

Vergaderjaar 2004–2005

29 829

Wijziging van de Wet op de openluchtrecreatie (gefaseerde intrekking van de wet)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Inleiding

In het LNV-beleidsprogramma 2004–2007 «Vitaal en samen», dat is opgenomen in de LNV-begroting 2004 (Kamerstukken II 2003/04, 29 200 XIV, nr. 2), heeft ondergetekende het voornemen bekendgemaakt om de Wet op de Openluchtrecreatie (hierna: WOR) in te trekken; enerzijds om op het terrein van het kamperen meer regionaal maatwerk mogelijk te maken en anderzijds uit het oogpunt van deregulering. Met het onderhavige wetsvoorstel wordt op termijn de intrekking van de WOR verwezenlijkt.

1. De Wet op de Openluchtrecreatie

De artikelen 2 tot en met 7 van de WOR, betreffende de Raad voor de Openluchtrecreatie, traden op 9 juli 1994 in werking. De overige artikelen volgden op 1 november 1995. Voor wat betreft de kampeerregelgeving verving de WOR de Kampeerwet. De Kampeerwet was in 1984 slechts gedeeltelijk in werking getreden, omdat een aantal in de Kampeerwet neergelegde bepalingen niet pasten in het regeringsstreven naar vermindering en verlichting van overheidsvoorschriften. De WOR was beoogd als de herziene en afgeslankte versie van deze Kampeerwet. Het voorstel voor de WOR werd begin 1990 ingediend (Kamerstukken II 1989/90, 21 447, nrs.1–2) en pas bijna zes jaar na indiening van het oorspronkelijke voorstel was de WOR een feit. Indieners van het wetsvoorstel waren de toenmalige minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (hierna: LNV) en de toenmalige staatssecretaris van Economische Zaken. In medeondertekening van de laatstgenoemde bewindspersoon was voorzien omdat met de WOR mede de planning en financiering van toeristische projecten was geregeld. De dereguleringstendens zette in de jaren negentig verder door en beïnvloedde ook het recreatiebeleid. Als gevolg daarvan werd drie jaar na indiening van het wetsvoorstel bij nota van wijziging het wetsvoorstel aanzienlijk vereenvoudigd (Kamerstukken II 1992/93, 21 447, nrs. 6–8). De in het oorspronkelijke wetsvoorstel opgenomen maatregelen ter zake van hygiëne op het gebied van watersport en de wettelijke erkenning van ruitrexamen en ruiterbewijs verdwenen uit het wetsvoorstel en de voorgestelde kampeerregelgeving werd verder beperkt.

Bij de inwerkingtreding bevatte de WOR, naast de regelgeving met betrek-

king tot kamperen, een regeling inzake de instelling van de Raad voor de Openluchtrecreatie, bijzondere maatregelen ten aanzien van jachthavens, regels met betrekking tot het vestigen van volkstuincomplexen en regels inzake de planning en rijkssubsidiering van de openluchtrecreatie. De artikelen 2 tot en met 7 van de WOR betreffende de Raad voor de Openluchtrecreatie zijn per 1 januari 1997 komen te vervallen toen, ten gevolge van de Herzieningswet Adviesstelsel, de Raad voor de Openluchtrecreatie met ingang van die datum is opgeheven. Met de inwerkingtreding van de Kaderwet LNV-subsidies zijn op 1 januari 1998 ook de artikelen 28 tot en met 30 inzake de financiering van de openluchtrecreatie vervallen.

De regels inzake kamperen vormen de kern van de WOR. Centrale doelstelling van de kampeerregelgeving van de WOR is enerzijds de beleidsvrijheid van de gemeenten te vergroten, waardoor beter ingespeeld kan worden op plaatselijke omstandigheden, anderzijds is het doel meer diversiteit in het aanbod te realiseren door verschillende kampeervormen met een eigen regime te onderscheiden. Om deze doelstelling te realiseren zijn de bepalingen inzake kamperen ten opzichte van de oude Kampeerwet ingeperkt. De WOR is opgezet als raamwet, waarbij invulling van het kampeerbeleid grotendeels aan de gemeenten wordt gelaten.

Het toenmalige kabinet achtte regulering van het kamperen noodzakelijk vanuit het oogpunt van bescherming van de belangen van natuur- en landschap, de bescherming van de belangen van kampeerders en van kampeerondernemers en van de belangen van de bescherming van gezondheid en hygiëne. De kampeerregelgeving bevat daartoe een drietal onderdelen, te weten: regels over de ruimtelijke spreiding en de diversiteit aan kampeeraanbod, de regeling van de kampeerovereenkomst en voorschriften inzake hygiëne, gezondheid en veiligheid op kampeerterreinen.

1.1. Ruimtelijke spreiding en diversiteit aan kampeeraanbod.

De WOR sluit qua instrumentkeuze aan bij de Kampeerwet. Net als destijds in de Kampeerwet, stelt de WOR beperkingen aan het kamperen via een stelsel van vergunningen, vrijstellingen en ontheffingen voor het houden van kampeerterreinen en het kamperen buiten kampeerterreinen. De WOR onderscheidt verschillende vormen van kamperen met een eigen regime: het kamperen op reguliere kampeerterreinen, het kamperen op kleinschalige kampeerterreinen, als bedoeld in artikel 8, tweede lid, onderdeel a, het kamperen op verenigingskampeerterreinen, als bedoeld in artikel 8, tweede lid, onderdeel b, het kamperen op natuurkampeerterreinen, als bedoeld in artikel 8, tweede lid, onderdeel c, het groepskamperen, bedoeld in artikel 13 en het kamperen buiten kampeerterreinen, bedoeld in artikel 15.

Voor de spreiding van de verschillende vormen van kamperen binnen de gemeentegrenzen dienen gemeenten in hun bestemmingsplannen aan te geven op welke locaties vestiging van reguliere kampeerbedrijven met een vergunning is toegestaan en waar andere vormen van kamperen toelaatbaar zijn. Een vergunning, als bedoeld in artikel 8, eerste lid, van de WOR, wordt slechts verstrekt indien is voldaan aan de voorwaarden genoemd in artikel 9 en indien het betreffende terrein overeenkomstig artikel 10, eerste lid, in het bestemmingsplan uitsluitend of mede als kampeerterrein is aangewezen. Een vrijstelling of ontheffing kan op grond van artikel 8, tweede lid, van de WOR, worden verleend voor het houden van een kampeerterrein voor ten hoogste tien kampeermiddelen, voor het houden van verenigingskampeerterreinen of voor het houden van natuurkampeerterreinen. Volgens het tweede lid van artikel 10, kan een vrijstelling of ontheffing worden verkregen indien het bestemmingsplan zich hiertegen niet verzet. Artikel 10 geldt niet ten aanzien van het groepskamperen buiten kampeerterreinen op grond van artikel 13 en het vrij kamperen buiten kampeerterreinen op grond van artikel 15, hetgeen bete-

kent dat geen positieve bestemming in het bestemmingsplan nodig is en het zogenoemde «niet-verzetscriterium» ook niet geldt.

1.2. Regeling van de kampeervereenkomst

Uit het oogpunt van consumentenbescherming zijn in de WOR enkele bepalingen opgenomen inzake bemiddeling bij koop of verkoop van kampeermiddelen. Daarnaast is in artikel 9, eerste lid, WOR, geregeld dat een aanvraag voor een vergunning voor een kampeerterrein vergezeld dient te gaan van een reglement dat voorwaarden bevat met betrekking tot het gebruik van het kampeerterrein en het verblijf daarop.

Kampeervereenkomsten worden net als andere overeenkomsten primair beheerst door het Burgerlijk Wetboek (BW). De regeling van de kampeervereenkomst is in feite een privaatrechtelijke aangelegenheid. Tot dat oordeel kwamen ook de indieners van het wetsvoorstel voor de Wet op de Openluchtrecreatie. In het wetsvoorstel, zoals dat in eerste instantie aan de Tweede Kamer is voorgelegd, waren een aantal bepalingen opgenomen inzake «huurbescherming» voor huurders van standplaatsen voor kampeermiddelen, waaronder ook regels met betrekking tot de opzegging. Hernieuwde afweging door de indieners heeft er destijds toe geleid dat deze bepalingen bij nota van wijziging zijn komen te vervallen (Kamerstukken II 1992/93, 21 447, nr. 7). Als reden hiervoor noemt de memorie van antwoord dat de regeling in Boek 6 BW, betreffende de algemene voorwaarden, die op kampeervereenkomsten van toepassing is, een aantal mogelijkheden biedt als gevolg waarvan een bijzondere regeling voor kampeervereenkomsten inzake koppelverkoop en gedwongen winkelnering in de Wet op de Openluchtrecreatie minder dringend wordt. De indieners overwogen dat ingevolge artikel 233 van Boek 6 BW onredelijk bezwarende bedingen in algemene voorwaarden vernietigbaar zijn. Om vernietiging kan tevens worden verzocht als tot kennisname van die algemene voorwaarden geen redelijke mogelijkheid is geboden. Bovendien bevat artikel 237 van Boek 6 BW een lijst van bedingen waarvan vermoed wordt dat ze onredelijk bezwarend zijn in algemene voorwaarden, die zijn opgenomen in overeenkomsten met consumenten, de zogenaamde «grijze lijst». Koppelverkoop is als zodanig opgenomen in onderdeel j, van artikel 237, Boek 6 BW, en daarmee een door de rechter vernietigbaar beding. Voorts maakt artikel 240 van Boek 6 BW het mogelijk dat op initiatief van belangenorganisaties bepaalde bedingen in algemene voorwaarden onredelijk bezwarend kunnen worden verklaard. Daarnaast biedt artikel 214 van Boek 6 BW de mogelijkheid voor zogenoemde standaardregelingen, waaraan partijen bij uitoefening van beroep of bedrijf kunnen worden gebonden. Tenslotte overwogen de indieners dat op campings die zijn aangesloten bij de Vereniging van Recreatieondernemers Nederland (hierna: RECRON) of die door de Koninklijke Nederlandse Toeristenbond ANWB (hierna: ANWB) zijn erkend, de RECRON-standaardvoorwaarden gelden, die in het kader van de Coördinatiegroep Zelfreguleringsoverleg van de Sociaal-Economische Raad (hierna: overleggroep RECRON) tot stand zijn gekomen. Aan de standaardvoorwaarden is een geschillenregeling gekoppeld met inschakeling van de Geschillencommissie Recreatie. Het argument van de indieners om de bepalingen ter zake van bemiddeling bij koop of verkoop van kampeermiddelen in het wetsvoorstel te handhaven was dat zij oordeelden dat het BW en de RECRON-voorwaarden daartoe op dat moment onvoldoende rechtstreekse mogelijkheden boden (Kamerstukken II 1992/93, 21 447, nr. 6).

1.3. Voorschriften inzake hygiëne, gezondheid en veiligheid

Artikel 17 van de WOR bepaalt dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur met betrekking tot kampeerterrainen en jachthavens regels

worden gesteld in het belang van hygiëne, gezondheid en veiligheid. Op 13 maart 1995 is het Besluit hygiëne, gezondheid en veiligheid op kampeerterrainen (BHGVK) vastgesteld, dat tegelijkertijd met de WOR in werking is getreden. Het Besluit was inhoudelijk vrijwel identiek aan de inhoud van het op de Kampeerwet gebaseerde Besluit hygiëne en gezondheid kampeerplaatsen. Het BHGVK is gewijzigd bij het besluit van 9 januari 2001, Stb. 2001, 31, waarbij het is aangepast aan richtlijn 98/83/EG van de Raad van de Europese Unie van 3 november 1998 betreffende de kwaliteit van voor menselijke consumptie bestemd water (PbEGL 330). Met deze wijziging zijn de in het BHGVK vervatte bepalingen aangaande inrichting van de drinkwater- en warmwatervoorzieningen en de bepalingen inzake de kwaliteit van het beschikbaar gestelde leidingwater komen te vervallen. Deze aspecten worden sindsdien op basis van het Waterleidingwet en het Waterleidingbesluit geborgd. Van het onderwerp drinkwater rest na deze wijziging nog slechts de eis dat op vergunningplichtige kampeerterrainen en op de kleinschalige kampeerterrainen, bedoeld in artikel 8, tweede lid, onderdeel a, van de WOR, enige vorm van een drinkwatervoorziening aanwezig is, die al dan niet is aangesloten op het leidingnet van een waterleidingbedrijf. Dit is geregeld in de artikelen 3 tot en met 5, en 15, van het BHGVK. Daarnaast bevat het BHGVK nog bepalingen inzake de opvang en afvoer van afvalwater (de artikelen 13 en 20), een aantal bepalingen inzake de aanwezigheid van sanitaire voorzieningen (de artikelen 7 tot en met 12, 16 en 19), en de eis dat een lijst wordt opgehangen met telefoonnummers van onder meer huisarts, politie en brandweer (artikel 21). Op grond van artikel 22 van het BHGVK moet de houder er zorg voor dragen dat de op zijn kampeerterrain aanwezige voorzieningen deugdelijk functioneren en in voldoende staat van onderhoud en reinheid verkeren.

2. Evaluatie van de kampeerregelgeving; het regeerakkoord en regeringsbeleid

Eind 2001 heeft een evaluatie van de kampeerregelgeving van de WOR plaatsgevonden. De toenmalige staatssecretaris van LNV heeft in haar brief van 12 maart 2002 de Tweede Kamer over de resultaten van de evaluatie van de kampeerregelgeving geïnformeerd (Kamerstukken II 2001/02, 26 419 en 27 867, nr. 8). Uit de evaluatie kwam onder meer naar voren dat het vergunningstelsel van de WOR niet heeft geleid tot vergroting van de diversiteit aan kampeermogelijkheden, de centrale doelstelling van de WOR. Ten opzichte van de Kampeerwet heeft de WOR wat betreft de diversiteit van kampeervormen weinig verandering gebracht. Het kamperen bij de boer blijkt nog het meest de aandacht te hebben gekregen. Deze vorm van kleinschalig kamperen is duidelijk toegenomen sinds de inwerkingtreding van de WOR. Het zogenoemde «vrij kamperen», het kleinschalig kamperen buiten kampeerterrainen, dat door gebruikmaking van artikel 15 van de WOR kan worden bevorderd, komt daarentegen zelden voor. Voorts blijkt uit de evaluatie dat aan de uitvoering en handhaving van de WOR in het gemeentelijk beleid slechts een zeer bescheiden plaats wordt toegekend. Voor de hiermee samenhangende taken is nauwelijks of geen personeelsformatie beschikbaar. De taken worden in de regel «meegenomen» met andere werkzaamheden die de gemeente uitvoert, zoals ruimtelijke ordening, economisch beleid en dergelijke. Als gevolg daarvan zijn nog relatief veel vergunningen en ontheffingen niet aangepast aan de regelgeving van de WOR en zijn deze nog steeds gebaseerd op de oude Kampeerwet. Ook bleek uit de evaluatie dat gemeenten weinig kritisch zijn bij het verlenen van vergunningen en ontheffingen en dat vergunningen of ontheffingen zelden worden ingetrokken of geweigerd.

In het kader van de WOR is de provinciale betrokkenheid beperkt tot de mogelijkheid in het belang van de natuur- en landschapsbescherming

gebieden aan te wijzen waar het kamperen wordt beperkt op grond van artikel 14 van de WOR. De evaluatie laat zien dat provincies in de praktijk nauwelijks gebruik maken van deze bevoegdheid. Als reden daarvoor gaven de provincies aan dat de uitvoering van de kampeerregelgeving in de eerste plaats wordt beschouwd als een gemeentelijke verantwoordelijkheid, maar dat zij in het kader van het ruimtelijk beleid via het streekplan wel richting geven aan de gemeentelijke bestemmingsplannen en aan de daarin te bieden mogelijkheden of beperkingen voor kamperen. In de meeste gevallen, zo vermeldt de evaluatie, is het kampeerbeleid van gemeenten in overeenstemming met het streekplan. De evaluatie laat tevens zien dat doorgaans regionale afstemming van het recreatiebeleid plaatsvindt, soms in de vorm van recreatieschappen.

Bij de evaluatie van de kampeerregelgeving is tevens de werking van het BHGVK onderzocht, waarbij met name aan de orde is geweest de samenhang tussen de handhaving van het BHGVK en de overige aanverwante regelgeving met betrekking tot kampeerreinen, zoals onder andere regelgeving gebaseerd op de Wet milieubeheer, Waterleidingwet en de Wet verontreiniging oppervlaktewater. Uit dit onderzoek is gebleken dat bij gemeentelijke diensten weinig aandacht wordt geschonken aan handhaving van het BHGVK. Er wordt weinig afgestemd of gebundeld met controles op basis van andere wet- en regelgeving. De evaluatie van de kampeerregelgeving van de WOR was voor de toenmalige staatssecretaris van LNV een reden om de WOR te versterken. In de bovengenoemde brief aan de Tweede Kamer over de resultaten van deze evaluatie heeft de staatssecretaris van LNV onder meer een wijziging van artikel 8, derde lid, van de WOR aangekondigd. De voorgestelde wijziging betrof een verruiming van de periode waarin op kleinschalige kampeerreinen, bedoeld in artikel 8, tweede lid, van de WOR, het plaatsen van vijf extra kampeermiddelen kan worden toegestaan. Hoewel het kabinet ten aanzien van het nut en de noodzaak van de WOR als zodanig tot een andere conclusie komt dan de toenmalige staatssecretaris van LNV, is deze wijziging evenwel in het onderhavige wetsvoorstel opgenomen. In hoofdstuk 6.2.2. wordt op de wijziging van artikel 8, derde lid, van de WOR nader ingegaan.

In het regeerakkoord van het huidige kabinet «Meedoen, meer werk, minder regels» is opgenomen dat gestreefd moet worden naar slagvaardigheid van de overheid. Dit moet zich kenmerken door onder andere minder bureaucratie en regelzucht. Blijkens het regeerakkoord doet de noodzaak tot beperking van de bureaucratie en tot vermindering van regeldruk zich nadrukkelijk gevoelen op de beleidsterreinen die te maken hebben met de ruimtelijke inrichting van ons land. Om dat streven te verwezenlijken is in het regeerakkoord aangekondigd dat, in lijn met de zogenaamde Stellingnamebrief Nationaal Ruimtelijk Beleid van 5 november 2002 van de toenmalige Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (hierna: VROM) (Kamerstukken II 2002/03, 28 667, nr. 1), binnen de randvoorwaarden van bescherming van de natuurlijke leefomgeving en de rijksverantwoordelijkheid ter zake, meer ruimte en verantwoordelijkheid aan provincies en gemeenten worden gegeven. Tevens is in het regeerakkoord aangekondigd dat de afzonderlijke nota's op verschillende onderdelen van het ruimtelijk beleid worden samengevoegd tot één nota Ruimte. In de bovengenoemde Stellingnamebrief is bekendgemaakt dat de minister van LNV komt met een «Nationale Agenda voor een Vitaal Platteland», bestaande uit een beleidsbrief met een meerjarenprogramma. De in deze Agenda Vitaal Platteland op te nemen beleidsopgaven hebben, binnen de kaders van het ruimtelijk beleid zoals in de Nota Ruimte verwoord, betrekking op aspecten als natuur, landschap, bodem, water, milieu, landbouw en andere economische dragers, cultuurhistorie en recreatie. De Nota Ruimte (Kamerstukken

II 2003/04, 29 435, nrs. 1–3) en de Agenda Vitaal Platteland (Kamerstukken II 2003/04, 29 576, nr. 1) zijn op 27 april 2004 aangeboden aan de Tweede Kamer. In de Agenda voor een Vitaal Platteland is verwoord dat het beleid voor verblijfsrecreatie gericht is op het geven van ruimte aan bedrijven om aan de eisen van de consument te voldoen en hun concurrentiepositie te behouden, zonder dat dit ten koste gaat van de ruimtelijke kwaliteit en natuurwaarden. In de Agenda Vitaal Platteland is tevens aangegeven dat de ruimte voor toeristisch-recreatieve activiteiten zal worden vergroot door het wegnemen van belemmerende wet- en regelgeving. Hiermee wordt een verdere inkleuring gegeven van het gestelde in het LNV-beleidsprogramma 2004–2007 «Vitaal en samen», namelijk dat de rol en verantwoordelijkheid van gemeenten en provincies wordt versterkt, waardoor er een grotere ruimte ontstaat voor afwegingen op decentraal niveau.

In de kabinetsvisie en het bijbehorende actieprogramma «andere overheid» is het motto van het regeerakkoord «minder bureaucratie en minder regelzucht» handen en voeten gegeven (Kamerstukken II 2003/04, 29 362, nr. 1). Kern van de kabinetsvisie is dat de overheid gemoderniseerd moet worden. De moderne overheid dient in de visie van het kabinet:

- terughoudender te zijn in wat zij regelt;
- meer ruimte te bieden aan burgers en hun organisaties;
- te voorzien in de borging van publieke belangen en rechtsstatelijke eisen; en
- hoogwaardige prestaties te leveren, daar waar de behartiging van publieke taken niet bij de markt of *civil society* kan worden neergelegd, maar daadwerkelijk door de overheid ter hand moet worden genomen.

In de kabinetsvisie is onder meer verwoord dat de herformulering van de rollen van overheid en burgers ertoe leidt dat deze als het ware een nieuw maatschappelijk contract sluiten met elkaar, waarbij burgers en hun organisaties meer zelf zullen moeten doen en minder op de overheid kunnen leunen, terwijl ze tegelijkertijd meer mogelijkheden krijgen om naar eigen inzicht, zonder directe overheidsinmenging te functioneren. Burgers krijgen te maken met een overheid die ten aanzien van haar kerntaken betere prestaties levert en die hen directer bij de daarvoor in aanmerking komende delen van het beleidsproces zal betrekken.

Een belangrijk aspect van het nieuwe contract tussen overheid en burger dient het inzicht te zijn dat de maakbaarheid van de samenleving niet alleen gebleken is beperkt te zijn, maar dat zij dat in een *civil society* van geëmancipeerde burgers ook behoort te zijn. Dit betekent dat burgers realistische verwachtingen moeten hebben over wat de overheid vermag en effectief kan bewerkstelligen. De overheid moet beseffen dat met uitzondering van enkele traditionele publieke taken als rechtshandhaving, zij in de eenentwintigste eeuw slechts een van de actoren in onze complexe samenleving is. Herdefiniëring van de rol van de overheid in relatie tot de *civil society* leidt tot een ander ambitieniveau. In plaats van intensieve, vaak gedetailleerde sturing, zal de overheid zich meer moeten concentreren op globale kaderstelling. Dit zal in de praktijk gestalte krijgen door het gedeeltelijk afschaffen van regels. De ruimte die daardoor bij de rijksoverheid vrij komt, kan worden ingezet voor het beter verrichten van haar kerntaken van de overheid. Om de interbestuurlijke betrekkingen te moderniseren zal het Rijk meer ruimte laten aan medeoverheden ten aanzien van die taken die naar aard en schaal tot de competentie van de lokale overheid behoren. Het kabinet zet daarom in op vergroting van de decentrale beleidsvrijheid door minder op de gemeenten gerichte regelgeving. Herijking van de interbestuurlijke betrekkingen is geen eenvoudige opgave en moet om succesvol te zijn de gedeelde verantwoordelijkheid van de drie overheidslagen zijn, volgens de kabinetsvisie. Deze kabinetsvisie is de uitwerking van het kabinetsstandpunt over het WRR-rapport

«De toekomst van de nationale rechtsstaat», waarbij het perspectief primair op de rechtsstaat was gericht (Kamerstukken II 2003/04, 29 279, nr. 1).

Het actieprogramma vertaalt de uitgezette kabinetsvisie in concrete activiteiten. Actielijn 2, betreffende de overheid die minder en anders gaat regelen, omvat onder meer de actie tot het saneren van departementale regels en de actie tot het gebruik van zelfregulering om te realiseren dat meer verantwoordelijkheden worden overgebracht naar maatschappelijke organisaties en marktpartijen.

Voor het kabinet vormt het feit dat de WOR niet heeft bijgedragen tot een grotere verscheidenheid aan kampeervormen, dat de uitvoering en handhaving van de WOR weinig aandacht krijgt binnen de gemeenten en provincies en dat het takenpakket uit de WOR veelal wordt uitgevoerd in samenhang met de taken op het gebied van de ruimtelijke ordening, in het licht van het regeerakkoord en regeringsbeleid van het huidige kabinet, aanleiding om de kampeerregelgeving en de regeling van de andere onderwerpen van de WOR te heroverwegen. Dit wordt in de hoofdstukken 3 en 4 nader uiteengezet.

3. Heroverweging van de noodzaak voor een wettelijke regeling inzake kamperen

Voor geen van de onderwerpen betreffende kamperen, die bij of krachtens de WOR geregeld worden, is het voortbestaan van de WOR noodzakelijk. Hiervoor zijn verschillende redenen aan te geven. Naast het besef dat de destijds beoogde doelstellingen niet of onvoldoende gerealiseerd kunnen worden met het raamwerk van vergunningen vrijstellingen en onthefingen van de WOR, is een reden dat in de loop der tijd gebleken is dat een aantal onderwerpen van de WOR al anderszins wettelijk gereguleerd zijn of kunnen worden. Voorts wordt voor een aantal onderdelen van de WOR geen noodzaak meer gevoeld tot overheidsinterventie vanwege het zelfregulerend vermogen van de recreatiesector. In de onderstaande paragrafen wordt dit nader uiteengezet.

3.1. Diversiteit aan kampeervormen

In het licht van het actieprogramma «Andere overheid» komt het kabinet tot de conclusie dat de ambitie van de rijksoverheid om de diversiteit van kampeervormen te vergroten moet worden bijgesteld. Kennelijk valt de verscheidenheid van kampeervormen niet of nauwelijks in die zin te beïnvloeden dat diversiteit via regelgeving kan worden bevorderd. Het kabinet stelt vast dat verscheidenheid van kampeervormen vooral door de vraag ernaar wordt gestuurd. Al naar gelang de veranderende vraag zullen er in de toekomst eventueel andere kampeervormen ontstaan. Dit geldt evenzeer voor het al dan niet voortbestaan van de kampeervormen die we nu al kennen. De bestaande als traditioneel aan te merken kampeervormen zijn vast verankerd in de praktijk, en zullen naar verwachting niet snel verdwijnen. Mocht er toch een verandering in de vraag naar deze kampeervormen ontstaan, dan zal een verschuiving van het aanbod van deze kampeervormen optreden, ook als deze kampeervormen bij wet benoemd worden. Vormen van kamperen zullen bestaan zolang er vraag naar is, of er nu een WOR is of niet.

Diversiteit aan kampeervormen wordt wel beïnvloed doordat op lokaal niveau bepaalde kampeervormen al dan niet feitelijk worden toegestaan. Dit is echter een beslissing die, ook onder het regime van de WOR, op decentraal niveau wordt gemaakt en daar ook behoort te worden gemaakt. In het kader van de intrekking van de WOR zullen gemeenten-uitgebreid worden voorgelicht over hoe zij afwegingscriteria kunnen

ontwikkelen waarmee zij, ook na de intrekking van de WOR, een gewenste mate van diversiteit aan kampeervormen kunnen realiseren en behouden. Op de voorlichtingscampagne, die in samenwerking met het Interprovinciaal Overleg (hierna: IPO) en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (hierna: VNG) wordt verzorgd, wordt in hoofdstuk 6.3.4. nader ingegaan.

3.2. Ruimtelijke spreiding van kampeervormen: het vergunningenstelsel

Het vergunningenstelsel inzake kamperen functioneert in samenhang met het bestemmingsplan en bestemmingsplanvoorschriften. Gemeenten en provincies kunnen de met de WOR beoogde ruimtelijke spreiding van kampeerterrainen niet verwezenlijken zonder daartoe de instrumenten die hen ter beschikking staan in het kader van de ruimtelijke ordening in te zetten. Het vergunningenstelsel van de WOR is daarmee niet alleen afhankelijk van de regelgeving op het gebied van de ruimtelijke ordening, voor de ruimtelijke spreiding van het kampeeraanbod is deze feitelijk sturend. Het bestemmingsplan geeft aan of, en zo ja, waar vestiging en in welke mate uitbreiding van kampeerterrainen in de gemeente is toegestaan. Weliswaar wordt in de WOR materieel bepaald hoeveel kampeermiddelen maximaal op kleinschalige kampeerterrainen en maximaal buiten kampeerterrainen mogen worden geplaatst en hoe lang, maar deze begrenzing is niet van doorslaggevende betekenis. De WOR zelf staat er niet aan in de weg dat een kleinschalig kampeerbedrijf met een ontheffing voor 10 kampeermiddelen kan uitgroeien tot een regulier kampeerbedrijf. Dat bedrijf kan immers op elk moment een «gewone» vergunning aanvragen. Of het bedrijf in aanmerking komt voor een reguliere vergunning en dus voor uitbreiding hangt af van hetgeen daaromtrent in het bestemmingsplan is bepaald. Het vergunningenstelsel van de WOR komt derhalve als zelfstandig instrument geen betekenis toe. Met een bestemmingsplan, bijbehorende voorschriften en plankaarten is ruimtelijke spreiding en verscheidenheid van het kampeeraanbod te reguleren, zonder dat daarnaast een vergunningenstelsel hoeft te bestaan. Het vergunningenstelsel is daarmee een overbodige aanvulling op de instrumenten die provincies en gemeenten ter beschikking staan in het kader van de ruimtelijke ordening. Tot een zelfde redenering kwam de Raad van State in zijn advies bij het ontwerp-besluit zomerhuiscomplexen (Bijvoegsel Staatscourant 2004, nr. 27) dat niet is bekrachtigd. Met het ontwerp-besluit, dat was gebaseerd op artikel 32 van de WOR, werd beoogd om de vergunningplicht voor het houden van kampeerterrainen uit te breiden naar het houden van zomerhuiscomplexen enerzijds met het doel om permanente bewoning van zomerhuiscomplexen tegen te gaan en anderzijds om de omzetting van kampeerterrainen in zomerhuiscomplexen minder aantrekkelijk te maken en daarmee het verdringingseffect voor langkampeerders te verminderen. De Raad van State meende dat de meerwaarde van een vergunningplicht voor zomerhuiscomplexen betwijfeld moest worden, omdat het vergunningenstelsel voor zomerhuiscomplexen afhankelijk is van adequate bestemmingsplannen. De Wet op de Ruimtelijke Ordening bood naar de mening van de Raad gemeenten voldoende mogelijkheden om permanente bewoning van zomerhuizen en omzetting van kampeerterrainen in zomerhuiscomplexen tegen te gaan, welke mogelijkheden door de gemeenten in het kader van de ruimtelijke ordening effectiever zouden kunnen worden benut. Wanneer gemeenten dat zouden doen, dan zou regulering via een aanvullende vergunningplicht voor zomerhuiscomplexen feitelijk niet meer aan de orde zijn, aldus de Raad.

Voor het afschaffen van het vergunningenstelsel pleit ook het rapport «Openbare inrichtingen à la carte» van de werkgroep openbare inrichtingen, ingesteld in het kader van het project Marktwerving, Deregulering en Wetgevingskwaliteit (MDW) van 18 januari 2001. In zijn brief van

21 februari 2001 heeft de toenmalige minister van Justitie, mede namens de toenmalige ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Economische Zaken, de Tweede Kamer geïnformeerd over dit rapport (Kamerstukken II 2000/01, 24 036, nr. 207). Deze werkgroep had onder meer tot taak om de toepasselijke wet- en regelgeving ten aanzien van openbare inrichtingen te inventariseren en na te gaan op welke wijze de voorschriften kunnen worden vereenvoudigd, geordend en geharmoniseerd, zonder afbreuk te doen aan de daaraan ten grondslag liggende beleidsdoelstellingen en voorstellen te doen voor verbetering van de publieke dienstverlening. De openbare inrichtingen zijn in verband met dit onderzoek gedefinieerd als: allerlei soorten gelegenheden die voor publiek toegankelijk zijn én waar activiteiten plaatsvinden die zijn gericht op recreatief, sportief, sociaal-cultureel, zakelijk of educatief terrein én waar tegen vergoeding logies wordt verstrekt of (alcoholische) dranken verkrijgbaar zijn of worden geschonken of spijzen voor directe consumptie worden bereid of verstrekt. De Wet op de Openlucht recreatie is betrokken bij het onderzoek.

Een van de conclusies van de werkgroep is dat het aantal vergunningen voor openbare inrichtingen moet worden beperkt tot het strikt noodzakelijke. Noodzakelijk zijn in de visie van de werkgroep vergunningen voor die zaken die moeilijk of niet zijn terug te draaien, bijvoorbeeld bouwvergunningen. Ook hecht de werkgroep vanuit het maatschappelijk belang van brandveilige inrichtingen aan het instandhouden van de gebruiksvergunning van de brandweer, welke wordt verleend op grond van de gemeentelijke bouwverordening, gebaseerd op artikel 8, tweede lid, van de Woningwet, of op grond van een gemeentelijke verordening, gebaseerd op artikel 12 van de Brandweerwet 1985, indien de bouwverordening niet voorziet in voorschriften betreffende brandveiligheid. Vergunningen op grond van de Wet op de Ruimtelijke Ordening, Woningwet en Wet milieubeheer moeten naar de mening van de werkgroep ook blijven bestaan. De werkgroep stelt echter dat het niet nodig is om voor allerlei voorzieningen, die geen schade aanbrengen aan gebouw of omgeving en die ook geen bedreiging zijn voor de openbare orde en veiligheid, vergunningen in stand te houden.

De bepalingen inzake het vergunningenstelsel van de WOR kunnen gelet op het voorgaande vervallen. Het wetsvoorstel voorziet hierin door middel van het vervallen van de WOR op termijn, te weten op 1 januari 2008 (Artikel I, onderdeel L). Mede na overleg met IPO en VNG, is in het wetsvoorstel gekozen voor een overgangstermijn van ongeveer drie jaar vanaf de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel. Voor een nadere uitleg over fasering van de intrekking van de WOR wordt verwezen naar hoofdstuk 6.1..

3.3. Regeling van de kampeerovereenkomst

Het in hoofdstuk 1.2. genoemde reglement, dat op grond van artikel 9, tweede lid, van de WOR bij een vergunningaanvraag moet worden overgelegd, dient inzicht te geven in de opbouw van het tarief, in de wijze van bekendmaking van de geldende prijzen en in de vergoeding onderscheidenlijk de berekeningswijze die de ondernemer berekent onderscheidenlijk hanteert bij bemiddeling bij koop of verkoop van kampeermiddelen. Aan de in het tweede lid genoemde voorwaarden zijn evenwel geen inhoudelijke maatstaven gekoppeld. Verder dan dat voor de kampeerder de aanwezigheid van een reglement zelf is gewaarborgd, gaat de beschermende werking van deze eis in de WOR niet. In artikel 9 is niet opgenomen hoe het tarief moet worden opgebouwd, hoe de geldende prijzen moeten worden bekend gemaakt of welke vergoeding redelijk is bij bemiddeling bij koop en verkoop van kampeermiddelen. De reikwijdte van de rechtsbescherming voor kampeerders op grond van de WOR is

derhalve beperkt. Ten opzichte van het algemene contractenrecht in het BW vormt artikel 9, tweede lid, nauwelijks een aanvulling.

Sinds de inwerkingtreding van de WOR is de rechtspositie van kampeers meermaals in de Tweede Kamer aan de orde geweest, met name in relatie tot herstructurering van kampeerreinen. Dit heeft ertoe geleid dat de toenmalige staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij in haar brief van 5 juli 2001 aan de Voorzitter van de Tweede Kamer (Kamerstukken II 2000/01, 27 400-XI, nr. 91) op een tweetal punten een wijziging van de WOR aankondigde ter versterking van de rechtspositie van de langkampeerder. Het ene wijzigingsvoorstel betrof het expliciteren van het toetsen van het kampeerreglement in het kader van de vergunningaanvraag, de andere voorgestelde wijziging hield in het verbieden van de zogenaamde koppelverkoop. Na het aantreden van het huidige kabinet is ondergetekende tot het voorstel gekomen om de WOR in te trekken en af te zien van deze wijzigingen. De rechtspositie van kampeers in de WOR zou naar de mening van het kabinet niet wezenlijk zijn verbeterd met de wijzigingen zoals aangekondigd door de toenmalige staatssecretaris van LNV. Wanneer burgemeester en wethouders het reglement in het kader van de vergunningaanvraag expliciet zouden moeten toetsen, dan zou slechts getoetst kunnen worden of in het reglement de in artikel 9, tweede lid, genoemde voorwaarden bevat. Zonder inhoudelijke maatstaven kunnen de voorwaarden niet op hun inhoudelijke merites worden beoordeeld.

Ook het verbieden van koppelverkoop vormt volgens van het kabinet niet een substantiële aanvulling op de bescherming die uitgaat van de eerdergenoemde «grijze lijst» van artikel 237 BW. Bij opzegging ingeval van herstructurering kan de «grijze lijst» van artikel 237 BW eveneens uitkomst bieden. Wanneer recreatieondernemers bedingen inzake herstructurering in hun algemene voorwaarden hanteren die onredelijk bewarend zijn dan kunnen ook deze door de rechter vernietigd worden. Artikel 237, onderdeel d, Boek 6 biedt daartoe aanknopingspunten. Een rechter zal de gewraakte bedingen tegen de in hoofdstuk 1.2 genoemde algemene voorwaarden van de RECRON afzetten en de RECRON-voorwaarden als norm hanteren. Het ligt dan voor de hand dat algemene voorwaarden die beduidend minder garanties bieden dan de RECRON-voorwaarden door de rechter vernietigd worden.

Ingeval de recreatieondernemer evenwel geen algemene voorwaarden hanteert, kan een rechter op grond van artikel 248, tweede lid, Boek 6 BW, oordelen dat het opzeggen van de overeenkomst op korte termijn of zonder enige vorm van tegemoetkoming in de vorm van het aanbieden van een andere kampeerplaats of een bijdrage in de kosten, naar de maatstaven van redelijkheid en billijkheid onaanvaardbaar is.

Ook zonder WOR bieden wet- en regelgeving kampeers voldoende middelen om op te komen voor hun belangen. Naast het feit dat beschermende werking uitgaat van het BW, zijn de algemene voorwaarden van de RECRON voor vaste plaatsen sinds de inwerkingtreding van de WOR dermate aangepast en uitgebreid dat zij inmiddels niet alleen uitgebreide rechtsbescherming bieden inzake bemiddeling, maar ook in geval van opzegging bij herstructurering van kampeerreinen. De standaardvoorwaarden van de RECRON schrijven bij herstructurering een opzegtermijn voor van ten minste 18 maanden. Daarenboven heeft de ondernemer op grond van deze standaardvoorwaarden de plicht om zo mogelijk een vervangende plaats op het terrein aan te bieden en indien een vervangende plaats niet voorhanden is om een tegemoetkoming in de kosten te betalen van € 1250,-. Van de RECRON-voorwaarden bestaan inmiddels een zestal sets. Naast de algemene voorwaarden voor vaste plaatsen, die al jaren worden gebezigd, zijn begin 2003 ook algemene voorwaarden vastgesteld voor verplaatsbare kampeermiddelen, voor seizoenplaatsen,

voor toeristische plaatsen, voor vakantieverblijven en voor groepsaccommodaties en conferentieoord. De RECRON-voorwaarden zijn van toepassing op driekwart van de kampeerbedrijven in de recreatiesector en beslaan 89% van de op die bedrijven aanwezige vaste standplaatsen. Het zelfregulerende vermogen van de sector is dus groot.

Concluderend kan gesteld worden dat continuering van de bijzondere regeling van de kampeerovereenkomst in de WOR niet noodzakelijk is vanuit het oogpunt van de bescherming van kampeerderebelangen. Via het BW en de algemene voorwaarden van de RECRON wordt afdoende rechtsbescherming geboden. Daarnaast zijn er in privaatrechtelijk verband mogelijkheden om desgewenst de reikwijdte van de rechtsbescherming van kampeerdere verder uit te breiden met de vaststelling van een standaardregeling. Met een standaardregeling worden de algemene voorwaarden van de RECRON verbindend voor alle betrokken recreatiebedrijven en bieden ook bescherming aan kampeerdere op de niet bij RECRON aangesloten of door de ANWB erkende kampeerbedrijven. Ook voor een eventuele uitbreiding van de rechtsbescherming van kampeerdere hoeft de WOR derhalve niet in stand te blijven. Het initiatief om te komen tot een standaardregeling ligt bij de recreatiesector en past daarom in het streven van het kabinet om verantwoordelijkheden meer bij burgers en hun organisaties neer te leggen en zelfregulering te bevorderen.

Het wetsvoorstel voorziet in het vervallen van artikel 9, betreffende het reglement, en de artikelen 21 en 22, betreffende de kampeer- en bemiddelingsovereenkomsten, met het vervallen van de WOR op 1 januari 2008 (Artikel I, onderdeel L). Zie voor nadere uitleg over de fasering van de intrekking van de WOR hoofdstuk 6.1..

3.4. Voorschriften inzake hygiëne, gezondheid en veiligheid

De evaluatie van de kampeerregelgeving gaf aanleiding om in het BHGVK vervatte eisen tegen het licht te houden. Gebleken is dat het BHGVK geen bepalingen meer bevat waarvan gezegd kan worden dat ze noodzakelijk zijn ter bescherming van een algemeen belang van hygiëne, gezondheid of van het milieu. Artikel 17 van de WOR en alle in het BHGVK opgenomen voorschriften kunnen dan ook vervallen, hetgeen hierna wordt toegelicht.

De artikelen 3 tot en met 5 en 15, van het BHGVK schrijven voor dat op vergunningplichtige kampeerterrinen, bedoeld in artikel 8, eerste lid, van de WOR, en op de kleinschalige kampeerterrinen, bedoeld in artikel 8, tweede lid, onderdeel a, van de WOR, enige vorm van een drinkwatervoorziening aanwezig is. Het BHGVK schrijft de aanwezigheid van een drinkwatervoorziening echter niet voor op verenigingskampeerterrinen en natuurkampeerterrinen, als bedoeld in artikel 8, tweede lid, onderdelen b en c. Uit het oogpunt van gezondheidsbescherming heeft de eis van aanwezigheid van een drinkwatervoorziening geen betekenis. De kwaliteit van het water dat met die voorziening beschikbaar wordt gesteld is het aspect dat voor de gezondheid van belang is. Het BHGVK bevat deze elementen niet meer. Kwaliteitseisen aan het drinkwater op kampeerterrinen zijn, na de wijziging van het BHGVK genoemd in hoofdstuk 1.3., opgenomen in de Waterleidingwet en het daarop gebaseerde Waterleidingbesluit. Daarnaast legt het Waterleidingbesluit verplichtingen op aan eigenaren van waterleidingbedrijven, van collectieve watervoorzieningen, van collectieve leidingnetten en gedeeltelijk aan eigenaren van huishoudwatervoorzieningen om te waarborgen dat het drinkwater een zodanige kwaliteit heeft dat de volksgezondheid geen gevaar loopt. Zo moet op grond van het genoemde besluit het water periodiek worden

bemonsterd op een aantal parameters en moeten maatregelen worden genomen als de gestelde kwaliteitsnormen worden overschreden.

De artikelen 13 en 20 van het BHGVK bevatten bepalingen inzake de opvang en afvoer van afvalwater. Op grond van artikel 13 moet er op een vergunningplichtig kampeertrein, bedoeld in artikel 8, eerste lid, een voorziening aanwezig zijn voor het opvangen en afvoeren van afvalwater, waarop in ieder geval de toiletten, wasbakken en douches zijn aangesloten. Ook van dit voorschrift kan niet gesteld worden dat er noodzaak toe bestaat uit het oogpunt van bescherming van milieu, hygiëne of gezondheid. Dat geen milieuhygiënisch onaanvaardbare situaties ontstaan, wordt eveneens gewaarborgd door milieuregelgeving. De Wet milieubeheer onderscheidt vergunningplichtige en niet-vergunningplichtige inrichtingen, waarvoor op grond van artikel 8.40 en verder van deze wet bij algemene maatregel van bestuur (amvb) met betrekking tot daarbij aangewezen categorieën van inrichtingen regels worden gesteld, die nodig zijn ter bescherming van het milieu. Het Besluit horeca-, sport-, en recreatie-inrichtingen (hierna: besluit) is zo'n amvb. Op grond van artikel 2, eerste lid, onderdeel d, sub 3, is het besluit van toepassing op alle in de WOR voorkomende kampeertreinen met een capaciteit van ten hoogste 750 kampeermiddelen. In paragraaf 1.3, onderdeel B, van de bijlage behorend bij het besluit, zijn verschillende voorschriften opgenomen voor de opvang en afvoer van afvalwater naar het openbaar riool. Ten aanzien van kampeertreinen met meer dan 750 kampeermiddelen geldt dat zij op grond van artikel 8.1 e.v. van de Wet milieubeheer een milieuvergunning moeten hebben en dat in hoofdstuk 10 van de Wet Milieubeheer opgenomen voorschriften met betrekking tot omgaan met afvalstoffen en afvalwater in acht moeten worden genomen. Wanneer afvalwater niet indirect via het openbaar riool maar direct op het oppervlaktewater wordt geloosd, worden deze lozingen gereguleerd door de Wet verontreiniging oppervlaktewateren en de op deze wet gebaseerde regelgeving. Wordt afvalwater direct geloosd op de bodem dan vallen deze lozingen onder de Wet bodembescherming en de op deze wet gebaseerde regelgeving. Voor wat betreft de afvoer en opvang van afvalwater bestaat er derhalve overlap met de ter zake geldende milieuregelgeving.

De artikelen 7 tot en met 12, 16 en 19 van het BHGVK regelen de hoeveelheid toiletten en wasbakken die op een kampeertrein minimaal aanwezig dienen te zijn, alsmede hoe en waar deze geplaatst dienen te worden. Ook het aspect van de hoeveelheid aanwezige sanitaire voorzieningen noopt niet tot overheidsinterventie. Van een directe dreiging van gevaar voor de hygiëne, gezondheid en veiligheid op kampeertreinen is wat dat betreft geen sprake. Daarbij leent dit onderwerp zich voor zelfregulering. Kampeertreinhouders zullen de aard en de hoeveelheid sanitaire voorzieningen afstemmen op de wensen van het betrokken kampeerpубliek. Naar verwachting zullen kampeers op kleinschalige kampeertreinen, op verenigings- en natuurkampeertreinen, vanwege de aard van deze kampeertreinen, met minder voorzieningen tevreden zijn dan kampeers op reguliere kampeertreinen. Ook zonder ter zake geldende wettelijke voorschriften zal naar verwachting min of meer hetzelfde resultaat worden bereikt. De huidige zeer gedetailleerde regeling van het BHGVK kan naar de overtuiging van het kabinet dan ook worden gemist.

Voor de eis, op grond van artikel 21 van het BHGVK, dat een lijst moet worden opgehangen met daarop aangegeven de telefoonnummers van onder meer huisarts, politie en brandweer, alsmede de locatie van de dichtstbijzijnde telefoon, kan evenmin gesteld worden dat de veiligheid en gezondheid van kampeers in gevaar komt wanneer dit niet meer wettelijk verplicht wordt gesteld. Het Europees geüniformeerde alarmnummer

1-1-2 is inmiddels ingeburgerd, alsmede het gebruik van de mobiele telefoon. Bij acute calamiteiten zullen kampeerders waarschijnlijk eerder per mobiele telefoon naar 1-1-2 bellen, dan dat zij op zoek gaan naar een lijst met telefoonnummers en informatie over de dichtstbijzijnde telefoon inwinnen.

Voor het voorschrift, gesteld in artikel 22 van het BHGVK, dat de op het kampeerterrein aanwezige voorzieningen deugdelijk moeten functioneren en in voldoende staat van onderhoud en reinheid verkeren geldt eveneens dat overheidsinterventie niet noodzakelijk is. Hier geldt hetzelfde als hetgeen geldt voor de aanwezigheid van de sanitaire voorzieningen. Een kampeerterrein met slechtwerkende of vuile voorzieningen zal weinig kampeerders aanspreken. Ook indien er een wettelijk voorschrift hem hiertoe niet dwingt zal de gemiddelde kampeertereinhouder daarom zorgdragen voor het technisch en huishoudelijk onderhoud en van de aanwezige voorzieningen.

Het wetsvoorstel voorziet in het vervallen van artikel 17, de bepaling waarop het BHGVK is gebaseerd (Artikel I, onderdeel D). Met het vervallen van artikel 17, vervalt het BHGVK van rechtswege met ingang van de datum van inwerkingtreding van het wetsvoorstel (Artikel II). Daarnaast vervallen het eerste, derde en vierde lid van artikel 33 (Artikel I, onderdeel G) en vervalt de op artikel 33, derde lid, gebaseerde regeling van de Minister van VROM van 27 maart 1995, nr. MJZ 22395005 (Stcrt. 1995, 66), waarbij de VROM-inspecteurs van de volksgezondheid zijn aangewezen als ambtenaren mede belast met het toezicht op de naleving van het BHGVK. In samenhang met het vervallen van de artikelen 17 en 33, eerste, derde en vierde lid, voorziet het wetsvoorstel tevens in een aanpassing van de artikelen 1, 12, 34, 36 en 38 van de WOR (Artikel I, onderdelen A, C, H, I en J).

4. Heroverweging van de noodzaak tot wetgeving inzake de overige onderwerpen die bij de WOR geregeld worden

Voor de overige onderwerpen, die bij of krachtens de WOR geregeld worden, geldt hetzelfde als voor de kampeerregelgeving. Ook voor deze onderwerpen hoeft de WOR niet in stand te blijven. Dit wordt toegelicht in de onderstaande paragrafen.

4.1. Bijzondere maatregelen ten aanzien van kampeerterreinen en jachthavens

In Hoofdstuk V van de WOR, in de artikelen 18, 19 en 20, is de burgemeester de bevoegdheid gegeven om, in geval onmiddellijk gevaar dreigt voor de gezondheid en veiligheid, een kampeerterrein of jachthaven te ontruimen. Blijkens de memorie van toelichting op het wetsvoorstel voor de Wet op de Openluchtrecreatie (Kamerstukken II 1989/90, 21 447, nr. 3) geven deze bepalingen een middel om in bepaalde gevallen snel te kunnen ingrijpen in aanvulling op de op dit onderwerp betrekking hebbende bepalingen van de Wet bestrijding infectieziekten en opsporing ziekteveroorzakers. Ten tijde van de inwerkingtreding van de WOR bevatte artikel 10 van de Wet bestrijding infectieziekten en opsporing ziekteveroorzakers een met artikel 18 en 19 WOR vergelijkbare bepaling die minder ver ging. Op grond van artikel 10 van de genoemde wet kon de burgemeester pas tot sluiting van gebouwen en terreinen overgaan op basis van een schriftelijke verklaring van de inspecteur voor de volksgezondheid dat het gevaar voor de verspreiding van een infectieziekte dreigde. De Wet bestrijding infectieziekten en opsporing ziekteveroorzakers is in 1998 vervangen door de Infectieziektenwet. In geval van ernstige dreiging voor de verspreiding van infectieziekten maakt artikel 26 van de Infectieziektenwet

thans snel ingrijpen van de burgemeester mogelijk, zonder schriftelijke tussenkomst van de inspecteur. Voordat de burgemeester een in artikel 26 van de Infectieziektenwet genoemde maatregel neemt, wint hij advies in bij de directeur van de gemeentelijke gezondheidsdienst. Deze heeft een spilfunctie gekregen bij het afwenden van de gevaren van infectieziekten. De rol en verantwoordelijkheid van de inspecteur is meer naar de achtergrond verplaatst. In de Infectieziektenwet heeft de inspecteur de functie van deskundige en toezichthouder gekregen. Opgemerkt zij dat in het kader van de handhaving van de openbare orde de burgemeester op grond van artikel 172 e.v. van de Gemeentewet bij verstoring van de openbare orde, bij brand of andere calamiteiten, ook de bevoegdheid tot ontruiming of afsluiting van gebouwen en terreinen toekomt. Bovengenoemde wetgeving maakt de artikelen 18, 19 en 20 WOR overbodig, zodat deze bepalingen kunnen vervallen. Hierin voorziet artikel I, onderdeel D, van het onderhavige wetsvoorstel. In samenhang met deze wijziging zijn tevens de artikelen 1 en 38 van de WOR gewijzigd (Artikel I, onderdelen A en J).

4.2. Bepalingen betreffende het vestigen van volkstuincomplexen

In hoofdstuk VII van de WOR zijn de bepalingen betreffende het vestigen van volkstuinen opgenomen. Op grond van artikel 24 is het verboden om een volkstuincomplex te vestigen zonder voorafgaande verklaring van geen bezwaar van burgemeester en wethouders. Op basis van artikel 25 moet een aanvraag voor een verklaring van geen bezwaar vergezeld gaan van een rapport waarin wordt aangegeven of, en zo ja, in welke mate de bodem van het terrein waarop de aanvrager voornemens is een volkstuincomplex te vestigen, verontreinigd is. In artikel 26 is geregeld dat de bedoelde verklaring geweigerd wordt indien uit dit rapport blijkt dat de bodemgesteldheid van dien aard is dat er vanuit het oogpunt van volksgezondheid bezwaar bestaat tegen de vestiging. Deze regeling is in de WOR opgenomen om te voorkomen dat volkstuincomplexen op verontreinigde grond worden gevestigd. Volkstuinbezitters eten relatief veel groenten van een stuk grond van beperkte omvang, waardoor extra volksgezondheidsrisico's kunnen optreden bij bodemverontreiniging. De toenmalige minister van LNV oordeelde ten tijde van de inwerkingtreding van de WOR dat dit onderwerp mede tot zijn verantwoordelijkheid behoorde. In dat verband zijn in de periode van 1996 tot 1999 op grond van de Subsidieregeling bodemonderzoek volkstuincomplexen middelen ter beschikbaar gesteld voor bodemonderzoek.

Na de inwerkingtreding van de WOR heeft het vraagstuk van de bodemkwaliteit dermate veel aandacht gekregen dat thans langs velerlei wegen in regelgeving is verankerd dat garanties omtrent de bodemkwaliteit worden gegeven, al dan niet door middel van voorafgaand bodemonderzoek, opdat niet op verontreinigde bodem wordt gebouwd en ook niet anderszins handelingen worden verricht ten aanzien van verontreinigde bodem. Dit wordt hierna uiteengezet.

Ten algemene geldt dat gemeenten, in het kader van het vaststellen van een bestemmingsplan, het toekennen van bestemmingen koppelen aan een bepaalde bodemkwaliteit. Op grond van artikel 9, van het Besluit op de ruimtelijke ordening 1985, moeten burgemeester en wethouders, voorafgaand aan het vaststellen van een bestemmingsplan, ten behoeve van de toekomstige ruimtelijke ontwikkeling van een gebied van de gemeente, onderzoek verrichten naar de bestaande toestand in en naar de mogelijke en wenselijke ontwikkeling van de gemeente. Onder het bedoelde onderzoek wordt mede verstaan het verrichten van bodemonderzoek. In de procedure om te komen tot een bestemmingsplan wordt derhalve tevens bezien of op specifieke plekken in de gemeente de bodemkwaliteit van dien aard is dat daar volkstuincomplexen gevestigd kunnen worden.

Daarnaast is in artikel 28, eerste lid, van de Wet bodembescherming geregeld dat degene die voornemens is de bodem te saneren dan wel handelingen te verrichten ten gevolge waarvan de verontreiniging van de bodem wordt verminderd of verplaatst, van dat voornemen melding doet bij gedeputeerde staten van de betrokken provincie. Het artikel is dermate algemeen geformuleerd dat iedereen, hetzij een particulier, hetzij een ander overheidsorgaan dan de provincie, die bodemwerkzaamheden wil gaan verrichten in beginsel een melding zal moeten doen. Het is daarbij dus niet van belang dat de werkzaamheden erop zijn gericht om bodemverontreiniging aan te pakken. Artikel 28 van de Wet bodembescherming is ook van toepassing op het vestigen van een volkstuincomplex. Het tweede lid van artikel 28 van de Wet bodembescherming schrijft voor dat bij de melding gegevens worden verstrekt omtrent de resultaten van onderzoek met betrekking tot de kwaliteit van de bodem.

Op grond van artikel 2 van het Besluit overige niet-meldingsplichtige gevallen bodemsanering kan de melding, als bedoeld in artikel 28, eerste lid van de Wet bodembescherming, achterwege blijven ingeval het bodemonderzoek uit andere hoofde verplicht is voorgeschreven. Onder andere, voor zover hier van belang, is dat het geval indien een aanvraag voor een milieuvergunning op grond van artikel 8.1 van de Wet milieubeheer is ingediend, een melding als bedoeld in artikel 8.41, op grond van een in artikel 8.40 van de Wet milieubeheer bedoelde algemene maatregel van bestuur is gedaan, een aanvraag voor een bouwvergunning, als bedoeld in artikel 40, eerste lid van de Woningwet is ingediend of het bevoegde gezag naar aanleiding van de resultaten van een bodemonderzoek heeft vastgesteld dat er geen sprake is van een geval van ernstige verontreiniging. Voor het vestigen van een volkstuincomplex zou op grond van artikel 2 van het Besluit overige niet-meldingsplichtige gevallen bodembescherming, een melding, als bedoeld in artikel 28 van de Wet bodembescherming, achterwege kunnen blijven indien bijvoorbeeld een bouwvergunning nodig is op grond van artikel 40, eerste lid, van de Woningwet. Dat kan het geval zijn indien op het volkstuincomplex ook huisjes worden geplaatst. Daarnaast kan een volkstuincomplex, ingeval bijvoorbeeld een kantine wordt uitgebaat, kwalificeren als een inrichting in de zin van het eerdergenoemde, Besluit horeca-, sport-, en recreatie-inrichtingen, welk besluit op artikel 8.40 van de Wet Milieubeheer is gebaseerd. In een dergelijk geval zal een melding moeten worden gedaan als bedoeld in artikel 8.41 van de Wet milieubeheer. Het bevoegd gezag kan dan tevens, op grond van artikel 5 van het Besluit horeca-, sport-, en recreatie-inrichtingen, nadere eisen stellen met betrekking tot onderzoek naar bodemverontreiniging.

Hoofdstuk VII van de WOR kan op grond van het bovenstaande vervallen. In Artikel I, onderdeel E, van het onderhavige wetsvoorstel is dan ook voorzien in het vervallen van de artikelen 24, 25 en 26 van de WOR. In samenhang met het vervallen van de deze artikelen voorziet het wetsvoorstel tevens in een aanpassing van artikel 1 van de WOR (Artikel I, onderdelen A).

4.3. Bepalingen inzake Planning Openluchtrecreatie

In hoofdstuk VIII, artikel 27, van de WOR is bepaald dat er een structuurschema is dat in ieder geval inzicht geeft in de ruimtelijke aspecten van het rijksbeleid inzake openluchtrecreatie. Ten tijde van de inwerkingtreding van de WOR vormde het Structuurschema Openluchtrecreatie het uitgangspunt voor het nationale ruimtelijke beleid op het gebied van openluchtrecreatie en toerisme. In de negentiger jaren is de lijn van het uitbrengen van structuurschema's gericht op één beleidssector verlaten. Dit kreeg voor het eerst gestalte met het uitbrengen van het Structuur-

schema Groene Ruimte (Kamerstukken II 1993/94, 22 880, nr. 39) door het toenmalige kabinet. In de Nota Ruimte, die 27 april 2004 aan de Tweede Kamer is gepresenteerd (Kamerstukken II 2003/04, 29 435, nrs. 1–3), zijn de planologische beleidsuitspraken van de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening en het Tweede Structuurschema Groene Ruimte, dat in een voorbereidende fase was, geïntegreerd. Dit was aangekondigd in de Stellingname-brief Nationaal Ruimtelijk Beleid van 5 november 2002 (Kamerstukken II 2002/03, 28 667, nr. 1) van het vorige kabinet. De Agenda Vitaal Platteland, bestaande uit een beleidsbrief met een meerjarenprogramma is door ondergetekende op dezelfde datum aan de Tweede Kamer verzonden (Kamerstukken II 2003/04, 29 576, nr. 1). Het opstellen van een structuurschema uitsluitend voor de openluchtrecreatie is met al deze ontwikkelingen niet meer aan de orde, evenmin bestaat er noodzaak tot een specifieke wettelijke basis voor nationaal ruimtelijk beleid op het gebied van openluchtrecreatie. Artikel 27 kan derhalve vervallen. Dit is geregeld in artikel I, onderdeel E, van het wetsvoorstel.

4.4. Schadevergoeding

Hoofdstuk IX, artikel 31 bevat een schadevergoedingsregeling. In het eerste lid, onderdeel a, van artikel 31 is bepaald dat de gemeenteraad schadevergoeding toekent aan de houder van een kampeerterrein, op diens verzoek, indien deze schade lijdt of zal lijden ten gevolge van een besluit tot wijziging of intrekking van een vrijstelling, vergunning of ontheffing of de aan een vrijstelling, vergunning of ontheffing verbonden voorschriften. Onderdeel b kent een soortgelijke voorziening voor het geval dat de aanvrager van een vergunning of ontheffing schade lijdt of zal lijden als gevolg van een besluit tot weigering van een vergunning of ontheffing.

De schadevergoedingsregeling in artikel 31 is een zogeheten nadeelcompensatieregeling. Het gaat daarbij om een situatie waarbij een verplichting bestaat tot het vergoeden van schade in verband met rechtmatig handelen van de gemeente. Artikel 3:4, tweede lid, Algemene wet bestuursrecht (Awb) biedt ten algemene een grondslag voor nadeelcompensatie. Het niet aanbieden van schadevergoeding kan onder omstandigheden strijd opleveren met het in dit artikel neergelegde evenredigheidsbeginsel. De WOR is een voorbeeld van een wet waarin een specifieke nadeelcompensatieregeling in het leven is opgenomen. Dit laat onverlet dat, ingeval een gemeente een onrechtmatige daad verricht, ten algemene bij de burgerlijke rechter schadevergoeding kan worden geëist op grond van artikel 6:162 BW.

Met het verlaten van het vergunningenstelsel inzake kamperen verliest artikel 31 materieel betekenis. Wanneer het kampeerbeleid via het bestemmingsplan vorm wordt gegeven, kan primair vergoeding van schade verkregen worden op grond van artikel 49 Wet op de Ruimtelijke Ordening, dat eveneens een specifieke nadeelcompensatieregeling bevat. Ook wanneer gemeenten ervoor kiezen hun kampeerbeleid via een gemeentelijke verordening vorm te geven bestaan er ten algemene, op grond van het genoemde artikel 3:4, van de Awb, verschillende manieren om in rechte schadevergoeding te vorderen ter zake van besluiten betreffende het kamperen, genomen op grond van een dergelijke verordening. Voor een uitleg over de vormgeving van het kampeerbeleid na de intrekking van de WOR wordt verwezen naar hoofdstuk 6.3. van deze memorie. Indien een belanghebbende meent schade te lijden ten gevolge van zo'n besluit, dan kan die belanghebbende het bestuursorgaan, dat het besluit nam, verzoeken om vergoeding van schade die beweerdelijk geleden is. Dat kan in het kader van een bezwaar tegen het schadeveroorzakend besluit zelf. Ook als het schadeveroorzakend besluit niet bestreden wordt

kan om schadevergoeding worden verzocht, in dat geval neemt het bestuursorgaan op dat schadeverzoek een zogeheten zelfstandig schadebesluit.

De bestuursrechter kan, indien hij een beroep tegen een publiekrechtelijk besluit gegrond verklaart, op grond van artikel 8:73, Awb, het betrokken overheidslichaam veroordelen tot vergoeding van schade. Tegen een zelfstandig schadebesluit staat eveneens beroep bij de bestuursrechter open, zij het alleen indien tegen het schadeveroorzakend besluit zelf ook beroep openstond.

Na intrekking van de WOR hebben benadeelde belanghebbenden voldoende rechtsmiddelen voor handen om schadevergoeding te claimen inzake besluitvorming ter zake van het kamperen. Artikel 31 kan derhalve vervallen wanneer het vergunningstelsel van de WOR komt te vervallen. Specifiek overgangsrecht is niet noodzakelijk. Naarmate de vervaldatum van de WOR in zicht komt zal het aanvragen van nieuwe of het wijzigingen van bestaande vrijstellingen, vergunningen of ontheffingen voor het houden van kampeerterreinen steeds minder aan de orde zijn. Dientengevolge zullen er op 1 januari 2008 naar verwachting geen schadeclaims, in de zin van artikel 31, zijn die nog afwikkeling behoeven. In voorkomende gevallen kunnen op 1 januari 2008 lopende schadeclaims, die voordien zijn ingediend op grond van artikel 31 van de WOR, afgehandeld worden op basis van de Wet op de ruimtelijke ordening, dan wel de Awb (Artikel I, onderdeel L).

5. Reacties meest betrokken organisaties

Het voorontwerp van dit wetsvoorstel is voorgelegd aan IPO, VNG en aan de meest betrokken maatschappelijke organisaties: ANWB, RECRON, Staatsbosbeheer (hierna: SBB), Stichting Natuurkampeerterreinen, Scouting Nederland (hierna: Scouting), de Stichting Verenigingskamperen (hierna: SVK), de Vereniging van kampeerboeren Nederland (hierna: VeKaBo), de Stichting Vrije Recreatie (hierna: SVR) en de Land- en Tuinbouworganisatie Nederland (hierna: LTO).

De VNG staat positief tegenover de intrekking van de WOR. De VNG is van mening dat gemeenten ook zonder WOR het kampeerbeleid goed langs de lijn van het bestemmingsplan kunnen vormgeven. Ook onder het regime van de WOR pleitte de VNG ervoor om het kampeerbeleid zo veel mogelijk te laten neerdalen in bestemmingsplannen, vanwege de ruimtelijke relevantie van het kampeerbeleid en de rechtszekerheid die een regeling in het bestemmingsplan biedt. De kracht van het bestemmingsplan is dat gemotiveerd moet worden afgewogen waarom op verschillende plekken niet dezelfde gebruiksmogelijkheden voor recreatie gelden, aldus de VNG¹.

RECRON, LTO en VeKaBo hebben aangegeven in beginsel niet onwelwillend tegenover het intrekken van de WOR te staan. Wel gaven zij, evenals IPO, ANWB, SBB, Stichting Natuurkampeerterreinen, SVK, Scouting en SVR, aan een aantal algemene bedenkingen te hebben bij de gevolgen van het voornemen voor de intrekking van de WOR. Een vaak gemaakte opmerking door de genoemde organisaties is dat zij een toename van de bureaucratie verwachten, hetzij in de vorm van meer, onoverzichtelijke en ongelijke regels op gemeentelijk niveau met name wat betreft het aantal toe te laten kampeermiddelen, hetzij wegens langere en minder flexibele procedures wanneer het kampeerbeleid via het bestemmingsplan wordt vormgegeven. De ANWB verwacht dat dientengevolge meer rechtsvragen zullen ontstaan met vergrote kans op geschillen en meer beroepen op de rechterlijke macht. De verwachting dat een onoverzichtelijke en bureau-

¹ De Wet op de Openluchtrecreatie in de praktijk, Groene reeks; nr. 120, VNG-Uitgeverij, 1995, blz. 57.

cratische situatie ontstaat deelt het kabinet niet. Hierop wordt in hoofdstuk 6.3.1. uitgebreid ingegaan. In hoofdstuk 7.3. wordt ingegaan op de effecten van het wetsvoorstel voor de rechterlijke macht.

De RECRON wijst er op dat onderwerpen betreffende beheer en inrichting van kampeertreinen niet van planologische aard zijn en periodiek moeten kunnen worden aangepast. Deze onderwerpen moeten volgens de RECRON niet in bestemmingsplannen worden geregeld. Met de RECRON is het kabinet het eens dat gangbare aanpassingen op kampeertreinen mogelijk moeten zijn zonder dat daarvoor een bestemmingsplanwijziging noodzakelijk is. Naar de mening van het kabinet is dat evenwel ook binnen de ruimtelijke regelgeving te realiseren. Het IPO vraagt zich af waar onderwerpen als dat van het aantal en het soort toe te laten kampeermiddelen op gemeentelijk niveau moet worden geregeld. De vormgeving van het kampeerbeleid na intrekking van de WOR is onderwerp van bespreking in hoofdstuk 6.3.2. en 6.3.3..

In hun gezamenlijk commentaar merken Scouting, SBB, Stichting Natuurkampeertreinen en SVK op dat bij hen de vrees bestaat dat kampeervormen zullen verdwijnen vanwege de nadrukkelijke koppeling van het kampeerbeleid aan de ruimtelijke ordening. Zij verwachten dat gemeenten in de toekomst voornamelijk uit zullen gaan van een positieve bestemming. Vanwege het incidentele karakter van sommige bijzondere kampeervormen zullen volgens deze organisaties juist deze kampeervormen niet worden beschreven in bestemmingsplannen, waardoor gemeenten eerder geneigd zullen zijn deze vormen niet toe te staan. Dit terwijl op grond van de WOR met name voor de bijzondere kampeervormen een positieve bestemming niet is vereist. Voor bepaalde bijzondere kampeervormen schrijft de WOR slechts voor dat het bestemmingsplan zich niet mag verzetten tegen deze vormen, terwijl de WOR voor het incidentele groepskamperen in het geheel geen relatie met het bestemmingsplan legt. In hoofdstuk 3.1. is al aangegeven dat kampeervormen zullen bestaan zolang als er vraag naar is, of er nu een WOR is of niet. Gemeenten die incidenteel kamperen buiten kampeertreinen willen toestaan zullen daarvoor straks, net als nu, in hun regelgeving een voorziening moeten treffen. Hoofdstuk 6.3.3. van de memorie gaat hierop nader in.

De ANWB meent dat de intrekking van de rechtsbeschermingsbepalingen van de WOR een verslechtering van de positie van de recreant tot gevolg heeft. Volgens de ANWB heeft de bijzondere wettelijke regeling van de WOR een lagere drempel dan de privaatrechtelijke rechtsbescherming vanuit het BW, omdat een kampeerder, wil hij een beroep doen op de relevante rechtsbeschermingsbepalingen van het BW, genoemd in hoofdstuk 3.3., de rechter moet inschakelen. Van bedingen, die deel uitmaken van de genoemde «grijze lijst» wordt slechts vermoed dat deze onredelijk bezwarend zijn en deze bedingen zijn vernietigbaar, terwijl op grond van de WOR onredelijke bedingen in bemiddelingsen kampeerovereenkomsten van meet af aan nietig zijn, aldus de ANWB. Dit argument miskent volgens het kabinet dat een kampeerder, die een geschil heeft met een kampeerondernemer, voor een geslaagd beroep op de rechtsbeschermingsbepalingen van de WOR ook veelal de hulp van een rechter zal moeten inroepen, waardoor de regeling in de WOR, ten opzichte van die in het BW, niet een lagere drempel heeft. De geschillenregeling met inschakeling van de Geschillencommissie Recreatie, die gekoppeld is aan de RECRON-voorwaarden, is naar het oordeel van het kabinet wel laagdrempelig. Een geschillenregeling is over het algemeen toegankelijker dan een regeling met inschakeling van een rechter. Zoals in hoofdstuk 3.3. is aangegeven, zijn de RECRON-voorwaarden van toepassing op driekwart van de kampeerbedrijven in de recreatiesector en beslaan 89% van de op die bedrijven aanwezige vaste standplaatsen. Het overgrote deel van de

kampeerders beschikt derhalve al over een zeer toegankelijke rechtsingang. Daarnaast kan de Geschillencommissie Recreatie ook worden ingeschakeld bij geschillen waarbij bedrijven betrokken zijn die niet zijn aangesloten bij de RECRON of door de ANWB zijn erkend, indien ondernemer en kampeerder dit overeenkomen. Ook wanneer de RECRON-voorwaarden zouden worden verheven tot standaardregeling in de zin van artikel 6:214 BW, zou de geschillenregeling overigens gelden voor alle niet-RECRON en niet-ANWB-kampeerbebedrijven.

Voorts stelt de ANWB dat met het intrekken van de WOR een «benedengrens» wegvalt voor onderhandelingen over de RECRON-voorwaarden en een mogelijke standaardregeling, hetgeen de kans op een akkoord zou bemoeilijken. Er is evenwel geen sprake van dat «een wettelijke bodem aan basisbescherming vervalt», zoals de ANWB het stelt. Het BW blijft nu en straks een wettelijke basisbescherming bieden en kan als zodanig fungeren als «benedengrens», zoals de ANWB het formuleert, in het traject van zelfregulering.

Alle organisaties benadrukken in het licht van de door hen gemaakte opmerkingen het belang van een goede voorlichting over de gevolgen van de intrekking van de WOR in de richting van gemeenten. Dit onderschrijft het kabinet. Op de voorlichtingscampagne wordt nader ingegaan in hoofdstuk 6.3.4..

De RECRON en ANWB zijn van mening dat de concurrentieverhoudingen worden beïnvloed door de intrekking van de WOR. Volgens de RECRON is er sprake van concurrentie tussen kleinschalige en reguliere kampeerreinen omdat kleinschalige kampeerreinen vaak niet meer gekoppeld zijn aan in exploitatie zijnde boerenbedrijven. Het product op beide typen kampeerreinen is volgens de RECRON steeds meer hetzelfde maar kleinschalige kampeerreinen kunnen ten opzichte van reguliere kampeerreinen concurrerende prijzen bieden omdat kleinschalige kampeerreinen vaak gesubsidieerd zouden worden. Volgens de ANWB is er nu sprake van een broos evenwicht op de markt tussen kleinschalige en reguliere kampeerbebedrijven en respectievelijk de verschillende ondernemers en consumentenbelangen, welke verstoord dreigt te worden door de intrekking van de WOR. In de opvatting van het kabinet kan er nauwelijks gesproken worden van concurrentie tussen de kleinschalige en reguliere kampeerbebedrijven en de intrekking van de WOR verandert hierin niets. In hoofdstuk 7.1. worden de bedrijfseffecten besproken en wordt dit nader uitgelegd.

6. Inhoud van het wetsvoorstel

Het onderhavige wetsvoorstel voorziet in een gefaseerde intrekking van de WOR. De intrekking van de WOR is vormgegeven als een wijziging van de wet, waarbij ook een vervaldatum in de wet wordt opgenomen. De onderdelen betreffende het vergunningstelsel vervallen na een overgangstermijn die loopt vanaf de datum van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel tot 1 januari 2008 (Artikel I, onderdeel L). Voor een aantal onderdelen is een overgangstermijn niet nodig. Deze vervallen bij de inwerkingtreding van het voorliggende wetsvoorstel.

6.1. Gefaseerde inwerkingtreding: intrekking op termijn

De intrekking van de WOR betekent voor gemeenten dat de grondslag van het bestaande kampeerbeleid komt te vervallen, voor zover dit kampeerbeleid op de WOR is gebaseerd. Dit vergt van gemeenten dat zij hun kampeerbeleid aanpassen. Het aanpassen van het bestaande kampeerbeleid en het ontwikkelen van nieuw kampeerbeleid zal in eerste instantie een gemeentelijke aangelegenheid zijn. Het wetsvoorstel brengt geen

verandering teweeg in de verhoudingen tussen provincies en gemeenten. Net als nu zullen provincies in het ruimtelijke kader een regiefunctie hebben. Sommige gemeenten zullen hun kampeerbeleid slechts in juridisch-technische zin hoeven aan te passen, waarbij het kampeerbeleid wat betreft inhoud bestendig wordt maar waarbij het geschoond wordt van verwijzingen naar de WOR. Andere gemeenten zullen de gelegenheid willen benutten om hun kampeerbeleid op die onderdelen, waarvoor de WOR op dit moment geen uitkomst biedt, tegen het licht te houden. Met de intrekking van de WOR ontstaat er ruimte voor gemeenten, die daaraan behoefte hebben, te kiezen voor een aantal toe te laten kampeermiddelen op kleinschalige kampeerterrainen, natuurkampeerterrainen en buiten kampeerterrainen dat hoger ligt dan de maxima die thans zijn vastgelegd in de WOR. Gemeenten die de inhoud van hun kampeerbeleid willen wijzigen zullen hier over het algemeen langer de tijd voor nodig hebben dan gemeenten die dat niet doen. Het ligt het meest voor de hand dat gemeenten na intrekking van de WOR het kampeerbeleid vormgeven via het bestemmingsplan en bijbehorende bestemmingsplanvoorschriften. Gemeenten hebben evenwel de mogelijkheid het kampeerbeleid na de intrekking van de WOR gestalte te geven via een autonome verordening op grond van artikel 149 Gemeentewet. Op de mogelijke vormgeving van het nieuwe kampeerbeleid wordt ingegaan in 6.3.1.. Ook de keus van het instrument beïnvloedt de snelheid waarmee binnen de gemeente de aanpassing aan de nieuwe situatie kan worden doorgevoerd. Aanpassing of opstellen van een bestemmingsplan neemt over het algemeen meer tijd in beslag dan het aanpassen of realiseren van een verordening. Om gemeenten ruimschoots in de gelegenheid te stellen hun kampeerbeleid bij te werken voorziet het voorstel in het vervallen van de WOR per 1 januari 2008 (Artikel I, onderdeel L). Dit betekent dat gemeenten een overgangstermijn wordt gegund van ongeveer tweeënehalf tot drie jaar, hetgeen, naar het oordeel van IPO en VNG, de kortst mogelijke termijn is waarbinnen een herziening van het bestemmingsplan realiseerbaar is. Gedurende de overgangstermijn blijft de WOR, zij het in afgeslankte versie, van kracht. In hoofdstuk 6.2. wordt de werking van de WOR gedurende de overgangstermijn besproken. Daarbij wordt ook de voorgestelde wijziging van artikel 8, derde lid, van de WOR betrokken.

De overige in de hoofdstukken 3 en 4 besproken onderdelen van de WOR, die niet direct samenhangen met het vergunningstelsel kunnen vervallen zonder dat een nadere voorziening in andere regelgeving noodzakelijk is. Voor deze onderdelen is het evenmin nodig om een overgangstermijn te hanteren. Het betreft de bijzondere maatregelen ten aanzien van kampeerterrainen en jachthavens, opgenomen in hoofdstuk V (Artikel I, onderdeel D), de bepalingen betreffende het vestigen van volkstuincomplexen opgenomen in hoofdstuk VII en de bepalingen betreffende de planning van de openluchtrecreatie, opgenomen in hoofdstuk VIII (Artikel I, onderdeel E). Gelet op het feit dat een algemene maatregel van bestuur, als bedoeld in artikel 32 nooit is vastgesteld kan ook hoofdstuk X zonder meer vervallen (Artikel I, onderdeel F). Daarnaast vervallen de uitgewerkte overgangsbepalingen, opgenomen in de artikelen 39 tot en met 41, en de uitgewerkte bepalingen strekkende tot wijziging van andere regelingen, opgenomen in artikel 42 en 43 (Artikel I, onderdeel K). Alle genoemde onderdelen vervallen bij inwerkingtreding van het wetsvoorstel (Artikel II). De in het BHGVK opgenomen voorschriften zijn verbonden met het vergunningstelsel van de WOR, omdat deze voorschriften doorwerken in bestaande vergunningen en ontheffingen. Er bestaat echter geen bezwaar tegen dat dit besluit bij de inwerkingtreding van de wet vervalt. Artikel 17 vervalt op het moment van inwerkingtreding van het wetsvoorstel. Het op artikel 17 gebaseerde BHGVK vervalt op dat moment van rechtswege (Artikel I, onderdeel D en artikel II). Voor bestaande vergunningen, vrijstellingen en ontheffingen betekent dit dat de op het BHGVK

gebaseerde voorschriften na de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel vervallen. Met het vervallen van het BHGVK komt ook de regeling van het toezicht op de naleving van het BHGVK geen betekenis meer toe. Het wetsvoorstel voorziet daarom in het vervallen van het derde lid van artikel 33, waarmee ook de op artikel 33, derde lid, gebaseerde regeling van de Minister van VROM van 27 maart 1995, nr. MJZ 22 395 005 (Stcrt.1995, 66) vervalt. Omdat de minister van LNV niet, overeenkomstig het eerste lid van artikel 33, ambtenaren heeft aangewezen, die belast zijn met de toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens de WOR, voorziet artikel I, onderdeel G, eveneens in het vervallen van het eerste en het vierde lid van artikel 33 van de WOR. Ook artikel 33, eerste, derde en vierde lid, en de bovengenoemde regeling vervallen op het moment van inwerkingtreding van het wetsvoorstel (Artikel I, onderdeel G juncto artikel II).

6.2. Werking van de WOR in de overgangperiode van de inwerkingtreding van het voorliggend wetsvoorstel tot 1 januari 2008

6.2.1. Vergunningen, vrijstellingen en ontheffingen

De kampeerregelgeving van de WOR, opgenomen in hoofdstuk III, blijft nog tot 1 januari 2008 van kracht. Dat wil zeggen dat zowel het verbod voor het houden van kampeertreinen op grond van artikel 8, als het verbod voor het kamperen buiten kampeertreinen op grond van artikel 15, alsmede het wettelijke stelsel van vergunningen, vrijstellingen en ontheffingen voor het houden van kampeertreinen, respectievelijk het kamperen buiten kampeertreinen en alle aanverwante bepalingen uit hoofdstuk III tot 1 januari 2008 blijven gelden. Daarnaast blijven ook de voor de werking van het vergunningstelsel relevante hoofdstukken nog van kracht. Het betreft hoofdstuk I, dat de begripsbepalingen bevat, hoofdstuk VI aangaande de kampeerovereenkomsten en tarieven, hoofdstuk IX aangaande schadevergoeding, hoofdstuk XI aangaande toezicht en opsporing (artikel 33, tweede lid, en de artikelen 34 tot en met 37) en hoofdstuk XII aangaande dwang- en strafbepalingen. De periode tot 1 januari 2008 brengt nog relatief weinig verandering voor gemeenten, provincies en betrokken kampeertreinen.

Vergunningen, vrijstellingen en ontheffingen, verleend op grond van de WOR, vervallen in beginsel van rechtswege op 1 januari 2008. Zij kunnen uiteraard op een eerder moment worden ingetrokken of eerder vervallen. Artikel 12 van de WOR blijft gedurende de overgangstermijn een rechtsgrond voor intrekking van vergunningen en ontheffingen, verleend op grond van artikel 8, eerste of tweede lid. Van veel vergunningen en ontheffingen is bekend dat deze voor onbepaalde tijd waren verleend. Vergunningen en ontheffingen die voor bepaalde tijd zijn afgegeven kunnen eerder vervallen, indien de beschikking zelf voorziet in een vervaldatum die binnen de overgangstermijn is gelegen. Gedurende de overgangstermijn is het afgeven van nieuwe vergunningen, vrijstellingen en ontheffingen op grond van de WOR mogelijk, zij het voor uiterlijk de duur dat de WOR nog van kracht is, uiterlijk tot 1 januari 2008 derhalve.

Het overgangsregime van de WOR zal deel uitmaken van de voorlichtingscampagne voor de gemeenten. Zie hiervoor hoofdstuk 6.3.4..

6.2.2. Eerder aangekondigde verruiming kleinschalig kamperen

Zoals in hoofdstuk 2 is aangegeven heeft de toenmalige staatssecretaris van LNV een wijziging aangekondigd van artikel 8, derde lid, van de WOR. Op grond van het bestaande derde lid van artikel 8 van de WOR kunnen burgemeester en wethouders het aantal toe te laten kampeermiddelen op

kleinschalige kampeerterrinen verhogen tot ten hoogste vijftien voor door hen per kalenderjaar vast te stellen zogenaamde «korte perioden». Uit de evaluatie van de kampeerregelgeving bleek dat het begrip «korte perioden» aanleiding geeft tot onduidelijkheid en verschillen in interpretatie. Gemeenten kunnen op basis van het bestaande artikel 8, derde lid, van de WOR, indien zij dit wensen, meerdere korte perioden aanwijzen, waarin ten hoogste vijftien kampeermiddelen mogen worden geplaatst. Er is in de praktijk dus sprake van een opeenvolging van perioden waarin respectievelijk wel en niet het aantal kampeermiddelen kan worden verhoogd van tien naar vijftien. De voor ondernemers en kampeeders hierboven beschreven onduidelijke situatie zou worden weggenomen door het begrip «korte periode» te laten vervallen en te vervangen door de periode van het kampeerseizoen, namelijk de periode van 15 maart tot en met 31 oktober in elk kalenderjaar. De behoefte aan deze wijziging werd dringender door de uitspraak van de Raad van State van 11 december 2002. Deze procedure, tegen de verlening van een ontheffing voor een kleinschalig kampeertrein op grond van artikel 8, tweede lid, onderdeel a, van de WOR, had betrekking op het begrip «korte periode» opgenomen in artikel 8, derde lid van de WOR. De Raad van State oordeelde dat de door de gemeente Schouwen-Duiveland gehanteerde periode van 90 dagen in redelijkheid niet meer als «kort» kon worden aangemerkt. Het gevolg was dat een aantal gemeenten hun beleid ter zake moesten herzien. De aangekondigde wijziging van de WOR zou voor deze situatie enige uitkomst hebben geboden, maar kon destijds echter niet voor het kampeerseizoen 2003 gerealiseerd worden. Nadien heeft ondergetekende het voornemen bekend gemaakt om de WOR in te trekken. Voor de intrekking van de WOR geldt evenwel dat deze niet kan worden verwezenlijkt voor het kampeerseizoen 2004. Daarbij speelt tevens dat op grond van de WOR verleende vergunningen en ontheffingen en genomen vrijstellingsbesluiten, overeenkomstig het voorstel nog gedurende ongeveer drie jaar van kracht blijven. Dientengevolge zou het nog enkele jaren duren alvorens een wijziging inzake een tijdelijke uitbreiding voor kleinschalig kamperen door gemeenten zou kunnen worden doorgevoerd. Het onderhavige wetsvoorstel bevat in artikel I, onderdeel B, een wijziging van de WOR waarmee de wijziging, zoals destijds door de toenmalige staatssecretaris was aangekondigd, in de overgangperiode tot 2008 kan worden toegepast. Voor het kampeerseizoen 2004 heeft ondergetekende, mede namens de minister van Justitie, een gedoogbesluit voorbereid, dat samen met het onderhavige wetsvoorstel aan de ministerraad is voorgelegd en met machtiging van de ministerraad aan de Tweede Kamer is medegedeeld. Met het gedoogbesluit wordt afgezien van strafrechtelijke handhaving en wordt bewerkstelligd dat gemeenten ook in de periode dat dit wetsvoorstel nog niet van kracht is, zich voldoende gesteund voelen om, voor zover zij dat wensen, hun beleid ter zake van een tijdelijk uitbreiding voor kleinschalig kamperen overeenkomstig de op handen zijnde wijziging van artikel 8, derde lid, van de WOR in te richten.

6.3. De periode na de intrekking van de WOR

6.3.1. Algemeen

Nu de WOR het formuleren van het kampeerbeleid al voor het leeuwendel aan gemeenten overlaat, is de verwachting dat gemeenten dit kampeerbeleid na intrekking van de WOR in grote lijnen zullen bestendigen. Gemeenten kunnen weliswaar kiezen voor een aantal toe te laten kampeermiddelen op kleinschalige kampeerterrinen, natuurkampeerterrinen en buiten kampeerterrinen dat hoger ligt dan de maxima die thans zijn vastgelegd in de WOR. Onbepikt is die keuze echter niet. Gemeenten zijn in de keuze voor een hoger aantal toe te laten kampeermiddelen, net als nu het geval is, gebonden door de noodzaak

deze keuze af te wegen tegen de andere belangen en gebruiksmogelijkheden in het betrokken gebied en de kaders die rijk en provincie stellen, vanuit bescherming van natuur en landschap. Tevens moet worden bedacht dat de keuze voor het aantal toe te laten kampeermiddelen op reguliere kampeerterrainen, verenigingskampeerterrainen of het groepskamperen buiten kampeerterrainen thans al volledig aan gemeenten overgelaten wordt. De intrekking van de WOR brengt ten opzichte van de huidige situatie derhalve geen essentiële wijziging in de keuzemogelijkheden die gemeenten hebben bij de afweging voor het gebruik van de fysieke leefomgeving en dientengevolge ook geen fundamentele verandering van het beslag op de beschikbare fysieke ruimte.

De evaluatie toont aan dat gemeenten het kampeerbeleid in hun regio onderling plegen af te stemmen en met de provincies, al dan niet in de vorm van recreatieschappen. Om genoemde redenen is het kabinet niet bevreesd dat na de WOR een onoverzichtelijke situatie optreedt waarin in onredelijke mate verschil en ongelijkheid bestaat tussen lokale regels onderling, zoals de organisaties aangeven. Daarbij tekent het kabinet aan dat met de intrekking van de WOR juist voor ogen staat dat meer regionaal maatwerk in het kampeerbeleid mogelijk wordt en dientengevolge een redelijke mate van verschil in beleid tussen gemeenten en regio's al naar gelang de verschillen in kampeerbehoefte. Er zijn regio's en gemeenten waar traditiegetrouw veel gekampeerd wordt en andere waar kamperen nauwelijks voorkomt. Ook nu, onder het uniforme regime van de WOR, wordt in deze gemeenten en regio's een verschillend kampeerbeleid gevoerd. Dit zal na intrekking van de WOR niet anders zijn.

Als gevolg van de intrekking van de WOR worden de natuurkampeerterrainen, verenigingskampeerterrainen en het groepskamperen buiten kampeerterrainen na 1 januari 2008 niet meer bij wet benoemd en vervallen de bijbehorende regimes. Naast het BHGVK, vervalt met het intrekken van de WOR ook de op de WOR gebaseerde Regeling natuurkampeerterrainen, die onder meer voorschriften bevat over de grootte en de aard van het terrein. Gemeenten zijn na 1 januari 2008 vrij om voorschriften aangaande de aard en de grootte van dergelijke terreinen, zoals die nu bij of krachtens de WOR gelden, te behouden, aan te passen aan de lokale wensen of na te laten ze te stellen.

In 3.1 is aangegeven dat wet- en regelgeving niet of nauwelijks invloed blijkt te hebben op de diversiteit aan kampeervormen. Voor het voortbestaan van de bestaande vormen van kamperen heeft de intrekking van de WOR als zodanig geen consequenties. De genoemde vormen van kamperen zijn in die mate verankerd in de bestaande kampeerpraktijk en het kampeerbeleid van gemeenten, dat continuering van deze kampeervormen in zichzelf langs deze weg voor lange duur te verwachten is.

De kleinschalige kampeerterrainen, welke thans worden omschreven in artikel 8, tweede lid, onderdeel a, van de WOR, behouden in beginsel ook na de intrekking van de WOR een plek in de wet. De regelgeving op het gebied van stanknormering bevat thans op verschillende plekken een verwijzing naar deze kampeerterrainen. Reden daarvan is dat deze kampeerterrainen vaak deel uitmaken van een agrarisch bedrijf, hoewel de WOR die koppeling niet maakt, zoals eerder de Kampeerwet wel deed. De kampeerterrainen, bedoeld in artikel 8, tweede lid, onderdeel a, van de WOR, worden daarom in stankregelgeving als minder stankgevoelig aangemerkt dan de reguliere kampeerterrainen. Dit is onder meer gebeurd in de Wet stankemissie veehouderijen in landbouwontwikkelings- en verwevingsgebieden. De intrekking van de WOR brengt geen verandering in de stanknormering. Ook na de intrekking van de WOR zullen kleinschalige kampeerterrainen worden uitgezonderd als stankgevoelig object. Omdat er op dit moment plannen zijn om de Wet stankemissie veehouderijen in landbouwontwikkelings- en verwevingsgebieden te wijzigen, is in

het onderhavige wetsvoorstel geen aanpassing van die wet opgenomen. De minister van VROM zal voor 1 januari 2008 een voorstel doen om wijzigingen die ten gevolge van de intrekking van de WOR noodzakelijk worden, door te voeren in die wet. De overige lagere regelgeving in verband met stanknormering, die verwijzingen bevatten naar genoemde kampeerterrainen zullen eveneens te zijner tijd worden aangepast. Hetzelfde geldt voor de Woningwet. Artikel 40, tweede lid, van de Woningwet bevat een verwijzing naar artikel 1, eerste lid, onderdeel c, van de WOR. Essentie van deze bepaling is dat indien een caravan is aan te merken als een bouwwerk, niettemin voor het plaatsen daarvan geen bouwvergunning vereist is, indien het plaatsen geschiedt in overeenstemming met de bepalingen van de WOR. Artikel 40, tweede lid, van de Woningwet moet eveneens aangepast worden als gevolg van de intrekking van de WOR. Omdat ook een wijziging van de Woningwet op handen is, verkiest de minister van VROM het om op een later tijdstip te komen met een voorstel tot wijziging van de Woningwet, dat mede de wijziging bevat van artikel 40, tweede lid, die ten gevolge van de intrekking van de WOR noodzakelijk is.

6.3.2. Het wegvallen van het vergunningstelsel voor kampeerterrainen

Wanneer de WOR is ingetrokken vervalt het stelsel van vergunningen, vrijstellingen en ontheffingen. Wat betreft het formuleren van kampeerbeleid verandert er met de intrekking van de WOR voor gemeenten relatief weinig. Gemeenten zijn er sinds jaar en dag mee vertrouwd om het kampeerbeleid in grote mate zelfstandig invulling te geven. Het kabinet staat voor ogen dat het kampeerbeleid na het wegvallen van de WOR met name via het bestemmingsplan en bijbehorende bestemmingsplanvoorschriften en plankaarten wordt vormgegeven. De aard van de voorschriften, die gemeenten aan kampeerterrainen zullen stellen, zullen in de zienswijze van het kabinet namelijk ruimtelijk relevant zijn of samenhangen met ruimtelijke regels. Wanneer het vestigen, het gebruik en het uitbreiden van kampeerterrainen uitsluitend via de ruimtelijke regels van gemeenten en provincies bepaald wordt, is het afgeven van afzonderlijke beschikkingen voor het exploiteren van kampeerterrainen niet meer nodig. Blijkens de eerdergenoemde evaluatie van de kampeerregelgeving, wordt het bestemmingsplan nu ook al vaak voor het kampeerbeleid benut. Deze evaluatie laat zien dat tweederde van de gemeenten kampeerbeleid heeft ontwikkeld en in enigerlei vorm heeft vastgelegd, met name in bestemmingsplannen. Voorwaarde is wel dat het bestemmingsplan, de voorschriften behorende bij het bestemmingsplan en de plankaarten een werkbaar detailniveau kennen. Enerzijds zullen ze voldoende duidelijkheid en zekerheid moeten verschaffen over de gebruiksmogelijkheden van de locatie ten behoeve van het kamperen, maar anderzijds moet voldoende flexibiliteit ingebouwd worden. Wanneer kampeerhouders een verandering willen aanbrengen op hun terrein moet dit tot de mogelijkheden behoren, zonder dat meteen een bestemmingsplanwijziging noodzakelijk is, zoals de RECRON vreest. Naast het kader van de ruimtelijke ordening, hebben gemeenten ook de mogelijkheid hun kampeerbeleid vast te leggen in een autonome gemeentelijke verordening, waartoe artikel 149 Gemeentewet de mogelijkheid biedt. Een kampeerverordening behoort dan tot de mogelijkheden. Gemeenten die beleid hebben ontwikkeld ten aanzien van het kamperen buiten kampeerterrainen beschikken al over een verordening waarin dit deel van het kampeerbeleid is neergelegd. Met de VNG is het kabinet evenwel van mening dat vrij eenvoudig aangesloten kan worden bij de voorschriften opgenomen in bestaande gemeentelijke verordening, zoals bijvoorbeeld de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) of bouwverordening. Verschillende organisaties hebben in hun reactie aangegeven te verwachten dat de gemeenten het vergunningstelsel voor het houden van kampeerterrainen uit de WOR in hun verorde-

ningen zullen kopiëren. Omdat het argument van het kabinet voor het intrekken van de WOR juist is dat het niet nodig is een vergunningenstelsel te hanteren, is dat uitdrukkelijk niet de bedoeling. Voor het incidenteel kamperen buiten kampeerreinen kan dat anders liggen. Zie hiervoor hoofdstuk 6.3.3..

Het wegvallen van het vergunningenstelsel en het vormgeven van het gemeentelijk beleid zal uitvoerig aan de orde komen bij de voorlichting aan gemeenten.

6.3.3. Het vervallen van het verbod tot het kamperen buiten kampeerreinen

Op grond van artikel 15 van de WOR is het thans verboden om ten behoeve van recreatief nachtverblijf kampeermiddelen te plaatsen of geplaatst te houden buiten kampeerreinen. Artikel 15 biedt gemeenten evenwel de mogelijkheid om vrij kamperen buiten kampeerreinen toe te staan voor ten hoogste vijf kampeermiddelen gedurende korte perioden. Tevens kunnen gemeenten kamperen buiten kampeerreinen op eigen terrein toestaan. Wanneer een gemeente het kamperen buiten kampeerreinen, als bedoeld in artikel 15, wil toestaan dan schrijft datzelfde artikel voor dat dit bij verordening wordt geregeld. In gemeenten die niet een dergelijke verordening hebben vastgesteld geldt het verbod nu onverkort. Uit de evaluatie van de kampeerregelgeving van de WOR bleek dat 38% van de gemeenten beschikt over een kampeerverordening, als bedoeld in artikel 15.

Het vervallen van het verbod van artikel 15 tot het kamperen buiten kampeerreinen, het zogeheten vrij kamperen, heeft tot gevolg dat het vrij kamperen zonder nadere voorziening door gemeenten in beginsel toelaatbaar is. Gemeenten, die nu geen enkele uitzondering op dit verbod toestaan en straks een dergelijk verbod willen handhaven zullen hiervoor in de nieuwe situatie juist een voorziening moeten treffen. Maar ook gemeenten die kamperen buiten kampeerreinen onder voorwaarden willen toestaan zullen net als nu hiervoor een regeling moeten treffen. Uiteraard staat het hen vrij om na de intrekking van de WOR andere voorwaarden te stellen dan de voorwaarden die nu gelden op grond van de WOR. Met name voor het verbieden of reguleren van het kamperen buiten kampeerreinen kan het dienstig zijn dit in een gemeentelijke verordening op te nemen. De VNG heeft aangegeven dat haar model APV hiervoor aanknopingspunten biedt. Aangesloten zou kunnen worden bij artikel 5.1.5 van de model APV, dat een parkeerverbod bevat voor caravans en dergelijke. Artikel 5.1.5 voorziet ook in het verlenen van ontheffing van het verbod. Het verbod tot recreatief nachtverblijf, desgewenst met de mogelijkheid tot vrijstelling dan wel ontheffingverlening, kan aan de genoemde verbodsbepaling gekoppeld worden.

Het groepskamperen, als bedoeld in artikel 13 van de WOR, kan hierbij betrokken worden. Op grond van artikel 13 van de WOR, kan een ontheffing worden verleend voor het kort kamperen door groepen buiten kampeerreinen.

6.3.4. Voorlichtingscampagne

Omdat met de intrekking van de WOR een nieuwe situatie ontstaat voor alle betrokkenen, maar met name gemeenten, hecht het kabinet eraan om gemeenten uitgebreid voor te lichten over de gevolgen intrekking van de WOR en gedegen te begeleiden op weg naar een zelfstandig kampeerbeleid dat de nodige flexibiliteit en de gewenste variëteit biedt. De voorlichtingscampagne zal in nauwe samenwerking met IPO en VNG vormgegeven worden. De invulling van het kampeerbeleid en de wijze van inrichting van gemeentelijke regelgeving, te weten: bestemmings-

plannen en verordeningen, zullen de belangrijkste onderwerpen zijn in deze voorlichtingscampagne. Bij de voorlichtingscampagne zal een van de thema's zijn hoe gemeenten afwegingscriteria kunnen ontwikkelen waarmee zij een gewenste mate van spreiding en diversiteit aan kampeervormen kunnen realiseren en behouden. Daarnaast zal in de voorlichtingscampagne aandacht worden besteed aan de werking van de WOR gedurende de overgangperiode. Het is de bedoeling van ondergetekende deze campagne in het najaar van 2004 op te starten, zodat gemeenten, ruim voor het moment van inwerkingtreding van het wetsvoorstel en het begin van de overgangperiode van het onderhavige wetsvoorstel, geïnformeerd zijn over de intrekking van de WOR.

7. Administratieve lasten en andere effecten voor bedrijfsleven en overheden

7.1. Bedrijfseffecten

De intrekking van de WOR treft primair kampeerbedrijven. Binnen de werkingssfeer van de WOR vallen ongeveer 3300 kampeerbedrijven, waarvan 1700 kleinschalige kampeerbedrijven, die veelal als nevenactiviteit van een boerenbedrijf worden uitgeoefend. Voor kampeerbedrijven heeft de intrekking van de WOR tot gevolg dat het onderscheid tussen reguliere kampeerbedrijven en kleinschalige kampeerbedrijven niet meer formeelwettelijk is geregeld. Daarmee ontstaat waar mogelijk en wenselijk meer ruimte voor het «kamperen bij de boer» en andere vormen van kleinschalig kamperen. Daarnaast kan, al naar gelang de kampeerbehoefte, regionale differentiatie optreden in de aantallen toe te laten kampeermiddelen. Kleinschalige kampeerbedrijven zullen als gevolg van de intrekking van de WOR echter slechts kunnen groeien binnen de beperkingen die ook nu in het ruimtelijk kader gesteld worden aan de groei van dit type kampeerterrain. Daarnaast brengt de intrekking van de WOR in beginsel geen wijziging aan in de bestaande stanknormering. De kleinschaligheid van deze kampeerbedrijven blijft derhalve behouden. Er is volgens het kabinet dan ook geen sprake van het doorbreken van een evenwicht, zoals de ANWB stelt. In tegenstelling tot hetgeen de RECRON betoogt is er volgens het kabinet slechts in mindere mate sprake van concurrentie tussen kleinschalige kampeerterrains en reguliere kampeerterrains omwille van het feit dat beide vormen een ander kampeerpубliek trekken. Ten opzichte van reguliere kampeerterrains zijn de voorzieningen op kleinschalige kampeerterrains beperkter in aantal en vaak eenvoudiger. Op kleinschalige kampeerterrains komen vooral kampeers die aangetrokken worden door rust, de natuur en andere oorspronkelijke landschapkenmerken ter plaatse. De intrekking van de WOR verandert niets aan de wensen van kampeers en heeft dus vanuit dat oogpunt geen invloed op de bestaande concurrentieverhoudingen tussen beide kampeervormen. Ook ter zake van de eisen die gesteld worden aan de onderscheidende kampeerterrains brengt de intrekking van de WOR weinig verandering. Op basis van de WOR worden aan de verschillende kampeerterrains materieel geen eisen meer gesteld van enige betekenis. Met het intrekken van de WOR vervalt de eis dat een regulier kampeerbedrijf op grond van artikel 9 van de WOR beschikt over een reglement. Daarnaast vervallen de voorschriften op grond van het BHGVK, waarbij het erom gaat dat op een kampeerterrain meer toiletten en tappunten voor drinkwatervoorziening aanwezig moeten zijn naarmate op het terrain meer kampeers kunnen worden toegelaten. Zie hiervoor hoofdstuk 3.4.. De eisen die vanuit andere regelgeving worden gesteld blijven ongewijzigd. De intrekking van de WOR heeft voor kampeerbedrijven geen substantiële bedrijfseffecten tot gevolg.

7.2. Administratieve en financiële lasten

Intrekking van de WOR zorgt gedeeltelijk voor een verlichting van de administratieve en financiële lasten voor burgers en betrokken bedrijven. Dit vloeit met name voort uit het wegvallen van het vergunningenstelsel, waardoor de kosten van het aanvragen van een vergunning of ontheffing voor het houden van een kampeerterrein kunnen worden bespaard, maar ook die voor het aanvragen van een verklaring van geen bezwaar voor het vestigen van een volkstuincomplex. De kosten van een vergunning of een ontheffing voor een kampeerterrein variëren per gemeente en hangen af van de grootte van het te beoordelen terrein, het aantal standplaatsen, de aard en omvang van de voorzieningen op het terrein en de gemeentelijke legesverordening. Van de kosten van een vergunning voor het houden van een kampeerterrein is bekend dat deze gemiddeld tussen € 300 en € 500 bedragen. Dit betreft veelal een eenmalige uitgave, aangezien de meeste vergunningen voor onbepaalde tijd worden verstrekt. De kostenbesparing treft derhalve met name nieuwe bedrijven. In hun gezamenlijke reactie geven Stichting Natuurkampeerterreinen, SBB, SVK en Scouting echter aan dat de vergunningen die worden verleend aan bij hen aangesloten kampeerterreinen vaker voor de duur van 5 tot 10 jaar worden afgegeven en dat de kosten van zo'n vergunning kunnen oplopen tot zo'n € 3000,-. Voor deze terreinen valt derhalve een nog grotere kostenbesparing te behalen.

In het eindrapport van 3 mei 2001 van de «Quick scan administratieve lasten bedrijven door wetgeving ministerie van LNV», uitgevoerd door het Economisch Instituut Midden- en Kleinbedrijf, zijn alle LNV-wetgevingsitems opgenomen, die administratieve lasten bevatten (Kamerstukken II, 2002/03, 28 880, nr. 30). De quick scan geeft een indicatie van de totale omvang van de administratieve lasten van de genoemde wetgeving. Voor de WOR is de omvang van de administratieve lasten, gekoppeld aan het aanvragen van een vergunning of ontheffing als bedoeld in artikel 8, eerste en tweede lid van de WOR, geraamd op een bedrag van ongeveer € 33 350. Nadien zijn voor verschillende van de bij de quick scan onderzochte wetten zogenoemde nulmetingen uitgevoerd met een inschatting van de geldende administratieve lasten voor het bedrijfsleven. Voor de WOR is zo'n nulmeting niet gemaakt. De administratieve lasten vastgesteld met deze nulmetingen vallen gemiddeld 200% tot 500% hoger uit dan de administratieve lasten, zoals geraamd in de bovengenoemde quick scan. Gebaseerd op de eerste, grove kwantificering van de administratieve lasten van de WOR, die in de quick scan is opgenomen, de nulmetingen die nadien zijn verricht met betrekking tot andere LNV-wet- en regelgeving en op de door de recreatiesector zelf verstrekte gegevens met betrekking tot de legeskosten voor vergunningverlening, kan de totale reductie van de administratieve lasten door het wegvallen van het vergunningenstelsel voor het houden van kampeerterreinen voor alle betrokken bedrijven tezamen worden geraamd op € 60 000 tot € 100 000. Deze reductie van de administratieve lasten kan overigens alleen in zijn volle omvang worden gerealiseerd indien gemeenten niet opnieuw een vergunningenstelsel voor het houden van kampeerterreinen in gemeentelijke regelgeving opnemen en ook geen nieuwe informatieverplichtingen op gemeentelijk niveau met betrekking tot kampeerterreinen introduceren.

Wanneer gemeenten het kamperen buiten kampeerterreinen willen toelaten en dit reguleren via de APV of kampeerverordening kunnen zij hun beleid rechtstreeks in zo'n verordening opnemen. Zij kunnen in de verordening opnemen dat onder voorwaarden een ontheffing kan worden verleend voor het kamperen buiten kampeerterreinen. Dat laatste ligt het meest voor de hand voor het incidenteel groepskamperen, dat nu in artikel 13 van de WOR wordt geregeld. In dat geval verandert er voor wat

betreft het groepskamperen niets. Net als nu zal dan, voor het groepskamperen buiten kampeerterreinen een ontheffingaanvraag bij de gemeente moeten worden ingediend. Voor de overige vormen van kamperen buiten kampeerterreinen, bedoeld in artikel 15 van de WOR, ligt het het meest voor de hand dat dit rechtstreeks bij verordening wordt geregeld. Ook dit brengt geen verandering ten opzichte van de huidige situatie onder de WOR. Op grond van artikel 15 dient het incidenteel kamperen buiten kampeerterreinen al bij verordening geregeld te worden.

7.3. Advies van ACTAL

Dit wetsvoorstel is aan het Adviescollege toetsing administratieve lasten (ACTAL) voorgelegd. ACTAL heeft naar aanleiding daarvan formeel advies uitgebracht op 19 mei jl.. In dit advies heeft ACTAL aangegeven dat het de geraamde bandbreedte van de reductie van de administratieve lasten acceptabel acht. ACTAL deelt echter met de recreatiesector de vrees dat het wetsvoorstel slechts zal leiden tot een verschuiving van de administratieve lasten van centraal naar decentraal niveau en is daarom verheugd over de aangekondigde voorlichtingscampagne, waarmee in de sfeer van uitvoering en communicatie kan worden voorkomen dat op decentraal niveau nieuwe administratieve lasten ontstaan. ACTAL adviseert deze lijn van voorlichting versterkt door te zetten. Dit advies wordt betrokken bij het overleg met IPO en VNG over de vormgeving en invulling van de voorlichtingscampagne.

Verder adviseert ACTAL om de vervaldatum van de WOR te vervroegen naar 1 januari 2007, zodat een administratieve lastenreductie nog binnen de zittingsperiode van het huidige kabinet kan worden gerealiseerd. Hiermee zou de overgangstermijn worden bekort tot anderhalf tot twee jaar. Hoewel het kabinet begrip heeft voor de overwegingen van ACTAL in deze, weegt zwaarder het oordeel van IPO en VNG dat een herziening van een bestemmingsplan voor gemeenten in de praktijk niet realiseerbaar is binnen een termijn die korter is dan tweeëneenhalf tot drie jaar. Gerekend vanaf de inwerkingtredingsdatum van het wetsvoorstel is 1 januari 2008 derhalve de vroegst mogelijke vervaldatum van de WOR. Deze datum wordt dan ook gehandhaafd in het voorstel.

7.4. Effecten voor de overheid

Voor de meeste gemeenten levert de intrekking van de WOR noch een lastenverlichting, noch een lastenverzwaring. De intrekking van de WOR maakt het weliswaar noodzakelijk het kampeerbeleid tenminste te herzien op die onderdelen die verwijzingen naar de WOR bevatten, tegenover deze eenmalige kosten staat echter dat met het wegvallen van het vergunningstelsel het niet langer nodig is om separate vergunningen, vrijstellingen en ontheffingen te verlenen voor het houden van kampeerterreinen. Het kampeerbeleid kan verder worden vormgegeven met de instrumenten die de gemeenten nu ook in het kader van de ruimtelijke ordening en de Gemeentewet ter beschikking staan. Daarnaast vervalt de last van toezicht en controle op het vergunningstelsel voor wat betreft het houden van kampeerterreinen.

Uiteraard dient wel toezicht en controle op het bestemmingsplan plaats te vinden, maar dat dient nu ook te gebeuren. De bestemming als kampeerterreinen, hetzij als hoofd- hetzij als nevenfunctie, en de voorschriften die daarbij horen worden nu ook in het bestemmingsplan geregeld.

Op het punt van het kamperen buiten kampeerterreinen heeft de intrekking van de WOR geen gevolgen voor gemeenten die dit onder voorwaarden toelieten. Zij zullen dit net als nu via gemeentelijke regelgeving moeten reguleren. Voor gemeenten die het kamperen buiten kampeerterreinen nu op geen enkele wijze toestaan heeft het wetsvoorstel tot gevolg

dat een verbod tot kamperen buiten kampeerterrainen in hun plaatselijke regelgeving moeten opnemen. Dit kan echter betrekkelijk eenvoudig via het model APV van de VNG.

Voor de werklast van de rechtelijke macht heeft het intrekken van de WOR in wezen geen gevolgen. Gedurende de overgangstermijn blijft de WOR in afgeslankte vorm in stand. Nadien zal rechtshandhaving van de WOR als zodanig komen te vervallen en plaats maken voor rechtshandhaving van het kampeerbeleid via het bestemmingsplannen en gemeentelijke verordeningen. De WOR kent, net als het bestemmingsplan en de gemeentelijke verordening, zowel bestuursrechtelijke als strafrechtelijke handhavingselementen, zodat evenmin sprake is van een verschuiving van het ene naar het andere rechtsgebied. Bedacht moet worden dat het kampeerbeleid nu ook al voornamelijk in bestemmingsplannen en gemeentelijke verordeningen neerdaalt en via die kaders tot gerechtelijke procedures kan leiden. Omdat het kabinet verwacht dat gemeenten het kampeerbeleid dat zij nu voeren in grote lijnen zullen bestendigen, zullen naar de verwachting van het kabinet niet meer geschillen aan de rechter worden voorgelegd ten gevolge van de intrekking van de WOR, zoals de ANWB stelt. Voor zover gemeenten hun kampeerbeleid als gevolg van de intrekking van de WOR wensen aan te passen, zullen rechtsvragen die dientengevolge mogelijk ontstaan grotendeels kunnen worden ondervangen via de inspraakrondes in de voorbereidingfase om te komen tot dat nieuwe beleid.

De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,
C. P. Veerman