



Uitspraak 201608984/1/R3

Datum van uitspraak: woensdag 21 juni 2017

Tegen: de raad van de gemeente Emmen

Proceduresoort: Eerste aanleg - enkelvoudig

Rechtsgebied: Ruimtelijke-orderingskamer - Bestemmingsplannen Drenthe

ECLI: **ECLI:NL:RVS:2017:1619**

201608984/1/R3.

Datum uitspraak: 21 juni 2017

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

1. [appellant sub 1A] en [appellant sub 1B] (hierna tezamen en in enkelvoud: [appellant sub 1]), wonend te Erica, gemeente Emmen,
2. [appellant sub 2A] en [appellant sub 2B] (hierna tezamen en in enkelvoud: [appellant sub 2]), wonend te Erica, gemeente Emmen,
appellanten,

en

de raad van de gemeente Emmen,
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 29 september 2016 heeft de raad het bestemmingsplan "Erica, [locatie 1]" gewijzigd vastgesteld.

Tegen dit besluit hebben [appellant sub 1] en [appellant sub 2] beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 17 mei 2017, waar [appellant sub 1A], [appellant sub 1B], [appellant sub 2A] en de raad, vertegenwoordigd door ing. F. de Jonge, zijn verschenen. Voorts is ter zitting [partij] gehoord.

Overwegingen

Inleiding

1. Het plan voorziet in een camperplaats met 15 standplaatsen op het perceel van [partij], [locatie 1] te Erica.

[appellant sub 1] en [appellant sub 2] kunnen zich als omwonenden van de camperplaats niet met dit besluit verenigen. [appellant sub 1] woont op het perceel [locatie 2] op een afstand van ongeveer 30 meter van de camperplaats. [appellant sub 2] woont op het perceel Ericasestraat 100 op een afstand van ongeveer 55 meter.

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.

De beroepen

Ingetrokken beroepsgrond

3. [appellant sub 2] heeft ter zitting de beroepsgrond die betrekking heeft op externe veiligheid ingetrokken.

Procedureel

4. Zowel [appellant sub 1] als [appellant sub 2] voeren in zijn algemeenheid aan dat de raad hen onvoldoende heeft gehoord en onvoldoende rekening heeft gehouden met hun belangen.

4.1. De raad wijst er op dat het raadsvoorstel tot vaststelling van het plan drie keer is besproken in de raadscommissie Wonen en Ruimte. De zienswijzen van onder meer [appellant sub 1] en [appellant sub 2] en de raadsbehandelingen hebben volgens de raad geleid tot de nodige aanpassingen van het plan. De raad heeft een belangenafweging gemaakt en stelt zich op het standpunt dat de belangen bij het realiseren van de 15 camperplaatsen zwaarder wegen dan de mogelijke nadelige gevolgen voor [appellant sub 1] en [appellant sub 2].

4.2. In de besluitvormingsprocedure inzake de vaststelling van het plan geldt ingevolge artikel 3.8 van de Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro) gelezen in samenhang met afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) geen hoorplicht. Niettemin heeft de raad in dit geval wel de mogelijkheid geboden om de schriftelijke zienswijzen over het ontwerpbestemmingsplan mondeling toe te lichten. Daarvan is op drie momenten, op 14 januari 2016, 13 juni 2016 en 12 september 2016 gebruik gemaakt. Voor het oordeel dat de raad in dit geval onzorgvuldig heeft gehandeld of zich onvoldoende op de hoogte heeft gesteld van de belangen van [appellant sub 1] en [appellant sub 2] bestaat geen grond. Het betoog faalt.

Behoeft

5. [appellant sub 1] en [appellant sub 2] betogen dat geen behoefte bestaat aan de camperplaats.

[appellant sub 1] voert hiertoe aan dat elders in de gemeente al voldoende gelegenheid is voor recreatief verblijf met campers. Verder voert hij aan dat de camperplaats beter op de locatie van Parc Sandur gerealiseerd had kunnen worden, omdat dat al een toeristische bestemming heeft. [appellant sub 1] voert aan dat de raad onderzoek had moeten doen naar de behoefte aan een nieuwe camperplaats.

[appellant sub 2] voert daarnaast aan dat de ladder voor duurzame verstedelijking ten onrechte niet is toegepast.

5.1. De raad stelt zich op het standpunt dat het toestaan van 15 camperstandplaatsen op het perceel [locatie 1] past binnen het gemeentelijke recreatiebeleid dat onder meer gericht is op een toename van het aantal overnachtingen. Volgens de raad zijn in Emmen weinig specifiek voor campers aangewezen locaties

beschikbaar. Andere recreatieve terreinen zijn grootschalig en daar worden standplaatsen van campers met andere vormen van recreatief verblijf gecombineerd. De raad acht de charme van het terrein aan de [locatie 1] juist de kleinschaligheid en de beperking van het gebruik tot uitsluitend campers. Daarmee vormt dit volgens de raad een aanvulling op de bestaande recreatiemogelijkheden in Emmen waar behoefte aan bestaat.

De ladder voor duurzame verstedelijking is volgens de raad niet van toepassing, omdat het plan niet voorziet in een nieuwe stedelijke ontwikkeling.

5.2. De ladder voor duurzame verstedelijking is opgenomen in artikel 3.1.6, tweede lid, van het Besluit ruimtelijke ordening (hierna: Bro). Dit artikel luidt als volgt:

"De toelichting bij een bestemmingsplan dat een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt, voldoet aan de volgende voorwaarden:

- a. er wordt beschreven dat de voorgenomen stedelijke ontwikkeling voorziet in een actuele regionale behoefte;
- b. indien uit de beschrijving, bedoeld in onderdeel a, blijkt dat sprake is van een actuele regionale behoefte, wordt beschreven in hoeverre in die behoefte binnen het bestaand stedelijk gebied van de betreffende regio kan worden voorzien door benutting van beschikbare gronden door herstructurering, transformatie of anderszins, en;
- c. indien uit de beschrijving, bedoeld in onderdeel b, blijkt dat de stedelijke ontwikkeling niet binnen het bestaand stedelijk gebied van de betreffende regio kan plaatsvinden, wordt beschreven in hoeverre wordt voorzien in die behoefte op locaties die, gebruikmakend van verschillende middelen van vervoer, passend ontsloten zijn of als zodanig worden ontwikkeld."

Artikel 1.1.1, eerste lid, aanhef en onder i, luidt:

"In dit besluit en de hierop berustende bepalingen wordt verstaan onder:

- i. stedelijke ontwikkeling: een ruimtelijke ontwikkeling van een bedrijventerrein of zeehaventerrein, of van kantoren, detailhandel, woningbouwlocaties of andere stedelijke voorzieningen."

5.3. Artikel 4 van de planregels luidt:

"4.1

De voor "Recreatie - Camperplaats" aangewezen gronden zijn bestemd voor:

- a. Bedrijfsgebouwen in de vorm van een receptiegebouw;
- b. 15 standplaatsen voor kampeermiddelen, uitsluitend in de vorm van campers, ter plaatse van de nadere aanduiding 'specifieke vorm van recreatie-campers toegestaan';

met bijbehorende:

- a. andere bouwwerken;
- b. horeca ten dienste van de bestemming;
- c. sport- en speelgelegenheden;
- d. toegangswegen in- en uitritten;
- e. parkeervoorzieningen, waarbij geldt dat deze op eigen terrein plaatsvindt;

f. groenvoorzieningen;

g. nutsvoorzieningen en waterhuishoudkundige voorzieningen;

niet is toegestaan:

a. de realisatie van recreatiewoningen;

b. de plaatsing van stacaravans;

c. de plaatsing van kampeermiddelen anders dan campers.

4.2

4.2.1 Gebouwen

Voor het bouwen van gebouwen gelden de volgende bepalingen:

a. gebouwen mogen uitsluitend binnen een bouwvlak worden gebouwd;

(...)

4.2.2 Andere bouwwerken

Voor het bouwen van andere bouwwerken gelden de volgende bepalingen:

(...)

b. de gezamenlijke oppervlakte van andere bouwwerken bedraagt maximaal 50 m²;

(...)"

5.4. [appellant sub 2] heeft ter zitting desgevraagd gesteld naar aanleiding van het verweer van de raad te twijfelen over de vraag of het plan voorziet in een nieuwe stedelijke ontwikkeling. De Afdeling stelt vast dat de gronden in het voorheen geldende plan een agrarische bestemming zonder bouwmogelijkheden hadden. Het voorliggende plan maakt wat betreft bebouwing uitsluitend een receptiegebouw met een maximale oppervlakte van ongeveer 135 m², dat is de oppervlakte van het bouwvlak, en andere bouwwerken met een maximale oppervlakte van 50 m² mogelijk. Daarnaast zijn 15 standplaatsen voor campers toegestaan. Gelet op de beperkte bebouwingsmogelijkheden en de niet stedelijke aard van de ontwikkeling is de Afdeling van oordeel dat de raad er terecht van is uitgegaan dat het plan niet voorziet in een stedelijke voorziening en daarmee niet in een nieuwe stedelijke ontwikkeling. De raad hoefde dan ook niet toe te lichten of wordt voorzien in een actuele regionale behoefte, als bedoeld in artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro. Voor zover is betoogd dat de ladder voor duurzame verstedelijking doorlopen had moeten worden, faalt dit derhalve.

5.5. Dit neemt niet weg dat de raad inzichtelijk moet maken dat het plan uitvoerbaar is en in zoverre wel moet ingaan op de behoefte aan de camperstandplaatsen. In de plantoelichting staat onder meer dat volgens het gemeentelijk beleid als doelstelling geldt om de recreatieve sector in de hele gemeente te versterken. Daarbij wordt gestreefd naar zoveel mogelijk aanbod en meer overnachtingen in de gemeente. In de plantoelichting staat verder dat volgens het provinciale beleid de focus moet komen te liggen op de diversiteit en de kwaliteit van het toeristische product. Niet meer van hetzelfde, maar juist het creëren van toegevoegde waarde ten opzichte van het bestaande toeristische product is het doel. Volgens de plantoelichting past de mogelijkheid die het plan biedt binnen de genoemde doelstellingen uit het gemeentelijk en provinciaal beleid. Zoals is overwogen onder 5.1, heeft de raad in het verweerschrift en ter zitting nader toegelicht in hoeverre de camperplaats een toegevoegde waarde heeft op het bestaande aanbod. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de raad zich gelet op het voorgaande in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat behoefte bestaat aan de camperplaats en dat het plan kan worden uitgevoerd binnen de planperiode van in beginsel

tien jaar. Het betoog faalt.

In- en uitrit

6. [appellant sub 1] betoogt dat de in- en uitrit van de camperplaats aan de Verlengde Herendijk niet verkeersveilig is. Hij voert aan dat die weg en de in- en uitrit te smal zijn om met campers goed te kunnen manoeuvreren.

6.1. De raad stelt dat de verkeerssituatie naar aanleiding van de zienswijzen nogmaals door de gemeentelijke verkeersdeskundigen is beoordeeld. De Ericasestraat is in het Gemeentelijk Verkeers- en Vervoersplan aangemerkt als een gebiedsontsluitingsweg, waarbij het streven is om het aantal in- en uitritten te beperken. Een ontsluiting op de Ericasestraat zou ook te dicht op de rotonde zijn gesitueerd, aldus de raad. De ontsluiting op de Verlengde Herendijk is volgens de raad voldoende breed. Hij deelt niet de vrees voor het ontstaan van gevaarlijke verkeerssituaties.

6.2. Vast staat dat het plan voorziet in een ontsluiting van de gronden met de bestemming "Recreatie - Camperplaats" op de Verlengde Herendijk. De gronden met de bestemming "Groen" hebben ter plaatse van die ontsluiting een onderbreking met een breedte van ongeveer 3,5 meter. Vast staat verder dat de Verlengde Herendijk ongeveer 4,5 meter breed is. In hetgeen [appellant sub 1] heeft aangevoerd, ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de raad zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat dit voldoende breed is om met een camper het terrein op en af te kunnen rijden. Voor zover [appellant sub 1] heeft aangevoerd dat de campers gebruik zouden moeten maken van de bestaande ontsluiting van de woning van [partij] op de Ericasestraat, overweegt de Afdeling dat de raad daar in redelijkheid van heeft kunnen afzien. Nog daargelaten dat de gronden met de bestemming "Wonen - Vrijstaand" en "Recreatie - Camperplaats" deels fysiek van elkaar gescheiden zijn, heeft de raad naar het oordeel van de Afdeling in aanmerking mogen nemen dat de Ericasestraat een gebiedsontsluitingsweg is waar in- en uitvoegend verkeer minder wenselijk is dan op de Verlengde Herendijk. Ter zitting heeft de raad toegelicht dat op de Ericasestraat een maximumsnelheid geldt van 80 km/u, terwijl op de Verlengde Herendijk 60 km/u mag worden gereden. Het betoog faalt.

Veiligheid

7. [appellant sub 1] en [appellant sub 2] voeren verder aan dat de smalle in- en uitrit veiligheidsrisico's met zich brengt bij een eventuele ontruiming en omdat de brandweer het perceel niet goed kan bereiken. Ter zitting heeft [appellant sub 2] daarnaast gewezen op de gevaren van het gebruik van gasflessen door bezoekers van de camperplaats.

7.1. De raad stelt dat het plan is voorgelegd aan de Veiligheidsregio Drenthe. De Veiligheidsregio heeft volgens de raad niet gewezen op enig bereikbaarheidsprobleem. Verder stelt de raad dat het terrein aan doorgaande wegen ligt en dat brandweerautotankspuiten lang genoeg zijn om een eventuele calamiteit op het terrein te kunnen bestrijden vanaf de openbare weg. Het terrein is daarnaast in geval van een calamiteit volgens de raad ook bereikbaar via de Ericasestraat. De raad heeft ter zitting gesteld dat het eventuele gebruik van gasflessen niet tot extra brandgevaar zal leiden, omdat het gebruik hiervan kleinschalig is en de meeste campers gebruik zullen maken van de aangelegde elektravoorzieningen in plaats van gas.

7.2. Het dagelijks bestuur van de Veiligheidsregio Drenthe, waar de Brandweer Drenthe een onderdeel van is, heeft op 9 februari 2015 een advies uitgebracht over het (voorontwerp)plan. Zoals de raad heeft gesteld, is de bereikbaarheid van het perceel voor de brandweer daarin niet als een probleem onder de aandacht gebracht. Evenmin is in het advies aandacht gevraagd voor eventuele voorzieningen in campers die voor extra brandgevaar zouden kunnen zorgen. De raad heeft zich naar het oordeel van de Afdeling in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat de camperplaats in geval van een calamiteit goed bereikbaar is voor de brandweer, nu het terrein in die situatie via twee zijden bereikbaar is en zo nodig ook vanaf de openbare weg te bereiken is met brandweerslangen. Het betoog faalt.

Geluid- en geurhinder

8. [appellant sub 2] vreest geluid- en stankoverlast voor omwonenden vanwege de camperplaats. Hij wijst in dit kader op het ontbreken van sanitaire voorzieningen op het terrein en op het houden van barbecues door de recreanten. [appellant sub 1] heeft ter zitting aangevoerd te vrezen voor geluidhinder in de avonduren.

8.1. De raad stelt zich op het standpunt dat voor onevenredige geluid- of geurhinder niet gevreesd hoeft te worden, omdat de afstand tussen het kleinschalige camperterrein en de woningen van [appellant sub 2] en [appellant sub 1] voldoende groot is. Volgens de raad is gelet op de afstand tussen de woning van [appellant sub 2] en het camperterrein van ongeveer 55 meter niet aannemelijk dat hij stankoverlast zal ondervinden van eventuele barbecues, die overigens ook niet met grote regelmaat zullen plaatsvinden. Ter zitting heeft de raad er nog op gewezen dat wordt voldaan aan de afstanden die in de brochure "Bedrijven en milieuzonering" van de Vereniging Nederlandse Gemeenten (hierna: de VNG-brochure) worden gehanteerd in een gemengd gebied als dit.

8.2. In de plantoelichting staat dat voor het toetsen van de invloed van de camperplaats op milieugevoelige functies in de omgeving gebruik is gemaakt van de VNG-brochure. Volgens de plantoelichting kan de omgeving van het plangebied worden gekarakteriseerd als een "gemengd gebied" in de zin van de VNG-brochure. Dit is door [appellant sub 2] en [appellant sub 1] niet betwist. Op basis van de VNG-brochure valt de camperplaats volgens de plantoelichting onder de categorie "Kampeertreinen, vakantiecentra, e.d. (met keuken)". Deze categorie kent in geval van een gemengd gebied richtafstanden van 10 meter voor geur en 30 meter voor geluid. Het plan voorziet in een camperplaats met 15 standplaatsen en is veel kleinschaliger dan de categorie uit de VNG-brochure waarbij is aangesloten, aldus de plantoelichting. De richtafstanden kunnen daarom volgens de plantoelichting worden verlaagd naar 0 meter voor geur en 10 meter voor geluid.

Vast staat dat de afstand tussen de camperplaats en de woning van [appellant sub 2] ongeveer 55 meter bedraagt. De afstand tussen de camperplaats en de woning van [appellant sub 1] bedraagt ongeveer 30 meter. Ter plaatse van deze woningen wordt derhalve aan de genoemde richtafstanden voldaan. [appellant sub 2] en [appellant sub 1] hebben niet aannemelijk gemaakt dat zij desondanks onaanvaardbare geur- of geluidhinder zullen ondervinden van de camperplaats. Het betoog faalt.

Handhaving

9. [appellant sub 1] voert aan dat het college van burgemeester en wethouders van Emmen ten onrechte niet handhavend heeft opgetreden tegen de camperplaats op het moment dat die nog illegaal in gebruik was.

9.1. De Afdeling overweegt dat de wijze van afhandeling van een verzoek om handhaving geen deel uitmaakt van de bestemmingsplanprocedure. Het betoog faalt reeds daarom.

Zienschwijken

10. [appellant sub 1] en [appellant sub 2] hebben zich in het beroepschrift voor het overige beperkt tot het verwijzen naar de inhoud van de zienschwijken. In de overwegingen van het bestreden besluit is ingegaan op deze zienschwijken. [appellant sub 1] en [appellant sub 2] hebben in het beroepschrift, noch ter zitting redenen aangevoerd waarom de weerlegging van de desbetreffende zienschwijken in het bestreden besluit onjuist zou zijn.

Conclusie

11. Gelet op het voorgaande zijn de beroepen ongegrond.

Proceskosten

12. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

verklaart de beroepen ongegrond.

Aldus vastgesteld door mr. G. van der Wiel, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. J.J.M.A. Poppelaars, griffier.

w.g. Van der Wiel w.g. Poppelaars
lid van de enkelvoudige kamer griffier

Uitgesproken in het openbaar op 21 juni 2017

780.