



RAADSBSLUIT

Registratienr: 19int02279
Onderwerp: Bestemmingsplan "Emmerikseweg 1-5 's-Heerenberg"

De raad van de gemeente Montferland;

voorgenomen het voorstel van burgemeester en wethouders van 27 augustus 2019 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Emmerikseweg 1-5 's-Heerenberg";

overwegende dat:

- de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State bij haar uitspraak van 29 juni 2016 ons besluit van 25 september 2015 om het bestemmingsplan "Toevoeging Centrum 's-Heerenberg e.o." heeft vernietigd;
- daarom een nieuw besluit dient te worden genomen ten aanzien van de bestemming van dit perceel;
- de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State bij haar uitspraak heeft aangegeven dat de supermarkt niet wederom onder het overgangsrecht kan worden gebracht;
- realisering van het Masterplan 's-Heerenberg en de in het bestemmingsplan "Oudste Poorstraat-Klinkerstraat 2007" voorziene ruimtelijke ontwikkeling nog steeds wenselijk is;
- uit distributief planologisch onderzoek is gebleken dat voor het positief bestemmen distributieve ruimte ontbreekt en dat uitbreiding van distributieve ruimte nadelige effect heeft op het kernwinkelgebied;
- op basis hiervan het positief bestemmen van de supermarkt in strijd is met ons ruimtelijk beleid en als onwenselijk wordt geacht;
- de Raad van State in haar uitspraak heeft overwogen dat als u na een ruimtelijke afweging van mening bent dat het als zodanig bestemmen van het gebruik van de supermarkt uit planologisch oogpunt niet wenselijk is, dat met een zogenoemde uitsterfregeling voor het gebruik kan worden gewerkt;
- een uitsterfregeling vanuit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening aanvaardbaar wordt geacht, omdat op deze manier de supermarkt zijn bedrijfsvoering kan voortzetten en na beëindiging alsnog het gewenste eindbeeld van het Masterplan kan worden verwezenlijkt
- uit het bijgevoegde bestemmingsplan "Emmerikseweg 1-5 's-Heerenberg" blijkt dat realisering van het Masterplan en het werken met een uitsterfregeling ruimtelijk gezien wenselijk, mogelijk en acceptabel is;
- gelet op artikel 9.1.20 van de Invoeringswet Wro geen exploitatieplan behoeft te worden vastgesteld
- geen vooroverleg hoeft plaats te vinden aangezien in dit geval een bestaande ruimtelijke regeling wordt overgenomen in het onderhavige besluit en de planologische betekenis daarom zeer gering is;
- het ontwerpbestemmingsplan met ingang van 25 april 2019 gedurende 6 weken voor een ieder ter inzage heeft gelegen;
- gedurende die termijn 1 zienswijze is ingediend, welke in de bij dit besluit behorende Zienswijzennota is voorzien van een reactie;
- de ingediende zienswijze leidt tot het aanpassen van het bestemmingsplan zoals verwoord in hoofdstuk 4 van de Zienswijzennota;
- met voornoemd voorstel en de daarbij behorende bescheiden volledig kan worden ingestemd;

gelet op artikel 3.8 van de Wet ruimtelijke ordening;

BESLUIT:


1. Geen exploitatieplan vast te stellen;
2. Het bestemmingsplan "Emmerikseweg 1-5 's-Heerenberg", bestaande uit de geometrisch bepaalde planobjecten als vervat in het GML-bestand NL.IMRO.1955.bpsgkomemmweg1.on01 met bijbehorende bestanden, conform de in de bij dit besluit behorende Zienswijzennota genoemde wijzigingen, gewijzigd vast te stellen.

's-Heerenberg, 10 oktober 2019

De raad van de gemeente Montferland,

de griffier,

de voorzitter,



drs. D. Berends



mr. P. de Baat MPM

Zienswijzennota

Ontwerpbestemmingsplan "Emmerikseweg 1-5 's-Heerenberg"

Inhoud

| | |
|---------------------------------------------|---|
| 1. Inleiding | 3 |
| 2. Binnengekomen zienswijzen..... | 3 |
| 3. Inhoud zienswijze en beantwoording | 3 |
| 4. Wijzigingen in het bestemmingsplan | 7 |

1. Inleiding

Het ontwerpbestemmingsplan "Emmerikseweg 1-5 's-Heerenberg" heeft met ingang van 25 april 2019 gedurende een termijn van zes weken voor een ieder ter inzage gelegen met de mogelijkheid zienswijzen kenbaar te maken. De termijn eindigt daarmee op 5 juni 2019.

2. Binnengekomen zienswijzen

Gedurende de termijn van ter inzage legging is door 1 instantie een zienswijze ingediend; Poelmann van den Broek advocaten, namens Lidl Nederland GmbH (datum 4 juni 2019, ingekomen 4 juni 2019).

De zienswijze is, gelet op artikel 6.9 van Algemene wet bestuursrecht (Awb), binnen de gestelde periode ingediend dan wel tijdig ter post bezorgd en ontvangen.

3. Inhoud zienswijze en beantwoording

Hieronder volgt een puntsgewijze samenvatting van de zienswijze. Per aangedragen punt zal een beantwoording plaatsvinden.

Initiatief tot uitbreiding

- 1. Indiener kan zich niet vinden in het voorliggende bestemmingsplan omdat rekening moet worden gehouden met haar concrete initiatief om haar bedrijfsvoering aldaar uit te breiden. Indiener heeft bij zijn zienswijze een initiatief ingediend om de supermarkt uit te breiden en verzoekt om dit initiatief in het bestemmingsplan op te nemen. Aan dit verzoek kan worden meegewerkt omdat het plan voorziet in voldoende parkeerplaatsen, volgens indiener staat niet ter discussie dat de het gebruik van een supermarkt op zichzelf ruimtelijke aanvaardbaar is en het (gestelde) overschot aan supermarktmeters kan geen reden zijn om geen medewerking te verlenen. Indiener verzoekt om het ontwerpbestemmingsplan te wijzigen in die zin dat niet de te realiseren woningen worden bestemd, maar de bestaande bedrijfsvoering inclusief het initiatief tot uitbreiding.*

De raad dient bij de vaststelling van een bestemming rekening te houden met een particulier initiatief betreffende ruimtelijke ontwikkelingen, voor zover dat initiatief voldoende concreet is, tijdig kenbaar is gemaakt en ten tijde van de vaststelling van dat plan op basis van de op dat moment bekende gegevens de ruimtelijke aanvaardbaarheid daarvan kan worden aangetoond. Omdat het hier een uitbreiding van een strijdig gebruik betreft, zijn wij van oordeel dat initiatief ruimtelijk niet aanvaardbaar is.

Indiener heeft niet of althans niet voldoende gemotiveerd waarom het initiatief wel ruimtelijke aanvaardbaar is. Het (gestelde) overschot is volgens haar geen reden om geen medewerking te verlenen. Het klopt dat het enkele gegeven dat overaanbod ontstaat, niet automatisch betekent dat de ontwikkeling in strijd is met de ladder voor duurzame verstedelijking en daarmee onwenselijk is. Bij de afweging over het toevoegen van extra aanbod dient overwogen en gemotiveerd te worden dat rekening is gehouden met de effecten op winkelleegstand. Juist deze effecten op winkelleegstand zijn reden om geen medewerking te verlenen aan het uitbreiden (en tevens het positief bestemmen van) van de supermarkt. In 's-Heerenberg is immers al sprake van meer dan 2 keer zoveel supermarktmeters dan gemiddeld in Nederland. De toelichting van het bestemmingsplan en de door DTNP uitgevoerde onderzoeken maakt inzichtelijk dat de gemeente al jaren een consistent beleid voert als het gaat om de gewenste ruimtelijke en distributieve ontwikkeling van het centrum van 's-Heerenberg en dat dit beleid ook noodzakelijk en wenselijk is om het beoogde eindbeeld van een leefbaar en vitaal centrum van 's-Heerenberg te handhaven. Uit de onderzoeken blijkt dat de aanwezigheid van een supermarkt buiten het kernwinkelgebied ruimtelijk ongewenst is en de leefbaarheid en de instandhouding van het kernwinkelgebied onder druk zet. Het beleid is daarom dat alle winkelontwikkelingen in dienst dienen te staan van een sterk centrum om leegstand in het kernwinkelgebied te voorkomen. Om deze reden is de vergroting (en positief bestemmen) van een strijdig gebruik onwenselijk en wordt geen medewerking verleend aan het verzoek om het bestemmingsplan te wijzigen. De combinatie over aanbod aan m² supermarkten en ligging buiten het kernwinkelgebied maakt het positief bestemmen van de Lidl onwenselijk.

- 2. Indiener stelt dat wegbestemmen niet past in goede ruimtelijke ordening. Hij constateert dat het Masterplan niet voorschrijft dat de bedrijfsvoering moet worden wegbestemd. Indiener heeft recht op behoud van zijn planologische mogelijkheden en ter bescherming van een bestendige bedrijfsvoering komt hem ook enige uitbreidingsruimte toe zoals kenbaar gemaakt in het ingediende initiatief.*

Op pagina 6 e.v. van het Masterplan wordt beschreven wat de belangrijkste uitgangspunten zijn, daarbij wordt de concentratie van winkels genoemd. Dit komt ook terug op pagina 14 tot 19 waar het beleid voor het stadshart en het kernwinkelgebied wordt beschreven. Daar komt duidelijk dat gestreefd wordt naar het toevoegen en concentreren van winkels nabij het plein en in het kernwinkelgebied, zo staat op pagina 29: " *De naam 'kernwinkelgebied' zegt het al: in dit deelgebied worden de winkelfuncties van het centrumgebied van 's-Heerenberg geconcentreerd. Dit is bij uitstek de locatie voor supermarkten, maar ook voor kleinere winkeltjes en boetiekjes*".

Vanaf pagina 23 wordt het beleid voor het gebied "De Strip/Klinkerstraat" beschreven, waarin de huidige Lidl-locatie is gelegen. Daarin staat op pagina 24 onder beoogde functies dat " *de belangrijkste functie in de toegevoegde bebouwing van de Klinkerstraat bestaat uit wonen*" en dat " *op de noordkop ligt op de begane grond een winkelfunctie meer voor de hand en op de zuidkop kan aan een winkel, openbare of dienstverlenende functie worden gedacht*".

Deze beleidsuitgangspunten maken duidelijk dat de winkels worden geconcentreerd in het kernwinkelgebied en dat dit gebied ook dé locatie is voor supermarkten. Het Masterplan beschrijft weliswaar niet expliciet dat de supermarktlocatie aan de Emmerikseweg moet worden wegbestemd, maar het plan beschrijft wel expliciet dat het kernwinkelgebied het gebied is waar supermarkten worden beoogd. Daarmee is duidelijk uitgesproken dat de locatie Emmerikseweg geen onderdeel uitmaakt van het kernwinkelgebied en dat deze locatie niet is aangewezen als supermarktlocatie.

In paragraaf 12.3 van het Masterplan, wordt ingegaan op de winkelbehoefte in 's-Heerenberg. Bij het Masterplan is een draagvlakberekening gemaakt waaruit blijkt dat er een overbewinkeling bestaat van 63% voor dagelijkse boodschappen. Op basis daarvan wordt geconcludeerd dat concentratie van winkels en een afbakening van een winkelconcentratiegebied noodzakelijk is. Dit is een trend die in alle DPO's en detailhandelstructuurvisies sindsdien wederom is bevestigd. Het gemeentelijk beleid is hier ook op gericht, winkels buiten het kernwinkelgebied zijn en worden getransformeerd naar woningen.

- 3. Met het overaanbod van supermarkten valt het wel mee. In het centrum heeft het aanbod al jaren bestaan uit vier supermarkten, die prima functioneren. Het is ook niet voor niets dat de Aldi zich hier gevestigd heeft ondanks de aanwezigheid van 4 supermarkten*

Aldi heeft zich hier gevestigd er vanuit gaande dat de Lidl zou vertrekken. De vestiging van de Aldi betekent dus niet dat de Aldi van mening is dat 4 supermarkten prima kunnen functioneren.

- 4. Bij de toelichting zijn 2 notities opgenomen, namelijk "Effecten formalisering supermarkt 's-Heerenberg' (d.d. 1 maart 2017) en "Aanvullende notitie op rapport Effecten formaliseren supermarkt 's-Heerenberg' (d.d. 7 november 2018). In de notitie van 2017 is de leegstand onderzocht, in de notitie van 2018 is niet opnieuw onderzocht wat de leegstand is. Het is dus niet duidelijk of voor het centrum van belang is dat er supermarkten worden beschermd.*

De situatie in het centrum is tussen maart 2017 en november 2018 niet dusdanig gewijzigd dat opnieuw dient te worden onderzocht wat de leegstand is.

- 5. Ook is niet onderzocht in welke mate bezoekers van Aldi of Jumbo daadwerkelijk combinatiebezoeken aan het centrum brengen. Het is dus niet duidelijk of de sluiting van Lidl wel het gewenste effect van combinatiebezoeken heeft.*

Uit recent grootschalig onderzoek van DTNP naar combinatiebezoek door supermarktklanten in centrumgebieden met een vergelijkbare omvang en functie blijkt dit combinatiebezoek in grote mate plaats te vinden, zie ook de infographic op pagina 7 in het rapport van DTNP van 2017. In combinatie met de grote publieksaantrekkende werking van een supermarkt (basis bij het doen van boodschappen) is supermarktaanbod in het centrum aantoonbaar van groot belang. Zoals in

het rapport uit 2017 staat, blijkt uit datzelfde onderzoek dat 44% van mensen die een supermarkt bezoekt dit combineert met een bezoek aan een of meer andere winkel in hetzelfde winkelgebied. Dit aandeel neemt toe naarmate de winkels dichterbij de supermarkt liggen en naarmate er meer winkels in het zicht van de supermarkt liggen. Zowel de Aldi als de Jumbo voldoen aan deze voorwaarden (in tegenstelling tot de locatie van de Lidl) en dat is de reden waarom het beleid erop gericht is om het functioneren van deze supermarkten en andere winkels in het centrumgebied niet te ondermijnen om op deze manier zoveel mogelijk bezoekers aan te trekken in het centrumgebied.

- 6. Bovendien zal het omvallen van supermarkten wel meevallen. Een gering overaanbod heeft niet per definitie tot gevolg dat supermarkten sluiten.*

Keuze en concurrentie is inderdaad vanuit consumentenperspectief goed. Doordat het overaanbod echter meer dan gering is, acht DTNP op termijn onzeker of deze structuur houdbaar blijft. In onze optiek is derhalve geen sprake van een gering overaanbod aan supermarkten. Er is distributief ruimte voor 3 supermarkten van huidige omvang, waar er 4 bestaan. Er is na sluiting van Albert Heijn nog steeds een overaanbod van 800m² daar waar een draagvlak is van 3.000 m².

- 7. In de marktberkening van DTNP is uitgegaan van een primair verzorgingsgebied bestaande uit alleen 's-Heerenberg. Het verzorgingsgebied is groter. Het aanbod en de vraag in het gehele verzorgingsgebied had in beeld gebracht moeten worden. Een deel van de vraag van buiten 's-Heerenberg is nu meegenomen als 'aandeel vreemde koopkracht', maar voor indiener is niet na te gaan welke aantallen bewoners daarbij zijn gehanteerd, wat de reistijd is, enz. De berekening is alleen verifieerbaar voor zover die ziet op 's-Heerenberg, maar dat is niet het hele verzorgingsgebied.*

DTNP hanteert voor het indicatief bepalen van de marktruimte de met de andere gerenomeerde onderzoeks- en adviesbureaus (gezamenlijk opdrachtgever rapportage 'Omzetkengetallen ten behoeve van ruimtelijk-economisch onderzoek' onder beheer van INretail en Panteia) afgesproken rekenmethodiek en landelijke omzetkengetallen. Het primaire onderzoeksgebied van het supermarktenaanbod in 's-Heerenberg betreft terecht de kern. Dit is het gebied waar meer dan de helft van de omzet vandaan komt. Over de toevloeiing staat in de berekening welk volume het indicatief betreft. In de toelichting staat dat deze vooral uit de omliggende kleinere kernen komt. Afhankelijk van de supermarktformule komt de toevloeiing vooral uit de eerste ring van kleine kernen (o.a. Stokkum, Zeddam en Azewijn) en het gebied daaromheen (o.a. Beek, Braamt en enkele buurtschappen), inclusief inwoners kort voorbij de grens in Duitsland (zowel Nederlanders als Duitsers) of van nog iets verder. Gelet op de aanbodstructuur in de regio (o.a. aanbod in Uift, Emmerich, Doetinchem en Didam) mag een substantieel omzetaandeel van buiten een straal van 10 km niet verwacht worden.

- 8. Intussen is de Albert Heijn gesloten en (nog) niet wegbestemd. In het kader van belangenafweging moet er eerst voor worden gezorgd dat onbenutte plancapaciteit is opgeruimd. Het gaat niet op om bestaand legaal gebruik onder het mom van overaanbod niet als zodanig te bestemmen, terwijl elders plancapaciteit resteert die niet wordt wegbestemd.*

Het klopt dat de plancapaciteit aan supermarktaanbod (het theoretisch mogelijke aanbod op basis van bestemmingsplannen) groter is dan feitelijk aanwezig, daar de bestemming herinvulling door een andere supermarkt momenteel niet uitsluit. Indien deze capaciteits bestaand aanbod meegenomen wordt, is het verwachte overaanbod veel groter. Gemeente Montferland is in overleg met de eigenaar naar een andere invulling (transformatie en schrappen planologische mogelijkheid voor detailhandel).

- 9. Bij de vaststelling van het bestemmingsplan zou moeten worden gezien of het niet als zodanig bestemmen van bestaande detailhandel is toegestaan in relatie tot de Dienstenrichtlijn. In bijzonder is van belang of er niet minder verstrekkende maatregelen zijn waarmee het zelfde resultaat kan worden bereikt.*

Gemeenten hebben beleidsvrijheid om ruimtelijk te ordenen en daarmee te bepalen of ergens detailhandel is toegestaan of juist niet. Wanneer een gemeente vestigingsbeperkingen verbindt aan een locatie waar detailhandel is toegestaan, dan moeten deze beperkingen worden getoetst aan de criteria die zijn opgenomen in de Dienstenrichtlijn (artikel 15 lid 3).

Dit houdt in dat deze vestigingsbeperking moet voldoen aan drie criteria:

- 'Non-discriminatoir': er mag geen onderscheid gemaakt worden in de vestiging van een bedrijf op basis van het land van herkomst.
- 'Noodzakelijkheid': de noodzakelijkheid van een vestigingsbeperking moet worden aangetoond. Een voorbeeld hiervan is het bevorderen van de aantrekkelijkheid van het centrum om de leefbaarheid te behouden en zo leegstand in het centrum te voorkomen.
- 'Evenredigheid': de motivering moet voldoen aan de volgende aspecten:
 - de maatregel moet geschikt zijn om het beoogde doel te bereiken;
 - de maatregel wordt op coherente en systematische wijze uitgevoerd (hypocrisietest);
 - de maatregel gaat niet verder dan nodig is;
 - er moet worden beoordeeld of het beoogde doel niet ook met andere en/of minder beperkende middelen (flankerende maatregelen) kan worden bereikt.

Zowel het Masterplan als de Detailhandelsstructuurvisie bevatten motiveringen waarom de vestiging van een supermarkt buiten het centrumgebied/kernwinkelgebied beperkt is. Daarbij wordt geen onderscheid gemaakt naar herkomst, er is sprake van noodzakelijkheid en de maatregel is evenredig. Er is namelijk geen andere manier om sturing te geven in de vestiging van supermarkten en daarmee invulling te geven aan het beleid en het beoogde doel om de aantrekkelijkheid van het centrum te bevorderen, de leefbaarheid te behouden en leegstand in het centrum te voorkomen.

10. Voor zover niet hoeft te worden meegewerkt aan het concrete initiatief moet de bestaande bedrijfsvoering als zodanig worden bestemd, de bestaande bedrijfsvoering past binnen een goede ruimtelijke ordening

Zie de reacties op de voorgaande punten, een positieve bestemming past niet binnen een goede ruimtelijke ordening.

Uitsterfregeling

11. De opgenomen uitsterfregeling is te rigide. De regeling is zo geformuleerd dat indiener zijn supermarkt niet kan overdragen aan een derde. Indiener ziet niet wat de ruimtelijke relevantie is van een verbod tot het overdragen van de bedrijfsvoering;

De uitsterfregeling zal worden aangepast zodat deze zaakgebonden is.

12. In de uitsterfregeling is ten onrechte niet geregeld dat de indiener ten behoeve van de voortzetting van zijn bedrijfsvoeringen ook verbouwingen moet kunnen doen. Op dit moment ontbreekt een verwijzing naar de bouwregels, althans staan de bouwregels (in artikel 4.2.1) enkel het bouwen van woningen toe, zodat een omgevingsvergunning voor het verbouwen van een supermarkt moet worden afgewezen.

De regels zullen worden aangepast zodat het bouwwerk geheel of gedeeltelijk mag worden vernieuwd mits het gebouw niet wordt vergroot of de locatie verandert.

13. De uitsterfregeling is niet juist geformuleerd omdat niet verwezen wordt naar artikel 4.1 en 4.2 van het ontwerpbestemmingsplan. De formulering van de uitsterfregeling verwijst alleen naar het afwijken van het verbod in artikel 4.3.1 sub a en b. Er zal ook moeten worden verwezen naar de bestemmingsomschrijving in artikel 4.1 omdat het voeren van detailhandel binnen de bestemming wonen onmiskenbaar in strijd is met de bestemmingsomschrijving en het enkele verwijzen naar een specifieke gebruiksregel is niet voldoende.

De formulering zal worden aangepast zodat voldoende duidelijk is dat het afwijkende gebruik als supermarkt is toegestaan.

14. In het ontwerpbestemmingsplan is ten onrechte een termijn van slechts 1 maand opgenomen waarbinnen de indiener straffeloos zijn bedrijfsvoering zou mogen beëindigen.

De termijn van 1 maand zal worden aangepast. Het gebruik mag niet langer worden onderbroken dan 3 maanden. Indien de onderbreking verband houdt met een verbouwing geldt een termijn van maximaal 12 maanden, waarbij een verlenging mogelijk is, mits gekoppeld aan een aanvraag omgevingsvergunning.

4. Wijzigingen in het bestemmingsplan

De zienswijze leidt tot aanpassing van het bestemmingsplan op de volgende punten:

- Artikel 3.2.1. wordt aangepast zodat het geheel of gedeeltelijk vernieuwen van bouwwerken die afwijkend worden gebruikt voor een supermarkt is toegestaan, mits de oppervlakte en/of inhoud niet wordt vergroot en de locatie niet wordt gewijzigd
- Artikel 3.3.2. wordt aangepast zodat de uitsterfregeling zaakgebonden is en het gebruik gedurende 3 maanden mag worden beëindigd, danwel 12 maanden ingeval van een verbouwing
- Artikel 4.2.2 wordt aangepast zodat het geheel of gedeeltelijk vernieuwen van bouwwerken die afwijkend worden gebruikt voor een supermarkt is toegestaan, mits de oppervlakte en/of inhoud niet wordt vergroot en de locatie niet wordt gewijzigd
- Artikel 4.3.2. wordt aangepast zodat de uitsterfregeling zaakgebonden is en het gebruik gedurende 3 maanden mag worden beëindigd, danwel 12 maanden ingeval van een verbouwing

Behoort bij besluit van de
gemeenteraad van Montferland
van **pm**
Mij bekend, de griffier van Montferland,

J. van der Grift