

Aanpassingen ten opzichte van Buitengebied De Zandleij 2012, 1^e herziening (Camping Duinhoeve) naar aanleiding van uitspraak Raad van State d.d. 18 december 2019

In deze bijlage worden de gebreken van het vernietigde bestemmingsplan Buitengebied De Zandleij 2012, 1^e herziening (Camping Duinhoeve) in beeld gebracht aan de hand van de uitspraak van de Raad van State van 18 december 2018 met nummer ECLI:NL:RVS:2019:4299. Alle citaten zijn afkomstig uit de uitspraak. Vervolgens wordt per onderwerp uiteengezet hoe dit gebrek in het voorliggende bestemmingsplan Buitengebied De Zandleij 2012, 16^e herziening (Camping Duinhoeve) is hersteld.

Aantal standplaatsen

“4.5. (...) Het standpunt van de raad dat het bij dit plan toegestane aantal standplaatsen ruimtelijk aanvaardbaar is, acht de Afdeling onzorgvuldig voorbereid en onvoldoende deugdelijk onderbouwd. Hiertoe overweegt de Afdeling dat de raad bij de beoordeling van de ruimtelijke aanvaardbaarheid van het voorliggende plan niet zonder meer het uitgangspunt heeft kunnen hanteren dat planologisch niet meer of anders mogelijk wordt gemaakt dan het vorige plan reeds toestond. Daarbij is van belang dat het vorige plan weliswaar niet een getalsmatig maximum aantal voor recreatieve nachtverblijven kende, maar wel zodanige planvoorschriften dat niet op voorhand vaststaat dat een aantal van 350 standplaatsen was toegestaan. Verder is van belang dat het voorliggende plan, anders dan vorige plan, een invulling van een standplaats mogelijk maakt met hetzij een kampeermiddel, hetzij een recreatief nachtverblijf. Dit betekent dat ook een invulling mogelijk is met 350 recreatieve nachtverblijven, waaronder wordt begrepen stacaravans, trekkershutten, pipowagens, safarihutten, blokhutten, en recreatiewoningen. De raad heeft de ruimtelijke aanvaardbaarheid van de met het plan mogelijk gemaakte ontwikkeling, die verder gaat dan hetgeen planologisch was toegestaan, ten onrechte niet onderzocht. Dat eerder voor het gebruik van kampeermiddelen vergunningen zijn afgegeven op grond van de Hinderwet en de Wet openluchtrecreatie maakt dit niet anders.”

Om te beginnen is voor de motivering van het voorliggende bestemmingsplan het gehele recreatiepark opnieuw beschouwd. De ruimtelijke aanvaardbaarheid is beoordeeld als ware het een compleet nieuwe ontwikkeling. Uitsluitend voor de berekening van de vereiste kwaliteitsverbetering van het landschap en de referentiesituatie in het kader van het stikstofdepositieonderzoek is gebruik gemaakt van gegevens over de feitelijke en planologisch legale situatie. Hierbij zijn de gebruiksactiviteiten die onder het overgangsrecht vallen niet meegenomen.

Het voorliggende bestemmingsplan biedt daarnaast meer inzicht in de planologische mogelijkheden die Recreatiepark Duinhoeve reeds heeft op grond van bestemmingsplan Buitengebied De Zandleij 2012 en het overgangsrecht. Dit is in paragraaf 1.4 uiteengezet. Onder andere is aangetoond dat 350 standplaatsen passend zijn binnen de regels van Buitengebied De Zandleij 2012 (gebruik van gronden die onder overgangsrecht vallen niet meegerekend). Op een plattegrond zijn 350 standplaatsen ingetekend, waarvan 80 voor kampeermiddelen (oppervlakte 100 m²) en 270 voor stacaravans (oppervlakte 150 m²). Bij die invulling blijft er nog 33.914 m² beschikbaar voor paden, groen, voorzieningen, et cetera en parkeren vindt plaats op de standplaatsen zelf. Daarbij heeft een uitspraak van de Raad van State van 12 februari 2020 (ECLI:NL:RVS:2020:436) in hoger beroep tegen een besluit van het college om niet handhavend op te treden tegen o.a. het aantal aanwezige standplaatsen op de camping ook duidelijkheid gegeven. In de genoemde uitspraak is bevestigd dat het aantal van 350 standplaatsen niet in strijd is met bestemmingsplan Buitengebied De Zandleij 2012.

Tot slot is in de regels van het voorliggende bestemmingsplan onderscheid gemaakt tussen mobiele en semipermanente recreatieverblijven en is bepaald dat er van het maximale, totale aantal standplaatsen maximaal 270 mogen worden gebruikt voor semipermanente recreatieverblijven. Dat betekent dat er bij volledige benutting van de 350 standplaatsen ten minste 80 bedoeld moeten zijn voor mobiele recreatieverblijven. Permanente recreatieverblijven worden niet toegelaten op grond van het voorliggende bestemmingsplan.

Akoestisch onderzoek

“5.7. Bij het akoestisch onderzoek is er vanuit gegaan dat de omgeving van het plangebied moet worden aangemerkt als het omgevingstype 'gemengd gebied', als bedoeld in de VNG-brochure. De Afdeling stelt vast dat

het recreatiepark in een open en landelijke omgeving ligt. Het plangebied wordt aan de noordzijde begrensd door Nationaal Park de Loonse en Drunense Duinen, dat deels bestaat uit een stiltegebied. Aan de oostzijde bevinden zich twee boerderijwoningen en een agrarisch bedrijf. Aan de noordwestzijde van het recreatiepark bevindt zich een horecagelegenheid. Aan de zuidwestzijde liggen een agrarische woning en een aspergeteeltdrnf. Lintbebouwing doet zich in de omgeving van het recreatiepark niet voor. De Afdeling overweegt dat, gelet op deze omstandigheden, de raad onvoldoende heeft onderbouwd op grond waarvan bij het akoestisch onderzoek mocht worden uitgegaan van een gemengd gebied met een matige tot sterke functiemenging.

Bij het akoestisch onderzoek is verder voor de berekening van de geluidbelasting uitgegaan van een bezettingsgraad van 2 personen per standplaats in het midden- en laagseizoen en een bezettingsgraad van 3,5 personen per standplaats in het hoogseizoen. Uit de website van het recreatiepark is af te leiden dat het recreatiepark voorziet in een ruim aantal chalets, lodges en vakantiehuizen voor 4, 5, 6, 8 en 10 personen. Nu een groot deel van de accommodaties geschikt is voor meer dan 2 tot 3,5 personen, staat naar het oordeel van de Afdeling onvoldoende vast of bij het akoestisch onderzoek is uitgegaan van een representatieve bedrijfssituatie en een gemiddelde bezettingsgraad."

Om de door de Afdeling geconstateerde gebreken te herstellen is in het voorliggende bestemmingsplan allereerst uitgegaan van het omgevingstype 'rustig buitengebied' als bedoeld in de VNG-brochure. Dit houdt in dat er aan strengere geluidnormen is getoetst voor de beoordeling van de ruimtelijke aanvaardbaarheid van Recreatiepark Duinhoeve in relatie tot omliggende geluidgevoelige functies. Dit is terug te vinden in het akoestisch onderzoeksrapport in bijlage 11 en nader toegelicht in paragraaf 4.5 van de toelichting van dit bestemmingsplan. Daarnaast is in het akoestisch onderzoeksrapport getoetst aan de streefwaarde voor het stiltegebied zoals bedoeld in de Interim Omgevingsverordening van de Provincie Noord-Brabant.

In het akoestisch onderzoeksrapport behorend bij het voorliggende bestemmingsplan is uitgegaan van een bezettingsgraad van 3,5 personen per standplaats in de representatieve bedrijfssituatie (het hoogseizoen). Voor de maximale planologische situatie is uitgegaan van een bezettingsgraad van 4,8 personen per standplaats. De effecten van deze bezettingsgraden zijn beide doorgerekend in het akoestisch onderzoeksrapport. Daarbij is de gehanteerde bezettingsgraad beter onderbouwd. Voor de onderbouwing van de gemiddelde bezettingsgraad van 3,5 resp. 4,8 personen per standplaats wordt verwezen naar bijlage 6 van het akoestisch onderzoeksrapport, zoals opgenomen in bijlage 11 bij de toelichting.

Verkeerssituatie

"6.1. Bij de voorbereiding van het plan is de raad in het kader van de ruimtelijke aanvaardbaarheid van de beoogde uitbreiding ingegaan op het aspect verkeer. De raad heeft zich in de plantoelichting, paragraaf 4.5.1, op het standpunt gesteld dat, omdat het plan niet voorziet in een toename van het aantal verblijfseenheden, als gevolg van het plan de verkeersdruk op de drukste momenten ook niet zal toenemen.

Gelet op hetgeen onder 4.5 van deze uitspraak is overwogen, overweegt de Afdeling dat de raad er bij de vaststelling van het plan niet zonder meer vanuit heeft kunnen gaan dat ten opzichte van het vorige plan geen sprake is van een uitbreiding van het aantal standplaatsen. De Afdeling stelt voorts vast dat het standpunt van de raad over het aspect verkeer bij de planvaststelling niet is onderbouwd aan de hand van een verkeersonderzoek. Eerst na de planvaststelling heeft de raad de verkeerssituatie onderzocht, terzake waarvan in augustus 2019 het rapport verkeerssituatie "Oude Bosschebaan rond Duinhoeve Udenhout" (hierna: het verkeersrapport) is opgesteld. In het verkeersrapport is volstaan met het in beeld brengen van de bestaande verkeerssituatie rond het recreatiepark aan de hand van observaties van het verkeer en de rij snelheden. Niet is gebleken dat er bijvoorbeeld aan de hand van berekeningen is ingegaan op de als gevolg van het plan en de daarin toegestane uitbreiding van het aantal standplaatsen te verwachten verkeer- en parkeersituatie. Deze aspecten zijn ten onrechte niet meegewogen bij de beoordeling van de ruimtelijke aanvaardbaarheid van het plan. Gelet op deze omstandigheden is de Afdeling van oordeel dat het bestreden besluit in zoverre is genomen in strijd met de bij het voorbereiden van een besluit te betrachten zorgvuldigheid en niet deugdelijk is gemotiveerd."

Dit is hersteld door de ruimtelijke aanvaardbaarheid van het totale recreatiepark, inclusief de beoogde uitbreiding, als geheel te beschouwen en te beoordelen. In de plantoelichting wordt ingegaan op het totale aantal verkeersbewegingen dat Recreatiepark Duinhoeve zal genereren en het totale aantal parkeerplaatsen dat nodig zal zijn bij maximale planologische invulling.

Parkeren

“6.3. De Afdeling overweegt dat uit de plantoelichting volgt dat de raad heeft beoogd om, gelet op de CROW-parkeernormen, in het plan vast te leggen dat er per standplaats voor een recreatief nachtverblijf minimaal één parkeerplaats op de camping dient te zijn en dat er bij een bungalow of vakantiehuisje twee parkeerplaatsen nabij de standplaats moeten zijn. De Afdeling stelt vast dat dit niet is gebeurd. In artikel 7, lid 7.1, aanhef en onder a, van de planregels staat slechts dat ten behoeve van het parkeren of stallen van auto's op het onbebouwde terrein nabij de verblijfsrecreatieve voorzieningen in voldoende mate parkeergelegenheid dient aanwezig te zijn. Door te verwijzen naar de in bijlage 2 bij de planregels opgenomen parkeernormen, is evenmin in het plan vastgelegd dat er per standplaats voor een recreatief nachtverblijf minimaal één parkeerplaats en bij een bungalow of vakantiehuisje twee parkeerplaatsen nabij de standplaats aanwezig moeten zijn. Het bestreden besluit is in zoverre niet met voldoende zorgvuldigheid voorbereid.”

Dit is hersteld door in het voorliggende bestemmingsplan een specifieke parkeerregeling op te nemen voor het recreatiepark in artikel 16.3 van de regels.

Verblijfsklimaat geur

“12.2. (...) De raad heeft toegelicht dat er naar aanleiding van het rapport geuronderzoek in het plan is vastgelegd dat ter plaatse van de gronden met de aanduiding "kampeerterrein" geen geurgevoelige objecten, zoals stacaravans, mogen worden gerealiseerd. Aan het ter plaatse toestaan van kampeermiddelen, zoals tenten en toercaravans, heeft de raad alleen ten grondslag gelegd dat de in artikel 1, lid 1.36, van de planregels bedoelde kampeermiddelen geen geurgevoelige objecten zijn. Niet is gebleken dat de raad een nadere afweging heeft gemaakt over de ruimtelijke aanvaardbaarheid daarvan. De Afdeling overweegt dat de enkele stelling van de raad dat de kampeermiddelen die ter plaatse wel zijn toegestaan geen geurgevoelige objecten zijn, onvoldoende grond biedt voor het oordeel dat de raad zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat de realisatie van standplaatsen voor kampeermiddelen, als bedoeld in artikel 1, lid 1.36 van de planregels, in dit geval ruimtelijk aanvaardbaar is. Hierbij is mede van belang dat de gronden met de aanduiding "kampeerterrein" gedeeltelijk op minder dan 50 m afstand en gedeeltelijk binnen de geurcontour van het agrarische bedrijf (...) liggen. Gelet hierop heeft de raad niet afdoende inzichtelijk gemaakt dat ter plaatse van die gronden uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening sprake is van een aanvaardbaar verblijfsklimaat ten aanzien van het aspect geur. Het bestreden besluit is in zoverre niet met voldoende zorgvuldigheid voorbereid. Daardoor ontbreekt op dit punt ook een deugdelijke motivering.”

In paragraaf 4.7.2 van de toelichting van dit bestemmingsplan en het geurrapport in bijlage 13 is uitgebreid ingegaan op agrarische geurhinder. Onderbouwd is dat het woon- en leefklimaat op aanvaardbaar is binnen de gehele bestemming Recreatie. Om te voorkomen dat agrarische bedrijven in de bedrijfsvoering en/of ontwikkelingsmogelijkheden worden beperkt, wordt er wel een geurzone van 50 meter opgenomen rondom de bestemmingsvlakken Agrarisch – Agrarisch bedrijf. Binnen deze geurzone mogen geen geurgevoelige objecten worden opgericht.

Geluidhinder uitrit Schoorstraat

“14.1. (...) De Afdeling stelt vast dat in artikel 3, lid 3.1.3, aanhef en onder b, van de planregels staat dat de voor "Recreatie" aangewezen gronden tevens zijn bestemd voor bijbehorende en ondergeschikte verharde en onverharde paden en wegen. Hieruit volgt dat het plan, anders dan de raad heeft beoogd, toestaat dat de uitrit aan de zijde van de Schoorstraat tevens wordt gebruikt als een reguliere in- en uitrit. Deze omstandigheid en de mogelijke toename van geluidhinder als gevolg daarvan ten onrechte zijn niet meegewogen bij het akoestisch onderzoek. Het bestreden besluit is in zoverre genomen in strijd met de bij het voorbereiden van een besluit te betrachten zorgvuldigheid en berust in zoverre ook niet op een deugdelijke motivering.”

In artikel 3.5.1 van het voorliggende bestemmingsplan is geborgd dat de bestaande hoofdentree in stand wordt gehouden en dat andere toegangen slechts mogen worden gebruikt als calamiteitenpoort en/of als toegang ten behoeve van voetgangers en fietsers. Op die manier is verzekerd dat de uitrit aan de zijde van de Schoorstraat niet als reguliere in- en uitrit wordt gebruikt en niet zal leiden tot een toename van geluidhinder.

Kwaliteitsverbetering van het landschap

“15.2. De uitbreiding van het recreatiepark betreft een vergroting van de oppervlakte, die gebruikt wordt voor verblijfsrecreatie om ruimere standplaatsen te kunnen realiseren, en een uitbreiding van het te bebouwen oppervlak ten behoeve van nieuwe centrale gemeenschappelijke voorzieningen. De gronden ter plaatse waarvan

de uitbreiding is voorzien, hadden onder het voorheen geldende planologische regime een agrarische bestemming en waren overwegend onbebouwd. Zoals de Afdeling onder 4.5 van deze uitspraak heeft overwogen, is de raad bij de beoordeling van de ruimtelijke aanvaardbaarheid van deze met het plan beoogde uitbreiding uitgegaan van voortzetting van een bestaande situatie. Dit uitgangspunt heeft de raad ook ingenomen bij de verantwoording van kwaliteitsverbetering van het landschap en in het landschappelijke inpassingsplan. Nu de raad ten aanzien van deze verantwoording niet is uitgegaan van de planologische mogelijkheden van het bestemmingsplan "Buitengebied De Zandleij 2012" is het bestreden besluit in zoverre genomen in strijd met de bij het voorbereiden van een besluit te betrachten zorgvuldigheid en berust het in zoverre ook niet op een deugdelijke motivering."

Dit is hersteld door de ruimtelijke aanvaardbaarheid van het totale recreatiepark, inclusief de beoogde uitbreiding, als geheel te beschouwen en te beoordelen. Voor de berekening van de kwaliteitsverbetering van het landschap is uitgegaan van een toename van de oppervlakte van het recreatiepark met 24.783 m². Kwaliteitsverbetering van het landschap is alleen van toepassing op de uitbreiding. Men hoeft niet te compenseren voor gronden die reeds bestemd zijn voor Recreatie, omdat hier geen sprake is van een grondwaardevermeerdering. In paragraaf 2.2.5 van de toelichting wordt nader ingegaan op kwaliteitsverbetering van het landschap.