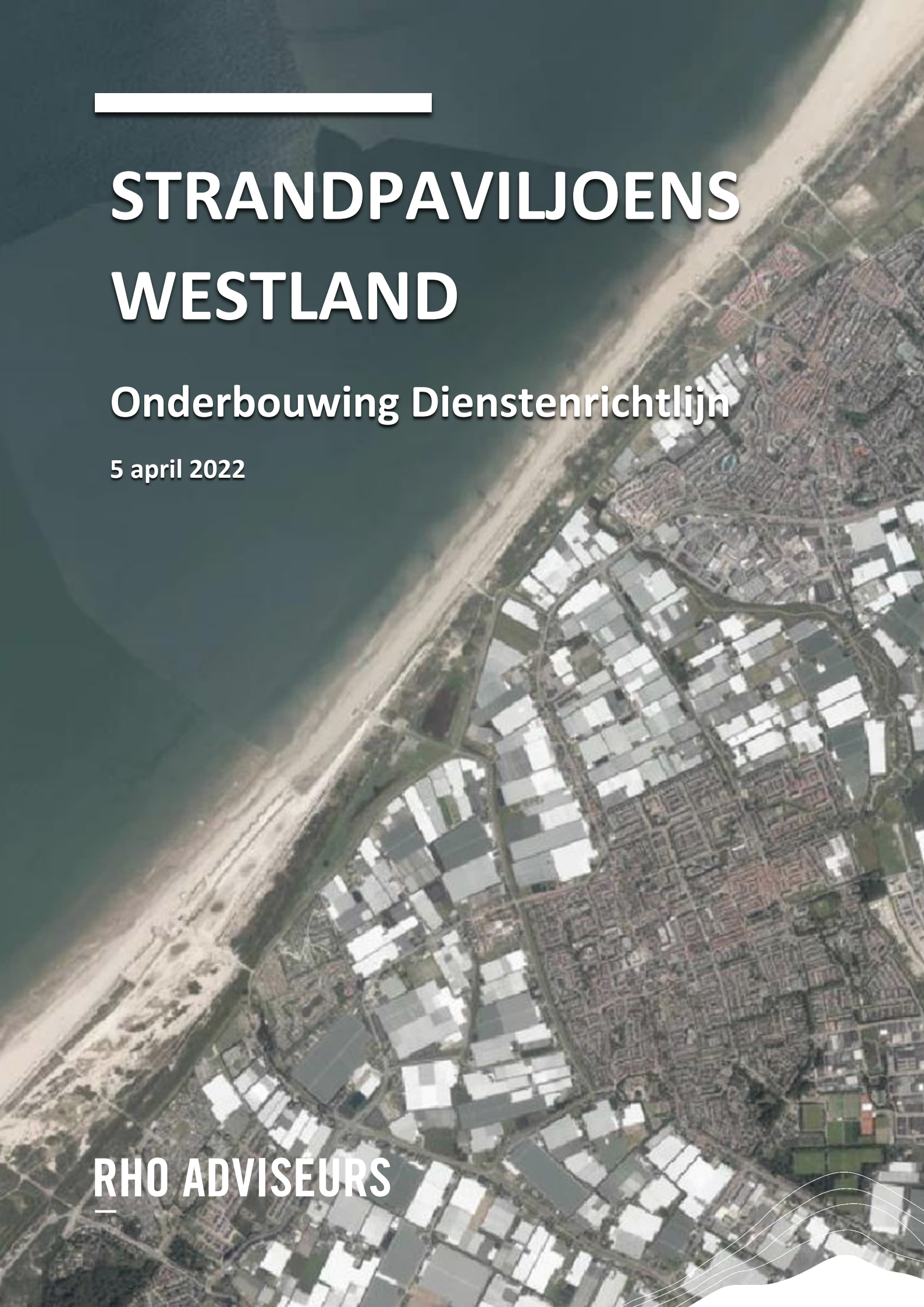


An aerial photograph of a coastal town, likely Westland, showing a sandy beach, the sea, and a dense residential area with many houses. The text is overlaid on the top left of the image.

STRANDPAVILJOENS WESTLAND

Onderbouwing Dienstenrichtlijn

5 april 2022

RHO ADVISEURS

A decorative white wavy line graphic in the bottom right corner of the page.

RHO ADVISEURS

DATUM 5 april 2022
KENMERK 20220195/9136/

PROJECT Gemeente Westland dienstenrichtlijn strandpaviljoens
PROJECTLEIDER T. Walvius

OPDRACHTGEVER Gemeente Westland
PROJECTNUMMER 20220195

AUTEUR Ruud Louwes en Julia Breukelman
STATUS Definitief







INHOUD

1.	HERZIENING BESTEMMINGSPLAN KUST	5
1.1	Aanleiding	5
1.2	Leeswijzer	6
2.	ANALYSE BELEID/ONDERZOEKEN	7
2.1	Omgevingsverordening Zuid-Holland	7
2.2	Omgevingsvisie Westland 2.0 (2020)	8
2.3	Beleidsvisie Beleef Westland (2012)	9
2.4	Bestemmingsplan Kust en herziening	10
2.5	Conclusie	12
3.	TOETSING AAN DIENSTENRICHTLIJN	13
3.1	De Dienstenrichtlijn	13
3.2	Discriminatieverbod	13
3.3	Noodzakelijkheid	14
3.4	Evenredigheid	15

1. HERZIENING BESTEMMINGSPLAN KUST

1.1 Aanleiding

Strandpaviljoens

Aan de kust van de gemeente Westland bevinden zich in de periode van 1 maart tot 1 november de volgende strandpaviljoens:

- paviljoens "The Coast" en "Bondi Beach", aan weerszijde van strandopgang Molenslag in Monster. The Coast is een jaarrond paviljoen;
- paviljoen "Makani Beach", aan de noordzijde van de Karel Doormanweg ter hoogte van Ter Heijde;
- paviljoens "Bugaloe" en "Moments Beach", aan de weerszijde van de Strandweg ter hoogte van Ter Heijde;
- paviljoens "Beachline" en "Breez", ter hoogte van Slag Beukel in 's-Gravenzande;
- paviljoens "Elements" en "De Pit", ter hoogte van Slag Vlugtenburg in 's-Gravenzande.

Daarnaast is ter hoogte van de strandopgang Molenslag het paviljoen Westbeach in gebruik als kitesurfschool/recreatiepaviljoen.

Bestemmingsplan 'Kust'

De gemeente Westland is bezig met het actualiseren van het bestemmingsplan 'Kust'. Aanleiding van deze aanpassing is de ontwikkeling van de (strand)paviljoens langs de kust. In het huidige bestemmingsplan is het aantal strandpaviljoens gemaximeerd op 9. Bij strandopgang Molenslag heeft Westbeach aangegeven behoefte te hebben uit te kunnen groeien naar een strand-/horecapaviljoen.

Met de herziening van het bestemmingsplan worden de volgende wijzigingen voorgesteld:

- Het bestaande recreatiepaviljoen mag horeca aanbieden aan de deelnemers van activiteiten. Het paviljoen en terras mogen worden vergroot van 150 m² naar 350 m² (250 m² paviljoen en 100 m² terras).
- De 8 seizoensgebonden strandpaviljoens blijven een paviljoen houden van 450 m² met een terras van 300 m², maar mogen een deel van het paviljoen (75 m²) nu ook gebruik ten behoeve van recreatieve activiteiten (opslag materialen, kleedruimten, etc.). Voor jaarrond strandpaviljoen The Coast geldt dat er geen ruimte ten behoeve van recreatieve activiteiten ter beschikking wordt gesteld.

Het recreatiepaviljoen Westbeach bij strandafslag Molenslag is in 2012 gerealiseerd met een omgevingsvergunning. Daarin is expliciet bepaald dat geen horeca-activiteiten zijn toegestaan.

Toetsing aan Dienstenrichtlijn

Het maximeren van de strandpaviljoens betekent een vestigingsbeperking in de zin van de Dienstenrichtlijn. De vestigingsbeperking heeft betrekking op het aantal en omvang (maatvoering). Een nieuwe bestemmingsregeling waarin een vestigingsbeperking van diensten wordt opgenomen, moet voldoen aan de Dienstenrichtlijn. Horeca is een dienst in de zin van de Dienstenrichtlijn en een vestigingsbeperking moet dus aan de Dienstenrichtlijn voldoen. Dit volgt uit het arrest van het Europese Hof van Justitie van 30 januari 2018 in de zaak Visser Vastgoed.

De Dienstenrichtlijn bepaalt – kort gezegd - dat een bestemmingsplan alleen vestigingsbeperkingen ten aanzien van een dienst mag bevatten als deze vestigingsbeperkingen:

- a) niet-discriminerend,
- b) noodzakelijk en
- c) evenredig zijn.

In de herziening van het bestemmingsplan Kust wordt de al geldende vestigingsbeperking aangehouden. Daarnaast wordt een beperkte uitbreiding toegevoegd voor het gebruik en oppervlakte voor recreatiepaviljoens. In het kader van de herziening is onderzoek gedaan om te kunnen beoordelen of de vestigingsbeperkingen voldoen aan de Dienstenrichtlijn. Het onderzoek is in deze notitie opgenomen. Tevens is aandacht besteed aan de consequenties van het Didam-arrest.



1.2 Leeswijzer

In voorliggende rapportage wordt in hoofdstuk 2 wordt een analyse gegeven van relevante beleidsstukken, en in hoofdstuk 3 wordt de herziening van het bestemmingsplan getoetst aan de uitgangspunten van de Dienstenrichtlijn.

2. ANALYSE BELEID/ONDERZOEKEN

Om antwoord te geven op de vraag of de voorgestelde regeling voldoet aan de Dienstenrichtlijn wordt in dit hoofdstuk een overzicht gegeven van de relevante beleidskaders met de ambities en doelen van de gemeente ten aanzien van de kust en paviljoens.

2.1 Kustpact 2017

In 2017 hebben de minister van infrastructuur en milieu, kustgemeenten, kustprovincies, kustwaterschappen en verschillende belangenorganisaties het Kustpact gesloten. Ook de gemeente Westland is partner bij dit pact. Partijen hebben met dit pact onderschreven dat nieuwe recreatieve ontwikkelingen met een ruimtebeslag in de kustzone moeten bijdragen aan het behoud en -indien mogelijk- de versterking van de kwaliteit van de kustzone. Nieuwe ontwikkelingen mogen niet leiden tot aantasting van de kernkwaliteiten en collectieve waarden van de kustzone.

De kernkwaliteiten zijn:

- vrij zicht en grootschaligheid;
- natuurlijkheid en dynamiek;
- robuuste waterstaat;
- contrast tussen compacte bebouwingskernen en uitgestrekte onbebouwde gebieden;
- contrasten met het achterland;
- kusterfgoed in het duingebied en het achterland;
- kustplaatsen en achterland;
- gebruikskwaliteiten, en;
- culturele en mentale betekenis van de kust.

2.2 Omgevingsverordening Zuid-Holland

De kust van de gemeente Westland met strandpaviljoens maakt deel uit van het Natuurnetwerk Nederland. In de Omgevingsverordening van de provincie Zuid-Holland is in artikel 6.24 het volgende bepaald.

1. Een bestemmingsplan voor gronden binnen het Natuurnetwerk Nederland, onderverdeeld in bestaande en nieuwe natuur, waternatuurgebied en ecologische verbinding, waarvan de plaats geometrisch is bepaald en verbeeld op kaart 7 in bijlage II, wijst geen bestemmingen aan die de instandhouding en ontwikkeling van de wezenlijke kenmerken en waarden van deze gebieden significant beperken, of leiden tot een significante vermindering van de oppervlakte, kwaliteit of samenhang van die gebieden.

In de toelichting is hierover het volgende opgemerkt.

Het ruimtelijk beleid voor het NNN is gericht op het behoud, het herstel en de ontwikkeling van de wezenlijke kenmerken en waarden van een gebied. De bescherming van deze waarden vindt plaats door toepassing van een specifiek afwegingskader: het zogenaamde 'nee, tenzij'-regime. Dat betekent dat nieuwe plannen en projecten niet zijn toegestaan als deze een significant negatief effect hebben op de wezenlijke kenmerken en waarden van het gebied, tenzij daarmee een groot openbaar belang gediend is en er geen reële alternatieven voorhanden zijn. In dat geval moet de schade zoveel mogelijk beperkt worden door het treffen van mitigerende maatregelen en moet de resterende schade gecompenseerd worden. Hiervoor is een ontheffing van deze verordening van Gedeputeerde Staten vereist. Een verzoek om ontheffing op basis van het 'nee, tenzij'-regime dient vergezeld te gaan van een compensatieplan waaruit blijkt hoe, waar en wanneer de mitigerende en compenserende maatregelen zullen worden getroffen, wat de begrenzing van het compensatiegebied is en op welke wijze de compensatie duurzaam verzekerd is. De besluiten over een bestemmingsplan dat een ingreep in de EHS mogelijk maakt en over de uitvoering van het daarmee samenhangende compensatieplan dienen gelijktijdig genomen te worden.

Daaruit volgt dat toename van bebouwing en intensivering van activiteiten in beginsel niet is toegestaan. Ook ontheffing van de verordening is geen optie, omdat geen sprake is van een groot openbaar belang.

2.3 Omgevingsvisie Westland 2.0 (2020)

In 2020 is de omgevingsvisie Westland 2.0 vastgesteld. Hierin zijn de missie en de ambitie opgenomen die de basis vormen voor de visie.

De missie:

“Westland is een gemeente waar het welzijn en de welvaart van onze inwoners voorop staan. We zorgen daarbij goed voor onze leefomgeving en duurzaamheid heeft een prominente plek. We werken samen met onze inwoners en ondernemers aan een optimale balans tussen de ecologische, economische en de sociale belangen binnen onze gemeente. Het streven is om in 2030 een ideaal Westlands evenwicht bereikt te hebben tussen deze belangen. De Omgevingsvisie moet ervoor zorgen dat toekomstige ruimtelijke ontwikkelingen ons dichterbij dit geschetste perspectief brengen. En zorgen voor een goede mix tussen betrouwbaarheid, continuïteit en flexibiliteit.”

De ambities in de omgevingsvisie zijn:

1. Westland werkt samen aan vitale, sociaal krachtige, gezonde en duurzame dorpen.
2. Westland versterkt haar economie en bestendigt haar (economische) toppositie als regio.
3. Westland versterkt en benut het menselijk kapitaal van de gemeente.
4. Westland behoudt en versterkt haar ruimtelijke, cultuurhistorische en landschappelijke kwaliteiten.
5. Westland is in 2040 klimaatbestendig.

Als de gemeente vooruitblijkt naar 2040, is duidelijk zichtbaar dat is gekozen voor een optimale balans tussen economische belangen en ruimtelijke kwaliteit van de omgeving als het gaat om inrichting van de gemeente.

Een aantal thema's is relevant voor de beoordeling van het voldoen van de bestemmingsregeling aan de Dienstenrichtlijn.

Recreëren in Westland

Westland wil, samen met de buurgemeenten, sluitende recreatieve netwerken creëren voor verschillende gebruikersgroepen (wandelaars, fietsers, skaters, ruiters en waterrecreanten). De gemeente denkt daarbij aan robuuste groenblauwe aders (met voldoende omvang zodat ze een functie voor zowel flora, fauna als recreatie kunnen vervullen) door het gebied en langs cultuurhistorisch erfgoed, horeca en natuur- en/of recreatiegebieden. Deze verbindingen dienen zowel de recreant als de flora en fauna. De Westlandse stranden blijven rustig en maken deel uit van het Natuur Netwerk Nederland. Met forse investeringen van met name Rijk, provincie en hoogheemraadschap blijft de kust veilig en nemen de bereikbaarheid, natuurlijkheid en aantrekkelijkheid toe. De gemeente en het waterschap werken samen aan het verbeteren van voorzieningen om de water- en groenstructuur te optimaliseren. De kunst is de balans tussen ecologie, recreatie en een robuust watersysteem goed in de gaten te houden.

Natuur

Westland wil - samen met andere partners – natuurgebieden robuust, veerkrachtig, aaneengesloten en beleefbaar maken. Dat geldt voor Natura 2000-gebieden, het Natuur Netwerk Nederland en het Nationaal Park Hollandse Duinen, waarvoor momenteel een plan wordt uitgewerkt. Westland wil voor 2030 de ontbrekende zones en schakels in de ecologisch verbindingen invullen. Zo wordt de biodiversiteit bevorderd en tegelijk kan de natuur een bijzondere recreatieve functie vervullen, mits deze voldoende robuust wordt aangelegd. Uiteraard moet daarbij een goede balans tussen natuurbescherming en natuurbeleving zijn. We zorgen dat kwetsbare natuur wordt ontzien, terwijl fiets-, wandel- en ruiterroutes het mogelijk maken van het landschap te genieten.

In het Solleveld en Kapittelduinen-gebied moet de stikstofdepositie teruggedrongen worden, zodat de natuur zich kan herstellen. De provincie verkent met de belangrijkste economische sectoren waar de knelpunten liggen voor verbetering van

de Natura 2000-gebieden en maakt voorstellen om die op te lossen. Ook wil de provincie de samenhang van Natura 2000-gebieden met de omgeving versterken.

Recreatie en toerisme

Westland heeft kans de vrijetijdseconomie, (kust- en vaar)recreatie en toerisme, in de komende jaren verder te versterken. Natuurlijk wordt daarbij opgelet dat, waar mogelijk, het aansluit bij het tuinbouwcluster en dit niet leidt tot massatoerisme. In 2030 blinken de kust en het strand uit in rust en ruimte. Mensen die willen wandelen, zwemmen of uitwaaien vinden er hun plek. Er is ook ruimte voor diverse (water)sportactiviteiten, mits er een goede balans is tussen natuur en recreatie.

De rustige Westlandse stranden – met uitzondering van het strand recht voor Ter Heijde – maken deel uit van het Natuur Netwerk Nederland. Bestaande permanente en seizoensgebonden bebouwing mag daar blijven staan of kan elk jaar worden teruggebouwd. Nieuwe bebouwing op het strand is slechts beperkt mogelijk, mits de natuurbelangen niet onevenredig geschaad worden en getoetst wordt aan water(veiligheids)belangen.

2.4 Beleidsvisie Beleef Westland (2012)

In 2012 heeft de gemeente Westland een nota vastgesteld voor het toerisme en recreatie in de gemeente.

De missie van de gemeente is een kwaliteit- en imagooversterking. Recreëren in Westland moet een positieve beleving zijn. De doelen die hierbij centraal staan zijn:

1. Versterken aantrekkelijkheid voor onze dag- en verblijfsgasten.
2. Versterken van het aantrekkelijk leefklimaat voor Westlanders wat betreft het recreëren.
3. Versterken van het glastuinbouwcluster door de verbinding te maken met toerisme en recreatie.
4. Een visie bieden op gewenste ontwikkelingen en imago op het gebied van toerisme en recreatie.
5. Heldere positionering en verwachtingen gemeente en andere actoren.

De ambities ten aanzien van de pijler kust en duin zijn relevant voor voorliggend vraagstuk.

Recreatie en activiteiten

Het sterke punt van het Westlandse strand ligt in de rust op het strand. Dat is voor de gemeente een groot goed waar zuinig mee om moet worden gegaan. Ontwikkelingen op het strand moeten die rust niet in de weg staan. De gemeente Westland wil deze waarde ook in de toekomst behouden. De natuurwaarden spelen bij het strand een belangrijke rol, zeker met de directe nabijheid van Natura 2000-gebieden.

Voor grootschalig vertier kunnen recreanten en toeristen terecht in Hoek van Holland, Kijkduin en Scheveningen. Bij de activiteiten die plaatsvinden op het strand moet bekeken worden welke activiteiten wel of niet samengaan met het familiestrand-karakter. Fysieke en sociale veiligheid zijn hierbij van belang. De (auto)bereikbaarheid van de kust leent zich niet voor een grote toeloop van bezoekers. Het beeld van de bezoekers laat ook zien dat mensen van buiten de directe regio, veelal autobegebruikers, niet de primaire doelgroep van het strand vormen.

Strandpaviljoens

Op dit moment telt het Westlandse strand negen seizoensgebonden strandpaviljoens. Dit aantal is ontstaan op basis van de vraag vanuit de markt en de mogelijkheden die er zijn op het strand (o.a. in relatie tot de rust op het strand). Het Westlandse bestemmingsplan Kust consolideert de situatie door niet meer dan negen strandpaviljoens toe te staan. Omdat elk strandpaviljoen weer een andere bezoekersgroep aantrekt is ervoor gekozen de uitstraling van de strandpaviljoens binnen de gestelde regels in de omgevingsvergunning aan de eigenaren over te laten.

Jaarrond exploitatie strandpaviljoens

Strandpaviljoens hebben momenteel een tijdelijk karakter omdat buiten het zomerseizoen zandverstuiving moeten kunnen plaatsvinden. Bouwwerken die het gehele jaar op het strand staan, hebben invloed op deze natuurlijke verstui-vingen en

zijn mogelijk ongunstig voor de zeewering. Tegelijkertijd bestaat vanuit de ondernemers de wens om jaarrond paviljoens en watersport mogelijk te maken.

Het Hoogheemraadschap en Rijkswaterstaat verkennen de mogelijkheden om in beperkte mate ook jaarrond exploitatie toe te laten. In de loop van 2012 zal er meer duidelijkheid komen over het standpunt van het Hoogheemraadschap van Delfland, waarbij veiligheid en behoud van natuurwaarde harde voorwaarden zijn.

Zodra in de toekomst vanuit de toetsing op zeewering en natuurbescherming door de verantwoordelijke overheden jaarrond exploitatie van de paviljoens mogelijk wordt, zal het standpunt van de gemeente met het oog op de recreatieve waarde hierin meebewegen. Jaarrond exploitatie van strandpaviljoens en watersport sluit immers goed aan bij de wens om zonder extra belastende activiteiten, meer strandbezoekers te verwelkomen. Bovendien beantwoordt het aan de vraag om 'slecht weer'-activiteiten in het Westland te ontplooiën. De insteek op beter en niet méér, wordt hier ingevuld door niet meer van hetzelfde toe te staan, maar in het aanbod voor de recreant functioneel iets toe te voegen: het hele jaar voorzieningen op het strand.

Het tijdelijke karakter van het bouwwerk vervalt bij jaarrondexploitatie, waardoor de terugverdientijd voor kwalitatieve investeringen wordt verlengd. Bij een aanvraag tot jaarrond exploitatie zal de gemeente daarom toetsen of de stedenbouwkundige/ruimtelijke kwaliteit van een strandpaviljoen en de directe omgeving een impuls kan krijgen. Daarnaast stelt ook het stormseizoen extra eisen aan de bebouwing. Het is gewenst dat er bij permanente bebouwing op het strand werkelijk functioneel sprake is van exploitatie en het beschikbaar zijn van de horeca- of sportfunctie. Het is niet de bedoeling dat strandpaviljoens met gesloten luiken de verruimde mogelijkheden gebruiken als eenvoudige winteropslag.

2.5 Bestemmingsplan Kust en herziening

Bestemmingsplan Kust

De vlakken op de planverbeelding waarbinnen de strandpaviljoens en strandhuisjes mogen worden geplaatst, hebben de functieaanduiding Specifieke vorm van natuur - Strandpaviljoens. Deze bouwwerken mogen niet buiten die vlakken worden geplaatst. Alle andere bouwwerken voor het recreëren op het strand mogen overal op het strand worden geplaatst. In de bouwregels voor de gronden met voornoemde functieaanduiding is het maximale aantal strandpaviljoens beperkt tot 9. Het maximale aantal strandhuisjes kan worden gemaximaliseerd middels het stellen van nadere eisen door burgemeester en wethouders.

Het huidige bestemmingsplan BP Kust (2010) kent de volgende regeling ten aanzien van de strandpaviljoens

Begrip strandpaviljoen

Een horecabedrijf in de vorm van een strandpaviljoen dat uitsluitend op het strand wordt geplaatst ten behoeve van strandrecreatie, en dat gedurende het toeristisch seizoen op het strand mag zijn geplaatst binnen een door een op de planverbeelding aangeduide zone van het strand en dat kan worden aangemerkt als seizoensgebonden bouwwerk in de zin van artikel 45 van de Woningwet.

Bestemmingsomschrijving 'Natuur' met aanduiding 'strandpaviljoen'

Op de gronden met functieaanduiding (sn-str) zijn de volgende recreatievoorzieningen voor het recreëren op het strand en in de zee toegestaan:

- strandpaviljoens waarin een seizoensgebonden horecabedrijf horeca-activiteiten uitoefent die gelijk zijn aan de activiteiten als genoemd in categorie 2 of lager van de Staat van horeca-categorieën als gegeven in Bijlage 1 van deze planregels.

Bouwregels

Voor de bouwwerken op de gronden met functieaanduiding (sn-str) gelden de volgende bepalingen:

- Er mogen maximaal 9 strandpaviljoens worden geplaatst.
- Het maximale bruto-vloeroppervlak van een strandpaviljoen bedraagt 450 m², exclusief terras en inclusief bijgebouwen, overkappingen en 2 bouwwerken die geen gebouwen zijn.
- Het maximale bruto-vloeroppervlak van een terras bij een strandpaviljoen bedraagt 300 m².
- De minimale afstand van de gebouwen tot aan de voet van de duin bedraagt 7,00 meter.

Herziening bestemmingsplan Kust

Met de herziening van het bestemmingsplan wordt de volgende planregeling voorzien. Er wordt onderscheid gemaakt in de regeling voor de negen bestaande strandpaviljoens en het in 2012 door middel van een omgevingsvergunning mogelijk gemaakte recreatiebedrijf.

Begrip strandpaviljoen

Een niet voor bewoning bestemd gebouw dat gedurende het toeristisch seizoen op het strand mag zijn geplaatst ten behoeve van het verstrekken van etenswaren en dranken voor gebruik ter plaatse en zaalexploitatie in de vorm van een horeca-inrichting tot en met categorie 2 van de bij dit bestemmingsplan behorende 'Staat van horeca-activiteiten' (zonder het verstrekken van nachtverblijf) en ondergeschikt daaraan het aanbieden en/of mogelijk maken van strand- en watersportactiviteiten.

Bestemmingsomschrijving 'Natuur' met aanduiding 'strandpaviljoen'

Binnen de bestemming zijn uitsluitend in het toeristisch seizoen en onder de voorwaarde dat de natuurlijke waarden niet worden aangetast, toegestaan:

- Op gronden met de aanduiding "strandpaviljoen" is een strandpaviljoen toegestaan waarin horeca-activiteiten worden uitgeoefend uit ten hoogste categorie 2 van de Staat van horeca-activiteiten.

Bouw-/gebruiksregels

- Het maximale bruto vloeroppervlak van een strandpaviljoen bedraagt 450 m², exclusief terras en inclusief bijgebouwen, overkappingen, veranda's en bouwwerken geen gebouwen zijnde.
- Het maximale bruto vloeroppervlak van een terras (exclusief overkappingen en veranda's) bedraagt 300 m².
- Het maximale bruto vloeroppervlak van het strandpaviljoen dat wordt gebruikt voor opslag van materialen en kleedruimten ten behoeve van de ondergeschikte strand- en watersportactiviteiten bedraagt 75 m².
- De bouwhoogte van het strandpaviljoen is maximaal 5,5 meter.

Begrip recreatie/watersportbedrijf

Een niet voor bewoning bestemd gebouw dat gedurende het toeristisch seizoen op het strand mag zijn geplaatst ten behoeve van strand- en watersportactiviteiten en ondergeschikt daaraan horeca-activiteiten ten behoeve van deelnemers aan activiteiten. Onderdeel hiervan maken uit: leslokaal, kleed- en opslagruimten, terras en ontmoetingsruimte. Bedrijfsmatige exploitatie als horeca-inrichting is niet toegestaan. Ondergeschikt is strand/watersportgerelateerde detailhandel toegestaan.

Bestemmingsomschrijving 'Natuur' met aanduiding 'recreatie/watersportbedrijf':

Binnen de bestemming zijn uitsluitend in het toeristisch seizoen en onder de voorwaarde dat de natuurlijke waarden niet worden aangetast, toegestaan:

- Op gronden met de aanduiding "recreatie/watersportbedrijf" een recreatie/watersportbedrijf.

Bouw-/gebruiksregels

- Het maximale bruto vloeroppervlak van een recreatie/watersportbedrijf bedraagt 250 m², exclusief terras en inclusief bijgebouwen, overkappingen, veranda's en bouwwerken, geen gebouwen zijnde.
- Een uitgiftepunt van drank en/of etenswaren (inclusief ijsjes) is niet toegestaan.
- Het maximale bruto vloeroppervlak van een terras (exclusief overkappingen en veranda's) bedraagt 100 m².
- De bouwhoogte van een recreatie/watersportbedrijf is maximaal 5,5 meter.

Wijzigingen herziening

Met de herziening van het bestemmingsplan worden dus de volgende wijzigingen voorgesteld:

- De 9 strandpaviljoens blijven een paviljoen houden van 450 m² met een terras van 300 m². De 8 seizoensgebonden strandpaviljoens mogen een deel van het paviljoen (75 m²) ook gaan gebruiken ten behoeve van recreatieve activiteiten (opslag materialen, kleedruimten, etc.).
- Het bestaande recreatiepaviljoen Westbeach mag horeca aanbieden aan de deelnemers van activiteiten, en het paviljoen en terras mag worden vergroot van 150 m² naar 350 m² (250 m² paviljoen en 100 m² terras).

2.6 Conclusie

De gemeente Westland streeft naar een balans tussen economische belangen en ruimtelijke kwaliteit. Toerisme en recreatie zijn voor de gemeente belangrijk. De gemeente wil daar dan ook op inzetten in het beleid. Dit kan echter niet zonder grenzen. De Westlandse stranden moeten rustig blijven en maken deel van Natuurnetwerk Nederland en zijn direct gelegen aan de Natura 2000-gebieden Solleveld en Kapittelduinen. Er is plek voor recreatie, maar de kust en strand moeten uitblinken in rust en ruimte. De balans tussen natuur en recreatie staat dus centraal. Dit komt ook naar voren in het beleid ten aanzien van strandpaviljoens. De rust op het strand staat centraal, daarnaast gelden ook de wettelijke kaders ten aanzien van natuurbescherming.

3. TOETSING AAN DIENSTENRICHTLIJN

3.1 De Dienstenrichtlijn

Het Europese Hof van Justitie heeft op 30 januari 2018 een arrest gewezen (casus Visser Vastgoed – Appingedam; ECLI:EU:C:2018:44). Daarin heeft het Hof – kort gezegd – bepaald dat detailhandel in goederen een ‘dienst’ is en dat dus de Dienstenrichtlijn van toepassing is op bestemmingsplannen. De Dienstenrichtlijn verbindt voorwaarden aan het opnemen van vestigingsbeperkingen ten aanzien van dienstverleners, zoals detailhandel, in bestemmingsplannen. De reden daarvoor is dat de Dienstenrichtlijn is gebaseerd op het Europees uitgangspunt van een vrije interne markt en vrijheid van vestiging van dienstverrichters (zoals detailhandel).

Voor het stellen van eisen voor het vestigen van detailhandel kent de Dienstenrichtlijn twee verschillende regimes.

1. Het eerste regime is neergelegd in artikel 14, aanhef en onder 5 Dienstenrichtlijn. Elke eis die een beperking inhoudt en waarmee uitsluitend economische doelen worden nagestreefd, is simpelweg verboden. Uit jurisprudentie blijkt dat het verbod van artikel 14 Dienstenrichtlijn niet geldt, indien in de onderbouwing en de motivering van de brancheringsregeling wordt gewezen op ruimtelijke belangen die daaraan ten grondslag hebben gelegen of indien wordt toegelicht dat aan de regeling geen economische doelen ten grondslag liggen. Gelet op artikel 1.1.2 Bro geldt in het Nederlandse ruimtelijke ordeningsrecht echter al de voorwaarde dat met ruimtelijke voorschriften geen economische doelen kunnen worden nagestreefd. Er moeten derhalve ruimtelijke motieven aanwezig zijn. Hiermee is dit binnen het Nederlandse recht al geregeld.
2. Relevanter is het tweede in de Dienstenrichtlijn opgenomen regime, dat is neergelegd in artikel 15 lid 3. Die bepaling luidt als volgt: ‘De lidstaten controleren of de in lid 2 bedoelde eisen aan de volgende voorwaarden voldoen:
 - a. discriminatieverbod: de eisen maken geen direct of indirect onderscheid naar nationaliteit of, voor vennootschappen, de plaats van hun statutaire zetel;
 - b. noodzakelijkheid: de eisen zijn gerechtvaardigd om een dwingende reden van algemeen belang;
 - c. evenredigheid: de eisen moeten geschikt zijn om het nagestreefde doel te bereiken; zij gaan niet verder dan nodig is om dat doel te bereiken en dat doel kan niet met andere, minder vergaande maatregelen.’.

Detailhandel in goederen is een dienst in de zin van de Dienstenrichtlijn en een beperking moet dus aan die voorwaarden voldoen. Hierover heeft de Afdeling bestuursrechtspraak de eerste richting gevende uitspraak gedaan inzake het bestemmingsplan Stad Appingedam (ECLI:NL:RVS:2019:2569; 201309296/6/R3.; 24 juli 2019). Horeca-activiteiten worden ook beschouwd als dienst in de zin van de Dienstenrichtlijn.

Op grond van een serie Afdelingsuitspraken over bestemmingsplannen en de Dienstenrichtlijn, in het verlengde van de Appingedam-uitspraak, blijkt dat branche- en maatvoeringsbeperkingen wel degelijk mogelijk zijn in het licht van de Dienstenrichtlijn, mits goed onderbouwd.

3.2 Discriminatieverbod

De opgenomen vestigingsbeperking inzake de paviljoens in het bestemmingsplan Kust en de aanpassing hiervan maakt geen direct of indirect onderscheid naar nationaliteit of, voor vennootschappen, de plaats van hun statutaire zetel van de paviljoens. Er is dus in het bestemmingsplan Kust en de aanpassing ervan geen sprake van een eis die een direct of indirect onderscheid maakt in de zin van artikel 15, derde lid, onder a, van de Dienstenrichtlijn. Hiermee wordt derhalve voldaan aan het discriminatieverbod.

3.3 Noodzakelijkheid

DWINGENDE REDENEN VAN ALGEMEEN BELANG VOLGENS DE DIENSTENRICHTLIJN

Het noodzakelijkheidsvereiste betreft de vraag of een vestigingsbeperking is gerechtvaardigd als gevolg van een dwingende reden van algemeen belang. Oftewel zijn de doelen die met de maatregel worden nagestreefd, te definiëren als dwingende maatregelen van algemeen belang zoals is omschreven in de Dienstenrichtlijn en de op basis daarvan ontstane jurisprudentie? Van het begrip “een dwingende reden van algemeen belang” is in artikel 4 lid 8 van de Dienstenrichtlijn een begripsbepaling opgenomen met een uitwerking in de overwegingen bij de Dienstenrichtlijn.

„Dwingende redenen van algemeen belang”: redenen die als zodanig zijn erkend in de rechtspraak van het Hof van Justitie; waaronder de volgende gronden: openbare orde, openbare veiligheid, staatsveiligheid, volksgezondheid, handhaving van het financiële evenwicht van het sociale zekerheidsstelsel, bescherming van consumenten, afnemers van diensten en werknemers, eerlijkheid van handelstransacties, fraudebestrijding, bescherming van het milieu en het stedelijk milieu, diergezondheid, intellectuele eigendom, behoud van het nationaal historisch en artistiek erfgoed en doelstellingen van het sociaal beleid en het cultuurbeleid.

DWINGENDE REDENEN VAN ALGEMEEN BELANG IN WESTLAND

De paviljoens hebben in het geldende bestemmingsplan ‘Kust’ de bestemming ‘Natuur-Ecologische verbindingsszone’. Deze gronden zijn onder meer bestemd voor natuur, het behoud van natuurlijke waarden en bouwwerken, geen gebouwen zijnde, die nodig zijn voor het behoud, het herstel en de versterking van de actuele en potentiële natuurlijke waarden. In artikel 7.2.1, in relatie met de plankaart is met betrekking tot deze bestemming bepaald dat maximaal negen strandpaviljoens mogen worden geplaatst.

- In het in 2017 gesloten Kustpact hebben verschillende organisaties waaronder gemeente Westland afgesproken dat nieuwe recreatie ontwikkelingen met een ruimtebeslag in de kustzone moeten bijdragen aan het behouden en versterking van de kwaliteit. Er mag geen aantasting van de kernkwaliteiten en collectieve waarden plaatsvinden.
- De provinciale Omgevingsverordening staat in beginsel geen ontwikkelingen toe, zeker niet als sprake is van mogelijk significante effecten.
- In 2020 is de omgevingsvisie Westland 2.0 is onder meer aangegeven dat Westland haar ruimtelijke, cultuurhistorische en landschappelijke kwaliteiten behoudt en versterkt. De Westlandse stranden blijven rustig en maken deel uit van het Natuur Netwerk Nederland. De kunst is de balans tussen ecologie, recreatie en een robuust watersysteem goed in de gaten te houden. Er wordt voor gezorgd dat kwetsbare natuur wordt ontzien. In het Solleveld en Kapittelduinen-gebied moet de stikstofdepositie teruggedrongen worden, zodat de natuur zich kan herstellen. De rustige Westlandse stranden maken deel uit van het Natuur Netwerk Nederland en zijn direct gelegen aan Natura 2000-gebied. Bestaande permanente en seizoensgebonden bebouwing mag daar blijven staan of kan elk jaar worden teruggebouwd. Nieuwe bebouwing op het strand is slechts beperkt mogelijk, mits de natuurbelangen niet onevenredig geschaad worden en getoetst wordt aan water(veiligheids)belangen.
- In de Beleidsvisie Beleef Westland (2012) is opgenomen dat het sterke punt van het Westlandse strand de rust op het strand is. Ontwikkelingen op het strand moeten die rust niet in de weg staan. De gemeente Westland wil deze waarde ook in de toekomst behouden. De natuurwaarden spelen bij het strand een belangrijke rol, zeker met de directe nabijheid van Natura 2000-gebieden. Bij de activiteiten die plaatsvinden op het strand moet bekeken worden welke activiteiten wel of niet samengaan met het familiestrand-karakter.
- Uit onderzoek naar stikstofdepositie blijkt dat uitbreiding van Westbeach en de nieuwe regeling voor de strandpaviljoens zorgen voor een gelijkblijvende stikstofdepositie (0,00 mol/ha/ja). Echter, bij een grotere toename van horeca-activiteiten voor Westbeach, bijvoorbeeld groei richting een strandpaviljoen, waarbij een groter oppervlak is toegestaan en activiteiten zijn toegestaan zoals bruiloften en partijen, zoals in de nachtelijke uren, zorgt wel voor verdere toename van de druk op natuur en stikstofdepositie. Dan zijn significante effecten op Natuur Netwerk Nederland en Natura 2000-gebied te verwachten. Uit een berekening van de stikstofdepositie blijkt dat een dergelijke uitbreiding zorgt voor een toename van 0,05 mol/ha/ja als gevolg van het gehele plan.

In het geldende bestemmingsplan en de daarmee samenhangende visies volgt dat er dwingende redenen van maatschappelijk belang zijn voor het beperkt houden van het aantal strandpaviljoens tot negen en voor Westbeach geen verdere verruiming toe te staan.

CONCLUSIE DWINGENDE REDENEN VAN ALGEMEEN BELANG EN NOODZAKELIJKHEID

Er zijn dwingende redenen voor het behoud van het aantal en de oppervlakte van negen strandpaviljoens en het niet toestaan van verdere verruiming van de horeca-activiteiten van Westbeach en een nog grotere oppervlakte van het paviljoen. Voldaan wordt aan het noodzakelijkheids criterium, zoals opgenomen in artikel 15, derde lid onder b van de Dienstenrichtlijn.

3.4 Evenredigheid

BEOORDELING VAN DE EVENREDIGHEID VAN DE MAATREGEL

Het derde aspect van de toetsing aan de Dienstenrichtlijn betreft de evenredigheid, zoals genoemd onder c van het derde lid van artikel 15, van de Dienstenrichtlijn: 'De eisen moeten geschikt zijn om het nagestreefde doel te bereiken; zij gaan niet verder dan nodig is om dat doel te bereiken en dat doel kan niet met andere, minder beperkende maatregelen worden bereikt.'

Op basis van de actuele jurisprudentie kan dit worden vertaald naar de volgende vragen.

1. Is de maatregel geschikt en effectief om de nagestreefde doelen te bereiken?
2. Wordt met de maatregelen coherent en systematisch gehandeld om het nagestreefde doel te bereiken? De zogenaamde hypocrisietest.
3. Gaan de maatregelen niet verder dan nodig om het nagestreefde doel/de nagestreefde doelen te bereiken?
4. Kan het effect dat wordt bereikt met het maximaliseren van het aantal strandpaviljoens niet met andere, minder beperkende maatregelen worden bereikt?

Is de maatregel geschikt en effectief om de nagestreefde doelen te bereiken?

Het maximaliseren van het aantal strandpaviljoens leidt ertoe dat het aantal bezoekers op het strand beperkt wordt en beperkt blijft tot de omvang die bij dit aantal strandpaviljoens past. Daarmee wordt het huidige evenwicht tussen rust en recreatie en de balans met de natuur behouden. Tevens speelt mee dat de druk op de natuur en stikstofdepositie niet mogen verslechteren. Bij toevoeging van ongelimiteerde horeca-activiteiten ter plaatse van Westbeach zal dit wel het geval zijn, omdat het aantal bezoekers nog verder zal toenemen. Als het aantal strandpaviljoens en de activiteiten niet beperkt worden tot hetgeen in de nieuwe regeling wordt voorgestaan, groeit de belasting op het strand en de natuur. De maatregelen wat betreft aantal strandpaviljoens en het niet toestaan van zelfstandige horeca-activiteiten voor Westbeach zijn geschikt en effectief voor het behalen van de doelen.

Wordt met de maatregelen coherent en systematisch gehandeld om het nagestreefde doel te bereiken? De zogenaamde hypocrisietest.

De aanpassing van de regeling voor strandpaviljoens heeft geen nadelige effecten voor de te behalen doelen. Dit gaat immers niet gepaard met een toename van bezoekers. Bij verruiming van horeca-activiteiten, verzelfstandiging, voor Westbeach is dat wel het geval. Enige verruiming van bebouwing is toelaatbaar gelet op met name de stikstofdepositie die op planniveau hetzelfde blijft. Verdere verruiming van activiteiten en oppervlakte kan echter niet worden toegestaan. Bij verdere verruiming van de gebruiksmogelijkheden voor Westbeach zou een tiende strandpaviljoen worden toegestaan. Daaruit zou kunnen voortvloeien dat er meer aanvragen voor strandpaviljoens worden gedaan. Ieder nieuw strandpaviljoen zou een toename van bezoekers tot gevolg hebben, die ook dan ook zou moeten worden toegestaan, gelet op het beginsel van coherent en systematisch handelen. Zie hiervoor de Appingedam-uitspraak. Om deze reden kan niet worden meegewerkt aan verzelfstandiging van de horeca-activiteiten van Westbeach en daarmee het toestaan van een tiende strandpaviljoen.

Gaan de maatregelen niet verder dan nodig om het nagestreefde doel/de nagestreefde doelen te bereiken?

Voor de strandpaviljoens is met de aanpassing van de bestemmingsregeling geen beperking aan de orde. Voor Westbeach wordt enige verruiming toegestaan. Verdere versoepeling van horeca-activiteiten is niet mogelijk omdat er geen andere maatregelen kunnen worden ingezet ter beperking van de negatieve effecten hiervan op de natuur.

Kan het effect dat wordt bereikt met het maximeren van het aantal strandpaviljoens niet met andere, minder beperkende maatregelen voor het gebruik worden bereikt?

Het grip houden op het aantal bezoekers op het strand kan maar in beperkte mate, het is namelijk openbaar terrein. Maar strandpaviljoens trekken wel bezoekers. Dit is een factor waar gereguleerd moet worden. Een groter aantal horecagelegenheden trekt meer toeristen/recreanten aan. Het bestemmingsplan is de enige effectieve regeling voor beperking van de effecten.

In dit kader is voorts het Didam-arrest van de Hoge Raad van belang.

- In het 'Didam'-arrest van 26 november 2021 (ECLI:NL:HR:2021:1778) heeft de Hoge Raad geoordeeld dat overheden bij de verkoop van grond gelegenheid moeten bieden aan (potentiële) gegadigden om mee te dingen. Dat betekent dat overheden niet zonder meer vrij zijn om grond te verkopen aan een partij naar keuze. Overheden moeten gelijke kansen bieden bij uitgifte van grond.
- Het is aannemelijk dat de uitspraak van de Hoge Raad niet alleen van toepassing is op de verkoop van onroerende zaken, maar ook op de uitgifte van erfpacht- en opstalrechten daarop alsook op de verhuur en verpachting ervan door overheden. De Hoge Raad ontleent zijn oordeel aan het gelijkheidsbeginsel en is mede geïnspireerd op de rechtspraak inzake schaarse publieke rechten. Dat ook bij de uitgifte van erfpacht- en opstalrechten overheden in de toekomst een selectieprocedure dienen te volgen, lijkt dan ook logisch.

Westbeach huurt de locatie van de gemeente Westland. Het betreft geen strandpaviljoen, maar een paviljoen voor recreatief gebruik. Als de gemeente Westland in het bestemmingsplan een strandpaviljoen zou toestaan, is de gemeente ingevolge het Didam-arrest en gelet op het leerstuk van schaarse rechten (Dienstenrichtlijn), gehouden aan het openbaar op de markt zetten van de verhuurmogelijkheid van het tiende strandpaviljoen. Om dit te kunnen vermijden is het afzien van gelijkshakeling met de strandpaviljoens en daarmee van de verzelfstandiging van de horeca-activiteiten en nog verdere vergroting van het paviljoen evenredig en is dit een maatregel die juist voorkomt dat een zeer onzekere situatie voor Westbeach kan ontstaan.

CONCLUSIE EVENREDIGHEID

De nieuwe regelingen voor strandpaviljoens en Westbeach doorstaan de toets aan het evenredigheids criterium, zoals opgenomen in artikel 15, derde lid onder c van de Dienstenrichtlijn. Voorts is ingevolge het Didam-arrest en het leerstuk van schaarse rechten (Dienstenrichtlijn) het voor Westbeach van belang dat de beperkingen worden opgenomen zoals aangegeven.