

Uitspraak 201403699/1/R2

Datum van uitspraak: woensdag 20 mei 2015

Tegen: de raad van de gemeente Wijchen

Proceduresoort: Eerste aanleg - meervoudig

Rechtsgebied: Ruimtelijke-ordeningskamer - Bestemmingsplannen Gelderland

201403699/1/R2.

Datum uitspraak: 20 mei 2015

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

1. de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid Sauna Oase B.V., gevestigd te Nederasselt (gemeente Heumen), en anderen,
2. de vereniging Vereniging Gelderse Natuur en Milieufederatie, gevestigd te Arnhem, en anderen (hierna: GNMF en anderen),
appellanten,

en

de raad van de gemeente Wijchen,
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 13 maart 2014, kenmerk 14 RZ 227, heeft de raad het bestemmingsplan "Thermen Berendonck" vastgesteld.

Tegen dit besluit hebben Sauna Oase B.V. en anderen en GNMF en anderen beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

De besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid Thermen Berendonck B.V. heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

Sauna Oase B.V. en anderen, GNMF en anderen en Thermen Berendonck B.V. hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 8 december 2014, waar Sauna Oase B.V. en anderen, vertegenwoordigd door E. van Ingenschenau en J.A. den Bieman en bijgestaan door mr. D.H. Nas, advocaat te Nijmegen, GNMF en anderen, vertegenwoordigd door A.E.M. de Meijer, en de raad, vertegenwoordigd door mr. Y. Sieuwerts en J.C.J.M. Wagenaar, beiden werkzaam bij de gemeente, zijn verschenen.

Voorts zijn ter zitting gehoord de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid RGV Holding B.V., vertegenwoordigd door A.A.A. van der Linden, en Thermen Berendonck B.V., vertegenwoordigd door drs. O.M. van den Brink en J.E. Dolman en bijgestaan door mr. G.A. van der Veen, advocaat te

Rotterdam.

Overwegingen

1. 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.

2. Het plan maakt dagrecreatieve voorzieningen gericht op wellness in het recreatiegebied de Berendonck mogelijk. Dit recreatiegebied is gelegen tussen Wijchen en Nijmegen.

3. Aan alle gronden in het plangebied is de bestemming "Recreatie - Wellness" toegekend.

Ingevolge artikel 3, lid 3.1, onder 3.1.1, van de planregels zijn de voor deze bestemming aangewezen gronden bestemd voor:

- a. dagrecreatieve voorzieningen gericht op wellness;
- b. wegen, (wandel- en fiets)paden en parkeervoorzieningen;
- c. ondersteunende horeca;
- d. detailhandel;
- e. water en waterhuishoudkundige doeleinden;
- f. tuin- en erfbeplanting, landschapselementen en bosschages;
- g. openbare nutsvoorzieningen;

met bijbehorende bouwwerken en voorzieningen en overeenkomstig de in 3.1.2 opgenomen nadere detaillering van de bestemmingsomschrijving.

Ingevolge lid 3.1, onder 3.1.2, sub a, zijn binnen deze bestemming dagrecreatieve voorzieningen gericht op wellness toegestaan zoals sauna's, thermen, zwembaden, whirlpool en andere baden, zonnestudio's, beauty-, health-, massage-, fysio-, sport- en fitnessvoorzieningen en vergelijkbare voorzieningen, alsmede kantoren en overige ondersteunende voorzieningen ten dienste van de bestemmingen, zoals vergaderruimte en/of trainingsfaciliteiten.

4. Sauna Oase B.V. en anderen en GNMF en anderen kunnen zich niet met het plan verenigen.

Ontvankelijkheid

Sauna Oase B.V. en anderen

5. De raad betwist de ontvankelijkheid van het beroep van Sauna Oase B.V. en anderen, voor zover dat is ingediend door de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid Sanatel B.V. en de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid Sanadome Real Estate B.V.

5.1. Ingevolge artikel 8:1 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb), in samenhang gelezen met artikel 8:6 van de Awb en artikel 2 van bijlage 2 bij de Awb, kan door een belanghebbende bij de Afdeling beroep worden ingesteld tegen een besluit omtrent vaststelling van een bestemmingsplan.

Ingevolge artikel 1:2, eerste lid, van de Awb wordt onder belanghebbende verstaan: degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken.

5.2. Volgens vaste jurisprudentie (onder meer de uitspraak van de Afdeling van 7 maart 2007, in zaak nr. 200606317/1), is degene wiens concurrentiebelang rechtstreeks is betrokken bij een besluit, belanghebbende. Dit is bij bestemmingsplannen slechts het geval indien de onderneming in hetzelfde marktsegment en verzorgingsgebied werkzaam is als de in het plan voorziene bedrijvigheid.

5.3. Vaststaat dat Sanatel B.V. een wellness-centrum exploiteert op een afstand van ongeveer 3,5 kilometer van het in het plan voorziene centrum voor dagrecreatieve voorzieningen gericht op wellness. Dit betreft het wellness-centrum 'Sanadome'. Weliswaar zijn in het wellness-centrum van Sanatel B.V. blijkens de website van Sanadome thans geen sauna's aanwezig, maar het overige aanbod komt wel overeen met de in het plan mogelijk gemaakte activiteiten. Voor zover de raad ter zitting heeft gesteld dat Sanatel B.V. zich op een ander marktsegment richt aangezien bij Sanadome badkleding verplicht is, overweegt de Afdeling dat weliswaar het voornemen bestaat om in het plangebied een wellness-complex te realiseren waar deze verplichting niet geldt, maar dat op grond van het plan beide vormen van recreatie zijn toegestaan. De Afdeling acht aannemelijk dat Sanatel B.V. en het in het plan voorziene wellness-centrum zich richten op hetzelfde verzorgingsgebied en hetzelfde marktsegment. Het belang van Sanatel B.V. is rechtstreeks betrokken bij het bestreden besluit.

5.4. Sanadome Real Estate B.V. is eigenaar van de bebouwing waarin Sanadome is gevestigd. Uit het voor haar gronden geldende bestemmingsplan "Nijmegen Goffert-Winkelsteeg" volgt dat de bebouwing van Sanadome Real Estate B.V. bestemd is voor een kuurhotel met bijbehorende voorzieningen zoals een restaurant, thermenlandschap, kantoren, congresfaciliteiten, (para)medische voorzieningen, sportvoorzieningen, verhardingen, parkeer- en groenvoorzieningen. Gelet op het specifieke gebruik van de bebouwing van Sanadome Real Estate B.V. en de afstand van 3,5 km tussen het in het plan voorziene wellness-complex en Sanadome, is de Afdeling van oordeel dat onder deze omstandigheden sprake is van een verhuurder van bebouwing die zich richt op hetzelfde marktsegment en verzorgingsgebied als de initiatiefnemer van de in het plan voorziene bedrijvigheid. Niet uitgesloten is dat het plan de verhuurbaarheid van de bebouwing van Sanadome Real Estate B.V. nadelig zal beïnvloeden. Gelet op het vorenstaande is de Afdeling van oordeel dat het belang van Sanadome Real Estate B.V. eveneens rechtstreeks is betrokken bij het bestreden besluit. De conclusie is dat het beroep van Sauna Oase B.V. en anderen ontvankelijk is.

GNMF en anderen

6. De raad betwist de ontvankelijkheid van het beroep van GNMF en anderen, voor zover dat is ingediend namens een groot aantal natuurlijke personen.

6.1. Het beroep van GNMF en anderen is onder meer ingediend door 35 natuurlijke personen uit Nijmegen, Wijchen, Malden en Grave. Zij wonen allen op een afstand van meer van 500 meter van het plangebied. Vanuit hun woningen hebben zij geen direct zicht op de betrokken percelen. Voorts worden de percelen van een aantal natuurlijke personen gescheiden van het plangebied door een snelweg. Mede gelet op de aard en omvang van de ruimtelijke ontwikkeling die op de door hen bestreden plandelen mogelijk wordt gemaakt is de afstand tussen de woningen van de natuurlijke personen en het plangebied naar het oordeel van de Afdeling te groot om een rechtstreeks bij het bestreden besluit betrokken belang te kunnen aannemen. Voorts hebben zij geen feiten of omstandigheden aangevoerd in verband waarmee zou moeten worden geoordeeld dat ondanks deze afstand een objectief en persoonlijk belang van hen rechtstreeks door het besluit zou worden geraakt.

De conclusie is dat, anders dan GNMF en IVN Rijk, de 35 natuurlijke personen, geen belanghebbende zijn bij het bestreden besluit als bedoeld in artikel 1:2, eerste lid, van de Awb en dat zij daartegen ingevolge artikel 8:1 van de Awb, in samenhang gelezen met artikel 8:6 van de Awb en artikel 2 van bijlage 2 bij de Awb, geen beroep kunnen instellen. Hieruit volgt dat het beroep ontvankelijk is voor zover ingediend door GNMF en IVN Rijk.

Inhoudelijke gronden

Ladder voor duurzame verstedelijking

7. GNMf en IVN Rijk betogen dat het plan in strijd met artikel 3.1.6, tweede lid, van het Besluit ruimtelijke ordening (hierna: Bro) is vastgesteld.

Zij stellen dat de raad met het aan het plan ten grondslag gelegde onderzoek zoals opgenomen in het rapport "Thermen Berendonck Ladder voor duurzame verstedelijking" van Van Spronsen & Partners (hierna: het behoefte-onderzoek) niet inzichtelijk heeft gemaakt dat het plan voorziet in een actuele regionale behoefte. GNMf en IVN Rijk voeren daartoe aan dat uit verschillende onderzoeken, waaronder trendrapportages van de Rabobank en een rapport van Living Well, blijkt dat de komst van een nieuw bedrijf zal leiden tot sluiting van bestaande bedrijven. Verder wijzen zij op de vele kortingsacties in de wellness-branche, hetgeen naar hun mening wijst op een verzadiging van de markt. Ten aanzien van het aan het plan ten grondslag gelegde behoefte-onderzoek voeren GNMf en IVN Rijk aan dat de berekening van de omvang van de verschillende bezoekersaantallen in het onderzoek niet worden verantwoord en voorts dat de gehanteerde zogenoemde koopmoetegebieden onrealistisch zijn. Daarbij wijzen zij erop dat verschillende bedrijven in de regio hebben verklaard dat de in het onderzoek ten aanzien van hun bedrijven gehanteerde bezoekersaantallen en de bezoekersaantallen uit Duitsland veel te hoog zijn.

Voorts betogen GNMf en IVN Rijk dat in het onderzoek ten onrechte geen rekening is gehouden met alle bedrijven die in hetzelfde marktsegment werken, waarbij zij er met name op wijzen dat Sanadome niet betrokken is in het onderzoek. Zij betwisten het standpunt van de raad dat dit bedrijf zich op een andere markt richt aangezien badkleding bij Sanadome verplicht is.

Voor zover in het onderzoek een vergelijking is gemaakt met het wellness-complex in Bussloo betogen GNMf en IVN Rijk dat het wellness-complex in Bussloo niet vergelijkbaar is met het in het plan voorziene wellness-complex aangezien daar tevens overnachtingen in het bijbehorende hotel mogelijk zijn.

Daarnaast betogen GNMf en IVN Rijk dat tevens niet is voldaan aan het in artikel 3.1.6, tweede lid, onder b, van het Bro opgenomen vereiste. Zij voeren daartoe aan dat, anders dan in het behoefte-onderzoek wordt gesteld, de gekozen locatie niet geschikt is om het concept van het wellness-complex in Bussloo te kopiëren. Daarbij wijzen zij op de ligging nabij de snelweg en nabij Nijmegen.

Voorts wijzen GNMf en IVN Rijk erop dat het met het plan mogelijk gemaakte wellness-complex enkel kan worden bereikt via een nog aan te leggen nieuwe ontsluitingsweg.

Sauna Oase B.V. en anderen hebben eveneens aangevoerd dat het plan in strijd met artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro is vastgesteld. Daarvoor hebben zij verschillende argumenten naar voren gebracht.

7.1. De raad stelt zich, onder verwijzing naar het behoefte-onderzoek, op het standpunt dat voldoende behoefte bestaat aan het met het plan mogelijk gemaakte wellness-complex en dat het plan voorziet in een actuele regionale behoefte.

Daarnaast stelt de raad dat de in artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro opgenomen norm niet strekt ter bescherming van de belangen van Sauna Oase B.V. en anderen en GNMf en IVN Rijk, zodat het in artikel 8:69a van de Awb opgenomen relativiteitsvereiste in zoverre aan de vernietiging van het plan in de weg staat.

7.2. 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 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.

Ingevolge artikel 1.1.1, eerste lid, onder h, wordt in dit besluit en de hierop berustende bepalingen verstaan onder 'bestaand stedelijk gebied': bestaand stedenbouwkundig samenstel van bebouwing ten behoeve van wonen, dienstverlening, bedrijvigheid, detailhandel of horeca, alsmede de daarbij behorende openbare of sociaal culturele voorzieningen, stedelijk groen en infrastructuur.

Ingevolge het eerste lid, onder i, wordt in dit besluit en de hierop berustende bepalingen verstaan onder 'stedelijke ontwikkeling': ruimtelijke ontwikkeling van een bedrijventerrein of zeehaventerrein, of van kantoren, detailhandel, woningbouwlocaties of andere stedelijke voorzieningen.

7.3. Ingevolge artikel 8:69a van 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.

7.4. Blijkens de geschiedenis van de totstandkoming van de Wet aanpassing bestuursprocesrecht (Kamerstukken II, 2009/10, 32 450, nr. 3, blz. 18-20) heeft de wetgever met artikel 8:69a van de Awb de eis willen stellen dat er een verband moet bestaan tussen een beroepsgrond en het belang waarin de appellant door het bestreden besluit dreigt te worden geschaad. De bestuursrechter mag een besluit niet vernietigen wegens schending van een rechtsregel die kennelijk niet strekt tot bescherming van het belang van de appellant.

7.5. Bij de beantwoording van de vraag of de relativiteitseis in de weg staat aan vernietiging van het bestreden besluit wegens strijd met de rechtsregel neergelegd in artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro moet onderscheid worden gemaakt tussen de belangen die genoemde bepaling beoogt te beschermen enerzijds en de belangen van de rechtzoekende die deze rechtsregel inroept anderzijds.

7.6. In de Nota van toelichting bij artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro (Stb. 2012, 388, blz. 34 en 49-50) is vermeld dat artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro is opgenomen teneinde zorgvuldig ruimtegebruik te stimuleren. Met betrekking tot onderdeel a van dit artikel vermeldt de Nota van toelichting dat het provinciale en gemeentelijke overheden verplicht nieuwe stedelijke ontwikkelingen af te stemmen op de geconstateerde actuele behoefte en de wijze waarop in deze behoefte wordt voorzien ook regionaal af te stemmen. Op deze wijze moet over- en ondercapaciteit in stedelijke ontwikkeling zoveel mogelijk worden voorkomen. Inzichtelijk moet zijn gemaakt dat het plan niet tot onnodig nieuw ruimtebeslag leidt en geen zodanige leegstand tot gevolg zal hebben dat dit tot een uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening onaanvaardbare situatie in de betrokken regio zal leiden. Voorts is in de Nota van toelichting opgenomen dat bij de beoordeling of sprake is van een actuele regionale behoefte, de behoefte dient te worden afgewogen tegen het bestaande aanbod en in dat aanbod ook de leegstaande woningen, kantoren, winkelpanden en bedrijventerreinen zitten. Hierbij is van belang dat een bestemmingsplan niet dient om concurrentieverhoudingen te regelen, zoals tevens volgt uit artikel 3.1.6, vierde lid, van het Bro waarin is bepaald dat een onderzoek naar de actuele regionale behoefte, in het geval een bestemmingsplan ziet op de vestiging van een dienst als bedoeld in artikel 1 van de Dienstenwet, slechts tot doel heeft na te gaan of de vestiging van een dienst in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening. De stappen schrijven geen vooraf bepaald resultaat voor. 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. Samengevat strekt artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro derhalve tot bevordering van zorgvuldig ruimtegebruik, waaronder het voorkomen van onnodig ruimtebeslag, en het voorkomen van onaanvaardbare leegstand.

7.7. In de uitspraak van 25 juni 2014, in zaak nr. 201310004/1/A1 heeft de Afdeling eerder geoordeeld over de vraag of artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro kan strekken tot bescherming van de belangen van een concurrent. De Afdeling ziet thans aanleiding een precisering aan te brengen op hetgeen zij in die uitspraak heeft overwogen over het relativiteitsvereiste.

7.8. Voor zover de rechtsregel van artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro in rechte wordt ingeroepen door een concurrent die kwalificeert als belanghebbende bij het besluit in de zin van artikel 1:2 van de Awb omdat zijn onderneming werkzaam is in hetzelfde marktsegment en verzorgingsgebied geldt het volgende.

7.9. Als de concurrent stelt dat het besluit strijdt met artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro dienen daarbij feiten en omstandigheden naar voren te komen die het oordeel rechtvaardigen dat de voorziene ontwikkeling tot een uit oogpunt van een goede ruimtelijke ordening relevante leegstand zal kunnen leiden. In dat geval staat de in artikel 8:69a van de Awb neergelegde relativiteitseis niet aan inhoudelijke beoordeling van de gestelde strijd met artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro in de weg. In het kader van die beoordeling kan aan de orde komen of het bestreden besluit zodanige leegstandseffecten tot gevolg heeft dat dit tot een uit oogpunt van een goede ruimtelijke ordening onaanvaardbare situatie zal kunnen leiden. Daarbij betreft de bestuursrechter het oordeel van het betrokken bestuursorgaan over de onaanvaardbaarheid van die leegstandseffecten.

7.10. Voor relevante leegstand als hiervoor bedoeld is onvoldoende dat de voorziene ontwikkeling, die mogelijk wordt gemaakt door een bestemmingsplan of een omgevingsvergunning, leidt of kan leiden tot een verminderde vraag naar producten of diensten en daardoor tot daling van omzet en inkomsten van de eigen onderneming of de betreffende vestiging. Het enkele feit dat de voorziene ontwikkeling kan leiden tot beëindiging van de eigen bedrijfsactiviteiten ter plaatse en daardoor tot leegstand van het in gebruik zijnde bedrijfsgebouw is op zichzelf eveneens onvoldoende om te concluderen dat zich relevante leegstand zal voordoen. Dit kan echter onder omstandigheden anders zijn, bijvoorbeeld indien het bedrijfsgebouw dermate bijzondere bouwkundige dan wel locatie-specifieke eigenschappen heeft, dat andersoortig gebruik - al dan niet door transformatie - niet of onder zeer bezwarende omstandigheden tot de mogelijkheden behoort, hetgeen niet licht zal kunnen worden aangenomen. Voorts zou relevante leegstand zich voor kunnen doen bij leegstand als gevolg van de voorziene ontwikkeling in de omgeving van het bij de concurrent in gebruik zijnde bedrijfspand.

7.11. Sauna Oase B.V. en anderen stellen dat het belang waarvoor zij in deze procedure bescherming zoeken door het inroepen van de rechtsregel van artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro ziet op het voorkomen van door overcapaciteit ontstane leegstand van hun wellnesscentra. Zij vrezen dat de komst van een nieuw wellnesscomplex in de regio zal leiden tot een verdere vergroting van het overaanbod aan saunabedrijven in een naar hun mening reeds verzadigde sauna- en wellnessmarkt, waardoor de komst van het met het plan mogelijk gemaakte wellnesscomplex zou kunnen leiden tot de sluiting van bestaande wellnesscentra in de regio. Hierdoor kan het plan volgens hen leiden tot leegstand in de regio en een aantasting van het ondernemersklimaat.

7.12. De Afdeling is van oordeel dat weliswaar niet op voorhand is uitgesloten dat de met het plan mogelijk gemaakte ontwikkeling kan leiden tot een verminderde vraag en daardoor tot daling van omzet en inkomsten van Sauna Oase en anderen, maar, zoals hiervoor is overwogen, is dat op zichzelf onvoldoende voor het oordeel dat het plan tot een uit oogpunt van een goede ruimtelijke ordening relevante leegstand zal kunnen leiden. Dat is niet anders in het geval de omzetsdaling leidt tot beëindiging van hun bedrijfsactiviteiten ter plaatse en daardoor tot leegstand van de bij hen in gebruik zijnde bedrijfsgebouwen. Niet is gebleken van bijzondere omstandigheden die tot een ander oordeel

aanleiding geven. Sauna Oase B.V. en anderen hebben niet aannemelijk gemaakt dat het bedrijfsgebouw waarvan Sanadome Real Estate B.V. eigenaar is, dermate bijzondere bouwkundige dan wel locatie-specifieke eigenschappen heeft, dat andersoortig gebruik dan het gebruik van het gebouw als wellness-centrum- al dan niet door transformatie - niet of slechts onder zeer bezwarende omstandigheden tot de mogelijkheden behoort. Voorts doet zich niet voor de situatie dat als gevolg van de voorziene ontwikkeling in de omgeving van de bedrijfsgebouwen van Sauna Oase en anderen leegstand zal ontstaan. Gelet op het voorgaande is de Afdeling van oordeel dat niet is gebleken van feiten of omstandigheden die het oordeel rechtvaardigen dat de voorziene ontwikkeling tot een uit oogpunt van een goede ruimtelijke ordening relevante leegstand zal kunnen leiden. De in artikel 8:69a van de Awb neergelegde relativiteitseis staat daarom aan inhoudelijke beoordeling van de beroepsgronden van Sauna Oase en anderen over de gestelde strijd met artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro in de weg.

7.13. Wat betreft het betoog van GNMf en IVN Rijk dat het plan in strijd met artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro is vastgesteld, wordt overwogen dat hun belang blijkens hun statuten is het beschermen van de natuur, het landschap en het milieu. Zoals is overwogen, beoogt artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro om vanuit een oogpunt van zuinig en zorgvuldig ruimtegebruik planologisch ongewenste versnippering tegen te gaan en leegstand te voorkomen. Hieruit volgt dat dit artikel strekt tot bescherming van de belangen van GNMf en IVN Rijk, aangezien hun belang gelegen is in het voorkomen dat het plangebied, dat in het recreatiegebied de Berendonck ligt, niet onnodig wordt bebouwd. Artikel 8:69a van de Awb staat derhalve niet in de weg aan vernietiging van het bestreden besluit vanwege strijd met deze bepaling.

7.14. Het plan maakt de realisatie van een wellness-complex mogelijk en voorziet in ongeveer 12.000 m² aan bouwmogelijkheden. Daarnaast volgt uit het behoefte-onderzoek dat het complex ongeveer 500 bezoekers per dag verwacht. Gelet op de aard en de omvang van de toegestane functie en de ruimtelijke uitstraling van het mogelijk gemaakte wellness-complex, voorziet het plan naar het oordeel van de Afdeling in een stedelijke ontwikkeling als bedoeld in artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro. Daarbij wordt voorts in aanmerking genomen dat in de door het Ministerie van Infrastructuur en Milieu opgestelde "Handreiking Ladder voor duurzame verstedelijking" van 2 november 2013 onder het begrip "andere stedelijke voorzieningen zoals opgenomen in 1.1.1, eerste lid, onder i, van het Bro" tevens ontwikkelingen ten behoeve van 'leisure' kunnen worden verstaan.

7.15. De raad heeft zich, onder verwijzing naar het behoefte-onderzoek, op het standpunt gesteld dat met het onderhavige plan wordt voorzien in een actuele regionale behoefte. In het onderzoek is onderzocht hoeveel bezoekers het wellness-complex per jaar zal trekken. Per gemeente is onderzocht wat het jaarlijks aantal saunabezoeken van de inwoners tussen de 20 en 70 jaar is. Hierbij is als uitgangspunt gehanteerd dat 7,5% van deze groep gebruik maakt van sauna's. Verder is onderscheid gemaakt tussen zogenoemde light-, medium-, en heavy-users. Vervolgens is aan de hand van de zogenoemde koopmoetebereidheid van bezoekers - de maximale reistijd die bezoekers willen afleggen voor een bezoek aan de sauna - bepaald hoeveel bezoeken bestaande saunabedrijven in de provincie Gelderland en het met het plan mogelijk gemaakte complex kunnen verwachten. In het onderzoek is opgenomen dat het aantal bezoeken aan Thermen Berendonck per dag 489 zal bedragen en per jaar 178.331. Voorts zullen per dag 20 bezoekers uit Duitsland het wellness-complex bezoeken, aldus het onderzoek. Volgens het onderzoek bestaat voldoende behoefte voor de toevoeging van een wellness-complex en komt de marktpositie van andere aanbieders niet of nauwelijks onder druk te staan.

7.16. Ten aanzien van de in het behoefte-onderzoek berekende vraag, ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat die zodanig afwijkt van hetgeen redelijkerwijs te verwachten is dat de raad zich in zoverre niet op het behoefte-onderzoek heeft mogen baseren. Daarbij wordt in overweging genomen dat de raad ter onderbouwing van de voor de berekening van de vraag gehanteerde uitgangspunten heeft gewezen op een publicatie van Sauna en Wellness Nederland van maart 2013 en de notitie "Rabobank Cijfers & Trends" van de Rabobank van 25 november 2014, waarin is vermeld dat 15% van de bevolking thans gebruik maakt van sauna's, zodat geen aanleiding bestaat om te twifelen aan de juistheid van het in het onderzoek gehanteerde uitgangspunt dat 7,5% van de bevolking tussen 20 en

70 jaar gebruik maakt van sauna's. Ter zitting is voorts door een deskundige namens de raad toegelicht dat het totaal aantal bezoeken per jaar in de regio is gebaseerd op enquête-onderzoek, aangezien kengetallen voor deze branche ontbreken. Voorts acht de Afdeling niet aannemelijk gemaakt dat de zogenoemde koopmoeitegebieden en het gehanteerde aantal bezoeken door Duitse bezoekers aan wellness-centra in de regio zodanig afwijkt van hetgeen redelijkerwijs te verwachten is dat de raad zich bij de vaststelling van het plan in zoverre niet op het behoefte-onderzoek heeft mogen baseren.

7.17. Ten aanzien van het in het behoefte-onderzoek berekende bestaande aanbod is de Afdeling van oordeel dat de raad zich in zoverre niet op het onderzoek heeft mogen baseren, nu, zoals GNMf en IVN Rijk terecht stellen, in het onderzoek slechts het aanbod van sauna's waar het dragen van badkleding niet is toegestaan is betrokken. Daargelaten of wellness-centra waar badkleding verplicht is en wellness-centra waar badkleding niet is toegestaan als twee te onderscheiden markten kunnen worden aangemerkt, stelt de Afdeling vast dat het plan beide vormen van recreatie mogelijk maakt. De raad had bij de berekening van het bestaande aanbod derhalve tevens wellness-centra waar het dragen van badkleding verplicht is, moeten betrekken. Hierdoor kan uit het onderzoek niet worden afgeleid in hoeverre in de bestaande situatie op de wellnessmarkt in de regio Gelderland sprake is van een over- of onderaanbod van dergelijke faciliteiten.

Gelet op het voorgaande is de Afdeling van oordeel dat de raad zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat met het plan wordt voorzien in een actuele regionale behoefte, zodat het plan in strijd met artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro is vastgesteld. Het betoog slaagt.

Landschappelijke inpassing

8. GNMf en IVN Rijk betogen dat uit het plan niet blijkt dat het complex in de bestaande omgeving kan worden ingepast. Daarbij wijzen zij erop dat het plan een bouwhoogte van 19 meter mogelijk maakt. Voorts betogen zij dat uit het plan niet blijkt op welke wijze de aan te leggen ontsluitingsweg en parkeervoorzieningen zullen worden ingepast in de omgeving. Volgens GNMf en IVN Rijk ontbreekt ten onrechte een beeldkwaliteitsplan.

8.1. De raad stelt zich op het standpunt dat met de in artikel 3, lid 3.1, onder 3.1.2, onder f, van de planregels opgenomen voorwaardelijke verplichting voldoende is verzekerd dat de bebouwing landschappelijk zal worden ingepast.

8.2. Ten aanzien van de parkeervoorzieningen en de ontsluitingsweg wordt overwogen, dat deze geen deel uitmaken van het plan, zodat de ruimtelijke aanvaardbaarheid daarvan in deze procedure niet aan de orde kan komen.

8.3. Uit de planregels volgt dat zowel binnen als buiten het bouwvlak gebouwen en bouwwerken, geen gebouwen zijnde, mogen worden gebouwd, waarbij buiten het bouwvlak een maximum bebouwingspercentage van 10% geldt. Het bouwvlak heeft een omvang van ongeveer 8.000 m². Voorts volgt uit de planregels dat voor bedrijfsgebouwen een maximale bouw- en goothoogte van 12 meter geldt, met dien verstande dat de goot- en bouwhoogte van maximaal 25% van de oppervlakte van de gebouwen gelegen binnen het bouwvlak, maximaal 19 meter mag bedragen.

8.4. Met het oog op de landschappelijke inpassing van de met het plan toegestane bebouwing heeft de raad artikel 3, lid 3.1, onder 3.1.2, onder f, van de planregels in het plan opgenomen. Hierin is bepaald dat bouwen uitsluitend kan worden toegestaan, indien sprake is van een zorgvuldige landschappelijke inpassing. Ten behoeve van de invulling van deze bepaling dient een landschaps-/beplantingsplan te worden opgesteld, dat ter goedkeuring moet worden voorgelegd aan het college van burgemeester en wethouders.

8.5. De raad dient bij de vaststelling van het plan te beoordelen of de aan de gronden gegeven bestemming vanuit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening aanvaardbaar is. Uit de in artikel 3, lid 3.1, onder 3.1.2, onder f, van de planregels opgenomen voorwaardelijke verplichting volgt dat de raad het met het plan mogelijk gemaakte wellness-complex enkel aanvaardbaar acht, indien is voorzien

in een zorgvuldige landschappelijke inpassing. Uit de genoemde bepaling volgt echter dat de concrete invulling van de landschappelijke inpassing zal worden bepaald in het nog op te stellen landschaps-/beplantingsplan. Nu dit plan ten tijde van het nemen van het bestreden besluit nog niet was opgesteld, stond niet vast of en op welke wijze zou kunnen worden voorzien in een aanvaardbare inpassing van het complex in het landschap. Weliswaar bestaat er, anders dan GNMF en IVN Rijk stellen, geen wettelijke verplichting tot het opnemen van een beeldkwaliteitsplan in het bestemmingsplan, maar dat doet niet af aan de verplichting van de raad om bij het nemen van het besluit te beoordelen of het plan in overeenstemming met een goede ruimtelijke ordening is. Nu ten tijde van de vaststelling van het plan nog niet duidelijk was op welke wijze de landschappelijke inpassing er uit zou gaan zien, kon de raad hierover nog geen afweging maken. De raad heeft zich dan ook niet in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat het plan in overeenstemming met een goede ruimtelijke ordening is. Het betoog slaagt.

Flora- en faunawet

9. GNMF en IVN Rijk betogen dat de Flora- en faunawet aan de uitvoerbaarheid van het plan in de weg staat. GNMF en IVN Rijk stellen in dat kader dat uit het natuuronderzoek dat ten behoeve van de Ontwikkelingsvisie recreatiegebied Berendonck is opgesteld, volgt dat het plan negatieve effecten zal hebben op de in het gebied aanwezige dassenpopulatie. De inmiddels in zoverre op basis van de Flora- en faunawet verleende ontheffing zal volgens hen niet in stand kunnen blijven aangezien de voorgestelde mitigerende en compenserende maatregelen onvoldoende zijn, hetgeen maakt dat het plan niet uitvoerbaar is, aldus GNMF en IVN Rijk.

9.1. De raad stelt dat bij besluit van 12 september 2013 reeds een ontheffing op grond van artikel 75 van de Flora- en faunawet is verleend in verband met de aanwezigheid van de das in het gebied. Volgens de raad bestond ten tijde van de vaststelling van het plan dan ook geen aanleiding om in zoverre te twijfelen aan de uitvoerbaarheid van het plan.

9.2. In de plantoelichting is vermeld dat in 2012 door Bureau Natuurbalans - Limes Divergens is onderzocht in hoeverre het plan effecten heeft op mogelijk in het gebied aanwezige beschermde flora en fauna. Uit het onderzoek is gebleken dat de aanleg en het gebruik van de toegangsweg - gelegen buiten het plangebied - naar het thermen-complex mogelijk negatieve effecten heeft op de in het gebied aanwezige dassenpopulatie. Om het wellness-complex op de voorgestelde wijze te kunnen ontsluiten is daarom een ontheffing op grond van de Flora- en faunawet aangevraagd.

9.3. In dit geval was op het moment van vaststelling van het plan door de staatssecretaris van Economische Zaken een ontheffing verleend als bedoeld in artikel 75 van de Flora- en faunawet. GNMF en IVN Rijk hebben niet aannemelijk gemaakt dat naast deze ontheffing nog andere ontheffingen op grond van deze wet nodig zijn. Onder voornoemde omstandigheden dient beoordeeld te worden of de raad wist of behoorde te weten dat aan de ontheffing zodanige gebreken kleven dat deze niet in stand zal kunnen blijven, waardoor de raad op voorhand in redelijkheid had moeten inzien dat de Flora- en faunawet ondanks de verlening van de ontheffing aan de uitvoerbaarheid van het plan binnen de planperiode in de weg staat.

9.4. Ter zitting is vastgesteld dat het besluit op bezwaar inzake de verleende Flora- en faunawet-ontheffing na de vaststelling van het plan door de rechtbank Gelderland bij uitspraak van 4 december 2014 (ECLI:NL:RBGEL:2014:7461) is vernietigd. De rechtbank overwoog daartoe dat de staatssecretaris niet deugdelijk heeft gemotiveerd dat aan artikel 75 van de Flora- en faunawet is voldaan aangezien niet vaststaat dat met het project geen afbreuk wordt gedaan aan een gunstige staat van instandhouding van de das en dat geen andere bevredigende oplossing bestaat. Gelet op de ernst van het door de rechtbank geconstateerde gebrek is de Afdeling van oordeel dat de raad zich ten tijde van het nemen van het besluit niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat de reeds verleende ontheffing in stand zou kunnen blijven. Overigens merkt de Afdeling daarbij op dat voor zover de raad ter zitting heeft gesteld dat het door de rechtbank geconstateerde gebrek gerepareerd zal kunnen worden, de raad daartoe geen aanknopingspunten naar voren heeft gebracht. Gelet op het

voorgaande heeft de raad zich dan ook niet in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat de Flora- en faunawet op voorhand niet aan de uitvoerbaarheid van het plan in de weg staat. Het betoog slaagt.

Toekomstplannen

10. GNMf en IVN Rijk betogen dat in de vastgestelde "Ontwikkelingsvisie recreatiegebied Berendonck", naast het wellness-complex tevens andere ontwikkelingen zijn voorzien binnen het recreatiegebied. Bij de vaststelling van het plan had de raad volgens hen daarom de effecten van het wellness-complex mede moeten beoordelen in het licht van die toekomstige ontwikkelingen zodat een integrale afweging van alle effecten op het gebied had kunnen plaatsvinden.

10.1. Ten behoeve van de ontwikkeling van het recreatiegebied de Berendonck heeft de raad op 5 januari 2010 de "Ontwikkelingsvisie recreatiegebied Berendonck" vastgesteld. Het in het plan voorziene wellness-complex is één van de in de visie opgenomen ontwikkelingen. Nu het plan echter slechts voorziet in de ontwikkeling van het wellness-complex en niet in de andere in de visie opgenomen nog niet ontwikkelde plannen, heeft de raad in dit geval bij de vaststelling van het plan kunnen volstaan met de beoordeling van de effecten van de met het plan mogelijk gemaakte ontwikkeling. Overigens heeft de raad in het kader van de beoordeling van de milieueffecten wel een integrale afweging van de effecten van de in de ontwikkelingsvisie opgenomen ontwikkelingen gemaakt. Het betoog faalt.

Recreatie

11. GNMf en IVN Rijk betogen dat het recreatiegebied de Berendonck door de bouw van het wellness-complex minder toegankelijk wordt voor recreanten. De raad heeft naar hun mening de effecten van het plan voor de bestaande recreatie in het gebied onvoldoende onderzocht. Voorts voeren GNMf en IVN Rijk aan dat de vestiging van het wellness-complex tot een toename van bezoekers in het naastgelegen natuurgebied de Vennen zal leiden. Zij betogen dat de raad dit eveneens ten onrechte niet bij de vaststelling van het plan heeft betrokken.

Sauna Oase B.V. en anderen voeren verder aan dat de ligging van het plangebied in een natuurgebied ten onrechte niet bij de vaststelling van het plan is betrokken. Sauna Oase B.V. en anderen stellen dat ten onrechte slechts commerciële belangen aan de vaststelling van het plan ten grondslag zijn gelegd.

11.1. In de plantoelichting is vermeld dat de raad het handhaven van een laagdrempelige toegankelijkheid van het gebied de Berendonck wil waarborgen. Voorts acht de raad van belang dat de recreatieve route rond de plas wordt gecontinueerd. Hieruit volgt dat, anders dan GNMf en IVN Rijk betogen, de raad het belang van het toegankelijk houden van het gebied bij de vaststelling van het plan heeft betrokken. Daarnaast hebben GNMf en IVN Rijk niet aannemelijk gemaakt dat de toegankelijkheid van het gebied dusdanig wordt verminderd bij verwezenlijking van de in het plan opgenomen bestemming dat de raad daaraan een doorslaggevende betekenis had moeten toekennen. Daarbij neemt de Afdeling in aanmerking dat het wellness-complex een beperkt deel van het recreatiegebied omvat. Nu niet is gebleken dat de toegankelijkheid van het gebied als gevolg van de ontwikkeling van het wellness-complex wezenlijk zal verminderen, ziet de Afdeling voorts geen aanleiding om te twifelen aan het standpunt van de raad dat geen wezenlijke effecten op het gebied de Vennen vanwege uitwijkende recreanten te verwachten zijn. Het betoog faalt.

11.2. Voorts volgt uit de plantoelichting dat de raad heeft onderzocht welke effecten de ontwikkeling van het wellness-complex zal hebben op de in het gebied de Berendonck aanwezige beschermde natuurwaarden. Anders dan Sauna Oase B.V. en anderen betogen heeft de raad dan ook niet slechts commerciële belangen betrokken bij de vaststelling van het plan, maar tevens de ligging van het plangebied in een natuurgebied bij zijn afweging betrokken. Het betoog faalt.

Staatssteun

12. Sauna Oase B.V. en anderen betogen dat de initiatiefnemer van het mogelijk gemaakte wellness-complex door de gemeente wordt bevoordeeld waardoor sprake is van ongeoorloofde staatssteun. Zij stellen dat niet gebleken is dat de gemeente een marktconforme exploitatiebijdrage voor ambtelijke kosten ontvangt. Verder wijzen zij erop dat ten behoeve van de exploitatie van het complex parkeerfaciliteiten en een ontsluitingsweg zullen worden aangelegd. Volgens Sauna Oase B.V. en anderen is het plan, gelet op het voorgaande, dan ook niet uitvoerbaar.

12.1. De raad stelt dat uit de exploitatieovereenkomst 'Berendonck' volgt dat voor ambtelijke kosten een marktconforme bijdrage door RGV Holding B.V. zal worden betaald en dat deze verder geen financiële steun van de gemeente ontvangt. Volgens de raad is derhalve geen sprake van ongeoorloofde staatssteun.

12.2. Wat betreft het betoog van Sauna Oase B.V. en anderen dat mogelijk sprake is van ongeoorloofde staatssteun, overweegt de Afdeling dat in de onderhavige procedure dit slechts indirect aan de orde kan komen, en wel in het kader van de vraag of staatssteun mogelijk een beletsel is voor de financieel-economische uitvoerbaarheid van het plan. Staatssteun houdt immers geen verband met de ruimtelijke effecten van het plan.

Een dergelijk betoog kan derhalve 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, die in beginsel tien jaar bedraagt. Hieraan is niet reeds voldaan, indien Sauna Oase B.V. en anderen aannemelijk maken dat eventuele staatssteun die plaats heeft of heeft gehad kan worden teruggevorderd. Daarnaast dienen zij aannemelijk te maken dat de raad op voorhand in redelijkheid had moeten inzien dat als gevolg daarvan het plan niet binnen de planperiode kan worden uitgevoerd op een wijze zonder dat ongeoorloofde staatssteun wordt verleend.

12.3. Vaststaat dat de gemeente Wijchen en RGV Holding B.V. een exploitatieovereenkomst hebben gesloten. Uit de overeenkomst volgt dat de aanleg van het complex, met de daarbij behorende ontsluitingsweg en parkeerfaciliteiten, op kosten van RGV Holding B.V. zal worden gerealiseerd. Ter zitting heeft de raad bevestigd dat alle kosten door de ontwikkelaar zullen worden gedragen. Voorts is in de overeenkomst de hoogte van de door RGV Holding B.V. te betalen vergoeding voor door de gemeente Wijchen te maken ambtelijke kosten bepaald. Sauna Oase B.V. en anderen hebben niet aannemelijk gemaakt dat ten aanzien van de hoogte van de verschuldigde ambtelijke kosten sprake is van ongeoorloofde staatssteun. De enkele stelling dat de hoogte van het verschuldigde bedrag ongebruikelijk laag is, is daarvoor onvoldoende. Gelet op het voorgaande hebben Sauna Oase B.V. en anderen niet aannemelijk gemaakt dat sprake is van ongeoorloofde staatssteun die zal worden teruggevorderd en dat het plan niet binnen de planperiode kan worden uitgevoerd op een wijze zonder dat ongeoorloofde staatssteun wordt verleend. Het betoog faalt.

Ontsluiting en parkeren

13. Sauna Oase B.V. en anderen en GNMF en IVN Rijk betogen dat de raad zich ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat het plan deugdelijk kan worden ontsloten en dat in voldoende parkeergelegenheid kan worden voorzien.

Sauna Oase B.V. en anderen en GNMF en IVN Rijk voeren daartoe aan dat de raad zich ten onrechte op het standpunt stelt dat de aanleg van parkeerplaatsen op de omliggende gronden op grond van het voor die gronden geldende bestemmingsplan "Buitengebied Wijchen" is toegestaan. Volgens Sauna Oase B.V. en anderen is op grond van dat bestemmingsplan alleen parkeren ten behoeve van de bestaande functies mogelijk. GNMF en IVN Rijk betogen in dit kader dat het bestemmingsplan "Buitengebied Wijchen" niet is vastgesteld met het doel te voorzien in parkeerplaatsen en een ontsluitingsweg ten behoeve van een wellness-complex.

Ten aanzien van de berekening van de parkeerbehoefte voeren Sauna Oase B.V. en anderen aan dat onduidelijk is waarop de daarbij gehanteerde bezettingsgraad van auto's en de aanwezigheidsduur is gebaseerd. Bovendien wijkt het gebruikte bezoekersaantal af van het gehanteerde jaarlijkse bezoekersaantal zoals opgenomen in het aan het plan ten grondslag gelegde behoefteonderzoek.

Sauna Oase B.V. en anderen en GNMF en IVN Rijk voeren verder aan dat de effecten van het plan op de omgeving voor zover het betreft verkeer en parkeren ten onrechte niet zijn onderzocht. GNMF en IVN Rijk betogen daartoe dat de verkeersveiligheid niet is beoordeeld.

Sauna Oase B.V. en anderen en GNMF en IVN Rijk voeren voorts aan dat de ligging van de ontsluitingsweg en de parkeerplaatsen die voor de exploitatie van het wellness-complex nodig zijn, ten onrechte geen deel uitmaken van het plangebied, hierdoor staat de ruimtelijke aanvaardbaarheid van deze voorzieningen volgens hen niet vast.

13.1. Volgens de raad voorziet het bestemmingsplan "Buitengebied Wijchen", dat betrekking heeft op de gronden rondom het plangebied, in de mogelijkheid om ten behoeve van het wellness-complex parkeerplaatsen en een ontsluitingsweg aan te leggen.

13.2. Ten aanzien van de parkeerbehoefte is in de plantoelichting vermeld dat dit aspect is onderzocht in het onderzoek "Bestemmingsplan Berendonck Verkeer- en milieuaspecten" van Pouderoyen Compagnons van maart 2012 (hierna: het verkeersonderzoek). Bij de berekening van het aantal parkeerplaatsen is in het onderzoek rekening gehouden met gemiddeld 1,4 bezoekers per auto, gemiddeld één personeelslid per auto en een aanwezigheidsduur van 3 tot 4 uur per dag. Verder is uitgegaan van 150.000 bezoekers per jaar en 779 bezoekers op een drukke dag. Hieruit volgt volgens het verkeersonderzoek dat voor de ontwikkeling van het wellness-complex maximaal 652 parkeerplaatsen nodig zijn.

Voorts volgt uit de plantoelichting dat ten behoeve van de ontsluiting van het wellness-complex zal worden gezien of vanaf de rotonde een nieuwe ontsluitingsweg parallel aan de ventweg zal worden gerealiseerd, die aansluit op de Oude Teersdijk. Verder zal de Oude Teersdijk worden aangepast om deze geschikt te maken voor de ontsluiting van het wellness-complex. Ten aanzien van de benodigde parkeerplaatsen is verder vermeld dat hiervoor een nieuwe parkeervoorziening zal worden aangelegd. Het voor die gronden geldende bestemmingsplan "Buitengebied Wijchen" maakt de aanleg van deze voorzieningen mogelijk, aldus de plantoelichting.

13.3. Voor zover Sauna Oase B.V. en anderen en GNMF en IVN Rijk betogen dat het bestemmingsplan "Buitengebied Wijchen" de aanleg van een ontsluitingsweg en parkeervoorzieningen niet mogelijk maakt, overweegt de Afdeling het volgende. Aan de gronden binnen het gebied de Berendonck is in het bestemmingsplan "Buitengebied Wijchen" de bestemming "Recreatie" toegekend. Voorts is aan een deel van de gronden tevens de aanduiding "specifieke vorm van recreatie - de Berendonck" toegekend. Uit de planregels behorende bij dat plan volgt dat de voor "Recreatie" aangewezen gronden onder meer bestemd zijn voor wegen en parkeervoorzieningen. Voor zover Sauna Oase B.V. en anderen wijzen op de omstandigheid dat aan een deel van de gronden tevens de aanduiding "specifieke vorm van recreatie - de Berendonck" is toegekend, volgt daaruit niet dat het bestemmingsplan "Buitengebied Wijchen" de aanleg van wegen en parkeervoorzieningen ten behoeve van het wellness-complex, zijnde een dagrecreatieve voorziening, niet mogelijk maakt, aangezien de planregels die van toepassing zijn op de gronden waaraan de aanduiding is toegekend, slechts zien op de ter plaatse toegestane bouwmogelijkheden. Anders dan Sauna Oase B.V. en andere stellen is de aanleg van parkeervoorzieningen in het bestemmingsplan "Buitengebied Wijchen" verder niet beperkt tot bestaande voorzieningen in het gebied. Daargelaten voor welk doel het bestemmingsplan "Buitengebied Wijchen" is opgesteld, volgt uit de planregels voorts niet dat geen verharding ten behoeve van parkeervoorzieningen voor het wellness-complex op de gronden rondom het plangebied zijn toegestaan. Gelet op het voorgaande heeft de raad zich terecht op het standpunt gesteld dat het bestemmingsplan "Buitengebied Wijchen" niet aan de uitvoerbaarheid van het plan in de weg staat, nu op grond van dat plan een ontsluitingsweg en parkeervoorzieningen kunnen worden aangelegd.

13.4. Voor zover Sauna Oase B.V. en anderen betogen dat de raad het verkeersonderzoek niet aan de vaststelling van het plan ten grondslag heeft mogen leggen aangezien onduidelijk is waar de gehanteerde uitgangspunten bij de berekening van de parkeerbehoefte op zijn gebaseerd overweegt de Afdeling dat uit het onderzoek volgt dat de aan de berekening van de parkeerbehoefte ten grondslag gelegde uitgangspunten een inschatting betreffen. Voor een wellnesscentrum zijn geen kengetallen door het CROW opgesteld. Sauna Oase B.V. en anderen hebben geen gronden aangevoerd op grond waarvan aan de juistheid van de gehanteerde uitgangspunten getwijfeld moet worden. De Afdeling ziet dan ook geen aanleiding voor het oordeel dat het onderzoek in zoverre op onjuiste uitgangspunten is gebaseerd. Ten aanzien van het gehanteerde bezoekersaantal stelt de Afdeling vast dat in het onderzoek naar de behoefte, waarop Sauna Oase B.V. en anderen wijzen, een bezoekersaantal van 178.331 per jaar en 489 per dag is gehanteerd. Weliswaar verschilt het in dat onderzoek gebruikte jaarlijks bezoekersaantal van het in het verkeersonderzoek gehanteerde aantal, maar nu in het verkeersonderzoek een bezoekersaantal per dag is gebruikt dat hoger is dan in het onderzoek naar de behoefte, bestaat geen aanleiding voor het oordeel dat de parkeerbehoefte in het verkeersonderzoek is onderschat. Gelet op het voorgaande bestaat geen aanleiding voor het oordeel dat het verkeersonderzoek dusdanige gebreken dan wel leemten in kennis vertoont dat de raad zich niet op het onderzoek heeft mogen baseren. Gesteld noch gebleken is dat onvoldoende ruimte bestaat voor de parkeervoorzieningen die voor het met het plan mogelijk gemaakte wellness-complex nodig zijn, zodat geen aanleiding bestaat voor het oordeel dat de raad zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat in voldoende parkeergelegenheid voor het wellness-complex kan worden voorzien.

13.5. Voor zover GNMF en IVN Rijk voorts ten aanzien van de verkeerstoename als gevolg van het plan hebben betoogd dat de raad daarbij ten onrechte het belang van de verkeersveiligheid niet heeft betrokken, kan de Afdeling hen daarin niet volgen. Daartoe wordt overwogen dat in het aan het plan ten grondslag gelegde verkeersonderzoek de gevolgen van de toename van het verkeer zijn onderzocht. In het onderzoek wordt geconcludeerd dat deze toename geen knelpunten voor de verkeerscapaciteit op de omliggende wegen met zich brengt. GNMF en IVN Rijk hebben deze conclusie niet bestreden. De Afdeling ziet dan ook geen aanleiding voor het oordeel dat de raad zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het plan niet tot een verkeersonveilige situatie zal leiden.

13.6. De omstandigheid dat noch de gronden waarop de ontsluitingsweg zal worden aangelegd, noch de gronden waarop de parkeervoorzieningen worden gerealiseerd, deel uitmaken van het plangebied, maakt voorts niet dat de raad het plan niet heeft kunnen vaststellen. Of de ontsluitingsweg en de parkeerplaatsen ruimtelijke aanvaardbaar zijn, kan, gelet op de ligging buiten het plangebied, in deze procedure niet aan de orde komen. De betogen falen.

Overige gronden

14. Sauna Oase B.V. en anderen betogen dat het plan in strijd met artikel 2, lid 2.2, van de Ruimtelijke Verordening Gelderland (hierna: de Verordening) is vastgesteld, aangezien het wellness-complex niet binnen bestaand stedelijk gebied of een zoekzone is voorzien. Voorts is volgens hen niet voldaan aan lid 2.3, aanhef en onder a, en lid 2.6 van artikel 2 van de Verordening.

14.1. Ingevolge artikel 2, lid 2.2, van de Verordening is in een bestemmingsplan nieuwe bebouwing ten behoeve van wonen en werken slechts toegestaan:

- a. binnen bestaand stedelijk gebied,
- b. binnen de woningbouwcontour van de Stadsregio Arnhem-Nijmegen,
- c. binnen de zoekrichting woningbouw van de Stadsregio Arnhem-Nijmegen, mits 90% van de woningen wordt gebouwd in de betaalbare huur en/of koopsector, met dien verstande dat voor de gemeente Doesburg een percentage van 70 geldt,
- d. binnen de zoekzones bedrijventerreinen van de Stadsregio Arnhem-Nijmegen,

e. binnen de zoekzones wonen en werken uit de Streekplanuitwerking Zoekzones stedelijke functies en landschappelijke versterking, zoals opgenomen in bijlage 8.

Ingevolge lid 2.3, aanhef en onder a, van dat artikel kan in afwijking van het bepaalde in lid 2.2 in een bestemmingsplan nieuwe bebouwing ten behoeve van wonen en werken tevens mogelijk worden gemaakt indien de nieuwe bebouwing functioneel gebonden is aan het buitengebied.

Ingevolge lid 2.6 van dat artikel kan in afwijking van het bepaalde in lid 2.2 in een bestemmingsplan nieuwe bebouwing tevens mogelijk worden gemaakt indien in de toelichting bij het bestemmingsplan wordt aangetoond dat sprake is van een ontwikkeling die redelijkerwijs niet kan worden gerealiseerd binnen de in lid 2.2 genoemde gebieden en indien deze ontwikkeling bijdraagt aan de verbetering van de ruimtelijke kwaliteit.

14.2. In de toelichting op de Verordening is over de regeling in artikel 2 van de Verordening opgenomen dat verstedelijking bij voorkeur plaats moet vinden binnen bestaand stedelijk gebied of in een zoekzone. Nieuwe bebouwing buiten bestaand stedelijk gebied of de in artikel 2, lid 2.2, van de Verordening genoemde zoekzones wordt slechts in beperkte mate toegestaan. Hieruit volgt dat deze bepaling vanuit een oogpunt van bescherming van de ruimtelijke kwaliteit gericht is op het voorkomen van versterking van de gebieden gelegen buiten bestaand stedelijk gebied en de genoemde zoekzones. Sauna Oase B.V. en anderen wensen evenwel gevrijwaard te blijven van nieuwe concurrentie in hun verzorgingsgebied en te voorkomen dat door overcapaciteit leegstand van hun wellnesscentra ontstaat. Gelet op het vorenstaande heeft artikel 2 van de Verordening kennelijk niet de strekking de belangen van Sauna Oase B.V. en anderen te beschermen, zodat hun betoog ingevolge artikel 8:69a van de Awb niet tot vernietiging van het besluit kan leiden.

15. Sauna Oase B.V. en anderen betogen verder dat het plan in strijd met het provinciale beleid zoals opgenomen in het Streekplan Gelderland 2005 (thans: de structuurvisie) is vastgesteld. Daartoe voeren zij aan dat de raad een onjuist toetsingskader heeft gehanteerd bij de beoordeling van de vraag of het plan in overeenstemming met dit beleid is. Voorts voeren zij aan dat de raad ten onrechte niet heeft onderzocht of de bouwlocatie past binnen een door de regio vastgestelde zoekzone landschappelijke versterking.

15.1. In de plantoelichting is vermeld dat het plangebied in de structuurvisie is aangeduid als waardevol landschap en onderdeel uitmaakt van het waardevolle landschap 'Rivierduin Wijchen - Bergharen'. Op grond van het provinciale beleid zijn ruimtelijke ontwikkelingen in gebieden die zijn aangeduid als waardevol landschap toegestaan mits de kernkwaliteiten worden behouden of versterkt. Voorts is in het beleid vermeld dat voor zover de waardevolle landschappen deel uitmaken van het multifunctioneel gebied tevens de voorwaarde geldt dat de nieuwe bebouwing past binnen de door de regio vast te stellen zoekzones landschappelijke versterking en dat deze landschappen zich niet lenen voor grootschalige verstedelijking.

15.2. Uit het voorgaande volgt dat het door Sauna Oase B.V. en anderen bedoelde provinciale beleid gericht is op de bescherming van waardevolle landschappen. Zoals overwogen is het belang van Sauna Oase B.V. en anderen gelegen in het voorkomen van nieuwe concurrentie in hun verzorgingsgebied en het voorkomen van door overcapaciteit ontstane leegstand van hun wellnesscentra. Gelet op het vorenstaande heeft het provinciale beleid kennelijk niet de strekking de belangen van Sauna Oase B.V. en anderen te beschermen, zodat hun betoog ingevolge artikel 8:69a van de Awb niet tot vernietiging van het besluit kan leiden.

16. Sauna Oase B.V. en anderen betogen dat het plan is vastgesteld in strijd met het gemeentelijke beleid zoals opgenomen in de Structuurvisie Wijchen. Zij stellen dat met dit beleid wordt ingezet op behoud en versterking van reeds gerealiseerde functies in recreatiegebieden. Nieuwe ontwikkelingen zijn volgens hen in strijd met het beleid.

16.1. De Structuurvisie Wijchen is gericht op het bieden van een instrument voor de verdere ontwikkeling van Wijchen. Ten aanzien van recreatiegebieden is in de visie vermeld dat de gemeente inzet op behoud en versterking van de reeds gerealiseerde voorzieningen in recreatiegebieden. Nu het beleid zoals opgenomen in de visie in zoverre is gericht op het versterken van reeds gerealiseerde recreatiegebieden, en zoals overwogen, het belang van Sauna Oase B.V. en anderen is gelegen in het voorkomen van nieuwe concurrentie in hun verzorgingsgebied en het voorkomen van door overcapaciteit ontstane leegstand van hun wellnesscentra, heeft het gemeentelijke beleid in zoverre reeds daarom kennelijk niet de strekking de belangen van Sauna Oase B.V. en anderen te beschermen, zodat hun betoog ingevolge artikel 8:69a van de Awb niet tot vernietiging van het besluit kan leiden.

17. GNMF en IVN Rijk betogen dat de gekozen locatie van het wellness-complex niet geschikt is. Zij voeren daartoe aan dat ten onrechte niet is onderzocht wat de effecten van de naast het plangebied gelegen snelweg zijn voor de luchtkwaliteit ter plaatse van het wellness-complex.

17.1. Het betoog van GNMF en IVN Rijk heeft betrekking op de naleving van de normen ten aanzien van de luchtkwaliteit ter plaatse van het wellness-complex. Deze bezwaren zien uitsluitend op de belangen van de toekomstige bezoekers van het voorziene wellness-complex en niet op het belang van GNMF en IVN Rijk nu dat belang gelegen is in de bescherming van de natuur in het recreatiegebied de Berendonck en het voorkomen van onnodig bebouwing van dat gebied. De in het geding zijnde norm heeft daarom kennelijk niet de strekking het belang van GNMF en IVN Rijk te beschermen, zodat hun betoog ingevolge artikel 8:69a van de Awb niet tot vernietiging van het besluit kan leiden.

Slotoverweging

18. Voor zover in deze uitspraak is geoordeeld dat een beroepsgrond faalt en niet uitdrukkelijk op de toepasselijkheid van artikel 8:69a van de Awb is ingegaan, heeft de Afdeling zich niet uitgesproken over de vraag of dat artikel van de Awb van toepassing is.

Conclusie

19. In hetgeen GNMF en IVN Rijk hebben aangevoerd ziet de Afdeling, gelet op hetgeen overwogen onder 7.16, aanleiding voor het oordeel dat het bestreden besluit is genomen in strijd met artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro. Voorts ziet de Afdeling, gelet op hetgeen overwogen onder 8.5 en 9.4, in hetgeen GNMF en IVN Rijk hebben aangevoerd aanleiding voor het oordeel dat het bestreden besluit is genomen in strijd artikel 3.1 van de Wro.

Het beroep van GNMF en IVN Rijk, voor zover ontvankelijk, is gegrond, zodat het bestreden besluit dient te worden vernietigd. Gelet op het vorengaande behoeven de overige gronden geen bespreking meer.

Het beroep van Sauna Oase B.V. en anderen is ongegrond.

20. Uit oogpunt van rechtszekerheid en gelet op artikel 1.2.3 van het Bro, ziet de Afdeling aanleiding de raad op te dragen het hierna in de beslissing nader aangeduide onderdeel van deze uitspraak binnen vier weken na verzending van de uitspraak te verwerken op de landelijke voorziening, www.ruimtelijkeplannen.nl.

21. Ten aanzien van GNMF en IVN Rijk is niet gebleken van proceskosten die voor vergoeding in aanmerking komen.

Ten aanzien van Sauna Oase B.V. en anderen bestaat voor een proceskostenveroordeling geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het beroep van de vereniging Vereniging Gelderse Natuur en Milieufederatie en anderen, voor zover ingediend namens 35 natuurlijke personen, niet-ontvankelijk;

II. verklaart het beroep van de vereniging Vereniging Gelderse Natuur en Milieufederatie en anderen, voor zover ontvankelijk, gegrond;

III. vernietigt het besluit van de raad van de gemeente Wijchen van 13 maart 2014, kenmerk 14 RZ 227;

IV. draagt de raad van de gemeente Wijchen op om binnen vier weken na verzending van deze uitspraak ervoor zorg te dragen dat het hiervoor vermelde onderdeel III wordt verwerkt op de landelijke voorziening, www.ruimtelijkeplannen.nl;

V. verklaart het beroep van de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid Sauna Oase B.V. en anderen ongegrond;

VI. gelast dat de raad van de gemeente Wijchen aan de vereniging Vereniging Gelderse Natuur en Milieufederatie en anderen het door hen voor de behandeling van de beroepen betaalde griffierecht ten bedrage van € 328,00 (zegge: driehonderdachtentwintig euro) vergoedt, met dien verstande dat betaling aan een van hen bevrijdend werkt ten opzichte van de anderen.

Aldus vastgesteld door mr. B.J. van Ettekoven, voorzitter, en mr. D.J.C. van den Broek en mr. E.A. Minderhoud, leden, in tegenwoordigheid van mr. C.F. Donner-Haan, griffier.

w.g. Van Ettekoven w.g. Donner-Haan
voorzitter griffier

Uitgesproken in het openbaar op 20 mei 2015