

Notitie

Referentienummer
99036469

Datum
19 december 2007

Kenmerk
241760

Betreft

advies korte termijn oplossingen gevolgen intrekking Wet op de Openluchtrecreatie
gemeente Helmond

1 Inleiding

Op 1 januari 2008 komt de Wet op de Openluchtrecreatie (WOR) in zijn geheel te vervallen. De intrekking van de WOR past binnen het streven van het kabinet om de bureaucratie en de regelzucht te verminderen.

Deze notitie gaat in op de consequenties van de afschaffing van de WOR voor de gemeente Helmond en geeft aan welke planologische maatregelen eventueel moeten worden genomen om ongewenste ontwikkelingen tegen te gaan. Deze maatregelen worden zodanig uitgewerkt dat deze door de gemeente Helmond direct kunnen worden geïmplementeerd.

2 Wet op de Openluchtrecreatie (WOR)

De WOR is ingevoerd met als belangrijkste doelstelling de diversiteit van het kampeeraanbod te vergroten. De WOR onderscheidt zeven vormen van kamperen, met voor elke kampeervorm aparte voorschriften. Grofweg gaat het om kamperen op kampeerterreinen (regulier kampeerterrein, kleinschalig kampeerterrein, groepskampeerterrein en natuurkampeerterrein) en kamperen buiten kampeerterreinen (groepskamperen, kamperen buiten kampeerterreinen en kamperen op eigen terrein). De WOR staat kamperen op kampeerterreinen alleen toe op grond van een stelsel van vergunningen, vrijstellingen en ontheffingen.

De kampeerregelgeving in de WOR bevat regels over:

- de ruimtelijke spreiding en de diversiteit van het kampeeraanbod.
Burgemeester en Wethouders kunnen voorschriften stellen ten aanzien van de soort en het aantal van de op het kampeerterrein toe te laten kampeermiddelen. Daarnaast kunnen zij voorschriften stellen in het belang van orde, rust en veiligheid, natuur- en landschapsbescherming, de bescherming van het milieu, de gezondheid en de hygiëne alsmede overige onderwerpen aangaande het kamperen;
- een algemeen verbod op kamperen buiten kampeerterreinen.
De WOR bevat een algemeen verbod op kamperen buiten kampeerterreinen en maakt het mogelijk voor gemeenten om kamperen buiten kampeerterreinen onder bepaalde voorwaarden toe te staan. Het gaat dan om kamperen door groepen (bijvoorbeeld in het kader van een evenement) of het in individueel verband kamperen buiten kampeerterreinen;
- de regeling van de kampeerovereenkomst.
De WOR bevat een verplichting voor beheerders van kampeerterreinen om bij de vergunningaanvraag een reglement te overleggen dat inzicht geeft in de opbouw van het tarief, de wijze van bekendmaking van de geldende prijzen en de vergoedingswijze die wordt gehanteerd bij koop of verkoop;
- voorschriften op het gebied van hygiëne, gezondheid en veiligheid.
De WOR bevatte oorspronkelijk een aantal voorschriften ten aanzien van hygiëne en gezondheid zoals de inrichting van en eisen ten aanzien van sanitaire voorzieningen. De bepalingen ten aanzien van hygiëne, gezondheid en veiligheid zijn per 1-11-2005 komen te vervallen.

Verwijzingen naar de WOR

In de Woningwet wordt een verwijzing gemaakt naar de WOR. Voor elke constructie, ook als deze op wielen staat of mobiel is, geldt dat die als bouwwerk wordt aangemerkt indien de constructie een plaatsgebonden karakter heeft. Voor de gewone toercaravan die tijdens de vakantieperiode enkele weken op een camping staat is geen sprake van een plaatsgebonden karakter. Ingeval van plaatsing langer dan enkele weken, bijvoorbeeld gedurende het hele seizoen, mag verondersteld worden dat wel sprake is van een plaatsgebonden karakter en wordt een object een bouwwerk. Artikel 40, lid 2 van de Woningwet bepaalt dat als een caravan is aan te merken als een bouwwerk, er niettemin voor het plaatsen daarvan geen bouwvergunning is vereist, indien het plaatsen geschiedt in overeenstemming met de bepalingen van de WOR.

In de Wet stankemissie veehouderijen en de Richtlijn Veehouderij en Stankhinder 1996 werd verwezen naar de WOR. Inmiddels is per 1 januari 2007 de nieuwe Wet geurhinder en veehouderij ingevoerd die de Wet stankemissie veehouderijen en de Richtlijn Veehouderij en Stankhinder 1996 vervangt. Hierin is al rekening gehouden met het afschaffen van de WOR. Via de nieuwe Wet geurhinder en veehouderij krijgen gemeenten de bevoegdheid om, binnen een bepaalde bandbreedte, zelf objecten aan te wijzen die niet worden aangemerkt als geurgevoelig object.

3 Consequenties intrekken WOR**Kamperen op kampeerterreinen**

Met het intrekken van de WOR komt het stelsel van vergunningen, vrijstellingen en ontheffingen te vervallen. De Wet van 12 mei 2005 tot wijziging van de Wet op de openluchtrecreatie (gefa-seerde intrekking van de wet) (Staatsblad 2005, 308) bevat geen overgangsrecht. Dit betekent dat op grond van de WOR verleende vergunningen, vrijstellingen ontheffingen en dergelijke na 1 januari 2008 geen rechtskracht meer hebben.

Het bestemmingsplan wordt het basisinstrument om kamperen op kampeerterreinen te regelen. In het bestemmingsplan zijn de locaties vastgelegd waar kampeerterreinen gevestigd mogen worden en zijn voorschriften gesteld over de inrichting en wijze van gebruik. In het bestemmingsplan mogen alleen voorschriften worden gesteld op grond van ruimtelijke motieven. Voor beleid aanvullend op het bestemmingsplan, bijvoorbeeld ten aanzien van de (minimum)kwaliteit of met het oog op hygiëne en gezondheid, is een lokale verordening nodig. Dit kan de APV zijn of een specifieke verordening.

In de vergunning of ontheffing op basis van de WOR kunnen gemeenten voorschriften opnemen met het oog op brandveiligheid. Het gaat dan vooral om bereikbaarheidsvoorschriften en afstandseisen. Bereikbaarheidseisen hebben betrekking op de mogelijkheid van hulpverleningsdiensten om de locatie te bereiken. Door afstandseisen te stellen wordt beoogd het overslaan van brand van het ene kampeermiddel naar het andere te voorkomen. Op dit moment werkt het Ministerie van VROM aan het Besluit brandveilig gebruik bouwwerken, kortweg het Gebruiksbesluit, waarmee er landelijk uniforme regels voor brandveiligheid komen. In het Gebruiksbesluit worden de brandveiligheidseisen voor iedereen in elke gemeente gelijk en wordt ook ingegaan op kampeerterreinen. Naar verwachting treedt dit Gebruiksbesluit medio 2008 in werking.

Ten aanzien van de regeling van de kampeerovereenkomst acht het kabinet de noodzaak van overheidsinterventie niet nodig, omdat kampeerterreinhouders dit zelf ook kunnen regelen. Als het gaat om de bescherming van de rechtspositie van kampeerders heeft de WOR nauwelijks betekenis. Kampeerovereenkomsten, evenals andere overeenkomsten, worden primair geregeld in het Burgerlijk Wetboek. Bovendien gelden op campings die zijn aangesloten bij de brancheorganisaties RECRON of die door de ANWB zijn erkend de RECRON - voorwaarden. Aan deze standaardvoorwaarden is een geschillenregeling gekoppeld, met een aparte geschillencommissie. Kleinschalige kampeerterreinen die zijn aangesloten bij de VeKaBo of de SVR hanteren de richtlijnen en leveringsvoorwaarden van hun organisatie.

Om de huidige praktijk van het vergunningsvrij plaatsen van caravans die een plaatsgebonden karakter hebben te kunnen voortzetten, wordt de Woningwet gewijzigd. In een Algemene Maatregel van Bestuur wil het Rijk regelen dat caravans, tenten, tentwagens of kampeerauto's die als bouwwerk worden gezien niet bouwvergunningsplichtig zijn, mits zij voldoen aan het bestemmingsplan en de eisen die volgens het plan zijn gesteld. Er blijft dus wel een bouwvergunning nodig indien dergelijke recreatieve bouwwerken op grond van het bestemmingsplan niet zijn toegestaan. Daarnaast wordt er een lid toegevoegd dat een handhavinggrondslag biedt voor het geval bouwwerken zijn gebouwd op een perceel waarop zij volgens het bestemmingsplan alleen gedurende het vakantie seizoen aanwezig mogen zijn en na afloop daarvan niet worden verwijderd. De verwachting is dat deze wijziging van de Woningwet tussen 1 januari 2008 en 1 april 2008 in werking zal treden.

Kamperen buiten kampeerterreinen

Met het vervallen van de WOR vervalt ook het verbod op kamperen buiten kampeerterreinen. Onder kamperen buiten kampeerterreinen kan worden verstaan: het kamperen in het kader van het bijwonen van een evenement, het kamperen door groepen in besloten kring en het kamperen in individueel verband. Onder kamperen in individueel verband vallen ook het overnachten in kampeerauto's en het overnachten ten behoeve van nachtvisserij.

Als gemeenten het kamperen buiten kampeerterreinen willen verbieden, zullen ze na intrekking van de WOR daarvoor zelf een regeling moeten treffen. Als gemeenten niets regelen, zal het afhankelijk zijn van het geldende bestemmingsplan of er in een bepaald gebied al dan niet buiten kampeerterreinen gekampeerd mag worden. Als in het bestemmingsplan niets geregeld is over kamperen buiten kampeerterreinen, wil dat niet zeggen dat zo'n bestemmingsplan deze vorm van kamperen niet toestaat. Wanneer het op incidentele basis plaatsvindt, zal het kamperen buiten kampeerterreinen geen strijdig gebruik opleveren met de eigenlijke bestemming van de grond. Als een gemeente er zeker van wil zijn dat het bestemmingsplan kamperen buiten kampeerterreinen uitsluit, zal ze een voorschrift in het plan moeten opnemen waarin expliciet is aangegeven, dat kamperen buiten kampeerterreinen een strijdig gebruik oplevert met het bestemmingsplan.

Als gemeenten minder ver willen gaan dan een algemeen verbod of het bij uitzondering willen toestaan, dan zullen zij dit in een verordening moeten regelen. Het ligt voor de hand dit onder te brengen in de APV.

4 Gevolgen afschaffing WOR gemeente Helmond

Kamperen in bestemmingsplannen Helmond

In de gemeente Helmond zijn geen locaties uitsluitend of mede als kampeerterrein aangewezen in de geldende bestemmingsplannen.

Volgens het bestemmingsplan is het houden van een kleinschalig kampeerterrein mogelijk in het buitengebied op locaties die zijn aangeduid als bestemming agrarisch bouwblok. In het Bestemmingsplan Buitengebied '97 is bij de slotbepalingen artikel 28 gebruiksbepalingen lid 2 onder b namelijk opgenomen dat onder strijdig gebruik in ieder geval niet wordt verstaan:

het gedurende de periode van 15 maart tot en met 31 oktober plaatsen of geplaatst houden van ten hoogste tien kampeermiddelen, zoals bedoeld in artikel 8 lid 2 onder a van de Wet op de Openlucht recreatie binnen een agrarisch bouwblok dan wel in directe aansluiting daarop.

In de voorschriften bebouwing wordt aangegeven dat op de als zodanig aangegeven gronden uitsluitend mogen worden gebouwd gebouwen en bouwwerken, geen gebouwen zijnde die nodig zijn voor de agrarische bedrijfsvoering, met dien verstande dat:

per agrarisch bouwblok tevens gebouwen in het kader van het gebruik ten behoeve van kleinschalig kamperen als bedoeld in artikel 28 lid 2 onder b zijn toegestaan waarvan de gezamenlijke oppervlakte ten hoogste 100 m² en de hoogte ten hoogste 3.00 m mag bedragen.

Dit betekent dat de bestemmingsplannen van de gemeente niet hoeven te worden aangepast na afschaffing van de WOR om te voorkomen dat bestaande bedrijven illegaal worden.

Kamperen op kampeerterreinen

De gemeente Helmond heeft twee ontheffingen verleend op basis van de Wet op de Openlucht-recreatie. Het gaat om het plaatsen en geplaatst houden van respectievelijk maximaal 7 en 15 kampeermiddelen op de locaties Diepenbroek 10 en Raktweg 39 te Helmond. In deze ontheffingen zijn een aantal aanvullende voorschriften opgenomen. Na 1 januari 2008 komen deze ontheffingen te vervallen en valt men terug op het bestemmingsplan.

Concreet betekent dit dat deze bedrijven na 1-1-2008 hun bedrijfsvoering kunnen continueren zolang zij blijven voldoen aan de voorschriften die het bestemmingsplan stelt. Hoewel in het bestemmingsplan verwezen wordt naar de Wet op de Openlucht-recreatie die na 1 januari 2008 niet meer geldt, blijft volgens jurisprudentie doorgaans een dergelijke verwijzing van kracht, zoals deze gold op het moment dat het bestemmingsplan werd vastgesteld. De aanvullende voorschriften die in de ontheffing zijn opgenomen komen te vervallen.

De gemeente kan vanaf 1-1-2008 op basis van algemene en bijzondere wetgeving wel aanvullend verplichtingen opleggen. Daarnaast gelden in directe zin normen voortvloeiend uit wet- en regelgeving die bepaalde onderwerpen reguleren. Zo zijn algemene normen opgenomen in onder meer de Waterleidingwet. Daarnaast zijn minicampings onderdeel van een agrarisch bedrijf. Op agrarische bedrijven is de Wet milieubeheer van toepassing. Afhankelijk van de bedrijfsactiviteiten kan op een bedrijf de vergunningplicht of een Algemene Maatregel van Bestuur van toepassing zijn. In de Wet milieubeheer zijn onder andere de volgende aspecten geregeld: afvalstoffen, afvalwater, brandveiligheid, geluidsemissies, verkeer van en naar de inrichting.

Voor bestaande vergunningplichtige bedrijven waarbij de minicamping reeds in de milieuvergunning is meegenomen, kunnen de voorschriften alleen aangepast worden als hier sprake is van nieuwe technische ontwikkelingen, veranderingen in de milieuwetgeving of gezien de ontwikkelingen van de kwaliteit van het milieu. Bij nieuw te vestigende bedrijven kunnen direct voorschriften met betrekking tot het milieu voor de minicamping aan de vergunning worden verbonden. Bij bestaande of nieuwe bedrijven waarop het Besluit landbouw van toepassing is, kunnen eventueel nadere eisen worden gesteld door de gemeente voor onder andere de aspecten geluid, afvalstoffen en afvalwater, opslag van gasflessen, lucht en bodembescherming. Dit is alleen mogelijk indien deze aanpassing met een gegronde reden wordt onderbouwd. De voorschriften opgenomen in het Besluit landbouw zijn in ieder geval onverminderd van toepassing op de minicamping.

Over brandveiligheid en –preventie kan het volgende worden opgemerkt. Voorschriften op dit gebied kunnen niet in een bestemmingsplan worden opgenomen. Immers, aan dergelijke voorschriften ligt geen ruimtelijke belangenafweging ten grondslag. Op dit moment wordt gewerkt aan een Gebruiksbesluit, een AMvB op basis van de Woningwet. Dit besluit zal de huidige gemeentelijke brandbeveiligingsverordening (gebaseerd op de Brandweerwet) en deels de bouwverordening (gebaseerd op de Woningwet) gaan vervangen.

In het geval het Gebruiksbesluit per 1 januari a.s. nog niet in werking is getreden, zal op basis van de brandbeveiligingsverordening regels kunnen worden gesteld ten aanzien van recreatief nachtverblijf. De brandbeveiligingsverordening van Helmond is van toepassing als aan meer dan tien personen bedrijfsmatig of in het kader van verzorging nachtverblijf wordt verschaft (artikel 2.1.1 lid 1 onder c).

Kamperen buiten kampeerterreinen

In de bestemmingsplannen en de APV van de gemeente Helmond is geen verbod op kamperen buiten kampeerterreinen opgenomen. Hoewel artikel 5.1.5 van de model-APV een regeling bevat voor het parkeren van campers, caravans en dergelijke dient het overnachten in kampeermiddelen buiten kampeerterreinen apart in de APV te worden geregeld. Dit artikel heeft namelijk geen betrekking op het overnachten in dergelijke voertuigen. De VNG heeft hiervoor een regeling opgesteld in de model-APV.

De gemeente Helmond geeft jaarlijks toestemming aan enkele organisaties met een doelstelling van sociale, culturele, educatieve of wetenschappelijke aard te overnachten op gemeentelijke eigendommen. Dit is nu mogelijk op basis van de WOR. Na 1-1-2008 kan hiervoor toestemming worden verleend op basis van de APV.

Op dit moment is het volgens de Visserijwet toegestaan om te nachtvissen in de maanden juni, juli en augustus. Voor rijkswateren geldt dat er het hele jaar door 's nachts mag worden gevestigd. Dit betreft in de gemeente Helmond de Zuid-Willemsvaart en het Wilhelminakanaal. Nachtvissen in individueel verband waarbij gebruik wordt gemaakt van kampeermiddelen kan worden beschouwd als kamperen in individueel verband. Na 1-1-2008 kan hiervoor toestemming worden verleend op basis van de APV.

5 Uitwerking***Kamperen op kampeerterreinen***

Wij adviseren de gemeente Helmond de betreffende minicampings schriftelijk te informeren over het vervallen van de ontheffingen en welke voorschriften het bestemmingsplan en overige regelgeving aan ze stelt.

Het gaat dan om de volgende voorschriften, die zijn opgenomen in het bestemmingsplan en overige regelgeving vanuit Rijk en de gemeente:

- het plaatsen van kampeermiddelen is alleen toegestaan van 15 maart tot en met 31 oktober;
- er mogen maximaal tien kampeermiddelen worden geplaatst;
- de minicamping is gelegen binnen een agrarisch bouwblok dan wel in directe aansluiting daarop;
- gebouwen ten behoeve van het kleinschalig kamperen hebben een oppervlakte van ten hoogste 100 m² en een hoogte van ten hoogste 3.00 m;
- de houder van een inrichting ten behoeve van nachtverblijf is verplicht een nachtregister bij te houden als bedoeld in artikel 438 van het Wetboek van Strafrecht, dat ingericht is volgens het door burgemeester vastgestelde model;
- op gebouwen op een minicamping zijn de Woningwet, Bouwbesluit en gemeentelijke bouwverordening van toepassing;
- een minicamping dient te voldoen aan de voorschriften in het kader van het Gebruiksbesluit/ de brandveiligheidsverordening van de gemeente Helmond.

Kamperen buiten kampeerterreinen

Voor kamperen buiten kampeerterreinen dient in hoofdstuk 5 van de model-APV, getiteld 'Andere onderwerpen betreffende de huishouding der gemeente' een regeling wordt opgenomen die betrekking heeft op kamperen buiten kampeerterreinen. De VNG stelt de volgende regeling in de model-APV voor:

Artikel 4.5.1 Begripsomschrijving

In deze afdeling wordt onder kampeermiddel verstaan:

Een onderkomen of voertuig waarvoor geen bouwvergunning in de zin van artikel 40 van de Woningwet is vereist, dat bestemd of opgericht is dan wel gebruikt wordt of kan worden gebruikt voor recreatief nachtverblijf.

Toelichting:

In de begripsomschrijving gaat het in het algemeen over een tent, tentwagen, kampeerwagen en caravan.

Artikel 4.5.2 Recreatief nachtverblijf buiten kampeerterreinen

1. Het is verboden ten behoeve van recreatief nachtverblijf kampeermiddelen te plaatsen of geplaatst te houden buiten een kampeerterrein dat als zodanig in het bestemmingsplan is bestemd of mede bestemd.
2. Het verbod geldt niet voor het plaatsen van kampeermiddelen voor eigen gebruik door de rechthebbende op een terrein.
3. Het college kan ontheffing verlenen van het verbod van het eerste lid.
4. Onverminderd het bepaalde in artikel 1.8. kan de ontheffing worden geweigerd in het belang van:
 - a. de bescherming van natuur en landschap;
 - b. de bescherming van een stadsgezicht.

Artikel 4.5.3 Aanwijzing kampeerplaatsen

1. Het college kan plaatsen aanwijzen waarop het verbod van artikel 4.5.2. eerste lid, niet geldt.
2. Het college kan daarbij nadere regels stellen in het belang van de gronden, genoemd in artikel 4.5.2. vierde lid.

Op basis van deze regeling kan het College van B&W in de toekomst aan organisaties met een sociale, culturele, educatieve of wetenschappelijke doelstelling toestemming geven om voor een bepaalde periode te kamperen buiten kampeerterreinen in de gemeente Helmond.

De gemeente kan bepaalde locaties aanwijzen waar zij kamperen ten behoeve van nachtvissen toestaat. Dit dient echter wel te gebeuren in overleg met de rechthebbende watereigenaar. Om deze reden dient de gemeente op korte termijn in overleg te treden met Rijkswaterstaat om hierover afspraken te maken.

6 Conclusie

Acties die de gemeente bij voorkeur vòòr 1-1-2008 dient te ondernemen:

- het versturen van een brief aan degenen, die op dit moment een ontheffing hebben op basis van de WOR voor het houden van een minicamping, waarin wordt aangegeven dat de afschaffing van de WOR betekent dat de ontheffing komt te vervallen. Hierin dienen de voorschriften uit het bestemmingsplan en wet- en regelgeving worden opgenomen (zie 5);
- het opnemen van het verbod op kamperen buiten kampeerterreinen in de Algemene Plaatselijke Verordening (APV). Hiervoor wordt gebruik gemaakt van de regeling in de model-APV die de VNG heeft voorgesteld;
- het in overleg treden met Rijkswaterstaat om te bepalen op welke locaties langs de Zuidwillemsvaart en het Wilhelminakanaal Rijkswaterstaat het kamperen ten behoeve van nachtvissen toestaat;
- het aanwijzen van plaatsen waar het kamperen ten behoeve van nachtvissen is toegestaan langs de Zuidwillemsvaart en het Wilhelminakanaal.