

ECLI	ECLI:NL:RVS:2012:BX9682
Datum uitspraak	10 oktober 2012
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 27 januari 2011, kenmerk 10021012, heeft de raad het bestemmingsplan "Recreatieterreinen" (hierna: het plan) vastgesteld.

Volledige tekst

201103386/1/R2.

Datum uitspraak: 10 oktober 2012

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

1. [appellanten sub 1] (hierna in enkelvoud: [appellant sub 1]), beiden wonend te Ermelo,
2. [appellante sub 2], wonend te Ermelo,
3. [appellant sub 3], wonend te Ermelo,
4. de coöperatieve vereniging Coöperatief Bungalowpark Sparrendal, gevestigd te Ermelo, en anderen,
5. [appellanten sub 5], beiden wonend te Ermelo,

en

de raad van de gemeente Ermelo,
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 27 januari 2011, kenmerk 10021012, heeft de raad het bestemmingsplan "Recreatieterreinen" (hierna: het plan) vastgesteld.

Tegen dit besluit hebben [appellant sub 1], [appellante sub 2], [appellant sub 3], Bungalowpark Sparrendal en anderen en [appellanten sub 5] beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

De Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke Ordening heeft desverzocht een deskundigenbericht uitgebracht.

[appellante sub 2], [appellant sub 3], Bungalowpark Sparrendal en anderen, [appellanten sub 5] en de raad hebben hun zienswijze daarop naar voren gebracht.

[appellant sub 1], [appellanten sub 5], de raad, [appellante sub 2] en Bungalowpark Sparrendal en anderen hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 31 juli 2012, waar [appellant sub 1],

bijgestaan door mr. J.M. Smits, werkzaam bij SRK Rechtsbijstand, [appellante sub 2], in persoon, Bungalowpark Sparrendal en anderen, vertegenwoordigd door mr. M. Kuiper, advocaat te Harderwijk, en de raad, vertegenwoordigd door mr. J.L.D. Koning-Van As en ir. N.C. Weijers, beiden werkzaam bij de gemeente, zijn verschenen.

Overwegingen

1. Het plan heeft betrekking op alle bestaande recreatieterreinen in Ermelo. Het plan is opgesteld om te voorzien in een actueel bestemmingsplan met heldere, toetsbare en eenduidige regels voor deze recreatieterreinen.

De beroepen van [appellant sub 1] en [appellant sub 3]

2. [appellant sub 1] en [appellant sub 3] betogen dat de permanente bewoning van hun recreatiewoning [locatie 1] onderscheidenlijk [locatie 2] ten onrechte voor een tweede keer onder het overgangsrecht is gebracht. [appellant sub 3] betoogt dat dit in strijd is met de jurisprudentie van de Afdeling, omdat niet aannemelijk is dat het strijdige gebruik voor permanente bewoning binnen de planperiode zal worden beëindigd.

Zij brengen naar voren dat de raad voornemens was om voor het gebruik in het plan persoonsgebonden overgangsrecht op te nemen, maar daarvan heeft afgezien en heeft besloten om een legalisatieonderzoek te starten. Dit onderzoek had volgens hen moeten worden uitgevoerd voor de vaststelling van het plan. Nu dit niet is gebeurd, is het plan vastgesteld in strijd met artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb), zo stelt [appellant sub 1].

Vanwege de hoge kosten van het legalisatieonderzoek betwijfelt [appellant sub 3] of het plan financieel uitvoerbaar is. Verder heeft [appellant sub 3] zich in het beroepschrift beperkt tot het verwijzen naar haar zienswijze.

2.1. De raad heeft in het verweerschrift uiteengezet dat met betrekking tot de problematiek van permanente bewoning van recreatiewoningen extern juridisch advies is ingewonnen. Op basis van dit advies - waarin drie oplossingen zijn aangedragen - heeft de raad ervoor gekozen om het plan vast te stellen waarbij het gebruik van de recreatiewoningen opnieuw onder het overgangsrecht wordt gebracht, waarna een legalisatieonderzoek zal worden uitgevoerd. Volgens de raad wordt daarmee het meest recht gedaan aan alle betrokken belangen.

2.2. De recreatiewoningen [locatie 1 en 2] staan op het recreatiepark De Veluwe. Aan dit recreatiepark is in het plan de bestemming "Recreatie - Verblijfsrecreatie 1 (R-VR1)" toegekend.

Ingevolge artikel 3.1, aanhef en onder a, van de planregels, voor zover hier van belang, zijn de voor "Recreatie-Verblijfsrecreatie 1 (R-VR1)" aangewezen gronden bestemd voor recreatiebedrijven waar personen, die hun vaste verblijfplaats elders hebben, voor hun recreatie verblijf kunnen houden in recreatiewoningen, stacaravans, mobiele kampeermiddelen en trekkershutten en voor de daarbij behorende voorzieningen ten behoeve van de op het recreatiebedrijf verblijf houdende personen.

Ingevolge artikel 9.1 van de planregels, is het, overeenkomstig hetgeen in artikel 7.10 van de Wet ruimtelijke ordening is geregeld, verboden gronden of bouwwerken te gebruiken of te laten gebruiken op een wijze of voor een doel in strijd met de bestemming en de daarbij behorende regels.

Ingevolge artikel 9.2, aanhef en onder a, van de planregels is een verboden gebruik als bedoeld in artikel 9.1 in ieder geval het gebruik van de in het plan begrepen

groepsaccommodatie, recreatiewoningen, stacaravans, trekkershutten en mobiele kampeermiddelen voor permanente bewoning.

In artikel 12.2, onder a, van de planregels is bepaald dat het gebruik van grond en bouwwerken dat bestond op het tijdstip van inwerkingtreding van het bestemmingsplan en hiermee in strijd is, mag worden voortgezet.

2.3. Vast staat dat de permanente bewoning van beide recreatiewoningen onder het gebruiksovergangsrecht van het vorige bestemmingsplan "Buitengebied 1983" viel. Het bestaande gebruik van de recreatiewoningen voor permanente bewoning is, gelet op artikel 12.2, onder a, van de planregels, in dit plan wederom onder het overgangsrecht gebracht.

In opdracht van de raad is een legalisatieonderzoek voor 180 recreatiewoningen uitgevoerd. Ter zitting heeft de raad toegelicht dat hij naar aanleiding van dit legalisatieonderzoek voornemens is aan deze recreatiewoningen, waaronder de recreatiewoningen van [appellant sub 1] en [appellant sub 3], binnen de recreatieve bestemming een specifieke aanduiding toe te kennen op grond waarvan permanente bewoning is toegestaan. Indien dat niet mogelijk is zal voor het gebruik persoonsgebonden overgangsrecht worden opgenomen. De raad heeft verder toegelicht dat hiervoor een afzonderlijk bestemmingsplan zal worden opgesteld, maar dat nog niet bekend is welke planregels qua oppervlakte zullen gaan gelden voor deze recreatiewoningen. Nu uit het voorgaande volgt dat de raad zijn keuze om het gebruik van de recreatiewoningen [locatie 1 en 2] voor permanente bewoning wederom onder het algemeen gebruiksovergangsrecht te brengen niet handhaaft, moet reeds hierom worden geoordeeld dat het bestreden besluit wat deze onderdelen betreft niet met de vereiste zorgvuldigheid is voorbereid.

2.4. De beroepen van [appellant sub 1] en [appellant sub 3] zijn gegrond, zodat het bestreden besluit, voor zover daarbij de plandelen met de bestemming "Recreatie - Verblijfsrecreatie 1 (R-VR1)" voor de percelen [locatie 1 en 2] zijn vastgesteld, dient te worden vernietigd wegens strijd met artikel 3:2 van de Awb. De overige beroepsgronden van [appellant sub 1] en [appellant sub 3] behoeven geen bespreking meer.

Het beroep van [appellante sub 2]

3. [appellante sub 2] exploiteert [bungalowpark] aan de [locatie 3]. Zij betoogt dat ten onrechte een bebouwingsvrije zone van 10 meter is aangehouden aan de noordoostzijde van het bungalowpark. Als gevolg daarvan vallen diverse chalets buiten het bouwvlak. [appellante sub 2] stelt dat deze chalets niet verplaatst kunnen worden waardoor als gevolg van de zone 7 plaatsen verloren zullen gaan, hetgeen financieel nadelig is. Omdat de noodzaak voor de gehanteerde zone ontbreekt en de huidige situatie, waarbij een 5 meter grens is aangehouden, al 35 jaar bestaat, is zij van mening dat de zone moet worden teruggebracht naar 5 meter. [appellante sub 2] stelt verder dat, indien de zone gehandhaafd blijft, het plan dient te voorzien in overgangsrecht ten behoeve van het vervangen van chalets en het voortzetten van het gebruik.

3.1. De raad stelt dat in dit geval een bebouwingsvrije zone van 10 meter is aangehouden, omdat het terrein grenst aan een onverharde weg en een fietspad.

3.2. Het bungalowpark is in het plan bestemd als "Recreatie - Verblijfsrecreatie 2 (R-VR2)" waarbinnen een bouwvlak is aangeduid waarbij rekening is gehouden met een bebouwingsvrije zone.

Ingevolge artikel 4.1, aanhef en onder d, van de planregels zijn de voor "Recreatie-Verblijfsrecreatie 2 (R-VR2)" aangewezen gronden voor zover deze gronden buiten de op de

verbeelding aangegeven bouwvlakken zijn gelegen, bestemd voor de instandhouding van de hierop voorkomende houtopstanden en de aanleg van groenvoorzieningen.

Ingevolge artikel 4.2.1 van de planregels geldt voor gebouwen dat deze enkel binnen het bouwvlak mogen worden gebouwd.

3.3. In de plantoelichting staat dat recreatieterreinen zijn voorzien van een bebouwingsvrije zone om de terreinen landschappelijk te kunnen inpassen. Deze zone is bestemd voor een groene afscherming en de landschappelijke inpassing van het terrein. Verder vermeldt de plantoelichting dat de breedte van de bebouwingsvrije zone afhankelijk is van de functie van het naastgelegen terrein. De breedte bedraagt 5 meter als het recreatieterrein grenst aan een ander recreatieterrein of aan de bestemming bos. Grenst het recreatieterrein aan groen, openbare wegen, woonfuncties of andere functies, dan bedraagt de bebouwingsvrije zone volgens de plantoelichting 10 meter.

3.4. De Afdeling acht de gehanteerde uitgangspunten met betrekking tot de bebouwingsvrije zone als zodanig niet onredelijk. De noordoostzijde van het bungalowpark grenst aan een onverharde weg en een fietspad. In het plan is aan die zijde in overeenstemming met de uitgangspunten een bebouwingsvrije zone van 10 meter opgenomen. In de bebouwingsvrije zone zijn gelet op artikel 4.2.1 van de planregels geen bouwwerken toegestaan. Volgens [appellante sub 2] zijn delen van diverse chalets en bijgebouwen in de bebouwingsvrije zone gelegen. In het deskundigenbericht staat dat het in het veld moeilijk vast te stellen is welke chalets buiten het bouwvlak staan. De raad heeft ter zitting toegelicht dat de bebouwingsvrije zone is overgenomen uit het voorheen geldende bestemmingsplan en dat is verondersteld dat nimmer bouwvergunningen zijn verleend voor chalets buiten het bouwvlak. De Afdeling overweegt dat de raad zich bij het opstellen van het bestemmingsplan op de hoogte dient te stellen van de ligging van de aanwezige bebouwing en of sprake is van legale of illegale bebouwing, zodat een keuze gemaakt kan worden of een, en zo ja welke, regeling in het plan wordt opgenomen met betrekking tot deze bouwwerken. Ter zitting heeft de raad erkend dat niet is onderzocht of de desbetreffende bebouwing legaal of illegaal aanwezig is. Op grond van de stukken en het verhandelde ter zitting kon hierover ook geen duidelijkheid worden verkregen. Evenmin is duidelijk geworden of en zo ja welke (delen van) bouwwerken binnen de bebouwingsvrije zone staan. Gelet op het vorenstaande is het plan in zoverre niet voldoende zorgvuldig voorbereid. Het betoog slaagt. De overige beroepsgronden met betrekking tot dit onderdeel behoeven derhalve geen bespreking meer.

4. [appellante sub 2] voert aan dat twee van de vier bestaande inritten ten onrechte niet als zodanig zijn bestemd. Volgens haar bestaat geen noodzaak om twee inritten onder het overgangsrecht te laten vallen.

4.1. De raad stelt onder verwijzing naar artikel 4.6.2, lid b, onderdeel 3, van de planregels dat het toegestane aantal inritten is beperkt tot twee vanwege het omliggende kwetsbare gebied.

4.2. Ingevolge artikel 4.6.2, lid a, van de planregels is het verboden zonder of in afwijking van een omgevingsvergunning van het bevoegd gezag de navolgende andere werken en werkzaamheden uit te voeren op de gronden welke gelegen zijn buiten de op de verbeelding aangegeven bouwvlakken: het aanleggen van wegen of paden en overige verhardingen.

Ingevolge artikel 4.6.2, lid b, onderdeel 3, van de planregels geldt het onder lid a vervatte verbod niet voor het uitvoeren van de volgende werken en werkzaamheden: per recreatiebedrijf twee centrale, al dan niet verharde inritten, met dien verstande dat de breedte van deze inritten niet meer dan 5 meter mag bedragen.

4.3. Het terrein heeft twee inritten aan de Eendenparkweg en twee inritten aan de noordoostzijde welke uitkomen op een doodlopend onverhard pad. Nu het gaat om bestaande inritten, terwijl artikel 4.6.2, lid b, onderdeel 3, van de planregels betrekking heeft op nog uit te voeren werken en werkzaamheden, kan de Afdeling het standpunt van de raad dat bij het recreatiebedrijf gelet op voornoemde planregel twee inritten zijn toegestaan, niet volgen. De raad heeft ter zitting uitgelegd dat bestaande inritten gelet op artikel 4.1, aanhef en onder d, van de planregels niet zijn toegestaan, maar dat voor het gebruik van twee inritten ontheffing kan worden verleend. Het plan voorziet evenwel niet in een ontheffingsmogelijkheid van het bepaalde in artikel 4.1, aanhef en onder d, van de planregels, zodat op grond van het plan bestaande inritten in het geheel niet zijn toegestaan. De raad heeft dit, zoals ter zitting toegegeven, niet beoogd. Gelet hierop moet worden geoordeeld dat het bestreden besluit wat dit onderdeel betreft niet met de vereiste zorgvuldigheid is voorbereid.

5. Gezien het overwogene in 3.4 en 4.3 ziet de Afdeling in hetgeen [appellante sub 2] heeft aangevoerd aanleiding voor het oordeel dat het bestreden besluit, voor zover het de vaststelling van de plandelen met betrekking tot de bebouwingsvrije zone aan de noordoostzijde en de zuidwestzijde van het bungalowpark aan de [locatie 3] betreft, is genomen in strijd met de bij het voorbereiden van een besluit te betrachten zorgvuldigheid. Het beroep is gegrond. Het bestreden besluit dient in zoverre wegens strijd met artikel 3:2 van de Awb te worden vernietigd.

Het beroep van [appellanten sub 5]

6. [appellanten sub 5] betogen dat de raad hun woning aan de [locatie 4] in het plan ten onrechte als bedrijfswoning heeft bestemd. Zij voeren aan dat de woning reeds 20 jaar in gebruik is als reguliere woning. Daarnaast wijzen zij erop dat het naastgelegen recreatiepark Horloo al een bedrijfswoning heeft. Tot slot doen zij, onder verwijzing naar de bestemmingswijziging van de bedrijfswoning Eendenparkweg 39 naar een burgerwoning in het vorige plan, een beroep op het gelijkheidsbeginsel.

6.1. De raad stelt zich op het standpunt dat bewoning van de voormalige bedrijfswoning op grond van het plan is toegestaan. De raad acht een woonbestemming niet gewenst, omdat daardoor op het recreatieterrein minder recreatiewoningen mogen worden gebouwd.

6.2. Aan het perceel is in de verbeelding de bestemming "Recreatie-Verblijfsrecreatie 2 (R-VR2)" toegekend met daarbinnen de aanduiding "maximum aantal bedrijfswoningen 2". Ter plaatse van de woning van [appellanten sub 5] is in de verbeelding een bouwvlak opgenomen met daarbinnen de aanduiding "wonen".

Ingevolge artikel 4.1, aanhef en onder b, van de planregels is op de voor "Recreatie-Verblijfsrecreatie 2 (R-VR2)" aangewezen gronden ter plaatse van de aanduiding "wonen" het gebruik van de bedrijfswoning als burgerwoning toegestaan.

Ingevolge artikel 4.2.2 van de planregels gelden voor bedrijfswoningen de volgende regels:

a. per bouwvlak mag ten hoogste één bedrijfswoning worden gebouwd, tenzij anders op de verbeelding aangegeven;

b. de inhoud mag niet meer bedragen dan 600 m³;

(...)

6.3. Bij besluit van 30 januari 1930 is aan de toenmalige eigenaar van het perceel ten behoeve van een eendenpark een bouwvergunning verleend voor een woning, schuur,

eendenstal en opfokhuis. Uit de stukken volgt dat in het verleden een groot aantal eendenbedrijven is omgevormd naar recreatiebedrijven. Ter zitting is van de zijde van de raad meegedeeld dat op verzoek van de toenmalige eigenaar van het eendenbedrijf op het perceel Eendenparkweg 37 in 1983 - om de omvorming naar een recreatiebedrijf mogelijk te maken - een bestemmingsplan is opgesteld waarin de woning (thans: [locatie 4]) is bestemd als bedrijfswoning bij het recreatiepark. Gezien het vorenstaande acht de Afdeling het aannemelijk dat de bedrijfswoning in het verleden bij het recreatiepark behoorde. Ten aanzien van de door [appellanten sub 5] gemaakte vergelijking met de woning aan de Eendenparkweg 39 wordt overwogen dat de raad zich op het standpunt heeft gesteld dat deze situatie verschilt van de aan de orde zijnde situatie omdat aan de woning Eendenparkweg 39 in het bestemmingsplan "Tonselse Veld 1987" een reguliere woonbestemming was toegekend, aangezien die voormalige bedrijfswoning van een eendenbedrijf nimmer de bedrijfswoning van het later ter plaatse opgerichte recreatiebedrijf is geweest. In hetgeen [appellanten sub 5] hebben aangevoerd ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de raad zich ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat de door hen genoemde situatie niet overeenkomt met de thans aan de orde zijnde situatie.

De Afdeling overweegt voorts dat uit het verweerschrift en het verhandelde ter zitting naar voren is gekomen dat de totale oppervlakte van het recreatieterrein bepalend is voor het maximale aantal toegestane recreatieverblijven en dat de oppervlakte van het perceel van [appellanten sub 5] meegerekend wordt bij de oppervlakte van het recreatieterrein. Het toekennen van een woonbestemming zou tot gevolg hebben dat, zoals de raad terecht stelt, op het terrein minder recreatieverblijven zijn toegestaan. Omdat het perceel in een gebied ligt waar de recreatieve belangen voorop staan, wenst de raad de recreatieve bestemming op het perceel te handhaven. Bij de keuze van een bestemming dient een afweging gemaakt te worden van alle belangen die zijn betrokken bij de vaststelling van het plan. Anders dan [appellanten sub 5] menen rechtvaardigt de duur van de bewoning op zichzelf nog geen woonbestemming. Met de belangen van [appellanten sub 5] is rekening gehouden in die zin dat het gebruik van de bedrijfswoning als burgerwoning planologisch is toegestaan. Aan de omstandigheid dat het naastgelegen recreatiepark al een bedrijfswoning heeft, heeft de raad geen doorslaggevend gewicht hoeven toekennen. Gelet op het voorgaande heeft de raad bij de belangenafweging in redelijkheid een zwaarder gewicht kunnen toekennen aan de recreatieve belangen dan aan het belang van [appellanten sub 5] bij een reguliere woonbestemming voor het perceel [locatie 4].

7. [appellanten sub 5] voeren aan dat het plan ten onrechte niet voorziet in de mogelijkheid om een serre aan de woning te bouwen.

7.1. De woning is opgenomen binnen het bouwvlak dat is toegekend aan het hele terrein waarop ook het recreatiepark is gevestigd. [appellanten sub 5] wensen een serre aan de woonkamer, welke aan de straatzijde ligt, te bouwen. In het verweerschrift schrijft de raad dat het bouwvlak naar aanleiding van de zienswijze is aangepast, omdat een deel van de woning in de verbeelding bij het ontwerpplan buiten het bouwvlak viel. Bij die aanpassing is rekening gehouden met de bebouwingsvrije zone. Het bouwvlak valt aan de straatzijde vrijwel samen met woning. De raad heeft in redelijkheid geen aanleiding hoeven zien om het bouwvlak aan de straatzijde te verruimen ten behoeve van een serre. Daarbij wordt in aanmerking genomen dat in overeenstemming met de uitgangspunten van het plan zoals weergegeven in 3.3 een bebouwingsvrije zone is opgenomen om het recreatieterrein in te passen in het landschap. Tevens acht de Afdeling van belang dat aan alle andere zijden van de woning volgens het deskundigenbericht ruimte bestaat om uit te breiden en het plan, nu de bestaande woning kleiner is dan de op grond van het plan maximaal toegestane inhoud,

daartoe de mogelijkheid biedt.

8. [appellanten sub 5] brengen naar voren dat de drie op het perceel aanwezige recreatieve verblijven niet in het plan zijn opgenomen.

8.1. Ingevolge artikel 4.2 van de planregels, voor zover hier van belang, mogen op de gronden als bedoeld in artikel 4.1 uitsluitend worden gebouwd de volgende bij een recreatiebedrijf behorende gebouwen en bouwwerken, geen gebouwen zijnde: recreatieverblijven zoals recreatiewoningen, stacaravans en trekkershutten.

Ingevolge artikel 1.30 van de planregels wordt in dit plan onder recreatiebedrijf verstaan: een bedrijf waarbinnen een als zodanig bestemd terrein voor recreatieve doeleinden bedrijfsmatig wordt geëxploiteerd.

8.2. Op het perceel bevinden zich drie verouderde recreatiewoningen, welke in eigendom zijn van [appellanten sub 5]. Ter zitting is vast komen te staan dat deze opstallen binnen het bouwvlak zijn gelegen. De raad heeft zich op het standpunt gesteld dat deze recreatieverblijven positief zijn bestemd, omdat het plan op het recreatieterrein 34 recreatiewoningen toestaat en deze drie daarbij zijn meegerekend. De Afdeling overweegt dat aan het recreatieterrein weliswaar de aanduiding "maximum aantal recreatiewoningen 34" is toegekend, maar uit artikel 4.2 van de planregels volgt dat op het perceel uitsluitend bij een recreatiebedrijf behorende recreatieverblijven zijn toegestaan. [appellanten sub 5] exploiteren geen recreatiebedrijf op het perceel. De raad heeft ter zitting meegedeeld dat de vereniging van eigenaars van het naastgelegen recreatiepark Horloo wordt aangemerkt als recreatiebedrijf, ofschoon de op dat park aanwezige recreatiewoningen slechts door de eigenaars worden gebruikt als tweede woning. In dit verband heeft de raad erop gewezen dat de eis van wisselende verhuur voor de 34 recreatiewoningen op grond van het plan niet van toepassing is. Verder is door de raad ter zitting naar voren gebracht dat [appellanten sub 5] de drie recreatieverblijven op basis van het plan bedrijfsmatig kunnen gaan exploiteren, maar indien zij dit niet gaan doen dan is voor deze verblijven in het plan geen regeling getroffen. Nu de raad geen eenduidig standpunt heeft ingenomen of de recreatieverblijven als zodanig zijn bestemd, ziet de Afdeling aanleiding voor het oordeel dat het bestreden besluit in zoverre is genomen in strijd met de bij het voorbereiden van een besluit te betrachten zorgvuldigheid.

9. Gelet op overweging 8.2 is het beroep van [appellanten sub 5] gegrond. Het bestreden besluit, voor zover daarbij het plandeel met de bestemming "Recreatie-Verblijfsrecreatie 2 (R-VR2)" ter plaatse van de drie recreatieverblijven op het perceel [locatie 4] is vastgesteld, dient wegens strijd met artikel 3:2 van de Awb te worden vernietigd.

In hetgeen [appellanten sub 5] voor het overige hebben aangevoerd ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de raad zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het plan in zoverre strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening. In het aangevoerde wordt evenmin aanleiding gevonden voor het oordeel dat het bestreden besluit in zoverre anderszins is voorbereid of genomen in strijd met het recht. Het beroep is voor het overige ongegrond.

Het beroep van Bungalowpark Sparrendal en anderen

10. Bungalowpark Sparrendal en anderen kunnen zich niet verenigen met de ligging en de omvang van het bouwvlak op het recreatieterrein Sparrendal. Zij voeren aan dat sinds 1982 legaal aanwezige gebouwen ten onrechte buiten het bouwvlak zijn gehouden. In reactie op het standpunt van de raad dat het voorheen geldende bestemmingsplan voorzag in eenzelfde

bouwwlak, stellen zij dat de bebouwing is opgericht voor de inwerkingtreding van dat plan en dat daartegen nimmer handhavend is opgetreden door het gemeentebestuur. Volgens hen dient het bestemmingsplan in overeenstemming te worden gebracht met de feitelijke situatie, omdat niet te verwachten is dat de bebouwing in de planperiode zal verdwijnen. Verder betogen Bungalowpark Sparrendal en anderen dat het bouwwlak in afwijking van de bestendige lijn niet het gehele recreatieterrein beslaat. Aan de omvang van het bouwwlak liggen volgens hen geen ruimtelijke motieven ten grondslag. Tevens brengen zij naar voren dat geen noodzaak bestaat om een bebouwingsvrije zone aan te houden, omdat het recreatieterrein wordt omringd door bos.

10.1. De raad stelt dat het bouwwlak is overgenomen uit het voorheen geldende bestemmingsplan. Daarnaast wijst de raad op het beleid dat wordt gevoerd met betrekking tot bebouwingsvrije zones.

10.2. Het bouwwlak omvat blijkens de verbeelding niet het gehele recreatieterrein. Ten oosten, zuiden en westen is voorzien in een bebouwingsvrije zone van 5 meter. Uit het deskundigenbericht volgt dat ten noorden een strook van ongeveer 40 meter buiten het bouwwlak is gehouden. Deze strook maakt volgens het deskundigenbericht deel uit van het recreatieterrein. De strook ligt evenwijdig aan de Leuvenumseweg.

10.3. Wat betreft de bebouwingsvrije zone aan de oost-, zuid- en westzijde van het recreatieterrein wordt overwogen dat de Afdeling in 3.4 heeft geoordeeld dat de gehanteerde uitgangspunten met betrekking tot de bebouwingsvrije zone als zodanig niet onredelijk zijn. Geen aanleiding bestaat voor het oordeel dat de raad vanwege de ligging van het recreatieterrein in een bosrijk gebied niet aan deze uitgangspunten heeft kunnen vasthouden. Daarbij wordt betrokken dat de bebouwingsvrije zone bedoeld is om recreatieterreinen landschappelijk in te passen. De raad heeft in redelijkheid kunnen stellen dat een bebouwingsvrije zone voor het recreatieterrein noodzakelijk is om de zichtbaarheid op het terrein te verminderen. Voorts is van belang dat met de ligging van het recreatieterrein in een bosrijk gebied rekening is gehouden in die zin dat aan de zijde waar het terrein grenst aan bos een bebouwingsvrije zone van 5 meter is aangehouden in plaats van 10 meter.

10.4. Ten aanzien van de noordelijke bebouwingsvrije zone overweegt de Afdeling dat uit het verweerschrift naar voren komt dat in het voorheen geldende bestemmingsplan is uitgegaan van een bebouwingsvrije zone van 50 meter uit de wegas van de Leuvenumseweg. Volgens het verweerschrift is destijds voor deze zone gekozen, omdat het de exploitant voldoende mogelijkheden geeft voor de bedrijfsvoering, terwijl de afstand tevens voldoende waarborgen biedt voor een landschappelijk verantwoord geheel. Uit de plantoelichting blijkt dat met dit plan niet is beoogd om mogelijkheden voor uitbreiding of nieuwvestiging te creëren. De Afdeling acht het uitgangspunt dat de bebouwingsvrije zone aan de noordzijde is overgenomen uit het voorheen geldende bestemmingsplan in beginsel niet onredelijk.

10.5. Wat betreft het betoog dat de raad de bestendige lijn hanteert dat bouwwlakken het gehele recreatieterrein dienen te beslaan, hebben Bungalowpark Sparrendal en anderen ter zitting toegelicht dat zij bedoelen dat nagenoeg alle recreatieterreinen in dit plan voorzien zijn van bouwwlakken die het gehele terrein omvatten. Niet aannemelijk is gemaakt dat de raad in dit plan het uitgangspunt heeft gehanteerd dat bouwwlakken het gehele terrein dienen te beslaan. Het betoog faalt.

10.6. Ten aanzien van het betoog dat het dienstgebouw en de receptie ten onrechte buiten het bouwwlak zijn gehouden, overweegt de Afdeling dat de raad ter zitting heeft verklaard dat zowel het dienstgebouw als de receptie binnen het bouwwlak zijn gelegen. Bungalowpark

Sparrendal en anderen hebben dit bevestigd. Het betoog mist feitelijke grondslag.

10.7. Bij besluit van 8 juni 1982 is bouwvergunning verleend voor het plaatsen van 45 vakantiehuisjes. Uit de door Bungalowpark Sparrendal en anderen overgelegde stukken blijkt dat in de periode na 1982 tientallen bouwvergunningen zijn verleend voor het vergroten van recreatiewoningen en het oprichten van bergingen. Wat betreft de stelling van Bungalowpark Sparrendal en anderen dat diverse bijgebouwen en delen van recreatiewoningen buiten het bouwvlak vallen, wordt overwogen dat in het deskundigenbericht staat dat, hoewel de deskundige niet heeft kunnen vaststellen of en in hoeverre recreatiewoningen en bijgebouwen geheel of gedeeltelijk buiten het bouwvlak staan, vermoedelijk enkele recreatiewoningen en bijgebouwen (deels) in de bebouwingsvrije zone liggen. Zoals in 3.4 is overwogen dient de raad zich bij het opstellen van het bestemmingsplan op de hoogte te stellen van de ligging van de aanwezige bebouwing en of sprake is van legale of illegale bebouwing, zodat een keuze gemaakt kan worden of een, en zo ja welke, regeling in het plan wordt opgenomen met betrekking tot deze bouwwerken. Uit het verhandelde ter zitting is gebleken dat de raad alleen heeft gekeken naar de situatie van het recreatieterrein zoals die in 1982 was vergund. Met nadien verleende bouwvergunningen of geaccepteerde meldingen voor bouwwerken is geen rekening gehouden. Hierdoor is niet uitgesloten dat (delen van) legaal opgerichte bouwwerken buiten het bouwvlak staan en daardoor onder het bouwovergangsrecht zijn gebracht.

Gelet op het voorgaande is de Afdeling van oordeel dat de raad nagelaten heeft bij de voorbereiding van plan in zoverre de nodige kennis te vergaren omtrent de relevante feiten.

11. Bungalowpark Sparrendal en anderen betogen dat de raad ten onrechte de aanduiding "specifieke bouwaanduiding - lage dichtheid" heeft toegekend aan het recreatieterrein. Volgens hen bestaat daarvoor geen planologische rechtvaardiging. Bungalowpark Sparrendal en anderen stellen dat de aanduiding niet in overeenstemming is met het maximum aantal aangeduide recreatiewoningen van 47, omdat als gevolg van de bestreden aanduiding slechts 27 recreatiewoningen zijn toegestaan. Het onder het overgangsrecht brengen van 20 recreatiewoningen achten zij een onaanvaardbare beperking van de bestaande rechten.

11.1. De raad stelt dat de aanduiding "specifieke bouwaanduiding - lage dichtheid" is overgenomen uit het voorheen geldende bestemmingsplan. Volgens de raad is deze aanduiding vanwege de ligging van het recreatieterrein in een bosrijk en kwetsbaar gebied gerechtvaardigd. Omdat op het recreatieterrein 47 vergunde recreatiewoningen staan, is dit aantal in het plan opgenomen als maximaal aantal toegestane recreatiewoningen, aldus de raad.

11.2. Op de verbeelding is aan het recreatieterrein de aanduiding "specifieke bouwaanduiding - lage dichtheid" toegekend alsmede "maximum aantal recreatiewoningen 47".

Ingevolge artikel 4.2.4, aanhef en onder l, van de planregels geldt dat het aantal recreatiewoningen de vereiste terreinbehoefte niet mag overschrijden. Artikel 4.4, lid a, is overeenkomstig van toepassing.

Ingevolge artikel 4.4, lid a, van de planregels, mag per bouwvlak het totale aantal kavels voor recreatiewoningen, stacaravans, mobiele kampeermiddelen en trekkershutten ten hoogste zoveel bedragen dat de daarvoor vereiste terreinbehoefte, zoals op de verbeelding is aangegeven, de oppervlakte van de gronden gelegen binnen de op de verbeelding aangegeven bouwvlakken, niet wordt overschreden; met dien verstande dat het aantal recreatiewoningen niet meer mag bedragen dan het maximaal aantal recreatiewoningen zoals dat per bouwvlak op de verbeelding is aangegeven. In Bijlage 1 achter deze regels is de

oppervlakte per bouwvlak opgenomen. De vereiste terreinbehoefte wordt berekend door het aantal kavels voor recreatiewoningen, stacaravans, mobiele kampeermiddelen en trekkershutten te vermenigvuldigen met de per categorie geldende terreinbehoefte. De per categorie geldende terreinbehoefte bedraagt:

Per terreinbehoefte nadere terreinbehoefte

aanduiding: nadere aanduiding:

lage dichtheid hoge dichtheid

Recreatiewoning 667 m² (15 per ha) 400 m² (25 per ha)

Stacaravan 400 m² (25 per ha) 285 m² (35 per ha)

Mobiel kampeer- 286 m² (35 per ha) 222 m² (45 per ha)

middel en trekkershut

11.3. In de plantoelichting staat dat de recreatieterreinen in de gemeente zijn opgedeeld in twee dichtheden, te weten lage dichtheid en hoge dichtheid. Deze dichtheden zeggen iets over het toegestane maximaal aantal recreatiewoningen, stacaravans en mobiele kampeermiddelen per hectare. Uit de plantoelichting volgt dat globaal gezien het westelijk buitengebied de aanduiding hoge dichtheid heeft en het oostelijk gedeelte van Ermelo de aanduiding lage dichtheid. Volgens de plantoelichting is dit onderscheid in het verleden opgenomen omdat het westelijk buitengebied andere bebouwingskenmerken en mogelijkheden kent dan het oostelijk buitengebied, waar de recreatieterreinen veelal in bossen zijn gesitueerd.

11.4. Het recreatieterrein ligt in een bosrijk gebied en het heeft een oppervlakte van 1,83 hectare. Op grond van de toegekende aanduiding "specifieke bouwaanduiding - lage dichtheid" in samenhang bezien met de oppervlakte van het recreatieterrein bedraagt de vereiste terreinbehoefte 27 recreatiewoningen. Aangezien de vereiste terreinbehoefte van 27 recreatiewoningen gelet op artikel 4.4, lid a, van de planregels niet mag worden overschreden en diezelfde planregel voor de aanduiding "maximum aantal recreatiewoningen 47" bepaalt dat het aantal recreatiewoningen niet meer mag bedragen dan het op de verbeelding aangeduide maximum aantal recreatiewoningen, is de Afdeling van oordeel dat het plan in zoverre innerlijk tegenstrijdig is en dat het wat betreft het maximaal toegestane aantal recreatiewoningen tot een rechtsonzekere situatie kan leiden. Het betoog slaagt, zodat de overige beroepsgronden wat dit onderdeel betreft geen verdere bespreking behoeven.

12. Bungalowpark Sparrendal en anderen betogen dat de planregels een onevenredige beperking inhouden van de mogelijkheid om kwaliteitsverbetering op het recreatieterrein te realiseren.

12.1. De Afdeling overweegt dat Bungalowpark Sparrendal en anderen deze beroepsgrond niet nader hebben toegelicht. Reeds hierom faalt het betoog.

13. Bungalowpark Sparrendal en anderen hebben zich in het beroepschrift voor het overige beperkt tot het verwijzen naar de inhoud van de zienswijzen. In de overwegingen van het bestreden besluit is ingegaan op deze zienswijzen. Bungalowpark Sparrendal en anderen hebben in het beroepschrift, noch ter zitting redenen aangevoerd waarom de weerlegging van de desbetreffende zienswijzen in het bestreden besluit onjuist zou zijn.

14. Gelet op het overwogene in 10.7 ziet de Afdeling in hetgeen Bungalowpark Sparrendal en

anderen hebben aangevoerd aanleiding voor het oordeel dat het bestreden besluit, voor zover dit het plandeel betreft waarbij de bebouwingsvrije zone aan de oost-, zuid- en westzijde voor het recreatieterrein Sparrendal is vastgesteld alsmede een stook van 5 meter van de bebouwingsvrije zone aan de noordzijde voor zover deze strook grenst aan het bouwvlak, is genomen in strijd met de bij het voorbereiden van een besluit te betrachten zorgvuldigheid. Het bestreden besluit dient in zoverre wegens strijd met artikel 3:2 van de Awb dient te worden vernietigd. Gelet op het overwogene in 11.4 ziet de Afdeling in hetgeen Bungalowpark Sparrendal en anderen hebben aangevoerd aanleiding voor het oordeel dat het bestreden planonderdeel is vastgesteld in strijd met rechtszekerheidsbeginsel. Het bestreden besluit dient voor zover het de vaststelling van de aanduiding "specifieke bouwaanduiding - lage dichtheid" voor het recreatieterrein Sparrendal betreft, te worden vernietigd. Het beroep is op deze onderdelen gegrond.

In hetgeen Bungalow Sparrendal en anderen voor het overige hebben aangevoerd ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de raad zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het plan in zoverre strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening. In het aangevoerde wordt evenmin aanleiding gevonden voor het oordeel dat het bestreden besluit in zoverre anderszins is voorbereid of genomen in strijd met het recht. Het beroep is voor het overige ongegrond.

Nieuw te nemen besluit

15. De Afdeling ziet aanleiding om met toepassing van artikel 8:72, vierde lid, onder a, en vijfde lid, van de Awb de raad op te dragen om voor de vernietigde planonderdelen met inachtneming van deze uitspraak een herziening van het plan vast te stellen. De Afdeling zal een termijn stellen van 26 weken.

Proceskostenveroordeling

16. De raad dient op na te melden wijze in de proceskosten van [appellant sub 1], [appellant sub 3] en Bungalowpark Sparrendal en anderen te worden veroordeeld. Ten aanzien van [appellante sub 2] en [appellanten sub 5] is niet gebleken van proceskosten die voor vergoeding in aanmerking komen.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

I. verklaart de beroepen van [appellanten sub 1], [appellante sub 2] en [appellant sub 3] geheel en de beroepen van [appellanten sub 5] en de coöperatieve vereniging Coöperatief Bungalowpark Sparrendal en anderen gedeeltelijk gegrond;

II. vernietigt het besluit van de raad van de gemeente Ermelo van 27 januari 2011, kenmerk 10021012, voor zover het de vaststelling betreft van:

a. de plandelen met de bestemming "Recreatie - Verblijfsrecreatie 1 (R-VR1)" voor de percelen [locatie 1 en 2];

b. de plandelen met betrekking tot de bebouwingsvrije zone aan de noordoostzijde en de zuidwestzijde van het [bungalowpark] aan de [locatie 3];

c. het plandeel met de bestemming "Recreatie-Verblijfsrecreatie 2 (R-VR2)" ter plaatse van de drie recreatieverblijven op het perceel [locatie 4];

d. het plandeel met betrekking tot de bebouwingsvrije zone aan de oost-, zuid- en westzijde en een strook van 5 meter van de bebouwingsvrije zone aan de noordzijde van het recreatieterrein Sparrendal;

e. de aanduiding "specifieke bouwaanduiding - lage dichtheid" voor het recreatieterrein Sparrendal;

III. draagt de raad van de gemeente Ermelo op om binnen 26 weken na de verzending van deze uitspraak met inachtneming van hetgeen daarin is overwogen een nieuw besluit te nemen en dit op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken;

IV. verklaart de beroepen van [appellanten sub 5] en de coöperatieve vereniging Coöperatief Bungalowpark Sparrendal en anderen voor het overige ongegrond;

V. veroordeelt de raad van de gemeente Ermelo tot vergoeding van bij de hierna vermelde appellanten in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten, welk bedrag door de raad onder vermelding van het zaaknummer als volgt dient te worden betaald:

a. aan [appellanten sub 1] een bedrag van € 874,00 (zegge: achthonderdvierenzeventig euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, met dien verstande dat betaling aan een van hen bevrijdend werkt ten opzichte van de ander;

b. aan [appellant sub 3] een bedrag van € 655,50 (zegge: zeshonderdvijfenvijftig euro en vijftig cent), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

c. aan de coöperatieve vereniging Coöperatief Bungalowpark Sparrendal en anderen een bedrag van € 1.092,50 (zegge: duizendtweeënnegentig euro en vijftig cent), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, met dien verstande dat betaling aan een van hen bevrijdend werkt ten opzichte van de anderen;

VI. gelast dat de raad van de gemeente Ermelo aan de hierna vermelde appellanten het door hen voor de behandeling van de beroepen betaalde griffierecht vergoedt ten bedrage van:

a. € 152,00 (zegge: honderdtweeënvijftig euro) aan [appellanten sub 1], met dien verstande dat betaling aan een van hen bevrijdend werkt ten opzichte van de ander;

b. € 152,00 (zegge: honderdtweeënvijftig euro) aan [appellante sub 2];

c. € 152,00 (zegge: honderdtweeënvijftig euro) aan [appellant sub 3];

d. € 302,00 (zegge: driehonderdtwee euro) aan de coöperatieve vereniging Coöperatief Bungalowpark Sparrendal en anderen, met dien verstande dat betaling aan een van hen bevrijdend werkt ten opzichte van de anderen;

e. € 152,00 (zegge: honderdtweeënvijftig euro) aan [appellanten sub 5], met dien verstande dat betaling aan een van hen bevrijdend werkt ten opzichte van de ander.

Aldus vastgesteld door mr. M.G.J. Parkins-de Vin, voorzitter, en mr. M.W.L. Simons-Vinckx en mr. G. van der Wiel, leden, in tegenwoordigheid van mr. S.C.J. van der Hoorn, ambtenaar van staat.

w.g. Parkins-de Vin w.g. Van der Hoorn
voorzitter ambtenaar van staat

Uitgesproken in het openbaar op 10 oktober 2012

586.