

## Uitspraak 201407606/1/R3

Datum van uitspraak: woensdag 16 september 2015

Tegen: de raad van de gemeente Gemert-Bakel

Proceduresoort: Eerste aanleg - meervoudig

Rechtsgebied: Ruimtelijke-orderingskamer - Bestemmingsplannen Noord-Brabant

ECLI: **ECLI:NL:RVS:2015:2920**

201407606/1/R3.

Datum uitspraak: 16 september 2015

### AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

1. [appellant sub 1] en anderen, allen wonend te Handel, gemeente Gemert-Bakel,
2. [appellant sub 2], wonend te Handel, gemeente Gemert-Bakel,
3. [appellant sub 3A] en [appellant sub 3B], beiden wonend te Handel, gemeente Gemert-Bakel, appellanten,

en

de raad van de gemeente Gemert-Bakel,  
verweerder.

#### Procesverloop

Bij besluit van 10 juli 2014 heeft de raad het bestemmingsplan "Recreatiepark Rooije Asch 2013" vastgesteld.

Tegen dit besluit hebben [appellant sub 1] en anderen, [appellant sub 2] en [appellant sub 3A] en [appellant sub 3B] beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

[appellant sub 1] en anderen, [appellant sub 3A] en [appellant sub 3B] en de raad hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 28 juli 2015, waar [appellant sub 1] en [partij], bijgestaan door mr. F.K. van den Akker, advocaat te Eindhoven, en de raad, vertegenwoordigd door mr. F.T.H. Branten, werkzaam bij de gemeente, en ing. J.W. Geuke, zijn verschenen.

Voorts zijn de besloten vennootschappen met beperkte aansprakelijkheid Wind Mee Exploitatie Onroerend Goed B.V. en Wind Mee Recreatie B.V. (hierna: Wind Mee), beide vertegenwoordigd door P. van Nek en mr. H.L. Pattijn, bijgestaan door mr. E.M. van Bommel, advocaat te Amsterdam, als partijen gehoord.

#### Overwegingen

#### Ontvankelijkheid

1. De raad voert aan dat [appellant sub 2] en [appellant sub 3A] en [appellant sub 3B] in hun beroep niet-ontvankelijk dienen te worden verklaard, omdat zij geen zienswijzen hebben ingediend en het vastgestelde plan op het door hen bestreden onderdeel niet gewijzigd is vastgesteld.

1.1. Ingevolge de artikelen 3:11, 3:15 en 3:16 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) wordt het ontwerpplan ter inzage gelegd voor de duur van zes weken en kunnen gedurende deze termijn zienswijzen naar voren worden gebracht bij de raad.

[appellant sub 2] en [appellant sub 3A] en [appellant sub 3B] hebben geen zienswijze over het ontwerpplan naar voren gebracht.

Ingevolge artikel 8:1 van de Awb, in samenhang gelezen met artikel 8:6 van de Awb en artikel 2 van bijlage 2 bij de Awb alsmede met artikel 6:13 van de Awb, kan geen beroep worden ingesteld tegen het besluit tot vaststelling van een bestemmingsplan door een belanghebbende die over het ontwerpplan geen zienswijze naar voren heeft gebracht, tenzij hem redelijkerwijs niet kan worden verweten dit te hebben nagelaten.

[appellant sub 2] en [appellant sub 3A] en [appellant sub 3B] betogen dat permanente bewoning van hun recreatieverblijven in het plangebied ten onrechte niet in het plan is toegestaan. Dat gebruik was in het ontwerpplan ook niet toegestaan. [appellant sub 2] en [appellant sub 3A] en [appellant sub 3B] hebben geen omstandigheden aangevoerd op grond waarvan hun redelijkerwijs niet kan worden verweten dat zij geen zienswijze naar voren hebben gebracht. De Afdeling ziet daarom aanleiding de beroepen van [appellant sub 2] en [appellant sub 3A] en [appellant sub 3B] niet-ontvankelijk te verklaren.

2. Voor een proceskostenveroordeling bestaat ten aanzien van de beroepen van [appellant sub 2] en [appellant sub 3A] en [appellant sub 3B] geen aanleiding.

Het plan

3. Bij de vaststelling van een bestemmingsplan heeft de raad beleidsvrijheid om bestemmingen aan te wijzen en regels te geven die de raad uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig acht. De Afdeling toetst deze beslissing terughoudend. Dit betekent dat de Afdeling aan de hand van de beroepsgronden beoordeelt of aanleiding bestaat voor het oordeel dat de raad zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het plan strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening. Voorts beoordeelt de Afdeling aan de hand van de beroepsgronden of het bestreden besluit anderszins is voorbereid of genomen in strijd met het recht.

4. Bij uitspraak van 5 oktober 2011, in zaak nr. [200909981/1/R3](#), heeft de Afdeling het besluit van 29 oktober 2009, waarbij de raad het bestemmingsplan "de Rooije Asch" heeft vastgesteld, vernietigd. De raad heeft naar aanleiding van deze uitspraak opnieuw een besluit genomen omtrent de vaststelling van het bestemmingsplan, hetwelk thans voorligt.

Het plan voorziet in de herontwikkeling en doorgroei van het bestaande recreatiepark naar een oppervlakte van ongeveer 27 ha met maximaal 275 nieuwe verblijfseenheden binnen de bestemming "Recreatie-1". Aan de bestaande recreatieverblijven is de bestemming "Recreatie-2" toegekend, waarbinnen in totaal 47 bestaande verblijfseenheden bij recht zijn toegestaan. In de huidige situatie heeft het park een oppervlakte van ongeveer 18 ha waarop volgens het voorheen geldende bestemmingsplan "Camping Rooije Asch" in totaal 513 standplaatsen waren toegestaan. Op een deel van het park waarop maximaal 107 standplaatsen waren toegelaten, waren geen recreatiewoningen of stacaravans toegestaan.

Het beroep van [appellant sub 1] en anderen

5. [appellant sub 1] en anderen betogen dat de raad het plan ten onrechte heeft vastgesteld. Daartoe voeren zij aan dat de door de raad beoogde groene afscherming rondom het recreatiepark in het plan onvoldoende is gewaarborgd. Zo is voor de recreatieve percelen aan de rand van het plangebied geen verplichting in het plan opgenomen dat het bestaande groen in stand wordt gehouden. Voorts biedt artikel 4, lid 4.3, onder b, van de planregels onvoldoende rechtszekerheid, omdat nergens is vastgelegd wat onder hoofdzakelijk opgaande beplanting wordt verstaan en ten aanzien van de dichtheid niets is geregeld. De verwijzing van de raad naar het beplantingsplan is daartoe onvoldoende, omdat dat plan niet als bijlage bij de planregels is opgenomen.

5.1. De raad stelt zich op het standpunt dat het plan voorziet in een goede landschappelijke inpassing. De te handhaven groenzone omsluit het recreatiepark grotendeels. Alleen daar waar in de randen bestaande en legale recreatieverblijven staan waarmee rekening dient te worden gehouden, is de bestemming "Groen" niet toegekend. Op de recreatieve gronden is beplanting ook toegestaan, maar dit is volgens de raad niet noodzakelijk voor een goede landschappelijke inpassing. In het beplantingsplan is de zogenoemde tweedelijns groenzone voor de recreatieve percelen opgenomen.

5.2. Aan het plan is grotendeels de bestemming "Recreatie-1" toegekend. Aan de percelen waarop bestaande legale recreatieverblijven staan is de bestemming "Recreatie-2" toegekend. Enkele percelen hebben de bestemming "Recreatie-3". De omliggende gronden hebben grotendeels de bestemming "Groen".

Ingevolge artikel 4, lid 4.1, onder a, van de planregels, zijn de voor "Groen" aangewezen gronden bestemd voor groenvoorzieningen, met als primaire doel visuele afscherming tussen de aangrenzende bestemmingen Recreatie en de directe omgeving daarvan.

Ingevolge lid 4.3, onder a, sub 2, wordt tot een gebruik strijdig met deze bestemming in ieder geval gerekend het verwijderen van groenstructuren, anders dan in de vorm van normaal onderhoud.

Ingevolge het bepaalde onder b moet bij de realisering van de bestemming hoofdzakelijk opgaande beplanting worden aangelegd en in stand worden gehouden (behoudens noodzakelijk beheer) ten behoeve van de beoogde groenafscherming, waarbij bestaande afwateringsvoorzieningen in stand moeten worden gehouden.

Ingevolge artikel 5, lid 5.1, zijn de voor "Recreatie-1" aangewezen gronden bestemd voor:

a. dagrecreatieve voorzieningen;

b. recreatief verblijf;

met daarbij behorende:

m. groenvoorzieningen.

Ingevolge lid 5.2, aanhef en onder b, mag ter plaatse van de in deze bestemming bedoelde gronden uitsluitend worden gebouwd ten behoeve van de bestemming, en gelden voor recreatieverblijven de volgende regels:

1. er mogen maximaal 275 recreatieverblijven worden gebouwd.

Ingevolge lid 5.3, onder 5.3.1, kan het college van burgemeester en wethouders nadere eisen stellen aan de plaats, de afmeting van bebouwing en de kapvorm van gebouwen ten behoeve van:

a. een samenhangend bebouwingsbeeld en beeldkwaliteit waarbij de ontwerprichtlijnen van het beeldkwaliteitplan De Rooye Asch (zoals vastgesteld bij raadsbesluit d.d. 10 juli 2014 opgenomen in Bijlage 1), in acht genomen dienen te worden;

b. een verantwoorde, evenwichtige en samenhangende stedenbouwkundige en architectonische inpassing zoals opgenomen in het beeldkwaliteitplan De Rooye Asch (zoals bedoeld in sub a), met aandacht voor:

1. een goede verhouding tussen bouwmassa en gevelbeelden;

2. de samenhang met nabij gelegen bebouwing;

3. de hoogtedifferentiatie;

4. een goede verhouding tussen bouwmassa en inrichting van de omgeving waarbij rekening is gehouden met een goede landschappelijke inpassing;

c. een goede verblijfssituatie, in het bijzonder met oog op:

1. de lichttoetreding/ bezonning c.q. schaduwwerking ten opzichte van (bebouwing op) aangrenzende

gronden;

2. het uitzicht;

3. de aanwezigheid van voldoende privacy;

d. de gebruiksmogelijkheden van de aangrenzende gronden en de zich daarop bevindende bouwwerken.

Ingevolge lid 5.4 is het gebruik van het terrein conform deze bestemmingen alleen dan planologisch toegestaan, indien de groenzone als bedoeld in artikel 4 wordt aangelegd en in stand wordt gehouden met opgaande beplanting, met als doel visuele afscherming tussen het recreatieterrein en de omgeving.

Ingevolge artikel 6, lid 6.1, zijn de voor "Recreatie-2" aangewezen gronden bestemd voor:

a. recreatief verblijf;

met daarbij behorende:

d. tuinen en erven.

Ingevolge lid 6.2, mag ter plaatse van de in deze bestemming bedoelde gronden uitsluitend worden gebouwd ten behoeve van de bestemming, en voorts met inachtneming van de volgende regels:

a. van een bouwperceel mag maximaal 50% worden bebouwd met gebouwen en/of bouwwerken, geen gebouwen zijnde;

b. voor recreatieverblijven gelden de volgende regels:

1. per bouwperceel is maximaal één recreatieverblijf toegestaan, behalve ter plaatse van de aanduiding "aantal eenheden" in welk geval het aangeduide aantal recreatieverblijven op dat betreffende perceel is toegestaan.

Lid 6.3 luidt hetzelfde als lid 5.3, onder 5.3.1, van de planregels.

Ingevolge lid 6.4 is het gebruik van een bouwperceel conform deze bestemmingen alleen dan planologisch toegestaan, indien een aangrenzend, tot het betreffende bouwperceel behorende gedeelte van de groenzone als bedoeld in artikel 4 wordt aangelegd dan wel in stand wordt gehouden met opgaande beplanting, met als doel visuele afscherming tussen het recreatieterrein en de omgeving.

Ingevolge artikel 7, lid 7.1, zijn de voor "Recreatie-3" aangewezen gronden bestemd voor:

a. recreatief verblijf;

met daarbij behorende:

c. tuinen en erven.

Ingevolge lid 7.2 mag ter plaatse van deze bestemming uitsluitend worden gebouwd ten behoeve van de bestemming, en voorts met inachtneming van de volgende regels:

a. uitsluitend toegestaan zijn bouwwerken, geen gebouwen zijnde.

5.3. [appellant sub 1] en anderen wonen allen op een afstand van ongeveer 20 m van het plangebied. De groenbestemming is grotendeels toegekend aan de gronden rondom het recreatiepark en in ieder geval aan de gronden van het plangebied die zijn gelegen tegenover de woningen van [appellant sub 1] en anderen. De raad heeft voor het gebruik van het recreatiepark in de artikelen 5, lid 5.4, onder c, en 6, lid 6.4, onder c, van de planregels een voorwaardelijke verplichting opgenomen wat betreft de aanleg en instandhouding van de groenzone als bedoeld in artikel 4 van de planregels. In artikel 4, lid 4.3, onder b, van de planregels is opgenomen dat bij de realisering van de bestemming "Groen" hoofdzakelijk opgaande beplanting moet worden aangelegd en in stand moet worden gehouden (behoudens noodzakelijk beheer) ten behoeve van de beoogde groenafscherming. Ter zitting hebben [appellant sub 1] en anderen toegelicht dat zij op zichzelf geen

bezwaren hebben tegen deze voorwaardelijke verplichting, maar dat deze verplichting rechtsonzeker is, mede omdat volgens hen onduidelijk is wat onder "opgaande beplanting" wordt verstaan en het beplantingsplan niet in de bijlage van de planregels is opgenomen. Het in lid 4.3, onder b, van de planregels gehanteerde begrip "opgaande beplanting" is niet gedefinieerd in de planregels. Uit artikel 4, lid 4.1, onder a, van de planregels kan worden afgeleid dat met opgaande beplanting zodanige beplanting wordt bedoeld dat dit dient als visuele afscherming van de toegestane bebouwing op de recreatieve gronden ten behoeve van een goede landschappelijke inpassing. Niet in geschil is dat de groenstrook in de bestaande situatie grotendeels al aanwezig is. De raad en Wind Mee hebben ter zitting toegelicht dat daarnaast overeenkomstig het beplantingsplan van 23 juli 2015 en het exploitatieplan meer groenvoorzieningen zullen worden aangelegd. In het enkele feit dat het van na de vaststelling van het bestemmingsplan daterende beplantingsplan niet als bijlage bij de planregels is opgenomen, ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat onvoldoende duidelijk is welk beschermingsniveau artikel 4, lid 4.3, onder b, van de planregels beoogt. Voorts zijn binnen de recreatieve bestemmingen groenvoorzieningen toegestaan. De raad heeft zich gelet op het voorgaande in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat een verdergaande borging in het plan uit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening niet nodig is.

Gelet op het voorgaande ziet de Afdeling in het aangevoerde geen aanleiding voor het oordeel dat het plan te weinig waarborgen bevat voor een voldoende landschappelijke inpassing van het recreatiepark.

Het betoog faalt.

6. [appellant sub 1] en anderen betogen dat het plan in strijd met artikel 7.13 van de provinciale Verordening ruimte 2014 (hierna: de Verordening 2014) is vastgesteld. Daartoe voeren zij aan dat het plan zowel voorziet in de vestiging als in een uitbreiding van een recreatief bedrijf, omdat de vergroting van het terrein ten opzichte van het vorige plan een ruimtelijke ontwikkeling is die voorheen niet was toegestaan. Het plan maakt in strijd met de Verordening 2014 meer dan 300.000 overnachtingen per jaar mogelijk. De raad is volgens hen ten onrechte uitgegaan van een bezettingsgraad van 37%, nu in de als bijlage 8 bij de plantoelichting gevoegde berekening van het aantal overnachtingen tevens een berekening is opgenomen waarbij wordt gerekend met een bezettingsgraad van 50%, hetgeen vanwege het door de raad beoogde karakter van het recreatiepark beter past bij het voorliggende plangebied. Daarnaast heeft volgens hen geen voldoende regionale afstemming plaatsgevonden.

6.1. De raad stelt zich op het standpunt dat sprake is van een uitbreiding van bestaande recreatieve voorzieningen, waarvoor een afwijkende regeling is opgenomen in artikel 7.13, vierde lid, van de Verordening 2014. Dat lid verwijst naar artikel 7.10, tweede lid, van de Verordening 2014, waaraan is voldaan. Overigens blijft het te verwachten maximum aantal overnachtingen bij een maximale invulling van het plan volgens de raad onder de in artikel 7.13, derde lid, van de Verordening 2014 genoemde grens van 300.000 per jaar. Verder voldoet het plan wat betreft de ruimtelijke uitstraling niet aan de criteria om op de Gebiedsagenda Brabant te worden geplaatst.

6.2. Ingevolge artikel 1, lid 1.72, van de Verordening 2014 wordt onder ruimtelijke ontwikkeling verstaan: bouwactiviteiten en planologische gebruiksactiviteiten waarvoor een wijziging van het planologisch regime nodig is.

Ingevolge lid 1.79 wordt onder uitbreiding verstaan: vergroting van een bestaand bouwperceel of bestaand bestemmingsvlak.

Ingevolge lid 1.85 wordt onder vestiging verstaan: mogelijk maken van een ruimtelijke ontwikkeling binnen het bouwvlak van een bestaand bouwperceel die op grond van het geldende planologische regime niet is toegelaten.

Ingevolge artikel 7.10, eerste lid, kan een bestemmingsplan dat is gelegen in gemengd landelijk gebied voorzien in een vestiging van een niet-agrarische functie, anders dan bepaald in de artikelen 7.7 tot en met artikel 7.9 mits:

- a. de totale omvang van het bouwperceel van de beoogde ontwikkeling ten hoogste 5.000 m<sup>2</sup> bedraagt;
- i. de beoogde activiteit niet leidt tot een grootschalige ontwikkeling.

Ingevolge het tweede lid kan in afwijking van het eerste lid, onder a, d en i, een bestemmingsplan voorzien in een uitbreiding van een bestaande niet-agrarische functie, mits de toelichting een verantwoording bevat waaruit blijkt dat:

a. de beoogde uitbreiding in redelijke verhouding staat tot de bestaande omvang en/of bestaande aantallen bezoekers/overnachtingen;

c. de beoogde uitbreiding in redelijke verhouding staat tot de op grond van artikel 3.1 vereiste zorgplicht voor ruimtelijke kwaliteit.

Ingevolge artikel 7.13, eerste lid, kan in afwijking van artikel 7.10, eerste lid, onder a, een bestemmingsplan dat is gelegen in gemengd landelijk gebied voorzien in een vestiging van een recreatiebedrijf.

Ingevolge het derde lid, onder a, kan in afwijking van artikel 7.10, eerste lid, onder i, een bestemmingsplan dat is gelegen in gemengd landelijk gebied voorzien in een vestiging van een recreatiebedrijf, mits het plan bepaalt dat de beoogde ontwikkeling ten hoogste 300.000 bezoekers en overnachtingen samen per jaar bedraagt, wat blijkt uit daartoe verricht onderzoek.

Ingevolge het vierde lid is voor een bestaand bedrijf als bedoeld in het eerste of derde lid artikel 7.10, tweede lid (redelijke uitbreiding), overeenkomstig van toepassing.

Ingevolge artikel 37.4, aanhef en onder b, sub 5, bevordert het regionaal ruimtelijk overleg in het belang van de regionale ruimtelijke samenhang dat de deelnemers regionale afstemming plegen en afspraken maken over de programmering en planologische voorbereiding van landschapsontwikkeling en andere ruimtelijke ontwikkelingen in het buitengebied.

6.3. De gronden in het plangebied zijn in de Verordening 2014 aangewezen als gemengd landelijk gebied. De Afdeling stelt vast dat het voorheen geldende bestemmingsplan "Camping Rooije Asch" voorzag in een recreatiepark met een omvang van ongeveer 18 ha waarop in totaal 513 standplaatsen, waaronder in totaal maximaal 406 stacaravans of recreatiewoningen, waren toegestaan. Gelet daarop is in zoverre sprake van een bestaand recreatiebedrijf. Het recreatiepark heeft in het voorliggende plan een aaneengesloten omvang van ongeveer 27 ha. Voor zover het plan ziet op dit grotere gedeelte ten opzichte van het voorheen geldende plan, wordt niet voorzien in een vestiging als bedoeld in de Verordening 2014. Daarbij is van belang dat deze uitbreiding wel een ruimtelijke ontwikkeling betreft, maar deze ontwikkeling niet plaatsvindt binnen het bouwvlak van een bestaand bouwperceel in het voorheen geldende plan. Het plan voorziet daarom in de uitbreiding van een bestaand recreatiebedrijf als bedoeld in de Verordening 2014, zodat artikel 7.13, derde lid, van de Verordening 2014, dat ziet op de vestiging van een recreatiebedrijf, niet van toepassing is. Gelet op artikel 7.13, vierde lid, is artikel 7.10, tweede lid, van de Verordening 2014 van overeenkomstige toepassing.

Ingevolge artikel 7.10, tweede lid, van de Verordening 2014 dient de beoogde uitbreiding in redelijke verhouding te staan tot de bestaande omvang en/of bestaande aantallen bezoekers of overnachtingen. Anders dan bij de vestiging in artikel 7.13, derde lid, onder a, van de Verordening 2014 wordt bij een uitbreiding van recreatiebedrijven niet de grens gesteld op 300.000 bezoekers of overnachtingen. Dat uit de artikelsgewijze toelichting van artikel 7.13, vierde lid, van de Verordening 2014 blijkt dat dit wel is beoogd maakt dat niet anders, nu in het van toepassing zijnde artikel 7.13, vierde lid, uitdrukkelijk wordt verwezen naar artikel 7.10, tweede lid, van de Verordening 2014, waarin dit aantal niet is genoemd. In het voorliggende plan zijn in totaal 322 recreatieverblijven, waaronder mede wordt verstaan stacaravans of recreatiewoningen, bij recht toegestaan. In het voorheen geldende plan waren 513 standplaatsen bij recht toegestaan en op die standplaatsen waren in totaal maximaal 406 stacaravans of recreatiewoningen bij recht toegestaan. De Afdeling ziet gelet op de vermindering van het aantal toegestane recreatieverblijven ten opzichte van het voorheen geldende plan geen aanleiding voor het oordeel dat het plan in strijd met artikel 7.10, tweede lid, onder a, van de Verordening 2012 is vastgesteld.

Het betoog faalt.

6.4. Artikel 37.4 van de Verordening 2014 beschrijft de onderwerpen voor het regionaal ruimtelijk overleg, waarin een strategische regionale agenda wordt opgesteld. Die agenda is gebaseerd op de Gebiedsagenda Brabant. De raad heeft zich op het standpunt gesteld dat het plan op de gebruikelijke weg is aangemeld, maar

dat de ruimtelijke ontwikkeling niet voor de Gebiedsagenda Brabant hoefde te worden geagendeerd. [appellant sub 1] en anderen hebben niet aannemelijk gemaakt dat het plan op dit punt in strijd met de Verordening 2014 is vastgesteld. Het betoog faalt.

7. Het beroep van [appellant sub 1] en anderen is ongegrond.

8. De Afdeling heeft zich wat betreft het beroep van [appellant sub 1] en anderen niet uitgesproken over de vraag of artikel 8:69a van de Awb aan vernietiging van het bestreden besluit in de weg zou hebben gestaan.

9. Voor een proceskostenveroordeling bestaat ten aanzien van het beroep van [appellant sub 1] en anderen geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart de beroepen van [appellant sub 2] en [appellant sub 3A] en [appellant sub 3B] niet-ontvankelijk;

II. verklaart het beroep van [appellant sub 1] en anderen ongegrond.

Aldus vastgesteld door mr. P.B.M.J. van der Beek-Gillessen, voorzitter, en mr. D.J.C. van den Broek en mr. B.J. Schueler, leden, in tegenwoordigheid van mr. C.S. Bongertman, griffier.

w.g. Van der Beek-Gillessen w.g. Bongertman  
voorzitter griffier

Uitgesproken in het openbaar op 16 september 2015

709.