



JUSTION
ADVOCATEN

STRIKT VERTROUWELIJK MEMO T.B.V. BESPREKING MET GEMEENTE

Aan : [REDACTED] Roompot
Van : [REDACTED] Justion Advocaten
Inzake : Roompot/Advies herontwikkeling Beach Resort Kamperland
Datum : 13 november 2023

! Dit memo is strikt vertrouwelijk.

Conclusie: de uitleg die de Gemeente hanteert ten aanzien van de oppervlakteberekening is logisch en consistent. Hierbij kunnen argumenten ontleend worden aan de uitleg van een beperkte uitbreiding *binnen de kustzone*. Daar komt nog bij dat de Gemeente een grote mate van beleidsruimte heeft.

Uitleg Gemeente: bij de uitbreiding van het oppervlak (maximaal) 20% uitbreiding dient uitgegaan te worden van de bestemming recreatie.

Argumenten vanuit beleid binnen de kustzone

In de uitleg van uitbreiding binnen de kustzone (waar een strikter beleid wordt gehanteerd dan buiten de kustzone waarop de uitbreiding van Roompot Kamperland ziet) zoals opgenomen in de bijlage bij de Omgevingsverordening, zijn meerdere argumenten te vinden die de uitleg van de gemeente logisch maakt.

- 1) De benadering van de uitbreiding als zodanig (los van het percentage) ziet op de verblijfsrecreatie. Bovendien gaat het enkel om de verblijfsrecreatie, zoals blijkt uit het feit dat centrale voorzieningen expliciet zijn uitgesloten in deze benadering.

'en er sprake is van een maximale invulling ten behoeve van verblijfsrecreatie op het totale uitbreidingsoppervlakte van 13% (exclusief centrale voorzieningen);'

- 2) Uit de Omgevingsverordening blijkt dat 20% van het totale terrein aan de openbaarheid mag worden onttrokken *binnen de kustzone* (bijlage 4 bij Omgevingsverordening). Uit de context van het Ontwikkelkader blijkt dat dit ziet op de gronden die worden uitgegeven ten behoeve van verblijfseenheden. Dit wordt ondersteund door de definitie van 'uitgeefbaar terrein' in de Kustvisie (p. 49), namelijk:

'terrein dat aan de openbaarheid kan worden onttrokken. Dit kan dienen tot de private financiering van een ontwikkeling'.

Omdat het Ontwikkelkader uit de Omgevingsverordening is gebaseerd op de Kustvisie is het logisch dat bij die definitie wordt aangesloten. De paden en routestructuren zijn volgens bijlage 4 bij de Omgevingsverordening openbaar toegankelijk, waarmee deze lezing van uitbreiding ten aanzien van de bestemming verblijfsrecreatie wordt ondersteund.

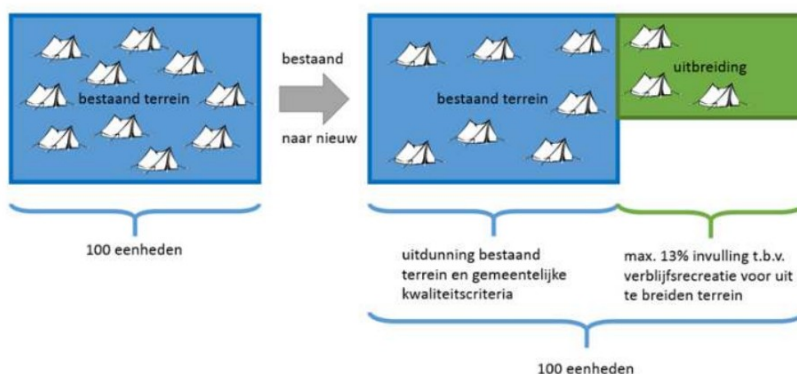


JUSTION ADVOCATEN

Een beperkte uitbreiding van oppervlakte is mogelijk indien het nieuw uit te breiden terrein:

- integraal onderdeel uitmaakt van een (nieuw) landschap;
- en de dichtheid en omvang van de bebouwing passend is in het betreffende landschap;
- en het beheer en onderhoud van het landschap geborgd is;
- en er sprake is van een maximale invulling ten behoeve van verblijfsrecreatie op het totale uitbreidingsoppervlakte van 13% (exclusief centrale voorzieningen);
- en maximaal 20% van het totale terrein mag aan de openbaarheid worden onttrokken (deze maximale maat is vanwege het aspect veiligheid niet van toe passing bij kampeerterrinen);
- en de openbaar toegankelijke paden en routestructuren integraal onderdeel uitmaken van het landschap.

Schematische weergave bij uitbreiding in oppervlakte



Een beperkte uitbreiding van eenheden is mogelijk indien:

- er sprake is van een integrale kwaliteitsimpuls van het bestaande en toekomstige accommodatie;
- en er sprake is van een maximale invulling ten behoeve van verblijfsrecreatie op het totale terrein van 13% (exclusief centrale voorzieningen);
- en er maximaal sprake is van 15% uitbreiding van eenheden.

Afbeelding 1: uitsnede uit bijlage 4 bij de Omgevingsverordening.

N.B. Binnen de kustzone is bovendien een uitbreiding van 15% van het aantal eenheden toegestaan. In dit geval neemt het aantal eenheden af van 1475 naar 1399 en blijft het aantal bedden gelijk.

Buiten de kustzone

Dat vervolgens voor een 'beperkte uitbreiding' *buiten de kustzone* door de Gemeente wordt uitgelegd als een uitbreiding van de bestemming verblijfsrecreatie is gelet op het voorgaande logisch.

Grote mate beleidsruimte

Van belang is dat de Gemeente een grote mate van beleidsruimte heeft gekregen van de Provincie op basis van de Omgevingsverordening. Daarbij is de Gemeente *niet* gebonden aan een percentage. In de toelichting op de Omgevingsverordening is opgenomen:

'Daar waar in artikel 2.10 specifieke voorwaarden voor ontwikkelingen voor de kustzone worden benoemd, wordt in artikel 2.11 volstaan met algemene uitgangspunten.'

Dit wordt bevestigd in de Nota van Antwoord bij het Ontwerp Omgevingsplan Zeeland 2018, p. 10, waar wordt ingegaan op uitbreiding van recreatiebedrijven in het 'achterland':



JUSTION
ADVOCATEN

'Uitbreiding van recreatieterreinen blijft mogelijk wanneer een bijdrage wordt geleverd aan de omgevingskwaliteiten. Deze zijn alleen op hoofdlijnen geformuleerd op basis van de gedachtegang - maar niet het detailniveau - van de kustvisie. Uitgangspunt is dat recreatie onderdeel moet zijn van de omgeving (landschap, samenleving, etc.) en geen vreemd element moet zijn.'

Ook blijkt dat bewust geen maximale maat voor de uitbreiding is opgenomen in de Omgevingsverordening (Nota van Antwoord, p. 11):

'Het gewijzigde omgevingsplan is gericht op kwaliteitsverbetering van de recreatie in samenhang met de omgeving. Er wordt daarom geen maximale maat voor uitbreiding van verblijfsrecreatiebedrijven opgenomen. Dit zal per bedrijf en locatie in overleg worden bepaald. Waar u verduidelijking van begrippen vraagt, zullen wij dat doen.'

En op p. 46 Nota van Antwoord wordt benadrukt dat oppervlaktebeperkingen voor uitbreiding niet worden genoemd in de Omgevingsverordening.

'Er wordt juist ingezet op kwalitatieve ontwikkelingen. Beperkingen in oppervlakte worden daarom niet genoemd.'

In dat kader is van belang dat in het Omgevingsplan Zeeland 2018 (p. 34), op basis waarvan de Omgevingsverordening is opgesteld, is opgenomen dat:

'De percentages zoals opgenomen in het ontwikkelkader voor de kustzone, gelden niet voor overig Zeeland.'

Daar komt bij dat Gedeputeerde Staten bij beantwoording van de Statenvragen op 18 juli 2023 het volgende hebben opgemerkt over de 'beperkte uitbreiding'. Die uitleg zag specifiek op de uitbreiding van Roompot Kamperland:

'6. Voor de berekening van de uitbreiding van het oppervlak wordt uitgegaan van de planologisch juridische status, de bestemming 'Recreatie', niet van eigendomsverhoudingen. Bij vergelijk van de opeenvolgende bestemmingsplannen is sprake van een toename van de recreatieve bestemming van 19,7%.

7. Onze juridische interpretatie van het begrip 'beperkte uitbreiding' uit bijlage D.3 onder A juncto Art. 2.11, vierde lid van de Omgevingsverordening is een combinatie tussen: 1. aansluiting bij/naar analogie van de jurisprudentie voor beperkte uitbreiding bedrijventerreinen (20%) én 2. de genoemde criteria uit onze verordening, gericht op kwaliteitsverbetering: integraal onderdeel van het landschap, dichtheid en omvang van de bebouwing is passend in het betreffende landschap, borging van beheer en onderhoud van het landschap. Het vorenstaande betekent dat een beperkte uitbreiding dus niet is vastgepend op 20%. Casus-afhankelijk zou het ook minder, maar ook iets meer kunnen zijn, wil er in redelijkheid sprake zijn van een beperkte uitbreiding in het gegeven geval en gelet op de criteria genoemd onder 2. Voorts nog een nadere duiding van wat in de berekening voor beperkte uitbreiding betrokken wordt: een beperkte uitbreiding van de gronden van het bestaande verblijfsrecreatieve bedrijf dat planologisch als zodanig is bestemd.'

De Gemeente heeft dus een grote mate van beleidsvrijheid, en daartoe behoort ook het koppelen van een maximum percentage van 20% aan de uitbreiding van de gebieden die de bestemming Recreatie hebben. Dat dit percentage goed past in de visie van Gedeputeerde Staten van een 'beperkte uitbreiding' blijkt uit het antwoord op de



JUSTION
ADVOCATEN

Statenvragen. Dat daarbij moet worden uitgegaan van de bestemming verblijfsrecreatie is gelet op de uitleg die bij uitbreiding *binnen de kustzone* geldt, logisch. De beantwoording van de vragen van GS is overigens niet echt als 'beleid' aan te merken. Er is immers geen sprake van een algemene regel over de uitleg van een wettelijk voorschrift bij het gebruik van een bevoegdheid van een bestuursorgaan welke *is vastgesteld bij besluit*. Maar zelfs als sprake van beleid zou zijn, dan is nog steeds sprake van een behoorlijke beleidsruimte, omdat in de beantwoording zelf is aangegeven dat een 'beperkte uitbreiding' niet mag worden vastgepind op 20%. Bovendien blijkt sowieso uit de beantwoording dat moet worden aangesloten bij de bestemming Recreatie en binnen deze kaders past de voorgenomen ontwikkeling helemaal. Dit, omdat de uitbreiding met de bestemming Recreatie onder de 20% blijft (19,7%; zie hieronder) en overigens wordt voldaan aan de andere voorwaarden van het beleid buiten de kustzone.

De Provincie heeft in het kader van vooroverleg van 24 oktober 2022 brief gestuurd en aangegeven geen zienswijze in te gaan dienen. Die vraag over oppervlakte heeft Gemeente toen in bijlage 14 bij ontwerpbestemmingsplan beantwoord:

STRIKT VERTROUWELIJK



JUSTION
ADVOCATEN

Het is ons niet duidelijk wat de oude en nieuwe uiteindelijke oppervlaktematen zijn, waardoor het uitbreidingspercentage niet getoetst kan worden.

Reactie: De oppervlakte van de bestemming Recreatie in het bestemmingsplan 'Recreatieconcentratie de Roompot 2015' bedraagt 802.751 m², dit betreft de gehele bestemming Recreatie inclusief de omzoming. In het ontwerp bestemmingsplan is ervoor gekozen om de omzoming als Groen te bestemmen. De oppervlakte van de bestemming Recreatie inclusief de omzoming in het ontwerp bestemmingsplan bedraagt 960.600 m². Dit betekent een uitbreiding van 157.849m² (802.751 – 960.600), procentueel gaat het dus om een uitbreiding van 19,7%. Onderstaande figuren geven inzicht in de bestaande situatie en de beoogde situatie.



Bestaande situatie
'Recreatieconcentratie de Roompot 2015'
Netto oppervlakte met bestemming
Recreatie inclusief randbeplanting
802.751 m²

Beoogde situatie
'Recreatieconcentratie de Roompot 2015'
Netto oppervlakte met bestemming
Recreatie R-1 en R-2 inclusief randbeplanting
960.600 m²

De Provincie heeft geen zienswijze over de oppervlakteberekening ingediend bij beide terinzageleggingen van de ontwerpbestemmingsplannen. Er zijn bij de tweede terinzagelegging nog wel vragen gesteld over het aantal eenheden en die zijn/ worden inmiddels via de bestemmingsplanprocedure beantwoord.