

Toelichting

Behorende bij:

- Facetbestemmingsplan Recreatie, Bergen

3 maart 2022

Inhoudsopgave

I.	Inleiding	4
	Aanleiding en doelstelling	4
	Ligging van het plangebied	4
	Voorgaande bestemmingsplannen	4
	Leeswijzer	4
II.	Planbeschrijving	5
III.	Beleidsstoets	6
	Rijksbeleid	6
	Provinciaalbeleid	6
	Gemeentelijkbeleid	6
IV.	Omgevingsaspecten	18
V.	Juridische planbeschrijving	19
	Algemeen	19
	Opzet planbeschrijving	20
	Inleidende regels	20
	Algemene regels	21
	Overgangsrecht en slotregels	21
VI.	Maatschappelijke en financiële uitvoerbaarheid	21
	Maatschappelijke uitvoerbaarheid	21
	Economische uitvoerbaarheid	22

Toelichting

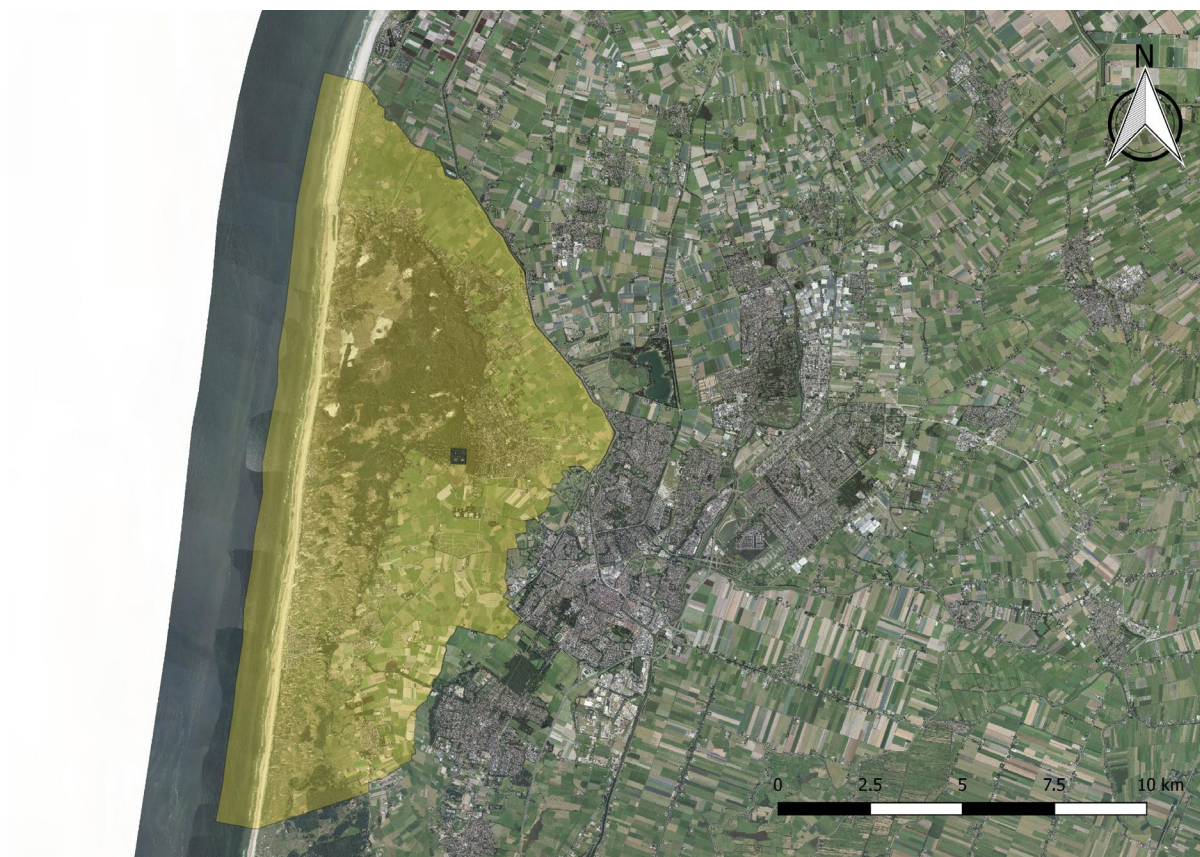
I. Inleiding

Aanleiding en doelstelling

De gemeente Bergen wenste enkele regels rond toeristische verhuur, recreatieparken en permanente bewoning van recreatiewoningen voor de volledige gemeente te regelen. Dit facetbestemmingsplan moet daarvoor het juridisch planologisch kader vormen.

Ligging van het plangebied

Het plangebied van dit facetbestemmingsplan beslaat de volledige gemeente Bergen.



Figuur 1, ligging plangebied.

Voorgaande bestemmingsplannen

De regels uit dit facetbestemmingsplan zijn een aanvulling op of vervangen gedeeltelijk de regels van de onderliggende bestemmingsplannen van alle bestemmingsplannen binnen het grondgebied van de gemeente Bergen NH.

Leeswijzer

Deze toelichting maakt deel uit van het facetbestemmingsplan Recreatie, Bergen. De toelichting van dit bestemmingsplan is als volgt opgebouwd:

- In hoofdstuk I 'Inleiding' wordt een inleiding gegeven op het bestemmingsplan.
- In hoofdstuk II 'Planbeschrijving' wordt een beschrijving gegeven van de voorgeschiedenis van dit facetbestemmingsplan en de gewenste nieuwe situatie.

- Hoofdstuk III 'Beleidsstoets' geeft een overzicht van het geldende beleid omtrent de toeristische verhuur, recreatieparken en permanente bewoning van recreatiewoningen. Ook worden in dit hoofdstuk de strategische keuzes binnen dit facetbestemmingsplan onderbouwd.
- In hoofdstuk IV 'Omgevingsaspecten' wordt ingegaan op de effecten die de diverse omgevingsaspecten hebben op, de uitvoerbaarheid van, het bestemmingsplan.
- In hoofdstuk V 'Juridische planbeschrijving' wordt nader ingegaan op de indeling van het bestemmingsplan en de juridische/planologische regels.
- In hoofdstuk VI 'Maatschappelijke en financiële uitvoerbaarheid' wordt ingegaan op de uitvoerbaarheid van het bestemmingsplan.

II. Planbeschrijving

Vier ontwikkelingen hebben, ieder afzonderlijk, gemaakt dat de gemeente Bergen de stap heeft gezet om een facetbestemmingsplan recreatie op te stellen. Die vier ontwikkelingen zijn

- 1) De nieuwe regels inzake toeristische verhuur in de gemeente
- 2) De groei van het aantal recreatieparken in de gemeente
- 3) Een eerste evaluatie van de planologische visie op recreatiewoningen
- 4) De invoering van de omgevingswet

De eerste ontwikkeling, de nieuwe regels inzake toeristische verhuur in de gemeente, komt voort uit de recent vastgestelde huisvestingsverordening. Deze huisvestingsverordening maakt het, onder voorwaarde, mogelijk om een woning toeristisch te verhuren. Deze verhuur is op dit moment binnen de reguliere woonbestemmingen in de gemeente Bergen niet mogelijk. Om deze twee ruimtelijke sturingsmiddelen meer op elkaar af te stemmen zal in de nieuwe situatie toeristische verhuur binnen woonbestemmingen voor een gelijk aantal nachten als binnen de huisvestingsverordening worden toegestaan.

De tweede ontwikkeling, de groei van het aantal recreatieparken in de gemeente, maakt dat de gemeente wenst in te grijpen in deze groei. De gemeente ziet als gevolg van die groei namelijk een monotoon aanbod ontstaan en teloorgang van de leefbaarheid in de gemeente. In de nieuwe situatie geldt voor de volledige gemeente een oprichtingsverbod dat het onmogelijk maakt om zonder vergunning van het college van burgemeester en wethouders een nieuw recreatiepark op te richten of een bestaand park uit te breiden.

De derde ontwikkeling, de eerste evaluatie van de planologische visie op recreatiewoningen, heeft gemaakt dat de gemeente zoekt naar een eenvoudigere manier om de tijdelijke permanente bewoning van recreatiewoningen mogelijk te maken. In de nieuwe situatie is die bewoning, onder voorwaarde, mogelijk via een reguliere omgevingsvergunning. Daarmee wordt de procedure voor het verkrijgen van deze vergunning fors versimpeld en in gekort.

De vierde ontwikkeling, de invoering van de omgevingswet, maakt dat de gemeente enkele beleidsaspecten die in bestemmingsplannen regelt moeten worden gezamenlijk nog voor de inwerkingtreding van die wet te regelen. Immers, wanneer de omgevingswet in werking treedt is het niet langer mogelijk om nieuwe bestemmingsplannen vast te stellen en zal steeds het omgevingsplan moeten worden aangepast.

Het antwoord van de gemeente op deze vier ontwikkelingen ligt in de vorm van dit facetbestemmingsplan voor.

III. Beleidstoets

Rijksbeleid

Het bestemmingsplan is op rijksniveau getoetst aan de Nationale Omgevingsvisie en de Ladder voor duurzame verstedelijking. Uit deze toets is naar voren gekomen dat dit beleid niet van toepassing is op het bestemmingsplan en zal daarom niet verder worden uitgewerkt.

Provinciaalbeleid

Toeristische verhuur

Het bestemmingsplan is voor zover het regels stelt over toeristische verhuur getoetst aan de Omgevingsvisie NH2050 en de Omgevingsverordening NH2020. Uit deze toets zijn geen raakvlakken gekomen die van toepassing zijn op dit bestemmingsplan en zal daarom niet verder uitgewerkt worden.

Recreatieparken

Het bestemmingsplan is voor zover het regels stelt over recreatieparken getoetst aan de Omgevingsvisie NH2050 en de Omgevingsverordening NH2020. In paragraaf 6.1.4. Verblijfsrecreatie van de Omgevingsverordening NH2020 worden regels gesteld over recreatieparken. Deze paragraaf gaat over de openheid van het provinciale landschap in relatie tot de mogelijkheid van bestaande en nieuwe verblijfsrecreatie als ook de regionale uitwerking en impact van verblijfsrecreatieve functies. Het werkingsgebied betreft de gehele provincie. De regels uit deze paragraaf zijn gesteld met het oog op nakoming van de regionaal afgesproken ambities ten aanzien van de ontwikkeling van verblijfsrecreatie, om zo een belangenafweging te kunnen maken tussen de openheid van het provinciaal landschap en de mogelijkheid voor nieuwe ontwikkelingen op het gebied van verblijfsrecreatie. Deze regels hebben geen invloed op de dit bestemmingsplan. Daarvoor is relevant dat de regels over recreatieparken slechts een verbod op het oprichten van nieuwe recreatieparken mogelijk maakt. Omdat slechts sprake is van een verbodsbepaling behoeft geen verdere toetsing of uitwerking van het provinciale beleid op dit onderwerp.

Permanente bewoning van recreatiewoningen

Het bestemmingsplan is voor zover het regels stelt over permanente bewoning van recreatiewoningen getoetst aan de Omgevingsvisie NH2050 en de Omgevingsverordening NH2020. Uit deze toets zijn geen raakvlakken gekomen die van toepassing zijn op dit bestemmingsplan en zal daarom niet verder uitgewerkt worden.

Gemeentelijkbeleid

Toeristische verhuur

In de gemeente Bergen is een tekort aan betaalbare woningen. Ongeveer 10% van de woningen wordt op dit moment niet bewoond, maar het hele jaar verhuurd aan toeristen. In 2019 heeft de gemeente de beleidsnotitie 'beleid en regelgeving recreatieve verhuur en recreatief gebruik van woningen' vastgesteld.

De beslissing van de gemeenteraad in te grijpen met een introductie van de meldplicht voor toeristische verhuur brengt met zich mee een ingrijpen in het eigendomsrecht van inwoners van onze gemeente en daarbuiten. Een zware beslissing maar ook een noodzakelijke beslissing. Noodzakelijk omdat de gemeenteraad ziet dat ingrijpen nodig is ter bestrijding van de onrechtvaardige maar ook onevenwichtige effecten van de grote schaarste aan woonruimte in onze gemeente.

Schaarste

In opdracht van de gemeente Bergen is onderzoek gedaan naar de schaarste binnen de gemeentelijke woonruimtevoorraad door bureau Stec. Uit dit onderzoek komt naar voren dat de woningmarkt- en verhuisdynamiek in Bergen (NH) duiden op woning schaarste, primair in het betaalbare tot middel dure segment, maar ook in de duurdere segmenten. Dit beeld wordt versterkt door de prijsopbouw van de woningvoorraad en inzet van een deel van de reguliere voorraad voor toeristische verhuur. Stec ziet vanuit haar onderzoek beperkte kansen voor lage- en lage middeninkomens op de Bergense woningmarkt voornamelijk door de zeer beperkt beschikbare betaalbare voorraad. In de duurdere segmenten zien ze een hoge marktdynamiek (concurrentie tussen kopers), mede door instroom van buitenaf (40/50-plussers). Circa 5 tot 7% van de woningvoorraad kan daarbij nu niet voor reguliere bewoning worden gebruikt doordat deze voor toeristische verhuur wordt ingezet. In lijn met de beperkte beschikbare betaalbare voorraad zien ze een relatief sterk negatief migratiesaldo van jonge huishoudens. De betaalbare koopvoorraad is ook relatief ten opzichte van de regio en het Nederlands gemiddelde zeer klein. Dit alles brengt met zich mee dat de schaarste in de Bergense woonruimtevoorraad onevenwichtig en onrechtvaardige effecten heeft op de samenleving. Deze effecten zijn onder meer zichtbaar in de steeds langer wordende wachttijden van gereguleerde huurwoningen (in 2018 al 8,6 jaar¹), de bovengemiddeld grote uitstroom van jongeren tot 30 jaar, en de forse (financiële) onbereikbaarheid van koopwoningen en/of woningen in de geliberaliseerde huursector. Dit laatste ziet Stec voornamelijk voor de groep lage inkomens (5.280 huishoudens) voor hen zijn in totaal 4.020 woningen in de huur- of koop in de betaalbare prijsklasse aanwezig in de woningvoorraad in Bergen. Vooral het aantal koopwoningen (310 woningen) is zeer beperkt. Dit betekent dat lage inkomens zonder eigen middelen zeer beperkte mogelijkheden hebben op de woningmarkt in Bergen. Dit wordt versterkt door het feit dat in Bergen een vorm van segregatie optreedt meest duidelijk zichtbaar in het feit dat slechts 16% van de koopwoningen een WOZ-waarde tot € 215.000 heeft, terwijl dit aandeel in de regio en op landelijk niveau gemiddeld tussen de 45% en 50% ligt. Ook de groep middeninkomens (in totaal 1.540 huishoudens) is groter dan het aantal woning in de voor hen passende huur- of koopprijsklasse (1.440 woningen). Als laatste is ook voor de groep hoge inkomens weliswaar theoretisch genoeg woningen beschikbaar, maar wordt een groot deel van die woningen aan de voorraad onttrokken waardoor de marktdynamiek hier bijzonder hoog ligt. In de gehele gemeente is sprake van schaarste aan woonruimte met specifieke voorzieningen voornamelijk nultredenwoningen en schaarste aan goedkope nieuwbouw voor de huidige, voornamelijk jonge, inwoners van een gemeente die op dit moment een bovengemiddeld grote uitstroom vertonen. Deze schaarste wordt negatief beïnvloed door de toeristische verhuur van woningen behorend tot de woonruimte voorraad. Door deze verhuur van een woning aan en het gebruik van de woning door toeristen volgt namelijk dat deze niet beschikbaar is voor duurzame bewoning en daarmee derhalve is onttrokken aan de woonruimte voorraad. Voor die onttrekking is niet of in mindere mate relevant hoe lang de woning wordt verhuurd. Ook het eenmaal voor een korte periode verhuren van een woning kan worden aangemerkt als een onttrekking en heeft negatieve effecten op de schaarste binnen de Bergense woonruimtevoorraad.

Leefbaarheid

Subsidiar dient de sturing op woonruimtevoorraad niet alleen het doel schaarste problematiek tegen te gaan, maar ook het doel leefbaarheidsproblematiek te voorkomen en de bestaande leefbaarheidsproblematiek tegen te gaan. In elk segment van de woonruimtevoorraad in onze gemeente kunnen zich leefbaarheidsproblemen voor doen. Onder 'leefbaar' in het kader van behoud en samenstelling van de woonruimtevoorraad wordt op het niveau van een gebied verstaan: Een gebied waarin voldoende menging is van woon-, werk- en recreatieve functies en een wijk die de bewoners een veilig en vertrouwd aanvoelende woonomgeving biedt in een geordend woon- en leefmilieu. Om de sociale cohesie te waarborgen moet binnen de woonfunctie een duidelijk aandeel zijn van 'wonen' in de zin zoals die in de jurisprudentie voor de Huisvestingswet 2014 geldt. Wonen wordt hierin gedefinieerd als "wonen zoals dat in het normale spraakgebruik wordt omschreven, dat wil (onder meer) zeggen volgens een vast patroon met een normaal huurcontract door een huishouden voor langere tijd". Leefbaarheid kan voorts in het geding zijn als een groot deel van de woonruimtevoorraad op een zodanige manier gebruikt of bewoond wordt dat dit een onevenredig grote druk op de woonomgeving betekent. Een duidelijk voorbeeld hiervan is de op grote schaal plaatsvindende toeristische verhuur. Hoewel de voor de meeting van de leefbaarheid in de gemeente ontwikkelde methodiek, de Leefbaarometer (Bron: Ministerie van BZK), voor Bergen een positief beeld laat zien, staan ook in Bergen diverse voorzieningen onder druk. Een duidelijk voorbeeld van de afname van het voorzieningsdraagvlak is het zeer beperkte aantal kinderen dat vorig jaar in Bergen is geboren (146). Dit aantal is (veel) te laag om de basisscholen in de gemeente open te houden en wordt voor een groot deel veroorzaakt door de bovengemiddelde uitstroom van jongeren en jonge gezinnen.

Eigendomsrecht

Eerder is al aangegeven dat de keuze van de gemeenteraad om in te grijpen in de woonruimtevoorraad met zich meebrengt een keuze om in te grijpen in het eigendomsrecht. Het eigendomsrecht is niet slechts op nationaal niveau beschermt. Ook artikel 1 van het Eerste protocol bij het EVRM (Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens) ziet op dit specifieke recht. De gemeente acht in lijn met eerdere uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State toepassing van de sturingsmogelijkheid uit de Huisvestingswet 2014 hier noodzakelijk gelet op het hier mee te dienen algemeen belang. Dit algemene belang ziet haar grondslag in de bescherming van de leefbaarheid en het behoud van een gezonde samenstelling van de woningvoorraad. De gemeenteraad is verder van mening dat de meldplicht niet leidt tot ontneming van eigendom, maar ziet op regulering daarvan. Deze meldplicht brengt in de ogen van de gemeenteraad, overwegend de te dienen algemene belangen, geen disproportionele beperking van het eigendomsrecht met zich mee dan wel een buitensporige last voor de eigenaar. De gemeenteraad overweegt daarbij nog dat ter principale de woning nog altijd gebruik kan worden voor bewoning en ook met dit doel nog steeds kan worden verkocht.

Geschied en noodzakelijk

De noodzakelijkheid van de wijziging van de huisvestingsverordening is hiervoor reeds uitvoerig uiteengezet. Voor de gemeenteraad is doorslaggevend de onevenwichtige en onrechtvaardige effecten van de schaarste verder veroorzaakt door de onttrekking van woningen uit de woningvoorraad voornamelijk voor toeristische verhuur. De gemeenteraad ziet de mogelijkheden/bevoegdheden die de Wet biedt via het vergunningstelsel voor onttrekking als middel om de hier voor genoemde doelstelling te bereiken. De gemeenteraad redeneert hierbij als volgt. Door de onttrekking van woningen aan de woningvoorraad middels de meldplicht aan banden te leggen kan het doel, tegengaan van de onevenwichtige en onrechtvaardige effecten van schaarste en subsidiair het tegengaan van negatieve effecten op de leefbaarheid worden bereikt. Zonder deze specifieke vorm van overheidssturing kunnen deze doelen niet worden behaald. Ook andere minder

ingrijpende middelen zijn hiervoor op dit moment niet voorhanden. Als niet wordt ingegrepen zal de hoeveelheid woningen die wordt onttrokken aan de woningvoorraad, gezien het voor de eigenaren lucratieve belang van onttrekking, namelijk niet dalen zo is de overtuiging van de gemeenteraad.

Subsidiariteit en proportionaliteit

De gemeenteraad heeft uitvoerig (reeds sinds het voorjaar van 2018) onderzoek gedaan naar oplossingen en/of maatregelen om de hierboven genoemde problemen op te lossen anders dan het gebruik van de bevoegdheden aangewend in deze wijziging van de huisvestingsverordening. Hiertoe is onder meer opdracht gegeven aan bureau BuegelHajema. Uit de notitie 'recreatieve verhuur en recreatief gebruik van woningen' opgeleverd op 15 mei 2019 heeft de gemeenteraad geconcludeerd dat, gegeven alle af te wegen belangen, de meest geijkte oplossing is de meldplicht. Onder meer door 63 nachten toeristische verhuur wel mogelijk te maken, wordt gewaarborgd dat het gebruikte middel in verhouding staat tot de ernst van de problematiek en dat het middel niet meer ingrijpt in het eigendomsrecht dan strikt noodzakelijk. De gemeenteraad heeft in haar proportionaliteitsafweging ten aanzien van de invoering van de meldplicht gemeentelijke toeristische verhuur niet volledig onmogelijk te maken. Hierbij is het belang vanuit het eigendomsrecht afgewogen tegen de algemene belangen die de gemeenteraad middels de invoering van de meldplicht wil behartigen. De gemeenteraad acht zoals aangegeven 63 nachten toeristische verhuur toelaatbaar. De gemeenteraad overweegt daarbij dat vanuit de opgenomen voorwaarden dat de woning het overige deel van het jaar niet toeristisch verhuurd mag worden, geen (of slecht in geringe mate) sprake is van een omstandigheid die leidt tot een toename van onevenwichtige en/of onrechtvaardige effecten van schaarste. Daarnaast overweegt de raad dat de leefbaarheid van het aangewezen gebied gezien de korte hoeveelheid toegestane nachten niet disproportioneel in het geding komt. De gemeenteraad heeft bij het vaststellen van de hoeveelheid nachten en meldplicht rekening gehouden met hetgeen geregeld is in de Dienstenrichtlijn (Richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt) en aanverwante regelgeving. Nu zijn de toegestane hoeveelheid nachten en de meldplicht zo opgesteld dat volgens de gemeenteraad geen sprake kan zijn van strijdigheid met het discriminatieverbod ofwel het ontbreken van een juiste afweging van noodzakelijkheid en evenredigheid (e.e.a. zoals uitvoerig uit een is gezet in deze toelichting) acht de gemeenteraad deze wijziging niet in strijd met voorgenoemde Europese regelgeving. Toeristische verhuur vindt grotendeels plaats binnen een eigen door de eigenaar vast te stellen hoeveelheid nachten. Dit zou bijvoorbeeld de vakantie van de eigenaar kunnen zijn.

Reikwijdte

Uit de voor artikel 23a van de Wet relevante totstandkomingsgeschiedenis volgt dat de aanwijzing op grond van dit artikel (ziend op het behoud van de woonruimtevoorraad) ruimer kan zijn dan de aanwijzing op grond van artikel 7 van de Wet (ziend op ingrijpen in de woonruimteverdeling). De gemeenteraad kiest gelet op de resultaten van het schaarste onderzoek voor aanwijzing van alle woonruimte in de gehele gemeente en dat het gehele grondgebied van de gemeente kan worden aangemerkt als schaarste gebied. Voor deze aanwijzing acht zij van belang de tekst van het schaarste onderzoek maar meer ook de in de bijlage van dat onderzoek opgenomen onderverdeling. Hieruit is op te maken dat de schaarste in de woonruimtevoorraad, hoewel wisselend in gradatie, in alle kernen aanwezig is. Per wijk wisselt voorts de zwaarte van de onttrekking van woonruimte aan de woonruimtevoorraad voor toeristische verhuur en de negatieve effecten hiervan op de schaarse woonruimte vindt echter in alle wijken plaats.

Bestemmingsplan

Zoals hierboven beschreven acht de gemeenteraad toeristische verhuur voor een beperkte tijd toelaatbaar. De gemeenteraad van de gemeente Bergen NH heeft in de Huisvestingsverordening Bergen 2019 een registratie- en meldplicht opgenomen voor toeristische verhuur van woonruimte. Wanneer aan die verplichting wordt voldaan is toeristische verhuur vanuit deze Huisvestingsverordening, onder voorwaarden, voor 63 nachten per jaar mogelijk.

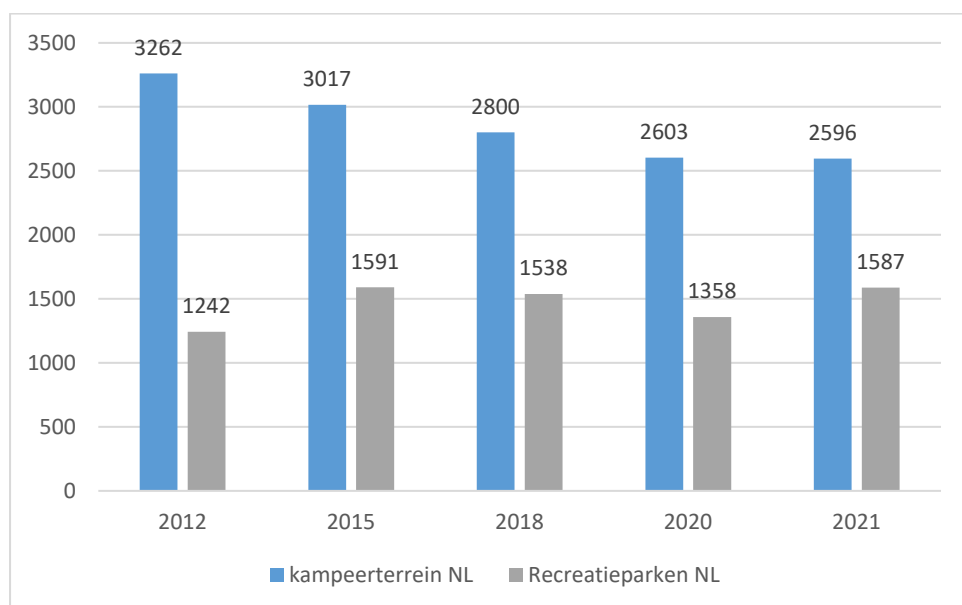
De registratie- en meldplicht geldt alleen voor die woningen waar toeristische verhuur niet expliciet in de bestemmingsplanregels is toegestaan. Wanneer de toeristische verhuur niet expliciet is toegestaan wordt aangenomen dat toeristische verhuur niet passend is binnen de verschillende bestemmingsplanregels die de woningen in Bergen hebben. Dat komt omdat deze vorm van verhuur niet als voldoende duurzaam kan worden aangemerkt om een woonkarakter aanwezig te achten. Om de bestemmingsplanregels te congrueren met de huisvestingsverordening is dit facetbestemmingsplan opgesteld.

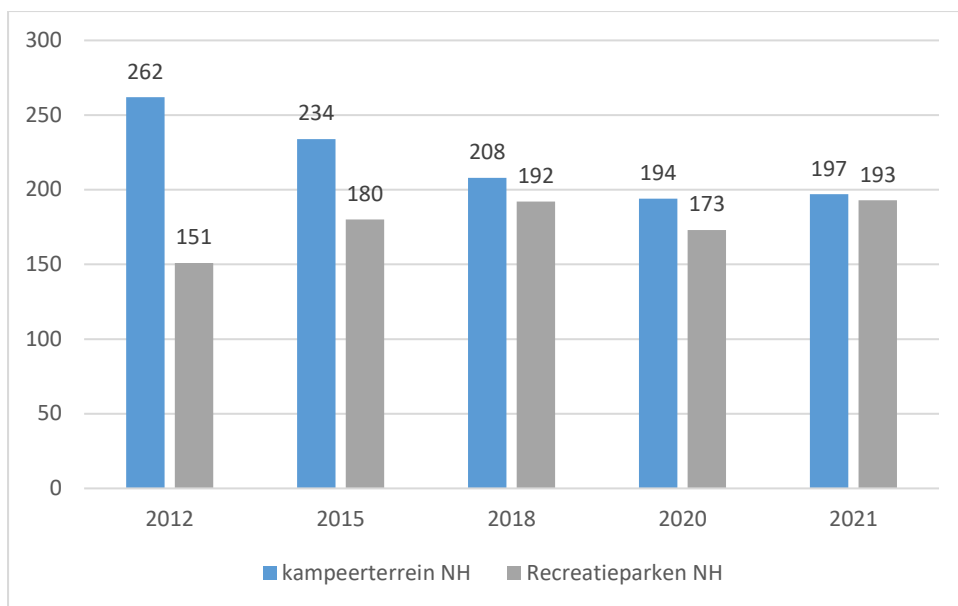
Recreatieparken

Groei van toerisme is economisch gezien belangrijk voor Bergen, maar geeft ook druk op de leefbaarheid voor bewoners. De balans tussen toeristische draagkracht en draagvlak van de leefomgeving, in de ontwerpomgevingsvisie Bergen 2040 ook wel de balans tussen rust en reuring genoemd, is hierbij belangrijk. Voor recreatieparken is deze balans verstoord. Het aantal recreatieparken is de afgelopen jaren fors gestegen wat heeft geleid tot een eenzijdig aanbod en een toename van de klachten van omwonende over een achteruitgang van de leefbaarheid.

Ontwikkelingen

De groei van recreatieparken ten kosten van traditionele campings is een landelijke trend die voortkomt uit een gestegen vraag naar meer luxe vakantievormen, maar ook het grotere aanbod van (voornamelijk particuliere) investeerders die door de lage rentestanden hun toevlucht zoeken in de recreatieve sector. In Noord-Holland is deze trend ook stevig aanwezig.



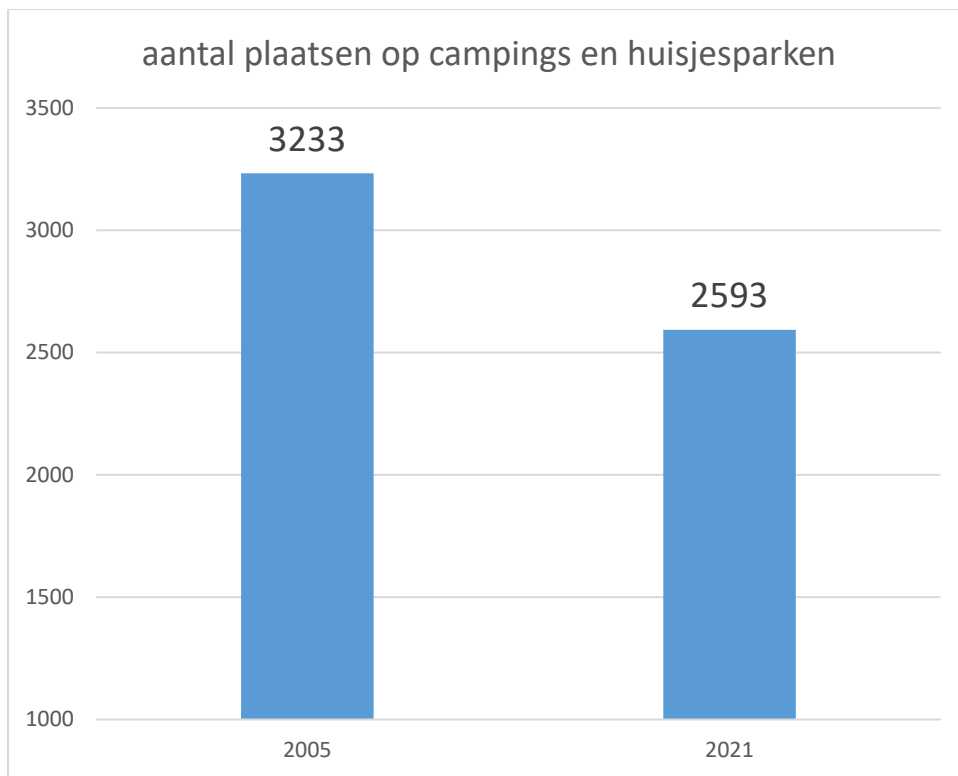


Deze ontwikkeling heeft ook de gemeente Bergen niet overgeslagen. Vooral door in het deel van de gemeente dat voorheen behoorde tot de gemeente Schoorl is deze ontwikkeling goed zichtbaar. Afgelopen jaar zijn in Schoorl vergunningprocedures gelopen voor de omzetting van camping de Bocht in Camperduin naar 43 recreatiewoningen (Dutchen) en de omzetting van camping Bregman in Camperduin naar 72 recreatiewoningen (Landal). Schoorl kent nu ongeveer 13 parken met ongeveer 650 huisjes/bungalows. Er zijn ongeveer 4 locaties met kampeerplekken. Totaal ongeveer 120 kampeerplekken.

Sinds 2005 zijn in de gemeente Bergen de volgende campings omgezet in recreatieparken:

Camping 't Hoogje	Camping de Woudhoeve
Camping Koningshof (Schoorl)	Camping Goedhart
Camping Koningshof (Egmond)	Camping De Hondsbosch
Camping de Bocht	Camping 't Koekoeksbos
Camping de Bregman	Camping de Branding
Camping Mooi Schoorl	Camping de Lijnbaan
Camping de Duinvoet	

Het totaal aanbod van recreatieve overnachtingsplekken op campings en recreatieparken in Bergen nam in deze tijd juist af. Dat komt omdat campingplaatsen minder ruimte innemen dan recreatieparken.



Regionaalbeleid

De ontwikkeling van de verblijfsrecreatie in Bergen is belangrijk om het toeristisch aanbod te behouden en versterken. Niet alleen voor Bergen, maar voor de hele regio Noord-Holland Noord. Daarom is de vitaliteit van de verblijfsrecreatie en de hierbij behorende marktkansen voor de regio onderzocht in opdracht van de provincie en 17 gemeenten. Uit dit onderzoek, het Vitaliteitsonderzoek Verblijfsrecreatie Regio Alkmaar en West-Friesland, blijkt dat campings goed scoren op vitaliteit in beide regio's. Een andere conclusie uit het onderzoek is dat zonder actief beleid van de verblijfsrecreatiebedrijven tussen nu en 2025 het productaanbod eenzijdig, weinig onderscheidend of niet vernieuwend is.

Aan de hand van de analyse is een regiovisie verblijfsrecreatie Noord-Holland Noord, een ontwikkelkader en een regionale aanpak van niet-vitaal aanbod ontwikkeld. De Regionale visie verblijfsrecreatie Noord-Holland Noord stelt 7 leidende ontwikkelprincipes in de verblijfsrecreaties. Binnen het bestaande aanbod is het ontwikkelprincipe om bestaand ondernemerschap te versterken. De Bergse kernen liggen in de marktregio 'Zuidkust' die zeer in trek is bij bezoekers. De marktregio gaat zich strategisch richten op:

- Herontwikkeling/herverkaveling vanuit een gezonde aanbodmix, waarbij nieuwe initiatieven op bestaande locaties plaatsvinden. De locaties zijn aantrekkelijk, maar de kwaliteit schiet vaak tekort.
- Een accommodatiemix passend bij het landschap en DNA, waar hoogwaardigheid, natuur en bescheiden luxe de verbindende factoren zijn.

Dienstenrichtlijn

Op grond van het voorliggende bestemmingsplan wordt de mogelijkheden voor het oprichten van nieuwe recreatieparken of het vergroten van bestaande recreatieparken beperkt.

In het Verdrag ter oprichting van de Europese Gemeenschap wordt de interne Europese markt beschreven als een ruimte zonder binnengrenzen, waarin een vrij verkeer en een vrije vestiging van personen, goederen en diensten gewaarborgd is. Om de werking van die interne markt – en de concurrentie – te bevorderen, zijn meerdere Europese richtlijnen uitgebracht. De 'Richtlijn betreffende diensten op de interne markt' is er daar een van. De essentie van de Dienstenrichtlijn is dus het waarborgen van een vrij verkeer van diensten tussen de Europese Lidstaten en vrije vestiging van diensten van de ene in de andere lidstaat. De diensten waar de richtlijn betrekking op heeft, vormen een diverse en voortdurend veranderende verzameling van activiteiten die zowel zakelijke diensten als consumentendiensten betreffen.

Aanbieden van recreatiewoningen op/in de vorm van een recreatiepark is een dienst in de zin van de Dienstenrichtlijn. Dit betekent dat er in beginsel geen vestigingsbeperkingen worden opgelegd mogen worden omdat die strijdig zijn met het Europees uitgangspunt van een vrije interne markt en vrijheid van vestiging van dienstverrichters.

Alleen onder strikte voorwaarden, “dwingende redenen van algemeen belang” zoals die zijn opgenomen in de Dienstenrichtlijn artikel 15 lid 3, kunnen vestigingsbeperkingen worden verbonden aan een locatie waar, de uitbreiding van, een recreatiepark is toegestaan.

Uit de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State inzake het bestemmingsplan Stad Appingedam (ECLI:NL:RVS:2018:2062) blijkt dat, onder meer de bescherming van het milieu en het stedelijk milieu, met inbegrip van de stedelijke en rurale ruimtelijke ordening tot de dwingende reden van algemeen belang behoren (zie overweging 40 en artikel 4, aanhef en onder 8 van de Dienstenrichtlijn). Hierin kunnen rechtvaardigingen worden gevonden voor het opleggen van beperkingen binnen de mogelijkheden voor, de uitbreiding van, een recreatiepark.

- Discriminatieverbod

Zoals hieronder uiteengezet is het verbod tot oprichten van nieuwe recreatieparken en het vergroten van bestaande parken is niet in strijd is met het discriminatieverbod als bedoeld in artikel 15, derde lid, onder a, van de Dienstenrichtlijn.

In overweging 65 van de considerans van de Dienstenrichtlijn is het volgende vermeld over de voorwaarde van non-discriminatie:

"De vrijheid van vestiging veronderstelt met name het beginsel van gelijke behandeling, dat niet alleen het discrimineren op grond van nationaliteit verbiedt, maar ook elke indirecte discriminatie op grond van andere criteria die in de praktijk tot hetzelfde resultaat kunnen leiden. De toegang tot of de uitoefening van een dienstenactiviteit in een lidstaat, als hoofd- of als nevenactiviteit, mag derhalve niet afhankelijk worden gesteld van criteria als de plaats van vestiging, de feitelijke of juridische verblijfplaats of de plaats waar de dienstenactiviteit voornamelijk wordt uitgeoefend. Deze criteria omvatten echter geen eisen op grond waarvan de dienstverrichter, dan wel een van zijn werknemers of een vertegenwoordiger, aanwezig moet zijn bij de uitoefening van de activiteit wanneer dit door een dwingende reden van openbaar belang wordt gerechtvaardigd. Voorts mag een lidstaat geen beperkingen opleggen aan de handelings- en procesbevoegdheid van vennootschappen die zijn opgericht in overeenstemming met de wetgeving van een andere lidstaat, waar zij hun hoofdvestiging hebben. Ook mag een lidstaat dienstverrichters met een bijzondere nationale of lokale sociaaleconomische band geen voordeel kunnen toekennen, noch dienstverrichters uit hoofde van hun

vestigingsplaats beperkingen kunnen opleggen wat betreft hun vrijheid om rechten en goederen te verwerven, te gebruiken of te vervreemden, of om gebruik te maken van de verschillende vormen van krediet of huisvesting, voor zover deze keuzemogelijkheden de toegang tot of de daadwerkelijke uitoefening van zijn activiteit dienen."

In overweging 92 van de considerans van de Dienstenrichtlijn is het volgende vermeld:

"Bij de beperkingen van het vrije verkeer van diensten die tegen deze richtlijn indruisen, gaat het niet alleen om beperkingen die voortvloeien uit maatregelen jegens dienstverrichters, maar ook om allerlei belemmeringen van het gebruik van diensten door de afnemers, en met name de consumenten. Deze richtlijn noemt enkele voorbeelden van soorten beperkingen voor een afnemer die gebruik wil maken van een dienst van een in een andere lidstaat gevestigde dienstverrichter. Ook betreft dit gevallen waarin de afnemers van een dienst bij hun bevoegde instanties een vergunning moeten aanvragen of een verklaring moeten indienen om een dienst van een in een andere lidstaat gevestigde dienstverrichter te mogen afnemen. Algemene vergunningstelsels die ook van toepassing zijn op het gebruik van diensten van in dezelfde lidstaat gevestigde dienstverrichters, vallen hier niet onder."

In overweging 94 van de considerans van de Dienstenrichtlijn is het volgende vermeld:

"Overeenkomstig de Verdragsbepalingen inzake het vrije verkeer van diensten is discriminatie op basis van nationaliteit of woonland of verblijfplaats van een afnemer verboden. Een dergelijke discriminatie kan de vorm aannemen van een verplichting, enkel opgelegd aan onderdanen van een andere lidstaat, om originelen, voor eensluidend gewaarmerkte afschriften, een nationaliteitsbewijs of authentieke vertalingen te verstrekken om van een dienst of van bepaalde voordelen of prijzen te kunnen profiteren. Dit verbod op discriminerende eisen belet echter niet dat voordelen, en met name prijsvoordelen, aan bepaalde afnemers kunnen worden voorbehouden indien daarvoor rechtmatige en objectieve criteria zijn."

Het oprichtingsverbod heeft geen rechtstreekse discriminerende werking heeft jegens bepaalde dienstverrichters op grond van hun nationaliteit. Het verbod geldt immers voor dienstverrichters van alle nationaliteiten. Daarmee is het verbod tot oprichten van nieuwe recreatieparken en het vergroten van bestaande paren is niet in strijd is met het discriminatieverbod als bedoeld in artikel 15, derde lid, onder a, van de Dienstenrichtlijn.

- Noodzakelijkheid

Zoals hieronder uiteengezet is het oprichtingsverbod noodzakelijk is als bedoeld in artikel 15, derde lid, onder b, van de Dienstenrichtlijn, omdat dit verbod gerechtvaardigd wordt door een dwingende reden van algemeen belang.

Hierboven is aangegeven dat een flinke afname aan diversiteit in het recreatieaanbod heeft plaatsgevonden. Traditionele campings verdwijnen en maken plaats voor een monotoon aanbod van recreatieparken. Dit maakt dat een verschraling van het aanbod optreedt, met negatieve gevolgen voor het woon- en leefklimaat. De verhouding tussen de gewone campings en de recreatieparken is daarmee uit balans gebracht. Recreatieparken zijn steeds dominanter aanwezig in het toeristisch aanbod van de gemeente. Deze ontwikkeling tot een voortschrijdende monocultuur waarin eentonige formules worden gekopieerd, met als gevolg een toeristisch aanbod met weinig inventiviteit en zonder toegevoegde waarde. Deze ontwikkeling wordt versneld door het vertrekken van ondernemers met traditionele campings als gevolg van de door de recreatieparken opgedreven grondprijzen.

Recreatieparken zorgen ook voor een grotere overlast voor de omgeving dan traditionele campings. Waar een traditionele camping gebonden is aan het overwegende zomerse vakantie seizoen worden op recreatieparken jaarrond gerecreëerd. Geluidsoverlast voor de omgeving vindt daardoor ook jaarrond plaats, gelijk ook de overlast als gevolg van verkeersstromen en de overlast van verwarmingsvoorzieningen als (sfeer)haarden.

De verschraving van het recreatieaanbod en de ervaren overlast maakt dat mensen die in de gemeente Bergen wonen en/of recreëren vervreemd raken van de gemeente. Het woon- en leefklimaat van de gemeente en de sociale cohesie in de straten nemen als gevolg daarvan af. Dit blijkt onder meer uit de talloze mediaberichten waarin de onvrede van gemeente, bewoners en ondernemers over deze ontwikkeling wordt geuit.

Bij de beantwoording van de vraag of een eis noodzakelijk is in de zin van artikel 15, derde lid, onder b, van de Dienstenrichtlijn, moet worden bezien of deze eis gerechtvaardigd wordt door een dwingende reden van algemeen belang. Uit artikel 4, aanhef en onder 8, van de Dienstenrichtlijn volgt dat hiervan sprake kan zijn als een eis wordt gesteld met het oog op de bescherming van het milieu en het stedelijk milieu, met inbegrip van de stedelijke en rurale ruimtelijke ordening.

Gelet op het voorgaande meent de gemeente dat het bewerkstelligen van een grotere diversiteit in het toeristisch aanbod noodzakelijk mag achten met het oog op de belangen van de mensen die wonen en/of recreëren in Bergen. Deze doelstelling strekt tot de bescherming van het milieu en het stedelijk milieu, met inbegrip van de stedelijke en rurale ruimtelijke ordening, zodat het gebruiksverbod als zodanig gerechtvaardigd is om een dwingende reden van algemeen belang. Het gebruiksverbod voldoet aan de voorwaarde van noodzakelijkheid als bedoeld in artikel 15, derde lid, onder b, van de Dienstenrichtlijn.

- Evenredigheid

Het oprichtingsverbod is enige effectieve manier waarop binnen het toeristisch aanbod en meer specifiek de groei van het aantal recreatieparken kan worden gestuurd. Daarvoor wordt aangevoerd dat recreatieparken kapitaalkrachtige organisaties zijn die locaties fysiek geschikt kunnen maken door hier fors in te investeren. Het op ongewenste locaties voor recreatieparken binnen de gemeente Bergen invoeren van een oprichtingsverbod is daarom een geschikte maatregel om het doel, het beschermen van de specifieke ruimtelijke en aanbodstructuur van het en daarmee vitaliteit van de gemeente Bergen, te bereiken.

- i. Coherent en systematisch

Zoals volgt uit de rechtspraak van het HvJ EU (bijvoorbeeld het arrest van 10 maart 2009, Hartlauer Handelsgesellschaft mbH, ECLI:EU:C:2009:141, en het arrest van 12 januari 2010, Domnica Petersen, ECLI:EU:C:2010:4) is voor het oordeel dat een eis geschikt is om het nagestreefde doel te bereiken onder meer vereist dat het doel coherent en systematisch wordt nagestreefd.

Bij het coherentievereiste gaat het erom of de gemeente haar doelen - om de leefbaarheid van het gemeente te behouden door een verdere toename van recreatieparken tegen te gaan - op een samenhangende en systematische wijze nastreeft. Om deze doelen te bereiken moet worden voorzien in planologische maatregelen die de ongewenste functies daadwerkelijk verbieden en moet de kans om de regeling te omzeilen zo klein mogelijk worden gemaakt. Hierboven staat in dit kader toegelicht dat de in het plan gemaakte keuzes voortvloeien uit de beleidstukken "Regio Alkmaar: parel aan zee – toeristische visie 2025" en "Regionale visie verblijfsrecreatie Noord-Holland Noord"

Dat wil overigens niet zeggen dat toeristen in zijn geheel zullen worden geweerd uit de gemeente Bergen. Toeristen zijn nog steeds welkom echter de gemeente wenst een beperking van de overlast die deze toeristen met zich mee brengen en een divers en toekomstbestendig toeristisch aanbod.

ii. Effectiviteit

Uit de rechtspraak van het HvJ EU (bijvoorbeeld het arrest van 24 maart 2011, Commissie/Spanje, ECLI:EU:C:2011:172, 23 december 2015, The Scotch Whisky Association e.a. EU:C:2015:845 en 19 oktober 2016, Deutsche Parkinson Vereinigung eV, ECLI:EU:C:2016:776) kan worden afgeleid dat het onderzoek naar de effectiviteit van het oprichtingsverbod in het kader van artikel 15, derde lid, onder c, van de Dienstenrichtlijn moet geschieden aan de hand van een analyse met specifieke gegevens.

Deze analyse met specifieke gegevens moet de nationale rechterlijke instantie, die moet toetsen of de betrokken regeling rechtmatig is, in staat stellen objectief te beoordelen of het overgelegde bewijs redelijkerwijs tot het oordeel kan leiden dat de gekozen middelen geschikt zijn om de beoogde doelstellingen te bereiken en of deze doelstellingen ook kunnen worden bereikt met maatregelen die het vrije verkeer van diensten minder beperken.

Hierbij heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in haar tussenuitspraak van 20 juni 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2062 geoordeeld dat om te voldoen aan de onderzoekseis het niet voldoende is dat het bestuursorgaan zich ter onderbouwing beroept op alleen algemene ervaringsregels, zonder daarnaast onderzoeksgegevens of andere gegevens over te leggen waarmee de gestelde gevolgen van de regeling aannemelijk worden gemaakt. De Afdeling heeft in haar uitspraak van 4 december 2019, ECLI:NL:RVS:2019:4101, daaraan toegevoegd dat in die gevallen waarin sprake is van niet te kwantificeren beperkingen weliswaar geldt dat het Hof ter invulling van het vereiste van een analyse met specifieke gegevens een onderbouwing verlangt, maar dat het onderzoek niet in alle gevallen hoeft te geschieden door te kwantificeren onderzoeksgegevens, zoals blijkt uit de arresten van 8 september 2010, Stoss, C-316/07, en ook volgt uit het in de tussenuitspraak genoemde arrest Deutsche Parkinson Vereinigung. De analyse en specifieke gegevens moeten dan afgestemd zijn op de aard van de betrokken beperking. Onverminderd geldt dat ook die specifieke gegevens de Afdeling in staat moeten stellen om objectief te beoordelen of de beperking evenredig is.

In onderhavig geval wordt voor de onderbouwing van de effectiviteit verwezen naar de hiervoor genoemde Vitaliteitsonderzoek Verblijfsrecreatie Regio Alkmaar en West-Friesland. Uit dit onderzoek volgt dat door het toestaan van bepaalde vormen binnen het toeristische aanbod en het uitsluiten van andere vormen gestuurd kan worden op het tegen gaan van monofunctionaliteit met de nadelige gevolgen voor het woon- en leefklimaat die de monofunctionaliteit meebrengt. Hiermee wordt voorkomen dat ongewenst gebruik van de ruimte zich uitbreidt. Het oprichtingsverbod is daarmee effectief. Daarbij kan nog worden gesteld dat een maatregel volgens vaste rechtspraak van het HvJ EU al slaagt voor de evenredigheistoets indien die kan bijdragen aan de verwezenlijking van de nagestreefde doelstelling en dat deze niet noodzakelijkerwijs zelfstandig deze doelstelling hoeft te kunnen verwezenlijken (zie bijvoorbeeld het arrest van 13 juni 2018, Deutscher Naturschutzring, ECLI:EU:C:2018:433, punt 49).

iii. Subsidiariteit/proportionaliteit

Het onderzoek in het kader van artikel 15, derde lid, onder c, van de Dienstenrichtlijn moet, volgens vaste jurisprudentie van het HvJ EU, zoals ook herhaald in de voornoemde tussen uitspraak van 20 juni 2018, geschieden aan de hand van een analyse met specifieke gegevens. Dit geldt ook voor subsidiariteits- en proportionaliteitstoets.

Zoals het Hof heeft overwogen in zijn arrest van 23 december 2015, *The Scotch Whisky Association e.a.*, EU:C:2015:845, punt 55, kan deze bewijslast echter niet zo zwaar zijn dat de bevoegde nationale autoriteiten, indien zij een nationale regeling tot invoering van een maatregel vaststellen, positief moeten aantonen dat het legitieme doel dat wordt nagestreefd, niet met andere denkbare maatregelen kan worden bereikt onder dezelfde omstandigheden.

Bij dit bestemmingsplan is er specifiek voor gekozen om het oprichtingsverbod weliswaar voor de volledige gemeente te laten gelden maar de exploitatie van recreatieparken die zijn opgericht voor de televisielegging van dit bestemmingsplan ongewijzigd te laten voortzetten. Voor de sturing op het aanbod is verder geen minder vergaand alternatief aanwezig dan een bestemmingsplanwijziging. Maatregelen om overlast te voorkomen zoals het inzetten van spreiding van toerisme of oprekken van het toeristisch seizoen zijn als flankerende maatregelen geen volwaardig alternatief voor het plan. Om het monotone toeristische aanbod te herstellen, is het sturen op aanbod vereist, wat alleen bewerkstelligd kan worden door middel van een gebruiksverbod in een bestemmingsplan.

Permanente bewoning van recreatiewoningen

Uit de werkconferentie 'Wonen in Bergen' van 28 augustus 2013 kwam de oproep om recreatiewoningen zo ruim mogelijk in te zetten en te benutten, bijvoorbeeld voor starters en voor mensen in bijzondere omstandigheden. Dit is afwijkend ten opzichte van het huidige gemeentelijk beleid. Vanuit de gemeenteraad is dit discussiepunt in 2014 opnieuw op de agenda gezet. De gemeente Bergen kent veel recreatiewoningen. Het gaat om het verruimen van de mogelijkheden van legale recreatiewoningen die in de omgeving van woningen staan, niet om recreatiewoningen op recreatiecomplexen en niet om illegaal gebouwde recreatiewoningen. Gezien de maatschappelijke problematiek onderzoekt de gemeente Bergen of recreatiewoningen ruimer ingezet kunnen worden voor tijdelijke situaties door:

- extra gedoogmogelijkheden te creëren;
- recreatiewoningen onder voorwaarden een bestemming wonen te geven;
- een tijdelijke vergunning;
- een dubbelbestemming recreatiewoning/wonen.

Planologische visie

De raad van de gemeente Bergen heeft op 8 maart 2018 de gewijzigde planologische visie "Recreatiewoningen op particuliere erven met een woonbestemming" vastgesteld. In de gehele gemeente Bergen komen op particuliere erven met een woonbestemming recreatiewoningen voor zowel in het stedelijk gebied als in het landelijk gebied. Het betreft hier (in de regel) geen planmatig, in een specifieke stedenbouwkundige context, gerealiseerde recreatiewoningen, maar verschillende particuliere initiatieven. Hierdoor staan deze recreatiewoningen in de regel willekeurig op het achtererf bij woningen. Met deze recreatiewoningen op particuliere erven werd ingespeeld op de in de vorige eeuw toenemende interesse van de recreant voor de vroegere gemeenten Schoorl, Bergen en Egmond.

Aanvankelijk lag in het zomerseizoen het accent op verhuur van de hoofdwoning. Het gezin trok zich terug in nevenvertrekken of tijdelijk als woonruimte ingerichte bijgebouwen, de zomerwoning. Deze situatie is langzaam veranderd. Niet de hoofdwoning werd verhuurd, maar het ingerichte bijgebouw. Er was een markt voor de –enigszins- verbeterde en meer definitief ingerichte bijgebouwen. Tegenwoordig vindt nagenoeg geen recreatieve verhuur van de hoofdwoning meer plaats. Wel worden nog recreatiewoningen, zij het in mindere mate dan in de vorige eeuw, ten behoeve van de

recreatie verhuurd. Daarnaast worden veel recreatiewoningen tegenwoordig permanent bewoond. In de praktijk gaat het hierbij met name om mensen die vanwege persoonlijke omstandigheden als bijvoorbeeld echtscheiding of vanwege het niet kunnen vinden van woonruimte in de gemeente Bergen een recreatiewoning permanent bewonen. Het betreft hier veelal overbruggingshuisvesting die soms vele jaren kan duren. Verder zijn veel recreatiewoningen los, van de woning waaraan ze gekoppeld waren, verkocht waarna de nieuwe eigenaar hier permanent in is gaan wonen.

Het beleid gaat in op tijdelijke permanente bewoning van recreatiewoningen, nieuwbouw van recreatiewoningen en bouwvoorschriften voor recreatiewoningen. Hieronder wordt nader ingegaan op de aanpassing van het beleid voor tijdelijk permanent wonen in recreatiewoningen.

Aanpassing beleid tijdelijk permanent wonen recreatiewoningen

Op 8 maart heeft de gemeenteraad van Bergen besloten om recreatiewoningen ruimer in te zetten voor tijdelijk permanent wonen. Dit met als doel om starters (jongeren), en eventueel andere groepen, die nu niet aan een woning kunnen komen, van huisvesting te voorzien. Het betreft recreatiewoningen die zijn gelegen binnen stedelijk gebied. Op recreatiewoningen gelegen in het landelijk gebied is de Provinciale Ruimtelijke Visie van toepassing, die op dit moment al dan niet tijdelijke permanente bewoning van recreatiewoningen daar heeft verboden. Om het ruimere gebruik van recreatiewoningen (binnen stedelijk gebied) mogelijk te maken is deze planologische visie in maart 2018 gewijzigd vastgesteld. Daarbij wordt het tijdelijk permanent bewonen van recreatiewoningen mogelijk gemaakt voor een periode van maximaal vijf jaar vanaf het moment van inwerkingtreding van de vergunning. De gemeente stelt het belang van vrijwilligheid voorop en legt daarom het initiatief voor eventuele tijdelijke permanente bewoning van een recreatiewoning bij de eigenaar van de recreatiewoning. De eigenaar van de recreatiewoning kan een omgevingsvergunning aanvragen voor tijdelijk permanent bewonen van de recreatiewoning (binnen stedelijk gebied). Met “tijdelijk permanent” wordt bedoeld dat er een vergunning met een “tijdelijk” karakter wordt afgegeven om afwijkend van de bestemming te mogen wonen in een recreatiewoning. Het tijdelijk permanent bewonen van de recreatiewoning wordt mogelijk gemaakt voor een periode van maximaal vijf jaar. De eigenaar van de recreatiewoning dient overeenkomstig de daarvoor geldende wet- en regelgeving een aanvraag, vergezeld van een ruimtelijke onderbouwing, in die door de gemeente getoetst wordt. Bij de beoordeling van de omstandigheden van het geval zal rekening worden gehouden met het feit dat sprake is van een tijdelijke situatie.

Bestemmingsplan

De Planologische visie bood de basis voor eigenaren van een recreatiewoning om met toepassing van de uitgebreide procedure, op grond van artikel 2.12 eerste lid onder a, sub 3 Wabo, een omgevingsvergunning aan te vragen voor de tijdelijke permanente bewoning van recreatiewoningen. Deze procedure wordt als omslachtig ervaren. In voorliggend bestemmingsplan wordt de tijdelijke permanente bewoning via een omgevingsvergunning die met toepassing van de reguliere procedure, op grond van artikel 2.12 eerste lid onder a, sub 1 Wabo, mogelijk gemaakt. Inhoudelijk wordt geen wijziging voorgesteld.

IV. Omgevingsaspecten

Toeristische verhuur

Voor zover het bestemmingsplan regels stelt over toeristische verhuur hebben deze regels geen invloed op de hieronder te behandelen omgevingsaspecten. Daarvoor is relevant dat de toeristische verhuur als gevolg van de beperking in aantal nachten een incidenteel en ondergeschikt karakter heeft

ten opzichte van de hoofdbestemming. Door dit incidentele en ondergeschikte karakter heeft geen verdere toetsing plaats te vinden aan de aspecten natuurbescherming, geluid, luchtkwaliteit, bodem, cultuurhistorie en externe veiligheid.

Recreatieparken

Voor zover het bestemmingsplan regels stelt over recreatieparken hebben deze regels geen invloed op de hieronder te behandelen omgevingsaspecten. Daarvoor is relevant dat de regels over recreatieparken slechts een verbod op het oprichten van nieuwe recreatieparken mogelijk maakt. Omdat slechts sprake is van een verbodsbepaling heeft geen verdere toetsing plaats te vinden aan de aspecten natuurbescherming, geluid, luchtkwaliteit, bodem, cultuurhistorie en externe veiligheid.

Permanente bewoning van recreatiewoningen

Voor zover het bestemmingsplan regels stelt over de permanente bewoning van recreatiewoningen hebben deze regels geen invloed op de te behandelen omgevingsaspecten. Voor rond de recreatiewoning aanwezige beschermde soorten brengt de permanente bewoning geen verandering met zich mee ten opzichte van de permanente verhuur. Het soortenbeschermingsregime van de Wet natuurbescherming staat daarmee niet aan de uitvoerbaarheid van het bestemmingsplan in de weg. De relatief geringe toename van de emissies veroorzaakt door extra verkeersbewegingen en extra humane emissies/verwarming is dusdanig klein dat op voor hand significant negatieve effecten op de natuurlijke kenmerken van de in de nabijheid van de recreatiewoning gelegen Natura 2000-gebieden kunnen worden uitgesloten. Het feit dat de permanente bewoning van korte duur is maakt dat de bepalingen uit artikel 76 Wet geluidhinder niet van toepassing zijn voor het onderdeel geluid. Gelet op de aard en omvang van deze tijdelijke functiewijziging in vergelijking met de categorieën uit de regeling NIBM, kan worden aangenomen dat voorliggende ontwikkeling 'niet in betekenende mate bijdraagt' aan de luchtverontreiniging. De nieuwe functie wordt daarbij ook niet aangemerkt als een gevoelige bestemming in het kader van het 'Besluit gevoelige bestemmingen'. De tijdelijke functiewijziging van een bestaande recreatiewoning voor permanent wonen brengt geen bouwwerkzaamheden en daarmee samenhangende bodemingrepen met zicht meer invloed op het aspect bodem is daarmee niet aanwezig. De tijdelijke functiewijziging brengt ook geen verandering in de cultuurhistorische aspecten van de recreatiewoning, voor zover aanwezig, daarbij worden die recreatiewoningen die van bijzondere waarde zijn er waarvan zelfs een kleine functiewijziging als deze tot schade kan leiden beschermt door andere beschermingsregimes in de onderliggende bestemmingsplannen of de status als (gemeentelijk, provinciaal of rijks-) monument. Voor de overige milieuaspecten en het aspect externe veiligheid vind de toetsing plaats bij het afgeven van de omgevingsvergunning.

V. Juridische planbeschrijving

Algemeen

Het voorliggende plan is juridisch vormgegeven als een paraplu facetbestemmingsplan. Dit betekent dat het 'onderliggende' geldende bestemmingsplannen niet integraal wordt aangepast/ gewijzigd, maar dat het voorliggend plan slechts één facet van de onderliggende plannen herzielt.

Ten aanzien van de onderwerpen toeristische verhuur, recreatieparken en/of permanente bewoning van recreatiewoningen, die het voorliggend bestemmingsplan nader regelt, gelden de regels in dit paraplu facetbestemmingsplan als een nadere aanvulling op de geldende planregels van de bestemmingsplannen binnen het werkingsgebied van dit paraplu facetbestemmingsplan. De

planregels van de bestemmingsplannen blijven, voor zover deze buiten het kader van voorliggend paraplu facetbestemmingsplan vallen, van overeenkomstige toepassing.

Het voorliggend bestemmingsplan wordt digitaal beschikbaar gesteld en wat betreft de regels en verbeelding is aangesloten op de wettelijke standaardiseringsvereisten van het RO2012/SVBP 2012. Verder zijn een overgangsregeling en een anti-dubbeltelregel uit het Bro opgenomen.

Opzet planbeschrijving

Dit bestemmingsplan is opgebouwd uit een toelichting, regels en verbeelding. De regels en verbeelding zijn de juridisch bindende onderdelen van het bestemmingsplan en de toelichting vormt de uitleg en onderbouwing van de in de verbeelding en regels vastgelegde mogelijkheden, verplichtingen en verboden.

Regels

De regels zijn gegroepeerd in drie hoofdstukken:

- Inleidende regels

In dit hoofdstuk zijn de regels opgenomen die van belang zijn voor een juiste interpretatie van begrippen en bepalingen die in de overige regels zijn opgenomen;

- Algemene regels

In dit hoofdstuk zijn de algemene regels opgenomen die gelden voor alle bestemmingen en andere onderdelen van het bestemmingsplan. Het gaat onder ander om algemene gebruiks(on)mogelijkheden en afwijkings- en wijzigingsmogelijkheden;

- Overgangs- en slotregels

In het laatste hoofdstuk staat, naast enkele algemene slotbepalingen, opgenomen welk overgangsrecht geldt ten aanzien van het bestaand gebruik en bebouwing.

Toelichting

In de toelichting is in de voorgaande hoofdstukken een uitleg, onderbouwing en verantwoording gegeven van de keuzes die in dit bestemmingsplan zijn vastgelegd. De toelichting behoort niet tot het juridisch bindende deel van het bestemmingsplan en heeft daarom geen directe rechtskracht. Wel kan het eventuele onduidelijkheid bij de interpretatie van de regels wegnemen omdat in de toelichting de achtergronden en intentie van de regeling is opgenomen.

Verbeelding

De verbeelding bestaat uit een contour van het gebied waarvoor de planregels worden aangevuld. Dit betreft de volledige gemeente Bergen. Voor de ter plaatse geldende bestemmingen moet het onderliggende bestemmingsplan worden geraadpleegd.

Inleidende regels

In de Inleidende regels worden een aantal basis begrippen benoemd en beschreven. Tevens wordt in de inleidende regels benoemd op welke bestemmingsplannen dit facetbestemmingsplan van toepassing is.

In artikel 2 worden aan aantal begrippen beschreven met betrekking tot de wijze van meten.

In artikel 3 wordt het toepassingsbereik en de werkingsgebied van het bestemmingsplan omschreven.

Algemene regels

In artikel 4 zijn regels voor toeristische verhuur opgenomen. Toeristische verhuur wordt op basis van deze regels toegestaan zolang de verhuur niet langer plaatsvindt dan toegestaan op basis van de op dat moment geldende gemeentelijke huisvestingsverordening. Ook is opgenomen dat de nieuwe regels niet gelden voor die (gedeelten van) woningen en/of bijbehorende aangebouwde bouwwerken waar toeristische verhuur reeds expliciet is toegestaan op basis van het ter plaatse geldende bestemmingsplan of een afgegeven omgevingsvergunning.

In artikel 5 is een verbodsbepaling opgenomen voor het oprichten van nieuwe recreatieparken. Kort en goed komt die bepaling er op neer dat verdere ‘verstening’ van de bestaande gronden met een recreatieve bestemming is uitgesloten.

In artikel 6 voorziet in de mogelijkheid voor het college van Burgemeester en Wethouders om met een omgevingsvergunning de permanente bewoning van recreatiewoningen binnen de bebouwde kom mogelijk te maken.

In artikel 7 zijn algemene afwijkingsbevoegdheden opgenomen ten aanzien van de artikelen 4, 5 en 6.

In artikel 8 is een anti-dubbeltelregel opgenomen.

Overgangsrecht en slotregels

In artikel 9 zijn de verplichte overgangsregels opgenomen en in artikel 10 is tevens een slotregel opgenomen in het bestemmingsplan.

VI. Maatschappelijke en financiële uitvoerbaarheid

Maatschappelijke uitvoerbaarheid

Vooroverleg

Artikel 3.1.1 van het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) schrijft voor dat het bestuursorgaan, dat belast is met de voorbereiding van een bestemmingsplan overleg pleegt met instanties, zoals gemeenten, waterschappen, provinciale diensten en Rijk, die betrokken zijn bij de zorg voor ruimtelijke ordening of belast zijn met de behartiging van belangen welke in het plan in het geding zijn.

In het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Barro) zijn de nationale belangen die juridische borging vereisen opgenomen. Het Barro is gericht op doorwerking van nationale belangen in gemeentelijke bestemmingsplannen. Geoordeeld wordt dat dit bestemmingsplan geen nationale belangen schaadt. Daarom is afgezien van het voeren van vooroverleg met het Rijk.

Geoordeeld wordt dat dit bestemmingsplan geen provinciale belangen schaadt. Daarom is afgezien van het voeren van vooroverleg met de provincie. Daar komt bij dat op basis van artikel 2 van het Besluit van Gedeputeerde Staten van Noord-Holland van 8 mei 2012, nr. 2012-17090 tot vaststelling van het Besluit beperking vooroverleg ruimtelijke ordening 2012 een limitatieve opsomming van ontwikkelingen is vastgesteld waarbij vooroverleg noodzakelijk is met de Provincie Noord-Holland bij het opstellen van een bestemmingsplan. Onderhavige ontwikkeling valt daar niet tussen. Hierdoor kan geconcludeerd worden dat vooroverleg niet noodzakelijk is.

Geoordeeld wordt dat dit bestemmingsplan geen belangen van het waterschap schaadt. Daarom is afgezien van het voeren van vooroverleg met het waterschap. Ten aanzien van de verplichte

watertoets (3.1.6. van het Besluit ruimtelijke ordening) wordt opgemerkt dat het plan geen effecten heeft op de waterhuishouding.

Zienswijzen

Omdat het bestemmingsplan geen ontwikkelingen mogelijk maakt, is dit facetbestemmingsplan direct als ontwerpbestemmingsplan zes weken ter inzage gelegd. Eenieder is in de gelegenheid gesteld om zienswijzen in te dienen.

Economische uitvoerbaarheid

Kostenverhaal

In artikel 6.12 van de Wet ruimtelijke ordening is benoemd dat de gemeenteraad verplicht is bij het vaststellen van een bestemmingsplan een exploitatieplan vast te stellen voor gronden waarop een bij algemene maatregel van bestuur aangewezen bouwplan is voorgenomen. Dit bestemmingsplan valt niet onder een bouwplan als bedoeld in artikel 6.12, eerste lid, van de Wet ruimtelijke ordening en daarom is geen exploitatieplan benodigd. De economische uitvoerbaarheid van dit bestemmingsplan is niet in het geding aangezien dit plan geen grootschalige bouwprojecten mogelijk maakt, maar voorziet in aanvullende regels op bestaande bestemmingsplannen omtrent de aspecten toeristische verhuur, recreatieparken en/of permanente bewoning van recreatiewoningen.

In het algemeen heeft de economische uitvoerbaarheid betrekking op nieuwe ontwikkelingen waar bestemmingswijzigingen voor nodig zijn. Dit facetbestemmingsplan voorziet alleen in nieuwe en aanvullende regels omtrent de aspecten toeristische verhuur, recreatieparken en/of permanente bewoning van recreatiewoningen. Dit bestemmingsplan maakt geen grootschalige bouwplannen mogelijk waar kosten aan verbonden zijn. De kosten voor de gemeente bestaan uit de plankosten en kosten voor onderzoeken. Deze kosten komen ten laste voor de algemene middelen van de gemeente Bergen NH.

Planschade

Dit bestemmingsplan beperkt de gebruiksmogelijkheden van gronden waarop voor inwerkingtreding van dit bestemmingsplan het oprichten van nieuwe recreatieparken mogelijk is. De gemeente Bergen heeft het concrete beleidsvoornemen om deze gebruiksmogelijkheden in te perken gepubliceerd op 14 juli 2021 (Gemeentebblad 2021, 227138). Door die publicatie en de sindsdien verstreken tijd zijn eigenaren van deze gronden genoegzaam in de gelegenheid gesteld de te vervallen bouw- en gebruiksmogelijkheden als nog te benutten.

