Onderwerp: Facetbestemmingsplan Reductie Plancapaciteit Detailhandel

Vergaderdatum:	23 april 2024	Registratienr:	Z/24/201150 358195
Portefeuillehouder:	H. Reijnders	Steller:	Bindels, Jeffrey

Aan de Raad:

Voorstel:
Het facetbestemmingsplan 'Aanpak plancapaciteit detailhandel' ongewijzigd vast te stellen.

Samenvatting:
De gemeenten in Zuid-Limburg hebben eind 2017 de Structuurvisie Ruimtelijke Economie Zuid-Limburg (hierna: SVREZL) vastgesteld als kaderstellend beleid voor onder meer detailhandelsontwikkelingen. Eén van de speerpunten in de SVREZL is om de ongewenste planvoorraad buiten de winkelclusters terug te dringen met als doel om daarmee - naar de toekomst toe - de regionale winkelstructuur in de centra van de kernen te behouden en te versterken.

Er is in de regio Parkstad gekozen om te beginnen op de bedrijfslocaties en bedrijventerreinen (bestemmingen 'bedrijf' en 'bedrijventerrein'). Op deze locaties is beleidsmatig al geruime tijd kenbaar dat detailhandel daar ongewenst is. In de gemeente Beekdaelen heeft dit betrekking op diverse bedrijfslocaties binnen en buiten de kernen en de bedrijventerreinen (locaties waar nu geen detailhandel is gevestigd). Onbenutte plancapaciteit detailhandel binnen deze bestemmingen wordt met het vaststellen van dit facetbestemmingsplan weggenomen.

Inleiding:
De gemeenten in Zuid-Limburg hebben allen eind 2017 de Structuurvisie Ruimtelijke Economie Zuid-Limburg (hierna: SVREZL) vastgesteld als kaderstellend beleid voor, onder meer, detailhandelsontwikkelingen. Eén van de speerpunten in het SVREZL-beleid is om de ongewenste planvoorraad buiten de winkelclusters stap-voor-stap terug te dringen, met als doel om daarmee – naar de toekomst toe – de regionale winkelstructuur te versterken als bronpunten van leefbaarheid, ondernemerschap en voorzieningen.

Het voorliggende facetbestemmingsplan 'Aanpak Plancapaciteit Detailhandel' is een belangrijke stap die 5 Parkstadgemeenten[1] gezamenlijk zetten in het terugdringen van de ongewenste planvoorraad buiten de winkelclusters. Er is gekozen om deze stap op de bedrijventerreinen (bestemmingen 'bedrijf' en 'bedrijventerrein') te zetten omdat op die locaties beleidsmatig al geruime tijd kenbaar is dat detailhandel daar ongewenst is. Het plan is een uitwerking van de SVREZL, het Uitvoeringsprogramma Retail (2019-2025) en de themalijn 'Voorzieningen (retail)' in de Regio Deal Parkstad Limburg.

[1] De gemeenten Kerkrade en Landgraaf doen niet mee aan het project, aangezien in deze gemeenten (bijna) geen ongewenste planvoorraad aanwezig is die conform de SVREZL aan de markt onttrokken kan worden.

Het ontwerp is tot stand gekomen onder regie van de bestuurscommissies Economie & Toerisme en Ruimte & Mobiliteit van Stadsregio Parkstad Limburg en in samenwerking met de gemeenten. Dit voorstel is in gezamenlijkheid opgesteld en betreft derhalve -met de gemeenten afgestemde- uniforme inhoud en opzet.

In de aanloop van de procedure voor het facetbestemmingsplan hebben de 5 gemeenten eerst een voorontwerpbestemmingsplan ter inzage gelegd. Hiermee is een periode van voorzienbaarheid gecreëerd, waarmee het risico op planschade beperkt wordt. Tevens heeft deze tussenstap de mogelijkheid gecreëerd om verbeteringen in het plan door te voeren. Op het voorontwerp zijn enkele reacties binnengekomen. De reacties zijn meegenomen in het ontwerp (zie nadere toelichting onder de kop 'voorzienbaarheid' in dit raadsvoorstel). Daarnaast is ambtshalve een wijziging doorgevoerd ten aanzien van de binnenplanse afwijkingsbevoegdheid voor ondergeschikte, productiegebonden detailhandel. Op verzoek van de gemeenten is de binnenplanse afwijkingsbevoegdheid voorzien van een maximum vloeroppervlakte en een maximumpercentage per perceel, zodat de gemeenten de regie kunnen behouden. Het ontwerpfacetbestemmingsplan heeft in de gemeente Beekdaelen vanaf 6 december 2023 (t/m 17 januari 2024) 8 weken ter inzage gelegen. In deze periode zijn er geen zienswijzen ingediend tegen het ontwerpfacetbestemmingsplan. Het facetbestemmingsplan ligt nu ongewijzigd ter vaststelling voor.

Het facetbestemmingsplan bestaat uit drie delen: een verbeelding, regels en een toelichting. De verbeelding (kaartbeeld) omvat alle locaties waar detailhandel op een ongewenste locatie gevestigd kan worden. In de regels is het detailhandelsbeleid juridisch - planologisch verankerd. De verbeelding en regels vormen tezamen het bindende deel van het bestemmingsplan. In de toelichting worden onder andere de keuzes die in het bestemmingsplan worden gemaakt nader gemotiveerd en verantwoord. Het plan is in de basis voor iedere Parkstadgemeente gelijk, maar de verbeelding en de toelichting zijn toegespitst op iedere afzonderlijke gemeente.

<u>Facetbestemmingsplan</u>
Het facetbestemmingsplan is in opdracht van de stadsregio opgesteld door het adviesbureau BRO, in afstemming met een vertegenwoordiging van ambtenaren van de gemeenten en de programma's Economie en Ruimte van de stadsregio. Bij de totstandkoming van het eerdere voorontwerp is tevens juridisch advies ingewonnen bij Hekkelman Advocaten en is de inhoud afgestemd met de ambtelijke overleggen Economie en Ruimte.

Een facetbestemmingsplan, ook wel "paraplubestemmingsplan" genoemd, is een bestemmingsplan waarbij het op dat moment geldende bestemmingsplan na de herziening van kracht blijft. Bij dit soort plannen gaat het vaak om een kleine correctie van een bestemming of van een bepaling. Het kan ook gaan om een aspect waarbij meerdere bestemmingsplannen tegelijkertijd worden herzien. Ten aanzien van het onderwerp dat het facetbestemmingsplan nader regelt, komen de regels ten aanzien van dat onderwerp in de onderliggende bestemmingsplannen te vervallen of gaan gelden als een nadere aanvulling op de reeds vigerende planregels. Het onderhavige facetbestemmingsplan grijpt alleen in op de planologisch bestaande, maar nog niet benutte, detailhandelsmogelijkheden. Overige bestemmingen en gebruiksmogelijkheden blijven dan ook gehandhaafd. De onderliggende bestemmingsplannen blijven ook gewoon gelden, met dien verstande dat er voor de detailhandelsmogelijkheden een aanpassing in de regeling (gebruiksmogelijkheden) wordt gedaan.

Het facetbestemmingsplan Aanpak plancapaciteit detailhandel heeft betrekking op de vigerende bestemmingsplannen en beheersverordeningen, waarvan de gronden zijn aangeduid op de verbeelding(en) bij dit plan (bijlage 2).

Onder detailhandel wordt in dit facetbestemmingsplan verstaan:
Het bedrijfsmatig te koop aanbieden, waaronder begrepen de uitstalling ten verkoop, het verkopen en/of (af)leveren van goederen aan diegenen die deze goederen kopen voor gebruik en/of verbruik of aanwending anders dan in de uitoefening van beroeps- of bedrijfsactiviteiten.

Het facetbestemmingsplan regelt dat de hierboven genoemde definitie van detailhandel in alle geldende bestemmingsplannen wordt overgenomen (artikel 3.1). De concrete aanpassing van het gebruik wordt als volgt geregeld (artikel 3.2):

Aan de bestemmingsplannen als bedoeld in artikel 1 worden de volgende bepalingen toegevoegd:

a. *ter plaatse van de aanduiding "overige zone – detailhandel uitgesloten" is detailhandel uitgesloten;*
b. *het gebruik van de gronden en/of bouwwerken voor detailhandel binnen de aanduiding "overige zone – detailhandel uitgesloten" is verboden.*
c. *In afwijking van het bepaalde onder a en b is toegestaan:*
    1. *Bestaand legaal gebruik*
    2. *Detailhandel in volumineuze goederen*

Daarnaast wordt er een binnenplanse afwijkingsbevoegdheid opgenomen die het mogelijk maakt om ondergeschikte, productiegebonden detailhandel toe te staan. Deze afwijkingsbevoegdheid luidt als volgt (artikel 3.3):

Aan de bestemmingsplannen als bedoeld in artikel 1 wordt de volgende bepaling toegevoegd:
Burgemeester en wethouders kunnen binnenplaats afwijken voor het toestaan van ondergeschikte productiegebonden detailhandel, mits:

a. *dit passend is in de structuur van het voorzieningenniveau;*
b. *de parkeerbalans in de directe omgeving niet onevenredig nadelig wordt beïnvloed of kan worden beïnvloed, en;*
c. *de belangen van derden niet onevenredig worden geschaad;*
d. *de productiegebonden detailhandel maximaal 10% van het vloeroppervlak per bedrijf bedraagt, tot een maximum van 100 m2 per bedrijf.*

<u>Dienstenrichtlijn</u>
Aangezien het facetbestemmingsplan de vestigingsmogelijkheden van detailhandel beperkt, dient volgens vaste Afdelingsrechtspraak beoordeeld te worden of voldaan wordt aan de vereisten van de Dienstenrichtlijn. De Dienstenrichtlijnonderbouwing, opgesteld door BRO, is te vinden als bijlage 1 van het facetbestemmingsplan.

Het doel van de Dienstenrichtlijn is dat dienstverleners in de Europese Unie zich onbelemmerd in een andere lidstaat kunnen vestigen of tijdelijk diensten kunnen verrichten. Daarin is bepaald dat vestigingsbeperkingen niet-discriminerend, noodzakelijk en evenredig moeten zijn.

1. Discriminatieverbod: de eisen maken geen direct of indirect onderscheid naar nationaliteit of, voor vennootschappen, de plaats van hun statutaire zetel;
2. Noodzakelijkheid: de eisen zijn gerechtvaardigd om een dwingende reden van algemeen belang;

3. 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 beperkende maatregelen worden bereikt. Dit principe van evenredigheid vraagt om een onderbouwing met specifieke gegevens.

In het rapport wordt geconcludeerd dat het facetbestemmingsplan niet-discriminerend, noodzakelijk en evenredig is. Voor de volledigheid van de conclusie wordt verwezen naar paragraaf 1.2 (pagina's 4 en 5) van de Dienstenrichtlijn onderbouwing (als onderdeel van bijlage 1).

Verbeelding
De verbeelding(en) in bijlage 2 maakt onderdeel uit van het facetbestemmingsplan en geeft concreet aan op welke bestemmingen het plan betrekking heeft. Op de in deze verbeelding aangeduide locaties is momenteel dus sprake van een bestemming 'bedrijf' of 'bedrijventerrein' waarop planologische mogelijkheden voor detailhandel zijn. Deze detailhandelsmogelijkheden worden met dit facetbestemmingsplan uit de onderliggende bestemmingsplannen verwijderd.

Aan welke global goals draagt dit voorstel bij?
De uitwerkingsrichting van de SVREZL op het gebied van Retail wordt in de regio Parkstad eenduidig aangepakt. Daarmee sluit dit besluit aan bij Global Goal 8 – 'Eerlijk werk en economische groei' en Global Goal 17 –'Partnerschap om doelstellingen te bereiken'.

Argumenten:
Het facetbestemmingsplan vormt een concrete ruimtelijke uitwerking van het kaderstellend beleid van de Structuurvisie Ruimtelijke Economie Zuid-Limburg (SVRZL). Één van de hoofddoelen van de SVRZL is de versterking van bestaande winkelclusters door het verminderen van ongebruikte plancapaciteit buiten de winkelclusters. In eerste instantie is er een analyse uitgevoerd van ongebruikte plancapaciteit binnen de bestemmingen 'Bedrijf' en 'Bedrijventerrein'. In Beekdaelen blijkt het op veel locaties direct toegestaan te zijn om detailhandel binnen deze bestemmingen te vestigen.

De gemeente Beekdaelen heeft alle bedrijfslocaties bezocht om te bekijken of er detailhandel fysiek aanwezig is. Op locaties waar geen detailhandel gevestigd is, is er sprake van onbenutte planvoorraad. Dit facetbestemmingsplan heeft in lijn met de SVRZL het doel om deze ongebruikte plancapaciteit weg te bestemmen.

Kanttekeningen en risico's:
Voorzienbaarheid
Het vastgestelde en bekendgemaakte beleid dat is vastgelegd in de Retailstructuurvisie, de SVREZL en het Uitvoeringsprogramma bevat geen concreet beleid om de detailhandelsfunctie in bepaalde gebieden of op bepaalde locaties weg te bestemmen. Voor zover het beleid aanzetten bevat voor daarop gericht beleid, zijn deze onvoldoende concreet. Op basis van het geldende beleid zal bij het wegbestemmen van de detailhandelsfunctie in bepaalde gebieden of op bepaalde locaties daarom geen voorzienbaarheid tegengeworpen kunnen worden.

Doordat er eerst een voorontwerp facetbestemmingsplan ter inzage heeft gelegen, is er vanaf de terinzagelegging concreet (op adresniveau) voorzienbaarheid gecreëerd. Het voorontwerp facetbestemmingsplannen heeft op 8 november 2022 (t/m 13 december 2022) 6 weken ter inzage gelegen. Er zijn inspraakreacties binnengekomen op de plannen in Heerlen (1) en Simpelveld (1). In Beekdaelen zijn er geen reacties binnengekomen. De reactie tegen het voorontwerp van Heerlen kwam van de provincie en is volledig in de stukken verwerkt. Er is volledig tegemoet gekomen aan de inbreng van de provincie. De kans op (planschade)risico's is dus klein. Aan de reactie tegen het voorontwerp van Simpelveld wordt niet tegemoet gekomen.

De reactie daar was enerzijds gericht op de binnenplanse afwijkingsbevoegdheid voor ondergeschikte, productiegebonden detailhandel en anderzijds op de mogelijkheid tot opslag ter plaatse. Indiener verzoekt om ondergeschikte, productiegebonden detailhandel rechtstreeks mogelijk te maken en niet te reguleren middels een binnenplanse afwijkingsbevoegdheid. Het thans geldende bestemmingsplan laat echter ook geen ondergeschikte, productiegebonden detailhandel toe en middels de binnenplanse afwijkingsbevoegdheid ontstaat er voor de indiener juist een verruiming van de mogelijkheden. Indiener is daarnaast van mening dat de begripsbepalingen en/of de planregels zodanig moeten worden aangepast dat opslag op de locatie niet onmogelijk worden gemaakt. De begrippen en planregels vormen echter al geen belemmering voor opslag op locatie. De inspraakreactie in Simpelveld heeft dus niet tot planaanpassingen geleid. Ook hier lijkt het er niet op dat er planschade kan voortvloeien uit de herziening van het facetbestemmingsplan.

Tussen de voorontwerpprocedures en het huidige moment hebben pandeigenaren daarnaast ook de mogelijkheid gehad om (alsnog) de op dit moment niet-benutte detailhandelsmogelijkheden te realiseren. Dit is, zover bekend, niet gebeurd. Het is op dit moment echter niet geheel uit te sluiten dat er een mogelijk risico op planschade is bij vaststelling van het facetbestemmingsplan. De gebruiksmogelijkheden van bestaande panden worden immers verminderd. Gelet op de binnengekomen reacties in de voorontwerp-procedure en gelet op het feit dat er geen pandeigenaren zijn geweest die concreet gepoogd hebben om na de voorontwerpprocedure detailhandel te realiseren, achten wij de kans op (planschade)risico's klein.

Financiën:
Dit voorstel heeft voor als nog geen financiële gevolgen voor de gemeente.

Vervolgtraject, verantwoording en communicatie:
Na het besluit tot vaststelling van uw raad zal het vastgestelde plan nogmaals worden gepubliceerd in het kader van de beroepstermijn. Het besluit en de daarbij behorende stukken worden tevens digitaal beschikbaar gesteld en voor eenieder gedurende 6 weken ter inzage gelegd. Het vastgestelde facetbestemmingsplan zal onderdeel uitmaken van het (tijdelijke) Omgevingsplan.

Bijlagen:
Bijlage 1: Facetbestemmingsplan 'Aanpak plancapaciteit detailhandel' - Toelichting en regels
Bijlage 2: Facetbestemmingsplan 'Aanpak plancapaciteit detailhandel' – Verbeelding + kaartuitsnedes
Bijlage 3: Raadsbesluit: Facetbestemmingsplan Reductie Plancapaciteit Detailhandel

Burgemeester en wethouders van Beekdaelen,

De secretaris,	De burgemeester,
Mevr. Mr. S.M.J. Troisfontaine	Dhr. ing. E. Geurts