



19ink49055

07/02/2019

Raad van de gemeente Gilze en Rijen
Postbus 73
5120 AB GILZE EN RYEN

Datum
6 februari 2019

Ons nummer
201803843/1/R2

Uw kenmerk

Inlichtingen
Mw. M.A.M. Brautigam-van Gaalen
070-4264690

Onderwerp
Gilze en Rijen
Bestemmingsplan Landschapscamping
Brakken 10-12

Procedure
Beroep

Geachte heer/mevrouw,

In de bovenvermelde procedure is uitspraak gedaan. De procedure is daarmee beëindigd.
Een afschrift van deze uitspraak treft u hierbij aan.

Aangezien dit bericht geautomatiseerd is aangemaakt, is dit niet ondertekend.

Hoogachtend,
de griffier

AFDELING
BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

1. A.J.M. van Opstal, wonend te Gilze, gemeente Gilze en Rijen,
2. J.P.C.M. Brouwers, wonend te Gilze, gemeente Gilze en Rijen,
3. J.S.C.M. Jansen en J.M.C. Jansen-Kokx (hierna tezamen en in enkelvoud: Jansen), wonend te Gilze, gemeente Gilze en Rijen, appellanten,

en

de raad van de gemeente Gilze en Rijen,
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 18 december 2017 heeft de raad het bestemmingsplan "Landschapscamping Brakken 10-12 te Gilze" vastgesteld.

Tegen dit besluit hebben Van Opstal, Brouwers en Jansen beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 12 december 2018, waar Van Opstal, bijgestaan door mr. M.M. Breukers, rechtsbijstandverlener te 's-Hertogenbosch, Brouwers, Jansen, bijgestaan door mr. W. Krijger, rechtsbijstandverlener te Ulicoten, en de raad, vertegenwoordigd door ir. K.M.N. Berger, zijn verschenen.

Overwegingen

Inleiding

1. Het plan voorziet in de aanleg van een landschapscamping op de locatie Brakken 10-12 te Gilze. Het plangebied betreft een voormalig agrarisch bedrijf in het buitengebied van de gemeente. Ten behoeve van de camping worden 25 standplaatsen mogelijk gemaakt, waarvan zeven voor vaste kampeermiddelen, zoals chalets en trekkershutten. Daarnaast voorziet het plan in een gebouw ten behoeve van de gemeenschappelijke voorzieningen met daarbij de mogelijkheid van kleinschalige ondersteunende horeca, een aantal parkeerplaatsen en een bedrijfswoning.

Van Opstal en Brouwers wonen nabij het plangebied en vrezen overlast ten gevolge van de horecagelegenheid. Jansen is eigenaar van de betrokken gronden en stelt dat het plan onvoldoende mogelijkheden biedt voor de exploitatie van de camping, in het bijzonder met betrekking tot de kleinschalige ondersteunende horeca.

Toetsingskader

2. Bij de vaststelling van een bestemmingsplan moet de raad bestemmingen aanwijzen en regels geven die de raad uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig acht. De raad heeft daarbij beleidsruimte en moet de betrokken belangen afwegen. De Afdeling beoordeelt aan de hand van de beroepsgronden of het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan in overeenstemming is met het recht. De Afdeling stelt niet zelf vast of het plan in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening, maar beoordeelt aan de hand van die gronden of de raad zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het plan strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening.

Artikel 4, lid 4.5.2, van de planregels

3. Van Opstal en Brouwers betogen dat artikel 4, lid 4.5.2, van de planregels geschrapt dient te worden. Van Opstal en Brouwers stellen dat het college van burgemeester en wethouders door toepassing van dat artikel kan afwijken van de in artikel 4, lid 4.4.2, van de planregels neergelegde voorwaarden die gelden voor kleinschalige ondersteunende horeca. Zij vrezen dat door toepassing van de afwijkingsbevoegdheid van artikel 4, lid 4.5.2, van de planregels de in artikel 4, lid 4.4.2, van de planregels neergelegde waarborgen ter voorkoming van overlast teniet zullen worden gedaan.

Artikel 4, lid 4.1, van de planregels luidt als volgt:

“Bestemmingsomschrijving

De voor “Recreatie – Verblijfsrecreatie” aangewezen gronden zijn bestemd voor:

- a. een kampeerterrein met maximaal 25 standplaatsen, waaronder maximaal 7 vaste kampeermiddelen;
 - b. uitsluitend ter plaatse van de aanduiding “specifieke vorm van recreatie – gemeenschappelijke voorzieningen”: gemeenschappelijke voorzieningen zoals een recreatieruimte alsmede kleinschalige ondersteunende horeca;
 - c. ter plaatse van de aanduiding “bedrijfswoning”: een bedrijfswoning;
 - d. ter plaatse van de aanduiding “specifieke vorm van recreatie – parkeerterrein”: een parkeerterrein met ten minste acht parkeerplaatsen;
 - e. gebouwen en bouwwerken, geen gebouwen zijnde;
 - f. bij deze bestemming behorende voorzieningen, zoals groen, water, nutsvoorzieningen, parkeervoorzieningen, laad- en losvoorzieningen en (ontsluitings)wegen;
- [...].”

Lid 4.4.2 luidt als volgt:

“Kleinschalige ondergeschikte horeca

Ten aanzien van het gebruik gelden de volgende regels:

- a. kleinschalige ondersteunende horeca is uitsluitend toegankelijk voor gasten van de camping met een geregistreerd campingverblijf.
- b. de openingstijden van de kleinschalige horeca ondersteunend aan de camping zijn tussen 12:00 uur en 21:00 uur.
- c. de kleinschalige ondersteunende horeca mag niet worden uitgevoerd door derden.”

Lid 4.5.2 luidt als volgt:

“Kleinschalige ondergeschikte horeca

Het bevoegd gezag is bevoegd bij omgevingsvergunning voor gebruik af te wijken van het bepaalde in artikel 4, lid 4.4.2, met inachtneming van het volgende:

- a. de horeca-activiteit is ondergeschikt aan de hoofdactiviteit;
- b. de openingstijden van de horeca-activiteit zijn aangepast aan de openingstijden van de hoofdactiviteit;
- c. de toegang tot de horeca-activiteit is uitsluitend via die van de hoofdactiviteit, er is dus geen aparte ingang;
- d. geen overlast ontstaat voor nabij gelegen woningen en bedrijven.”

3.1. In het verweerschrift heeft de raad zich op het standpunt gesteld dat artikel 4, lid 4.5.2, van de planregels niet was opgenomen in de

planregels, zoals de raad die op 18 december 2017 heeft vastgesteld. Deze bepaling is per abuis alsnog opgenomen in de op de landelijke voorziening www.ruimtelijkeplannen.nl geplaatste versie. Nu deze planregel in zoverre niet in overeenstemming is met het vaststellingsbesluit, moet worden geoordeeld dat hetgeen Van Opstal en Brouwers hebben aangevoerd aanleiding geeft voor het oordeel dat het – op de landelijke voorziening www.ruimtelijkeplannen.nl geplaatste – plan en het bestreden besluit in onderlinge samenhang bezien in zoverre zijn vastgesteld in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel. Het bestreden besluit, voor zover dat ziet op artikel 4, lid 4.5.2, van de planregels, dient dan ook wegens strijd met het rechtszekerheidsbeginsel te worden vernietigd.

Het betoog van Van Opstal en Brouwers slaagt.

Artikel 4, lid 4.4.2, aanhef en onder a, van de planregels

4. Jansen betoogt op de eerste plaats dat artikel 4, lid 4.4.2 onder a, van de planregels is vastgesteld in strijd met het gemeentelijk beleid. In artikel 42, lid 42.12.2, van de planregels van het voor de rest van het buitengebied van Gilze geldende bestemmingsplan "Buitengebied, Gilze en Rijen" is – binnen het zogenoemde balansgebied – voorzien in de mogelijkheid van een binnenplanse ontheffing voor kleinschalige horeca, zodat duidelijk is dat het gemeentebestuur dergelijke functies wil stimuleren. Bij het vaststellen van het plan is de raad op zijn beleid teruggekomen. Volgens Jansen zijn in artikel 4, lid 4.4.2, van de planregels te zware voorwaarden met betrekking tot kleinschalige ondersteunende horeca neergelegd en wordt daardoor de horecagelegenheid teveel in zijn mogelijkheden beperkt. Ook worden – in tegenstelling tot andere bestemmingsplannen – gasten van kampeerders en passanten uit de horecagelegenheid geweerd.

4.1. De raad stelt dat hij niet positief staat tegenover solitaire horeca in het buitengebied. Volgens de raad is het lastig om op te treden tegen ongewenste activiteiten, waarbij er geen helder toetsingskader is. De raad heeft er om die reden voor gekozen om voorwaarden in het bestemmingsplan op te nemen die zowel de initiatiefnemer als omwonenden duidelijkheid geven over de toegestane horecagelegenheid. Volgens de raad zijn de voorwaarden noodzakelijk om op die manier een werkbaar en handhaafbaar toetsingskader te creëren voor kleinschalige ondersteunende horeca.

4.2. De door Jansen bedoelde, in artikel 42, lid 42.12.2, van de planregels van het plan "Buitengebied, Gilze en Rijen" neergelegde, ontheffingsmogelijkheden zien op de mogelijkheid om een nevenfunctie naast een bestaande agrarische functie mogelijk te maken. Deze mogelijkheden verschillen van zijn situatie, waarbij een geheel zelfstandige recreatieve functie wordt mogelijk gemaakt. Ook anderszins heeft hij niet aannemelijk gemaakt dat de raad in strijd met het door hem gehanteerde beleid heeft gehandeld. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de raad zich in redelijkheid op het standpunt gesteld dat de bepaling in de planregels dat kleinschalige ondersteunende horeca uitsluitend toegankelijk is voor gasten van de camping met een geregistreerd nachtverblijf, noodzakelijk is om te voorkomen dat de kleinschalige ondersteunende horeca op de camping kan

uitgroeien tot een solitaire horecagelegenheid in het buitengebied, alsmede om de handhaafbaarheid van de planregels te waarborgen. In dit verband is mede in aanmerking genomen dat, zoals de raad ter zitting heeft verklaard, altijd de mogelijkheid bestaat dat kampeerders ten behoeve van hun bezoekers etenswaren en/of drankjes afhalen bij de horecagelegenheid.

Het betoog faalt.

Artikel 4, lid 4.4.2, aanhef en onder b, van de planregels

5. Jansen betoogt verder dat de in artikel 4, lid 4.4.2, aanhef en onder b, van de planregels vastgelegde openingstijden voor kleinschalige ondersteunende horeca van 12:00 uur tot 21:00 uur de door hem beoogde bedrijfsopzet aantasten. De tijdsbeperking van 12:00 uur brengt met zich dat in de ochtend geen ontbijt geserveerd kan worden en de eindtijd van 21:00 uur is willekeurig tot stand gekomen. De begrenzing van de openingstijden stoelt niet op een deugdelijke motivering en berust niet op ruimtelijke motieven.

Van Opstal voert aan dat de sluitingstijd van 21:00 uur onvoldoende is om overlast vanuit de bij het plan mogelijk gemaakte horecagelegenheid in de avonduren te voorkomen. Er zou moeten worden aangesloten bij het Activiteitenbesluit milieubeheer, waarin de avondperiode voor geluid van 19:00 uur tot 23:00 uur loopt.

5.1. De raad benadrukt dat Jansen heeft aangegeven een theeschenkerij/boerderijcafé te willen openen op de landschapscamping. Volgens de raad is bij de gemeente – naar aanleiding van gesprekken met Jansen – de zorg ontstaan dat met het toestaan van een boerderijcafé een regulier café zal ontstaan. Volgens de raad biedt de APV een kader voor openingstijden, maar dit kader is te ruim voor deze situatie. Daarom is gekozen voor voormelde planregeling.

5.2. De Afdeling overweegt met betrekking tot hetgeen Van Opstal heeft aangevoerd dat de in artikel 4, lid 4.4.2, van de planregels neergelegde voorwaarden strekken ter voorkoming van overlast voor omwonenden. De raad heeft zich – gelet op de afstand van ongeveer 140 m tussen de woning van Van Opstal en de plaats waar op grond van het plan horeca mogelijk is, de kleinschaligheid van die horecagelegenheid en de voorwaarde dat de horecagelegenheid alleen toegankelijk is voor geregistreerde campinggasten – in redelijkheid op het standpunt gesteld dat de openingstijden afdoende waarborg tegen overlast bieden.

De raad heeft, afwegende de betrokken belangen, in het betoog van Jansen in redelijkheid geen aanleiding hoeven zien de openingstijden te verruimen. De raad heeft ervoor gekozen om vanuit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening beperkingen te stellen aan de horecagelegenheid. Daarbij is van belang dat de raad in zijn afweging niet alleen de belangen van omwonenden heeft betrokken, maar ook meer algemene belangen bij het voorkomen van het ontstaan van solitaire horeca in het buitengebied. De stelling van Jansen dat de beperking van de openingstijden louter is gebaseerd op ongemotiveerde uitlatingen van omwonenden, vindt dan ook geen steun in het bestreden besluit. De raad heeft in redelijkheid een groter gewicht toegekend aan de belangen die zijn gediend met de regel dat het

gebruik van de kleinschalige ondersteunende horeca voor 12:00 uur en na 21:00 uur niet is toegestaan dan aan het belang van Jansen bij ruimere openingstijden.

Het betoog faalt.

Sluitingsperiode

6. Jansen komt voorts op tegen de in artikel 4, lid 4.4 onder c, van de planregels neergelegde periode waarin de camping gesloten moet zijn. Deze periode loopt van 1 november tot en met 15 december. Jansen betoogt dat deze maatregel alleen voortkomt uit het onvermogen om problemen omtrent permanente bewoning aan te pakken. Dit middel is ook niet geschikt nu permanente bewoning met een tussenpoos van zes weken mogelijk blijft.

6.1. De raad stelt met betrekking tot deze beroepsgrond dat hij met het tijdelijk sluiten van de camping tracht om permanente bewoning op recreatieparken en campings te bestrijden. Volgens de raad is effectieve handhaving van het verbod op permanente bewoning zeer arbeidsintensief en kan dit verbod onvoldoende worden gewaarborgd. Sluiting van de camping gedurende een bepaalde periode van het jaar kan een bijdrage leveren aan de handhaving van het verbod op permanente bewoning, aldus de raad.

6.2. De raad heeft bij het plan ingestemd met de mogelijkheid op het perceel van Jansen zeven vaste kampeermiddelen te plaatsen. Gezien de door de raad beschreven problemen met permanente bewoning en de problemen met de handhaving van het verbod op permanente bewoning, heeft de raad zich in redelijkheid op het standpunt gesteld dat het voorschrijven van een tijdelijke sluitingsperiode een noodzakelijke bijdrage levert in de bestrijding van permanente bewoning.

Het betoog faalt.

Tegenstrijdigheden in de planregels

7. Jansen wijst op enkele tegenstrijdigheden die naar zijn mening bestaan tussen verschillende planregels. Jansen betoogt dat bij de vaststelling van het plan het begrip "kleinschalige onderschikte horeca" is vervangen door "kleinschalige ondersteunende horeca", maar dat deze wijziging niet correct is doorgevoerd. In artikel 4, lid 4.4.2, en artikel 4, lid 4.5.2, van de planregels wordt namelijk gesproken over "kleinschalige ondergeschikte horeca", hetgeen volgens Jansen moet worden aangepast.

7.1. De raad erkent dat in de planregels enkele malen het begrip "kleinschalige ondergeschikte horeca" wordt gehanteerd. De raad betoogt dat volstrekt duidelijk is dat artikel 4, lid 4.4.2, en artikel 4, lid 4.5.2, van de planregels van toepassing zijn op kleinschalige ondersteunende horeca.

7.2. In artikel 4, lid 4.1, aanhef en onder b, van de planregels is in samenhang met de verbeelding bepaald dat op het perceel van Jansen kleinschalige ondersteunende horeca is toegelaten. In artikel 4, lid 4.4.2, van de planregels zijn regels gesteld aan het gebruik voor kleinschalige ondersteunende horeca.

De enkele omstandigheid dat het kopje boven artikel 4, lid 4.4.2, van de planregels "Kleinschalige ondergeschikte horeca" luidt heeft geen invloed op het gebruiksvoorschrift in dit artikellid dat ziet op kleinschalige ondersteunende horeca.

Het op deze bepaling betrekking hebbende betoog faalt.

Gelet op wat hiervoor onder 3.1 is overwogen zal artikel 4, lid 4.5.2, van de planregels worden vernietigd, zodat de Afdeling geen aanleiding ziet in te gaan op wat Jansen met betrekking tot deze bepaling heeft betoogd.

Richtafstanden

8. Jansen stelt dat de raad – bij de vaststelling van het plan – het bouwvlak voor vaste kampeermiddelen heeft verschoven tot op 50 m van de woningen van omwonenden. Volgens Jansen gaat de Handreiking "Bedrijven en milieuzonering" van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (hierna te noemen: "VNG-brochure") uit van een richtafstand van 30 m bij kampeerbedrijven.

8.1. De raad stelt dat een camping op basis van de VNG-brochure in categorie 3.1 valt, waarbij een richtafstand hoort van 50 m. Volgens de raad kan de richtafstand in een gemengd gebied op basis van de VNG-brochure met één stap naar beneden worden bijgesteld. Ter bescherming van de belangen van omwonenden heeft de raad ervoor gekozen om de richtafstand niet te verlagen en dus conform de VNG-brochure vast te stellen op 50 m.

8.2. De Afdeling stelt voorop dat de raad niet verplicht is de VNG-brochure te volgen en dat deze brochure een richtlijn inhoudt. In de VNG-brochure wordt ook aangegeven dat deze gemotiveerd moet worden toegepast. Verder stelt de Afdeling vast dat in de VNG-brochure voor kampeerbedrijven een richtafstand van 50 m wordt aangegeven. Hoewel in de VNG-brochure is vermeld dat deze afstand met één stap kan worden verlaagd bij een gemengd gebied – en daargelaten het antwoord op de vraag of daarvan in dit geval sprake is – heeft de raad hier in dit geval bij de afweging van de betrokken belangen niet voor gekozen. Geen aanleiding bestaat voor het oordeel dat deze keuze onevenredig bezwarend is voor Jansen of onvoldoende gemotiveerd is. Daarbij is in aanmerking genomen dat het bouwvlak slechts ziet op vaste kampeermiddelen en bovendien niet is gebleken dat door de verschuiving van het bouwvlak de invulling van het toegestane aantal kampeerplaatsen of de exploitatiemogelijkheden van de camping ernstig bemoeilijkt zullen worden.

Het betoog faalt.

Economische uitvoerbaarheid

9. Brouwers heeft twijfel geuit over het antwoord op de vraag of de camping levensvatbaar is. Daarbij betoogt Brouwers dat hij niet bekend is met het ondernemingsplan, dat diverse soortgelijke campings leegstaan, dat illegale bewoning op campings een groot probleem is en dat navraag bij brancheorganisatie Recron heeft geleerd dat de markt voor campings verzadigd is.

9.1. In het kader van een beroep tegen een bestemmingsplan kan een betoog dat ziet op de uitvoerbaarheid van dat plan, waaronder ook de financiële uitvoerbaarheid is begrepen, slechts leiden tot vernietiging van het bestreden besluit indien en voor zover het aangevoerde leidt tot de conclusie dat de raad op voorhand in redelijkheid had moeten inzien dat het plan niet kan worden uitgevoerd binnen de planperiode van in beginsel tien jaar. Ter zitting is naar voren gekomen dat de exploitatie van de camping voor Jansen een bijverdienste is naast zijn inkomen uit een installatiebedrijf. Nu voorts de raad heeft gesteld dat hij niet bekend is met de sluiting van campings in de omgeving en Brouwers zijn standpunt ter zake niet nader heeft onderbouwd, ziet de Afdeling onvoldoende grond voor het oordeel dat de raad het plan op voorhand niet uitvoerbaar heeft moeten achten.

Het betoog faalt.

Ingelaste zienswijze

10. Voor zover Brouwers in zijn beroepschrift heeft verwezen naar de inhoud van zijn zienswijze over het plan, overweegt de Afdeling dat in de zienswijzenota is ingegaan op deze zienswijze. Brouwers heeft in zijn beroepschrift noch ter zitting redenen aangevoerd waarom de weerlegging van zijn zienswijze in het bestreden besluit onjuist zou zijn. Het betoog faalt.

Conclusie en proceskosten

11. De beroepen van Van Opstal en Brouwers zijn gegrond. Het beroep van Jansen is ongegrond.

12. Uit een oogpunt van rechtszekerheid en gelet op artikel 1.2.3 van het Besluit ruimtelijke ordening, ziet de Afdeling aanleiding de raad op te dragen het hierna in de beslissing nader aangeduide onderdeel van deze uitspraak binnen vier weken na verzending van de uitspraak te verwerken in het elektronisch vastgestelde plan dat te raadplegen is op de landelijke voorziening, www.ruimtelijkeplannen.nl.

13. De raad dient ten aanzien van Van Opstal op na te melden wijze tot vergoeding van de proceskosten te worden veroordeeld. Van proceskosten van Brouwers die voor vergoeding in aanmerking komen, is niet gebleken. Voor een vergoeding van de proceskosten van Jansen bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

- I. verklaart de beroepen van A.J.M. van Opstal en J.P.C.M. Brouwers gegrond;
- II. vernietigt het besluit van de raad van de gemeente Gilze en Rijen van 18 december 2017 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Landschapscamping Brakken 10-12 te Gilze", voor zover dat ziet op de vaststelling van artikel 4, lid 4.5.2, van de planregels;
- III. draagt de raad van de gemeente Gilze en Rijen op om binnen vier weken na verzending van deze uitspraak ervoor zorg te dragen dat het hiervoor vermelde onderdeel II, wordt verwerkt in het elektronisch vastgestelde plan dat te raadplegen is op de landelijke voorziening, www.ruimtelijkeplannen.nl;
- IV. verklaart het beroep van J.S.C.M. Jansen en J.M.C. Jansen-Kokx ongegrond;
- V. veroordeelt de raad van de gemeente Gilze en Rijen tot vergoeding van bij A.J.M. van Opstal in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1024,- (zegge: duizendvierentwintig euro) geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;
- VI. gelast dat de raad van de gemeente Gilze en Rijen aan A.J.M. van Opstal en J.P.C.M. Brouwers het door hen voor de behandeling van het verzoek betaalde griffierecht ten bedrage van ieder € 170, - (zegge: honderdzeventig euro) vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. J.C. Kranenburg, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. R.E.A. Matulewicz, griffier.

w.g. Kranenburg
lid van de enkelvoudige kamer

w.g. Matulewicz
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 6 februari 2019

45-914.

Verzonden: 6 februari 2019