05

Bijlagen

Bijlage 1: Toetsing dienstenrichtlijn

Bij het vormgeven van de detailhandelsstructuur voor de Westelijke Mijnstreek wordt primair gestreefd naar een structuur waarin de onderlinge complementariteit tussen winkelgebieden wordt geborgd. Dat wil zeggen, de winkelgebieden, zowel reguliere winkelgebieden als perifere locaties, vullen elkaar zoveel mogelijk aan. Met brancheringsregels kunnen gemeenten hierin sturen.

Van belang bij subregionaal beleid is verder dat deelnemende gemeenten zich committeren aan het gezamenlijk vastgestelde beleid. Het beleid is immers opgesteld vanuit een gezamenlijk belang, namelijk een heldere detailhandelstructuur waarin duidelijk is vastgelegd welke winkels op welke locaties moeten komen. Iedere gemeente heeft uiteraard beleidsruimte om eigen beleid te voeren en keuzes te maken, maar de ruimte om zelf keuzes te maken ten opzichte van andere gemeenten neemt wel af naarmate je meer in regionaal verband vastlegt.

In paragraaf 3.2 zijn de voor de Westelijke Mijnstreek geldende brancheringsregels weergegeven. Het stellen van duidelijke brancheringsregels is noodzakelijk om onaanvaardbare effecten zoals leegstand in de winkelcentra te voorkomen. Belangrijk bij het opstellen van brancheringsregels is dat deze niet verder gaan dan noodzakelijk is. De Europese Dienstenrichtlijn biedt hiervoor duidelijke kaders.

Wat is de Dienstenrichtlijn?
In feite zegt het Europese Hof met de Dienstenrichtlijn dat een gemeente heel goed moet beargumenteren waarom zij de vestiging van bepaalde soorten detailhandel wil organiseren, dus een (strakke) regie wil voeren. Geen beleid betekent dat je ook geen belemmering mag opleggen omdat detailhandel behoort tot de diensten die vallen onder de Dienstenrichtlijn.

Wanneer wordt voldaan aan de Dienstenrichtlijn?
In het subregionale detailhandelsbeleid mogen uitsluitend brancheringsregels (in de vorm van territoriale beperkingen) worden opgelegd als ze voldoen aan de volgende drie voorwaarden:
o Territoriale beperkingen mogen *niet discriminatoir* zijn: de eisen maken geen direct of indirect onderscheid naar nationaliteit of, voor vennootschappen, de plaats van hun statutaire zetel.
o Territoriale beperkingen moeten *noodzakelijk* zijn: er moet een dwingende reden van algemeen belang zijn die de territoriale beperking rechtvaardigt;
o Territoriale beperkingen moeten *evenredig* zijn: handelt de gemeente coherent en systematisch om het nagestreefde doel te bereiken, is het brede pakket aan maatregelen effectief om dit doel te bereiken, draagt de specifieke maatregel binnen het brede pakket aan maatregelen hieraan zinvol bij, en gaat de maatregel niet verder dan nodig om het nagestreefde doel te bereiken, zijn er (aantoonbaar) geen andere, minder beperkende maatregelen mogelijk?

Hoe is de situatie in de Westelijke Mijnstreek?
In voorliggend beleid staat de complementariteit van enerzijds reguliere winkelgebieden en anderzijds perifere locaties centraal. De voorgestelde detailhandelsstructuur en uitgangspunten zijn gebaseerd op het realiseren van de gestelde ambities, waarbij elke keuze is getoetst op grond van de Dienstenrichtlijn. Dit alles met als doel om te streven naar een toekomstbestendige structuur die zowel voor marktpartijen als voor eigenaren perspectief biedt en daarnaast zorgt voor een optimale verzorging van inwoners.

De leegstand in de reguliere winkelgebieden – vooral in de centra van Sittard en Geleen – is van dusdanig grote omvang dat het noodzakelijk is om voor de perifere locaties een selectieve branchering en maatvoering te hanteren. Dit alles om onaanvaardbare effecten op de reguliere winkelgebieden te voorkomen, met oplopende leegstand tot gevolg.

De bovenlokale PDV-clusters hebben hierin een wat bredere thematische insteek dan de lokale PDV-clusters die vooral ondersteunend van aard zijn (paragraaf 3.2.3). Buiten de PDV-clusters en reguliere winkelgebieden is het toevoegen van detailhandel niet wenselijk. Enkele uitzonderingen staan in paragraaf 3.2 – 3.4 benoemd.

Noodzakelijkheid
Beperkingen zijn nodig om dwingende ruimtelijk relevante redenen van algemeen belang: vitale en aantrekkelijke winkelgebieden, een goed gespreid dagelijks winkelvoorzieningenniveau, een goed woon-, verblijfs- en ondernemersklimaat. Ruimtelijk relevante argumenten zijn volgens de Handreiking Dienstenrichtlijn en Ruimtelijke ordening van 2019:

- Behoud en bevorderen van de aantrekkelijkheid, leefbaarheid, mix aan winkels, vitaliteit en de waardering

van het centrum. Aandachtspunten zijn een voldoende voorzieningenniveau en een aanvaardbaar woon- en leefklimaat;
- Streven naar zorgvuldig ruimtegebruik, bereikbaarheid en concentratie van functies;
- Voorkomen of tegengaan van leegstand, monocultuur van winkels en voorzieningen, eenzijdig aanbod van stedelijke functies en openbare ordeproblemen of het risico hierop.

Vertaling naar de Westelijke Mijnstreek
De noodzakelijkheid om te sturen op branchering is in de Westelijke Mijnstreek zeker aan de orde. Bij noodzakelijkheid is de bescherming van het stedelijk milieu van belang. Ruimtelijke voorschriften zien toe op bescherming van bestaande winkelstructuren, het behoud van de aantrekkelijkheid van centrumgebieden en het voorkomen van leegstand, als dwingende reden van algemeen belang.

De subregio streeft naar een duidelijke structuur voor de consument, met herkenbare winkelgebieden. Om dit te bereiken is het onvermijdelijk om keuzes te maken (in branchering). Dagelijkse winkels zoals supermarkten zijn uitermate belangrijk voor de dorps-, buurt- en wijkcentra. Ze fungeren als trekker voor deze centra en zorgen er daarnaast voor dat inwoners op gepaste afstand boodschappen kunnen doen. Vestiging van dagelijks aanbod op perifere locaties kan leiden tot verminderd aanbod in de woonomgeving en aantasting van de dagelijkse verzorging en leefbaarheid in woonwijken en dorpen. Dit is zeer ongewenst.

Ook de detailhandelsfunctie van de grotere centra zoals Sittard-centrum en Geleen-centrum staat door diverse oorzaken (zwaar) onder druk. Vooral de hier sterk aanwezige niet-dagelijkse sector staat onder druk en het is niet aannemelijk dat deze sectoren in de komende jaren de ontstane leegstand weer gaan opvullen. Het is dan ook wenselijk om niet-dagelijkse branches - anders dan eerder genoemde branches in volumineuze goederen - zoveel mogelijk binnen de bestaande centrumgebieden of aan de rand daarvan te vestigen.

Vestiging in de periferie zou het functioneren van de centra duurzaam ontwrichten en zo de verblijfskwaliteit van o.a. Sittard-centrum en Geleen-centrum verder onder druk zetten, met alle gevolgen van dien. De branches die wel in de periferie mogen zijn aanmerkelijk minder concurrerend voor de centra doordat ze ander koopgedrag bij de consument oproepen (doelgericht), dan wel ruimtelijk niet inpasbaar zijn (zoals tuincentra, bouwmarkten, etc.).

Thematisering van perifere locaties met aanbod met - naar aard en omvang - volumineuze producten is verdedigbaar. Dit sluit aan op het bezoekmotief van de klant. De keuze wordt vergroot als soortgelijke aanbieders bij elkaar gevestigd zijn en het versterkt hun onderlinge synergie (kans op combinatiebezoek). Voorbeelden zijn een woonboulevard, mobiliteitsboulevard etc. Op die plekken moet wel enige ruimte (leegstand of uitbreiding) zijn om de 'juiste branche op de juiste plek' te faciliteren.

Als ruimtelijke ondersteuning van die gethematiseerde perifere locaties is een bepaalde spreiding van doe-het-zelf en andere lokaal verzorgende PDV-winkels verdedigbaar. Klanten vinden het prettig als ze deze aankopen dicht bij huis kunnen doen.

In de situatie van de Westelijke Mijnstreek dienen de brancheringsregels ook ter bescherming van winkelgebieden anders dan de oude stadscentra. In Sittard-Geleen is de perifere detailhandelslocatie Retailpark Sittard Geleen daar een voorbeeld van: op dit retailpark is sprake van aanzienlijke leegstand.

Aansluitend op het bezoekmotief van de consument, is een onderscheid gemaakt in toegestane branchering in de verschillende perifere winkelgebieden:
- Grote perifere winkelgebieden met een regionale functie, waar de inwoners van de Westelijke Mijnstreek alles kunnen kopen voor In/Om Huis: branches tuin & dier, doe-het-zelf, woninginrichting en meubels. Retailpark Sittard Geleen is de grote locatie met een ruime keuze in deze branches, zij heeft een duidelijk profiel en profiteert van de cumulatieve attractie die clustering van soortgelijke branches biedt. Dit is de plek waar het 'woon-winkelen' plaatsvindt. Ook de locatie Bergerweg vervult een soortgelijke functie, maar dan rond het thema mobiliteit, aansluitend op de auto-boulevard. Passende branches: auto-accessoires, bandencentrale, auto-service, tweewielers / bakfietsen, scooters, tankstation ed.
- Kleine perifere winkelgebieden met een lokale functie, waar inwoners op korte afstand terecht kunnen voor meer gerichte en frequente (volumineuze) aankopen, zoals in de branches ABC (auto's-boten-caravans), doe-het-zelf (bouwmarkt) en klein tuincentrum. De bestaande

plancapaciteit voor de branchering op deze locaties wordt gerespecteerd.

Wanneer deze indeling wordt los gelaten, ontstaan onduidelijk geprofileerde concentraties zonder cumulatieve attractie, waardoor de vitaliteit van deze winkelgebieden afneemt en de kans op leegstand groter wordt.

Evenredigheid

Beperkingen zijn evenredig, en gaan niet verder dan nodig.
1.Handelt de gemeente coherent en systematisch om het nagestreefde doel te bereiken?
2. Is het brede pakket aan maatregelen effectief om de nagestreefde algemene doelen te bereiken?
3. Draagt een specifieke maatregel zinvol bij aan het bereiken van de nagestreefde doelen, is de maatregel geschikt?
4. Gaat de maatregel niet verder dan nodig om het nagestreefde doel te bereiken en zijn er (aantoonbaar) geen andere, minder beperkende maatregelen mogelijk?

Vertaling naar de Westelijke Mijnstreek

Ad 1. De gemeente en de subregio zetten in op een coherent en systematisch beleid, in lijn met regionaal en provinciaal beleid, en met een consistente naleving binnen het totale pakket maatregelen (hard, zacht, inzet van subsidies etc): een 'én-én systematiek'. Dit betekent effectieve juridische instrumenten via het juridisch-planologische kader, én effectieve niet-juridische instrumenten binnen het bredere pakket aan maatregelen. Alleen deze combinatie garandeert dat het doel van een toekomstbestendige en vitale detailhandelsstructuur behaald kan worden.
Ad 2. De maatregel om beperkingen in branchering op te leggen voor de periferie draagt in algemene zin effectief bij om de algemene doelen te bereiken: leefbaarheid, duidelijke profilering, kwalitatieve versterking van het aanbod, kwantitatieve afname van het aantal meters, terugdringen leegstand etc.

Detailhandelsbestedingen in fysieke winkels staan sterk onder druk en extra aanbod buiten de centra zal de positie van de centra verder verzakken. Dit zien we op veel locaties gebeuren in Nederland. Om die reden hanteren gemeenten die recent hun detailhandelsbeleid hebben geactualiseerd, overwegend strenge brancheringsregels. Hiervoor is ook gekozen in de Westelijke Mijnstreek.
Ad 3/4. Bij de geschiktheid van de brancheringsregeling kan worden aangesloten bij algemene ervaringsregels (gebaseerd op ruimtelijk detailhandelsbeleid op landelijk, provinciaal of lokaal niveau) ter onderbouwing dat de regeling geschikt is om het beoogde doel te bereiken. Daarbij moet vervolgens aan de hand van een analyse met specifieke gegevens worden onderbouwd dat de algemene ervaringsregels ook van toepassing zijn op de specifieke situatie (in de gemeente Sittard-Geleen). Middels een analyse met specifieke gegevens van geografische kenmerken, de demografische structuur, de sociaal economische structuur, toerisme en de ruimtelijke detailhandelsstructuur wordt nagegaan of Sittard-Geleen economische structuur, toerisme en de ruimtelijke detailhandelsstructuur wordt nagegaan of Sittard-Geleen zo bijzonder of afwijkend is dat de toepasbaarheid van de op landelijke gegevens gebaseerde onderzoeken zich niet voordoet. Daartoe is de Westelijke Mijnstreek onderstaand vergeleken met een viertal middelgrote steden met 120.000 tot 130.000 inwoners.

Stad	Inwoners	Inkomen (€)	Hoofdcentrum	Nevencentra	Groot PDV cluster
Westelijke Mijnstreek	130.000	26.800	Sittard-centrum	Geleen-centrum Beek-centrum Stein-centrum Born-centrum	Retailpark Sittard Geleen Handelscentrum Bergerweg
Maastricht	121.000	26.300	Maastricht-centrum	Brusselse Poort Heer-centrum De Heeg	Belvedere
Zwolle	131.000	27.200	Zwolle-centrum	Zwolle Zuid Stadshagen AA-landen Holtenbroek	Woonboulevard
Leeuwarden	125.000	24.500	Leeuwarden-centrum	Tijnjedijk Camminghaburen Bilgaard	Retailpark De Centrale
Leiden	125.000	29.300	Leiden-centrum	Koperwiek Stevensbloem Luifelbaan	Wooon (Leiderdorp)

- Geografische kenmerken/demografische structuur: de Westelijke Mijnstreek is met haar inwonertal (130.000) en bevolkingsdichtheid vergelijkbaar met een middelgrote stad, met Sittard-centrum als stadscentrum, en de verschillende kernen (Geleen, Beek, Stein, Born) als stadsdelen of wijken. Vanuit die optiek is de Westelijke Mijnstreek vergelijkbaar met de ruim 20 overige middelgrote steden in Nederland.
- Sociaaleconomische structuur: het gemiddeld inkomen in de WM is vergelijkbaar met dat van de overige middelgrote steden.
- Ruimtelijke detailhandelsstructuur: ook de detailhandelsstructuur van de WM is vergelijkbaar met die van middelgrote steden, met Sittard-centrum als het hoofdcentrum en de centra van Geleen, Stein, Beek en Born als kleinere, ondergeschikte centra die de stadsdelen/wijken verzorgen. In alle overige steden zien we een soortgelijke structuur terugkomen, met een hoofdcentrum, meerdere nevencentra en een grote perifere winkelconcentratie met een begrensde branchering.
- Toerisme: alle steden worden ook door toeristen bezocht, hoewel het toeristische aandeel in de bestedingen per stad wel uiteenloopt.

Conclusie is dat de Westelijke Mijnstreek vergelijkbaar is met andere soortgelijke steden in Nederland, waarmee aannemelijk is dat de algemene ervaringsregels ook van toepassing zijn op de Westelijke Mijnstreek.

Bij de 'geschiktheid' is tot slot van belang dat de brancheringsregeling coherent en systematisch wordt toegepast. Hier spelen de **aanvullende maatregelen** van de gemeente een rol, zoals het concentreren van detailhandel in de centra. Hiermee toont de gemeente aan dat de branchering coherent en systematisch wordt toegepast dan wel dat de doelstelling om de leefbaarheid van de centra en overige winkelgebieden te bevorderen, coherent en systematisch wordt nagestreefd. Dit is in lijn met het regionale beleid van Zuid Limburg (SVREZL) en van de provincie.

Ad 4: Alternatieven zoals verruiming van planologische mogelijkheden in de centra, citymanagement, transformatie naar woningen, investeringen in het openbaar gebied en de infrastructuur, het vaststellen van een leegstandsverordening of het invoeren van leegstandsbelasting of leegstandsboetes, zijn niet toereikend voor het bereiken van de met deze regeling beoogde doelen.

Niet discriminatoir

In het vraagstuk rondom branchering wordt geen direct of indirect onderscheid gemaakt naar nationaliteit of plaats van statutaire zetel. Er zijn daarom geen discriminerende bepalingen, zodat aan deze voorwaarde wordt voldaan.

Concluderend:

1. Er is geen sprake is van discriminatie (naar land);
2. Beperkingen zijn (aantoonbaar) noodzakelijk in verband met een dwingende reden van algemeen belang (het doel);
3. De maatregel is (aantoonbaar) evenredig:

- de maatregel is geschikt en effectief voor het beoogde doel;
- de maatregel wordt op coherente en systematische wijze uitgevoerd;
- de maatregel gaat niet verder dan nodig;
- hetzelfde doel kan niet met andere en/of minder beperkende middelen worden bereikt.

Betekenis nieuw Detailhandelsbeleid voor geldende bestemmingsplannen en nieuwe initiatieven

Ervan uitgaande dat het oude detailhandelsbeleid niet in overeenstemming is met de Dienstenrichtlijn, heeft dit geen directe gevolgen voor geldende bestemmingsplannen. Die bestemmingsplannen blijven gewoon gelden en blijven het toetsingskader voor vergunningsaanvragen. Als een aanvrager zich op het standpunt stelt dat een (oud) bestemmingsplan in strijd is met de Dienstenrichtlijn (en de daarin vastgelegde brancheringsregels onverbindend zijn), zal hij dit moeten motiveren, waarna burgemeester en wethouders alsnog een (beperkte) Dienstenrichtlijntoets uit kunnen voeren en (na een nadere motivering) de omgevingsvergunning kunnen weigeren.

Het nieuwe detailhandelsbeleid kan wel bij nieuwe initiatieven (als een verzoek wordt gedaan tot herziening van het bestemmingsplan) worden gebruikt om een nieuw bestemmingsplan vast te stellen en daarin de nieuwe brancheringsregeling vast te leggen.

Bijlage 2: Begrippenlijst

ABC: auto's, boten, caravans

Afhaalcentra/afhaalpunt: Locaties met een afhaalfunctie zonder fysieke uitstalruimte die voor de consument toegankelijk is (ook wel pick-up point genoemd).

Binnenstedelijke winkelgebieden: De recreatieve en ondersteunende winkelgebieden

Blurring: Het combineren van verschillende branches met elkaar (brancheverwaging).

Branchevreemd assortiment: Assortiment dat qua aard van het product niet behoort tot de eigen branche.

Compactiseren: Het verkleinen van de omvang van het kernwinkelgebied

Dagelijks aanbod: Winkels die producten verkopen voor de dagelijkse boodschappen.

Detailhandel: Verkoop van producten aan consumenten.

Europese Dienstenrichtlijn: Binnen de Europese Unie geldt er vrij verkeer van diensten, deze regels hieromtrent staan uitgewerkt in de Dienstenrichtlijn.

Kringloop:

Kringloopbedrijf : Bedrijf met als hoofdactiviteit het inzamelen, sorteren en eventueel repareren van tweedehands goederen.

Kringloopwinkel: Winkel voor tweedehands goederen.

Ladder voor duurzame verstedelijking: Instrument voor efficiënt ruimtegebruik. Het bevoegd gezag moet voldoen aan een motiveringsvereiste als nieuwe stedelijke ontwikkelingen planologisch mogelijk worden gemaakt.

Leisure: Brede term voor verschillende commerciële vrijetijdsfuncties.

Marktruimte: De totale opnamecapaciteit min het bestaande aanbod.

M² wvo: Het oppervlak van een (winkel)unit dat voor het publiek vrij toegankelijk is en direct met de verkoop samenhangen

Niet-dagelijks aanbod: Winkels in Mode & Luxe, Vrije Tijd en Elektronica.

Omgevingswet: De Omgevingswet gaat naar verwachting op 1 januari 2023 in werking en staat voor een goede balans tussen het benutten en beschermen van de fysieke leefomgeving

Ondersteunende horeca: De hoofdfunctie is anders dan horeca, zoals detailhandel, leisure of diensten. Deze horeca heeft geen ruimere openingstijden, heeft een beperkt M² en is ondersteuning van de hoofdfunctie.

Ondergeschikte detailhandel: Detailhandel (vaak op een bedrijventerrein) vanuit een bedrijf die als hoofdfunctie productie of vervaardiging van goederen heeft. De detailhandelsfunctie is gelieerd aan de hoofdfunctie en mag tot maximaal 10% van het totale winkelvloeroppervlak van de vestiging innemen (met een maximum van 150 m² wvo).

PDV-branches: branches die vanwege de omvang en aard van de volumineuze goederen een groot oppervlak nodig hebben, zoals Wonen, Doe-het-zelf en Tuinartikelen

PDV-concentratiegebieden: dit zijn de (doelgerichte) perifere winkelgebieden in de Westelijke Mijnstreek.