

ECLI	ECLI:NL:RVS:2007:AZ9546
Datum uitspraak	28 februari 2007
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 21 juni 2005 heeft de gemeenteraad van Buren, op voorstel van het college van burgemeester en wethouders van 14 juni 2005, het bestemmingsplan "Verblijfsrecreatieterreinen II" vastgesteld.

Volledige tekst

200602364/1.

Datum uitspraak: 28 februari 2007

AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid "2B Investments B.V.", gevestigd te Velddriel, gemeente Maasdriel,
appellante,

en

het college van gedeputeerde staten van Gelderland,
verweerder.

1. Procesverloop

Bij besluit van 21 juni 2005 heeft de gemeenteraad van Buren, op voorstel van het college van burgemeester en wethouders van 14 juni 2005, het bestemmingsplan "Verblijfsrecreatieterreinen II" vastgesteld.

Verweerder heeft bij zijn besluit van 24 januari 2006, kenmerk 2005-006071, beslist over de goedkeuring van het bestemmingsplan.

Tegen dit besluit heeft appellante bij brief van 29 maart 2006, bij de Raad van State per fax ingekomen op dezelfde dag, beroep ingesteld. De gronden zijn aangevuld bij brief van 25 april 2006.

Verweerder heeft bij brief van 8 juni 2006 medegedeeld dat geen verweerschrift wordt uitgebracht.

Voor afloop van het vooronderzoek is een nader stuk ingekomen van het college van burgemeester en wethouders van Buren. Dit stuk is aan de andere partijen toegezonden.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 30 november 2006, waar appellante,

vertegenwoordigd door mr. M. Bos, advocaat te Rosmalen, en verweerder, vertegenwoordigd door P.G.A.L. Evers, ambtenaar van de provincie, zijn verschenen. Voorts is de gemeenteraad van Buren, vertegenwoordigd door M.J. van Olderen, ambtenaar van de gemeente, als partij gehoord.

2. Overwegingen

Overgangsrecht

2.1. Op 1 juli 2005 zijn de Wet uniforme openbare voorbereidingsprocedure Awb en de Aanpassingswet uniforme openbare voorbereidingsprocedure Awb in werking getreden. Uit het daarbij behorende overgangsrecht volgt dat het recht zoals dat gold vóór de inwerkingtreding van deze wetten op dit geding van toepassing blijft.

Toetsingskader

2.2. Aan de orde is een geschil inzake een besluit omtrent de goedkeuring van een bestemmingsplan. Ingevolge artikel 28, tweede lid, van de Wet op de Ruimtelijke Ordening in samenhang met artikel 10:27 van de Algemene wet bestuursrecht rust op verweerder de taak om - in voorkomend geval mede op basis van de ingebrachte bedenkingen - te bezien of het plan niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening. Daarbij dient hij rekening te houden met de aan de gemeenteraad toekomende vrijheid om bestemmingen aan te wijzen en voorschriften te geven die de raad uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig acht. Daarnaast heeft verweerder er op toe te zien dat het plan en de totstandkoming daarvan niet in strijd zijn met het recht.

De Afdeling kan slechts tot vernietiging van het besluit omtrent goedkeuring van het plan overgaan, indien moet worden geoordeeld dat verweerder de aan hem toekomende beoordelingsmarges heeft overschreden, dan wel dat hij het recht anderszins onjuist heeft toegepast.

Het standpunt van appellante

2.3. Appellante stelt in beroep dat verweerder ten onrechte goedkeuring heeft onthouden aan de aanduiding "Sb = stacaravans klasse b toegestaan" binnen de bestemmingen "Verblijfsrecreatieterrein" en "Centrale voorzieningen" op plankaart vijf, aan artikel 1, lid 29, van de planvoorschriften, de zinsdelen "respectievelijk b" en "respectievelijk Sb" in artikel 6, tweede lid, respectievelijk artikel 8, tweede lid, van de planvoorschriften, en artikel 6, vijfde lid, sub a, onderdeel 4, en artikel 8, vijfde lid, sub b, onderdeel 4, van de planvoorschriften.

2.3.1. Appellante voert in dit verband aan dat verweerder zich ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat stacaravans groter dan 55 m² dienen te worden aangemerkt als recreatiewoningen. Voorts voert appellante aan dat verweerder ten onrechte geen rekening heeft gehouden met de bestaande situatie op recreatieterrein "'t Kalverland" waar een groot deel van de standplaatsen jaarplaatsen betreft die gedurende verscheidene jaren achtereen aan dezelfde gebruikers worden verhuurd. Appellante acht het vereiste van verhuur ten behoeve van wisselend gebruik niet effectief ter voorkoming van permanente bewoning en is van mening dat dit doel tevens kan worden bereikt met het in het plan opgenomen verbod van permanente bewoning.

Voor zover verweerder goedkeuring aan de aanduiding en de planvoorschriften heeft onthouden omdat geen onderzoek is verricht naar de gevolgen voor de luchtkwaliteit, voert appellante aan dat zowel de oppervlakte van de camping als het aantal standplaatsen niet wijzigt, zodat de vaststelling van het plan redelijkerwijs geen gevolgen kan hebben voor de

luchtkwaliteit. Gelet hierop bestond voor de gemeenteraad geen noodzaak om een onderzoek te verrichten naar de gevolgen voor de luchtkwaliteit.

Het standpunt van verweerder

2.4. Verweerder heeft, voor zover thans van belang, de aanduiding en de planvoorschriften in strijd met een goede ruimtelijke ordening geacht en hier goedkeuring aan onthouden.

2.4.1. Volgens verweerder is het plan in strijd met het Streekplan Gelderland 2005 (hierna: Streekplan 2005) omdat het onvoldoende waarborgen biedt ter voorkoming van permanente bewoning.

In dit verband stelt verweerder zich op het standpunt dat het plan recreatiewoningen tot 75 m² mogelijk maakt, hetgeen op grond van de aan het plan voorafgaande plannen niet mogelijk is. In het Streekplan 2005 zijn uitbreidingen en nieuwvestiging van terreinen voor recreatiewoningen alleen toegestaan indien sprake is van een bedrijfsmatig geëxploiteerd terrein, waaronder volgens verweerder moet worden verstaan "het via een bedrijf, stichting of andere rechtspersoon voeren van een zodanig beheer/exploitatie, dat in de logiesverblijven daadwerkelijke recreatieve (nacht-) verblijfsmogelijkheden worden geboden". Volgens verweerder voldoet het in de planvoorschriften opgenomen vereiste van bedrijfsmatige exploitatie niet aan voorstaande definitie. Tevens is volgens verweerder ten onrechte niet bepaald dat recreatiewoningen uitsluitend mogen worden opgericht en gebruikt voor de verhuur ten behoeve van wisselend gebruik.

2.4.2. Verweerder heeft zijn onthouding van goedkeuring tevens gebaseerd op het standpunt dat ten onrechte geen onderzoek naar de luchtkwaliteit is uitgevoerd. Het plan maakt een intensievere recreatieve ontwikkeling mogelijk, waardoor een onderzoek naar de luchtkwaliteit had dienen plaats te vinden, aldus verweerder.

Vaststelling van de feiten

2.5. Bij haar oordeelsvorming gaat de Afdeling uit van de volgende als vaststaand aangenomen gegevens.

2.5.1. Het plan geeft een planologische regeling voor zes verblijfsrecreatieterreinen in de gemeente Buren, waaronder camping "t Kalverland."

2.5.2. Appellante is eigenaar en exploitant van de camping "t Kalverland". De camping is binnendijs gelegen aan de Kalverlandseweg in Eck en Wiel, gemeente Buren.

Aan de gronden van de camping zijn de bestemmingen "Verblijfsrecreatieterrein", "Centrale voorzieningen", "Beplantingsstrook", "Water", "Schouwstrook" en "Weg" toegekend. De bestemmingen "Verblijfsrecreatieterrein" en "Centrale voorzieningen" hebben tevens de aanduiding "Sb = stacaravans klasse b toegestaan".

2.5.3. Ingevolge artikel 1, aanhef en onder 24, van de planvoorschriften is een kampeermiddel een tent, een tentwagen, een vouwwagen, een toercaravan, een kampeerauto of een stacaravan.

Ingevolge artikel 1, aanhef en onder 29, van de planvoorschriften is een stacaravan klasse b een aanhangwagen, al dan niet in gedeelten verrijdbaar, die kan dienen als recreatief onderkomen, daaronder overnachting begrepen, met een lengte van meer dan 8 meter en/of een breedte van meer dan 2,5 meter, dan wel een ander, al dan niet in gedeelten verrijdbaar, kampeermiddel, dat niet is of kan worden uitgerust om als aanhangwagen achter een motorvoertuig over de openbare weg te worden voortbewogen.

Ingevolge artikel 6, eerste lid, van de planvoorschriften, voor zover thans van belang, zijn de op de plankaart voor "Verblijfsrecreatieterrein" aangewezen gronden en de volgens dit artikel mogelijke bouwwerken bestemd voor recreatief verblijf, overnachting daaronder begrepen, met gebruikmaking van kampeermiddelen.

Ingevolge artikel 6, tweede lid, van de planvoorschriften, voor zover thans van belang, zijn stacaravans klasse b uitsluitend toegestaan voor zover de gronden op de kaart nader zijn aangeduid met Sb en indien sprake is van één bedrijfsmatige exploitatie van alle stacaravans gezamenlijk en/of de standplaats daarvan.

In artikel 6, derde lid, van de planvoorschriften is onder meer bepaald dat permanente bewoning dan wel het gebruik als hoofdverblijf als bedoeld in artikel 1, onder 19 en 20, van de planvoorschriften, verboden is.

Ingevolge artikel 6, vijfde lid, aanhef en onder a, onderdeel 4, van de planvoorschriften mogen op de in het eerste lid genoemde gronden uitsluitend kampeermiddelen worden gebouwd of geplaatst, met dien verstande dat van stacaravans klasse b de oppervlakte inclusief bergingen, carports en dergelijke maximaal 75 m² en de hoogte maximaal 3,3 meter mag bedragen, met dien verstande dat de afstand van de stacaravans onderling tenminste 5 meter dient te bedragen en de afstand tot de bestemmingsgrenzen tenminste 2,5 meter dient te bedragen.

Ingevolge artikel 8, eerste lid, aanhef, en onder c, van de planvoorschriften zijn de op de plankaart voor "Centrale voorzieningen" aangewezen gronden onder meer bestemd voor recreatief verblijf, overnachting daaronder begrepen, met gebruikmaking van kampeermiddelen.

Ingevolge artikel 8, tweede lid, van de planvoorschriften zijn stacaravans klasse b uitsluitend toegestaan voor zover de gronden op de kaart nader zijn aangeduid met Sb en indien sprake is van één bedrijfsmatige exploitatie van alle stacaravans gezamenlijk en/of de standplaats daarvan.

In artikel 8, derde lid, van de planvoorschriften is onder meer bepaald dat permanente bewoning dan wel het gebruik als hoofdverblijf als bedoeld in artikel 1, onder 19 en 20, van de planvoorschriften, verboden is.

Ingevolge artikel 8, vijfde lid, aanhef en onder b, onderdeel 4, van de planvoorschriften mogen op de in het eerste lid genoemde gronden uitsluitend kampeermiddelen worden gebouwd of geplaatst, met dien verstande dat van stacaravans klasse b de oppervlakte inclusief bergingen, carports en dergelijke maximaal 75 m² en de hoogte maximaal 3,3 meter mag bedragen, met dien verstande dat de afstand van de stacaravans onderling tenminste 5 meter dient te bedragen en de afstand tot de bestemmingsgrenzen tenminste 2,5 meter dient te bedragen.

2.5.4. In de toelichting behorende bij het bestemmingsplan staat dat het noodzakelijk is om een duidelijk onderscheid te maken tussen toercaravans, stacaravans klasse a (waarvoor een maximumoppervlakte van 55 m² geldt en het vereiste dat het kampeermiddel in zijn geheel, zonder ingrijpende aanpassingen, verrijdbaar moet zijn) en stacaravans klasse b. Deze drie verblijfsmiddelen verschillen onderling door een meer of minder permanent karakter. De verschillen worden voornamelijk veroorzaakt door de mate van verplaatsbaarheid van het verblijfsmiddel. Vaak wordt de stacaravan klasse b verkocht aan de nieuwe eigenaar op dezelfde standplaats met toestemming van de exploitant, bij beëindiging van het verblijf. Deze verblijfsmiddelen hebben daarmee een permanent karakter gekregen. Het permanente

karakter wordt nog benadrukt doordat de directe omgeving van deze verblijfsmiddelen vaak als tuin wordt ingericht. Voorbeelden hiervan zijn het aanleggen van een pad naar de deur, een terras of een tuin, of het plaatsen van een afdak of berging.

2.5.5. Wat betreft het grondgebied van camping 't Kalverland vervangt het bestemmingsplan "Verblijfsrecreatieterreinen II" een viertal bestemmingsplannen, te weten "Uitbreiding recreatiegebied aan de Kalverlandseweg Eck en Wiel", "Nader uitgewerkt recreatiegebied aan de Kalverlandseweg Eck en Wiel", "Nader uitgewerkt recreatiegebied aan de Kalverlandseweg, nadere uitwerking II, 1975", en "Uitbreiding recreatiegebied aan de Kalverlandseweg Eck en Wiel, gedeeltelijke herziening 1985".

In de planvoorschriften van deze plannen is bepaald dat onder stacaravan of vaste kampeerwagen verstaan moet worden een caravan tevens gebouw zijnde.

Voorts is daarin bepaald dat onder recreati woonverblijf wordt verstaan, een gebouw, geen woonkeet en geen caravan of ander bouwwerk op wielen zijnde, bestemd om uitsluitend door een gezin of daarmee gelijk te stellen groep van personen, gedurende een gedeelte van het jaar, overwegend het zomerseizoen, te worden bewoond.

In de planvoorschriften met betrekking tot de bestemming "Recreati woonverblijven (stacaravans)" is bepaald dat die plandelen bestemd zijn voor verblijfsrecreatie door gebruikmaking van stacaravans. Voorts is bepaald dat daarop maximaal 20 stacaravans per hectare gerealiseerd mogen worden en de afstand tot de perceelgrens maximaal 8 meter dient te bedragen. In het plan "Nader uitgewerkt recreatiegebied aan de Kalverlandseweg, nadere uitwerking II 1975" is in aanvulling hierop bepaald dat van de stacaravans de horizontale afmetingen, in lengterichting gemeten, maximaal 12 meter en in breedterichting gemeten, maximaal 3,5 meter mogen bedragen. Dit plan ziet op het noordwestelijke deel van het plangebied. In de andere voormelde plannen is geen bepaling inzake de maximale afmetingen voor de stacaravans opgenomen.

2.5.6. In het Streekplan 2005, in werking getreden op 20 september 2005, staat onder meer:

"Recreatiewoningen, stacaravans

Terreinen met recreatiewoningen dienen gezien hun aard en functie een aan de omgeving aangepast karakter te hebben. Om dit te waarborgen zijn richtlijnen ten aanzien van oppervlakte en bouwvolume gesteld; er wordt een maximummaat toegestaan van 75 m² en 300 m³ (inclusief berging en kelder).

Uitbreidingen of nieuwvestiging van terreinen voor recreatiewoningen of stacaravans kunnen alleen worden toegestaan indien er sprake is van een bedrijfsmatig geëxploiteerd terrein, vastgelegd in een bestemmingsplan. Hieronder wordt verstaan, "het via een bedrijf, stichting of andere rechtspersoon voeren van een zodanig beheer/exploitatie, dat in de logiesverblijven daadwerkelijke recreatieve (nacht)verblijfsmogelijkheden worden geboden". Aan de bouw van solitaire recreatiewoningen wordt geen medewerking verleend. Voor recreatiewoningen geldt als nadere eis dat deze slechts mogen worden opgericht en gebruikt voor de verhuur ten behoeve van wisselend gebruik.

(...)

Stacaravans die groter zijn dan 55 m² (inclusief bijgebouwen en overkappingen), ook wel chalets genoemd, worden voor wat betreft handhaving beschouwd als zijnde recreatiebungalows. Dientengevolge is het handhavingsbeleid voor recreatiewoningen van toepassing.

(...)

Onrechtmatig gebruik van recreatieverblijven is ongewenst. De primaire verantwoordelijkheid bij het voorkomen en bestrijden hiervan ligt bij de gemeenten. Adequaet en eenduidig bestemmen van de functies kunnen daar deels in voorzien."

Het oordeel van de Afdeling

2.6. Wat betreft de in het plan toegelaten stacaravans klasse b heeft verweerder zich, gelet op de toegelaten omvang en de omstandigheid dat het hier tevens stacaravans betreft die niet als één geheel kunnen worden vervoerd, in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat sprake is van recreatiewoningen.

2.7. De Afdeling is van oordeel dat het vereiste van een bedrijfsmatige exploitatie van recreatiewoningen onder omstandigheden ruimtelijk relevant kan zijn. In het kader van de vraag of zulks ook hier het geval is, wordt allereerst vastgesteld dat het Streekplan 2005 het vereiste van bedrijfsmatige exploitatie stelt ten behoeve van de nieuwvestiging en uitbreiding van terreinen voor recreatiewoningen of stacaravans, en niet voor bestaande terreinen.

De Afdeling stelt verder vast dat aan grote delen van de gronden van de camping "t Kalverland" in de aan het plan voorafgaande bestemmingsplannen de bestemming "Recreatiewoonverblijven (stacaravans)" was toegekend waarop stacaravans waren toegestaan, zonder dat daarvoor een maximale oppervlaktemaat was voorgeschreven. Derhalve waren, anders dan waarvan verweerder in het bestreden besluit is uitgegaan op die gronden ook stacaravans groter dan 55 m² toegestaan. Wat betreft deze gronden heeft verweerder zich derhalve ten onrechte op het standpunt gesteld dat de aan het onderhavige plan voorafgaande bestemmingsplannen niet de mogelijkheid boden tot het oprichten van recreatiewoningen groter dan 55 m². Hieruit volgt dat verweerder zich in zoverre ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat door het toestaan van stacaravans klasse b in planologisch opzicht sprake is van een uitbreiding of nieuwvestiging van terreinen voor recreatiewoningen of stacaravans. Dit is van belang nu appellante ter zitting onweersproken heeft gesteld dat ongeveer 35% van de op de camping aanwezige stacaravans een oppervlakte van meer dan 55 m² heeft. Verweerder is derhalve bij zijn besluitvorming van een onjuiste feitelijke situatie uitgegaan.

2.8. Uit het vorenstaande volgt dat het bestreden besluit voor zover daarbij goedkeuring is onthouden aan de aanduiding "Sb = stacaravans klasse b toegestaan" binnen de bestemmingen "Verblijfsrecreatieterrein" en "Centrale voorzieningen" op plankaart vijf, aan artikel 1, lid 29, van de planvoorschriften, de zinsdelen "respectievelijk b" en "respectievelijk Sb" in artikel 6, tweede lid, respectievelijk artikel 8, tweede lid, van de planvoorschriften, en artikel 6, vijfde lid, sub a, onderdeel 4, en artikel 8, vijfde lid, sub b, onderdeel 4, van de planvoorschriften, is genomen in strijd met de bij het voorbereiden van een besluit te betrachten zorgvuldigheid. Voorts acht de Afdeling in het onderhavige geval zonder nadere motivering daaromtrent van verweerder onvoldoende deugdelijk gemotiveerd welk doel wordt gediend met het stellen van het vereiste van bedrijfsmatige exploitatie. Het beroep is gegrond en dient in zoverre wegens strijd met artikel 3:2 en 3:46 van de Algemene wet bestuursrecht te worden vernietigd. Hetgeen appellante overigens heeft aangevoerd behoeft geen bespreking.

Proceskostenveroordeling

2.9. Verweerder dient op na te melden wijze in de proceskosten te worden veroordeeld.

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

I. verklaart het beroep gegrond;

II. vernietigt het besluit van het college van gedeputeerde staten van Gelderland van 24 januari 2006, kenmerk 2005-006071, voor zover daarbij goedkeuring is onthouden aan de aanduiding "Sb = stacaravans klasse b toegestaan" binnen de bestemmingen "Verblijfsrecreatieterrein" en "Centrale voorzieningen" op plankaart vijf, aan artikel 1, lid 29, van de planvoorschriften, de zinsdelen "respectievelijk b" en "respectievelijk Sb" in artikel 6, tweede lid, respectievelijk artikel 8, tweede lid, van de planvoorschriften, en artikel 6, vijfde lid, sub a, onderdeel 4, en artikel 8, vijfde lid, sub b, onderdeel 4, van de planvoorschriften;

III. veroordeelt het college van gedeputeerde staten van Gelderland tot vergoeding van bij appellante in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 644,00 (zegge: zeshonderdvierenveertig euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand; het dient door de provincie Gelderland aan appellante onder vermelding van het zaaknummer te worden betaald;

IV. gelast dat de provincie Gelderland aan appellante het door haar voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 281,00 (zegge: tweehonderdeenentachtig euro) vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. B.J. van Ettekovén, Voorzitter, en mr. H.P.J.A.M. Hennekens en mr. M.A.A. Mondt-Schouten, Leden, in tegenwoordigheid van mr. C. Taal, ambtenaar van Staat.

w.g. Van Ettekovén w.g. Taal
Voorzitter ambtenaar van Staat

Uitgesproken in het openbaar op 28 februari 2007

325-533.