

**Uitspraak 201502205/1/R2**

Datum van uitspraak: woensdag 22 juni 2016
Tegen: de raad van de gemeente Bladel
Proceduresoort: Tussenuitspraak/bestuurlijke lus
Rechtsgebied: Ruimtelijke-ordeningskamer - Bestemmingsplannen Noord-Brabant

ECLI: **ECLI:NL:RVS:2016:1745**

201502205/1/R2
Datum uitspraak: 22 juni 2016

**AFDELING
BESTUURSRECHTSPRAAK**

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

[appellant sub 1], wonend te Hapert, gemeente Bladel,
[appellant sub 2], wonend te Hapert, gemeente Bladel,
[appellant sub 3] en anderen, wonend te Hapert, gemeente Bladel,
appellanten,

en

de raad van de gemeente Bladel,
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 13 maart 2014 heeft de raad het bestemmingsplan "Buitengebied 2014" (hierna: plan 1) vastgesteld.

Tegen dit besluit hebben onder meer [appellant sub 1], [appellant sub 2] en [appellant sub 3] en anderen beroep ingesteld. Die beroepen zijn geregistreerd onder zaak nr. 201404465/1/R2.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

Bij besluit van 18 december 2014 heeft de raad het bestemmingsplan "Recreatiebedrijf [locatie 2]" (hierna: plan 2) vastgesteld.

[appellant sub 1], [appellant sub 2] en [appellant sub 3] en anderen hebben aanvullende gronden ingediend. Deze zijn geregistreerd onder zaak nr. 201502205/1/R2.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 21 januari 2016, waar [appellant sub 2], bijgestaan door mr. T.I.P. Jeltema, advocaat te Veldhoven, [appellant sub 3], [partij], vertegenwoordigd door [appellant sub 2], [appellant sub 1], vertegenwoordigd door mr. F.H. Damen, advocaat te Tilburg en de raad, vertegenwoordigd door P.A.M. Stappaerts, werkzaam bij de gemeente, bijgestaan door ing. T.A.B.M. de Kousemaeker, werkzaam bij de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid Compositie 5 stedenbouw B.V., zijn verschenen. Voorts is toen als belanghebbende gehoord [partij], bijgestaan door mr. W. Krijger en L. Soetens, werkzaam bij de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid Van Dun Advies B.V..

Overwegingen

Artikel 6:19, eerste lid van de Algemene wet bestuursrecht

1. Ingevolge artikel 6:19, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) heeft een bezwaar of beroep van rechtswege mede betrekking op een besluit tot intrekking, wijziging of vervanging van het bestreden besluit, tenzij partijen daarbij onvoldoende belang hebben.

2. Het besluit van 18 december 2014, waarbij plan 2 is vastgesteld, is een besluit als bedoeld in artikel 6:19 van de Awb, omdat dat besluit betrekking heeft op een deel van het plangebied waarop ook het besluit van 13 maart 2014, waarbij plan 1 is vastgesteld, ziet. Het besluit van 18 december 2014 komt in zoverre voor het besluit van 13 maart 2014 in de plaats. Gelet op artikel 6:19 van de Awb worden de beroepen van [appellant sub 1], [appellant sub 2] en [appellant sub 3] en anderen geacht mede te zijn gericht tegen het besluit van 18 december 2014, nu dat besluit niet geheel aan hun beroepen tegemoet komt. De Afdeling ziet aanleiding om eerst de beroepsgronden tegen het besluit van 18 december 2014 te bespreken.

Toetsingskader

3. Bij de vaststelling van een bestemmingsplan heeft de raad beleidsvrijheid om bestemmingen aan te wijzen en regels te geven die de raad uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig acht. De Afdeling toetst deze beslissing terughoudend. Dit betekent dat de Afdeling aan de hand van de beroepsgronden beoordeelt of aanleiding bestaat voor het oordeel dat de raad zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het plan strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening. Voorts beoordeelt de Afdeling aan de hand van de beroepsgronden of het bestreden besluit anderszins is voorbereid of genomen in strijd met het recht.

Plan 2**Inleiding**

4. [partij] wil een recreatiebedrijf met paarden starten. Het college van burgemeester en wethouders heeft om dit juridisch-planologisch mogelijk te maken in 2010 een projectbesluit genomen ten behoeve van de vestiging van een verblijfsrecreatief bedrijf annex paardenbedrijf aan [locatie 1] te Hapert, kadastraal bekend als gemeente Hoogeloon, sectie [...] nummer [...]. In 2011 heeft het college tevens omgevingsvergunningen verleend voor het oprichten van de verschillende onderdelen van het recreatiebedrijf op dit perceel. De besluiten hiertoe zijn door de rechtbank en door de Afdeling in haar uitspraak van 17 juli 2013, [ECLI:NL:RVS:2013:3136](#) vernietigd. Het college heeft daarop een nieuw besluit genomen waarin het projectbesluit en de omgevingsvergunningen voor bouwen van een recreatiebedrijf op het perceel zijn geweigerd. Om het recreatiebedrijf met paarden alsnog te kunnen starten heeft [partij] de gronden van het perceel [locatie 2], kadastraal bekend als gemeente Hoogeloon, sectie [...] nummer [...], aangekocht. Voor dit perceel en het perceel [locatie 1] heeft de raad plan 2 vastgesteld. De insteek is daarbij volgens de raad gewijzigd van een paardenfokkerij met recreatie naar een recreatiebedrijf met paarden. Het bestemmingsvlak met de bestemming "Recreatie" heeft een omvang van ongeveer 4 ha en plan 2 voorziet in zoverre in een recreatiebedrijf met paarden, niet zijnde een paardenhouderij, als bedoeld in artikel 1, lid 1.53, van de planregels. Plan 2 voorziet verder onder meer in de oprichting van 16 lodges met bijbehorende paddocks, 3 groepsverblijven ten behoeve van dagrecreatie met bijbehorende paddocks, 12 appartementen, horeca, vergaderzalen, een rijhal, een rijbak, overige voorzieningen ten behoeve van het houden van paarden en één bedrijfswoning.

5. [appellant sub 1], [appellant sub 2] en [appellant sub 3] en anderen wonen allen in de directe omgeving van het plangebied en kunnen zich niet verenigen met plan 2. Zij vrezen overlast te zullen ondervinden van het recreatiebedrijf en een aantasting van hun woon- en leefklimaat.

Nader stuk

6. [appellant sub 1] en [appellant sub 2] hebben aangevoerd dat de raad in strijd met de goede procesorde vlak voor de zitting nog een brief van het college van gedeputeerde staten van Noord-Brabant (hierna: het college) van 15 januari 2016 heeft overgelegd. Deze brief kan volgens hen niet worden meegenomen in de beoordeling.

6.1. Ingevolge artikel 8:58, eerste lid, van de Awb kunnen partijen tot tien dagen voor de zitting nadere stukken indienen. Ook indien een stuk niet binnen de daarvoor gestelde termijn is ingediend, is het aan de rechter om te beslissen of de goede procesorde zich ertegen verzet dat het desbetreffende stuk bij de beoordeling van het bestreden besluit wordt betrokken. De Afdeling ziet in dit geval geen aanleiding voor het oordeel dat door de late indiening van het nadere stuk [appellant sub 1], [appellant sub 2] en [appellant sub 3] en anderen zijn belemmerd

om daarop adequaat te reageren of de goede voortgang van de procedure daardoor anderszins is belemmerd. Hierbij betreft de Afdeling dat dit nadere stuk beperkt van omvang is en dat hierin wordt ingegaan op aspecten die reeds onderwerp van geschil waren. Het nadere stuk wordt daarom niet wegens strijd met een goede procesorde buiten beschouwing gelaten.

Verordening ruimte 2014

7. [appellant sub 1], [appellant sub 2] en [appellant sub 3] en anderen betogen dat plan 2 op verschillende punten in strijd is met de Verordening ruimte 2014 van de provincie Noord-Brabant. Omdat plan 2 voorziet in een overig agrarisch bedrijf heeft de raad plan 2 volgens hen ten onrechte niet getoetst aan artikel 7.6. Verder betogen zij dat de verschillende onderdelen van het bedrijf in strijd met de Verordening ruimte 2014 afzonderlijk van elkaar kunnen worden geëxploiteerd. Zij vrezen met name dat een zelfstandig horecabedrijf zal ontstaan. Plan 2 voorziet volgens hen voorts in de nieuwvestiging van een recreatiebedrijf, behorend tot milieucategorie 3, wat in strijd is met de aanhef van het eerste lid van de artikelen 7.10 en 7.13 van de Verordening ruimte 2014.

7.1. De raad stelt dat plan 2 geen overig agrarisch bedrijf als bedoeld in de Verordening ruimte 2014 mogelijk maakt, zodat plan 2 niet hoeft te worden getoetst aan artikel 7.6. In plan 2 is volgens de raad voldoende gewaarborgd dat de verschillende onderdelen niet los van elkaar kunnen worden geëxploiteerd. Er is volgens de raad geen sprake van nieuwvestiging, omdat gebruik wordt gemaakt van een bestaand bouwperceel, dat wordt uitgebreid. Op deze wijze wordt voldaan aan het principe van zorgvuldig ruimtegebruik als bedoeld in de Verordening ruimte 2014. Ter onderbouwing van zijn standpunt verwijst de raad naar de hiervoor onder 6. genoemde brief van het college van gedeputeerde staten van Noord-Brabant van 15 januari 2016, waarin ook het college zich op het standpunt stelt dat plan 2 niet in strijd is met de Verordening ruimte 2014. De raad stelt voorts dat artikel 7.13, eerste lid, van de Verordening ruimte 2014, in afwijking van artikel 7.10, eerste lid, onder d, een recreatiebedrijf in milieucategorie 3 toestaat.

7.2. Ingevolge artikel 1, lid 1.6 van de Verordening ruimte 2014 wordt onder agrarisch bedrijf verstaan: een inrichting die tot een, krachtens artikel 1.1, derde lid, Wet milieubeheer, aangewezen categorie behoort en die is gericht op het voortbrengen van producten door het telen van gewassen of door het houden van dieren, zijnde: een (vollegronds)teeltbedrijf, een veehouderij, een glastuinbouwbedrijf of een overig agrarisch bedrijf.

Ingevolge artikel 1, lid 61 wordt onder een overig agrarisch bedrijf verstaan: een agrarisch bedrijf dat niet binnen de begripsbepaling van veehouderij, vollegrondsteeltbedrijf of glastuinbouwbedrijf valt.

Ingevolge artikel 1, lid 1.85 wordt onder vestiging verstaan: mogelijk maken van een ruimtelijke ontwikkeling binnen het bouwvlak van een bestaand bouwperceel die op grond van het geldende planologische regime niet is toegelaten.

Ingevolge artikel 3.1, eerste lid, onder b, bevat de toelichting bij een bestemmingsplan dat voorziet in een ruimtelijke ontwikkeling een verantwoording dat toepassing is gegeven aan het principe van zorgvuldig ruimtegebruik.

Ingevolge het tweede lid houdt het principe van zorgvuldig ruimtegebruik als bedoeld in het eerste lid in ieder geval in dat:

a. een ruimtelijke ontwikkeling buiten bestaand stedelijk gebied gebruik maakt van een bestaand bouwperceel, tenzij in deze verordening uitdrukkelijk anders is bepaald;

(...).

Ingevolge artikel 7.6, eerste lid, kan een bestemmingsplan gelegen in een gemengd landelijk gebied voorzien in uitbreiding van, vestiging van of omschakeling naar een overig agrarisch bedrijf tot een omvang van ten hoogste 1,5 hectare bouwperceel, mits de toelichting een verantwoording bevat dat de ontwikkeling noodzakelijk is voor de agrarische bedrijfsvoering.

Ingevolge artikel 7.10, eerste lid, kan een bestemmingsplan dat is gelegen in gemengd landelijk gebied voorzien in een vestiging van een niet-agrarische functie, anders dan bepaald in de artikelen 7.7 tot en met artikel 7.9 mits:

a. de totale omvang van het bouwperceel van de beoogde ontwikkeling ten hoogste 5.000 m² bedraagt;

(...);

d. de beoogde ontwikkeling niet leidt tot een bedrijf, behorend tot de milieucategorie 3 of hoger;

e. de beoogde ontwikkeling niet leidt tot twee of meer zelfstandige bedrijven;

(...);

i. de beoogde ontwikkeling niet leidt tot een grootschalige ontwikkeling.

Ingevolge het tweede lid, zoals dat luidde ten tijde van belang, kan een bestemmingsplan in afwijking van het eerste lid, onder a, d en i, voorzien in een uitbreiding van een bestaande niet-agrarische functie.

Ingevolge artikel 7.13, eerste lid, zoals dat luidde ten tijde van belang, kan in afwijking van artikel 7.10, eerste lid, onder a (niet-agrarische functies), een bestemmingsplan dat is gelegen in gemengd landelijk gebied voorzien in een vestiging van een recreatiebedrijf.

Ingevolge artikel 7.13, eerste lid, zoals dat luidde op 15 juli 2015, kan in afwijking van artikel 7.10, eerste lid, onder a en d (niet-agrarische functies), een bestemmingsplan dat is gelegen in gemengd landelijk gebied voorzien in een vestiging van een recreatiebedrijf, mits de ontwikkeling niet leidt tot een recreatiebedrijf behorende tot milieucategorie 4 of hoger.

7.3. De Afdeling stelt vast dat plan 2 voorziet in een niet-agrarische functie als bedoeld in de Verordening ruimte 2014 en niet in een agrarische bedrijf. De voor "Recreatie" aangewezen gronden zijn immers ingevolge artikel 5, lid 5.1, van de planregels bestemd voor een recreatiebedrijf met paarden, niet zijnde een paardenhouderij. Uit de toelichting bij plan 2 volgt dat het voorziene bedrijf is gericht op het bieden van recreatiemogelijkheden voor de ruitersportrecreant. Het bedrijf is geen agrarisch bedrijf als bedoeld in artikel 1, lid 1.6, omdat het niet is gericht op het voortbrengen van producten. Het voorziene bedrijf valt daardoor evenmin onder de definitie van een overig agrarisch bedrijf zoals omschreven in artikel 1, lid 1.61, van de Verordening ruimte 2014. De raad stelt zich dan ook terecht op het standpunt dat artikel 7.6, eerste lid, van de Verordening ruimte 2014 niet van toepassing is.

Voorts is de Afdeling van oordeel dat, anders dan [appellant sub 2], [appellant sub 1] en [appellant sub 3] en anderen aanvoeren, de verschillende onderdelen van plan 2 niet los van elkaar kunnen worden geëxploiteerd. In de bestemmingsomschrijving in artikel 5, lid 5.1, onder a van de planregels staat immers dat de voor "Recreatie" aangewezen gronden zijn bestemd voor een recreatiebedrijf met paarden, niet zijnde een paardenhouderij, met dien verstande dat als onderdeel van het recreatiebedrijf onder meer horeca en dagrecreatie is toegestaan. Zelfstandige horeca en dagrecreatie zonder de ontwikkeling van een recreatiebedrijf met paarden is gelet hierop niet mogelijk.

Artikel 7 van Hoofdstuk 3 van de Verordening ruimte 2014 bevat regels die van toepassing zijn op gemengd landelijk gebied, waar het plangebied deel van uitmaakt. Naar het oordeel van de Afdeling zijn de niet-agrarische ontwikkelingen als bedoeld in dit artikel in gemengd landelijk gebied alleen toegestaan als dit uitdrukkelijk is bepaald. Ingevolge artikel 7.10, eerste lid, van de Verordening ruimte 2014 kan een bestemmingsplan dat is gelegen in gemengd landelijk gebied onder een aantal voorwaarden voorzien in een vestiging van een niet-agrarische functie. Blijkens de toelichting van de Verordening 2014 zijn dit de hoofdregels voor de niet-agrarische functies en bevat artikel 7.13 van de Verordening ruimte 2014 ten aanzien van de vestiging van recreatiebedrijven een aantal afwijkingen op deze hoofdregels. Het in plan 2 mogelijk gemaakte recreatiebedrijf is voor het grootste gedeelte voorzien buiten het agrarisch bouwvlak van een bestaand bouwperceel in het bestemmingsplan "Buitengebied 2014". Gelet op de omschrijving van het begrip "vestiging" in artikel 1, lid 1.85, als een ontwikkeling binnen een bestaand bouwperceel, verdraagt plan 2 zich derhalve niet met het bepaalde in de aanhef van het eerste lid van de artikelen 7.10 en 7.13 van de Verordening ruimte 2014. De raad heeft er ter zitting op gewezen dat het hier gaat om een gelijktijdige vestiging en uitbreiding tot buiten het bouwvlak. Dit is volgens de raad wel toegestaan op grond van artikel 7.10, tweede lid, van de Verordening ruimte 2014. Dit standpunt volgt de Afdeling niet, nu artikel 7.10, tweede lid slechts de uitbreiding van een reeds bestaande niet-agrarische functie toestaat.

Verder stellen [appellant sub 1], [appellant sub 2] en [appellant sub 3] en anderen terecht dat plan 2 in strijd met artikel 7.10, eerste lid, onder d, voorziet in een recreatiebedrijf in milieucategorie 3. Anders dan de raad aanvoert biedt artikel 7.13, eerste lid, van de Verordening ruimte 2014 niet de mogelijkheid om van het bepaalde in artikel 7.10, eerste lid, onder d, af te wijken. Het betoog slaagt.

7.4. Voor zover de raad zich ter zitting op het standpunt heeft gesteld dat de tekst en de toelichting van de Verordening ruimte 2014 op 15 juli 2015 zijn gewijzigd en plan 2 daardoor niet langer in strijd is met de Verordening ruimte 2014, zodat aanleiding bestaat de rechtsgevolgen in stand te laten, overweegt de Afdeling als volgt. In de gewijzigde toelichting bij artikel 7.13 is opgenomen dat voor de vestiging van een recreatiebedrijf geen limiet van 1,5 ha geldt. Dit betekent volgens de toelichting dat ook in het geval van vestiging de omvang van een recreatiebedrijf groter kan zijn dan het bestaande bouwperceel dat in een vigerend plan aanwezig is. In de brief van 15 januari 2016 heeft het college toegelicht dat de toelichting is aangepast mede vanwege de overwegingen van de voorzieningenrechter in de uitspraak van 24 juni 2015, [ECLI:NL:RVS:2015:2090](#) in de onderhavige zaak en dat met deze toelichting duidelijk is dat een ontwikkeling zich niet enkel hoeft te beperken tot het bestaande bouwperceel dat in een vigerend plan aanwezig is. De Afdeling leidt hieruit af dat het de bedoeling is geweest om de Verordening ruimte 2014 zo aan te passen dat de voorziene ontwikkeling hiermee niet langer in strijd is. Echter, in de tekst van het gewijzigde artikel 7.13, eerste lid staat nog steeds dat een plan waarvan het plangebied is gelegen in gemengd landelijk gebied kan voorzien in een vestiging van een recreatiebedrijf. Voorts is de definitie van het begrip vestiging in de Verordening ruimte 2014 ongewijzigd gebleven. Dit betekent dat de tekst van het gewijzigde artikel 7.13 zich nog steeds verzet tegen de vestiging van een recreatiebedrijf buiten een bestaand bouwperceel. Plan 2 verdraagt zich derhalve evenmin met het bepaalde in de aanhef van het eerste lid van de artikelen 7.10 en 7.13 van de Verordening ruimte 2014,

zoals die luidde op 15 juli 2015. De tekst en niet de toelichting van de Verordening ruimte 2014 is doorslaggevend. Voor het in stand laten van de rechtsgevolgen bestaat reeds hierom geen aanleiding.

Overigens staat het gewijzigde artikel 7.13, eerste lid, wel een recreatiebedrijf behorende tot milieucategorie 3 toe, zodat plan 2 in zoverre niet langer in strijd is met de Verordening ruimte 2014.

7.5. Met het oog op een finale beslechting van het geschil ziet de Afdeling aanleiding de raad met toepassing van artikel 8:51d van de Awb op te dragen binnen 26 weken na verzending van deze tussenuitspraak te bezien of bovenvermeld gebrek in het bestreden besluit kan worden hersteld met inachtneming van hetgeen in 7.4 is overwogen. Het is daarbij aan de raad om met het provinciebestuur in overleg te treden over een mogelijke oplossing voor het opheffen van de strijd van plan 2 met de Verordening ruimte 2014.

Provinciaal beleid

8. [appellant sub 1] voert aan dat plan 2 in strijd is met de Structuurvisie ruimtelijke ordening van de provincie Noord-Brabant (hierna: de structuurvisie). Volgens hem voldoet plan 2 niet aan het uitgangspunt in de structuurvisie dat sprake moet zijn van zorgvuldig ruimtegebruik, nu dit plan betrekking heeft op een zeer grootschalige ruimtelijke ontwikkeling die zal worden gerealiseerd op gronden waarop op basis van het vorige plan geen bebouwing was toegeestaan. Verder is volgens [appellant sub 1] geen sprake van een zodanig landschappelijke investering dat daarmee het verlies aan omgevingskwaliteit wordt beperkt. In de toelichting bij plan 2 wordt volgens hem ten onrechte gesteld dat het voorziene recreatiebedrijf niet bezoekersintensief zal zijn. Anders dan in de toelichting staat, verhouden de schaal en functie van het voorziene recreatiebedrijf zich volgens [appellant sub 1] niet tot het ter plaatse aanwezige gemengde landelijke gebied.

8.1. Voorop staat dat de raad niet gebonden is aan de structuurvisie en hiermee slechts rekening hoeft te houden bij het vaststellen van een bestemmingsplan. In de structuurvisie staat dat het provinciebestuur wil dat gemeenten bij ruimtelijke afwegingen het principe van zorgvuldig ruimtegebruik toepassen. Dit betekent dat eerst gekeken wordt naar de mogelijkheden voor intensivering of hergebruik op of binnen bestaand bebouwd gebied. Pas als hier geen mogelijkheden zijn of de kwaliteiten van de geplande ontwikkeling hier niet bij passen, wordt er in de omgeving gezocht naar de best mogelijke plek om nieuwe ruimte aan te snijden. Zorgvuldig ruimtegebruik houdt volgens de structuurvisie ook in dat ruimtevragers rekening houden met de kwaliteiten van de omgeving en de omliggende functies. Gebiedskenmerken en omliggende waarden zijn leidend bij de vraag waar en hoe de nieuwe ruimte wordt aangesneden. Een ontwikkeling past ook bij de aanwezige functies in de omgeving of het gewenste toekomstbeeld van het gebied. Een ontwikkeling past bij de maat, schaal en functie van zijn omgeving. Verder wil het provinciebestuur volgens de structuurvisie dat de initiatiefnemer zorgt voor een kwaliteitsverbetering van het landschap om daarmee het verlies aan omgevingskwaliteit te beperken.

In de toelichting bij plan 2 staat dat de voorziene ontwikkeling weliswaar een intensieve vorm van recreatie betreft, maar dat het binnen deze categorie wel een van de minst intensieve vormen aanneemt. De ontwikkeling is bedoeld voor een specifieke doelgroep, de ruitersportrecreant. In vergelijking tot andere (verblijfs)recreatieve complexen is het initiatief dan ook niet bedoeld voor massatoerisme met bijbehorende hinder. Ten behoeve van het welzijn van de paarden is het niet gewenst om continu een jachtige, bedrijvige of luidruchtige omgeving te creëren, zoals bij sommige andere verblijfsrecreatieve complexen het geval is. Met de locatiekeuze is getracht hinder naar de omgeving te voorkomen. Het plangebied is volgens de toelichting gelegen ten westen van het in ontwikkeling zijnde regionale bedrijventerrein "Kempisch Bedrijvenpark", waar grootschalige bebouwing wordt gerealiseerd voor bedrijven die in een relatief hoge milieucategorie vallen. Het recreatiebedrijf zal weinig negatieve effecten hebben op dit terrein, omdat het, mede door de afwezigheid van frequente verbindingen tussen dit bedrijventerrein en de omgeving, een geïsoleerde ligging heeft. In het gebied zijn door de nabije ligging van het bedrijventerrein geen andere bestaande bouwpercelen aanwezig die zich kenmerken door deze grote mate van geïsoleerdheid en relatief lage ruimtelijke impact van een dergelijk initiatief op het landschap. Wat betreft de schaal en de functie van de ontwikkeling wordt in de toelichting opgemerkt dat dit zich goed verhoudt tot het ter plaatse aanwezige gemengde landelijke gebied. Weliswaar neemt het recreatiebedrijf een groot oppervlak in beslag, maar deze opzet zorgt er voor dat de bebouwingsdichtheid relatief laag en de ruimtelijke impact beperkt blijft. Het toevoegen van een recreatieve functie in het buitengebied is een verbetering van de (milieu)kwaliteit van de omgeving, omdat gelijktijdig de rechten voor het vestigen van een intensieve veehouderij aan [locatie 2] worden ingetrokken.

De Afdeling is van oordeel dat uit bovenstaande motivering volgt dat de raad het principe van zorgvuldig ruimtegebruik heeft toegepast en rekening heeft gehouden met de bestaande omliggende functies. Verder heeft de raad gemotiveerd waarom sprake is van een kwaliteitsverbetering van het landschap. Er bestaat geen grond voor het oordeel dat de raad onvoldoende rekening heeft gehouden met de structuurvisie.

Het betoogt faalt.

Gemeentelijk beleid

9. [appellant sub 1] en [appellant sub 2] voeren aan dat plan 2 in strijd is met de Structuurvisie Bladel 2008 (hierna: de gemeentelijke structuurvisie). Er is volgens hen geen beperkte toevoeging van nieuw bouwvolume en een verbetering van de ruimtelijke kwaliteit die volgens de gemeentelijke structuurvisie vereist is, doet zich niet voor. In de structuurvisie worden voorts uitsluitend kleinschalige recreatieve voorzieningen toegeestaan.

9.1. In de toelichting van plan 2 staat dat het plangebied volgens de kaart die onderdeel uitmaakt van de gemeentelijke structuurvisie op het snijvlak van de regimes "bebouwingsconcentratie" en "landschappelijk raamwerk" ligt. Binnen "bebouwingsconcentraties" is volgens de gemeentelijke structuurvisie hergebruik van voormalige agrarische bedrijfslocaties voor niet-agrarische functies alsmede (beperkte) toevoeging van nieuw bouwvolume afweegbaar. Belangrijke randvoorwaarde voor de verruimde mogelijkheden is een verbetering van de ruimtelijke kwaliteit in brede zin. De toevoeging van de bebouwing is volgens de toelichting ten opzichte van het generieke ruimtelijke beleid, rekening houdend met de ligging van het gebied in de "oksel" tussen de bebouwingsconcentratie en het Kempisch Bedrijvenpark, mogelijk. De bebouwing moet tegenwicht bieden aan de grootschalige bebouwing van het bedrijvenpark. De bouwhoogte van het te realiseren horecagebouw is hier op afgestemd. Binnen het "landschappelijk raamwerk" is toevoeging van recreatie mogelijk, mits dit het kenmerkende "kamerlandschap" versterkt. In plan 2 is hier volgens de toelichting rekening mee gehouden door binnen de bestaande aanwezige "grote kamers" een "kleine kamer" toe te voegen. Een zogenaamde "kleine kamer" wordt mogelijk door het creëren van houtwallen rondom het gehele recreatiebedrijf, behalve aan de oostzijde. De oostelijke muur van de kamer wordt gevormd door de groene zone aan de oostzijde van de weg De Pan. De raad heeft voorts toegelicht dat de landschappelijke inpassing van plan 2 zorgt voor een goede inpassing en verbetering van de ruimtelijke kwaliteit.

9.2. De Afdeling is van oordeel dat de raad zich met deze motivering terecht op het standpunt heeft gesteld dat plan 2 niet in strijd is met de gemeentelijke structuurvisie. In hetgeen [appellant sub 1] en [appellant sub 2] hebben aangevoerd ziet de Afdeling geen grond voor een ander oordeel.

Het betoog faalt.

10. [appellant sub 1] en [appellant sub 2] betogen dat plan 2 niet passend is binnen de door de raad op 13 maart 2014 vastgestelde Plattelandsnota 2013. De in de nota voorgeschreven afstanden zijn volgens hen niet in acht genomen. Nieuwe recreatie en horeca is volgens de Plattelandsnota 2013 in het buitengebied niet toegeestaan.

10.1. In de toelichting is de raad gemotiveerd ingaan op de Plattelandsnota 2013. Het plangebied is volgens de plattelandsnota gelegen in de zone "invloedsfeer kernen". Anders dan [appellant sub 1] en [appellant sub 2] hebben aangevoerd is volgens het overzicht zonering en activiteiten bij de plattelandsnota verblijfs- en dagrecreatie in die zone toegeestaan. Het plangebied ligt in de buurt van de kern van Dalem. Volgens de plattelandsnota moet rondom een kern een vaste afstand van 250 m worden gehanteerd waarbinnen nieuwe activiteiten worden uitgesloten die een nadelig effect kunnen hebben op het woon- en leefklimaat van die kern. De raad heeft toegelicht dat een deel van het plangebied ligt binnen de zone van 250 m rond de kern van Dalem. Op dit gedeelte van het plangebied worden uitsluitend functies mogelijk gemaakt die geen nadelige invloed hebben op het woon- en leefklimaat van de omwonenden. De dagrecreatieve en horeca-activiteiten die mogelijk worden gemaakt zijn buiten de zone van 250 m gepositioneerd.

10.2. De raad heeft zich naar het oordeel van de Afdeling gelet op deze toelichting terecht op het standpunt gesteld dat plan 2 past binnen het beleid van de Plattelandsnota.

Het betoog faalt.

11. [appellant sub 1] voert aan dat de raad onvoldoende heeft onderbouwd dat plan 2 past binnen de gemeentelijke visie Buitengebied in Ontwikkeling. De voorziene ontwikkeling wordt in de visie volgens [appellant sub 1] wel genoemd, maar niet op de locatie van het plangebied.

11.1. De raad heeft uiteengezet dat de prioriteit van de gemeente voor de bebouwingsconcentratie Dalem - Ganzestraat - De Pan is om de ruimtelijke kwaliteit binnen deze bebouwingsconcentratie te vergroten. De komst van het Kempisch Bedrijvenpark heeft een enorme impact op de bebouwingsconcentratie. Er worden bedrijven verplaatst in het kader van de realisatie van het bedrijvenpark. Deze bedrijven, waarbij het voorliggende initiatief nadrukkelijk wordt benoemd, moeten volgens de visie op een goede manier worden ingepast in de omgeving. Voor het gebied Ganzestraat - De Pan is het wenselijk dat de functies wonen en recreatie worden toegevoegd, waarbij een scheiding ontstaat tussen het landelijk gebied en het nieuw te ontwikkelen bedrijvenpark. De vestiging van nieuwe functies is onder voorwaarden mogelijk. Dat kunnen volgens de visie ook grootschalige functies betreffen. Bij voorliggend initiatief is volgens de raad veel aandacht besteed aan de landschappelijke inpassing, zodat het initiatief passend is binnen de voornoemde randvoorwaarden.

11.2. De Afdeling is van oordeel dat de raad zich terecht op het standpunt stelt dat plan 2 past binnen de visie Buitengebied in Ontwikkeling, mede gelet op de aandacht die is besteed aan de landschappelijke inpassing. Dat voor plan 2 in de visie niet het plangebied als exacte locatie wordt genoemd biedt naar het oordeel van de Afdeling geen grond voor een ander oordeel.

Het betoog faalt.

Ladder duurzame verstedelijking

12. [appellant sub 1], [appellant sub 2] en [appellant sub 3] en anderen voeren aan dat plan 2 in strijd is met artikel 3.1.6, tweede lid, van het Besluit ruimtelijke ordening (hierna: Bro). Er is volgens hen niet aangetoond dat plan 2 voorziet in een actuele regionale behoefte als bedoeld in dit artikel. Het aantal bungalowovernachtingen in de afgelopen jaren is gedaald en de prognose voor de langere termijn voor bungalowparken is slechts gematigd positief. Omdat er al een groot aantal bungalowparken is, is er volgens hen geen sprake van een actuele regionale behoefte. Voor zover al sprake zou zijn van een regionale behoefte heeft de raad ten onrechte niet beoordeeld of plan 2 voldoet aan de tweede en derde trede van artikel 3.1.6., tweede lid van het Bro.

12.1. De raad stelt zich op het standpunt dat nu [appellant sub 3] en anderen in hun zienswijze geen beroep hebben gedaan op artikel 3.1.6., tweede lid van het Bro hun beroep in zoverre niet-ontvankelijk is. Dit geldt volgens de raad ook voor het beroep van [appellant sub 2] op artikel 3.1.6, tweede lid, aanhef en onder b, van het Bro. Voorts stelt de raad dat hij voldoende heeft gemotiveerd waarom plan 2 voldoet aan dit artikel.

12.2. Ingevolge artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro voldoet de toelichting bij een bestemmingsplan dat een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt aan de volgende voorwaarden:

a. er wordt beschreven dat de voorgenomen stedelijke ontwikkeling voorziet in een actuele regionale behoefte;

b. indien uit de beschrijving, bedoeld in onderdeel a, blijkt dat sprake is van een actuele regionale behoefte, wordt beschreven in hoeverre in die behoefte binnen het bestaande stedelijk gebied van de betreffende regio kan worden voorzien door benutting van beschikbare gronden door herstructurering, transformatie of anderszins, en;

c. indien uit de beschrijving, bedoeld in onderdeel b, blijkt dat de stedelijke ontwikkeling niet binnen het bestaand stedelijk gebied van de betreffende regio kan plaatsvinden, wordt beschreven in hoeverre wordt voorzien in die behoefte op locaties die, gebruikmakend van verschillende middelen van vervoer, passend ontsloten zijn of als zodanig worden ontwikkeld.

12.3. Wat betreft het betoog van de raad dat de beroepen van [appellant sub 3] en anderen en [appellant sub 2] voor een deel niet-ontvankelijk moeten worden verklaard overweegt de Afdeling dat binnen de door de wet en de goede procesorde begrensde mogelijkheden, geen rechtsregel eraan in de weg staat dat bij de beoordeling van het beroep gronden worden betrokken die na het nemen van het bestreden besluit zijn aangevoerd en niet als zodanig in de uniforme openbare voorbereidingsprocedure met betrekking tot het desbetreffende besluitonderdeel naar voren zijn gebracht. Hetgeen [appellant sub 3] en anderen en [appellant sub 2] hebben aangevoerd kan derhalve bij de beoordeling van het bestreden besluit worden betrokken.

12.4. De raad is in de toelichting ingegaan op de verschillende treden van de ladder duurzame verstedelijking als bedoeld in artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro. In de toelichting wordt voor de onderbouwing van de regionale behoefte verwezen naar een advies van Van Nuland & Partners van 21 maart 2014. Ten aanzien van de kwantitatieve behoefte aan bungalowparken wordt op basis van cijfers van het CBS, NRIT, NBTC-NIPO, provinciale kenniscentra en Rabo Cijfers en Trends geconcludeerd dat de prognose voor de langere termijn voor bungalowparken gematigd positief is. Nederland blijft een populair vakantieland en de vraag naar bungalowovernachtingen zal daardoor structureel blijven stijgen. In Zuidoost-Brabant vonden in 2012 741.00 binnenlandse vakanties plaats met in totaal 3,88 miljoen overnachtingen. Daarvan waren 632.000 toeristische vakanties. 43 procent daarvan zijn bungalowvakanties. Specialisatie in een nichemarkt is voor de kleinere recreatiebedrijven die bungalows aanbieden een optie om een grotere meerwaarde te bieden ten opzichte van de grotere recreatieparken met bungalows en veel voorzieningen. Het voorziene recreatiebedrijf biedt volgens de toelichting een bijzonder concept op een unieke locatie. Vanwege de onmiddellijke nabijheid van de Cartierheide en de aanwezigheid van diverse hippische toplocaties en evenementen en de attractiviteit van de Brabantse Kempen voor de ruitersport is de gekozen locatie uitermate geschikt. Uitsluitend aan dit type bestaat een regionale behoefte.

Ten aanzien van de tweede trede staat in de toelichting dat de voorliggende ontwikkeling niet passend is binnen bestaand stedelijk gebied. Doordat bij het recreatiebedrijf paarden worden gehouden moet rekening worden gehouden met een geurcontour en een richtafstand voor geluid. Hierdoor kan het bedrijf niet direct aansluiten bij een bestaande stedelijke structuur. Daarnaast geldt voor verblijfsrecreatieve complexen dat de directe ligging nabij natuur en aantrekkelijke landschappen essentieel is. Uit een beschouwing van de omliggende bestaande verblijfsrecreatieve complexen blijkt dat deze reeds een relatief hoge bebouwingsdichtheid hebben en dat verdere verdichting met recreatiewoningen afbreuk doet aan de kwaliteit van het recreatieve aanbod. Herstructurering of transformatie van bestaande verblijfsrecreatieve complexen is niet mogelijk, omdat daar niet voldoende ruimte geboden kan worden aan de voorzieningen die noodzakelijk zijn voor het voeren van een recreatiebedrijf met paarden. Het transformeren van een bestaand recreatiepark met veel ruimte-intensieve functies (recreatiewoningen) naar de voornoemde ruimte-extensieve functies is niet uitvoerbaar. Volgens de toelichting kan worden geconcludeerd dat gezien de aard en de schaal van het initiatief, vestiging op een nieuwe locatie buiten bestaand stedelijk gebied noodzakelijk is.

Ten aanzien van de derde trede wordt in de toelichting opgemerkt dat dat het recreatiebedrijf niet is gelegen in een gebied met een goede ontsluiting met het openbaar vervoer. Een dergelijke ontsluiting is ook niet nodig, omdat veel gasten hun paard meenemen en dit uitsluitend mogelijk is per auto met een paardentrailer. Gelet op de specifieke doelgroep is sprake van een passende ontsluiting. Gelet op de grootte van de markregio, welke provincie en landsgrens overstijgend is, zullen ook de bezoekers zonder paard volgens de raad gebruik maken van de auto. Het openbaar vervoer leent zich er volgens de raad niet voor om veel bagage mee te nemen die noodzakelijk is voor een dergelijke vakantie. Ook zullen bezoekers andere activiteiten willen ondernemen waarvoor het gebruik van het openbaar vervoer gelet op de reistijden niet voor de hand ligt. De lokale bezoekers kunnen met de fiets of te voet de horeca van het recreatiepark bereiken. Voor fietsers is De Pan volgens de raad goed ontsloten.

12.5. De Afdeling is van oordeel dat de raad met deze op onderzoek gebaseerde toelichting bij het plan heeft voldaan aan artikel 3.1.6., tweede lid, van het Bro.

Het betoog faalt.

Milieueffectrapportage

13. [appellant sub 1] voert aan dat de raad de vormvrije m.e.r.-beoordeling onjuist heeft uitgevoerd. De raad heeft plan 2 volgens hem ten onrechte niet getoetst aan de selectiecriteria als bedoeld in bijlage III van de richtlijn 85/337/EEG van de Raad van 27 juni 1985 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten, vervangen door - ten tijde van belang - richtlijn 2011/92/EU (hierna: de m.e.r.-richtlijn).

13.1. Niet in geschil is dat de raad ingevolge artikel 2, vijfde lid, van het Besluit m.e.r. een integrale vormvrije m.e.r.-beoordeling diende uit te voeren. Aan de hand van de selectiecriteria als bedoeld in bijlage III van de m.e.r.-richtlijn, moet in dat verband worden beoordeeld of is uitgesloten dat plan 2 belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu kan hebben. De criteria van bijlage III bij de m.e.r.-richtlijn hebben onder meer betrekking op de kenmerken van het project- waaronder cumulatief met andere projecten -, de plaats van het project en de kenmerken van het potentiële effect.

In de plantoelichting is een paragraaf over de vormvrije m.e.r.-beoordeling opgenomen. Geconcludeerd wordt dat kan worden uitgesloten dat de ontwikkeling belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu heeft in relatie tot de selectiecriteria uit de m.e.r.-richtlijn. De raad heeft daarbij onder meer andere projecten die in de omgeving worden ontwikkeld betrokken en beoordeeld of het plangebied in een gevoelig gebied ligt. Anders dan [appellant sub 1] betoogt heeft de raad bij zijn beoordeling de selectiecriteria als bedoeld in bijlage III van de m.e.r.-richtlijn betrokken.

Het betoog faalt.

Natuurbeschermingswet 1998

14. [appellant sub 1] betoogt dat de raad voor plan 2 ten onrechte geen passende beoordeling als bedoeld in artikel 19j, tweede lid, van de Natuurbeschermingswet 1998 (hierna: Nbw 1998) heeft gemaakt. Voor het perceel [locatie 2] bestaat geen vergunning voor het houden van dieren. Artikel 19kd van de Nbw 1998 kon in dit geval niet worden toegepast, nu het gebruik van de vergunning van het perceel [locatie 3] voor dit project niet kan worden aangemerkt als interne saldering, maar sprake is van externe saldering. Op grond van artikel 7.2a van de Wet milieubeheer (hierna: Wm) had daarom tevens een plan-m.e.r. moeten worden opgesteld.

14.1. De raad heeft toegelicht dat de locatie [locatie 2] dient ter vervanging van de locatie [locatie 3]. Er wordt extern gesaldeer. Nu er geen toename van de stikstofdepositie plaatsvindt, is er volgens de raad op grond van artikel 19kd, eerste lid, onder b van de Nbw 1998 geen passende beoordeling vereist. De raad heeft er voorts op gewezen dat op 12 juni 2015 voor [locatie 2] een vergunning is verleend op grond van de Nbw 1998, waarin de maximale ammoniakemissie van 462 kg/NH3 per jaar is vastgelegd. Ook op grond van artikel 19j, vijfde lid, hoeft er daarom geen passende beoordeling te worden gemaakt.

14.2. Ingevolge artikel 19j, eerste lid, van de Nbw 1998 houdt een bestuursorgaan bij het nemen van een besluit tot het vaststellen van een plan dat, gelet op de instandhoudingsdoelstelling voor een Natura 2000-gebied, de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten in dat gebied kan verslechteren of een significant verstoringseffect kan hebben op de soorten waarvoor het gebied is aangewezen, ongeacht de beperkingen die ter zake in het wettelijke voorschrift waarop het berust zijn gesteld, rekening met de gevolgen die het plan kan hebben voor het gebied.

Ingevolge het tweede lid maakt het bestuursorgaan voor plannen als bedoeld in het eerste lid, die niet direct verband houden met of nodig zijn voor het beheer van een Natura 2000-gebied, maar die afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kunnen hebben voor het desbetreffende gebied, alvorens het plan vast te stellen een passende beoordeling van de gevolgen voor het gebied waarbij rekening wordt gehouden met de instandhoudingsdoelstelling van dat gebied.

Ingevolge het vijfde lid geldt de verplichting tot het maken van een passende beoordeling bij de voorbereiding van een plan als bedoeld in het tweede lid niet in gevallen waarin het plan

een herhaling of voorzetting is van een plan of project ten aanzien waarvan reeds eerder een passende beoordeling is gemaakt, voor zover de passende beoordeling redelijkerwijs geen nieuwe gegevens en inzichten kan opleveren omtrent de significante effecten van het plan.

Ingevolge artikel 19kd, eerste lid, voor zover hier van belang, worden onder significante gevolgen als bedoeld in artikel 19j, tweede lid, niet verstaan de gevolgen van de in een plan voorziene activiteiten, door het veroorzaken van stikstofdepositie op voor stikstofgevoelige habitats in een Natura 2000-gebied in de volgende gevallen:

a. het plan was van toepassing op de referentiedatum en is sedertdien niet of niet in betekenende mate gewijzigd, en heeft sedertdien per saldo geen toename van stikstofdepositie op de voor stikstof gevoelige habitats in een Natura 2000-gebied veroorzaakt;

b. het plan is van toepassing geworden na de referentiedatum, of is nadien in betekenende mate gewijzigd, waarbij is verzekerd dat, in samenhang met voor die activiteit getroffen maatregelen, de stikstofdepositie op de voor stikstof gevoelige habitats in een Natura 2000-gebied als gevolg van die activiteit of dat gebruik of dat plan, per saldo niet is toegenomen of zal toenemen.

Ingevolge artikel 7.2a, eerste lid, Wm wordt een milieueffectrapport gemaakt bij de voorbereiding van een op grond van een wettelijke of bestuursrechtelijke bepaling verplicht vast te stellen plan waarvoor, in verband met een daarin opgenomen activiteit, een passende beoordeling moet worden gemaakt op grond van artikel 19j, tweede lid, van de Nbw 1998.

14.3. Plan 2 maakt de aanwezigheid van maximaal 100 paarden met een maximale ammoniakemissie van 462 kg/NH₃ per jaar mogelijk. Dit is vastgelegd in artikel 5, lid 5.3.1., van de planregels. Van Dun Advies B.V. heeft in opdracht van de initiatiefnemer de gevolgen van plan 2 op de Natura 2000-gebieden onderzocht. In dit onderzoek is betrokken dat voor de ontwikkeling van het recreatiebedrijf de geldende rechten van de veehouderij aan [locatie 3] worden gebruikt. De toename van de ammoniakemissie als gevolg van plan 2 is verrekend met de vergunde ammoniakemissie van de veehouderij aan [locatie 3]. Uit die berekening volgt volgens het rapport van Van Dun Advies B.V. dat met het verdwijnen van de veehouderij aan [locatie 3] en de ontwikkeling van het recreatiebedrijf aan [locatie 2] de ammoniakemissie en stikstofdepositie in het gebied afneemt.

14.4. Zoals volgt uit de uitspraak van de Afdeling van 1 april 2015, [ECLI:NL:RVS:2015:999](#) ziet artikel 19kd, eerste lid, aanhef en onder b, van de Nbw 1998, dat de vaststelling van een plan zonder passende beoordeling mogelijk maakt als er per saldo geen toename van stikstofdepositie plaatsvindt alleen op de situatie waarbij maatregelen op het eigen bedrijf worden genomen. Nu in dit geval geen maatregelen op het eigen bedrijf worden genomen, maar gebruik wordt gemaakt van de vergunde ammoniakemissie van een ander bedrijf op een andere locatie en dus geen sprake is van interne saldering, heeft de raad ten onrechte toepassing gegeven aan artikel 19kd, eerste lid, aanhef en onder b, van de Nbw 1998. Nu plan 2 op zichzelf significante gevolgen kan hebben, had de raad op grond van artikel 19j van de Nbw 1998 een passende beoordeling moeten maken. Tevens had een plan-mer moeten worden gemaakt.

Het betoog slaagt.

14.5. Voor zover de raad heeft betoogt dat aanleiding bestaat de rechtsgevolgen van het bestreden besluit in stand te laten, omdat op 12 juni 2015 voor het project [locatie 2] een vergunning is verleend op grond van artikel 19d van de Nbw 1998, waarvoor een passende beoordeling is gemaakt en waarin de maximale ammoniakemissie van 462,00 kg/NH₃ per jaar is vastgelegd, overweegt de Afdeling als volgt. Uit de uitspraak van de Afdeling van 15 april 2015, [ECLI:NL:RVS:2015:1161](#) volgt dat een passende beoordeling op grond van artikel 19j, vijfde lid, van de Nbw 1998 achterwege kan blijven in gevallen waarin voor het project in een eerdere fase van de besluitvormingsketen reeds een passende beoordeling is gemaakt, tenzij er nieuwe elementen zijn die niet of niet volledig bij de eerdere beoordeling zijn betrokken. Nu plan 2 uitsluitend voorziet in de inrichting waarvoor in het kader van de inmiddels onherroepelijke vergunning op grond van de Nbw 1998 een passende beoordeling is gemaakt en in de planregels is geborgd dat plan 2 niet in meer ammoniakemissie mag voorzien dan in die vergunning is vastgelegd, ziet de Afdeling aanleiding voor het oordeel dat er geen nieuwe elementen aanwezig kunnen zijn die niet reeds bij de eerder gemaakte passende beoordeling zijn betrokken. Onder de gegeven omstandigheden is de Afdeling van oordeel dat een voor plan 2 te maken passende beoordeling redelijkerwijs geen nieuwe gegevens en inzichten kan opleveren. Er bestaat gelet daarop op grond van artikel 19j, vijfde lid, van de Nbw 1998 geen verplichting meer om een passende beoordeling te maken. Evenmin bestaat in dit geval nog een verplichting tot het maken van een plan-mer. In artikel 7.2a, eerste lid, van de Wm staat immers dat een plan-mer moet worden gemaakt alleen indien er een verplichting bestaat ook een passende beoordeling te maken. Nu deze verplichting is komen te vervallen bestaat daarom ook geen verplichting een plan-mer voor plan 2 te maken. In de einduitspraak kan hierin mogelijk aanleiding worden gezien de rechtsgevolgen van het bestreden besluit in zoverre in stand te laten.

Parkeren

15. [appellant sub 1] en [appellant sub 2] voeren aan dat plan 2 niet voorziet in voldoende parkeerplaatsen. De berekening die de raad voor het aantal benodigde parkeerplaatsen heeft gemaakt is volgens hen niet inzichtelijk en onjuist. Verder is onduidelijk op welke manier en waar de parkeerplaatsen zullen worden gerealiseerd. Ook is onduidelijk waar ruimte is voor het stallen van paardentrailers. Nu in plan 2 geen parkeernorm is vastgelegd, is onvoldoende verzekerd dat voldoende parkeerplaatsen zullen worden gerealiseerd.

15.1. In de plantoelichting staat dat door de gemeente Bladel parkeernormen zijn gesteld waarbij zo veel als mogelijk aansluiting is gezocht bij de parkeernormen zoals die zijn gesteld door het CROW. Alle bezoekers van het toekomstige bedrijf zullen hun vervoermiddel op de gronden van het recreatiebedrijf parkeren. De totale parkeerbehoefte is in de toelichting als volgt berekend.

[Zie de tabel in de bijlage onderaan deze uitspraak]

Uit deze berekening volgt dat er in totaal 147 parkeerplaatsen nodig zijn. In deze berekening is echter nog geen rekening gehouden met dubbelgebruik van parkeerplaatsen. Volgens de toelichting is het terras uitsluitend in gebruik met warm weer, terwijl de ruimtes van het restaurant dan niet worden gebruikt. Daardoor hoeven er voor het terras geen aparte parkeerplaatsen te worden aangelegd. Het terras kan ook worden bezocht door derden, die geen gebruik maken van het restaurant. Deze zullen volgens de toelichting vooral met de fiets komen. De groepsaccommodaties behoeven volgens de toelichting niet in de berekening te worden betrokken, aangezien deze accommodaties geen extra verkeer aantrekken. Deze worden gebruikt door personen die gebruik maken van de eengezins-recreatiewoningen en de recreatie-eenheden. In totaal zullen er 149 parkeerplaatsen binnen het plangebied worden gerealiseerd. Dit zijn twee parkeerplaatsen meer dan nodig is op basis van de berekende parkeerbehoefte. Paardentrailers kunnen op het terrein worden gestald. Ten aanzien van parkeren geldt dat te allen tijde dient te worden voorzien in de realisatie van voldoende parkeerplaatsen. Voldoende houdt daarbij in dat wordt voldaan aan de parkeernorm zoals vastgelegd in plan 2.

15.2. De Afdeling is van oordeel dat de raad met bovenstaande berekening inzichtelijk heeft gemaakt hoeveel parkeerplaatsen er nodig zijn. In hetgeen [appellant sub 1] en [appellant sub 2] hebben aangevoerd ziet de Afdeling geen grond voor het oordeel dat deze berekening onjuist is. Op de situatietekening die is opgenomen in de toelichting is voorts te zien dat er binnen het plangebied voldoende ruimte is om deze parkeerplekken te realiseren.

In artikel 5, lid 5.1, aanhef en onder b, van de planregels is bepaald dat binnen de bestemming "Recreatie" voldoende parkeergelegenheid aanwezig dient te zijn (voorwaardelijke verplichting). Uit deze planregel volgt echter niet dat het begrip "voldoende parkeergelegenheid" verband houdt met de uitkomst van voormelde berekening en dat bij de verlening van een omgevingsvergunning daaraan moet worden getoetst. Dit artikel biedt daarom onvoldoende houvast om te kunnen worden gehanteerd als toetsingsnorm bij de aanvraag van een omgevingsvergunning. Plan 2 is in zoverre in strijd met de rechtszekerheid.

Het betoog slaagt.

15.3. Met het oog op een spoedige beëindiging van het geschil ziet de Afdeling aanleiding de raad op te dragen om binnen 26 weken na verzending van deze tussenuitspraak het gebrek in het bestreden besluit te herstellen met inachtneming van hetgeen in 15.2 is overwogen. Het gebrek kan met gebruikmaking van artikel 3.1.2., tweede lid, onder a, van het Bro in plan 2 worden hersteld door in een planregel neer te leggen dat bij de uitoefening van de bevoegdheid voor het verlenen van een omgevingsvergunning voor bouwen de regel geldt dat voldoende parkeergelegenheid wordt gerealiseerd en dat onder voldoende wordt verstaan dat wordt voldaan aan de uitkomst van voormelde berekening.

Verkeer

16. [appellant sub 1] voert aan dat de verkeerssituatie ten gevolge van plan 2 gevaarlijk zal worden. De bereikbaarheid van de bossen en terreinen om uit te rijden met paarden vanaf het recreatiepark zijn uiterst beperkt.

16.1. De raad heeft toegelicht dat de verkeerssituatie ter plaatse van De Pan duidelijk en veilig is. Naast de rijweg bevindt zich een vrij liggend fietspad, aan twee kanten. De Afdeling ziet in hetgeen [appellant sub 1] heeft aangevoerd geen grond voor het oordeel dat dit standpunt onjuist is en plan 2 zal leiden tot een onaantvaardbare verkeerssituatie.

Het betoog faalt.

Woon- en leefklimaat

17. [appellant sub 1] en [appellant sub 2] voeren aan dat plan 2 zal leiden tot een onaantvaardbare aantasting van hun woon- en leefklimaat. De ontwikkelingen die plan 2 mogelijk maakt zijn te vergelijken met een manege met de bijbehorende overlast. De raad heeft ten onrechte aansluiting gezocht bij de richtafstanden in de brochure "Bedrijven en milieuzonering 2009" van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (hierna: de VNG-brochure) voor de categorie "kampeerterreinen, vakantiecentra, e.d. (met keuken)." Voor een manege dient wat betreft het aspect geur een grotere afstand te worden aangehouden dan voor de categorie waarbij de raad is aangesloten.

Voorts zijn er wat betreft geluid in de planregels alleen regels gesteld voor het terras. In de planregels is bepaald dat uitsluitend in de dag- en avondperiode onversterkte muziek en luide

spraak mag plaatsvinden met een geluidvermogen van maximaal 95 dB(A). Dit betekent dat er gedurende een groot deel van de dag sprake is van een forse geluidsbelasting. Voor de nachtperiode zijn geen regels opgenomen. De planregels bieden onvoldoende waarborgen om hinder te voorkomen. Voorts voeren [appellant sub 1] en [appellant sub 2] aan dat niet alle relevante geluidbronnen zijn meegenomen in het akoestisch rapport. In het onderzoek had ook rekening moeten worden gehouden met het geluid van trappende paarden in een trailer en geluid dat wordt veroorzaakt door evenementen waarbij geluidversterkers worden gebruikt.

De raad heeft volgens [appellant sub 1] en [appellant sub 2] bij de belangenafweging ten onrechte alleen gekeken naar de voornemens van de initiatiefneemster en geen rekening gehouden met de maximale mogelijkheden van plan 2. De raad heeft met name geen rekening gehouden met de afwijkings- en wijzigingsbevoegdheden die in de artikelen 12 en 13 van de planregels zijn opgenomen.

17.1. De raad stelt dat een goed woon- en leefklimaat is gewaarborgd. De afstanden met betrekking tot de aspecten geluid, geur, stof en gevaar zoals opgenomen in de VNG-brochure zijn in acht genomen. Volgens de raad is geen sprake van een manege, maar worden de afstanden die daarvoor in de VNG-brochure zijn opgenomen, gehaald. Wat betreft het aspect geluid is een deskundigenrapport opgesteld. Er zijn geen tegenrapporten overgelegd die aantonen dat de conclusies hierin niet juist zouden zijn. Bij de belangenafweging is gekeken naar de maximale mogelijkheden van plan 2. Plan 2 biedt volgens de raad slechts beperkte mogelijkheden tot uitbreiding en afwijking.

17.2. De raad heeft de richtafstanden die gelden voor de categorie "kampeerterreinen, vakantiecentra, e.d. (met keuken)" in de VNG-brochure als uitgangspunt genomen. Wat betreft geluid geldt voor deze categorie een richtafstand van 50 m en voor geur 30 m. Voor de categorie "maneges" geldt voor geluid een afstand van 30 m en voor geur een afstand van 50 m. Voor beide categorieën is de grootste afstand die in acht moet worden genomen 50 m. Hoewel [appellant sub 1] en [appellant sub 2] kunnen worden gevolgd in hun betoog dat vanwege de aanwezige paarden wat betreft het aspect geur zou moeten worden aangesloten bij de richtafstanden die gelden voor een manege, kan dit niet leiden tot een vernietiging van het bestreden besluit, omdat de norm van de 50 m die daarvoor geldt in acht is genomen. De dichtstbijzijnde woning ligt op ongeveer 100 m van het plangebied.

17.3. De raad heeft om de geluidbelasting van plan 2 te bepalen een geluidsonderzoek laten uitvoeren door Greten Raadgevende Ingenieurs. Bij dit onderzoek is het omgevingstype rustige woonwijk als uitgangspunt genomen. In het onderzoeksrapport staat dat is uitgegaan van een realistische indeling met betrekking tot de positie en oriëntatie van de maatgevende bronnen. In het onderzoeksrapport staat verder dat de geluidproductie waarmee in het onderzoek rekening is gehouden aanzienlijk groter is dan de daadwerkelijke geluidsproductie. Desondanks is de berekende geluidbelasting veel lager dan de gestelde streefwaarden ter plaatse van de woningen van derden. Verder wordt geconcludeerd dat gezien de spreiding en de locatie van de maatgevende bronnen op de inrichting, door het verschuiven van stallen en materiaalloodsen het akoestisch klimaat niet significant beïnvloed zal worden ter plaatse van woningen van derden. Dit mede doordat de dichtstbijzijnde woningen op relatief grote afstand (75 m- 120 m) van de westelijke inrichtingsgrens staan.

17.4. De Afdeling is van oordeel dat de raad zich gelet op de conclusies in het onderzoeksrapport in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat plan 2 geen onaanvaardbare geluidhinder voor omwonenden tot gevolg zal hebben. Bij het onderzoek is uitgegaan van een representatieve invulling van de maximale planologische mogelijkheden. Er bestaat geen grond voor het oordeel dat bij het onderzoek niet alle relevante geluidsbronnen zijn meegenomen. De Afdeling acht daarvoor onder meer van belang dat ter zitting door deskundige Soetens is toegelicht dat het trappen van paarden in een paardentrailer niet waarneembaar zal zijn buiten de inrichting en derhalve akoestisch niet relevant is. [appellant sub 1] en [appellant sub 2] hebben voorts geen onderzoek overgelegd waaruit volgt dat de conclusies in het onderzoeksrapport waarop de raad zich heeft gebaseerd onjuist zijn. Gelet daarop ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de raad niet van de conclusies in het onderzoeksrapport heeft mogen uitgaan. Niet aannemelijk is dat plan 2 zal leiden tot een onaanvaardbare geluidsoverlast voor de omwonenden. Het is dan ook niet noodzakelijk dat in de planregels meer wordt geregeld omtrent geluid.

De Afdeling is verder van oordeel dat de raad bij zijn belangenafweging voldoende rekening heeft gehouden met de afwijkings- en wijzigingsregels die in artikel 12 en 13 van de planregels zijn opgenomen. De raad heeft zich in dit verband terecht op het standpunt gesteld dat het slechts ondergeschikte wijzigingen en afwijkingen betreffen en dat hierdoor niet wezenlijk meer overlast mogelijk wordt.

Gelet op het bovenstaande bestaat geen grond voor het oordeel dat realiseren van het recreatiebedrijf zal leiden tot een zodanige ernstige aantasting van het woon- en leefklimaat ter plaatse van de woningen van [appellant sub 1] en [appellant sub 2] dat de raad plan 2 niet in redelijkheid heeft kunnen vaststellen.

Het betoog faalt.

Water

18. [appellant sub 1] voert aan dat uit de toelichting bij plan 2 niet blijkt of is voldaan aan hetgeen het waterschap heeft opgemerkt in een brief van 3 juni 2014.

18.1. De raad heeft toegelicht dat de naar aanleiding van voormelde brief aangepaste regeling in plan 2 op adequate wijze voorziet in het realiseren van de wateropgave. In hetgeen [appellant sub 1] naar voren heeft gebracht ziet de Afdeling geen grond om aan dit standpunt te twijfelen.

Het betoog faalt.

Landschappelijke inpassing

19. [appellant sub 3] en anderen voeren aan dat de waardevermeerdering als gevolg van de bestemmingsverandering meer is dan €219.569,00 waarvan de raad is uitgegaan. De grondprijs van bouwgrond van €35,00 per m2 is niet realistisch. Bovendien ziet plan 2 niet op een wijziging van 7000 m2, maar van 40.000 m2. De landschappelijke inpassing is als gevolg daarvan ontoereikend.

19.1. Als bijlage 1 bij de plantoelichting is een berekening van de waardevermeerdering van plan 2 gevoegd. De raad heeft toegelicht dat de berekening door deskundigen is opgesteld en dat hier sprake is van een specifieke ontwikkeling waarvoor geen kengetallen beschikbaar zijn. Nu [appellant sub 3] en anderen geen deskundigenrapport hebben overgelegd waaruit volgt dat deze berekening niet juist is, bestaat naar het oordeel van de Afdeling geen grond voor het oordeel dat de raad niet van deze berekening heeft kunnen uitgaan.

Het betoog faalt.

20. [appellant sub 1] voert aan dat de landschappelijke inpassing in plan 2 onvoldoende is gewaarborgd.

20.1. In artikel 4, lid 4.1, onder a van de planregels is vastgelegd dat de voor "Groen - Landschappelijke inpassing" aangewezen gronden zijn bestemd voor de landschappelijke inpassing van een recreatiebedrijf met paarden. De landschappelijke inpassing voor zover begrepen in dit plan dient volgens het artikel voor ingebruikname van de bebouwing die op grond van dit plan wordt mogelijk gemaakt te zijn aangelegd overeenkomstig het landschappelijk inpassingsplan en dient vervolgens aldus in stand te worden gehouden. De Afdeling is van oordeel dat de landschappelijke inpassing van plan 2 hiermee voldoende is gewaarborgd.

Het betoog faalt.

Planregels

21. [appellant sub 1] voert aan dat artikel 5, lid 5.2.1, aanhef en onder i, van de planregels ten onrechte bepaalt dat het bouwen van nieuwe bedrijfsgebouwen ten behoeve van het bedrijfsmatig houden van dieren is toegestaan, indien is verzekerd dat er geen sprake is van toename van de stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden, dan wel dat de depositie geen significante gevolgen heeft voor de instandhoudingsdoelstellingen van die gebieden. Hiermee wordt deze beoordeling ten onrechte doorgeschoven naar een later stadium.

21.1. De Afdeling is van oordeel dat, omdat uit de berekeningen van Van Dun Advies volgt dat met het verdwijnen van de veehouderij aan [locatie 3] en de ontwikkeling van het recreatiebedrijf met paarden aan [locatie 2] de ammoniakuitstoot en depositie afneemt, deze planregel niet onrechtmatig is.

Het betoog faalt.

22. [appellant sub 1] voert aan dat onduidelijk is of in artikel 5, lid 5.3.1., van de planregels behalve het houden van paarden ook andere relevante activiteiten, zijn meegenomen. Verder ziet dit artikel volgens hem ten onrechte niet op nieuwe bebouwing.

22.1. Ingevolge artikel 5, lid 5.3.1, van de planregels is het gebruik van de gronden en de bebouwing alleen dan toegestaan indien de maximale ammoniakemissie als gevolg van de bedrijfsactiviteiten niet meer bedraagt dan 462 kilogram (NH3) per jaar afkomstig van paarden.

22.2. De Afdeling is van oordeel dat dit artikel ziet op alle bedrijfsactiviteiten en dus, anders dan [appellant sub 1] betoogt, ook op nieuwe bebouwing.

Het betoog faalt.

23. [appellant sub 1] voert aan dat de afwijkings- en wijzigingsregels in artikel 12 en 13 van de planregels te ruim zijn geformuleerd. De ruimtelijke gevolgen hiervan zijn niet beoordeeld.

23.1. Zoals de Afdeling hiervoor in 17.4 reeds heeft overwogen maken deze artikelen slechts ondergeschikte wijzigingen en afwijkingen van plan 2 mogelijk. De raad heeft zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat deze regels nodig zijn voor enige flexibiliteit. Er bestaat geen grond voor het oordeel dat de raad de ruimtelijke gevolgen hiervan niet heeft beoordeeld en dat hij deze regels niet in redelijkheid heeft kunnen vaststellen.

Het betoog faalt.

Economische uitvoerbaarheid

24. [appellant sub 1] en [appellant sub 2] voeren aan dat de raad de economische uitvoerbaarheid van plan 2 onvoldoende heeft onderbouwd. Niet duidelijk is of plan 2 ook voorziet in een paardenfokkerij. De oorspronkelijke voornemens voor het perceel [locatie 1], zoals die waren vastgelegd in het projectbesluit uit 2010, voorzagen hierin namelijk wel. In het deskundigenadvies van Gloudemans, dat in het kader van die voornemens is opgesteld, wordt geconcludeerd dat het project enkel financieel haalbaar is indien alle onderdelen worden gerealiseerd, dus ook de paardenfokkerij. Dat het bedrijf moeilijk uitvoerbaar is blijkt ook uit het feit dat het gefaseerd wordt opgericht en dat de exploitatieopbrengsten na de volledige realisatie tamelijk beperkt zijn ten opzichte van de kosten. Uit de financiële onderbouwing volgt dat het bedrijfsresultaat niet rendabel is. De aflossing van het vreemd vermogen is na 10 jaar hoger dan het bedrijfsresultaat.

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

De raad heeft in de plantoelichting de financiële uitvoerbaarheid van plan 2 onderbouwd. Dit is onderzocht door Van Nuland & Partners. In het rapport van 21 maart 2014 wordt geconcludeerd dat een structureel rendabele onderneming ontstaat, met een stabiel en een gestaag groeiende cashflow. Enige zorg wordt uitgesproken over de hoogte van het vreemde vermogen. Dit kan volgens Van Nuland & Partners, afhankelijk van de gerealiseerde resultaten echter worden opgelost door een enigszins aangepaste fasering. In hetgeen [appellant sub 1] en [appellant sub 2] hebben aangevoerd ziet de Afdeling geen grond voor het oordeel dat de raad niet van de conclusie in dit rapport over de financiële uitvoerbaarheid van plan 2 heeft kunnen uitgaan. De omstandigheid dat plan 2 niet langer voorziet in een paardenfokkerij biedt geen grond voor dit oordeel. Het deskundigenadvies van Gloudemans waarnaar [appellant sub 1] in dit verband verwijst ziet niet op plan 2 en kan derhalve reeds daarom niet tot dit oordeel leiden.

Het betoog faalt.

Conclusie

25. De raad dient met inachtneming van overwegingen 7.4, 7.5, 15.2 en 15.3 de gebreken in plan 2 te herstellen. Het door de raad te nemen nieuwe besluit behoeft niet overeenkomstig afdeling 3.4 van de Awb te worden voorbereid.

26. In de einduitspraak zullen zo nodig de beroepsgronden tegen plan 1 worden beoordeeld. Voorts zal daarin worden beslist over de proceskosten en de vergoeding van het betaalde griffierecht.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

draagt de raad van de gemeente Bladel op om:

- binnen 26 weken na verzending van deze uitspraak met inachtneming van de overwegingen 7.4, 7.5, 15.2 en 15.3 de daar omschreven gebreken in het besluit van 18 december 2014 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Recreatiebedrijf [locatie 2]" te herstellen, en

- de Afdeling de uitkomst mede te delen en een eventuele wijziging van het besluit op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken en mede te delen.

Aldus vastgesteld door mr. B.J. van Ettekovén, voorzitter, en mr. E.A. Minderhoud en mr. J.W. van de Gronden, leden, in tegenwoordigheid van mr. S.J.R.R. Brock, griffier.

w.g. Van Ettekovén w.g. Brock
voorzitter griffier

Uitgesproken in het openbaar op 22 juni 2016

603.

Bedrijfsonderdeel	CROW-norm per eenheid	Aantal eenheden	Aantal parkeerplaatsen
eengezins-recreatiewoningen	2,1 pp per bungalow	16	33,6
recreatie-eenheden*	6,8 pp per 10 kamers	12	8,2
restaurant	16 pp per 100 m ² bvo	375 m ²	60
vergaderfaciliteiten	11 pp per 100 m ² bvo	350 m ²	38,5
bedrijfswoning**	2 pp per wooneenheid	1	2
personeel ***	n.v.t.	4	4
Totaal aantal benodigde parkeerplaatsen			146,3 (147)