

Uitspraak 201305462/1/R2

DATUM VAN UITSPRAAK	woensdag 2 april 2014
TEGEN	de raad van de gemeente Buren
PROCEDURESOORT	Eerste aanleg - meervoudig
RECHTSGEBIED	Ruimtelijke-ordeningskamer - Bestemmingsplannen Gelderland

201305462/1/R2.

Datum uitspraak: 2 april 2014

AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

1. [appellant sub 1], gevestigd te Erichem, gemeente Buren,
2. de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid B.V. Het Zwanemeer, gevestigd te Ingen, gemeente Buren,

en

de raad van de gemeente Buren,
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 21 mei 2013, kenmerk RV/12/00276, heeft de raad het bestemmingsplan "Buitengebied - Verblijfsrecreatieterreinen" vastgesteld.

Tegen dit besluit hebben [appellant sub 1] en B.V. Het Zwanemeer beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

[appellant sub 1] heeft een nader stuk ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 15 januari 2014, waar [appellant sub 1], vertegenwoordigd door ir. K.J. Pelsma en ir. E.M. Staal, en B.V. Het Zwanemeer, vertegenwoordigd door D.T.N. van der Bogt, bijgestaan door mr. H.H. Harberink, en de raad, vertegenwoordigd door ing. N.J. Stam en ing. M.M. van der Dussen, beiden werkzaam bij de gemeente, zijn verschenen.

Overwegingen

Toetsingskader

1. 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.

Het plan

2. Het plan voorziet in een uniforme planologische regeling voor alle verblijfsrecreatieterreinen in de gemeente Buren.

Het beroep van [appellant sub 1]

Dubbelbestemmingen

3. [appellant sub 1] kan zich niet verenigen met de vaststelling van de plandelen met de bestemmingen "Waarde - Archeologisch onderzoeksgebied 1" en "Waarde - Archeologisch

onderzoeksgebied 2" voor haar gronden aan de [locatie] te Erichem. Hiertoe voert zij in de eerste plaats aan dat gezien de grondwerkzaamheden die hebben plaatsgevonden ten behoeve van de aanleg van het recreatiepark en gelet op het normale onderhoud dat heeft plaatsgevonden in de afgelopen dertig jaar, niet aannemelijk is dat het terrein archeologische waarden bevat. Zij acht de artikelen 19 en 20 bovendien onevenredig beperkend nu onzeker is of voor de normale werkzaamheden ten behoeve van het recreatiepark, waaronder het aanleggen van oppervlakte verhardingen ten behoeve van wegen, een omgevingsvergunning moet worden aangevraagd. In het bijzonder wijst zij erop dat onduidelijk is wat onder 'normaal onderhoud' valt als bedoeld in voornoemde artikelen.

3.1. De raad stelt dat de gronden van [appellant sub 1] in de Erfgoedverordening gemeente Buren 2010 van 2 april 2013 zijn aangemerkt als gebied met een hoge archeologische verwachtingswaarde. De raad stelt dat, gezien de voorwaarden van de onderzoekspllicht in de artikelen 19 en 20 van de planregels en de uitzonderingen hierop in deze artikelen, waaronder ook de uitzondering voor normaal onderhoud, de dubbelbestemming niet onevenredig bezwarend is. Wat betreft normaal onderhoud licht de raad toe dat hieronder moet worden verstaan regelmatig terugkerende werkzaamheden die in het verleden steeds zijn uitgevoerd.

3.2. Ingevolge artikel 19, lid 19.1 van de planregels zijn de voor "Waarde - Archeologisch onderzoekgebied 1" aangewezen gronden, behalve voor de andere daar voorkomende bestemmingen, mede bestemd voor het behoud van de archeologische waarden.

Ingevolge lid 19.2 mogen op gronden met de bestemming "Waarde - Archeologisch onderzoekgebied 1" uitsluitend worden gebouwd bouwwerken, voor zover deze zijn toegestaan voor de andere voor deze gronden aangegeven bestemmingen:

- a. indien het bouwwerken betreft waarbij de grondwerkzaamheden niet dieper reiken dan 30 cm en de oppervlakte niet groter is dan 1.000 m²; of:
- b. indien het bouwwerk dient ter vervanging van een bestaand bouwwerk, waarbij de oppervlakte niet wordt uitgebreid; of:
- c. indien het bouwwerk is gesitueerd binnen 3 m uit de fundering van een bestaand gebouw; of:
- d. indien het betreft bouwwerken die voor archeologisch onderzoek noodzakelijk zijn.

Ingevolge lid 19.4.2, aanhef en onder a en d, voor zover thans van belang, geldt het in artikel 19, lid 19.4.1 vervatte verbod niet voor: a. werken en werkzaamheden in de bodem tot een diepte van 0,30 m onder het bestaande maaiveld en werken en werkzaamheden die geen grotere oppervlakte betreffen dan 1.000 m² en d. werken en werkzaamheden die het gewone onderhoud betreffen, met inbegrip van onderhouds- en vervangingswerkzaamheden van bestaande oppervlakteverhardingen, beplantingen langs wegen en bestaande tracés van kabels en leidingen;

Ingevolge artikel 20, lid 20.1 zijn de voor "Waarde - Archeologisch onderzoekgebied 2" aangewezen gronden, behalve voor de andere daar voorkomende bestemmingen, mede bestemd voor het behoud van de archeologische waarden.

Ingevolge lid 20.2 mogen op gronden met de bestemming "Waarde - Archeologisch onderzoekgebied 2" uitsluitend worden gebouwd bouwwerken, voor zover deze zijn toegestaan voor de andere voor deze gronden aangegeven bestemmingen:

- a. indien het bouwwerken betreft waarbij de grondwerkzaamheden niet dieper reiken dan 30 centimeter en de oppervlakte niet groter is dan 2.000 m²; of:
- b. indien het bouwwerk dient ter vervanging van een bestaand bouwwerk, waarbij de oppervlakte niet wordt uitgebreid; of:
- c. indien het bouwwerk is gesitueerd binnen 3 meter uit de fundering van een bestaand gebouw; of:
- d. indien het betreft bouwwerken die voor archeologisch onderzoek noodzakelijk zijn.

Ingevolge lid 20.4.2, aanhef en onder a en d, geldt het in artikel 20, lid 20.4.1 vervatte verbod niet voor: a. werken en werkzaamheden in de bodem tot een diepte van 0,30 meter onder het bestaande maaiveld en d. werken en werkzaamheden die geen grotere oppervlakte betreffen

dan 2.000 m² en werken en werkzaamheden die het gewone onderhoud betreffen, met inbegrip van onderhouds- en vervangingswerkzaamheden van bestaande oppervlakteverhardingen, beplantingen langs wegen en bestaande tracés van kabels en leidingen.

3.3. Aan de dubbelbestemmingen "Waarde - Archeologisch onderzoekgebied 1" en "Waarde - Archeologisch onderzoekgebied 2" heeft de raad archeologisch onderzoek ten grondslag gelegd. Uit dit archeologisch onderzoek, dat is opgenomen in het stuk "De archeologische verwachtings- en beleidsadvieskaart van de gemeente Buren" van ADC Heritage B.V. van 25 januari 2008, volgt dat het recreatieterrein van [appellant sub 1] een hoge archeologische verwachting heeft. Voor deze gronden geldt volgens voornoemd document dat een grote kans bestaat op het aantreffen van archeologische resten. Bodemingrepen dieper dan 0,30 meter onder het maaiveld moeten worden voorkomen. Indien evenwel de voorgeschreven beperkingen voor bodemingrepen niet kunnen worden gehandhaafd moet in deze gebieden nader archeologisch onderzoek worden gedaan.

3.4. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen, onder meer bij uitspraak van 18 december 2013, nr. [201207782/1/R1](#), is voor het opnemen van een archeologische beschermingsregeling niet vereist dat de aanwezigheid van archeologische sporen vaststaat. Voldoende is dat aannemelijk is dat dergelijke sporen in het gebied voorkomen.

De omstandigheid dat het terrein al geruime tijd in gebruik is als recreatieterrein betekent niet dat reeds daarom geen sprake kan zijn van een archeologische verwachtingswaarde. Hieromtrent heeft de raad ter zitting gesteld dat dit gebruik, inclusief het gewone onderhoud van het terrein, zich verdraagt met de bestemming. [appellant sub 1] heeft een en ander niet met stukken overtuigend weersproken. Dat in de planregels niet is gedefinieerd wat onder gewoon onderhoud moet worden verstaan, leidt niet tot het oordeel dat het plan daarom in zoverre rechtsonzeker is. Hierbij is van belang dat in de planregels zelf voorbeelden worden genoemd van gewoon onderhoud ter verduidelijking van dit begrip.

Gelet op het voorgaande en gezien het voornoemde archeologische onderzoek acht de Afdeling de mogelijke aanwezigheid van archeologische sporen in dit geval voldoende aannemelijk gemaakt. Gelet op het vorenstaande heeft de raad in redelijkheid de dubbelbestemmingen "Waarde - Archeologisch onderzoeksgebied 1" en "Waarde - Archeologisch onderzoeksgebied 2" aan de gronden van [appellant sub 1] kunnen toekennen. De Afdeling ziet geen aanleiding voor het oordeel dat de dubbelbestemmingen in zoverre onevenredig beperkend zijn. Het betoog faalt.

"Recreatie - Verblijfsrecreatie tot en met 75 m²"

4. [appellant sub 1] kan zich voorts niet verenigen met de vaststelling van het plandeel met de bestemming "Recreatie - Verblijfsrecreatie tot en met 75 m²" voor haar gronden. Zij voert hiertoe in de eerste plaats aan dat artikel 12, lid 12.2.3, aanhef en onder a van de planregels, waarin is bepaald dat een kampeermiddel maximaal 55 m² groot mag zijn, leidt tot een aantasting van haar bedrijfsmogelijkheden. Zij stelt dat dit een beperking is ten opzichte van het vorige planologische regime. Verder dient artikel 12, lid 12.2.3, aanhef en onder b, van de planregels te worden geschrapt, aldus [appellant sub 1].

4.1. De raad stelt dat bij nader inzien de maximaal toegestane oppervlakte aan bebouwing onredelijk is. De raad verzoekt de Afdeling tot het vervangen van de in artikel 12, lid 2.3, aanhef en onder a, bedoelde 55 m² voor 75 m² en het schrappen van artikel 12, lid 12.2.3, aanhef en onder b, van de planregels.

4.2. Ingevolge artikel 12, lid 12.2.3, aanhef onder a en b, van de planregels dienen bij de bouw van kampeermiddelen de volgende bepalingen in acht te worden genomen: a. de totale oppervlakte inclusief aanbouwen, uitbouwen en bijgebouwen mag niet meer bedragen dan 55 m² per kampeermiddel, met dien verstande dat op de standplaatsen voor stacaravans per standplaats één berging met een oppervlakte van 6 m² en bij de toegangsdeur een opstap en een afdak van 2 m² mogen worden geplaatst en b. voor geschakelde stacaravans (chalet) geldt dat de oppervlakte, inclusief berging, maximaal 75 m² mag bedragen.

4.3. Nu de raad zich in zoverre op een ander standpunt stelt en niet is gebleken dat gewijzigde omstandigheden hiertoe aanleiding hebben gegeven, moet worden geoordeeld dat het bestreden besluit in zoverre niet met de vereiste zorgvuldigheid zijn voorbereid. Het beroep

van [appellant sub 1] is in zoverre gegrond. Het besluit dient in zoverre wegens strijd met artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) te worden vernietigd.

5. [appellant sub 1] voert voorts aan dat artikel 12, lid 12.2.3, aanhef en onder d van de planregels, in afwijking van het vorige bestemmingsplan, ten onrechte ook geldt voor andere kampeermiddelen dan stacaravans en chalets. Daarnaast stelt zij dat de eis dat 2,5 meter afstand dient te worden aangehouden van het kampeermiddel tot de standplaatsgrens moet vervallen. Volgens haar is de standplaatsgrens in de praktijk niet eenduidig vast te stellen waardoor de planregel niet uitvoerbaar, niet controleerbaar en niet handhaafbaar is. De eis is bovendien onvoldoende gemotiveerd, onder meer omdat deze eis elders in de gemeente niet geldt. Zij stelt tot slot dat zij zich eveneens niet kan verenigen met artikel 12, lid 12.2.2,, aanhef en onder e, van de planregels en dat de verwijzing in artikel 12, lid 12.3.1, van de planregels niet klopt.

5.1. De raad stelt dat de aan te houden afstand tot de standplaatsgrens en de aan te houden afstand tussen kampeermiddelen overeenkomt met het vorige bestemmingsplan. De afstand van 5 meter is volgens de raad opgenomen in verband met de brandveiligheid en de privacy van recreanten. De raad verwijst in dit verband naar de landelijke richtlijnen van de Nederlandse Vereniging voor Brandweezorg en Rampenbestrijding. De afstand van 2,5 meter tot de bouwperceelgrens is opgenomen om onaanvaardbare kleine afstandsmaten te voorkomen en om uit te sluiten dat kleine kampeermiddelen in de directe nabijheid van een standplaatsgrens worden gerealiseerd.

5.2. In het door de raad overgelegde brandveiligheidsconcept van de Nederlandse Vereniging voor Brandweezorg en Rampenbestrijding is vermeld dat tussen kampeermiddelen een afstand van 3 meter bij een Weerstand tegen BrandDoorslag en BrandOverslag (hierna: WBDBO) van 20 minuten dan wel 5 meter bij een WBDBO van 30 minuten dient te worden aangehouden. In de bijlage hierbij is over de inrichting van een terrein voor kampeermiddelen vermeld dat de afstand van enig kampeermiddel tot de perceelsgrens ten minste 5 meter is. Permanente en niet-permanente standplaatsen dienen zodanig te zijn gesitueerd dat een onbeheersbare brand wordt voorkomen. Volgens het brandveiligheidsconcept wordt hieraan voldaan indien de standplaatsen zijn gesitueerd in een brandcompartiment van maximaal 1000 m² en de WBDBO tussen brandcompartimenten ten minste 30 minuten is. Bij een afstand van 5 meter tussen brandcompartimenten wordt hieraan voldaan.

5.3. Vaststaat dat de gronden van [appellant sub 1] in het vorige bestemmingsplan "Verblijfsrecreatieterreinen", zoals gedeeltelijk herzien bij besluit van 7 december 2004, onder andere de bestemmingen "Verblijfsrecreatieterrein" en "Centrale voorzieningen" hadden.

Ingevolge artikel 6, lid 6, aanhef en onder a, van de planregels van dit vorige plan, voor zover thans van belang, mogen op de gronden met de bestemming "Verblijfsrecreatieterrein" uitsluitend worden gebouwd kampeermiddelen en trekkershutten, met dien verstande dat de afstand van een stacaravan tot de grenzen van de standplaats ten minste 2,5 meter dient te bedragen.

Ingevolge dit lid aanhef en onder b, voor zover thans van belang, mogen op de gronden met de bestemming "Verblijfsrecreatieterrein" uitsluitend worden gebouwd zomerhuizen, met dien verstande dat de afstand van een zomerhuis tot de grens van de standplaats tenminste 3 meter dient te bedragen.

5.4. Ingevolge artikel 1, lid 1.51, van de planregels van het voorliggende plan, wordt onder standplaats verstaan: een gedeelte van een terrein bestemd voor de plaatsing van een kampeermiddel, inclusief bij dat kampeermiddel behorende ondergeschikte onderkomens, zoals bijzettenten.

Ingevolge artikel 12, lid 12.2.2, aanhef en onder e, mag de onderlinge afstand tussen recreatiewoningen, indien de recreatiewoningen niet aaneengebouwd (geschakeld) worden, niet minder dan 5 meter bedragen en mag de afstand tot de bouwperceelgrens niet minder dan 2,5 meter bedragen.

Ingevolge artikel 12, lid 12.2.3, aanhef en onder d, mag de onderlinge afstand tussen kampeermiddelen, indien de kampeermiddelen niet aaneengebouwd (geschakeld) worden, niet minder dan 5 meter bedragen en mag de afstand tot de standplaatsgrens niet minder dan 2,5 meter bedragen.

Ingevolge lid 12.3.1, aanhef en onder a, kan bij een omgevingsvergunning worden afgeweken van artikel 12.2.2, aanhef en onder e, en 12.2.3, aanhef en onder c, en een geringere afstand worden toegestaan, indien brandwerende voorzieningen zijn getroffen.

5.4.1. Bovenstaande planregels inzake de bouw van recreatiewoningen en kampeermiddelen zijn vermeld in artikel 12.2., met als opschrift "Bouwregels." Ingevolge artikel 1, lid 1.17, van de planregels wordt onder bouwen verstaan: het plaatsen, het geheel of gedeeltelijk oprichten, vernieuwen of veranderen en het vergroten van een bouwwerk, alsmede het geheel of gedeeltelijk oprichten, vernieuwen of veranderen van een standplaats. Uit deze systematiek kan worden afgeleid dat de in artikel 12, lid 12.2.3., neergelegde bouwregels voor kampeermiddelen uitsluitend van toepassing zijn op kampeermiddelen die tevens zijn aan te merken als een bouwwerk, zoals de in deze bepaling genoemde stacaravans en chalets. De bepaling is echter niet van toepassing op kampeermiddelen die geen bouwwerk zijn zoals tenten, tentwagens of daarmee vergelijkbare kampeermiddelen. Bij het plaatsen van dergelijke kampeermiddelen is evenmin sprake van bouwen in de zin van het geheel of gedeeltelijk oprichten, vernieuwen of veranderen van een standplaats. Het betoog dat artikel 12, lid 12.2.3., aanhef en onder d, van de planregels ten onrechte ook geldt voor andere kampeermiddelen dan stacaravans en chalets mist feitelijke grondslag.

Voor zover [appellant sub 1] zich ook voor de categorie bouwen van recreatiewoningen en kampeermiddelen op het standpunt stelt dat de afstandseisen onevenredig bezwarend zijn, wordt als volgt overwogen. De raad heeft hieromtrent ter zitting bevestigd dat deze eisen nodig zijn in verband met de brandveiligheid alsmede in verband met de privacy. De raad heeft ter zitting toegelicht dat de afstand van 2,5 meter tot de bouwperceelsgrens en de standplaatsgrens is vastgesteld met het oog op een goede ruimtelijke ordening en mede is gesteld om eigenaren dan wel gebruikers van naast elkaar liggende bouwpercelen of standplaatsen te verplichten om een afstand van 2,5 meter tot respectievelijk de bouwperceelsgrens of standplaatsgrens aan te houden. Hiermee wordt voorkomen dat slechts op één van de twee percelen een zekere afstand tot de bouwperceelsgrens of standplaatsgrens wordt aangehouden. De Afdeling begrijpt een en ander aldus dat de raad heeft beoogd de lasten over de betrokken partijen evenredig te verdelen. Daarbij komt dat deze constructie, zo heeft de raad onweersproken ter zitting gesteld, bijdraagt aan de handhaving van een goede ruimtelijke ordening op het recreatieterrein. Dat de planregels met betrekking tot de standplaatsgrens niettemin niet handhaafbaar of controleerbaar zijn heeft [appellant sub 1] niet aannemelijk gemaakt. De omstandigheid dat de planregels niet overeenkomen met de planregels in het vorige bestemmingsplan vormt voorts geen reden om deze reeds daarom niet op te nemen. Gelet op het voorgaande heeft de raad dan ook in zoverre in redelijkheid de artikelen 12, lid 12.2.2, aanhef en onder e, en 12, lid 12.2.3, aanhef en onder d van de planregels kunnen vaststellen. Het betoog faalt.

5.4.2. Ten aanzien van artikel 12, lid 12.3.1, aanhef en onder a, van de planregels heeft de raad ter zitting erkend dat de hierin opgenomen verwijzing naar artikel 12, lid 12.2.3, aanhef en onder c, van de planregels niet juist is. Dit moet volgens de raad artikel 12, lid 12.2.3, aanhef en onder d, van de planregels zijn. Nu de raad zich in zoverre op een ander standpunt stelt en niet is gebleken dat gewijzigde omstandigheden hiertoe aanleiding hebben gegeven, moet worden geoordeeld dat het bestreden besluit in zoverre niet met de vereiste zorgvuldigheid is voorbereid. Het beroep van [appellant sub 1] is derhalve in zoverre gegrond. Het besluit dient in zoverre wegens strijd met artikel 3:2 van de Awb te worden vernietigd.

6. [appellant sub 1] acht voorts artikel 12, lid 12.2.5 van de planregels, dat eisen stelt aan gebouwen ten behoeve van sanitaire voorzieningen en schuilgelegenheden, een onevenredige aantasting van haar bedrijfsvoering. Volgens haar is dit een beperking van de planologische mogelijkheden ten opzichte van het vorige bestemmingsplan.

6.1. De raad stelt, onder verwijzing naar de in de plandoelichting opgenomen voorwaarden, dat de maximaal te bebouwen oppervlakte is gebaseerd op 1% van de oppervlakte van het recreatieterrein met de bestemming "Recreatie - verblijfsrecreatie tot 75 m²". De raad wijst op de in het plan opgenomen afwijkingsbevoegdheid die samenhangt met de mogelijkheden op basis van het vorige bestemmingsplan. De raad acht een hoogte van 4 meter voor sanitaire voorzieningen passend vanuit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening, nu een hiervoor bestemd gebouw geen extra verdieping behoeft. De raad licht toe dat op grond van het vorige bestemmingsplan een goothoogte van 3 meter en een bouwhoogte van 6 meter was toegestaan voor sanitaire voorzieningen. Omdat in de praktijk bleek dat de goothoogte te laag

werd gevonden en een kap niet nodig, is de hoogte in het onderhavige plan aangepast, aldus de raad.

6.2. Ingevolge artikel 6, lid 6, aanhef en onder c, van de planregels van het vorige bestemmingsplan "Verblijfsrecreatieterreinen", voor zover thans van belang, mogen op de gronden met de bestemming "Verblijfsrecreatieterrein" uitsluitend gebouwen worden gebouwd voor gemeenschappelijke voorzieningen, waaronder sanitair en schuilgelegenheid, met dien verstande dat: 1. het totaal bebouwde oppervlak van deze gebouwen ten hoogste 2% van het betreffende bestemmingsvlak mag bedragen, 2. de hoogte maximaal 6 meter mag bedragen, 3. de goothoogte maximaal 3 meter mag bedragen en 4. de afstand tot de bestemmingsgrens tenminste 2 meter moet bedragen.

6.3. Ingevolge artikel 12, lid 12.2.5, van de planregels, voor zover thans van belang, dienen bij de bouw van sanitaire voorzieningen en schuilgelegenheid de volgende bepalingen in acht genomen te worden: a. de gezamenlijke oppervlakte van de gebouwen mag per bestemmingsvlak niet meer bedragen dan de in de tabel genoemde maximale oppervlakte. Voor [appellant sub 1] geldt een maximale oppervlakte van 1500 m². b. de bouwhoogte mag niet meer bedragen dan 4 meter.

6.4. In het algemeen kunnen aan een geldend bestemmingsplan geen blijvende rechten worden ontleend. De raad kan op grond van gewijzigde planologische inzichten en na afweging van alle betrokken belangen andere bestemmingen en regels voor gronden vaststellen. Voor het onderhavige plan heeft de raad, in verband met de gewenste uniformiteit in planregels voor de recreatieterreinen in de gemeente Buren, de vuistregel gehanteerd dat de maximaal toegestane oppervlakte wordt afgestemd op de bestaande bebouwing en daarnaast enige uitbreidingsmogelijkheden moet bieden. Voor deze uitbreidingsmogelijkheden is de raad uitgegaan van 1% van de totale oppervlakte met de bestemming "Recreatie - Verblijfsrecreatie tot 75 m²". Volgens de raad is hiermee de bestaande bebouwing van [appellant sub 1] BV bestemd en is daarnaast ruimte voor uitbreiding van de bebouwing. Hoewel [appellant sub 1] BV terecht stelt dat de maximaal toegestane oppervlakte voor sanitaire voorzieningen en schuilgelegenheid in het plan is afgenomen ten opzichte van het vorige bestemmingsplan, heeft zij - gelet op het voorgaande - niet aannemelijk gemaakt dat dit onevenredig bezwarend is.

De toegestane hoogte van de sanitaire voorzieningen mag, zo volgt uit de planregels, maximaal 4 meter mag bedragen. Hiermee is de goothoogte verhoogd en de maximale hoogte verlaagd ten opzichte van het vorige bestemmingsplan. De raad heeft dit vanuit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening en gelet op de gewenste uniformiteit in de planregels passend geacht. [appellant sub 1] BV heeft dit niet overtuigend weersproken. Gelet hierop valt niet in te zien dat deze wijziging ten opzichte van het vorige bestemmingsplan onevenredig bezwarend is. Het betoog faalt.

"Recreatie - Centrale Voorzieningen"

7. [appellant sub 1] kan zich evenmin verenigen met de vaststelling van het plandeel met de bestemming "Recreatie - Centrale Voorzieningen" voor haar gronden. Hiertoe betoogt zij dat het gebruik van de centrale voorzieningen voor recreatief gebruik, met alle vormen van kampeermiddelen als bedoeld in artikel 1, lid 1.36 van de planregels, ten onrechte niet als zodanig is bestemd. Zij meent dat de raad in zoverre onduidelijk beleid voert. Zij wijst in dit verband op het plan van aanpak 'Actualisatie en harmonisatie bestemmingsplannen verblijfsrecreatieterreinen' van 27 september 2011.

7.1. De raad stelt in het verweerschrift dat de bestemming "Recreatie - Centrale voorzieningen" ten onrechte niet voorziet in de mogelijkheid van recreatief gebruik van de gronden.

7.2. Ingevolge artikel 1, lid 1.36 van de planregels wordt onder een kampeermiddel verstaan: een al dan niet als bouwwerk aan te merken tent, tentwagen, kampeerauto, trekkershut, (sta) caravan of hiermee gelijk te stellen onderkomen, dat bestemd is voor recreatief verblijf en waarbij de gebruikers hun hoofdverblijf elders hebben.

Ingevolge artikel 7, lid 7.1, voor zover thans van belang, zijn de voor "Recreatie - Centrale voorzieningen" aangewezen gronden bestemd voor:

a. beheersvoorzieningen ten behoeve van het aansluitende verblijfsrecreatie- en/of dagrecreatieterrein;

b. facilitaire voorzieningen ten behoeve van de recreanten van het aansluitende verblijfsrecreatie- en/of dagrecreatieterrein, waaronder begrepen facilitaire ruimten, opslag, linnenkamer, sanitaire voorzieningen en wasruimten;

c. gemeenschappelijke voorzieningen ten behoeve van de recreanten van het aansluitende verblijfsrecreatie- en/of dagrecreatieterrein, waaronder begrepen een sportveld, een ligweide, een zwembad, speelvoorzieningen, slechtweervoorzieningen, winkelvoorzieningen, horecavoorzieningen, met dien verstande dat: een manege en/of het houden van vee niet onder gemeenschappelijke voorzieningen worden begrepen.

7.3. Nu de raad zich in zoverre op een ander standpunt stelt en niet is gebleken dat gewijzigde omstandigheden hiertoe aanleiding hebben gegeven, moet worden geoordeeld dat het bestreden besluit in zoverre niet met de vereiste zorgvuldigheid is voorbereid. Het beroep van [appellant sub 1] is in zoverre gegrond. Het besluit dient in zoverre wegens strijd met artikel 3:2 Awb te worden vernietigd.

8. [appellant sub 1] voert verder aan dat artikel 7, lid 7.2.2 inzake de maximaal te bebouwen oppervlakte binnen de bestemming "Recreatie - Centrale voorzieningen" onvoldoende is onderbouwd. Volgens haar is het onder meer om bedrijfseconomische redenen noodzakelijk dat de maximale oppervlakte aan bebouwing wordt geschrapt uit de planregels.

8.1. De raad stelt dat de bestaande bebouwing van ongeveer 1900 m² als uitgangspunt is genomen voor de vaststelling van de maximaal toegestane oppervlakte aan bebouwing binnen de bestemming "Recreatie - Centrale voorzieningen". De raad heeft daarnaast uitbreidingsmogelijkheden geboden door de maximaal toegestane oppervlakte vast te stellen op 2555 m².

8.2. Ingevolge artikel 7, lid 7.2.2, aanhef en onder a, van de planregels, voor zover thans van belang, mag de gezamenlijke oppervlakte van de gebouwen per bestemmingsvlak niet meer bedragen dan de in de tabel genoemde maximale oppervlakte. In de tabel is voor [appellant sub 1] een oppervlakte vermeld van 2.555 m².

Ingevolge lid 7.4, aanhef en onder a, voor zover thans van belang, kan bij omgevingsvergunning worden afgeweken van artikel 7, lid 7.2.2, aanhef en onder a, en een grotere oppervlakte ten behoeve van centrale voorzieningen worden toegestaan, met dien verstande dat: de uitbreiding niet meer dan 25% mag bedragen.

8.3. [appellant sub 1] heeft niet aannemelijk gemaakt dat de bouw mogelijkheden binnen de bestemming "Recreatie - Centrale voorzieningen" onvoldoende toereikend zijn om haar recreatiebedrijf uit te oefenen. Hiertoe is van belang dat de bestaande bebouwing als zodanig is bestemd, dat ook de aangevraagde uitbreiding van de bebouwing binnen het plan mogelijk is en dat tevens in de toekomst de bebouwing verder kan worden uitgebreid. Voorts bevat het plan de mogelijkheid van de bouwregels af te wijken en een bebouwd oppervlak toe te staan van een extra 25% van 2.555 m². Gelet op het voorgaande heeft de raad de maximaal te bebouwen oppervlakte dan ook kunnen vaststellen op 2.555 m². Het betoog faalt.

9. [appellant sub 1] acht voorts de in artikel 7, lid 7.2.2, aanhef en onder e, van de planregels opgenomen eis inzake de minimale afstand van bebouwing tot de bestemmingsgrens, mede gelet op het vorige bestemmingsplan, onnodig. In plaats hiervan had de perceelgrens moeten worden aangehouden, aldus [appellant sub 1].

9.1. Ingevolge artikel 7, zesde lid, aanhef en onder a, sub 3, van de planregels van het vorige bestemmingsplan "Verblijfsrecreatieterreinen", voor zover thans van belang, mogen uitsluitend worden gebouwd of geplaatst gebouwen voor beheer, waaronder kantoorruimten en bergingen alsmede - indien niet reeds aanwezig - één bedrijfswoning per bedrijf, en voor gemeenschappelijke voorzieningen ten behoeve van de recreanten, waaronder begrepen recreatieruimten, kinderboerderij, één kampwinkel, sanitaire voorzieningen, schuilgelegenheden en nutsvoorzieningen, waarbij geldt dat de afstand van gebouwen tot de perceelgrens ten minste 5 meter moet bedragen.

9.2. Ingevolge artikel 7, lid 7.2.2, aanhef en onder e, van de planregels moet de afstand van gebouwen tot de bestemmingsgrens minimaal 2,5 meter bedragen.

9.3. Ter zitting heeft de raad gesteld dat met de in artikel 7, lid 7.2.2, aanhef en onder e, van de planregels opgenomen afstandseis van 2,5 meter tot de bestemmingsgrens slechts is

beoogd een zekere afstand aan te houden tot de randen van het terrein. Het is volgens de raad niet de bedoeling dat tussen de bestemmingen "Recreatie - Verblijfsrecreatie" en "Recreatie - Centrale Voorzieningen" een afstand van 2,5 meter dient te worden aangehouden. Nu uit het artikel volgt dat ook in die gevallen een afstand van 2,5 meter dient te worden aangehouden, is het artikel in strijd met de kennelijke bedoeling van de raad. Gelet hierop moet worden geoordeeld dat het plan in zoverre niet met de vereiste zorgvuldigheid is voorbereid. Het beroep van [appellant sub 1] is derhalve in zoverre gegrond. Het besluit dient in zoverre wegens strijd met artikel 3:2 Awb te worden vernietigd.

10. [appellant sub 1] betoogt voorts dat de bestaande horeca-activiteiten, waaronder ook kinderdisco-avonden, ten onrechte niet als zodanig zijn bestemd. Zij wijst in dit verband op de aan haar verleende gebruiksvergunning van 7 juni 2005. Van een bedrijfsmatige exploitatie, in die zin dat ook anderen dan de recreanten van het recreatiepark gebruik maken van de horeca, is geen sprake.

10.1. Zoals hiervoor onder 7.2 is overwogen zijn de voor "Recreatie - Centrale voorzieningen" aangewezen gronden mede bestemd voor gemeenschappelijke voorzieningen ten behoeve van de recreanten van het aansluitende verblijfsrecreatie- en/of dagrecreatieterrein, waaronder ook horeca-activiteiten. Gelet hierop bestaat geen aanleiding voor het oordeel dat de horeca-activiteiten van [appellant sub 1] hier niet onder vallen. Zij heeft hieromtrent ter zitting toegelicht dat uitsluitend recreanten van het recreatieterrein gebruik maken van de horeca en dat een aantal keer per jaar kinderdisco's worden georganiseerd voor de op het terrein recreërende jeugd. Nu de horeca-activiteiten van [appellant sub 1] kunnen worden aangemerkt als een gemeenschappelijke voorziening als bedoeld in artikel 7, lid 7.1, aanhef en onder c, van de planregels, mist het betoog in zoverre feitelijke grondslag.

11. [appellant sub 1] voert tot slot aan dat de kinderboerderij en de hierbij behorende sport- en spelactiviteiten ten onrechte niet als zodanig zijn bestemd. Volgens haar was een en ander wel toegestaan op grond van het vorige bestemmingsplan.

11.1. Ingevolge artikel 7, lid 7.1, aanhef en onder c, van de planregels, voor zover thans van belang, zijn de voor "Recreatie - Centrale voorzieningen" aangewezen gronden bestemd voor gemeenschappelijke voorzieningen. Een manege en/of het houden van vee wordt hieronder volgens de planregels niet begrepen.

11.2. Ter zitting heeft [appellant sub 1] toegelicht dat uitsluitend recreanten van het recreatieterrein gebruik maken van de kinderboerderij en dat in vakantieperioden ponylessen worden gegeven voor jongeren tot 20 jaar. Dit gebruik kan worden aangemerkt als passend binnen een gemeenschappelijke voorziening als bedoeld in artikel 7, lid 7.1, aanhef en onder c, van de planregels. Vanwege het kleinschalige en recreatieve karakter van het gebruik kunnen de kinderboerderij en de ponylessen bovendien niet worden aangemerkt als een manege of het houden van vee, als bedoeld in voornoemd artikel. Dit betekent dat, anders dan [appellant sub 1] stelt, het bestaande gebruik als zodanig is bestemd. Het betoog mist in zoverre feitelijke grondslag.

12. In hetgeen [appellant sub 1] heeft aangevoerd ziet de Afdeling aanleiding voor het oordeel dat het bestreden besluit, voor zover dat ziet op de vaststelling van de plandelen met de bestemming "Recreatie - Verblijfsrecreatie tot en met 75m²" en "Recreatie - Centrale voorzieningen" voor het recreatieterrein van [appellant sub 1] aan de [locatie] te Erichem, is genomen in strijd met 3:2 van de Awb. Het beroep is gegrond, zodat het bestreden besluit in zoverre dient te worden vernietigd. Vanwege de samenhang ziet de Afdeling aanleiding het gehele plandeel voor het perceel aan de [locatie] te vernietigen.

Het beroep van B.V. Het Zwanemeer

13. B.V. Het Zwanemeer kan zich niet verenigen met de vaststelling van het plandeel met de bestemming "Recreatie - Verblijfsrecreatie tot 55 m²", voor zover hiermee de bouw van recreatiewoningen alleen is toegestaan in geval van bedrijfsmatige exploitatie. Zij betoogt dat zij door de eis van bedrijfsmatige exploitatie voor bestaande recreatiewoningen, zoals opgenomen in artikel 11, lid 11.2.2, aanhef en onder b, van de planregels, onevenredig in haar bedrijfsvoering wordt beperkt. Hiertoe voert zij aan dat een dergelijke eis in het vorige bestemmingsplan "Buitengebied Lienden" niet was opgenomen en ook niet in overeenstemming is met de feitelijk bestaande situatie. Dientengevolge wordt met het plan een deel van het bestaande gebruik onder het overgangsrecht gebracht. Volgens haar is de eis van

bedrijfsmatige exploitatie ook niet in overeenstemming met de Ruimtelijke Verordening Gelderland, nu deze alleen voor de nieuwvestiging van een recreatiepark en de uitbreiding van een bestaand recreatiepark de eis van bedrijfsmatige exploitatie stelt. Zij verwijst in dit verband naar de uitspraak van de Afdeling van 28 februari 2007, nr. [200602364/1](#). B.V. Het Zwanemeer stelt dat de definitie van bedrijfsmatige exploitatie in artikel 1, lid 1.9 van de planregels in strijd is met de rechtszekerheid. Zij beroept zich tot slot op het gelijkheidsbeginsel en stelt dat voor gronden met de bestemming "Recreatie - Verblijfsrecreatie tot en met 75 m²" de eis van bedrijfsmatige exploitatie niet geldt.

13.1. De raad stelt dat bij nader inzien een en ander niet goed is geregeld in de planregels, nu de eis van bedrijfsmatige exploitatie voor alle tot de bestemming behorende recreatiewoningen geldt, terwijl de raad heeft beoogd de eis alleen te stellen in geval van nieuwvestiging van een recreatiewoning of uitbreiding van een bestaande recreatiewoning van 55 m² naar 75 m².

13.2. Ingevolge artikel 1, lid 1.9, van de planregels wordt onder bedrijfsmatige exploitatie verstaan: het via een bedrijf, stichting of andere rechtspersoon voeren van een zodanig beheer/exploitatie, dat in de logiesverblijven daadwerkelijk recreatieve (nacht) verblijfsmogelijkheden worden geboden.

Ingevolge artikel 11, lid 11.2.2, aanhef en onder b, mag een recreatiewoning worden gebouwd als de bedrijfsmatige exploitatie is aangetoond.

13.3. Nu de raad zich in zoverre op een ander standpunt stelt en niet is gebleken dat gewijzigde omstandigheden hiertoe aanleiding hebben gegeven, moet worden geoordeeld dat het bestreden besluit, voor zover dit ziet op artikel 11, lid 11.2.2, aanhef en onder b, van de planregels, niet met de vereiste zorgvuldigheid is voorbereid. Het beroep van B.V. Het Zwanemeer is in zoverre gegrond. Het besluit dient in zoverre wegens strijd met artikel 3:2 Awb te worden vernietigd.

14. B.V. Het Zwanemeer betoogt voorts, onder verwijzing naar de uitspraak van de Afdeling van 7 augustus 2013, nr. [201206868/1/R2](#), dat de definitie van hoofdverblijf in artikel 1, lid 1.32, van de planregels in strijd is met artikel 3.1 van de Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro). Volgens haar had een dergelijke bewijslastverdeling in het kader van handhaving niet in het plan mogen worden opgenomen.

14.1. De raad stelt dat de definitie van hoofdverblijf is vastgesteld overeenkomstig het vorige bestemmingsplan. Volgens de raad heeft hij gelet op de datum van vaststelling van het plan op 21 mei 2013 geen rekening kunnen houden met de door B.V. Het Zwanemeer genoemde uitspraak van de Afdeling. De raad verzoekt de Afdeling een deel van artikel 1, lid 1.32 te vernietigen, te weten: "of indien betrokkene op meer dan één adres woont, het adres is waar hij naar redelijke verwachting gedurende een half jaar de meeste malen zal overnachten; met dien verstande dat van een gebruik als hoofdverblijf voorts wordt geacht sprake te zijn wanneer buiten het zomerseizoen (dat loopt van 1 mei tot 1 oktober) in een kalenderjaar ter plaatse meer dan 70 maal nachtverblijf wordt gehouden en door betrokkene niet aannemelijk is of kan worden gemaakt, dat elders over een hoofdverblijf kan worden beschikt".

14.2. Ingevolge artikel 1, lid 1.32, van de planregels wordt onder hoofdverblijf verstaan: een gebouw of een deel van een gebouw dat: of door eenzelfde persoon of huishouden gebruikt wordt als woonruimte op een wijze die, ingevolge het bepaalde in artikel 24 tot en met 31 van de Wet gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens, noopt tot inschrijving van de bewoner(s) in de basisadministratie van de gemeente waarin dat gebouw is gelegen; hiervan is sprake indien er naar redelijke verwachting gedurende een half jaar ten minste twee derde van de tijd in het gebouw wordt verbleven; indien betrokkene op meer dan één adres woont, het adres is waar hij naar redelijke verwachting gedurende een half jaar de meeste malen zal overnachten; met dien verstande dat van een gebruik als hoofdverblijf voorts wordt geacht sprake te zijn wanneer buiten het zomerseizoen (dat loopt van 1 mei tot 1 oktober) in een kalenderjaar ter plaatse meer dan 70 maal nachtverblijf wordt gehouden en door betrokkene niet aannemelijk is of kan worden gemaakt, dat elders over een hoofdverblijf kan worden beschikt.

14.3. Zoals bij uitspraken van 17 mei 1999, nr. E01.97.0637 (AB 1999, 380) en 7 augustus 2013, nr. [201206868/1/R2](#) is overwogen heeft de hiervoor vermelde bepaling uitsluitend betrekking op de bewijslastverdeling in het kader van de handhaving van het plan, hetgeen niet thuis hoort in een bestemmingsplan. Gelet hierop ziet de Afdeling in hetgeen B.V. Het

Zwanemeer heeft aangevoerd aanleiding voor het oordeel dat artikel 1, lid 1.32, van de planregels, voor zover het betreft de zinsnede "met dien verstande dat van een gebruik als hoofdverblijf voorts wordt geacht sprake te zijn wanneer buiten het zomerseizoen (dat loopt van 1 mei tot 1 oktober) in een kalenderjaar ter plaatse meer dan 70 maal nachtverblijf wordt gehouden en door betrokkene niet aannemelijk is of kan worden gemaakt, dat elders over een hoofdverblijf kan worden beschikt", is vastgesteld in strijd met 3.1 van de Wro. Het betoogt slaagt.

15. In hetgeen B.V. Het Zwanemeer heeft aangevoerd ziet de Afdeling aanleiding voor het oordeel dat artikel 11, lid 11.2.2, aanhef en onder b, van de planregels, is genomen in strijd met artikel 3:2 van de Awb.

In hetgeen B.V. Het Zwanemeer heeft aangevoerd ziet de Afdeling voorts aanleiding voor het oordeel dat het bestreden besluit, voor zover dat ziet op de zinsnede "met dien verstande dat van een gebruik als hoofdverblijf voorts wordt geacht sprake te zijn wanneer buiten het zomerseizoen (dat loopt van 1 mei tot 1 oktober) in een kalenderjaar ter plaatse meer dan 70 maal nachtverblijf wordt gehouden en door betrokkene niet aannemelijk is of kan worden gemaakt, dat elders over een hoofdverblijf kan worden beschikt" in artikel 1, lid 1.32 in zoverre is genomen in strijd met artikel 3.1 van de Wro.

Het beroep is gegrond, zodat het bestreden besluit in zoverre dient te worden vernietigd.

Finale geschilbeslechting

16. De raad verzoekt de Afdeling zelf in de zaak te voorzien dan wel de bestuurlijke lus toe te passen.

17. Gezien de hoeveelheid gebreken in het bestreden besluit, die de raad bovendien zelf heeft onderkend, en de verdere omvang en reikwijdte van het bestreden besluit, ziet de Afdeling in dit geval geen aanleiding zelf in de zaak te voorzien of een tussenuitspraak te doen. Hierbij betreft de Afdeling dat de raad ter zitting te kennen heeft gegeven het gehele plan mee te nemen in het herstel van de gebreken. Nu dit voor een groot aantal belanghebbenden gevolgen kan hebben, acht de Afdeling het ook om die redenen niet aangewezen zelf in de zaak te voorzien of een tussenuitspraak te doen.

Conclusie algemeen

18. De Afdeling ziet aanleiding om met toepassing van artikel 8:72, vierde lid, van de Awb de raad op te dragen om voor een deel van de vernietigde planonderdelen met inachtneming van deze uitspraak een nieuw plan vast te stellen en zal daartoe een termijn stellen.

19. Ten einde onomkeerbare gevolgen voor de omgeving te voorkomen, ziet de Afdeling aanleiding voor het treffen van een voorlopige voorziening als bedoeld in artikel 8:72, vijfde lid, van de Awb ten aanzien van artikel 11, lid 11.2.2, aanhef en onder b, van de planregels, zoals hierna vermeld.

Proceskosten

20. De raad dient ten aanzien van [appellant sub 1] en Het Zwanemeer B.V. op na te melden wijze tot vergoeding van de proceskosten te worden veroordeeld.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart de beroepen van [appellant sub 1] en de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid B.V. Het Zwanemeer gegrond;

II. vernietigt het besluit van de raad van de gemeente **Buren** van 21 mei 2013, kenmerk RV/12/00276, voor zover het betreft:

a. het plandeel met de bestemmingen "Recreatie - Verblijfsrecreatie tot en met 75 m²", "Recreatie - Centrale voorzieningen", "Waarde - Archeologisch onderzoeksgebied 1", "Waarde - Archeologisch onderzoeksgebied 2" voor het recreatieterrein van [appellant sub 1] aan de [locatie] te Erichem;

b. artikel 11, lid 11.2.2, aanhef en onder b, van de planregels;

c. de zinsnede "met dien verstande dat van een gebruik als hoofdverblijf voorts wordt geacht sprake te zijn wanneer buiten het zomerseizoen (dat loopt van 1 mei tot 1 oktober) in een kalenderjaar ter plaatse meer dan 70 maal nachtverblijf wordt gehouden en door betrokkene niet aannemelijk is of kan worden gemaakt, dat elders over een hoofdverblijf kan worden beschikt" in artikel 1, lid 1.32 van de planregels;

III. draagt de raad van de gemeente Buren op om binnen 26 weken na de verzending van deze uitspraak met inachtneming van hetgeen daarin is overwogen een nieuw besluit te nemen ten aanzien van de hiervoor vermelde onderdelen II. a. en b. en dit op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken;

IV. treft de voorlopige voorziening inhoudende dat het onder II.b genoemde planonderdeel blijft gelden voor de nieuwbouw van recreatiewoningen en de uitbreiding van een recreatiewoning van 55 m² naar 75 m²;

V. bepaalt dat de onder IV opgenomen voorlopige voorziening vervalt op het moment van inwerkingtreding van het door de raad van de gemeente Buren nieuw te nemen besluit;

VI. veroordeelt de raad van de gemeente Buren tot vergoeding van in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten:

a. aan [appellant sub 1] tot een bedrag van € 48,28 (zegge: achtenveertig euro en achtentwintig cent);

b. aan de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid B.V. Het Zwanemeer tot een bedrag van € 974,00 (zegge: negenhonderdvierenzeventig euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

VII. gelast dat de raad van de gemeente Buren aan appellanten het door hen voor de behandeling van de beroepen betaalde griffierecht ten bedrage van € 318,00 (zegge: driehonderdachttien euro) voor [appellant sub 1] en € 318,00 (zegge: driehonderdachttien euro) voor de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid B.V. Het Zwanemeer vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. J.A. Hagen, voorzitter, mr. N.S.J. Koeman en mr. E. Helder, leden, in tegenwoordigheid van mr. L.A. van Heusden, ambtenaar van staat.

w.g. Hagen w.g. Van Heusden
voorzitter ambtenaar van staat

Uitgesproken in het openbaar op 2 april 2014

647.