

ECLI

ECLI:NL:RVS:2024:5244

Datum uitspraak

18 december 2024

Inhoudsindicatie

Bij besluit van 8 november 2011 heeft het college van burgemeester en wethouders van Peel en Maas het verzoek van Recreatiepark Breebronne B.V. (hierna: Breebronne), Beleggingsmaatschappij De Ruige Hoek Maasbree B.V. en [bedrijf] (hierna: de Holding) om een tegemoetkoming in planschade afgewezen. Breebronne exploiteerde ten tijde van belang het recreatiepark Breebronne, gelegen in het gebied Siberië tussen Maasbree en Venlo. Het recreatieterrein heeft een oppervlak van ruim 35 ha. Centraal in het gebied ligt een waterplas van circa 3 ha, met aan de zuidoostelijke kant een strand. Ten (noord)westen van de waterplas stonden 203 chalets, waarvan de opstal in eigendom was van derden. Ten noordoosten en ten zuidwesten van de waterplas waren circa 300 toeristische staanplaatsen gelegen, evenals een tentenveld. Op het recreatieterrein waren naast de receptie, twee sanitairgebouwen, een parkeerterrein, een winkel en een restaurant onder meer nog een subtropisch zwembad, een aantal speel- en sportweiden en een hondenuitlaatweide aanwezig. Voorts was op een afgescheiden deel ten noorden van de waterplas huisvesting voor arbeidsmigranten gerealiseerd.

Volledige tekst

202306595/1/A2.

Datum uitspraak: 18 december 2024

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Tussenuitspraak in het geding tussen:

1. Bree Invest B.V. (hierna: Bree Invest), gevestigd in Maasbree,

2. Wayland Developments B.V. (hierna: Wayland), gevestigd in Bergschenhoek,
appellanten,
en

het college van burgemeester en wethouders van Peel en Maas,
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 8 november 2011 heeft het college het verzoek van Recreatiepark Breebronne B.V. (hierna: Breebronne), Beleggingsmaatschappij De Ruige Hoek Maasbree B.V. (hierna: De Ruige Hoek) en [bedrijf] (hierna: de Holding) om een tegemoetkoming in planschade afgewezen.

Bij besluit van 13 september 2023 heeft het college opnieuw op het hiertegen door Breebronne, De Ruige Hoek en de Holding gemaakte bezwaar beslist. Bij dit besluit is dit bezwaar gegrond verklaard en is, voor zover thans van belang, aan Breebronne, De Ruige Hoek en de Holding een tegemoetkoming in planschade toegekend van € 836.511,-, te vermeerderen met de wettelijke rente vanaf 27 oktober 2010, alsmede een vergoeding voor deskundigenbijstand van € 26.030,58. Verder is een pro memoriepost opgenomen voor eventueel te lijden belastingschade.

Tegen dit besluit hebben Bree Invest en Wayland ieder beroep ingesteld.

Bree Invest en Wayland hebben ieder een zienswijze ingediend.

Het college heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

Bree Invest en Wayland hebben ieder nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 30 september 2024, waar Bree Invest, vertegenwoordigd door mr. J.L. Stoop, advocaat in Eindhoven, bijgestaan door [bestuurder A], bestuurder van Bree Invest, en W.J. den Otter, deskundige, Wayland, vertegenwoordigd door mr. B. van Nieuwaal, advocaat in Rotterdam, bijgestaan door [bestuurder B], bestuurder van Wayland, drs. E. van der Schans en drs. K.F.J.P. de Bont, beiden deskundige, en het college, vertegenwoordigd door drs. A.P. Langerak, bijgestaan door drs. A.M. van Os RA en T. Dam RT, beiden deskundigen, zijn verschenen. Voor Bree Invest heeft verder J.B.M. de Jong AA, deskundige, via een videoverbinding deelgenomen aan de zitting. Aan het eind van de zitting heeft de Afdeling het onderzoek gesloten.

Bij brief van 4 oktober 2024 heeft de Afdeling het onderzoek heropend en (de deskundigen van) het college om een nadere toelichting gevraagd.

Het college heeft deze nadere toelichting gegeven.

Bree Invest en Wayland hebben hierop ieder gereageerd.

Geen van de partijen heeft binnen de gestelde termijn verklaard gebruik te willen maken van het recht opnieuw ter zitting te worden gehoord, waarna de Afdeling het onderzoek met toepassing van artikel 8:57, derde lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) heeft gesloten.

Overwegingen

Voorgeschiedenis

1. Breebronne exploiteerde ten tijde van belang het recreatiepark Breebronne (hierna: het recreatieterrein), gelegen in het gebied Siberië tussen Maasbree en Venlo. Het recreatieterrein heeft een oppervlak van ruim 35 ha. Centraal in het gebied ligt een waterplas van circa 3 ha, met aan de zuidoostelijke kant een strand. Ten (noord)westen van de waterplas stonden 203 chalets, waarvan de opstal in eigendom was van derden. Ten noordoosten en ten zuidwesten van de waterplas waren circa 300 toeristische staanplaatsen gelegen, evenals een tentenveld. Op het recreatieterrein waren naast de receptie, twee sanitairgebouwen, een parkeerterrein, een winkel en een restaurant onder meer nog een subtropisch zwembad, een aantal speel- en sportweiden en een hondenuitlaatweide aanwezig. Voorts was op een afgescheiden deel ten noorden van de waterplas huisvesting voor arbeidsmigranten gerealiseerd.

De Ruige Hoek was ten tijde van belang eigenaar van de gronden van het recreatieterrein.

De Holding was 100% aandeelhouder van zowel Breebronne als De Ruige Hoek. Bestuurder van alledrie de vennootschappen was [bestuurder A].

De huisvesting van arbeidsmigranten is in 2010 in een separate vennootschap, Work and Stay B.V., ondergebracht.

2. Breebronne, De Ruige Hoek en de Holding hebben het college bij brief van 18 februari 2010 verzocht om een vergoeding van de planschade die zij stellen te hebben geleden als gevolg van, voor zover thans van belang, de inwerkingtreding van de bestemmingsplannen "Glastuinbouw Siberië" in 1996, "Buitengebied 1997" in 1998 en "Projectvestiging Glastuinbouwgebied Siberië" in 2009, alsmede als gevolg van een viertal in respectievelijk 2000, 2001, 2007 en 2008 verleende vrijstellingen. Al deze besluiten hebben betrekking op gronden gelegen ten noorden en noordoosten van het recreatieterrein. Volgens de drie vennootschappen hebben de besluiten een vergaande 'verglazing' van de omgeving tot gevolg, waardoor de aantrekkelijkheid van de omgeving, waaronder de rust en stilte daarvan, wordt aangetast. Bovendien heeft de verglazing veel overlast in de vorm van assimilatieverlichting en meer industrieel verkeer tot gevolg. De schade bestaat uit zowel vermogens- als inkomensschade, aldus Breebronne, De Ruige Hoek en de Holding.

3. De (toenmalige) gemeente Maasbree (thans: de gemeente Peel en Maas) heeft in februari 2009 een planschadeovereenkomst met Wayland Nova B.V. (hierna: Wayland Nova) gesloten, op basis waarvan zij, voor zover hier van belang, een eventuele tegemoetkoming in planschade, ontstaan als gevolg van het bestemmingsplan "Projectvestiging glastuinbouwgebied Siberië", evenals de kosten van advisering over een verzoek om tegemoetkoming in planschade, voor haar rekening neemt.

4. Bij besluit van 8 november 2011 heeft het college het verzoek om een tegemoetkoming in planschade afgewezen. Aan deze afwijzing heeft het college een advies van Gloudemans van 16 september 2011 ten grondslag gelegd.

5. Het hiertegen gerichte bezwaar van Breebronne, De Ruige Hoek en de Holding heeft het college bij besluit van 11 februari 2014 gegrond verklaard, maar het heeft het besluit van 8 november 2011, gelet op een nader advies van Gloudemans van 28 mei 2013, in stand gelaten.

6. Breebronne, De Ruige Hoek en de Holding hebben hiertegen beroep ingesteld. De rechtbank heeft aanleiding gezien voor twijfels aan de juistheid van de adviezen van Gloudemans en heeft daarom besloten om de StAB in te schakelen.

7. De STAB heeft in het verslag van 26 juni 2015 planvergelijkingen gemaakt tussen ieder van de door Breebronne, De Ruige Hoek en de Holding genoemde besluiten en de daarvóór geldende planologisch regimes. Op basis van deze planvergelijkingen komt de STAB tot de conclusie dat alleen het bestemmingsplan "Projectvestiging glastuinbouw Siberië" uit 2009 (hierna: het bestemmingsplan 2009) tot een planologisch nadeel voor de drie vennootschappen heeft geleid, voor zover dit bestemmingsplan betrekking heeft op de gronden, gelegen direct ten noorden van het recreatieterrein. Volgens de STAB mogen op basis van dit bestemmingsplan op die gronden op een minimale afstand van 50 m en een maximale afstand van 160 m kassen en bedrijfsgebouwen worden gebouwd tot een hoogte van 12 m, terwijl op die gronden op basis van het daarvóór geldende planologisch regime enkel bouwwerken met een maximale hoogte van 2,5 m en een oppervlakte van maximaal 10 m² mochten worden gebouwd. Deze planologische wijziging zal volgens de STAB lichthinder en aantasting van het uitzicht tot gevolg hebben voor met name de noordelijke schil van het recreatieterrein. Daarnaast zijn de kassen, gelet op de maximale bouwhoogte en de afstand tot het recreatieterrein, op grote afstand in meerdere of mindere mate zichtbaar. Gelet op de kleine afstand tussen de kassen en het recreatieterrein wordt het karakter van de directe omgeving aangetast, waardoor de situering van het terrein minder aantrekkelijk wordt. De verschuiving van de kassen heeft voorts tot gevolg dat enige hinder kan optreden als gevolg van het aan- en afrijden van industrieel verkeer, aldus de STAB.

Ten aanzien van de schade heeft de STAB een onderscheid gemaakt tussen inkomensschade en waardedaling van het recreatieterrein. Over de inkomensschade heeft de STAB uiteengezet dat deze pas kan optreden op het moment dat de feitelijke situatie wijzigt. Nu de planologische mogelijkheden uit het bestemmingsplan 2009 die nadeel opleveren feitelijk nog niet zijn gerealiseerd, is de schadepriode thans nog niet aangevangen, zodat aannemelijk is dat de planologische mutatie thans nog niet heeft geleid tot inkomensderving. Dit betekent volgens de STAB ook dat het gestelde inkomensvervangende effect van de huisvesting van arbeidsmigranten, waarover de rechtbank haar had gevraagd een oordeel te geven, geen nadere bespreking behoeft. De STAB merkt in het kader van de inkomensschade ten slotte nog op dat bij (volledige of gedeeltelijke) realisatie van de planologische mogelijkheden in de toekomst eventueel inkomensderving kan optreden, maar dat, gelet op het feit dat de bedrijfsvoering en inrichting van het recreatieterrein deels reeds zijn gewijzigd en er plannen zijn dit verdergaand te wijzigen, het de vraag is in hoeverre de toekomstige inkomensderving dan kan worden toegerekend aan de planologische wijziging. Daar komt bij dat de toekomstige inkomensderving, indien de vennootschapsrechtelijke structuur en de eigendomssituatie niet wijzigen, geacht moet worden te zijn verdisconteerd in de tegemoetkoming in planschade in de vorm van waardevermindering van het recreatieterrein, aldus de STAB. Over de waardedaling van het recreatieterrein, die door de door de STAB ingeschakelde taxateur, H.J.W. Kruidenier (hierna: Kruidenier) is begroot op € 760.000,- op peildatum 10 april 2009, heeft de STAB uiteengezet dat het voor het taxeren van recreatieterreinen gebruikelijk is de Operational CashFlow-methode toe te passen, waarbij de gerealiseerde inkomsten worden gehanteerd als middel om de waarde van een recreatieterrein vast te stellen. In zoverre bestaat er aldus samenhang tussen de twee schadesoorten. Dit zou betekenen dat er, nu er (nog) geen inkomensderving is, er ook geen waardedaling van het recreatieterrein zou zijn, maar volgens de StAB moet bij de taxatiemethode worden meegenomen dat een redelijk denkend en handelend koper tevens rekening zal houden met de onzekerheid over de continuïteit van de omzetten als gevolg van veranderende omstandigheden. Voorts dient bij de taxatie rekening te worden gehouden met de omstandigheid dat de gerealiseerde inkomsten niet zonder meer bruikbaar zijn, omdat de planologische mogelijkheden nog niet

zijn gerealiseerd, aldus de STAB.

De STAB is, gelet op de door de rechtbank gestelde onderzoeksvragen, niet ingegaan op de vraag of het schadebedrag van € 760.000,- volledig voor tegemoetkoming in aanmerking komt.

8. De rechtbank is in navolging van de STAB tot het oordeel gekomen dat van alle door de drie vennootschappen bedoelde planologische maatregelen alleen het bestemmingsplan 2009 een voor hen planologisch nadeel tot gevolg heeft, namelijk voor zover daarbij de bouw van kassen op ca 50 m ten noorden van het recreatieterrein mogelijk is gemaakt. Voorts heeft de rechtbank de conclusie van de STAB gevolgd dat dit nadeel uitsluitend tot vermogens- en niet tot inkomensschade heeft geleid en is zij, met de taxateur van de STAB, van oordeel dat de omvang van de waardedaling van het recreatieterrein moet worden begroot op € 760.000,-. De rechtbank heeft hierin aanleiding gezien het besluit op bezwaar van 11 februari 2014 te vernietigen. Omdat de omvang van het normaal maatschappelijk risico nog moet worden vastgesteld, heeft zij niet zelf in de zaak voorzien, maar het college opgedragen een nieuw besluit op het bezwaar te nemen.

9. In de tussenuitspraak van 20 september 2017, [ECLI:NL:RVS:2017:2553](#), (hierna: de tussenuitspraak) heeft de Afdeling allereerst geoordeeld dat de rechtbank heeft miskend dat het college het bezwaar, voor zover dat was ingediend door de Holding, niet-ontvankelijk had moeten verklaren, omdat zij niet als belanghebbende, als bedoeld in artikel 1:2, eerste lid, van de Awb kan worden aangemerkt.

Verder heeft de Afdeling in de tussenuitspraak geoordeeld dat het college de adviezen van Gloudemans niet aan zijn besluitvorming ten grondslag heeft mogen leggen en dat er voor de rechtbank aanleiding was om de STAB in te schakelen. Gloudemans was in de adviezen - kort gezegd - tot de conclusie gekomen dat alleen de inwerkingtreding van het bestemmingsplan 2009 tot een voor Breebronne, De Ruige Hoek en de Holding planologisch nadeliger situatie leidt, maar dat niet is gebleken dat er schade is dan wel dat er een aantoonbaar causaal verband zou zijn tussen de gestelde schade en de gestelde schadeveroorzakende besluiten. Bij de conclusie dat niet is gebleken dat er schade is, heeft Gloudemans zich gebaseerd op de omzetcijfers van het recreatieterrein in de jaren 2001 tot en met 2009. Nu evenwel het bestemmingsplan 2009 in april 2009 in werking is getreden, kunnen de omzetcijfers van het recreatieterrein over de jaren 2001 tot en met 2009 niet de conclusie staven dat er ná de inwerkingtreding van voormeld bestemmingsplan geen planschade is geleden. Daar komt bij dat Gloudemans ten onrechte de opbrengsten van de huisvesting van arbeidsmigranten heeft betrokken bij de beoordeling van de door het recreatieterrein gegenereerde omzet. Nu de huisvesting van arbeidsmigranten in strijd was met de op de gronden van het recreatieterrein rustende bestemming en het college Breebronne naar aanleiding van handhavingsverzoeken van omwonenden te kennen heeft gegeven dat deze illegale situatie op termijn beëindigd moest worden, was van een bestendige gedoogsituatie geen sprake, zodat de met de huisvesting van arbeidsmigranten behaalde omzet buiten beschouwing moet worden gelaten. Dit betekent dat de conclusie van Gloudemans dat niet is gebleken van schade dan wel van een aantoonbaar causaal verband tussen de gestelde schade en de gestelde schadeveroorzakende besluiten, niet deugdelijk is onderbouwd, aldus de Afdeling in de tussenuitspraak.

De Afdeling heeft in de tussenuitspraak verder geoordeeld dat de rechtbank terecht de conclusie van de STAB aan haar oordeel ten grondslag heeft gelegd dat de inwerkingtreding van de bestemmingsplannen "Glastuinbouw Siberië" in 1996 en "Buitengebied 1997" in 1998, alsmede van het tweetal in respectievelijk 2000 en 2001 verleende vrijstellingen, telkens

vergeleken met het daarvóór geldende bestemmingsplan "Buitengebied 1979", gelet op de maximale invulling daarvan, niet tot een planologisch nadeliger situatie heeft geleid. Ook heeft de STAB volgens de Afdeling bij haar conclusie dat het bestemmingsplan 2009 wel tot een planologisch nadeliger situatie heeft geleid terecht niet betrokken dat er op de gronden, die direct zijn gelegen ten noorden van het recreatieterrein een groene buffer is gerealiseerd die het zicht vanaf het recreatieterrein op de glastuinbouw wegneemt, omdat de groene buffer niet planologisch is vastgelegd.

Over de inkomensschade heeft de Afdeling geoordeeld dat de rechtbank haar oordeel op dit punt niet op het verslag van de STAB had mogen baseren, omdat de STAB daarbij onjuiste uitgangspunten heeft gehanteerd. De STAB heeft in haar advies namelijk ten onrechte uiteengezet dat bij de beoordeling van inkomensderving en waardevermindering van de onroerende zaak moet worden uitgegaan van verschillende peilmomenten. Ook ten aanzien van de waardedaling van het recreatieterrein had de rechtbank haar oordeel niet op het verslag van de STAB mogen baseren, omdat Kruidenier de negatieve omzetontwikkeling van het recreatieterrein in de periode 2003 tot en met 2009, die reeds jaren voor de peildatum is ingezet en niet te verklaren is vanuit de marktontwikkelingen, ten onrechte niet betrokken heeft bij de taxatie, aldus de Afdeling in de tussenuitspraak.

Gelet op het voorgaande heeft de Afdeling het college in de tussenuitspraak opgedragen een nieuw besluit op bezwaar te nemen, waarin het bezwaar van de Holding niet-ontvankelijk wordt verklaard. Verder moest het college in dat nieuwe besluit voor beantwoording van de vraag of het recreatiepark planschade heeft geleden als gevolg van de inwerkingtreding van het bestemmingsplan 2009, met hulp van een deskundige, zoals Gloudemans, een vergelijking maken tussen het inkomen dat het recreatieterrein genereerde voorafgaand aan de inwerkingtreding van voormeld bestemmingsplan, rekening houdend met concrete omzetcijfers uit planconforme activiteiten, en het geraamde inkomen uit planconforme activiteiten dat het recreatieterrein na die inwerkingtreding en bij volledige realisatie van hetgeen voormeld bestemmingsplan mogelijk maakte, had kunnen genereren. Indien uit deze vergelijking blijkt dat de inwerkingtreding van het bestemmingsplan 2009 tot inkomensschade heeft geleid, diende het college vervolgens inzichtelijk te maken welke invloed dit heeft op de waarde van het recreatieterrein en in hoeverre geleden en nog te lijden inkomensschade is verdisconteerd in de begroting van de waardedaling. Bij de berekening van de omvang van de inkomensschade mocht het college betrekken dat Breebronne het recreatieterrein na de peildatum nog een aantal jaren heeft kunnen exploiteren op dezelfde wijze als voor de peildatum, omdat de feitelijke situatie gedurende die jaren niet was gewijzigd. Ten slotte diende het college in het nieuwe besluit een standpunt in te nemen over de vergoedbaarheid van eventueel geleden planschade, aldus de Afdeling in de tussenuitspraak.

10. Het college heeft in het nieuwe besluit op bezwaar van 11 december 2017 het bezwaar van de Holding niet-ontvankelijk verklaard, dat van Breebronne en De Ruige Hoek gegrond verklaard, het besluit van 8 november 2011 herroepen en, onder verwijzing naar een nieuw advies van Gloudemans van 20 november 2017, Breebronne en De Ruige Hoek een tegemoetkoming in planschade toegekend van € 48.000,-, te vermeerderen met de wettelijke rente.

11. In de uitspraak van 19 december 2018, [ECLI:NL:RVS:2018:4165](#), (hierna: de einduitspraak) heeft de Afdeling, voor zover hier nog relevant, geoordeeld dat het college niet heeft voldaan aan de in de tussenuitspraak aan hem gegeven opdracht. Volgens de Afdeling kleven er ook aan het nieuwe advies van Gloudemans gebreken, voor zover het gaat om de berekening van de inkomensschade en de berekening van het normaal maatschappelijk

risico.

De Afdeling heeft geoordeeld dat het college opnieuw op het gemaakte bezwaar moet beslissen. Daarbij moet het in dat nieuwe besluit voor de beantwoording van de vraag of Breebronne en De Ruige Hoek als gevolg van de inwerkingtreding van het bestemmingsplan 2009 op de peildatum - 10 april 2009 - planschade hebben geleden, met inschakeling van één of meer deskundige(n), niet zijnde Gloudemans, een vergelijking maken tussen het gemiddelde bedrijfsresultaat dat Breebronne en De Ruige Hoek behaalden in de drie boekjaren voorafgaand aan de inwerkingtreding van voormeld bestemmingsplan, rekening houdend met concrete omzetcijfers uit planconforme activiteiten, en het geraamde bedrijfsresultaat uit planconforme activiteiten dat Breebronne en De Ruige Hoek in de drie boekjaren na die inwerkingtreding en bij volledige realisatie van hetgeen voormeld bestemmingsplan mogelijk maakte, hadden kunnen genereren. In dat kader dient een splitsing gemaakt te worden tussen het bedrijfsresultaat dat het recreatieterrein voor de peildatum behaalde met planconforme activiteiten en het bedrijfsresultaat dat het voor de peildatum behaalde met de illegale huisvesting van arbeidsmigranten. Vervolgens dient - aan de hand van de concrete cijfers die zien op het deel van het terrein waar de planconforme activiteiten hebben plaatsgevonden - te worden berekend welk bedrijfsresultaat met het deel van het terrein dat voor de illegale huisvesting is ingezet zouden zijn behaald indien dat was ingezet voor planconforme activiteiten. Dit bedrijfsresultaat moet bij het behaalde bedrijfsresultaat uit planconforme activiteiten worden opgeteld. Het inkomen dat op grond daarvan wordt vastgesteld dient vervolgens te worden vergeleken met het geraamde inkomen uit planconforme activiteiten dat het recreatieterrein na die inwerkingtreding en bij volledige realisatie van hetgeen voormeld bestemmingsplan mogelijk maakt, had kunnen genereren. Voorts dient het college inzichtelijk te maken welke invloed de eventuele inkomensderving heeft op de waarde van het recreatieterrein en in hoeverre eventueel geleden en nog te lijden inkomensschade is verdisconteerd in de begroting van een eventuele waardedaling.

Voor de berekening van de omvang van het normaal maatschappelijk risico dient het college, bij de schade in de vorm van inkomensderving, uit te gaan van 2% van het gemiddelde bedrijfsresultaat, behaald over de laatste drie boekjaren voorafgaand aan de peildatum. Omdat in dat bedrijfsresultaat ook de behaalde resultaten uit illegale huisvesting van arbeidsmigranten zijn meegenomen, dient net als bij de berekening van de omvang van de geleden inkomensschade, een splitsing gemaakt te worden tussen het gemiddelde bedrijfsresultaat dat het recreatieterrein voor de peildatum behaalde met planconforme activiteiten en het gemiddelde bedrijfsresultaat dat het in datzelfde jaar behaalde met de illegale huisvesting van arbeidsmigranten. Vervolgens dient - aan de hand van de concrete cijfers die zien op het deel van het terrein waar de planconforme activiteiten hebben plaatsgevonden - te worden berekend welk gemiddelde bedrijfsresultaat met het deel van het terrein dat voor de illegale huisvesting is ingezet zou zijn behaald indien dat was ingezet voor planconforme activiteiten. Dit gemiddelde bedrijfsresultaat moet bij het gemiddeld behaalde bedrijfsresultaat uit planconforme activiteiten worden opgeteld. Het gemiddelde inkomen dat op grond hiervan wordt vastgesteld dient als uitgangspunt te worden genomen voor de berekening van de omvang van het normaal maatschappelijk risico. Tevens dient het college een standpunt in te nemen en een beslissing te nemen over de vraag of de eventueel geleden planschade geheel of gedeeltelijk anderszins is verzekerd.

Met het oog op een efficiënte afdoening van het geschil heeft de Afdeling ten slotte aanleiding gezien om met toepassing van artikel 8:113, tweede lid, van de Awb te bepalen dat tegen het nieuwe besluit slechts bij haar beroep kan worden ingesteld.

Status partijen

12. Breebronne en De Ruige Hoek hebben hun planschadevordering op 26 juli 2022 gecedeerd aan Bree Invest.

13. Wayland Nova is op 6 september 2022 als gevolg van een fusie opgegaan in Wayland.

Nieuw besluit op bezwaar van 13 september 2023

14. Naar aanleiding van de einduitspraak heeft het college Thorbecke gevraagd advies uit te brengen. In het definitieve advies van 21 juli 2023 is Thorbecke uitgegaan van de planvergelijking die door de STAB is gemaakt. Voor de berekening van de inkomensschade heeft Thorbecke gebruik gemaakt van een daartoe opgesteld rapport van Van Os van 20 april 2023. In dit rapport heeft Van Os - samengevat - allereerst het gemiddelde bedrijfsresultaat vastgesteld dat Recreatiepark Breebronne behaalde in de drie boekjaren voorafgaand aan de inwerkingtreding van het bestemmingsplan 2009, te weten 2006, 2007 en 2008, rekening houdend met concrete omzetcijfers uit planconforme activiteiten. Voor het gemiddelde bedrijfsresultaat is Van Os uitgegaan van de geconsolideerde cijfers van het Breebronne-concern die zijn aangeleverd door de accountant van Breebronne, waarbij de jaarrekening van Breebronne (naar aanleiding van een splitsingsoverzicht) als uitgangspunt heeft gediend en waarbij onderlinge kosten en opbrengsten zijn geëlimineerd. Vervolgens heeft Van Os een splitsing gemaakt tussen het bedrijfsresultaat dat het recreatieterrein vóór de peildatum behaalde met planconforme activiteiten en het bedrijfsresultaat dat het vóór de peildatum behaalde met de illegale huisvesting van arbeidsmigranten. Daarbij is aansluiting gezocht bij het op het splitsingsoverzicht gemaakte onderscheid tussen de onderdelen 'familiecamping', 'niet gebonden activiteiten' en 'arbeidsmigranten'. Van Os heeft daarna berekend welk bedrijfsresultaat zou zijn behaald met het deel van het terrein dat voor de illegale huisvesting van arbeidsmigranten is gebruikt als dat voor planconforme activiteiten zou zijn gebruikt. Daarbij is weer uitgegaan van concrete cijfers. Van Os heeft op dit punt uiteengezet dat de taxateurs die de waardedaling van het terrein hebben getaxeerd van oordeel zijn dat de meest optimale en rendabele invulling van het migrantendeel zou hebben bestaan uit de daar aanwezige chaletplaatsen. De bezetting van deze plaatsen in de periode 2006 tot en met 2008 wordt daarbij verondersteld recht evenredig te verlopen met de bezetting van de aanwezige planologisch toegestane chaletplaatsen op het recreatieve deel van het terrein. Per einde 2008 is het aantal aanwezige chalets op het migrantendeel van het terrein door de taxateurs van de waardedaling van het terrein vastgesteld op 98. In 2009 zijn op dit deel van het terrein daarnaast nog zeven plaatsen gerealiseerd. Daarom is uitgegaan van 105 chaletplaatsen als maximale invulling van het migrantendeel van het terrein. De bedrijfsresultaten van de planconforme activiteiten zijn vervolgens door Van Os gebruikt om te berekenen welk bedrijfsresultaat met de 105 chaletplaatsen zou zijn behaald. Daarnaast is aan de hand van een aantal verdeelsleutels nagegaan wat de 'extra' 105 chaletplaatsen zouden hebben betekend voor de opbrengsten en kosten van het terrein in het geheel. Na al deze stappen heeft Van Os in kaart gebracht wat het geraamde gemiddelde bedrijfsresultaat uit planconforme activiteiten na de peildatum zou zijn geweest, bij volledige realisatie van de mogelijkheden die bestemmingsplan 2009 bood. Daarbij is een vergelijking gemaakt tussen geraamde bedrijfsresultaten als het bestemmingsplan 2009 zou worden 'weggedacht' en geraamde bedrijfsresultaten waarbij het effect van maximale realisatie van het bestemmingsplan 2009 zou zijn meegenomen, om zo in kaart te brengen wat de gevolgen van het bestemmingsplan zouden zijn geweest. Vervolgens is ook hier weer gebruik gemaakt van de eerder genoemde verdeelsleutels. Na vergelijking van de gemiddelde bedrijfsresultaten vóór en na de peildatum, komt Van Os tot een jaarlijkse inkomensschade

van € 123.264,-. Hierop moet, aldus Van Os, een kapitalisatiefactor van 6 worden toegepast. De waardedaling van het recreatieterrein is door Thijs Dam van Dam Consultancy en Corstiaan Schuld van Brandt Bedrijfshuisvesting (hierna: Dam en Schuld) in kaart gebracht in een advies van 29 mei 2023. Dam en Schuld hebben eerst berekend wat de opbrengst van respectievelijk de toeristische caravanplaatsen en de chaletplaatsen was. Daaruit blijkt dat de opbrengst van chaletplaatsen hoger is dan die van toeristische caravanplaatsen, waarbij bovendien geldt dat de chaletplaatsen minder onderhoud vergen en dus lagere kosten hebben. Ook hebben Dam en Schuld in kaart gebracht wat de verhuur van chalets opbracht. Aan de hand van deze berekeningen zijn zij tot de conclusie gekomen dat de verhuur van chalets tot verlies zou leiden, en dat de verhuur van chaletplaatsen het meest zou opleveren. Daarom zijn zij bij de planconforme invulling van het migrantendeel van het terrein ervan uitgegaan dat daar 105 chaletplaatsen zouden zijn gerealiseerd. Verder hebben zij in hun rapport uiteengezet dat de veronderstelde relatieve leegstand bij de 105 extra chaletplaatsen op het migrantendeel van het terrein verondersteld wordt gelijk te zijn aan de werkelijke leegstand van de op het terrein bestaande chaletplaatsen. Daarbij hebben zij zich gebaseerd op de stabiele markt in de verhuur van chaletplaatsen rondom de peildatum. Vervolgens hebben Dam en Schuld de door de STAB vastgestelde hinderfactoren (te weten lichthinder en aantasting uitzicht op de noordelijke schil van het terrein, zichtbaarheid kassen op grotere afstand, aan- en afrijden industrieel verkeer en aantasting van de directe omgeving waardoor de situering minder aantrekkelijk wordt) geconcretiseerd en deze gewogen. Volgens Dam en Schuld worden de bezettingsgraad en het tarief van een recreatiepark mede bepaald door de aantrekkelijkheid van de omgeving. Is de omgeving aantrekkelijk, dan is de bezettingsgraad hoger en kan er ook een hoger tarief worden gevraagd, en vice versa. Door de nadelige gevolgen van het bestemmingsplan 2009 is het recreatiepark minder goed gesitueerd en zal de marktpositie ten opzichte van andere recreatiebedrijven verder onder druk komen te staan. Dit is van invloed op de bezettingsgraad van het park en de maximaal haalbare tarieven, aldus Dam en Schuld. Vervolgens hebben Dam en Schuld per hinderfactor in kaart gebracht welke (procentuele) invloed de mogelijkheden van het bestemmingsplan 2009 hebben op de tarieven van het recreatieterrein. Daarbij is ook onderscheid gemaakt naar deel van het terrein (en dus de afstand tot het plangebied van het bestemmingsplan 2009), waarbij de tarieven het meest dalen in het gebied dat het dichtste bij dat plangebied ligt.

Volgens Dam en Schuld was het terrein, uitgaande van het gemiddelde bedrijfsresultaat dat het recreatieterrein bij planconforme activiteiten behaalde direct voorafgaand aan de peildatum en uitgaande van realisatie van de maximale planologische mogelijkheden onder het oude regime, € 5.124.000,- waard, en, direct na de peildatum en uitgaande van het geraamde bedrijfsresultaat dat het recreatieterrein had kunnen genereren uit planconforme activiteiten en bij maximale invulling van het bestemmingsplan 2009, € 3.639.000,-.

Thorbecke heeft aan de hand van het advies van Van Os uiteengezet dat de jaarlijkse inkomensschade als gevolg van het bestemmingsplan 2009 is berekend op een bedrag van € 123.264,-. Uitgaande van een kapitalisatiefactor van 6 vanwege het voortgezet gebruik, en na aftrek van het normaal maatschappelijk risico, heeft Thorbecke de geleden inkomensschade uiteindelijk becijferd op een bedrag van € 686.631,-. Aan de hand van het advies van Dam en Schuld komt Thorbecke tot een waardedaling van het terrein van € 1.485.000,-. Hiervan moet de inkomensdaling vóór verrekening van het voortgezet gebruik, te weten een bedrag van € 1.232.640,-, worden afgetrokken, evenals het normaal maatschappelijk risico. Daarmee resteert een waardedaling van € 149.880,-.

Gelet op het voorgaande bedraagt de geleden planschade in totaal € 836.511,-. Volgens Thorbecke is niet gebleken dat deze schade anderszins verzekerd is.

Ten slotte is Thorbecke tot de conclusie gekomen dat het totaal aan kosten voor rechtsbijstand en deskundige bijstand vergoed moet worden tot een bedrag van € 26.030,58 en dat eventuele belastingschade als pro memoriepost moet worden opgenomen.

15. Het college heeft dit advies aan het nieuwe besluit op bezwaar ten grondslag gelegd.

Beroep

16. Bree Invest en Wayland kunnen zich niet met het nieuwe besluit op bezwaar verenigen en hebben daartegen beroep ingesteld. De gronden van deze beroepen zullen hierna, geclusterd per onderwerp, worden behandeld.

- Ontvankelijkheid van de Holding

17. In de einduitspraak is het besluit op bezwaar van 11 december 2017 gedeeltelijk vernietigd, namelijk voor zover daarin was beslist op het bezwaar van Breebronne en De Ruige Hoek. Dit besluit is in stand gebleven voor zover daarin het bezwaar van de Holding niet-ontvankelijk was verklaard.

In het besluit op bezwaar van 13 juni 2023 heeft het college niet alleen beslist op het bezwaar van Breebronne en De Ruige Hoek, maar ook op het bezwaar van de Holding. Daarmee heeft dit besluit in zoverre het besluit van 11 december 2017 vervangen.

Wayland betoogt terecht dat het college het bezwaar van de Holding in het besluit van 13 juni 2023 ten onrechte gegrond heeft verklaard. In de tussenuitspraak heeft de Afdeling immers geoordeeld dat de Holding niet als belanghebbende kan worden aangemerkt en dat diens bezwaar daarom niet-ontvankelijk had moeten worden verklaard (r.o. 13.2-13.3).

- Planvergelijking

18. Bree Invest betoogt onder verwijzing naar een opinie van Van Zundert van 18 oktober 2023, dat Thorbecke er ten onrechte aan voorbij is gegaan dat de schade niet alleen is veroorzaakt door het bestemmingsplan 2009, maar voortvloeit uit een provinciaal initiatief, neergelegd in een toenmalig streekplan, waarvan het bestemmingplan 2009 slechts één van de stapsgewijze uitwerkingen betreft. De zogenoemde dakpansgewijze vergelijking had in dit geval gerelativeerd moeten worden, omdat sprake is van samenhang tussen de door de verschillende maatregelen ontstane schade. In een dergelijk geval kan een zekere cumulatie in de berekening van de schadevergoeding worden verdisconteerd, zo blijkt ook uit de uitspraak van de Afdeling van 29 januari 2001, BR 2001/188. Gelet op hoofdstuk 15 van de Omgevingswet en de nieuwe jurisprudentielijn van de Afdeling over het evenredigheidsbeginsel valt een meer kritische houding ten opzichte van de enkelvoudige schadeoorzaak ook te rechtvaardigen. Thorbecke is bij de invulling van de schadebeoordeling dan ook ten onrechte niet uitgegaan van de gebiedstransformatie rondom het recreatieterrein als geheel, en heeft het vervallen van de belevingswaarde van de ruimere omgeving, die verder reikt dan direct visueel waarneembaar vanaf het park, niet kenbaar meegenomen. Daarmee is de benadering van Thorbecke te restrictief geweest, aldus Bree Invest.

18.1. In haar advies heeft Thorbecke uiteengezet dat zij uit de stukken heeft opgemaakt dat de planvergelijking, zoals deze door de STAB is gemaakt, niet ter discussie staat. De STAB heeft per planologische maatregel waarvan Breebronne en De Ruige Hoek hadden gesteld planschade te hebben geleden, een vergelijking gemaakt tussen het planologische regime zoals dat gold onmiddellijk vóór en na die maatregel. Aan de hand van deze vergelijkingen is de STAB tot de conclusie gekomen dat alleen de laatste van door Breebronne en De Ruige Hoek genoemde planologische maatregelen, te weten het bestemmingsplan 2009, tot een

planologisch nadeliger situatie heeft geleid.

18.2. In de tussenuitspraak heeft de Afdeling overwogen dat wet- en regelgeving voor honorering van een verzoek om tegemoetkoming in planschade op grond van gecumuleerde gevolgen van verschillende opvolgende maatregelen geen ruimte biedt en dat de STAB terecht een vergelijking per planologische maatregel heeft gemaakt (r.o. 16.2). Verder blijkt uit de tussenuitspraak dat de STAB terecht tot de conclusie is gekomen dat alleen bestemmingsplan 2009 tot een planologisch nadeliger situatie heeft geleid en de andere door Breebronne en De Ruige Hoek genoemde planologische maatregelen niet (r.o. 16.3-16.4 en 17.2).

Gelet hierop heeft Thorbecke terecht de planvergelijking van de STAB als uitgangspunt genomen en heeft zij terecht niet een zekere cumulatie in de berekening van de schade verdisconteerd.

18.3. Het betoog slaagt niet.

- Uitgangspunten taxatie

19. Wayland betoogt dat de taxateurs de opdracht van de Afdeling aldus hebben opgevat dat daarin ook al besloten zou liggen dat er sprake is van causaal verband tussen het bestemmingsplan 2009 en de beweerdelijke schade. Thorbecke heeft de causaliteit dan ook ten onrechte niet beoordeeld en niet onderkend dat die causaliteit ontbreekt. Daarbij wijst Wayland erop dat in de tussenuitspraak is vermeld dat de omzet van het recreatieterrein in de periode van 2003 tot en met 2009, en dus voor de peildatum, al was gehalveerd. Ook wijst Wayland erop dat de omzetterugval van het recreatieterrein is veroorzaakt door de slechte staat van onderhoud van de accommodaties en voorzieningen, een landelijke trend die een acute bedreiging vormde voor het voortbestaan van het recreatieterrein omdat er steeds meer behoefte was aan luxe recreatiewoningen, de illegale huisvesting van arbeidsmigranten, de economische malaise in Duitsland en de kredietcrisis. Hieruit blijkt volgens Wayland dat de beweerdelijke schade ook zou zijn opgetreden zonder de inwerkingtreding van het bestemmingsplan 2009, zodat het *condicio sine qua non*-verband ontbreekt. Voor zover de Afdeling tot het oordeel komt dat er in de einduitspraak wel al een oordeel is gegeven over de causaliteit, dan verzoekt Wayland op dat oordeel terug te komen, nu dat oordeel onjuist is.

Wayland voert verder aan dat Thorbecke en de taxateurs, en in navolging daarvan het college, de opdracht van de Afdeling in de einduitspraak ten onrechte zo hebben opgevat dat daaruit zou volgen dat geen rekening mocht worden gehouden met de concrete cijfers/dalende omzet vanaf 2003. Evenmin blijkt uit de opdracht dat er geen acht mag worden geslagen op de concrete cijfers tussen 2009 en 2015 alsmede daarna. De opdracht van de Afdeling is niet zo dwingend geformuleerd dat de werkelijke resultaten in de periode na de peildatum door Thorbecke en de taxateurs (geheel) buiten beschouwing moesten worden gelaten. En uit de overgelegde jaarrekeningen van Breebronne blijkt dat de omzet ook in de periode 2009-2016 zeer sterk is gedaald. Nu het vanaf 2003 al slecht ging met de omzet van het recreatieterrein, blijkt in ieder geval dat er op het recreatieterrein andere nadelige invloeden speelden dan de inwerkingtreding van het bestemmingsplan 2009, waarvan de eerste glasopstanden immers pas vanaf 2015 zichtbaar werden. Hiermee hebben de taxateurs van Thorbecke ten onrechte niets gedaan. Dit geldt temeer nu marktontwikkelingen qua omzetten een totaal ander beeld laten zien dan het beeld dat van het recreatieterrein bestaat en door Breebronne en De Ruige Hoek ook is erkend. Op het recreatieterrein zijn vanaf 2010 delen van het park gesloten ter besparing van kosten. Het recreatieterrein heeft verder zelf in 2011 het predicaat 'Superplatz'

ingeleverd en in diezelfde periode - ondanks dat de exploitatie niet goed liep - de prijzen verhoogd, aldus Wayland.

19.1. In de einduitspraak (r.o. 16) heeft de Afdeling het college opgedragen om - door het maken van de door haar voorgeschreven vergelijking - na te gaan of Breebronne en De Ruige Hoek planschade hebben geleden als gevolg van het bestemmingsplan 2009. De deskundigen van het college hebben deze vergelijking gemaakt. Dat betekent dat daarmee het causaal verband tussen het bestemmingsplan 2009 enerzijds en de vastgestelde schade anderzijds door hen is onderzocht. In een reactie van april 2023 hebben Dam en Schuld in aanvulling op hun eerdere bevindingen nog uitdrukkelijk opgemerkt dat de door Wayland genoemde omstandigheden, waaronder de onderhoudsstaat van het terrein, de huisvesting van arbeidsmigranten en de dalende omzet sinds 2003, in de vergelijking zijn meegenomen, nu in de vergelijking gebruik is gemaakt van de concrete omzetten van Breebronne en De Ruige Hoek en deze omstandigheden daarin zijn verdisconteerd. De invloed van de banken- en kredietcrisis is verdisconteerd in de omzetramingen voor de jaren 2010-2012, omdat is gecorrigeerd voor de brancheontwikkeling, aldus Dam en Schuld.

Gelet op het voorgaande slaagt het betoog van Wayland over de causaliteit niet.

19.2. Anders dan Wayland betoogt, kan verder uit de in de einduitspraak gegeven opdracht wel degelijk worden afgeleid dat geen rekening mocht worden gehouden met de concrete cijfers vanaf 2003 en de concrete cijfers vanaf 2009. In de opdracht is immers uitdrukkelijk vermeld dat een vergelijking gemaakt moest worden tussen enerzijds het gemiddelde bedrijfsresultaat dat Breebronne en De Ruige Hoek behaalden in de drie boekjaren voorafgaand aan de peildatum (en dus niet alle boekjaren vanaf 2003 tot aan de peildatum) en anderzijds het geraamde bedrijfsresultaat in de drie boekjaren ná de peildatum (en dus niet de concrete cijfers na de peildatum).

Het betoog slaagt ook in zoverre niet.

20. Wayland voert verder aan dat uit de opdracht in de einduitspraak niet blijkt dat 105 chalets aan het park moeten worden toegevoegd. Een dergelijke toevoeging van 105 chalets betreft een ongepaste 'beloning' voor een situatie waarbij door de betreffende ondernemer aantoonbaar is ingezet op illegale activiteiten, terwijl hij kennelijk niet meer in het recreatiepark investeerde, ook vrijwillig het predicaat 'Superplatz' heeft ingeleverd en pas veel later, in 2015, kenbaar maakte het recreatieterrein te willen upgraden.

Wayland betoogt ook dat uit de rapporten van de taxateurs van Thorbecke niet blijkt dat zij zich de vraag hebben gesteld of voor 105 extra chalets überhaupt wel een markt aanwezig was. De verkoop van de chalets was immers in 2003 al stilgevallen en er kwamen nauwelijks meer nieuwe huurders voor chalets bij. In het licht van de sterke omzetsdaling is het niet juist of reëel om daaruit een bedrijfsactiviteit te halen en die activiteit representatief te laten zijn voor het vervolg. Ook het uitgangspunt van de taxateurs dat bij de 105 extra chalets een vergelijkbare bezettingsgraad zou zijn behaald als op de rest van het terrein is onjuist. Bij toenemende leegstand zal een vergroting van het terrein immers niet tot meer bezoekers leiden. Bovendien blijkt uit de steeds verder dalende omzetten in de periode 2009-2016 dat het uitgangspunt van een vergelijkbare bezettingsgraad onhoudbaar is. Ten slotte blijkt uit het advies van Thorbecke niet dat is nagegaan of het ter plaatse infrastructureel en planologisch wel mogelijk was 105 chalets te plaatsen. Uit luchtfoto's van omstreeks de peildatum blijkt dat op het migrantendeel 82 chalets waren geplaatst, en dus geen 105. Overigens waren er in 2005 blijkens een luchtfoto 42 chalets zichtbaar, terwijl Breebronne had opgegeven dat er in 2006 34 waren. Hieruit volgt dat vraagtekens zijn te plaatsen bij de juistheid van de opgave

van Breebronne en dat de taxateurs zelf tellingen hadden moeten verrichten, aldus Wayland. 20.1. Uit de opdracht die de Afdeling in de einduitspraak heeft gegeven volgt dat het college in het kader van de vraag of Breebronne inkomensschade heeft geleden ook moest berekenen welk bedrijfsresultaat zou zijn behaald met het deel van het terrein dat voor illegale huisvesting is ingezet als dat voor planconforme activiteiten zou zijn ingezet. Het college moest dit doen aan de hand van concrete cijfers die zien op het deel van het terrein waar de planconforme activiteiten hebben plaatsgevonden. Gelet hierop is er voor de berekening van de inkomensschade terecht een vorm van planconforme activiteiten aan de bedrijfsvoering van Breebronne toegevoegd.

20.2. Dam en Schuld hebben in hun advies van 29 mei 2023 aan de hand van berekeningen inzichtelijk gemaakt dat een redelijk denkend en handelend ondernemer bij de invulling van het migrantendeel zou hebben gekozen voor de verhuur van chaletplaatsen, omdat dat het meest zou hebben opgeleverd. Het aantal van 105 is gebaseerd op het aantal chalets dat in de periode 2006-2009 voor illegale huisvesting werd gebruikt en dus al op het terrein stond. Voor dit aantal hebben Dam en Schuld zich blijkens hun reactie van 19 juli 2024 gebaseerd op gegevens van Breebronne zelf. In dit kader hebben zij toegelicht dat zij niet zelf tellingen hebben kunnen verrichten, omdat er tijdens de opname op 7 juli 2020 in het geheel geen chalets meer op het desbetreffende deel van het recreatieterrein aanwezig waren. Het raadplegen van luchtfoto's is volgens Dam en Schuld niet betrouwbaar, omdat uit dergelijke foto's niet kan worden opgemaakt of iets een chalet of stacaravan is, of een waargenomen object los op het terrein aanwezig is of definitief geplaatst, en of er onder bomen nog chalets aanwezig zijn. Volgens Dam en Schuld bestaat er geen reden om aan de opgave van Breebronne te twijfelen.

Dam en Schuld hebben voorts in hun advies van 29 mei 2023 uiteengezet dat de plaatsing van chalets planologisch was toegestaan. Verder was het ook infrastructureel mogelijk om 105 chalets te plaatsen; die waren immers ook gerealiseerd.

20.3. Uit het voorgaande volgt dat Dam en Schuld zijn nagegaan of de 105 chalets planologisch en qua infrastructuur gerealiseerd konden worden. Aangezien de verhuur van chaletplaatsen een vorm van planconforme activiteiten behelsde en het aantal van 105 chaletplaatsen is gebaseerd op het aantal chalets dat al op het terrein stond en dus ook voor planconforme activiteiten aangewend had kunnen worden, is in zoverre aan de opdracht uit de einduitspraak voldaan. Voor het oordeel dat het aantal van 105 chaletplaatsen onjuist zou zijn vastgesteld, bestaat geen aanleiding.

In zoverre slaagt het betoog niet.

20.4. In het advies van 29 mei 2023 hebben Dam en Schuld uiteengezet dat zij voor de 105 extra chalets eenzelfde bezettingsgraad hebben gehanteerd als voor de rest van het terrein. Voor een lagere bezettingsgraad hebben zij uitdrukkelijk geen aanleiding gezien, gelet op de stabiele markt in de verhuur van chaletplaatsen rond de peildatum.

In hetgeen Wayland hiertegen heeft ingebracht, ziet de Afdeling geen reden voor twijfel aan dit uitgangspunt. Dat, naar Wayland stelt, uit de steeds verder dalende omzetten in de periode 2009-2016 zou blijken dat het uitgangspunt van een vergelijkbare bezettingsgraad onhoudbaar is, volgt de Afdeling niet. Dam en Schuld hebben in dit kader onbetwist gesteld dat de bedrijfsvoering op het terrein vanaf 2010 is gewijzigd. Hierdoor kan aan de concrete cijfers van Breebronne na de peildatum niet de waarde worden gehecht die Wayland daaraan gehecht wil zien.

Ook in zoverre slaagt het betoog niet.

21. Bree Invest betoogt dat de taxateurs bij de berekening van het bedrijfsresultaat voor dat deel van het recreatieterrein waarop arbeidsmigranten waren gehuisvest, ten onrechte zijn uitgegaan van de verhuur van (105) chaletplaatsen in plaats van de verhuur van (105) chalets, nu de verhuur van chalets tot een hogere inkomensschade (€ 206.836,-) leidt, omdat het om nieuwe chalets ging die een hogere huurprijs zouden hebben gegenereerd dan de al bestaande chalets. Verder vindt er, anders dan waar Van Os van uit is gegaan, geen verhuur van chalets meer plaats als er van uit wordt gegaan dat er verhuur van chaletplaatsen plaatsvindt. Voor de berekening van de opbrengst van de verhuur van de chaletplaatsen is Van Os ten slotte uitgegaan van het totaal aanwezige chaletplaatsen en niet van het aantal werkelijk bezette chaletplaatsen. Dit werkt ook door in de opbrengst van de vuilnisafvoer en de opbrengst energie. Ook dit is onjuist, aldus Bree Invest.

21.1. Bij de berekening van de inkomensschade heeft Van Os zich gebaseerd op het uitgangspunt van Dam en Schuld dat bij planconforme invulling van het migrantendeel (105) chaletplaatsen zouden zijn verhuurd. Volgens Dam en Schuld zouden de opbrengsten hiervan hoger zijn geweest dan wanneer op dat deel van het recreatieterrein (105) chalets zouden zijn verhuurd. Hierbij hebben zij zich gebaseerd op concrete omzetcijfers van het recreatieterrein.

In reactie op het betoog van Bree Invest hebben Dam en Schuld aangegeven dat zij van mening zijn dat met de 105 chalets geen hogere huuropbrengst kon worden gerealiseerd dan met de chalets die op het andere deel van het terrein stonden, omdat de 105 chalets, net als de overige chalets, niet aansloten bij de kwaliteitseisen van de gasten. Bovendien had Breebronne eerder al niet geïnvesteerd in de verhuur van chalets, hetgeen er op duidt dat daar onvoldoende vraag naar was, aldus Dam en Schuld.

Van Os heeft toegelicht dat er volgens hem nog wel verhuur van chalets kon plaatsvinden, nu - gelet op de bezettingsgraad - niet alle chaletplaatsen zouden zijn verhuurd. Ook deze verhuur is berekend naar evenredigheid met de oude verhuur, aldus Van Os. Verder heeft hij in zijn reactie van 31 mei 2024 aan de hand van een gespecificeerde berekening toegelicht dat hij bij de begroting van de inkomensschade wel degelijk een correctie heeft toegepast aan de hand van de bezettingsgraad. Anders dan Bree Invest betoogt, is hij bij de berekening dus niet uitgegaan van het totaal aantal aanwezige chaletplaatsen, maar van het aantal werkelijk bezette chaletplaatsen, aldus Van Os.

21.2. De taxateurs hebben gelet op het voorgaande voldoende inzichtelijk gemaakt hoe zij tot hun taxatie omtrent de 105 chaletplaatsen zijn gekomen. Niet is gebleken dat zij hierbij van onjuiste uitgangspunten zijn uitgegaan. Dit betekent dat het betoog niet slaagt.

- Berekening inkomensschade

22. Bree Invest betoogt, onder verwijzing naar een rapport van De Jong van 21 november 2023, dat invloedpercentages die Van Os in het rapport van 20 april 2023 heeft gehanteerd, zijn gewijzigd ten opzichte van de invloedpercentages die zijn gehanteerd in diens eerste conceptrapport, zonder dat deze wijziging is toegelicht. Door de wijziging is de berekende inkomensschade uiteindelijk lager uitgevallen, aldus Bree Invest.

22.1. De door Van Os in zijn berekening van de inkomensschade gebruikte invloedpercentages zijn ontleend aan het rapport van Dam en Schuld die de waardedaling van het terrein hebben getaxeerd. De percentages die Dam en Schuld in hun eerste conceptrapport hadden opgenomen, hebben zij in hun tweede conceptrapport gewijzigd naar aanleiding van de zienswijze van Wayland. Als reden voor de wijziging hebben zij in dit

tweede conceptrapport vermeld dat zij aanvankelijk onvoldoende rekening hadden gehouden met de relatief gunstige situering van toeristische caravanplaatsen en dat voor een deel van de vrijkomende plaatsen een vervangende markt aanwezig is. De invloedpercentages van chaletplaatsen zijn gewijzigd, omdat onvoldoende gewicht was toegekend aan de bouw mogelijkheden onder het oude planologische regime. Gelet hierop betoogt Bree Invest ten onrechte dat de wijziging niet is toegelicht en slaagt dit betoog niet.

23. Wayland stelt onder verwijzing naar een rapport van Van der Schans van 7 december 2023 dat Van Os een onzuivere winstvergelijking heeft gemaakt, doordat bij het geprognosticeerde resultaat over de periode 2010-2012 de marktontwikkelingen wel zijn meegenomen, terwijl dat voor de periode 2006-2008 niet het geval is. Er had een keuze gemaakt moeten worden tussen ofwel de marktresultaten in beide resultaten meenemen of in beide situaties niet meenemen. Ten onrechte is dit niet gebeurd.

23.1. In de einduitspraak (r.o. 16) heeft de Afdeling uiteengezet welke vergelijking gemaakt moet worden voor de beantwoording van de vraag of Breebronne en De Ruige Hoek planschade hebben geleden als gevolg van de inwerkingtreding van het bestemmingsplan 2009. Van Os heeft deze vergelijking gemaakt. Gelet hierop slaagt het betoog niet.

24. Wayland betoogt, onder verwijzing naar twee rapporten van Van der Schans van 4 juli 2022 en van 7 december 2023, dat indien de marktontwikkelingen in de jaren 2009-2012 betrokken worden bij de berekening, het op voorhand niet aannemelijk is dat de omzet van Breebronne en De Ruige Hoek zich conform de landelijke index zou hebben ontwikkeld. In de eigen onderbouwing van Breebronne en De Ruige Hoek komt immers evident naar voren dat de onderneming zich vanaf 2003 beduidend negatiever heeft ontwikkeld dan de markt. Deze negatieve ontwikkelingen zijn niet zichtbaar in de gehanteerde landelijke cijfers in de periode 2000-2009. Deze branchecijfers kunnen daarom niet zonder meer worden gebruikt voor de omzetbepaling van het recreatieterrein, aldus Wayland.

24.1. Van Os heeft in zijn reactie van 7 april 2022 op de zienswijze van Wayland over dit punt uiteengezet dat zich in de referentieperiode 2006-2008 een stabiele omzettrend heeft voorgedaan bij Breebronne, waarbij de omzet zelfs enigszins is gestegen. Volgens Van Os is er met de keuze voor de referentieperiode 2006-2008, die direct uit de opdracht van de Afdeling volgt, voldoende rekening gehouden met de aanzienlijke en structurele daling in totaalomzet die zich voor het bestemmingsplan 2009 heeft voorgedaan. Volgens Van Os kan, mede gelet op de vaste jurisprudentie van de Afdeling, zoals bijvoorbeeld neergelegd in de uitspraak van 15 juli 2020, [ECLI:NL:RVS:2020:1669](#), de ontwikkeling in het bedrijfsresultaat in de periode 2010-2012 onder deze omstandigheden worden ingeschat op basis van het gemiddelde bedrijfsresultaat in de periode 2006-2008, waarbij de jaren 2010-2012 worden gecorrigeerd met de reële marktgroei, te weten de bruto marktgroei gecorrigeerd door inflatie. Van Os is in zijn reactie van 19 juli 2024 naar aanleiding van het beroep van Wayland bij dit standpunt gebleven en heeft daaraan toegevoegd dat er geen reden is om voor de prognose voor de direct daaropvolgende periode niet uit te gaan van de normale, landelijke ontwikkeling. Op de peildatum was sprake van een bestendig 'neutrale' omzetontwikkeling en dan past een eveneens 'neutrale' marktverwachting, aldus Van Os.

24.2. Anders dan waar Wayland van uit lijkt te gaan, volgt uit de opdracht van de Afdeling in de einduitspraak uitdrukkelijk dat alleen moest worden gekeken naar het gemiddelde bedrijfsresultaat in de drie boekjaren voorafgaand aan de peildatum. Dat betekent dat Van Os terecht alleen heeft gekeken naar het bedrijfsresultaat in de periode 2006-2008 en niet ook naar de resultaten uit eerdere (boek)jaren. Van Os heeft inzichtelijk gemaakt dat de door Breebronne behaalde resultaten in de periode 2006-2008 stabiel waren. Gelet hierop heeft hij

zich terecht op het standpunt gesteld dat er in dit geval geen aanleiding bestaat voor een branchecorrectie.

Het betoog slaagt niet.

25. Wayland betoogt verder dat ten onrechte geen rekening is gehouden met de aandelenverkoop in 2019 en daarmee de beëindiging van de schadeperiode. Als gevolg hiervan had ook niet gewerkt mogen worden met kapitalisatiefactor 6. Nu het in dit geval gaat om een beweerdelijke schadeperiode van bepaalde tijd, had overigens überhaupt niet gewerkt mogen worden met een kapitalisatiefactor, maar met reguliere rekenkundige of financiële rekenreeksen.

25.1. In de einduitspraak is in r.o. 10.4 geoordeeld dat voor de berekening van de inkomensschade van een kapitalisatiefactor van 6 mocht worden uitgegaan. In beroep tegen het besluit van 13 juni 2023 moet van de juistheid van dit oordeel worden uitgegaan, behoudens uitzonderlijke gevallen. Van een uitzonderlijk geval is hier geen sprake.

Het betoog slaagt niet.

- Berekening waardedaling recreatieterrein

26. Bree Invest betoogt, onder verwijzing naar een rapport van Den Otter van 20 november 2023, dat de waardedaling van het recreatieterrein onjuist is getaxeerd. Zo zijn Dam en Schuld uitgegaan van de marktwaarde van het terrein, maar hadden zij uit moeten gaan van de marktwaarde onder een bijzonder uitgangspunt, namelijk op basis van aannames die niet overeenkomen met de werkelijke situatie. Daarbij is een comparatieve waardering wel degelijk relevant, aldus Bree Invest.

26.1. Dam en Schuld hebben in hun reactie van 19 juli 2024 op het rapport van Den Otter uiteengezet dat directe vergelijkbaarheid van transacties bij recreatieparken niet goed mogelijk is, vanwege de grote verschillen tussen die parken en de omstandigheden waaronder die worden geëxploiteerd. Daarom is het in de praktijk gebruik de waarde van een recreatiepark te benaderen met behulp van de inkomstenmethode. Vergelijking van kengetallen, waaronder bezettingsgraden en tarieven, is in bepaalde mate wel mogelijk, indien voldoende rekening wordt gehouden met de verschillen tussen de recreatieparken en de diverse omstandigheden. Met de kengetallen hebben zij zoveel als mogelijk rekening gehouden, aldus Dam en Schuld.

26.2. Dam en Schuld hebben hiermee voldoende inzichtelijk gemaakt en verklaard waarom zij geen gebruik hebben gemaakt van een comparatieve waardering. Bree Invest heeft dit standpunt, dat overigens overeenkomt met het standpunt van de STAB dat in een geval als dit gebruik moet worden gemaakt van de Operational CashFlow-methode waarbij de inkomsten die een terrein genereert leidend zijn voor de waarde daarvan, onvoldoende betwist. Bree Invest heeft verder ook niet aangegeven met welk terrein of welke terreinen dan vergeleken had moeten worden, en op basis waarvan.

Het betoog slaagt niet.

27. Bree Invest betoogt onder verwijzing naar voormeld rapport van Den Otter dat Dam en Schuld niet inzichtelijk hebben gemaakt wat de invloed van een eventuele inkomensderving is op de waardedaling van het terrein.

27.1. In hun reactie van 19 juli 2024 hebben Dam en Schuld nader inzichtelijk gemaakt dat de omzetzijdeling als gevolg van de lagere bezettingsgraad en de verlaging van de haalbare tarieven circa 11,03% bedraagt en de daaraan gerelateerde kostenverlaging slechts 6,57%.

Dit resulteert volgens Dam en Schuld in een lagere EBITDA van 23,82%. Daarnaast is het recreatieterrein als gevolg van de planologische wijziging minder aantrekkelijk geworden, hetgeen zich uit in een 4,97% lagere kapitalisatiefactor. Dit alles bij elkaar resulteert in een waardevermindering van het terrein van 28,99%. Deze hoge waardevermindering is vooral toe te schrijven aan de hoge waardegevoeligheid van exploitatie van gebonden vastgoed, aldus Dam en Schuld.

Gelet op deze reactie van Dam en Schuld volgt de Afdeling Bree Invest niet in haar standpunt dat Dam en Schuld de invloed van de inkomensderving op de waardedaling van het terrein niet inzichtelijk zouden hebben gemaakt. Het betoog slaagt niet.

28. Het betoog van Bree Invest dat Dam en Schuld er ten onrechte van uit zijn gegaan dat de verhuur aan arbeidsmigranten was ingegeven door leegstand van de chalets, omdat voor verhuur aan arbeidsmigranten juist zou zijn gekozen omdat dat een hoger rendement opleverde, behoeft geen bespreking. Uit zowel de tussenuitspraak als de einduitspraak volgt immers dat bij de berekening van de omvang van eventueel geleden planschade geen rekening mag worden gehouden met de verhuur aan arbeidsmigranten.

29. Bree Invest betoogt verder dat Dam en Schuld ten onrechte als uitgangspunt hebben genomen dat het recreatieterrein een gemiddelde accommodatie was. Het bedrijf bevond zich op de peildatum in de top van de markt, en had een hoog voorzieningen- en kwaliteitsniveau, aldus Bree Invest.

29.1. Dam en Schuld hebben in hun taxatierapport uiteengezet dat zij het recreatiepark als een gemiddelde accommodatie kwalificeren. Volgens hen heeft het park een, vanuit toeristisch-recreatief oogpunt, minder aantrekkelijke omgeving vanwege de op enige afstand aanwezige bedrijvigheid, glastuinbouw en A67. Bree Invest heeft dit niet betwist. Dat, naar Bree Invest stelt, het bedrijf zich op de peildatum in de top van de markt bevond en een hoog voorzieningen- en kwaliteitsniveau had, heeft zij niet (afdoende) onderbouwd en kan ook overigens niet worden gevolgd, gelet op de omzetsdaling die zich vanaf 2003 heeft voorgedaan. Dat die omzet zich rond de peildatum stabiliseerde, doet daar niet aan af.

Het betoog slaagt niet.

30. Wayland betoogt dat uit de rapporten van de taxateurs niet blijkt dat zij de (onderhouds)situatie van het recreatieterrein ten tijde van de peildatum hebben onderzocht. Kennelijk menen de taxateurs dat wat zij hebben gezien tijdens hun bezoek in 2020 nagenoeg gelijk zou zijn aan de situatie in 2009. Dit correspondeert niet met het ook door de taxateurs ingenomen standpunt dat de situatie in 2019 bij de koop zo is veranderd in vergelijking met de situatie in 2010 of 2015 dat eigenlijk geen vergelijking kan worden gemaakt. Ook overigens is het onjuist. Wayland verwijst ter onderbouwing van haar standpunt naar door haar overlegde recensies die rondom de peildatum zijn geschreven en waaruit blijkt dat de onderhoudssituatie en de voorzieningen van het terrein in die periode te wensen overlieten. Het beeld dat in de recensies wordt geschetst, past bij en verklaart de sterke omzetterugval van het terrein, zeker nu de landelijke trend juist een sterke stijging vertoonde. Bovendien is de staat van de voorzieningen en de accommodaties doorslaggevend voor de beleving van de bezoekers. Ook uit voorgaande blijkt dat de terugloop van de omzet niet is veroorzaakt door het bestemmingsplan 2009, aldus Wayland.

30.1. Wayland heeft dit betoog ook in haar zienswijze op het conceptadvies van Dam en Schuld van 7 april 2022 naar voren gebracht. In hun reactie van 29 mei 2023 hierop hebben Dam en Schuld aangegeven dat zij bij de waardering als uitgangspunt hebben gehanteerd dat het onderhoud van het terrein, de gebouwen en de installaties per peildatum op peil was en

er vanwege de onderhoudssituatie geen grote investeringen gedaan hoefden te worden. Dam en Schuld hebben verder aangegeven dat hen geen informatie bekend is die wijst op de aanwezigheid van achterstallig onderhoud. Verder blijkt volgens Dam en Schuld uit de door Wayland aangehaalde recensies niet, althans onvoldoende, dat het recreatiepark ernstig achterstallig onderhoud of gebrekkige voorzieningen had. Ook blijkt er niet uit dat sprake was verloedering en het uitblijven van investeringen. Slechts twee van de zes recensies hebben betrekking op het onderhoud, te weten één klacht over het onderhoud en één klacht over een uitgewoond chalet, terwijl het park door honderden toeristen is bezocht. Bovendien blijkt uit geen van de tot nu toe ingediende bescheiden in deze procedure dat op de peildatum sprake was van ernstig achterstallig onderhoud, gebrekkige voorzieningen of verloedering. Ook bij plaatselijke opname is geen aanleiding gevonden tot een vermoeden daarvan, aldus Dam en Schuld.

30.2. Gelet op het voorgaande hebben Dam en Schuld voldoende inzichtelijk gemaakt hoe zij tot de conclusie zijn gekomen dat het onderhoud van het terrein op peil was. Niet is gebleken dat zij hierbij van een onjuist uitgangspunt zijn uitgegaan. Het betoog slaagt niet.

31. Wayland betoogt voorts dat Dam en Schuld bij hun taxatie rekening hadden moeten houden met de huidige situatie, waarin het park is 'geüpgraded'. Dat het terrein inmiddels is opgeknapt, zorgt er ook voor dat niet kan worden gesteld dat de situatie ten tijde van de opname van het terrein door Dam en Schuld in 2020 representatief was voor de situatie in 2009. Bovendien heeft de huidige eigenaar van het recreatieterrein het potentieel van het terrein gezien en verwezenlijkt. Dat betekent dat er van uit moet worden gegaan dat een redelijk denkend en handelend koper dat op de peildatum ook heeft kunnen doen. De taxateurs hebben hier ten onrechte niets mee gedaan, aldus Wayland. In de recente recensies wordt verder helemaal geen melding gemaakt van de beweerdelijke hinderfactoren. Verder is opmerkelijk dat de schattingen van Dam en Schuld niet zijn onderbouwd met referentieobjecten. Ook kennis, ervaring en intuïtie zijn immers gebaseerd op enige referentie of onderbouwing en daaraan ontbreekt het in het advies van Dam en Schuld. In dit kader wijst Wayland erop dat er in Nederland meerdere voorbeelden zijn van recreatieparken die zijn gelegen in de nabijheid van glastuinbouw en die succesvol worden geëxploiteerd en dat zelfs zonder groene buffer. Ook hieruit blijkt dat de gestelde hinder, althans de gestelde gevolgen daarvan, ernstig zijn overschat, aldus Wayland.

31.1. In hun advies van 29 mei 2023 hebben Dam en Schuld uiteengezet dat zij zich hebben gebaseerd op verzamelde informatie over bezettingsgraden en tarieven rondom de peildatum voor de Taxatiewijzer Recreatie 2009 van de VNG. Aan de hand van het overzicht van bezettingsgraden en tarieven hebben zij vervolgens een inschatting gemaakt van het effect van de hinderfactoren op de exploitatie van het recreatieterrein, indien het park volledig planconform zou zijn geëxploiteerd. Volgens Dam en Schuld is verondersteld dat gemiddelde bezettingsgraden en tarieven als objectief referentiekader kunnen dienen, omdat deze op provinciaal dan wel regionaal niveau weergegeven zijn. Daarbij hebben zij meer specifiek de gemiddelde bezettingsgraad in Noord-Brabant als referentie genomen, omdat het recreatieterrein hemelsbreed op een afstand van circa 9 kilometer van de Brabantse grens ligt en het gebied zich goed laat vergelijken met Noord-Brabant. De gemiddelde bezettingsgraad van Limburg is niet als referentie gebruikt, omdat in dat cijfer het effect van Zuid-Limburg is verwerkt en Zuid-Limburg kan worden gezien als een afzonderlijk gebied met een andere recreatieve waarde, aldus Dam en Schuld.

In hun reactie van 19 juli 2024 op het beroepsschrift van Wayland hebben Dam en Schuld hier aan toegevoegd dat zij geen succesvolle recreatieterreinen in de nabijheid van glastuinbouw hebben gevonden, die wat omstandigheden en markt betreft vergelijkbaar zijn met het

onderhavige recreatieterrein en als referentieobject zouden kunnen dienen. Verder hebben Dam en Schuld in hun reactie van 19 juli 2024 uiteengezet dat zij bij de taxatie zijn uitgegaan van de feitelijke staat van het park, de ontwikkelingsmogelijkheden waarmee een redelijk denkend en handelend koper rekening zou houden, de exploitatiecijfers van het park en de marktomstandigheden ten tijde van de peildatum. De upgradering van het terrein door de nieuwe eigenaar is gerealiseerd vanaf 2019 en dus meer dan tien jaar na de peildatum. Deze upgradering was gezien de minder gunstige economische- en marktomstandigheden ten tijde van de peildatum niet mogelijk. Vanwege de kredietcrisis waren nieuwe ontwikkelingen niet te financieren en bereikte het consumentenvertrouwen een dieptepunt, waardoor consumenten terughoudend waren in hun bestedingen. De markt voor luxe verblijfsaccommodaties in Nederland waar de nieuwe eigenaar van het recreatieterrein in investeert, was ten tijde van de peildatum nog niet voorzien. Evenmin was duidelijk hoe lang de kredietcrisis nog zou voortduren. Volgens Dam en Schuld is niet aannemelijk dat een mogelijke koper de huidige ontwikkelingen van het park had kunnen voorzien.

Dam en Schuld hebben ten slotte uiteengezet dat de omstandigheid dat de glastuinbouw niet wordt genoemd in recente recensies, niet betekent dat de glastuinbouw geen invloed zou hebben op (de exploitatie van) het recreatieterrein. Volgens Dam en Schuld is aannemelijk dat recreanten die hun verblijf boeken kennis hebben genomen van de omgeving en die omgeving als een gegeven hebben geaccepteerd. Bovendien gaan recensies doorgaans over de verblijfsaccommodatie, voorzieningen en verleende diensten, aldus Dam en Schuld.

31.2. Gelet op het voorgaande, bestaat geen aanleiding voor het oordeel dat Dam en Schuld bij hun taxatie van onjuiste uitgangspunten zijn uitgegaan.

Het betoog slaagt niet.

32. Wayland betoogt dat uit de taxatie van Dam en Schuld niet het effect van de door de STAB gesignaleerde hinderfactoren op de beweerdelijke waardedaling blijkt. Verder zijn die effecten ernstig overschat. Immers, een waardevermindering van circa 30% van het terrein 'past' niet bij de classificering van Dam en Schuld. De hinderfactoren kunnen in ieder geval niet worden gekwalificeerd als 'bovenmatige' of 'extreme' planschade. De invloed van de hinderfactoren staan dan ook niet in verhouding tot de omvang van de door Dam en Schuld vastgestelde planschade. Evenmin komt in de beoordeling van de hinderfactoren voldoende tot uitdrukking dat de afstand tot de glasopstanden varieert. Ten onrechte is door Dam en Schuld verder aangenomen dat het hele recreatiepark last heeft van de hinderfactoren. Ten slotte betoogt Wayland in dit kader dat de hinderfactor 'lichthinder als gevolg van de kassen' buiten beschouwing moet worden gelaten, omdat dergelijke hinder rechtens niet mogelijk is.

32.1. De stelling van Wayland dat de hinderfactor lichthinder als gevolg van de kassen buiten beschouwing moet worden gelaten, heeft Wayland al eerder naar voren gebracht. In hun reactie van april 2023 daarop hebben Dam en Schuld terecht uiteengezet dat het (toenmalige) Activiteitenbesluit weliswaar eisen stelde aan assimilatieverlichting, waarmee lichthinder voor omwonenden moet worden voorkomen, maar dat die eisen niet van toepassing waren op cyclische verlichting (zoals gefaseerde verlichting van kasgedeelten), stuurlicht (zoals gekleurd licht ter beïnvloeding van groeiprocessen), werkverlichting en terreinverlichting. Gelet hierop is de factor lichthinder terecht betrokken bij de schadeberekening.

Het betoog slaagt in zoverre niet.

32.2. In hun advies van 29 mei 2023 hebben Dam en Schuld de door de STAB benoemde

hinderfactoren geconcretiseerd en toegelicht wat onder die hinderfactoren moet worden verstaan. Vervolgens hebben zij een cijfermatige verbeelding gegeven van het aandeel dat de afzonderlijke hinderfactoren hebben in de totale (cumulatieve) invloed van bestemmingsplan 2009 op zowel de bezettingsgraad als de tarieven. Daarbij hebben zij tevens onderscheid gemaakt tussen de caravanplaatsen, de verhuurchalets en de chaletplaatsen, waarbij zij voor ieder van deze drie typen van recreatieverhuur hebben beschreven wat de afstand tot het plangebied is en welk type recreant van het desbetreffende type recreatieverhuur gebruik maakt. Uit de verbeeldingen blijkt dat de invloed van de verschillende hinderfactoren cumulatief gezien het grootst is voor de chaletplaatsen, en het minst voor de caravanplaatsen. Dam en Schuld hebben vervolgens aan de hand van de hinderfactoren de omvang van de waardevermindering van het recreatieterrein bepaald. Deze waardevermindering bedraagt € 1.485.000,-, wat neerkomt op een waardevermindering van 28,99%.

Thorbecke heeft in het advies van 21 juli 2023 uiteengezet dat bij planschade ter controle van de taxatie veelal gebruik wordt gemaakt van indeling in respectievelijk lichte planschade (1-3% waardevermindering, één of twee beperkte schadefactoren), middelzware planschade (4-7%, meerdere schadefactoren of één ingrijpende schadefactor) en zware planschade (tot 10%, meerdere ingrijpende of één zeer ingrijpende schadefactor). Thorbecke heeft vervolgens gesignaleerd dat een waardevermindering van 10% of meer in de praktijk nauwelijks voorkomt. Thorbecke heeft verder uiteengezet dat de schadewaardering heeft plaatsgevonden op basis van de door de STAB opgestelde vergelijking en schadeanalyse. Hoewel in deze schadeanalyse geen expliciete kwalificatie van het nadeel is opgenomen, wordt nadeel aangenomen doordat sprake is van aantasting van het uitzicht, een toename van lichthinder, geluidhinder en verkeershinder en een nadelige gewijzigde situering. Volgens Thorbecke is in dit geval sprake van middelzware planschade, nu er meerdere schadefactoren zijn, zonder dat er sprake is van een ingrijpende of zeer ingrijpende factor. Vervolgens heeft Thorbecke uiteengezet dat het nadeel vermogensschade is vastgesteld (na correctie voortgezet gebruik) op € 252.360,-, voor aftrek normaal maatschappelijk risico. Dit bedrag is, blijkens het advies van Thorbecke, gebaseerd op de in het advies van Dam en Schuld getaxeerde waardedaling van het terrein van € 1.485.000,-, waarop een bedrag van € 1.232.640,- wegens voortgezet gebruik in mindering is gebracht. Vervolgens stelt Thorbecke dat gelet op de waarde van het terrein voor de peildatum van € 5.124.000,-, de schade overeenkomt met een (controle)percentage van 4,93%. Dit percentage valt binnen de aangehaalde bandbreedte van middelzware planschade, aldus Thorbecke.

32.3. Op de zitting van 30 september 2024 is aan de orde geweest de vraag hoe de door Dam en Schuld vastgestelde omvang van de waardedaling van 28,99% zich verhoudt tot het standpunt van Thorbecke dat deze schade overeenkomt met een (controle)percentage van - afgerond - 5%. In dit kader en met het oog op mogelijke definitieve geschilbeslechting, is de deskundigen van partijen in het kader van een gedachte-experiment ook gevraagd om te kijken op welk bedrag aan waardevermindering van het terrein en inkomensschade wordt uitgekomen als uit wordt gegaan van toepassing van hinderfactoren die resulteren in een waardedaling van het terrein van 5% (wat correspondeert met middelzware planschade) en een normaal maatschappelijk risico van 2%. Daartoe is de behandeling van de zaak op de zitting kort geschorst geweest. Na de schorsing gaven de op de zitting aanwezige deskundigen van het college aan in dat geval te komen tot een planschadebedrag van in totaal € 82.533,- (na toepassing van het normaal maatschappelijk risico). Daarbij werd aangetekend dat dit - gelet op het korte tijdsbestek waarbinnen de herberekening was uitgevoerd - een indicatie van de omvang van de geleden planschade betrof.

32.4. De Afdeling heeft daags na de zitting het onderzoek heropend en (de deskundigen van) het college verzocht schriftelijk inzichtelijk te maken wat de omvang van de door Bree Invest geleden planschade (waardevermindering terrein en inkomensschade) - na aftrek van het normaal maatschappelijk risico - is, als wordt uitgegaan van hinderfactoren die corresponderen met middelzware planschade in de vorm van waardevermindering en een bijbehorend schadepercentage van 5%, en desgewenst daarop te reflecteren.

32.5. In reactie hierop heeft het college een nadere reactie van Thorbecke van 31 oktober 2024 overgelegd. In deze reactie heeft Thorbecke toegelicht en inzichtelijk gemaakt hoe op de zitting van 30 september 2024 tot het schadebedrag van € 82.533,- is gekomen. Daarbij heeft Thorbecke toegelicht dat aan deze berekening gebreken kleven en heeft zij ook een 'zuivere herberekening' van de schade overgelegd, waarbij de omvang van de door Bree Invest geleden planschade is begroot op - in totaal - € 56.889,-. Voorts heeft zij, in het kader van de gevraagde reflectie op het gedachte-experiment, aangegeven dat de 4,93% die zij eerder in haar rapport van 21 juli 2023 noemde, na heroverweging een onjuist uitgangspunt betrof, nu de controlepercentages behorend bij lichte, middelzware en zware planschade zijn gericht op waardedaling van de onroerende zaak 'an sich'. Volgens Thorbecke is de aan de waarde gerelateerde kwalificatie van planschade in licht, middelzwaar en zwaar en de genoemde percentages bij bedrijven die gebruikmaken van exploitatie gebonden vastgoed niet goed toepasbaar. Een ingrijpende ruimtelijke wijziging in de nabijheid van een bedrijf heeft niet per definitie ingrijpende invloed op de waarde als het verdienend vermogen van het bedrijf niet wordt aangetast en een geringe ruimtelijke wijziging kan juist grote invloed hebben. Met name exploitatie gebonden vastgoed dat vanwege de aard van het vastgoed zich moeilijk laat aanpassen aan veranderende ruimtelijke omstandigheden is gevoelig voor planologische wijzigingen, aldus Thorbecke.

32.6. Gelet op deze reactie van Thorbecke, waaruit kan worden afgeleid dat zij achter het oorspronkelijk getaxeerde schadebedrag van € 836.000,- blijft staan en waarin zij uitdrukkelijk is teruggekomen op het eerder door haar ingenomen standpunt dat de voormelde controlepercentages in een geval als dit, waarbij het gaat om exploitatie gebonden vastgoed, onverkort van toepassing zijn, acht de Afdeling het niet aangewezen om de zaak nu volledig finaal te beslechten. De Afdeling ziet in de reactie van Thorbecke, en de daarop gegeven reacties van Bree Invest en Wayland, aanleiding om op grond van artikel 8:47, eerste lid, van de Awb de Stichting Advisering Bestuursrechtspraak (de STAB) als deskundige te benoemen voor het instellen van een onderzoek. Van het voornemen daartoe heeft zij partijen conform artikel 8:47, derde lid, van de Awb bij brief mededeling gedaan.

Aan de STAB zal worden gevraagd om na te gaan of, gelet op het aantal en de omvang van de eerder door de STAB in dit dossier vastgestelde invloedfactoren, de taxatie door Thorbecke en de door haar ingeschakelde deskundigen van de door Bree Invest geleden inkomens- en vermogensschade aanvaardbaar is, waarbij de Afdeling er vanuit gaat dat de STAB voor de beantwoording van die vraag geen zelfstandige taxatie behoeft te laten verrichten. Voor zover de STAB voor die beoordeling zelf een deskundige moet inschakelen, zal de Afdeling haar verzoeken gebruik te maken van een deskundige die nog niet eerder bij dit dossier betrokken is geweest. Daarbij dient te worden uitgegaan van het oordeel in deze tussenuitspraak over de bij die taxatie gehanteerde uitgangspunten.

- Eigen schuld

33. Wayland betoogt dat de huisvesting van arbeidsmigranten ten onrechte volledig buiten beschouwing is gelaten. In dat kader geeft zij aan dat zij het niet eens is met het oordeel in

de tussenuitspraak dat de opbrengsten van die huisvesting buiten beschouwing moeten worden gelaten omdat het geen bestendige gedoogsituatie betreft. Evenmin is zij het eens met het oordeel in de einduitspraak dat de huisvesting van arbeidsmigranten geen vorm van schadebeperking is en over die band dus niet bij de beoordeling betrokken had mogen worden. Volgens Wayland zou die huisvesting dan op zijn minst betrokken moeten worden in de beoordeling van het causale verband en de waardering van het recreatieterrein. Bovendien speelt het een rol bij de vraag of er sprake is van eigen schuld bij Breebronne. Er is ten onrechte geen enkele waarde toegekend aan de aanwezigheid van de arbeidsmigranten, terwijl dat volgens Wayland een belangrijke reden is voor de teruglopende omzetten. Dit geldt temeer nu het aantal chalets dat aan arbeidsmigranten is verhuurd rondom de peildatum sterk toenam. Wayland wijst er in dit verband voorts nog op dat Breebronne en De Ruige Hoek nu ineens stellen dat de verhuur van chalets aan arbeidsmigranten meer opleverde en dus een economische keuze was, terwijl zij eerder stelden dat die verhuur een reactie was op leegstand. Volgens Wayland hebben de taxateurs ten onrechte de standpuntwijziging overgenomen.

33.1. De oordelen die de Afdeling in de tussen- en einduitspraak heeft gegeven zijn bindend. Behoudens uitzonderlijke gevallen, kan niet van deze oordelen worden teruggekomen. Dat Wayland het niet eens is met die oordelen, is geen uitzonderlijk geval.

33.2. Het betoog van Wayland slaagt ook voor het overige niet. Daargelaten dat Wayland haar stelling dat de teruglopende omzetten zijn te wijten aan de aanwezigheid van de arbeidsmigranten niet heeft onderbouwd, heeft Van Os voldoende inzichtelijk gemaakt dat de omzet van Breebronne in de periode 2006-2008 was gestabiliseerd en zelfs iets was gestegen (zie hiervoor overweging 24.1). Voor zover die stabilisatie is voorafgegaan door een daling, is die daling verdisconteerd in de berekening van het gemiddelde bedrijfsresultaat voorafgaand aan de peildatum.

- Schade anderszins verzekerd

34. Wayland betoogt ten slotte dat Thorbecke ten onrechte geen betekenis heeft toegekend aan de groene buffer die is gerealiseerd tussen het recreatieterrein en het plangebied van het bestemmingsplan 2009. Dat de realisatie van de groene buffer niet contractueel is vastgelegd, betekent niet dat de beweerdelijke schade hiermee niet anderszins verzekerd is. Voor de aanleg en instandhouding van de groene buffer is een natuurcompensatieovereenkomst gesloten met de provincie. De aanleg heeft ook op verzoek plaatsgevonden.

Voor zover de groene buffer niet in de planvergelijking kan worden betrokken en evenmin kan worden aangemerkt als een vorm van anderszins verzekerd zijn, geldt volgens Wayland dat deze dan in ieder geval bij de taxatie had moeten worden betrokken in het kader van de waardering van de omgeving. De beweerdelijke hinderfactoren worden door de groene buffer immers onderdrukt, zo niet tenietgedaan. Dat is door de taxateurs zelf ook opgemerkt, aldus Wayland.

34.1. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen, moet bij beantwoording van de vraag of de tegemoetkoming in schade voldoende anderszins is verzekerd rekening worden gehouden met alle relevante feiten en omstandigheden. Voldoende voor de conclusie dat op andere wijze in tegemoetkoming in de geleden planschade is voorzien, is dat deze op grond van objectieve gegevens gerechtvaardigd is.

Tegemoetkoming in planschade kan in voorkomende gevallen ook door van derden ontvangen vergoedingen voldoende verzekerd worden geacht.

Tegemoetkoming in planschade kan in voorkomende gevallen bestaan uit compensatie in natura, in welk geval schadevergoeding in geld achterwege kan blijven, omdat tegemoetkoming in de schade anderszins is verzekerd. De voorkeur van degene die schade lijdt voor een bepaalde wijze van compenseren is daarbij niet doorslaggevend. Het bestuursorgaan mag bij het tegemoetkomen in de schade uitgaan van de wijze van compenseren die de laagste kosten met zich brengt.

Het wegnemen van schade kan bij indirecte planschade onder meer bestaan uit het herstel van de door een wijziging van het planologische regime verruimde bouw- of gebruiksmogelijkheden van gronden van derden, of door het alsnog verbinden van beperkende bouw- of gebruiksvoorschriften aan het nieuwe planologische regime. Zie de uitspraak van de Afdeling van 28 september 2016, [ECLI:NL:RVS:2016:2582](#), r.o. 5.39-5.41 en r.o. 5.45.

34.2. Thorbecke heeft in haar advies uiteengezet dat uit de natuurcompensatieovereenkomst blijkt dat de groene buffer (mede) een vorm van natuurcompensatie betrof. Er is geen overeenkomst gesloten waarin is bepaald dat de aangebrachte voorzieningen, waaronder de groene buffer, mede zouden dienen ter compensatie van door Breebronne en De Ruige Hoek geleden planschade. Ook uit de overige informatie blijkt niet dat hiermee de planschade zou worden gecompenseerd. Gelet hierop is Thorbecke met juistheid tot de conclusie gekomen dat de planschade niet anderszins verzekerd is.

Het betoog van Wayland slaagt daarom niet.

Conclusie

35. Met het oog op een spoedige en definitieve beslechting van het geschil zal de Afdeling het onderzoek heropenen en de STAB als deskundige benoemen voor het instellen van een onderzoek met inachtneming van het oordeel in deze tussenuitspraak.

36. De Afdeling zal de STAB verzoeken om met inachtneming van hetgeen onder 32.6 daarover is overwogen binnen ten hoogste drie maanden te beoordelen of de taxatie door Thorbecke en de door haar ingeschakelde deskundigen van de door Bree Invest geleden planschade van in totaal € 836.000,-, exclusief wettelijke rente, gelet op het aantal en de omvang van de eerder door de STAB in dit dossier vastgestelde invloedfactoren, aanvaardbaar is.

37. De STAB dient de beoordeling op basis van de dossierstukken uit te voeren. Dit betekent dat de STAB van een onderzoek ter plaatse kan afzien, evenals van contact met de partijen (paragraaf 5 en paragraaf 6 van de Gedragscode voor gerechtelijk deskundigen bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State; hierna: de Gedragscode).

Verder verzoekt de Afdeling de STAB om, gelet op de lange duur van de procedure tot nu toe en de omvang van het al tussen partijen gevoerde debat, direct een definitief verslag aan haar uit te brengen. De Afdeling zal partijen in de gelegenheid stellen hierop hun zienswijze naar voren te brengen (artikel 20, tweede lid, van de Gedragscode). De Afdeling zal ook bezien of nog nadere advisering nodig is om tot een uitspraak te komen.

38. De Afdeling zal de behandeling van de beroepen van Bree Invest en Wayland schorsen in afwachting van het verslag van de STAB en de reactie van Bree Invest, Wayland en het college daarop. Elke verdere beslissing, waaronder de beslissing over een eventuele proceskostenveroordeling en over het verzoek van Bree Invest om schadevergoeding wegens overschrijding van de redelijke termijn, zal worden aangehouden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

- I. bepaalt dat het onderzoek wordt heropend;
- II. schorst de behandeling en houdt iedere verdere beslissing aan.

Aldus vastgesteld door mr. J.E.M. Polak, voorzitter, en mr. G.T.J.M. Jurgens en mr. B.P.M. van Ravels, leden, in tegenwoordigheid van mr. I.S. Ouwehand, griffier.

w.g. Polak
voorzitter

w.g. Ouwehand
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 18 december 2024

752