het onderzoek, zodat geen grond bestaat voor het oordeel dat de raad zich daarop niet mocht baseren. Gelet hierop heeft de raad zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat de in de planregeling opgenomen voorwaarden, uit het oogpunt van ruimtelijke aanvaardbaarheid, noodzakelijk zijn. Gelet op het verschil in ligging ten opzichte van het natuurgebied bestaat verder geen grond voor het oordeel dat de situatie van het naastgelegen sportpark vergelijkbaar is met de situatie van Landgoed Leudal.

Het betoog faalt.

13.4. Over het onderscheid tussen interne en externe evenementen heeft de raad ter zitting toegelicht dat artikel 1, lid 36, van de planregels zo moet worden gelezen dat interne evenementen ter plaatse van het plangebied zijn toegestaan en dat externe evenementen uitsluitend zijn toegestaan indien wordt voldaan aan de voorwaarden in artikel 4, lid 4.5.3, van de planregels. Derhalve bestaat geen aanleiding voor het oordeel de raad het plan in zoverre niet in redelijkheid heeft kunnen vaststellen.

Het betoog faalt.

13.5. Wat betreft de voorwaarde in artikel 4, lid 4.5.3, onder e, van de planregels overweegt de Afdeling als volgt. De raad heeft ter zitting desgevraagd te kennen gegeven dat in dat artikellid ten onrechte niet is opgenomen dat de voorwaarde uitsluitend betrekking heeft op de rand van de camping aan de zijde van het naastgelegen natuurgebied. De Afdeling stelt vast dat de raad zich aldus op een ander standpunt stelt dan hij in het bestreden besluit heeft gedaan. Nu niet is gebleken dat gewijzigde omstandigheden hiertoe aanleiding hebben gegeven, moet worden geoordeeld dat het bestreden besluit in zoverre niet met de vereiste zorgvuldigheid is voorbereid.

Het betoog slaagt.

Conclusie

14. In hetgeen HG heeft aangevoerd, ziet de Afdeling aanleiding voor het oordeel dat het bestreden besluit, voor zover het betreft artikel 4, lid 4.5.3, onder e, van de planregels is genomen in strijd met artikel 3:2 van de Awb. Het beroep is gegrond, zodat het bestreden besluit in zoverre dient te worden vernietigd. Het beroep van [appellant sub 1] is ongegrond.

15. De Afdeling ziet uit een oogpunt van definitieve geschilbeslechting aanleiding om met toepassing van artikel 8:72, derde lid, aanhef en onder b, van de Awb zelf in de zaak te voorzien en te bepalen dat deze uitspraak ten aanzien van dit planonderdeel in de plaats treedt van het bestreden besluit voor zover dit is vernietigd. Nu [appellant sub 1] ter zitting zijn standpunt hierover kenbaar heeft gemaakt en in de planregels is opgenomen dat maximaal drie evenementen per kalenderjaar mogen plaatsvinden, acht de Afdeling niet aannemelijk dat derdebelaagden in hun belangen zouden kunnen worden geschaad. Hierbij betreft de Afdeling voorts dat HG en de raad ter zitting desgevraagd te kennen hebben gegeven te kunnen instemmen met de aanpassingen van de planregels zoals de Afdeling ter zitting heeft voorgelegd.

De Afdeling zal, in het kader van het zelf voorzien, bepalen dat artikel 4, lid 4.5.3, onder e, van de planregels als volgt komt te luiden:

"e. optische verstoring voorkomen dient te worden. Daartoe dient een bufferzone van 25 meter vanaf de rand van de camping aan de zijde van het naastgelegen natuurgebied naar binnen gericht aangehouden te worden waarbinnen geen activiteit plaatsvindt."

16. Uit oogpunt van rechtszekerheid en gelet op artikel 1.2.3 van het Besluit ruimtelijke ordening, ziet de Afdeling verder aanleiding de raad op te dragen de hierna in de beslissing nader aangeduide onderdelen van deze uitspraak binnen vier weken na verzending van de uitspraak te verwerken in het elektronisch vastgestelde plan dat te raadplegen is op de landelijke voorziening, www.ruimtelijkeplannen.nl.

Proceskosten

17. De raad dient op hierna te melden wijze in de proceskosten van HG te worden veroordeeld.

18. Voor zover HG vraagt om de vergoeding van de kosten van het inschakelen van een deskundige overweegt de Afdeling als volgt. Volgens vaste rechtspraak van de Afdeling (zie bijvoorbeeld haar uitspraak van 7 februari 2018, [ECLI:NL:RVS:2018:380](#)) komen de kosten van een deskundige op grond van artikel 8:75 van de Awb voor vergoeding in aanmerking als het inroepen van die deskundige redelijk was en ook de deskundigenkosten zelf redelijk zijn. Hieruit vloeit voort dat niet is vereist dat een deskundigenrapport over een voor de uitkomst van dat geschil mogelijk relevante vraag uiteindelijk heeft bijgedragen aan de rechterlijke beslissing. Onder bepaalde omstandigheden bestaat er echter aanleiding hierop een uitzondering te maken.

Omstandigheden die aanleiding kunnen zijn voor het maken van een uitzondering doen zich in het bijzonder voor in zaken in het omgevingsrecht. In die zaken kan het voorkomen dat beroepsgronden zijn gericht tegen zeer verschillende aspecten van hetzelfde besluit. Zo kunnen in beroep tegen een besluit tot vaststelling van een bestemmingsplan of tot verlening van een omgevingsvergunning gronden worden aangevoerd over aspecten zoals geluid, geur, luchtkwaliteit, stikstof, natuur, landschap, externe veiligheid en/of de volksgezondheid. Wanneer ter onderbouwing van een beroepsgrond over bijvoorbeeld het aspect geluid een rapport door een deskundige wordt opgesteld en de Afdeling komt na een inhoudelijke bespreking tot de slotsom dat die beroepsgrond niet slaagt, dan komen de kosten in verband

met het geluidsrapport niet voor vergoeding in aanmerking. Ook niet in het geval het bestreden besluit om andere redenen voor vernietiging in aanmerking komt, bijvoorbeeld vanwege een ambtshalve te toetsen aspect of vanwege een andere beroepsgrond over een ander aspect van het bestreden besluit, bijvoorbeeld over geurhinder, en die beroepsgrond wel slaagt.

In deze zaak zijn door HG kosten gemaakt voor het laten opstellen van een rapport door Nieman Raadgevende Ingenieurs. Dat rapport heeft betrekking op de beroepsgrond inzake het maximumaantal te huisvesten arbeidsmigranten. Uit overweging 10.4 volgt dat deze beroepsgrond niet slaagt. De beroepsgrond die wel slaagt en die aanleiding is voor de proceskostenveroordeling ziet op de formulering van artikel 4, lid 4.5.3, onder e, van de planregels over kortlopende evenementen. Nu deze beroepsgrond geen verband houdt met het deskundigenrapport, oordeelt de Afdeling dat de kosten van het inschakelen van een deskundige niet voor vergoeding in aanmerking komen.

19. Ten aanzien van [appellant sub 1] bestaat geen aanleiding voor een proceskostenveroordeling.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het beroep van HG Beheer B.V. en [appellante sub 2B] gegrond;

II. vernietigt het besluit van 17 april 2018 waarbij de raad van de gemeente Leudal het bestemmingsplan "Landgoed Leudal 2018" heeft vastgesteld, voor zover het betreft artikel 4, lid 4.5.3, onder e, van de planregels;

III. bepaalt dat artikel 4, lid 4.5.3, onder e, van de planregels als volgt komt te luiden: "e. optische verstoring voorkomen dient te worden. Daartoe dient een bufferzone van 25 meter vanaf de rand van de camping aan de zijde van het naastgelegen natuurgebied naar binnen gericht aangehouden te worden waarbinnen geen activiteit plaatsvindt.";

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

V. draagt de raad van de gemeente Leudal op om binnen vier weken na verzending van deze uitspraak ervoor zorg te dragen dat de hiervoor vermelde onderdelen II, III en IV worden verwerkt in het elektronisch vastgestelde plan dat te raadplegen is op de landelijke voorziening, www.ruimtelijkeplannen.nl;

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

VII. veroordeelt de raad van de gemeente Leudal tot vergoeding van bij HG Beheer B.V. en [appellante sub 2B] in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1.080,10 (zegge: duizendtachtig euro en tien cent), waarvan € 1.024,00 toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan een van hen het bestuursorgaan aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan;

VIII. gelast dat de raad van de gemeente Leudal aan HG Beheer B.V. en [appellante sub 2B] het door hen voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 338,- (zegge: driehonderdachtendertig euro) vergoedt, met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan één van hen het bestuursorgaan aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan.

Aldus vastgesteld door mr. J. Hoekstra, voorzitter, en mr. E.J. Daalder en mr. P.H.A. Knol, leden, in tegenwoordigheid van mr. C. Sparreboom, griffier.

w.g. Hoekstra w.g. Sparreboom
voorzitter griffier

Uitgesproken in het openbaar op 18 december 2019

195-909.