

## Uitspraak 201704211/1/R1

Datum van uitspraak: woensdag 27 december 2017

Tegen: de raad van de gemeente Venlo

Proceduresoort: Tussenuitspraak/bestuurlijke lus

Rechtsgebied: Ruimtelijke-orderingskamer - Bestemmingsplannen Limburg

ECLI: **ECLI:NL:RVS:2017:3572**

201704211/1/R1.

Datum uitspraak: 27 december 2017

### AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

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

1. Parvus Avez B.V., gevestigd te Oirsbeek, gemeente Schinnen,
2. Beheervereniging Villa Parc Arcen, gevestigd te Oirsbeek, gemeente Schinnen, appellanten,

en

de raad van de gemeente Venlo,  
verweerder.

#### Procesverloop

Bij besluit van 29 maart 2017 heeft de raad het bestemmingsplan "Recreatiegebied Walbeckerheide" vastgesteld.

Tegen dit besluit hebben Parvus Avez en Villa Parc Arcen beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

Parvus Avez en Villa Parc Arcen hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 26 oktober 2017, waar Parvus Avez, vertegenwoordigd door [gemachtigde], bijgestaan door mr. M.I. Blokland, Villa Parc Arcen, vertegenwoordigd door [gemachtigde], bijgestaan door Blokland, en de raad, vertegenwoordigd door J.M.G. Vincken en mr. L.G.M.H. Bohnen, zijn verschenen. Voorts is ter zitting Terraq, vertegenwoordigd door [gemachtigde], bijgestaan door mr. T.E.P.A. Lam als partij gehoord.

#### Overwegingen

## Inleiding

1. Terraq is voornemens een recreatievoorziening in de vorm van 36 zogenoemde "POD houses" te realiseren op enkele percelen aan de Rodedijk op de Walbeckerheide in Arcen. Een "POD house" is een kleinschalige prefab verblijfsaccommodatie met een simpele inrichting minimaal bestaande uit een slaappleats, al dan niet aangevuld met een zitgelegenheid, eigen toilet en koelkast. Verder voorziet het plan in een ontvangstgebouw, dagwinkel, sanitairblok, groen-, water- en parkeervoorzieningen. Parvus Avez is de projectontwikkelaar van villapark "Villa Parc Arcen" dat is voorzien en gedeeltelijk gerealiseerd op gronden die aan het plangebied grenzen. Villa Parc Arcen is de beheervereniging van hetzelfde park. Zij kunnen zich niet verenigen met dit plan omdat zij vrezen dat deze ontwikkeling leidt tot waardevermindering van hun woningen en overlast.

## Wettelijke bepalingen en planregels

2. De relevante wettelijke bepalingen en planregels die ten grondslag liggen aan de hierna volgende rechtsoverwegingen, zijn opgenomen in de bijlage bij deze uitspraak.

## Het toetsingskader

3. 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.

## Beroepsgronden

### Artikel 3.1.6, tweede lid, van het Besluit ruimtelijke ordening

#### Nieuwe stedelijke ontwikkeling

4. Parvus Avez en Villa Parc Arcen betogen dat het plan in strijd met artikel 3.1.6, tweede lid, van het Besluit ruimtelijke ordening (hierna: Bro) is vastgesteld.

4.1. De raad stelt zich op het standpunt dat geen sprake is van een stedelijke ontwikkeling. In dit verband heeft de raad gewezen op drie uitspraken van de Afdeling waarin werd geoordeeld dat geen sprake was van een stedelijke ontwikkeling en die de raad voldoende vergelijkbaar acht met de onderhavige ontwikkeling om hetzelfde oordeel te rechtvaardigen.

4.2. Aan een deel van het plangebied is de bestemming "Recreatie" toegekend. Aan dit plandeel zijn gedeeltelijk de aanduidingen "specifieke vorm van recreatie - 1", "specifieke vorm van recreatie - 2" en "bouwvlak" toegekend. De aanduiding "specifieke vorm van recreatie - 1" is toegekend aan twee plandelen. Het ene plandeel heeft een oppervlak van ongeveer 160 m<sup>2</sup>. Hieraan is de aanduiding "maximum bebouwingspercentage (%) = 100" toegekend. Het andere plandeel heeft een oppervlak van ongeveer 350 m<sup>2</sup>. Hieraan is de aanduiding "maximum bebouwingspercentage (%) = 85" toegekend.

De Afdeling stelt vast dat dit plan ter plaatse van het plandeel met de bestemming "Recreatie" met de aanduiding "specifieke vorm van recreatie - 1" ongeveer 457,5 m<sup>2</sup> bebouwing toestaat en ter plaatse van het plandeel met de bestemming "Recreatie" met de aanduiding "specifieke vorm van recreatie - 2" ongeveer 720 m<sup>2</sup> voor recreatiewoningen toestaat. In onderhavig plan is dus voorzien in ongeveer 1.177,5 m<sup>2</sup> bebouwing ten behoeve van een nieuw recreatieterrein.

4.3. Voor het antwoord op de vraag of de ontwikkeling in dit plan moet worden aangemerkt als een stedelijke ontwikkeling is van belang dat de voorziene ontwikkeling voldoende substantieel en stedelijk van aard is. In dit

kader is relevant dat in rechtsoverweging 6.3 van de uitspraak van de Afdeling van 28 juni 2017, [ECLI:NL:RVS:2017:1724](#) (Dongeradeel) is overwogen dat indien een bestemmingsplan voorziet in een van de in artikel 1.1.1, eerste lid, aanhef en onder i, van het Bro genoemde stedelijke voorzieningen anders dan woningen, in de vorm van een terrein met een ruimtebeslag van minder dan 500 m<sup>2</sup>, deze ontwikkeling in beginsel niet als een stedelijke ontwikkeling kan worden aangemerkt. Tegen de achtergrond van deze uitspraak komt aan de uitspraak van de Afdeling van 17 september 2014, [ECLI:NL:RVS:2014:3398](#) (Ubbergen) niet meer de betekenis toe die de raad daaraan toegekend wil zien. Anders dan in de ontwikkeling die centraal stond in rechtsoverweging 13.3 van de uitspraak van de Afdeling van 5 april 2017, [ECLI:NL:RVS:2017:943](#) (Ermelo), waarin werd voorzien in een uitbreiding van een kampeerterrein waarbij uitsluitend 70 tenten, tentwagens, kampeerauto's, caravans of stacaravans waren toegestaan, wordt in onderhavig plan voorzien in ongeveer 1.177,5 m<sup>2</sup> bebouwing ten behoeve van een recreatieterrein. Ook verschilt onderhavige ontwikkeling van de ontwikkeling die centraal stond in de uitspraak van de Afdeling van 21 juni 2017, [ECLI:NL:RVS:2017:1619](#) (Emmen), waarin werd voorzien in een ruimtebeslag van minder dan 500 m<sup>2</sup>. De ontwikkeling in dit plan heeft immers een ruimtebeslag van meer dan 500 m<sup>2</sup> ten behoeve van een nieuw recreatieterrein. Gelet op het voorgaande is naar het oordeel van de Afdeling sprake van een voldoende substantiële ontwikkeling die stedelijk van aard is en derhalve als stedelijke ontwikkeling dient te worden aangemerkt.

4.4. Vast staat dat aan het plangebied in het voorheen geldende plan een natuur- en bosbestemming zonder bouwmogelijkheden was toegekend. Er is derhalve sprake van een nieuwe stedelijke ontwikkeling. De raad heeft derhalve terecht ook gezien of wordt voorzien in een actuele regionale behoefte, als bedoeld in artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro. Dat aspect komt in het hiernavolgende aan de orde.

#### Actuele regionale behoefte

4.5. Parvus Avez en Villa Parc Arcen betogen dat geen sprake is van een actuele regionale behoefte als bedoeld in artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro. Zij voeren hiertoe aan dat er reeds voldoende verblijfsrecreatieve voorzieningen in de regio zijn gevestigd. Voorts voeren zij aan dat de raad er ten onrechte van uit gaat dat een recreatiepark met POD's als een bijzondere vorm van recreatie kan worden beschouwd en geen nichemarkt bedient. Ook is de samenwerking met Ierland niet onderbouwd, aldus Parvus Avez en Villa Parc Arcen.

4.6. De raad stelt zich onder verwijzing naar het rapport "Arcen, laddertoets Recreatiegebied Walbeckerheide" van 19 oktober 2016 opgesteld door BRO (hierna: het rapport) op het standpunt dat het plan voorziet in een actuele regionale behoefte.

4.7. In de plandoelichting staat dat het concept 'POD houses' uitgaat van kortdurend verblijf van gezinnen met jonge kinderen gedurende 1 of 2 nachten. Kwaliteit, (natuur-) beleving en comfort in de meest pure vorm, zijn de kernwaarden van dit innovatieve en unieke concept. De POD's sluiten wat betreft uitstraling en situering aan op de natuurlijke omgeving van het gebied. Hiermee geeft het geheel een vriendelijke en natuurlijke uitstraling. De POD's hebben afhankelijk van het type een maximale oppervlakte van 20 m<sup>2</sup> en een maximale bouwhoogte van ongeveer 2,6 m. De inrichting is sober en bestaat uitsluitend uit een slaapgelegenheid en afhankelijk van de grootte, zitgelegenheid, een toilet en een koelkast. De POD's zijn hiermee met name bedoeld als overnachtingsplek.

Ook staat in de plandoelichting dat voor het toekomstige gebruik van het park onder andere een samenwerking met Ierland (boerderijbelevenisoase in Twisteden, Duitsland) wordt gezocht. Vanuit dit park is namelijk een reeds gebleken belangstelling en behoefte aan overnachtingsmogelijkheden in de nabijheid van dit park.

4.8. In het rapport is getoetst of aan artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro is voldaan. Hierbij is het huidige aanbod aan verblijfsrecreatie gezien. Ook is onderzocht wat de behoeften van consumenten zijn die van verblijfsrecreatie in de relevante regio gebruik maken. In het rapport wordt geconcludeerd dat de beoogde ontwikkeling in een actuele behoefte voorziet, omdat:

- Binnen de markt voor verblijfsaccommodaties sprake is van groeiende concurrentie, waardoor locaties zich

onderling positioneren op unieke kwaliteiten. Het beoogd initiatief houdt het midden tussen een huisjesterrein en een kampeerterrein, waardoor het een nichemarkt bedient. De POD's zijn veel luxer dan een tent, maar tegelijk niet op te vatten als een vakantiebungalow.

- Door zowel de korte verblijfsduur als de unieke verblijfsaccommodatie van de POD's biedt het een unieke beleving in de regio en richt het zich op jonge gezinnen die in de natuur willen verblijven.

- Er vindt synergie en samenwerking plaats tussen verblijfsrecreatie en dagrecreatie. Zo zal het beoogd initiatief samenwerken met het attractiepark Irrland (boerderijbelevingsoase in Twisteden, Duitsland). Vanuit dit park is namelijk een reeds gebleken belangstelling en behoefte aan overnachtingsmogelijkheden in de nabijheid van dit park.

- Tot slot sluit het beoogd initiatief aan op de dagrecreatieve mogelijkheden in het gebied. Zoals de vele fiets- en wandelroutes en andere vormen van dagrecreatie.

4.9. Zoals in de uitspraak van de Afdeling van 28 juni 2017, [ECLI:NL:RVS:2017:1724](#) (Dongeradeel) reeds is overwogen, is met artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro beoogd vanuit een oogpunt van ruimtelijke ordening ongewenste leegstand te vermijden en zorgvuldig ruimtegebruik te stimuleren. Artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro is geen blauwdruk voor een optimale ruimtelijke inpassing van alle nieuwe ontwikkelingen, maar bewerkstelligt dat de wens om in een nieuwe stedelijke ontwikkeling te voorzien aan de hand van het toetsingskader van dit artikellid nadrukkelijk in de plantoelichting wordt gemotiveerd en afgewogen met oog voor de ontwikkelingsbehoefte van een gebied en met oog voor de toekomstige ruimtebehoefte en de ontwikkeling van de omgeving waarin het gebied ligt. Deze bepaling schrijft geen vooraf bepaald resultaat voor, omdat het optimale resultaat moet worden beoordeeld door het bevoegd gezag dat de regionale en lokale omstandigheden kent en de verantwoordelijkheid draagt voor de ruimtelijke afweging met betrekking tot die ontwikkeling. Bij deze behoefte gaat het, blijkens de geschiedenis van de totstandkoming van deze bepaling, niet alleen om de kwantitatieve behoefte. Het kan ook gaan om de kwalitatieve behoefte, zijnde de behoefte aan het specifieke karakter van de voorziene stedelijke ontwikkeling (uitspraak van 11 november 2015, [ECLI:NL:RVS:2015:3444](#) (Rozendaal)). In dit plan is voorzien in een recreatiebestemming zodat een recreatievoorziening in de vorm van 36 POD's kan worden gerealiseerd. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de raad in de plantoelichting voldoende gemotiveerd waarom een recreatiepark met POD's als een bijzondere vorm van recreatie kan worden beschouwd. De raad is er derhalve in redelijkheid van uitgegaan dat moet worden gezien of aan deze specifieke vorm van recreatie behoefte is. In het rapport is uiteengezet dat aan de specifieke vorm van recreatie waarbij wordt verbleven in POD's en waarbij met name kort wordt verbleven, behoefte is. Voorts staat in het rapport dat Irrland reeds heeft aangegeven dat er belangstelling en behoefte aan overnachtingsmogelijkheden in de nabijheid van dit park is. Daarmee heeft de raad naar het oordeel van de Afdeling de samenwerking tussen Irrland en het voorziene recreatiepark voldoende onderbouwd. In hetgeen is aangevoerd ziet de Afdeling dan ook geen aanleiding voor het oordeel dat de raad niet inzichtelijk heeft gemaakt dat de voorgenomen stedelijke ontwikkeling voorziet in een actuele regionale behoefte.

Het betoog faalt.

4.10. Gelet op hetgeen onder 4.3 en 4.9 is overwogen bestaat eveneens geen aanleiding voor het oordeel dat het plan in strijd is met artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro.

Omgevingsverordening Limburg 2014 en bestuursafspraken

5. Parvus Avez en Villa Parc Arcen betogen voorts dat het plan in strijd is met de bestuursafspraken POL-uitwerkingen Noord-Limburg. Hiertoe voeren zij aan dat deze afspraken hebben geleid tot artikel 2.4.6 van de Omgevingsverordening Limburg 2014, vastgesteld bij besluit van 12 december 2014, door Provinciale staten van Limburg (hierna: Omgevingsverordening) waaraan dit plan niet voldoet. Dit plan leidt namelijk niet tot een kwaliteitsverbetering van de bestaande voorraad, aldus Parvus Avez en Villa Parc Arcen.

5.1. In de bestuursafspraken "POL-uitwerkingen Noord-Limburg" staat dat deze bestuursafspraken worden gebruikt om de Omgevingsverordening in de zomer van 2016 te actualiseren.

5.2. De Afdeling overweegt dat de bestuursafspraken hebben geleid tot een wijziging van de Omgevingsverordening. Hierin is artikel 2.4.6 van de Omgevingsverordening dat betrekking heeft op kwaliteitsverbetering van de bestaande voorraad voorzieningen voor vrijetijdseconomie, toegevoegd. De raad heeft terecht aangevoerd dat hij niet hoefde te bezien of het plan in overeenstemming is met artikel 2.4.6 van de Omgevingsverordening vanwege de overgangsbepaling in artikel 10.1.3, zevende lid, van de Omgevingsverordening. Artikel 10.1.3, zevende lid, van de Omgevingsverordening brengt namelijk met zich dat artikel 2.4.6 van de Omgevingsverordening niet van toepassing is op dit plan. Het ontwerpbestemmingsplan heeft immers in ontwerp ter inzage gelegen voor de dag van publicatie van de Wijzigingsverordening Omgevingsverordening Limburg 2014 in het Provinciaal Blad. De Wijzigingsverordening Omgevingsverordening Limburg 2014 is namelijk in het Provinciaal blad gepubliceerd op 20 december 2016 en het ontwerpbestemmingsplan "Recreatiegebied Walbeckerheide Arcen" heeft ter inzage gelegen van 21 juli 2016 tot en met 31 augustus 2016. De raad heeft zich dus terecht op het standpunt gesteld dat hij niet gehouden was om aan artikel 2.4.6 van de Omgevingsverordening te toetsen. Nu de bestuursafspraken zijn opgesteld ten einde de Omgevingsverordening te actualiseren heeft de raad zich eveneens terecht op het standpunt gesteld dat hij niet gehouden was het plan te toetsen aan deze bestuursafspraken voor zover die hetzelfde luiden als hetgeen is opgenomen in artikel 2.4.6 van de Omgevingsverordening. Een dergelijke verplichting zou immers tot gevolg hebben dat aan de overgangsbepaling zoals die is opgenomen in artikel 10.1.3 van de Omgevingsverordening niet de betekenis wordt toegekend zoals is beoogd.

Het betoog faalt.

POL 2014

6. Voorts betogen Parvus Avez en Villa Parc Arcen dat het plan in strijd is met paragraaf 3.2.3 van het POL 2014.

6.1. In paragraaf 3.2.3 van het POL 2014 staat dat van veel voorraden er in Limburg genoeg zijn, in toenemende mate zelfs te veel. Denk aan woningen, werklocaties (bedrijventerreinen, kantoren, agrarische productielocaties), winkels en vrijetijdsparken. Er is daarbij ook sprake van een mis match tussen kwalitatief aanbod en behoefte. Er is geen behoefte aan meer van hetzelfde, er is juist behoefte aan andere kwaliteit.

6.2. Onder 4.7 is een gedeelte van de plantoelichting opgenomen waaruit volgt dat met dit plan is beoogd om een innovatief en uniek recreatiepark te voorzien. Onder 4.9 heeft de Afdeling, gelet op de passage uit de plantoelichting, geoordeeld dat de raad in de plantoelichting voldoende heeft gemotiveerd waarom een recreatiepark met POD's als een bijzondere vorm van recreatie kan worden beschouwd. Gelet hierop heeft de raad zich naar het oordeel van de Afdeling in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat dit plan voorziet in een andere kwaliteit en dat daarmee aan paragraaf 3.2.3 van het POL 2014 is voldaan.

Het betoog faalt.

Limburgs Kwaliteitsmenu

7. Voorts betogen Parvus Avez en Villa Parc Arcen dat het plan in strijd is met het Limburgs Kwaliteitsmenu, geactualiseerd vastgesteld bij besluit van 12 januari 2012 door het college van gedeputeerde staten van Limburg. Zij voeren aan dat anders dan in de plantoelichting staat, ten tijde van het voorheen geldende plan geen recreatieve bestemming gold maar een natuur- en bosbestemming. Vanwege die bestemming moet het verlies aan natuur wordt gecompenseerd, hetgeen de raad ten onrechte niet heeft onderkend. Ook betogen Parvus Avez en Villa Parc Arcen dat reeds bestaande natuur ter plaatse van het plangebied wordt gebruikt als compensatie voor het verloren gaan van dit natuurgebied. Ook het perceel Gemeente Bergen nr. 362 kan niet worden gebruikt als natuurcompensatie, omdat dit perceel al dient als compensatie in het kader van de ontgronding Walbeck Oost, aldus Parvus Avez en Villa Parc Arcen. Voorts voeren zij aan dat de noodzakelijke natuurcompensatie niet in het plan is geborgd.

7.1. De raad stelt zich onder verwijzing naar de plantoelichting op het standpunt dat aan de uitgangspunten uit het Limburgs Kwaliteitsmenu is voldaan. Voorts voert hij aan dat het plandeel ter plaatse van het

recreatieterrein wordt omringd door plandelen met de bestemmingen "Bos" en "Natuur". Binnen die bestemmingen zijn beperkte bouwmogelijkheden toegestaan zodat voldoende is geborgd dat het groen gerealiseerd zal worden, aldus de raad.

7.2. Aan de plandelen rondom het plandeel met de bestemming "Recreatie" zijn de bestemmingen "Bos" of "Groen" toegekend.

7.3. In de plantoelichting staat dat de ontwikkeling in het plangebied ruimschoots voldoet aan de uitgangspunten van het Limburgs Kwaliteitsmenu, doordat meer dan 50% van het plangebied in de huidige planvorming groen zal worden ingericht. Voorts staat in de plantoelichting dat als gevolg van het bestemmingsplan ongeveer 850 m<sup>2</sup> aan bebouwing (rood) en circa 800 m<sup>2</sup> halfverharding (grijs/groen) worden gerealiseerd. Bij de berekening van 'rode' bebouwing is gerekend met de redelijkerwijs maximale invulling van de planologische mogelijkheden, waarbij de POD-houses tussen de 10 en 16 m<sup>2</sup> zullen bedragen. De verhouding tussen (uitsluitend) rood en groen bedraagt ongeveer 1:16. De verhouding tussen rood/grijs en groen bedraagt circa 1:8. Gelet hierop wordt aan de gewenste kwaliteitsbijdrage voldaan.

7.4. In het Limburgs Kwaliteitsmenu staat dat voor de uitbreiding van bestaande en de vestiging van nieuwe recreatie- en toerismebedrijven een kwaliteitsbeleid geldt. Dit houdt in, dat ontwikkelingen dienen bij te dragen aan het verbeteren van de ruimtelijke kwaliteit. Omdat in de recreatieve en toeristische sector een grote verscheidenheid aan functies en verschijningsvormen voorkomt wordt hier een gedifferentieerd kwaliteitsbeleid gevoerd. Voor de gebiedseigen recreatie en toeristische ontwikkelingen geldt het bereiken van een groen karakter en voldoende ruimtelijke kwaliteit van de ontwikkeling en de directe omgeving als uitgangspunt. Er dient altijd een goede ruimtelijke en landschappelijke inpassing te worden gerealiseerd. Daar waar de ontwikkeling zelf weinig nieuw groen met zich brengt dient dit via de realisatie van nieuw groen te worden gecompenseerd. Als richtlijn kan hier een verhouding van ongeveer 1:5 worden aangehouden. Inclusief inpassing levert de ontwikkeling ongeveer 5 keer zoveel nieuw groen op als nieuw rood en grijs. Het groen wordt daarbij passend bestemd en beschermd. Bij voorkeur vindt de compensatie binnen de ontwikkeling of in de directe omgeving plaats.

7.5. Vast staat dat aan het plangebied in het voorheen geldende plan een natuur- en bosbestemming zonder bouwmogelijkheden was toegekend. De raad erkent dat per abuis een onjuiste verbeelding in de plantoelichting is opgenomen waarop staat dat aan het plangebied de bestemming "Verblijfsrecreatie" zou zijn toegekend. De Afdeling overweegt dat de plantoelichting geen juridisch bindend onderdeel is van het bestemmingsplan en dat deze beroepsgrond in zoverre derhalve niet kan leiden tot een gegrond beroep.

Over het betoog over de strijdigheid met het provinciaal beleid neergelegd in Limburgs Kwaliteitsmenu, overweegt de Afdeling dat de raad bij de vaststelling van een bestemmingsplan niet is gebonden aan provinciaal beleid. De raad dient wel met dit beleid rekening te houden, hetgeen betekent dat dit beleid in de belangenafweging dient te worden betrokken. De raad is in de plantoelichting ingegaan op het Limburgs Kwaliteitsmenu. Hij is er hierbij terecht van uitgegaan dat het plan in overeenstemming is met het Limburgs Kwaliteitsmenu als de ontwikkeling in dit plan zelf reeds voldoende nieuw groen met zich brengt. In dat geval behoeft de ontwikkeling niet via de realisatie van nieuw groen te worden gecompenseerd. De Afdeling stelt vast dat het plangebied ongeveer 15.500 m<sup>2</sup> is en de bestemmingen "Bos" en "Groen" zijn toegekend aan ongeveer 7.676 m<sup>2</sup>. De raad heeft zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat indien overeenkomstig hetgeen in de plantoelichting is opgemerkt, ter plaatse van de plandelen met de bestemmingen "Bos" en "Groen" wordt voorzien in een groene inrichting ter plaatse van het plangebied, aan het Limburgs Kwaliteitsmenu wordt voldaan.

7.6. Gelet op de passages uit de plantoelichting die onder 4.7 en 7.3 zijn opgenomen, hebben Parvus Avez en Villa Parc Arcen naar het oordeel van de Afdeling terecht aangevoerd dat de groene inrichting van het plangebied noodzakelijk is in het kader van een goede ruimtelijke ordening. De Afdeling stelt vast dat in het plan geen voorwaardelijke verplichting is opgenomen die ertoe strekt dat de benodigde groene inrichting wordt gerealiseerd en in standgehouden. De vraag ligt voor of de raad aanleiding had moeten zien een dergelijke bepaling op te nemen. De Afdeling acht hiervoor het volgende van belang. Vast staat dat de gemeente het niet zelf in haar macht heeft om de benodigde groene inrichting te realiseren en in stand te houden omdat de gronden niet in eigendom zijn van de gemeente. Voor zover de raad betoogt dat de verwezenlijking van de

groene inrichting van het plangebied voldoende is geborgd in het plan doordat de bestemmingen "Bos" en "Groen" zijn toegekend aan ongeveer 7.676 m<sup>2</sup>, overweegt de Afdeling dat het toekennen van deze bestemmingen niet met zich brengt dat de groene inrichting daadwerkelijk wordt gerealiseerd. Deze bestemmingen staan weliswaar groenvoorzieningen toe, maar daarnaast zijn ook andere gebruiksmogelijkheden toegekend. Ook heeft de raad niet gesteld dat een andere publiekrechtelijke weg bestaat die waarborgt dat de noodzakelijke voorziening zal worden gerealiseerd. Gelet op het voorgaande ziet de Afdeling aanleiding voor het oordeel dat Parvus Avez en Villa Parc Arcen terecht hebben aangevoerd dat ten onrechte geen voorwaardelijke verplichting is opgenomen die ertoe strekt dat de benodigde groene inrichting van het plangebied wordt gerealiseerd en in stand gehouden en heeft de raad onvoldoende inzichtelijk gemaakt hoe hij voornemens is de realisering en instandhouding van de groene inrichting van het plangebied te verwezenlijken. Derhalve heeft de raad zich niet in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat het plan in zoverre in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening.

Het betoog slaagt.

#### Akoestisch klimaat

8. Parvus Avez en Villa Parc Arcen betogen voorts dat ten onrechte niet is onderbouwd dat ter plaatse van de voorziene POD-houses sprake is van een aanvaardbaar akoestisch klimaat.

8.1. Ingevolge artikel 8:69a van de Awb vernietigt de bestuursrechter een besluit niet op de grond dat het in strijd is met een geschreven of ongeschreven rechtsregel of een algemeen rechtsbeginsel indien deze regel of dit beginsel kennelijk niet strekt tot bescherming van de belangen van degene die zich daarop beroept. Parvus Avez en Villa Parc Arcen beroepen zich op hetgeen uit een oogpunt van een aanvaardbaar akoestisch klimaat bij de voorziene recreatiewoningen vanwege een goede ruimtelijke ordening wordt vereist. Parvus Avez en Villa Parc Arcen komen echter tegen dit plan op vanwege het belang dat zij hebben in hun hoedanigheid van ondernemer onderscheidenlijk bewoner van een nabijgelegen villapark. De door hen ingeroepen norm heeft niet de strekking die belangen te beschermen, zodat het slagen van deze beroepsgrond gelet op artikel 8:69a van de Awb er niet toe kan leiden dat het bestreden besluit om die reden wordt vernietigd. Nu artikel 8:69a van de Awb in de weg staat aan vernietiging van het besluit om deze reden, laat de Afdeling deze beroepsgrond, daargelaten of deze zou slagen, buiten beschouwing.

Het betoog faalt.

#### Alternatieve locaties

9. Voorts betogen Parvus Avez en Villa Parc Arcen dat de raad onvoldoende heeft gezien of alternatieve locaties voor de voorziene ontwikkeling beschikbaar zijn.

9.1. In de plantoelichting staat dat een belangrijk onderdeel van het concept de natuurbeleving is. De beoogde locatie maakt onderdeel uit van een bestaand natuurgebied en ligt nabij de bos- en natuurgebieden in de omgeving. Vanzelfsprekend zijn binnen het bestaand stedelijk gebied geen locaties beschikbaar die de gewenste natuurwaarden bieden, omdat natuurgebieden geen onderdeel uitmaken van het bestaand stedelijk gebied. Hooguit betreft het stedelijk groen, maar dit geeft doorgaans niet de natuurbeleving die beoogd is bij het concept.

9.2. De Afdeling overweegt dat de raad in de plantoelichting voldoende heeft gemotiveerd waarom voor de locatie ter plaatse van het plangebied is gekozen. Voorts hebben Parvus Avez en Villa Parc Arcen geen alternatieve locaties genoemd met dezelfde kenmerken als de locatie ter plaatse van het plangebied, waarmee de raad geen rekening heeft gehouden. De Afdeling ziet derhalve geen aanleiding voor het oordeel dat de raad onvoldoende heeft gezien of alternatieve locaties voor de voorziene ontwikkeling beschikbaar zijn.

Het betoog faalt.

#### Financiële uitvoerbaarheid

10. Parvus Avez en Villa Parc Arcen betogen voorts dat de raad onvoldoende heeft gemotiveerd dat het plan financieel uitvoerbaar is. Hiertoe voeren zij onder verwijzing naar de rapportage "Recreatiegebied Walbeckerheide, Bedrijfseconomische uitvoerbaarheid, Exploitatie begroting" van september 2017, opgesteld door Arcus Zuid Projectontwikkeling B.V., en het rapport "Vitaliteit verblijfsrecreatie Limburg" van juni 2015, aan dat de raad er ten onrechte van uit gaat dat sprake is van een bijzondere vorm van recreatie. Om die reden is onvoldoende onderbouwd dat sprake is van een behoefte aan deze vorm van verblijfsrecreatie ter plaatse van het plangebied. Nu onduidelijk is dat behoefte is aan het plan, is volgens Parvus Avez en Villa Parc Arcen door de raad niet inzichtelijk gemaakt dat de voorziene ontwikkeling de planschade die het plan veroorzaakt kan dragen. Dit klemt te meer omdat de voorziene verblijfsrecreatie zal leiden tot waardedaling van de woningen ter plaatse van Villa Parc Arcen. In dit verband wijzen Parvus Avez en Villa Parc Arcen op de memo "Planschade analyse Recreatiegebied Walbeckerheide", van 6 oktober 2017 opgesteld door HaskoningDHV Nederland B.V.

10.1. 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. Zoals de Afdeling reeds onder 4.9 heeft overwogen, heeft de raad naar het oordeel van de Afdeling in de plantoelichting voldoende gemotiveerd waarom een recreatiepark met POD's als een bijzondere vorm van recreatie kan worden beschouwd en bestaat er geen aanleiding voor het oordeel dat de raad niet inzichtelijk heeft gemaakt dat de voorgenomen ontwikkeling voorziet in een behoefte. Wat de eventueel nadelige invloed van het plan op de waarde van de woningen ter plaatse van Villa Parc Arcen betreft, bestaat geen grond voor de verwachting dat die waardevermindering zodanig zal zijn dat de raad bij de afweging van de belangen hieraan een groter gewicht had moeten toekennen dan hij heeft gedaan. Dit valt eveneens niet af te leiden uit de memo "Planschade analyse Recreatiegebied Walbeckerheide". Ook bieden de rapportage "Recreatiegebied Walbeckerheide, Bedrijfseconomische uitvoerbaarheid, Exploitatie begroting" en het rapport "Vitaliteit verblijfsrecreatie Limburg" naar het oordeel van de Afdeling onvoldoende aanknopingspunten om aan de financiële uitvoerbaarheid van dit plan zodanig te twijfelen 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.

Het betoog faalt.

## Conclusie

11. De Afdeling ziet in het belang bij een spoedige beëindiging van het geschil aanleiding de raad op de voet van artikel 8:51d van de Awb, op te dragen het gebrek in het bestreden besluit binnen de hierna te noemen termijn te herstellen. De raad dient daartoe met inachtneming van overweging 7.6 het besluit te wijzigen en daarbij te voorzien in een voorwaardelijke verplichting die ertoe strekt dat de benodigde groene inrichting van het plangebied wordt gerealiseerd en in stand gehouden, dan wel inzichtelijk te maken hoe de raad de realisering en instandhouding van de benodigde groene inrichting van het plangebied kan verwezenlijken.

## Proceskosten

12. In de einduitspraak zal worden beslist over de proceskosten en vergoeding van het betaalde griffierecht.

## Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

draagt de raad van de gemeente Venlo op om binnen twintig weken na de verzending van deze tussenuitspraak:

- met inachtneming van overweging 7.6 het daarin omschreven gebrek te herstellen en
- de Afdeling en de andere partijen de uitkomst mede te delen en het gewijzigde besluit zo spoedig mogelijk

op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken en mede te delen.

Aldus vastgesteld door mr. G. van der Wiel, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. S.W.A.M.M. Delauw, griffier.

w.g. Van der Wiel    w.g. Delauw  
lid van de enkelvoudige kamer    griffier

Uitgesproken in het openbaar op 27 december 2017

812.

BIJLAGE

\* Bij rechtsoverwegingen 4.3 en 4.9

Planregels

Bestemming "Recreatie"

5.1 Bestemmingsomschrijving

De voor 'Recreatie' aangewezen gronden zijn bestemd voor:

a. verblijfsrecreatieve voorzieningen in de vorm van de bedrijfsmatige exploitatie van een recreatiepark met bijbehorende voorzieningen, met dien verstande dat:

1. centrale recreatieve voorzieningen uitsluitend zijn toegestaan op de gronden met de aanduiding 'specifieke vorm van recreatie - 1';
2. recreatiewoningen uitsluitend zijn toegestaan op de gronden ter plaatse van de aanduiding 'specifieke vorm van recreatie - 2'.

5.2 Bouwregels

5.2.1 Gebouwen

Voor het bouwen van gebouwen gelden de volgende regels:

a. gebouwen zijn uitsluitend toegestaan in het bouwvlak;

b. ter plaatse van de aanduiding 'specifieke vorm van recreatie - 1' gelden de volgende regels:

1. het bebouwingspercentage van de gronden binnen deze aanduiding mag niet meer bedragen dan is aangegeven ter plaatse van de aanduiding 'maximum bebouwingspercentage %'.

[...]

c. ter plaatse van de aanduiding 'specifieke vorm van recreatie - 2' gelden de volgende regels:

1. het aantal recreatiewoningen mag niet meer bedragen dan 36;
2. de oppervlakte per recreatiewoning mag niet meer bedragen dan 20 m<sup>2</sup>;

[...].

## Besluit ruimtelijke ordening

Artikel 3.1.6, zoals die luidde ten tijde van het vaststellen van dit besluit

2. De toelichting bij een bestemmingsplan dat een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt, voldoet 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 bestaand 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.

\* Bij rechtsoverweging 5.2

## Omgevingsverordening Limburg 2014

### Artikel 2.4.6 Vrijtijdseconomie

1. Een ruimtelijk plan voor een gebied gelegen in de regio Noord-Limburg voorziet niet in de toevoeging van vestigingsmogelijkheden voor voorzieningen voor vrijetijdseconomie aan de bestaande voorraad vrijetijdseconomie alsmede aan de bestaande planvoorraad vrijetijdseconomie anders dan in overeenstemming met de thematische principes zoals beschreven in paragraaf 6.4 van het Provinciaal Omgevingsplan Limburg 2014 (hierna: POL 2014) en de bestuursafspraken regionale uitwerking POL2014 voor de regio Noord-Limburg, zoals verwoord in de bij deze paragraaf behorende bijlage 1.

[...]

4. De toelichting bij het ruimtelijke plan voor een gebied gelegen in de regio Noord-Limburg respectievelijk de regio Midden-Limburg respectievelijk de regio Zuid-Limburg bevat een verantwoording van de wijze waarop invulling is gegeven aan het bepaalde in het eerste lid respectievelijk het tweede lid respectievelijk het derde lid.

5. De toelichting bij een ruimtelijk plan bevat een beschrijving van het proces van voorbereiding van het initiatief, de planvoorbereiding en indien aan de orde de verantwoording van de afstemming in (sub-)regionaal verband.

### Artikel 10.1.3 Overgangsbepaling

[...]

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. [...].

\* Bij rechtsoverwegingen 7.5 en 7.6

## Planregels

### Bestemming "Bos"

### 3.1 Bestemmingsomschrijving

De voor 'Bos' aangewezen gronden zijn bestemd voor:

- a. het beschermen en instandhouden van bos;
- b. waterhuishoudkundige voorzieningen;
- c. extensief recreatief medegebruik;

met daaraan ondergeschikt:

- d. wegen, verharde en onverharde paden, met uitsluitend ter plaatse van de aanduiding 'ontsluiting' een halfverhard toegangspad naar het aangrenzende terrein voor verblijfsrecreatie met een maximale breedte van 5 m;
- e. een ondergrondse flora- en faunapassage ter plaatse van de aanduiding 'ecologische verbindingszone' danwel in een de directe nabijheid van deze aanduiding;
- f. groenvoorzieningen.

### 3.2 Bouwregels

#### 3.2.1 Bouwwerken, geen gebouwen zijnde

Op de voor 'Bos' aangewezen gronden mag niet worden gebouwd, met uitzondering van:

- a. bouwwerken, geen gebouw zijnde ten behoeve van extensief recreatief medegebruik, zoals zitbanken en routeborden met een maximale bouwhoogte van 2 meter;
- b. afrasteringen met een maximale bouwhoogte van 1,2 meter.

Bestemming Groen"

### 4.1 Bestemmingsomschrijving

De voor 'Groen' aangewezen gronden zijn bestemd voor:

- a. groenvoorzieningen;
- b. het behoud en/of herstel van de voorkomende danwel daaraan eigen landschappelijke en natuurlijke waarden;
- c. overig verblijfsgebied;
- d. waterpartijen;
- e. onverharde voet- en fietspaden;
- f. extensieve recreatieve doeleinden;
- g. nutsvoorzieningen;
- h. waterhuishoudkundige voorzieningen, alsmede (ondergrondse) waterbergings- en infiltratievoorzieningen;

## 4.2 Bouwregels

### 4.2.1 Gebouwen

Voor het bouwen van gebouwen gelden de volgende regels:

a. er zijn geen gebouwen toegestaan.

\* Bij rechtsoverweging 8.1

Algemene wet bestuursrecht

Artikel 8:69a

De bestuursrechter vernietigt een besluit niet op de grond dat het in strijd is met een geschreven of ongeschreven rechtsregel of een algemeen rechtsbeginsel, indien deze regel of dit beginsel kennelijk niet strekt tot bescherming van de belangen van degene die zich daarop beroept.