

Toezegging: mogelijkheid stapelen van regelingen te behouden tot een maximum van 15 eenheden

Toezegging 76: n.a.v. Statenvoorstel Zeeuwsbreed afwegingskader voor logiesaccommodaties - 822528

Ik zal tijdig voor de Statenvergadering van 4 juni nadere duiding aanleveren m.b.t. hoe besluitpunten 3 en 5 in het statenvoorstel (stapeling regelingen tot 15 eenheden) zich tot elkaar verhouden.

Deze toezegging ziet toe op de koppeling tussen besluitpunt 3 (nieuwe regeling kleinschalige ontwikkeling) en besluitpunt 5 (geen stapeling van regelingen meer).

Aangezien de discussie van de Commissie Ruimte zich toespitste op het aantal van 15 eenheden - en gelet op de voorbeelden die in uw Commissie zijn genoemd – betrekken we in deze beantwoording ook de NED-regeling die middels besluitpunt 7 (voorheen 8) aan 15 eenheden wordt gekoppeld. Hiermee wordt de toezegging in bredere zin geduid.

Tijdens de Commissievergadering van 8 mei jl. werden ter illustratie volgende voorbeelden gegeven:

- een NED 6 recreatieappartementen in een schuur te laten combineren met 9 tentjes ernaast;
- een voorbeeld dat als onderbouwing van de 15 eenheden is opgenomen in bijlage 4 in het Statenvoorstel Erfgoed Bossem in Lattrop (OV), waar sprake is van verschillende vormen verblijfsrecreatie binnen eenzelfde initiatief/ontwikkeling.

Samenvattend

De bestaande regelingen – waaronder de NED als logies - in de Provinciale Omgevingsverordening bieden elk al (ruime) mogelijkheden om binnen één regeling verschillende vormen van logiesaccommodaties te combineren. Het stapelen van regelingen is daarom niet nodig om flexibiliteit of productdifferentiatie te bereiken. Het is immers mogelijk om logiesvormen te combineren ('stapelen') zonder regelingen te stapelen.

Het toestaan van stapeling tot maximaal 15 eenheden zou in de praktijk neerkomen op een verruiming van de NED-regeling. Dat past niet bij het doel en karakter van de NED, die juist bedoeld is om bestaande bebouwing een nieuwe functie te geven en niet om extra zelfstandige recreatieve eenheden buiten die bebouwing mogelijk te maken

Daarnaast brengt deze benadering ook een aantal juridische risico's met zich mee. Het loslaten van het doel en karakter van afzonderlijke regelingen leidt tot doelvervaging, maakt de regelgeving minder duidelijk en bemoeilijkt de toepassing in omgevingsplannen. Ook ontstaat het risico op interpretatiegeschillen en een moeilijk uitvoerbaar, versnipperd regelstelsel.

Het is een goede optie om de mogelijkheden en beperkingen van de NED-regeling t.b.v. recreatie/logies in het vervolgtraject te evalueren om tot eventuele nieuwe voorstellen te komen, zowel beleidsmatig, als wat betreft de wijze waarop dit in de provinciale verordening wordt vorm gegeven.

Duiding

Wat zijn (de mogelijkheden van) bestaande regelingen in de Provinciale Omgevingsverordening?

Regelingen

- Verblijfsrecreatieterreinen en hotels hebben eigen regelkader met specifieke uitbreidingsmogelijkheden qua eenheden en oppervlakte en kunnen binnen het eigen verblijfsrecreatief product verschillende vormen van logies aanbieden;
- Een minicamping als nevenfunctie bij een (voormalig) agrarisch bedrijf of burgerwoning kan vanuit de bestaande regeling een divers product aanbieden: zowel kampeerplekken als maximaal 5 vaste kampeeraccommodaties tot maximaal 35 eenheden in totaal; de vaste eenheden kunnen ook in bestaande bebouwing worden gerealiseerd.
- Een Nieuwe Economische Drager (NED). Het doel van een NED is de vitaliteit van het landelijk gebied behouden/versterken door nieuwe functies aan bestaande gebouwen toe te kennen die hun (agrarische)

functie hebben verloren en anders wellicht zouden verpauperen of ten prooi vallen aan ongewenste (ondermijnende) activiteiten. Een NED is mogelijk als nevenfunctie bij een (voormalig) agrarisch bedrijf of bij een burgerwoning. Bij een NED kan binnen bestaande bebouwing (met een onder voorwaarden beperkte uitbreiding van het bebouwingsoppervlak) gedifferentieerd worden in type accommodaties zoals recreatieappartementen in een schuur, suites, boerderijkamers (cf. Overijssel). Dat kan nu zelfs tot meer dan 15 eenheden als de bebouwing het toelaat, en straks tot 15 in bestaande bebouwing. Daarnaast kunnen ook andere (recreatieve) nevenfuncties (bv. een theetuin) worden toegevoegd aan het bedrijf. Dit bevordert de aantrekkelijkheid van het landelijk gebied met een daarbij passend divers en onderscheidend aanbod van voorzieningen, diensten en activiteiten. ⁽¹⁾.

- De nieuwe regeling kleinschalige ontwikkeling (die nu als beleidsvoorstel ter besluitvorming voorligt) heeft als doel andere dan agrarische ondernemers faciliteren en stimuleren om in het buitengebied van gemeenten zonder kust een regulier nieuw initiatief te starten met een maximum van 15 eenheden, met specifieke voorwaarden waaraan accommodaties moeten voldoen (zoals omkeerbaarheid). Binnen de reguliere sector waren er tot op heden geen mogelijkheden meer tot nieuwvestiging van verblijfsrecreatie, de agrarische sector had/heeft die mogelijkheden wel middels bovengenoemde regelingen. De nieuwe regeling biedt innovatiemogelijkheden aan ondernemers als het gaat om het type accommodatie. Combineren van bijv. glampingtenten en appartementen in bestaande bebouwing is binnen deze regeling mogelijk.

Conclusie

De huidige afzonderlijke regelingen bieden al mogelijkheden tot het combineren van verschillende vormen van logies. Het verzoek om de mogelijkheid tot stapelen verder te faciliteren, tot 15 eenheden, heeft in deze context dan ook geen toegevoegde waarde.

Enkel bij de NED (i.c. voor logies) zit een beperking in de regeling, vanuit de context dat deze is bedoeld om bestaande bebouwing een nieuwe functie (i.c. logies) toe te kennen. In het (theoretische) geval dat bestaande gebouwen waarvoor een nieuwe functie wordt beoogd, geen ruimte hebben om 15 eenheden te herbergen, wordt toevoeging van extra accommodaties (buiten de bestaande bebouwing) vanuit de huidige regeling niet toegestaan. Verbreding van het (recreatief) product en/of andere (niet-recreatieve) functies toevoegen is dan een alternatief. Koppeling van stapelmogelijkheden aan de NED-regeling wordt niet logisch geacht. Daarmee wordt afgeweken van de doelstelling en het karakter van de NED-regeling als geheel, niet enkel voor NED als logies.

Bovendien zou het ervoor zorgen dat het onderscheidend karakter van de verschillende regelingen (en daarmee het aanbod) verdwijnt en vergroot het risico dat er meer eenheden met een permanent karakter worden gerealiseerd, met een ruimtelijk/landschappelijke impact tot gevolg, gezien het de mogelijkheid biedt om nog nieuwe accommodaties buiten de bestaande bebouwing toe te laten.

Wanneer alle regelingen dezelfde kaders hanteren, dezelfde ondernemersdoelgroep bedienen en onder dezelfde voorwaarden ruimte creëren komt de gewenste diversiteit van het aanbod juist onder druk te staan.

Wat zijn mogelijke juridische gevolgen?

Er is een aantal juridische complexiteiten:

In relatie tot de regeling in de Provinciale Omgevingsverordening

Loslaten van doel en karakter van de specifieke regelingen leidt tot doelvervaging. Wat heeft het opstellen van diverse regelingen van nut, als ze allemaal hetzelfde faciliteren? Hoe is dat dan toetsbaar? Specifiek voor het doel en karakter van de NED-regeling (gerelateerd aan bestaande bebouwing) geldt dat we met het afwijken ervan, een uitzondering op de NED-regeling als geheel maken. Bij de andere invullingen van de NED-regeling blijft de koppeling met bestaande bebouwing immers ook essentieel. Het maakt de leesbaarheid en toepasbaarheid van de provinciale verordening complexer.

In relatie tot omgevingsplannen

De afzonderlijke regelingen die volgens het verzoek zouden mogen worden gestapeld, geven vanuit de regeling zelf meer ruimte dan 15 eenheden. Zoals in het tijdens de Commissie gegeven voorbeeld een

¹ (bron: <https://www.nlbestemmingsmanagement.nl/nl/home/praktijkvoorbeelden/themas/agrotoerisme>)

NED (max. 15 eenheden) ten dele kan worden gestapeld met losse kampeermiddelen uit de regeling kleinschalig kamperen (max. 35 eenheden) tot een maximum van 15 eenheden. De afzonderlijke regelingen bieden echter gezamenlijk de mogelijkheid om $(35+15=)$ 50 eenheden te stapelen.

Stapelen tot 15 eenheden vraagt dan om een specifieke juridische duiding in omgevingsplannen, die kan leiden tot problemen in de uitvoerbaarheid. De regeling laat immers een bepaalde omvang toe, maar die omvang wordt in gevallen waar gestapeld wordt weer ingeperkt. Waar dit soort uitzonderingen op de hoofdregels niet specifiek genoeg zijn omschreven, is het risico reëel dat in een later stadium mogelijk weer een beroep wordt gedaan op de maximale aantallen die op grond van de oorspronkelijke regelingen zijn toegestaan.

Waar beoogd wordt om tot eenduidige regelingen te komen voor heel Zeeland, heeft het voorstel om die regelingen te stapelen het risico in zich dat een lappendeken ontstaat van initiatieven die zich moeilijk in planregels laten vangen.