



* 2 0 7 5 4 6 8 6 3 6 8 *

Raadsvoorstel

onderwerp	Bezwaar tegen het besluit van de gemeenteraad om verzoek tot herziening van het bestemmingsplan 'Bedrijventerrein Tatelaar' af te wijzen
zaaknummer	Z/23/447389
documentnummer	INT/23/1157499
portefeuillehouder	A. van Orden
portefeuille	Ruimtelijke Ontwikkeling
behandelend ambtenaar/afdeling	G. Schut/ J. van der Wijk
telefoon	0316-595428
email	g.schut@zevenaar.nl/j.vanderwijk@zevenaar.nl

1. Samenvatting

De gemeente Zevenaar heeft op 25 mei 2022 een verzoek ontvangen om het bestemmingsplan "Bedrijventerrein Tatelaar" te herzien ter plaatse van de Ampèrestraat 8 te Zevenaar. Verzoeker stelt dat de hierin aanwezige branchebeperkende planregels strijdig zijn met de hogere regeling van artikel 15 van de Europese dienstenrichtlijn. Verzoeker stelt dat de gemeente de beperkende planregels alsnog dient te motiveren dan wel de strijdige beperkingen dient te schrappen.

De gemeenteraad heeft op 21 december 2022 het verzoek tot herziening van het bestemmingsplan 'Bedrijventerrein Tatelaar' afgewezen met de motivering dat er sprake is van een onvoldoende concreet verzoek/aanvraag. De enkele stelling van verzoeker dat – kort gezegd – de huidige planregeling met betrekking tot het perceel Ampèrestraat 8 te Zevenaar in strijd zou zijn met de Dienstenrichtlijn is onvoldoende om het verzoek te kunnen beoordelen. Om die reden is verzoeker gevraagd een nadere onderbouwing te geven om duidelijk te maken met welk doel de aanvraag is ingediend. De gevraagde informatie is niet door verzoeker aangeleverd. Door het ontbreken van een nadere precisering van het verzoek was een zorgvuldige besluitvorming niet mogelijk en mede daarom is het verzoek tot herziening afgewezen.

De verzoeker kon binnen zes weken na bekendmaking van dit besluit in bezwaar gaan en heeft hier dan ook gebruik van gemaakt. Het bezwaarschrift is voor advies aan de Adviescommissie voor bezwaarschriften (hierna: de commissie) voorgelegd. De commissie heeft het bezwaar behandeld tijdens de hoorzitting van 8 maart 2023. De commissie meent dat de raad een motivering heeft gegeven voor de weigering van het verzoek tot herziening, namelijk dat deze onvoldoende concreet was, echter kan deze motivering dit besluit niet volledig dragen. Immers, uit voornoemde motivering blijkt niet waarom de in het bestemmingsplan neergelegde beperkingen wat betreft detailhandel in niet-volumineuze goederen gerechtvaardigd zijn in het licht van de daaraan in de Dienstenrichtlijn gestelde eisen.

Als de raad het besluit in stand wil laten dan zal bij de beslissing op bezwaar nader moeten worden onderbouwd dat de brancheringsregels in het bestemmingsplan "Bedrijventerrein Tatelaar" voldoen aan de Dienstenrichtlijn. Daarbij kan de raad eventueel mede het rapport van Rho adviseurs van 14 april 2023 als motivering aan de weigering ten grondslag leggen. Het adviesrapport van Rho adviseurs onderbouwt waarom de branchebeperkende regels in het 'bestemmingsplan Tatelaar' in overeenstemming zijn met de eisen die de Dienstenrichtlijn aan dergelijke regels stelt.

Wij vragen u dan ook om het bestreden besluit van 21 december aan te vullen met het rapport 'Onderbouwing Dienstenrichtlijn vestigingsbeperkingen en advies weigeren herziening bestemmingsplan' d.d. 14 april 2023 februari 2023 van Rho adviseurs. Tevens vragen wij u conform het advies van de Adviescommissie voor bezwaarschriften, het bezwaar tegen het besluit van de gemeenteraad om verzoek tot herziening van het bestemmingsplan 'Bedrijventerrein Tatelaar' ongegrond te verklaren.

2. Raadsvoorstel

Wij adviseren u om:

1. conform het advies van de Adviescommissie voor bezwaarschriften, het bezwaar tegen het besluit van de gemeenteraad tot afwijzing van het verzoek tot herziening van het bestemmingsplan 'Bedrijventerrein Tatelaar' ongegrond te verklaren;
2. het bestreden besluit van 21 december 2022, onder de aanvulling van het rapport 'Onderbouwing Dienstenrichtlijn vestigingsbeperkingen en advies weigeren herziening bestemmingsplan' d.d. 14 april 2023, verder in stand te laten.

3. Waarom naar de raad

Het afwijzen van een aanvraag om een bestemmingsplan te herzien is op grond van artikel 3.9 van de Wet ruimtelijke ordening een raadsbevoegdheid. Tevens is het aanvullen van het eerder genomen raadsbesluit een bevoegdheid van de gemeenteraad.

4. Doelstelling en beoogd resultaat

Het weigeren om het bestemmingsplan 'Bedrijventerrein Tatelaar' te herzien.

5. Argumenten en alternatieven

Argumenten

1.1 Het bezwaar geeft geen aanleiding om wel het 'bestemmingsplan Tatelaar' te herzien.

De branchebeperkende regels die 'Bestemmingsplan Tatelaar' bevat, zijn noodzakelijk voor het functioneren en het vitaal houden van de aangewezen winkelgebieden in de kern Zevenaar. Het provinciaal, regionaal en gemeentelijk beleid zijn erop gericht detailhandelsontwikkelingen te laten plaatsvinden in de daarvoor aangewezen winkelgebieden: de binnenstad en de wijkwinkelcentra. De positie van Zevenaar is zwakker dan de posities van andere centrumgebieden, zoals die van Arnhem, Doetinchem en Nijmegen met veel recreatief aanbod. Het loslaten van de beperking tot volumineuze detailhandel zou betekenen dat elders, zoals op het bedrijventerrein Tatelaar, ruimte ontstaat voor detailhandel die ook in de winkelgebieden past en dus concurrerend wordt en gelet op de krimpende markt, voor relevante leegstand zorgt. Dit gaat ten koste van de vitaliteit en leefbaarheid van de winkelgebieden. Het weigeren van het verzoek voor medewerking aan herziening van het bestemmingsplan 'Bedrijventerrein Tatelaar' is in lijn met consistent gemeentelijk beleid gericht op het behoud van de vitaliteit van de winkelgebieden en concentreren van niet-volumineuze detailhandel in de aangewezen winkelgebieden.

Het rapport 'Onderbouwing Dienstenrichtlijn vestigingsbeperkingen en advies weigeren herziening bestemmingsplan' onderbouwt waarom de branchebeperkende regels uit 'Bestemmingsplan Tatelaar' evenredig zijn in het licht van de Dienstenrichtlijn. De commissie ziet geen aanleiding om het bezwaar gegrond te verklaren.



1.2 De branchebeperkende regels zijn mogelijk in het licht van de Dienstenrichtlijn.

Uit het arrest van het Europese Hof van Justitie van 30 januari 2018 in de zaak Visser Vastgoed (HvJ 30 januari 2018, ECLI:EU:C:2018:44) volgt dat een bestemmingsplanregeling moet voldoen aan de Dienstenrichtlijn. De Dienstenrichtlijn bepaalt dat een bestemmingsplan alleen vestigingsbeperkingen ten aanzien van een dienst mag bevatten als deze vestigingsbeperkingen:

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

Detailhandel in goederen is een dienst in de zin van de Dienstenrichtlijn en een beperking moet dus aan die voorwaarden voldoen. Hieronder volgt de toetsing.

Niet-discriminerend.

Het bestemmingsplan Bedrijventerrein Tatelaar maakt ten aanzien van de opgenomen vestigingsbeperking voor detailhandel, geen direct of indirect onderscheid naar nationaliteit of, voor vennootschappen, de plaats van hun statutaire zetel van de te vestigen winkels. Hiermee wordt derhalve voldaan aan het discriminatieverbod in artikel 15, derde lid, onder a, van de Dienstenrichtlijn.

Noodzakelijkheid

Het beleid gericht op concentratie van niet-volumineuze detailhandel in samenhang met de systematiek van de bestemmingsregelingen in de verschillende bestemmingsplannen in de gemeente Zevenaar, maken duidelijk dat de 'bescherming van het milieu en het stedelijk milieu' de dwingende reden is voor de concentratie van niet-volumineuze detailhandel in winkelgebieden en het uitsluiten ervan elders.

Aan de vestigingsbeperkingen voor detailhandel in het bestemmingsplan bedrijventerrein Tatelaar en meer specifiek in artikel 3 Bedrijventerrein liggen dan ook dwingende redenen van algemeen belang ten grondslag. Dit rechtvaardigt ook het weigeren van het verzoek voor medewerking aan herziening van het bestemmingsplan op het perceel ter hoogte van Ampèrestraat 8 te Zevenaar. De bestemmingsregeling en het advies voor weigering van het verzoek voldoen aan het noodzakelijkheids criterium in artikel 15, derde lid onder b van de Dienstenrichtlijn (noodzakelijkheid).

Evenredig

De vestigingsbeperking in het bestemmingsplan Bedrijventerrein Tatelaar voor volumineuze detailhandel is een evenredige maatregel. Deze maatregel is namelijk geschikt en effectief, wordt coherent en systematisch toegepast in verschillende bestemmingsplannen en doorstaat de hypocrisietest. De brancheringsregeling en de afwijzing van het verzoek voor een herziening van het bestemmingsplan voldoen aan het evenredigheids criterium in artikel 15, derde lid onder c van de Dienstenrichtlijn.

2.1 De commissie doet een aanbeveling om het bestreden besluit aan te vullen met een nadere motivering.

De commissie meent dat de raad een motivering heeft gegeven voor de weigering van het verzoek tot herziening d.d. 21 december 2022, namelijk dat deze onvoldoende concreet was, echter kan deze motivering het besluit niet volledig dragen. Immers, uit voornoemde motivering blijkt niet waarom de in het bestemmingsplan neergelegde beperkingen wat betreft detailhandel in niet-volumineuze goederen gerechtvaardigd zijn in het licht van de daaraan in de Dienstenrichtlijn gestelde eisen.

De commissie doet de aanbeveling dat de raad bij de beslissing op bezwaar het besluit nader aanvult met een motivering waarom de brancheringsregels in het bestemmingsplan "Bedrijventerrein Tatelaar"

voldoen aan de Dienstenrichtlijn. Daarbij kan de raad eventueel mede het conceptrapport van Rho adviseurs van 17 februari 2023 als motivering aan de weigering ten grondslag leggen.

Het rapport van 17 februari 2023 betrof een conceptrapport. In het rapport van 14 april 2023 is inhoudelijk niets gewijzigd anders dan tekstuele wijzigingen. Door het bestreden besluit aan te vullen met het rapport wordt er voldaan aan de aanbeveling van de commissie.

Alternatieven

2.1 De planregels van het bestemmingsplan 'Bedrijventerrein Tatelaar' herzien

Een alternatief op de hierboven voorgestelde weigering zou kunnen zijn om de planregels van het bestemmingsplan 'Bedrijventerrein Tatelaar' te herzien en eventueel brancheringsregels uit de planregeling te schrappen. Dit vereist echter een algehele herziening van het beleid dat sinds jaar en dag wordt gevoerd inzake Zevenaarse bedrijventerreinen; namelijk dat detailhandel op bedrijventerreinen niet is toegestaan.

Het niet toestaan van detailhandel op bedrijventerreinen is ingegeven vanuit de gedachte dat de bestaande detailhandelsstructuur in de gemeente dient te worden beschermd. De vestiging van detailhandel die niet uitsluitend is gericht op volumineuze goederen is vooral binnen of bij winkelcentra voorzien, omdat dat bijdraagt aan de versterking van winkelgebieden. Vestiging van detailhandel (niet zijnde detailhandel in uitsluitend volumineuze goederen), buiten bestaande winkelcentra kan, zeker gelet op de omvang daarvan, negatieve effecten hebben op het (hoofd)winkelcentrum.

Inzoomend op bedrijventerrein Tatelaar wordt voorts nog opgemerkt dat voor de revitalisering van het bedrijventerrein een businessplan is opgesteld waarin de ontwikkelingsrichting van het bedrijventerrein wordt geschetst. De gewenste ontwikkeling is gericht op versterking van het huidige profiel van het bedrijventerrein als een gemengd en consumentgericht bedrijventerrein voor detailhandel in volumineuze goederen, kleinschalige productiebedrijven in lage milieucategorieën en kantoren. Het bestemmingsplan stelt dan ook zeer expliciet dat alleen de vestiging van detailhandel in volumineuze goederen (zoals auto's, boten, caravans, motoren, scooters, keukens, badkamers, sanitair, zwembaden, meubels, vloerbedekking/parket, zonwering) en daarmee direct samenhangende artikelen zoals accessoires, onderhoudsmiddelen en onderdelen en ondergeschikte mate van woninginrichting en stoffering -, tuincentra (w.o. tuinhuisjes, tuinmachines) en grootschalige bouwmarkten (> 1.000 m²) wel wordt toegestaan. 'Samenhangende artikelen' worden alleen toegestaan in samenhang met en ondergeschikt aan detailhandel in volumineuze goederen. Er is geen aanleiding om dit beleid te wijzigen.

Al met al kan worden gesteld dat bovengenoemd alternatief geen alternatief is.

6. Hoe gaan we dat bereiken en is evaluatie nodig?

Wanneer het bezwaar ongegrond wordt verklaard is er nog een beroepsmogelijkheid bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

7. Klimaat en duurzaamheid

N.v.t.



8. Communicatie

De verzoeker wordt schriftelijk op de hoogte gebracht van de beslissing op bezwaar en de rechtsmiddelen die hiertegen kunnen worden aangewend.

9. Kosten, baten en dekking

Het ingediende verzoek is niet aan te merken als een concrete aanvraag. Omdat deze daarom niet in behandeling wordt genomen, zijn er ook geen kosten die verhaald hoeven te worden op de aanvrager.

10. Bijlagen

De volgende bijlagen horen bij dit voorstel:

Volgorde	Documentnummer	Naam
1.	INT/23/1159899	Verzoek tot herziening bestemmingsplan 'Bedrijventerrein Tatelaar d.d. 25 mei 2022
2.	INT/23/1159904	Besluit gemeenteraad d.d. 21 december 2022
3.	INK/23/1159907	Bezwaarschrift d.d. 31 januari 2023
4.	INT/23/1159913	Verweerschrift (exclusief bijlagen) d.d. 21 februari 2023
5.	INK/23/1159918	Advies Adviescommissie voor bezwaarschriften Zevenaar d.d. 22 maart 2023
6.	INK/23/1159919	Verslag zitting Adviescommissie voor bezwaarschriften
7.	INT/23/1159921	Rapport 'Onderbouwing Dienstenrichtlijn vestigingsbeperkingen en advies weigeren herziening bestemmingsplan' d.d. 14 april 2023

Burgemeester en wethouders van Zevenaar

De secretaris
Danielle Jansen

De burgemeester
Lucien van Riswijk

Raadsbesluit

onderwerp Bezwaar tegen het besluit van de gemeenteraad om verzoek tot herziening van het bestemmingsplan 'Bedrijventerrein Tatelaar' af te wijzen
zaaknummer Z/23/447389
documentnummer INT/23/1157499

De raad van de gemeente Zevenaar;

overwegende dat;

- Een aanvraag is ingediend voor het herzien van de planregeling uit het bestemmingsplan 'Bedrijventerrein Tatelaar' wegens vermeende strijd met de Europese Dienstenrichtlijn;
- Er door verzoeker bezwaar is ingediend tegen het besluit van de gemeenteraad om het verzoek tot herziening van het bestemmingsplan af te wijzen;
- Er door de Adviescommissie voor bezwaarschriften wordt geadviseerd om het bezwaar ongegrond te verklaren;
- Er door de Adviescommissie voor bezwaarschriften wordt geadviseerd om het bestreden besluit van 21 december 2022, onder eventuele aanvulling van het rapport 'Onderbouwing Dienstenrichtlijn vestigingsbeperkingen en advies weigeren herziening bestemmingsplan' d.d. 17 februari 2023, verder in stand te laten;
- Het rapport 'Onderbouwing Dienstenrichtlijn vestigingsbeperkingen en advies weigeren herziening bestemmingsplan' d.d. 17 februari 2023 een concept betrof.
- Het rapport 'Onderbouwing Dienstenrichtlijn vestigingsbeperkingen en advies weigeren herziening bestemmingsplan' d.d. 14 april 2023 het definitieve rapport betreft.
- Bovengenoemd rapport van 14 april 2023 onderdeel uitmaakt van dit besluit.
- Uit het rapport blijkt dat de branchebeperkende regels die 'Bestemmingsplan Tatelaar' bevat, noodzakelijk zijn voor het functioneren en het vitaal houden van de aangewezen winkelgebieden in de kern Zevenaar;
- Het provinciaal-, regionaal- en gemeentelijk beleid erop zijn gericht detailhandelsontwikkelingen te laten plaatsvinden in de daarvoor aangewezen winkelgebieden: de binnenstad en de wijkwinkelcentra;
- Het weigeren van het verzoek voor medewerking aan herziening van het bestemmingsplan 'Bedrijventerrein Tatelaar' in lijn is met consistent gemeentelijk beleid gericht op het behoud van de vitaliteit van de winkelgebieden en concentreren van niet-volumineuze detailhandel in de aangewezen winkelgebieden;
- Uit het arrest van het Europese Hof van Justitie van 30 januari 2018 in de zaak Visser Vastgoed (HvJ 30 januari 2018, ECLI:EU:C:2018:44) volgt dat een bestemmingsregeling moet voldoen aan de Dienstenrichtlijn. De Dienstenrichtlijn bepaalt dat een bestemmingsplan alleen vestigingsbeperkingen ten aanzien van een dienst mag bevatten als deze vestigingsbeperkingen:
 - a. niet-discriminerend,
 - b. noodzakelijk en
 - c. evenredig zijn.
- Het bestemmingsplan Bedrijventerrein Tatelaar ten aanzien van de opgenomen vestigingsbeperking voor detailhandel, geen direct of indirect onderscheid maakt naar nationaliteit of, voor vennootschappen, de plaats van hun statutaire zetel van de te vestigen



winkels. Hiermee wordt derhalve voldaan aan het discriminatieverbod in artikel 15, derde lid, onder a, van de Dienstenrichtlijn;

- Het beleid gericht op concentratie van niet-volumineuze detailhandel in samenhang met de systematiek van de bestemmingsregelingen in de verschillende bestemmingsplannen in de gemeente Zevenaar duidelijk maken dat de 'bescherming van het milieu en het stedelijk milieu' de dwingende reden is voor de concentratie van niet-volumineuze detailhandel in winkelgebieden en het uitsluiten ervan elders. Aan de vestigingsbeperkingen voor detailhandel in het bestemmingsplan bedrijventerrein Tatelaar en meer specifiek in artikel 3 Bedrijventerrein liggen dan ook dwingende redenen van algemeen belang ten grondslag;
- De vestigingsbeperking in het bestemmingsplan Bedrijventerrein Tatelaar voor volumineuze detailhandel een evenredige maatregel is. Deze maatregel is namelijk geschikt en effectief, wordt coherent en systematisch toegepast in verschillende bestemmingsplannen en doorstaat de hypocrietetest. De brancheringsregeling en de afwijzing van het verzoek voor een herziening van het bestemmingsplan voldoen aan het evenredigheids criterium in artikel 15, derde lid onder c, van de Dienstenrichtlijn;
- De branchebeperkende regels in het 'bestemmingsplan Tatelaar' in overeenstemming zijn met de eisen die de Dienstenrichtlijn aan dergelijke regels stelt.

gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders van Zevenaar:

Gelet op artikel 3.9 van de Wet ruimtelijke ordening en artikel 7:11 van de Algemene wet bestuursrecht;

besluit:

1. Conform het advies van de Adviescommissie voor bezwaarschriften, het bezwaar tegen het besluit van de gemeenteraad tot afwijzing van het verzoek tot herziening van het bestemmingsplan 'Bedrijventerrein Tatelaar', ongegrond te verklaren;
2. Het bestreden besluit van 21 december 2022, onder de aanvulling van het rapport 'Onderbouwing Dienstenrichtlijn vestigingsbeperkingen en advies weigeren herziening bestemmingsplan' d.d. 14 april 2023, verder in stand te laten.

Aldus besloten in de openbare vergadering van de raad van de gemeente Zevenaar, gehouden op 31 mei 2023.

De griffier
M. van Bergen

De burgemeester
drs. L.J.E.M. van Riswijk