

Vergaderjaar 2003–2004

26 419

Toerisme en recreatie

Nr. 15

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 6 april 2004

Binnen de vaste commissie voor Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit¹ hadden enkele fracties een aantal vragen en opmerkingen over het voornemen van de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit betreffende de intrekking van de Wet op de openluchtrecreatie (26 419, nr. 14). Deze vragen en opmerkingen en de door de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit op 6 april 2004 gegeven beantwoording zijn hieronder afgedrukt.

De voorzitter van de commissie,
Atsma

De adjunct-griffier van de commissie,
Van der Sman

¹ Samenstelling:

Leden: Van der Vlies (SGP), ondervoorzitter, Vos (GL), Cornielje (VVD), Buijs (CDA), Van Beek (VVD), Schreijer-Pierik (CDA), Atsma (CDA), voorzitter, Oplaat (VVD), Geluk (VVD), Waalkens (PvdA), Snijder-Hazelhoff (VVD), Verbeet (PvdA), Van den Brink (LPF), Vergeer (SP), Herben (LPF), Tichelaar (PvdA), Ormel (CDA), Duyvendak (GL), Koopmans (CDA), Van der Ham (D66), Van Velzen (SP), Koomen (CDA), Boelhouwer (PvdA), Douma (PvdA), Verdaas (PvdA), Kruijssen (PvdA) en Vacature (CDA).

Plv. leden: Slob (CU), Vendrik (GL), Örgü (VVD), Spies (CDA), Dezentje Hamming (VVD), Mastwijk (CDA), Ten Hoopen (CDA), Hofstra (VVD), Veenendaal (VVD), Samsom (PvdA), De Krom (VVD), Duivesteijn (PvdA), Eerdmans (LPF), Vacature (algemeen), Van As (LPF), Van Heteren (PvdA), Van Lith (CDA), Van Gent (GL), Van Bochove (CDA), Giskes (D66), Gerken (SP), Jager (CDA), Timmer (PvdA), Depla (PvdA), Fierens (PvdA), Dubbelboer (PvdA) en Vacature (CDA).

I. Vragen en opmerkingen vanuit de fracties

De leden van de fracties van het CDA, de VVD en de SP hebben kennisgenomen van het voornemen van de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, betreffende de intrekking van de Wet op de openlucht-recreatie (WOR, LNV-03-647 en 26 419, nr. 14).

Naar aanleiding van dit voornemen hebben deze leden enkele vragen en opmerkingen.

De leden van de CDA-fractie erkennen dat er met de afschaffing van de WOR in principe meer ruimte kan komen voor een lokale en gebiedsgerichte invulling van het kampeerbeleid, maatwerk dus. De verantwoordelijkheid voor het kampeerbeleid zal nadrukkelijker neergelegd worden daar waar men de beperkingen, mogelijkheden en recreatiebehoefte van het gebied het beste kent. Dit is in principe een goede zaak, menen de leden van de fractie van het CDA.

Het zonder meer afschaffen van het richtinggevende kader van de WOR, zonder een tijdige en heldere overgangsregeling, kan volgens de leden van de fractie van het CDA echter ook leiden tot grote lokale beleidsverschillen tussen gemeenten, versnippering, rechtsongelijkheid, en een gebrekkiger bescherming van de rechtspositie van kampeerdere.

Eén van de bevindingen in het evaluatierapport inzake de WOR (26 419, nr. 8) luidde destijds: «De kampeerregelgeving van de Wet op de openlucht-recreatie biedt de gemeenten een ruime mate van vrijheid om lokaal maatwerk te bieden bij de vormgeving en uitvoering van het kampeerbeleid. Uit het onderzoek komt naar voren dat de gemeenten dit ook zo ervaren. De WOR is voor de gemeenten een werkbare wet, die hen niet voor beleidsproblemen stelt». Hoewel de leden van de fractie van het CDA vermindering van administratieve lasten toejuichen, hebben zij de vraag of de omstandigheden met betrekking tot de openlucht-recreatie thans zo fundamenteel anders zijn geworden, dat dit algehele afschaffing van de WOR rechtvaardigt. Waarom kan niet volstaan worden met de indertijd voorgestelde aanpassingen van de wet?

Met betrekking tot de voorgenomen afschaffing vragen de leden van de CDA-fractie aandacht voor enkele knelpunten die kunnen gaan optreden. Kan de minister met betrekking tot de volgende punten aangeven waarom de WOR gemist kan worden en waarom zaken op een andere wijze even goed, of zelfs beter, en met voldoende waarborgen geregeld kunnen worden?

Ten eerste zal het kampeerbeleid bij afschaffing van de WOR elders geregeld moeten worden. Te denken valt bijvoorbeeld aan bestemmingsplannen, streekplannen of algemene plaatselijke verordeningen (APV). Er zal ook dan voldoende zoekruimte moeten blijven bestaan voor natuurkampeerterrinen en kamperen bij de boer. De leden van de CDA-fractie zijn van oordeel dat met betrekking tot kleinschalig kamperen (minicampings) het aantal van 15 kampeereenheden gedurende het gehele seizoen gegarandeerd moet worden, conform de conclusies die indertijd verbonden zijn aan het evaluatieonderzoek. Het maximum aantal toe te laten kampeermiddelen zal echter ook niet hoger dan 20 à 25 moeten zijn, teneinde onder meer concurrentievervalsing met vergunningplichtige kampeerbedrijven te voorkomen. Deze leden wijzen er in dit verband nog op dat in het eerder genoemde evaluatierapport (26 419, nr. 8) wordt opgemerkt dat bij aantallen van 25 tot 40 kampeermiddelen volgens de meeste geïnterviewden vergunningverlening en een positieve planologische bestemming is geboden. De WOR kan niet voor het einde van 2004 worden afgeschaft. Met het nieuwe kampeerseizoen voor de deur vragen de leden van de fractie van het CDA om spoedige invoering van een goede, heldere overgangsregeling, zodat alle betrokkenen snel weten waar zij aan toe zijn. De genoemde verruiming van het aantal kampeer-

middelen moet volgens deze leden nog in dit kampeerseizoen worden toegepast. Kan de minister dit toezeggen?

Ten tweede zal afschaffing van de WOR volgens de leden van de CDA-fractie per saldo moeten resulteren in echte deregulering. Het afschaffen van een rijkswet moet niet gaan leiden tot het ontstaan van een woud aan lokale regels. Zijn daar zonder WOR garanties voor te geven? Ten derde vernemen de leden van de CDA-fractie graag welke relevante onderdelen uit de WOR precies geregeld moeten worden in andere bestaande wettelijke kaders om lokale en regionale ongelijkheid en onduidelijkheid te voorkomen. Daarbij moet ook sprake zijn van een duidelijke, voldoende lang durende overgangstermijn (3 à 5 jaar) en overgangsbeleid. Dit punt moet volgens de leden van de CDA-fractie volledig helder zijn.

Ten vierde zullen medeoverheden voldoende instrumentarium en instructies moeten krijgen om goed inhoud te kunnen geven aan hun nieuwe taken (integrale uitwerking op gebiedsniveau), menen de leden van de fractie van het CDA. Zij vragen welke garanties hier voor geboden worden en welke maatregelen de minister op dit punt concreet voor ogen heeft. De leden van de CDA fractie vragen ten vijfde opheldering over een punt dat voor bijvoorbeeld scoutingterreinen, andere kleinschalige kampeervormen en ook kampeerauto's van belang is, namelijk hoe kan verzekerd worden dat de diversiteit aan ontheffingsmogelijkheden die de WOR thans biedt (artikel 8 lid 2b en artikel 13 en 14) ook in de toekomst een goede invulling krijgt? Afschaffing van de WOR mag volgens deze leden niet ten koste gaan van (de mogelijkheden voor) genoemde kampeervormen.

Als laatste en zeker niet minst belangrijke punt noemen de leden van de CDA-fractie nog de rechtszekerheid van de recreatieve consument. Hoe zal de rechtspositie van langkampeerdere zonder WOR nog voldoende gewaarborgd en vooral verbeterd kunnen worden? Deze leden constateren dat juist voorgenomen was de WOR op het punt van de rechtspositie van langkampeerdere te verbeteren. Hoe verdraagt zich dit met afschaffing van de WOR? Welke oplossing staat de minister hier thans voor ogen? De leden van de CDA-fractie zijn van oordeel dat de rechtspositie van langkampeerdere in ieder geval versterkt moet worden, en roepen de minister op hierover op korte termijn voorstellen te doen.

De leden van de fractie van de VVD vragen of de minister nog steeds voornemens is de WOR in te trekken. Deze leden menen dat uit reacties blijkt dat hier negatieve gevolgen uit voortvloeien voor recreatie en provincies en gemeenten. Aangezien het recreatieseizoen snel nadert, vernemen de leden van de VVD-fractie graag hoe de minister met de consequenties van het verdwijnen van de WOR denkt om te gaan. Zij vragen of de minister snel duidelijkheid kan geven en of hij zal overgaan tot een vrij recreatiebeleid.

De leden van de fractie van de SP zijn er niet van overtuigd dat de intrekking van de WOR zonder gevolgen blijft voor de langkampeerdere. De rechtsbescherming voor (lang)kampeerdere werd in 1995 al ernstig beperkt door de afschaffing van de Kampeerwet. Om ook de grote groep van mensen die weinig uit te geven hebben te kunnen laten kamperen, is het van belang dat hiervoor weer een degelijke positie komt. Afschaffing van de WOR zal echter vooral tot verschillen tussen gemeenten en onvoldoende landelijk beleid leiden, waardoor dit in de ogen van de leden van de SP-fractie onwenselijk is.

Binnen de WOR is volgens deze leden ook duidelijk een tendens waar te nemen dat campinghoudere meer over gaan naar luxe chalets en/of bungalows, in plaats van het verhuren van jaarplaatsen. Deze tendens zou gekeerd moeten worden. Of het loslaten van de WOR hiertoe een bijdrage zal leveren, betwijfelen de leden van de fractie van de SP.

Een vorige regering erkende het belang van de WOR nog en overwoog deze aan te passen om de kampeeders meer rechtszekerheid te geven. Graag willen de leden van de SP-fractie deze geplande aanpassing betrekken bij het huidige voorstel, zodat er twee alternatieven liggen. Kan de minister dit de Kamer doen toekomen? Waarom is deze beoogde wetswijziging niet doorgezet, zo vragen de leden van de SP-fractie. Het kampeerbeleid zal door de intrekking van de WOR meer door de gemeenten gestalte moeten krijgen. De vraag is echter of er in de gemeenten voldoende inzicht in is. Veel gemeenten hebben nu ook al geen kampeerverordening meer. Het lijkt er niet op dat er daadwerkelijk een stimulans aan het kamperen gegeven wordt als de WOR komt te vervallen, mede omdat het te vrijblijvend is wat een gemeente kan voor de kampeeders, menen de leden van de SP-fractie. De leden van de fractie van de SP zouden dan ook graag een verbetering van de WOR willen, in plaats van een intrekking van deze wet.

II. Reactie van de minister

Met belangstelling heb ik kennis genomen van de vragen en opmerkingen van de fracties naar aanleiding van het voornemen om het Wet op de Openluchtrecreatie (WOR) in te trekken. De beantwoording van de vragen heeft helaas langere tijd in beslag genomen dan aanvankelijk voorzien. Zoals u weet, wordt op dit moment op mijn departement volop gewerkt aan de tekst van het wetsvoorstel, waarbij de WOR op termijn wordt ingetrokken. In dat kader zijn inmiddels ook de eerste besprekingen met de betrokken departementen, de betrokken maatschappelijke organisaties en VNG en IPO gevoerd. Ik stel vast dat een aantal onderwerpen, die nu te berde worden gebracht, ook aan de orde zijn geweest tijdens het AO Recreatie en Toerisme van 4 december vorig jaar. Ik vat dat op als een oproep om de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel op de aangedragen onderdelen zorgvuldig te formuleren. Ook voor het overige houd ik er bij de beantwoording van de vragen rekening mee dat op het moment dat het wetsvoorstel wordt ingediend bij uw Kamer uitvoerig over het wetsvoorstel, en de onderscheidende onderwerpen, kan worden gedebatteerd.

Evaluatie van de kampeerregelgeving

Het doet mij genoegen dat de leden van de CDA-fractie met mij de mening delen dat met de intrekking van de WOR meer ruimte kan komen voor een lokale en gebiedsgerichte invulling van het kampeerbeleid en dat dit een vermindering van de administratieve lasten tot gevolg kan hebben. De leden van de CDA-fractie wijzen erop dat de evaluatie van de kampeerregelgeving destijds liet zien dat de WOR de gemeenten een ruime mate van vrijheid geeft om lokaal maatwerk te bieden en dat de WOR voor de gemeenten een werkbare wet is die hen niet voor beleidsproblemen stelt. In dat verband vragen zij waarom de wijzigingen van de WOR, zoals destijds aangekondigd, mede naar aanleiding van de evaluatie, niet worden doorgezet.

Uit de evaluatie kwam naar voren dat de WOR ten opzichte van de Kampeerwet weinig verandering had gebracht. Het stelsel van de WOR heeft niet geleid tot vergroting van de diversiteit aan kampeermogelijkheden, terwijl dat een centrale doelstelling is van de WOR. Ook bleek uit de evaluatie dat aan de uitvoering en handhaving van de WOR in het gemeentelijk beleid slechts een beperkte plaats wordt toegekend. De taken worden in de regel «meegenomen» met andere werkzaamheden die de gemeente uitvoert, zoals die in het kader van de ruimtelijke ordening, economisch beleid en dergelijke. De evaluatie geeft mijn inziens dus aanleiding om het kampeerbeleid flexibeler en meer geïntegreerd met

andere gemeentelijke taken, met name op het gebied van ruimtelijke ordening, vorm te geven. Met de leden van de CDA-fractie constateer ik dat gemeenten binnen de kaders van de WOR het kampeerbeleid nu inderdaad zelf nader kunnen invullen. Het zijn evenwel juist de kaders waarover verschillende malen klachten zijn geuit. In de WOR is geregeld hoeveel kampeermiddelen maximaal op kleinschalige kampeerterrinen en maximaal buiten kampeerterrinen mogen worden geplaatst en hoe lang. Eén van de vaak geuite klachten was dat de WOR geen ruimte biedt om rekening te houden met regionale verschillen, onder andere wat betreft de behoefte aan piekopvang.

Kleinschalig kamperen en verruiming

De leden van de CDA-fractie vragen of ik kan toezeggen dat de aangekondigde verruiming van het kleinschalig kamperen al in 2004 kan worden toegepast. Zij doelen op de wijziging van de WOR die was ingegeven door de evaluatie. De onderzoeksresultaten gaven aan dat het begrip «korte perioden» gedurende welke, op basis van artikel 8, derde lid van de WOR, het aantal kampeermiddelen kan worden verhoogd tot ten hoogste vijftien, in de praktijk aanleiding geeft tot onduidelijkheid en verschillen in interpretatie. Daarom zou, zo stelde mijn ambtsvoorganger voor, het begrip «korte perioden» vervangen worden door «de periode van 15 maart tot en met 31 oktober», het traditionele kampeerseizoen.

In antwoord op de vraag naar de verruiming wijs ik erop dat ik, in het licht van het naderende kampeerseizoen én het feit dat het wetsvoorstel waarbij de intrekking van de WOR wordt geregeld niet voor het eind van 2004 kan worden gerealiseerd, tijdens het AO Toerisme en Recreatie van 4 december 2003 al heb aangegeven dat ik van plan ben om in het wetsvoorstel een overgangsvoorziening op te nemen waardoor deze verruiming in het kampeerseizoen 2004 kan worden toegepast. Op dit moment wordt in overleg met Justitie de precieze vormgeving van deze voorziening uitgewerkt.

Rechtsbescherming langkampeerders

De leden van de SP-fractie zijn er niet van overtuigd dat de intrekking van de WOR zonder gevolgen blijft voor langkampeerders. Zowel de fractieleden van het CDA als SP twijfelen eraan dat na het intrekken van de WOR de rechtsbescherming van langkampeerders nog voldoende gewaarborgd is en wensen een verbetering van de positie van deze kampeerders.

Tijdens het AO Toerisme en Recreatie van 4 december 2003 heeft mevrouw van Velzen mij in dat verband ook een quickscan overhandigd. Het gaat met name om het probleem dat langkampeerders op zeer korte termijn geconfronteerd kunnen worden met opzegging van de kampeerovereenkomst, hetgeen vooral gebeurt in geval van herstructurering van een kampeerterrin.

Tijdens het AO heb ik aangegeven dat de regeling van de kampeerovereenkomst in de WOR op dit moment geen substantiële aanvulling vormt op de algemene regeling van het contractenrecht in het Burgerlijk Wetboek (BW). Destijds heeft staatssecretaris Faber in de brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer van 5 juli 2001 (TK 2000–2001; 27 400-XI, nr. 91) aangekondigd dat de WOR zou worden gewijzigd ter versterking van de rechtspositie van de langkampeerder. Enerzijds zou een verbod tot koppelverkoop worden opgenomen anderzijds zou in de WOR worden geregeld dat het kampeerreglement, dat bij de vergunningaanvraag moet worden gevoegd, expliciet in dat kader moet worden getoetst. Deze wijzigingen zouden niet wezenlijk hebben bijgedragen tot een betere bescherming van kampeerders. Weliswaar moet in het reglement op grond van de WOR iets worden opgenomen over de geldende prijzen en tarieven en de

duur van de overeenkomst, maar hoe hoog die prijzen mogen zijn of de hoe lang de duur van een overeenkomst moet zijn, daarover zegt de WOR niets, vanwege het beginsel van contractvrijheid. Met het toetsen van voorwaarden die geen inhoudelijke criteria kennen zijn kampeerdere niet veel beter af. De WOR biedt kampeerdere dan ook weinig uitkomst op het punt van bescherming van hun positie, ook niet wanneer bovengenoemde wijzigingen zouden zijn doorgevoerd.

Vanwege het civielrechtelijke karakter, is de regeling van de kampeerovereenkomst besproken met Justitie om te bezien of voor de rechtspositie van langkampeerdere een andere oplossing denkbaar is. In het overleg zijn de standaardvoorwaarden betrokken, die worden gehanteerd door kampeerbedrijven die zijn aangesloten bij de RECRON en bedrijven die door de ANWB erkend zijn. De RECRON-voorwaarden zijn van toepassing op driekwart van de bedrijven in deze sector en op 89% van de op die bedrijven aanwezige vaste standplaatsen. Uit het overleg kwam naar voren dat het BW in beginsel voldoende bescherming biedt aan de langkampeerdere om op te komen tegen koppelverkoop. Koppelverkoop is opgenomen in onderdeel j van artikel 237, Boek 6 BW, de zogenaamde «grijze lijst» van bedingen waarvan op voorhand vermoed wordt dat ze onredelijk bezwarend zijn in algemene voorwaarden. Wanneer een kampeerondernemer in zijn algemene voorwaarden de verplichting tot koppelverkoop opneemt is die verplichting door de rechter vernietigbaar. Inzake opzegging bij herstructurering kan een zelfde redenering gevolgd worden. Wanneer kampeerondernemers bepalingen over opzegging bij herstructurering van hun terrein in hun algemene voorwaarden hanteren die onredelijk bezwarend 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 standaardvoorwaarden van de RECRON afzetten, hetgeen de kans van slagen positief beïnvloedt. Behoudens het algemene huurrecht biedt het BW langkampeerdere echter niet de bescherming tegen opzegging in geval van herstructurering die even ver gaat als de genoemde standaardvoorwaarden. De standaardvoorwaarden 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,-. Het ligt niet in de rede om deze vergaande bescherming ook op te nemen in het BW. De huurbeschermingsbepalingen in het BW die verdergaan dan de algemene huurbepalingen, betreffen de huur van woon- en bedrijfsruimten. Daarbij gaat het om eerste levensbehoeften of het voorzien daarin, respectievelijk om de continuïteit van een onderneming.

Bij de standplaatsovereenkomsten van stacaravans is hiervan geen sprake. De meest geëigende weg om te komen tot een verdergaande bescherming van de rechtspositie van de langkampeerder, dan nu in regelgeving is vastgelegd, is het vaststellen van een standaardregeling in de zin van artikel 6:214 BW. De sector heeft in de totstandkoming van een standaardregeling het voortouw. De overleggroep RECRON, waarin RECRON enerzijds en ANWB en Consumentenbond anderzijds participeren, heeft in januari 2003 het initiatief genomen om te komen tot een standaardregeling maar dit initiatief is in het najaar van 2003 weer stopgezet. Het Kabinet heeft zich destijds bereid getoond medewerking te verlenen aan de totstandbrenging van een evenwichtige standaardregeling en is dat nog steeds.