

ECLI	ECLI:NL:RVS:2021:450
Datum uitspraak	3 maart 2021
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 9 oktober 2018 heeft het college van burgemeester en wethouders van Leudal geweigerd aan Arbor Projecten B.V. een omgevingsvergunning te verlenen voor het realiseren van een zonneweide te Heythuysen. Tegen dit besluit heeft Arbor Projecten B.V. bezwaar gemaakt. Arbor projecten B.V. is eigenaar van een terrein, bestaande uit meerdere percelen aan onder meer de wegen "Aan het Broek", "Op de Geer", "Aan de Bergen" en "Roligt" in Heythuysen. Zij was van plan om op dit terrein een golfterrein te realiseren, maar omdat dit economisch niet rendabel bleek, heeft zij gezocht naar andere investeringsmogelijkheden. Op 20 juni 2018 heeft zij een aanvraag om een omgevingsvergunning ingediend voor het realiseren van een zonneweide op het terrein. De aangevraagde zonneweide heeft een oppervlakte van ongeveer 40 ha en bestaat uit ongeveer 167.500 zonnepanelen met de bijbehorende voorzieningen, zoals transformatorhuisjes. De zonneweide zal volgens de aanvraag 25 jaren in gebruik zijn.

Volledige tekst

201908148/1/R2.

Datum uitspraak: 3 maart 2021

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op de hoger beroepen van:

1. Arbor Projecten B.V., gevestigd te Heythuysen, gemeente Leudal,
2. het college van burgemeester en wethouders van Leudal,

appellanten,

tegen de uitspraak van de rechtbank Limburg van 27 september 2019 in zaak nr. 19/1275 in

het geding tussen:
Arbor Projecten B.V.

en

het college.

Procesverloop

Bij besluit van 9 oktober 2018 heeft het college geweigerd aan Arbor Projecten B.V. een omgevingsvergunning te verlenen voor het realiseren van een zonneweide te Heythuysen. Tegen dit besluit heeft Arbor Projecten B.V. bezwaar gemaakt.

Bij besluit van 6 november 2018 heeft het college het besluit van 9 oktober 2018 gewijzigd.

Bij besluit van 26 maart 2019 heeft het college op het bezwaar tegen het besluit van 9 oktober 2018 beslist, het bezwaar van rechtswege mede gericht geacht tegen het besluit van 6 november 2018 en deze bezwaren ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 27 september 2019 heeft de rechtbank het door

Arbor Projecten B.V. daartegen ingestelde beroep gegrond verklaard, het besluit van 26 maart 2019 vernietigd en de rechtsgevolgen van het vernietigde besluit in stand gelaten. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft Arbor Projecten B.V. hoger beroep ingesteld.

Het college heeft voorwaardelijk incidenteel hoger beroep en een schriftelijke uiteenzetting ingediend.

[omwonende] en een aantal andere omwonenden (hierna: [omwonende] e.a.) hebben een schriftelijke uiteenzetting ingediend.

Arbor projecten B.V. heeft op de schriftelijke uiteenzettingen gereageerd.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 5 januari 2021, waar Arbor Projecten B.V., vertegenwoordigd door mr. E.A.W. Driest, advocaat te Leiden, bijgestaan door [gemachtigden] en het college, vertegenwoordigd door M.A.N. Gerards, zijn verschenen. Voorts zijn ter zitting [omwonende] e.a., vertegenwoordigd door [gemachtigde], als derde-belanghebbenden gehoord.

Overwegingen

Inleiding

1. Arbor projecten B.V. is eigenaar van een terrein, bestaande uit meerdere percelen aan onder meer de wegen "Aan het Broek", "Op de Geer", "Aan de Bergen" en "Roligt" in Heythuysen. Zij was van plan om op dit terrein een golfterrein te realiseren, maar omdat dit economisch niet rendabel bleek, heeft zij gezocht naar andere investeringsmogelijkheden. Op 20 juni 2018 heeft zij een aanvraag om een omgevingsvergunning ingediend voor het realiseren van een zonneweide op het terrein. De aangevraagde zonneweide heeft een oppervlakte van ongeveer 40 ha en bestaat uit ongeveer 167.500 zonnepanelen met de bijbehorende voorzieningen, zoals transformatorhuisjes. De zonneweide zal volgens de aanvraag 25 jaren in gebruik zijn.

2. Aan het terrein is in het bestemmingsplan "Reparatie- en veegplan Buitengebied Leudal 2016" de bestemming "Sport - Golfbaan" toegekend, bestemd voor dagrecreatieve voorzieningen in de vorm van een golfbaan.

Niet in geschil is dat de bouw van een zonneweide en het gebruik van een zonneweide in strijd zijn met deze bestemming. Dat betekent dat het college het bouwplan alleen mogelijk kan maken als het college toepassing geeft aan artikel 2.12, eerste lid, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: de Wabo).

3. Artikel 2.12, eerste lid, van de Wabo luidt:

"Voor zover de aanvraag betrekking heeft op een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder c, kan de omgevingsvergunning slechts worden verleend indien de activiteit niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening en:

a. indien de activiteit in strijd is met het bestemmingsplan of de beheersverordening:

1°. met toepassing van de in het bestemmingsplan of de beheersverordening opgenomen regels inzake afwijking."

Artikel 52.4 (Duurzaamheid) van de planregels luidt:

"Burgemeester en wethouders kunnen met een omgevingsvergunning afwijken van het bestemmingsplan voor de realisatie van kleinschalige wind/ en grootschalige zonne-energiesystemen met dien verstande dat:

a. de hoogte van kleinschalige windenergiesystemen maximaal 4 meter bedraagt;

b. de oppervlakte van kleinschalige windenergiesystemen maximaal 25 m² bedraagt;

c. de hoogte van zonne-energiesystemen maximaal 2 meter bedraagt;

d. het stedenbouwkundig beeld niet onevenredig wordt aangetast;

e. de waarden van de onder- en omliggende bestemmingen niet onevenredig geschaad worden."

Besluitvorming

4. Bij het besluit van 9 oktober 2018 heeft het college de aanvraag afgewezen, omdat de ruimtelijke aanvaardbaarheid van het plan niet is aangetoond. Daardoor wordt er volgens het college niet voldaan aan de voorwaarden van artikel 52.4 van de planregels en is er geen sprake van een goede ruimtelijke ordening.

Bij het besluit van 6 november 2018 heeft het college opnieuw geweigerd om in afwijking van het bestemmingsplan de aangevraagde omgevingsvergunning te verlenen en de motivering van het besluit van 9 oktober 2018 gewijzigd. Het college heeft zich in dat besluit op het standpunt gesteld dat medewerking aan het initiatief niet mogelijk is, omdat er geen aansluiting is gevonden bij de gedachte achter de binnenplanse afwijking en de planopzet leidt tot aantasting van de onder- en omliggende waarden. Daarnaast is de activiteit in strijd met de goede ruimtelijke ordening, zodat ook geen toepassing kan worden gegeven aan een andere afwijkmogelijkheid uit artikel 2.12 van de Wabo.

Bij het besluit van 26 maart 2019 heeft het college de weigering om een omgevingsvergunning te verlenen in stand gelaten. In dat besluit heeft het college zich, onder verwijzing naar een advies van de bezwarencommissie, op het standpunt gesteld dat

verlening van de omgevingsvergunning leidt tot een feitelijk andere bestemming gedurende de gehele looptijd van het bestemmingsplan. Ook meent het college dat niet voldoende gemotiveerd kan worden dat het stedenbouwkundig beeld niet onevenredig wordt aangetast en dat de waarden van de onder- en omliggende bestemmingen niet onevenredig worden geschaad.

Aangevallen uitspraak

5. De rechtbank heeft geoordeeld dat het college heeft mogen concluderen dat in dit geval geen gebruik kan worden gemaakt van de binnenplanse afwijkingsbevoegdheid. Zij heeft daartoe overwogen dat toepassing van die bevoegdheid voor de aangevraagde zonneweide in strijd zou komen met de bedoeling die de raad blijkens de plantoelichting met de binnenplanse afwijkingsbevoegdheid heeft en ertoe zou leiden dat de bestemming van het terrein niet meer realiseerbaar is gedurende de periode dat het terrein als zonneweide in gebruik is. Aan een beoordeling van de beroepsgronden die specifiek op de (voorwaarden van de) binnenplanse afwijking betrekking hebben, is de rechtbank daarom niet toegekomen. De rechtbank heeft het besluit op bezwaar toch vernietigd, omdat het college ten onrechte heeft nagelaten om te beoordelen of toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onderdeel 2° van de Wabo mogelijk is en als dat niet het geval is, of toepassing van onderdeel 3° mogelijk is ("doortoetsing"). De rechtbank heeft de rechtsgevolgen van het door haar vernietigde besluit in stand gelaten, omdat het college in het besluit van 6 november 2018 en het verweerschrift deugdelijk heeft gemotiveerd waarom geen medewerking kan worden verleend aan een buitenplanse afwijking.

Het hoger beroep van Arbor Projecten B.V.

6. Arbor Projecten B.V. betoogt dat de rechtbank ten onrechte tot het oordeel is gekomen dat het college de aanvraag mocht weigeren zonder te toetsen of met toepassing van artikel 52.4 van de planregels een omgevingsvergunning kon worden verleend. Zij voert aan dat de rechtbank niet heeft onderkend dat het college zich ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat bij wijze van exceptieve toetsing artikel 52.4 van de planregels buiten toepassing moet worden gelaten. Volgens haar is die bepaling verbindend. Het college had deze bepaling daarom moeten toepassen en de aanvraag inhoudelijk en integraal, binnen acht weken na de ontvangst, aan de voorwaarden van artikel 52.4 van de planregels moeten toetsen. Daarbij geldt dat de bevoegdheid van het college om al dan niet toepassing te geven aan een binnenplanse afwijkingsmogelijkheid, niet onbegrensd is. Het opnemen van een binnenplanse afwijkingsbevoegdheid in een bestemmingsplan houdt in dat het eventuele gebruik daarvan in beginsel in overeenstemming moet worden geacht met een goede ruimtelijke ordening. De afweging van de belangen die spelen bij de vraag of de betrokken locatie een mogelijk geschikte locatie voor aanleg van een zonneweide is, heeft al bij de vaststelling van het bestemmingsplan plaatsgevonden. Volgens Arbor Projecten B.V. kan die afweging daarom bij de onderhavige besluitvorming in beginsel niet meer aan de orde komen.

6.1. Zoals volgt uit het bepaalde in de aanhef van artikel 2.12, eerste lid, van de Wabo en zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in de uitspraken van 9 november 2016, [ECLI:NL:RVS:2016:2985](#), en van 19 juli 2017, [ECLI:NL:RVS:2017:1957](#), kan de omgevingsvergunning bij toepassing van een binnenplanse afwijkingsregeling alleen worden verleend als de activiteit niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening. Daarnaast geldt dat het college bij een aanvraag als hier aan de orde beleidsruimte heeft om te beslissen of het gebruik zal maken van zijn bevoegdheid om af te wijken van het bestemmingsplan. Dat betekent dat het college de keuze heeft om zijn bevoegdheid tot afwijking van het

bestemmingsplan al dan niet te gebruiken. De rechter toetst of het college bij een afweging van de betrokken belangen in redelijkheid tot zijn besluit heeft kunnen komen. Het college moet de wijze waarop invulling wordt gegeven aan de beleidsruimte goed motiveren. Gelet op deze beleidsruimte heeft de rechtbank terecht overwogen dat er geen reden is om aan te nemen dat een aanvraag om een omgevingsvergunning voor binnenplanse afwijking in beginsel moet worden verleend als aan de in het bestemmingsplan opgenomen regels voor afwijking is voldaan.

6.2. Het college heeft zich in het besluit van 6 november 2018 op het standpunt gesteld dat uit de plantoelichting volgt dat voorzieningen voor het opwekken van energie binnen het bouwvlak gerealiseerd moeten worden, passend binnen de daarvoor geldende bouwregels en gelet op de ruimtelijke uitstraling van deze voorziening. Daarbij geldt dat een bouwvlak in beginsel maximaal 2,5 ha omvat. De aangevraagde zonneweide is niet gelegen binnen een bouwvlak of op gronden waarvoor een bouw- en/of bedrijfsbestemming geldt en heeft een veel grotere omvang dan de planwetgever voor ogen had, zodat de aanvraag niet strookt met de gedachte achter de afwijkingsmogelijkheid. Daarnaast heeft het college zich op het standpunt gesteld dat de zonneweide leidt tot aantasting van de onder- en omliggende waarden. Volgens het college wordt het landschap niet gekenmerkt door een sterke infrastructuur, noemenswaardige bebouwing of overige vormen van geleiding in het landschap, waar een dergelijk grote zonneweide passend is. Het huidige gebied wordt gekenmerkt door een kleinschalig landschap dat aansluit op een robuuste natuurzone. In een dergelijk gebied past geen stedelijke en industriële zonneweide. Het belang dat wordt gehecht aan het realiseren van duurzame energieopwekking, weegt niet zo zwaar dat daarvoor een kwetsbare en waardevolle natuur- en verbindingszone moeten worden ingezet. Gelet hierop wordt niet voldaan aan de in artikel 52.4, onder e, van de planregels neergelegde voorwaarde en is volgens het besluit van 6 november 2018 de activiteit in strijd met de goede ruimtelijke ordening.

6.3. Gelet op het in 6.2 weergegeven standpunt van het college heeft het college inhoudelijk beoordeeld of met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, van de Wabo, gelezen in samenhang met artikel 52.4 van de planregels, de aangevraagde omgevingsvergunning kan worden verleend. Het college heeft de aangevraagde omgevingsvergunning geweigerd, omdat de aangevraagde zonneweide niet voldoet aan de voorwaarde van artikel 52.4, onder e, van de planregels en omdat de aangevraagde zonneweide in strijd is met een goede ruimtelijke ordening. Bij het besluit op bezwaar heeft het college deze weigering in stand gelaten. Gelet hierop heeft de rechtbank terecht overwogen dat het college niet bij wijze van exceptieve toetsing artikel 52.4 van de planregels buiten toepassing heeft gelaten of onverbindend heeft verklaard.

Het betoog mist in zoverre feitelijke grondslag.

6.4. De rechtbank heeft echter ten onrechte overwogen dat de toepassing van artikel 52.4 van de planregels in strijd zou komen met de bedoeling die de gemeenteraad blijkens de plantoelichting met grootschalige zonne-energiesystemen heeft en dat het college daarom geen gebruik heeft kunnen maken van deze binnenplanse afwijkingsbevoegdheid. Het college mag, gelet op het overwogene in 6.1 en gelet op het bepaalde in artikel 2.12, eerste lid, van de Wabo, gelezen in samenhang met artikel 52.4 van de planregels, in afwijking van het bestemmingsplan een omgevingsvergunning verlenen voor een grootschalige zonne-energiesysteem, als wordt voldaan aan de voorwaarden en de activiteit niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening. Dat in paragraaf 4.3.15 van de plantoelichting is opgenomen dat alle voorzieningen gericht op duurzame energieopwekking binnen het bouwvlak

gerealiseerd moeten worden met de daarvoor geldende bouwregels, doet niet af aan de bevoegdheid op grond van artikel 52.4 van de planregels. De plantoelichting is namelijk niet bindend en de tekst van deze planregel is voldoende duidelijk. De plantoelichting kan wel van belang zijn bij de vraag of het college in redelijkheid van zijn bevoegdheid gebruik heeft kunnen maken, namelijk in het kader van de vraag of toepassing niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening. De rechtbank is dan ook ten onrechte niet toegekomen aan een inhoudelijke bespreking van de gronden van Arbor Projecten B.V. gericht tegen de weigering van het college om met toepassing van artikel 52.4 van de planregels de aangevraagde omgevingsvergunning te verlenen.

Het betoog slaagt in zoverre.

7. Arbor Projecten B.V. heeft op de zitting te kennen gegeven dat haar hoger beroep is gericht tegen de gehele uitspraak en daarom ook tegen de instandlating van de rechtsgevolgen door de rechtbank. Zij betoogt, zo begrijpt de Afdeling, dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat het college deugdelijk heeft gemotiveerd waarom geen medewerking kan worden verleend aan een buitenplanse afwijking.

7.1. De rechtbank heeft terecht geoordeeld dat het college in het besluit van 6 november 2018, dat is gehandhaafd in het besluit op bezwaar, afdoende heeft gemotiveerd waarom de zonneweide in strijd is met een goede ruimtelijke ordening. In het besluit van 6 november 2018 heeft het college zich op het standpunt gesteld dat de zonneweide, vanwege haar omvang en stedelijke en industriële karakter, niet ruimtelijk aanvaardbaar is. De rechtbank heeft terecht overwogen dat het college zich in redelijkheid op dit standpunt heeft kunnen stellen. Het college mocht daarbij belang hechten aan de bedoeling van de planwetgever, zoals die blijkt uit de plantoelichting, om voorzieningen voor het opwekken van energie slechts binnen een bouwvlak toelaatbaar te achten. Het college heeft zich verder in redelijkheid op het standpunt mogen stellen dat het belang van Arbor Projecten B.V. niet zo zwaar weegt dat daarvoor een kwetsbare en waardevolle natuur- en verbindingzone moet worden ingezet.

Het betoog slaagt niet.

Tussenconclusie hoger beroep

8. Gelet op rechtsoverweging 6.4 is het hoger beroep gegrond.

Gronden beroep rechtbank

9. Hierna zal de Afdeling de gronden bespreken waaraan de rechtbank ten onrechte niet is toegekomen.

10. Arbor Projecten B.V. heeft naar voren gebracht dat het college ten onrechte heeft geweigerd om met toepassing van artikel 52.4 van de planregels de aangevraagde omgevingsvergunning te verlenen. Zij voert aan dat de aanvraag, gelet op het definitieve advies van de Commissie Ruimtelijke Kwaliteit van de gemeente Leudal van 20 september 2018 en het advies van Heusschen Copier van 5 november 2018, voldoet aan de voorwaarden. Daarom en gelet op de grote financiële gevolgen die het niet toepassen van de binnenplanse afwijkingsbevoegdheid voor haar heeft, lag het volgens Arbor Projecten B.V. in de rede dat de omgevingsvergunning binnen acht weken na het indienen van de aanvraag zou worden verleend. Voor zover nader onderzoek nodig was, lag het op de weg van het college om dit tijdig te laten uitvoeren, aldus Arbor Projecten B.V.

10.1. De zonneweide is gelegen op gronden met de bestemming "Sport - Golfbaan" en wordt

omringd door gronden met de bestemming "Agrarisch met waarden - 4", bestemd voor onder meer de versterking van de landschappelijke structuur. Aan de noordzijde grenst de zonneweide aan gronden met de bestemming "Natuur", bestemd voor de bescherming van de bijzondere waarden van dat gebied.

10.2. Het college heeft zich in het besluit van 6 november 2018 op het standpunt gesteld dat de planopzet leidt tot aantasting van de onder- en omliggende waarden van voormelde bestemmingen, waardoor medewerking aan het initiatief niet mogelijk is. Het college heeft toegelicht dat de huidige bestemming "Sport - Golfbaan" een natuurlijke overgang vormt tussen het agrarisch gebruik en de natuur, terwijl de zonneweide, vanwege haar omvang en stedelijke en industriële uitstraling, een onderbreking in het landschap zal gaan betekenen. Verder heeft het college blijkens het besluit van 6 november 2018 op het terrein twee typologieën onderscheiden en zich daarbij gebaseerd op het advies van Heusschen Copier. Het noordoostelijke deel van het terrein heeft een boskamertypologie. Dit deel is aan drie zijden omsloten door bosopstanden en wordt aan de zuidzijde duidelijk begrensd door de Leveroysebeek. Dit deel kan volgens het college niet worden ingericht als zonneweide, omdat de zonneweide de begrenzing van het gebied aantast. Het zuidwestelijke deel van het terrein heeft een erftypologie, met een kleinschaliger verkaveling. De aangevraagde zonneweide heeft volgens het college daar een te grote omvang, is niet gebaseerd op een landschappelijk concept dat bijdraagt aan de maat, schaal en ordening van het landschap, respecteert bestaande groenstructuren niet en betreft toepassing van gebiedsvreemde elementen.

10.3. Naar het oordeel van de Afdeling heeft het college zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat de aangevraagde zonneweide, vanwege de omvang en stedelijke en industriële karakter, de waarden van het landschap waarin de zonneweide is geprojecteerd, onevenredig zal aantasten. Het college mocht zich daarbij baseren op het advies van Heusschen Copier. Uit dat advies blijkt, anders dan Arbor Projecten B.V. heeft aangevoerd, duidelijk dat ook Heusschen Copier tot de conclusie komt dat de zonneweide, zoals deze is aangevraagd, niet voldoet, omdat deze een te grote omvang heeft, gebiedsvreemde elementen bevat en bestaande groenstructuren niet respecteert. De vermelding in het advies, dat nader onderzoek nodig is, ziet enkel op "het laadvermogen" van de locatie, in relatie tot de gewenste omvang van een zonneweide. Verder is niet gebleken dat dit advies gebrekkig of onzorgvuldig tot stand is gekomen. De enkele verwijzing van Arbor Projecten B.V. naar het "Milieueffectrapport Golfbaan te Heythuysen, Roggel en Neer" van februari 2007 is daarvoor onvoldoende. Daaruit kan, anders dan Arbor Projecten B.V. heeft aangevoerd, niet worden afgeleid dat het college ten onrechte de boskamertypologie of erftypologie heeft onderscheiden. Verder wordt in het milieueffectrapport weliswaar geconcludeerd dat er in de aanlegfase geen bijzondere vegetatiekundige waarden/habitattypen verloren gaan, maar deze conclusie ziet op de aanleg van een golfbaan en niet op de aanleg van een zonneweide.

10.4. In wat door Arbor Projecten B.V. voor het overige is aangevoerd, ziet de Afdeling geen aanleiding voor een andersluidend oordeel. Het advies van de Commissie Ruimtelijke Kwaliteit is weliswaar positief, maar dit advies ziet slechts op het stedenbouwkundig beeld en daarmee op artikel 52.4, onder d, van de planregels. De conclusie in de ruimtelijke onderbouwing van 13 september 2018 dat de zonneweide de onderliggende en omliggende bestemmingen niet onevenredig zal schaden is, volgens de tekst, met name ingegeven door de duur van 25 jaar van het gebruik als zonneweide en het opstellen van een inpassingsplan. De ruimtelijke onderbouwing bevat geen beschrijving van de waarden van het gebied. Ook bevat die geen inhoudelijke beoordeling of de zonneweide deze waarden onevenredig zal

gaan aantasten gedurende de 25 jaren dat de zonneweide in gebruik is. In de ambtelijke notitie, die als bijlage 4 is gevoegd bij het besluit van 9 oktober 2018 en waarnaar Arbor Projecten B.V. verwijst, wordt weliswaar geconcludeerd dat de zonneweide de onderliggende en omliggende bestemmingen niet onevenredig zal aantasten, maar dit ambtelijke advies is, volgens de besluiten van 9 oktober 2018 en van 6 november 2018, niet door het college overgenomen.

10.5. Gelet op het voorgaande heeft het college zich in redelijkheid op het standpunt gesteld dat de aangevraagde zonneweide niet voldoet aan de voorwaarde die is gesteld in artikel 52.4, aanhef en onder e, van de planregels. Het college heeft dan ook terecht geweigerd om met toepassing van artikel 52.4 van de planregels en artikel 2.12, eerste lid, van de Wabo, de aangevraagde omgevingsvergunning te verlenen. Uit het overwogene in 7.1 volgt bovendien dat het college de aangevraagde zonneweide in redelijkheid in strijd heeft mogen achten met een goede ruimtelijke ordening. Ook daarom heeft het college terecht geweigerd om met toepassing van artikel 52.4 van de planregels en artikel 2.12, eerste lid, van de Wabo, de aangevraagde omgevingsvergunning te verlenen.

Het betoog slaagt niet.

Incidenteel hoger beroep college

11. Omdat het hoger beroep van Arbor Projecten B.V. gegrond is, komt de Afdeling toe aan het voorwaardelijk incidenteel hoger beroep van het college.

12. Het college betoogt dat de rechtbank ten onrechte het besluit op bezwaar heeft vernietigd. Het college voert aan dat de binnenplanse afwijkingsbepaling niet kan worden toegepast. Verder voert het college aan dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat de zogenoemde "doortoetsing" niet heeft plaatsgevonden en dat hierover geen inhoudelijke motivering in het besluit van 6 november 2018 is opgenomen.

12.1. Gelet op wat in 10.5 is overwogen, heeft het college zich in zich in redelijkheid op het standpunt gesteld dat de aangevraagde zonneweide niet voldoet aan de voorwaarde die is gesteld in artikel 52.4, aanhef en onder e, van de planregels. Het college heeft zich ook in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat de zonneweide in strijd is met een goede ruimtelijke ordening en dat daarom de binnenplanse afwijkingsbepaling niet kan worden toegepast.

12.2. Het college heeft daarnaast terecht naar voren gebracht dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat het college heeft nagelaten om te beoordelen of toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onderdeel 2° van de Wabo mogelijk is en als dat niet het geval is, of toepassing van onderdeel 3° mogelijk is ("doortoetsing"). Uit het besluit van 6 november 2018 blijkt duidelijk dat het college geen medewerking wil verlenen aan het in strijd met het bestemmingsplan verlenen van een (buitenplanse) afwijkingsvergunning, omdat het college de aangevraagde zonneweide in strijd acht met een goede ruimtelijke ordening. Gelet op het voorgaande heeft de rechtbank ten onrechte het besluit op bezwaar vernietigd omdat geen doortoetsing zou hebben plaatsgevonden.

12.3. Het betoog slaagt.

Tussenconclusie incidenteel hoger beroep

13. Het incidenteel hoger beroep van het college is gegrond. De aangevallen uitspraak moet worden vernietigd. Doende wat de rechtbank zou behoren te doen en gelet op wat is overwogen in 10.5, zal de Afdeling het beroep tegen het besluit van 6 november 2018 van

Arbor Projecten B.V. alsnog ongegrond verklaren.

Verzoek om schadevergoeding

14. Nu uit het voorgaande volgt dat zich geen van de in artikel 8:88, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) opgenomen omstandigheden voordoen op grond waarvan een veroordeling tot vergoeding van geleden schade kan worden uitgesproken, zal het verzoek van Arbor Projecten B.V. daartoe alleen al daarom worden afgewezen.

Proceskosten en deskundigenkosten

15. Het college dient op de hierna te vermelden wijze tot vergoeding van de proceskosten te worden veroordeeld.

15.1. Arbor Projecten B.V. heeft facturen van Adviesbureau BRO overgelegd, in totaal voor een bedrag van € 36.404,06. Voor zover Arbor Projecten B.V. heeft verzocht om deze kosten op de voet van artikel 8:75 van de Awb voor vergoeding in aanmerking te brengen, overweegt de Afdeling als volgt.

Ingevolge artikel 8:75 van de Awb is de bestuursrechter bij uitsluiting bevoegd een partij te veroordelen in de kosten die een andere partij in verband met de behandeling van het beroep bij de bestuursrechter, en van het bezwaar of van het administratief beroep redelijkerwijs heeft moeten maken. De artikelen 7:15, tweede tot en met vierde lid, en 7:28, tweede, vierde en vijfde lid, zijn van toepassing.

Ingevolge artikel 7:15, tweede lid, van de Awb, worden de kosten, die de belanghebbende in verband met de behandeling van het bezwaar redelijkerwijs heeft moeten maken, door het bestuursorgaan uitsluitend vergoed op verzoek van de belanghebbende voor zover het bestreden besluit wordt herroepen wegens aan het bestuursorgaan te wijten onrechtmatigheid.

De kosten hebben betrekking op het opstellen van de ruimtelijke onderbouwing en het landschappelijke inpassingsplan en op diverse (regie)werkzaamheden ten behoeve van het door Arbor Projecten B.V. gemaakte bezwaar. Gelet op het bepaalde in artikel 8:75 van de Awb komen de kosten die betrekking hebben op de periode voorafgaand aan de totstandkoming van de besluiten van 9 oktober 2018 en 6 november 2018, zoals de kosten voor het opstellen van de ruimtelijke onderbouwing en het landschappelijk inpassingsplan, niet voor vergoeding in aanmerking. Evenmin komen de kosten die betrekking hebben op het door Arbor Projecten B.V. gemaakte bezwaar voor vergoeding in aanmerking. Omdat de besluiten van 9 oktober 2018 en van 6 november 2018 niet zijn herroepen, wordt niet voldaan aan het bepaalde in artikel 7:15 van de Awb. Gelet hierop ziet de Afdeling geen aanleiding om de kosten van Adviesbureau BRO te vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het hoger beroep gegrond;

II. verklaart het incidentele hoger beroep van het college van burgemeester en wethouders van Leudal gegrond;

III. vernietigt de uitspraak van de rechtbank Limburg van 27 september 2019 in zaak nr. 19/1275;

IV. verklaart het bij de rechtbank ingestelde beroep ongegrond;

V. wijst het verzoek om schadevergoeding af;

VI. veroordeelt het college van burgemeester en wethouders van Leudal tot vergoeding van bij Arbor Projecten B.V. in verband met de behandeling van het hoger beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1.068,00 (zegge: duizendachtenzestig euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

VII. gelast dat het college van burgemeester en wethouders van Leudal aan Arbor Projecten B.V. het door haar betaalde griffierecht ten bedrage van € 519,00 (zegge: vijfhonderdnegentien euro) voor de behandeling van het hoger beroep vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. F.C.M.A. Michiels, voorzitter, en mr. B.J. Schueler en mr. J. Gundelach, leden, in tegenwoordigheid van mr. F. Nales, griffier.

De voorzitter is verhinderd de uitspraak te ondertekenen.

De griffier is verhinderd de uitspraak te ondertekenen.

Uitgesproken in het openbaar op 3 maart 2021

680.