

Onderwerp : Verzoek wijzigen bestemmingsplan Industriepark 11 te Leek
Zaaknummer : 19691296
Verantwoordelijk
portefeuillehouder: Mevrouw Dijkstra-Jacobi

◆ **Voorgesteld besluit**

Wij stellen u voor:

1. Het rapport 'Leek, Ruimtelijk-functionele effectanalyse winkelaanbod en onderbouwing Dienstenrichtlijn brancheringsmaatregelen' vast te stellen.
2. Het verzoek tot wijziging van het bestemmingsplan voor het perceel Industriepark 11 te Leek af te wijzen.
3. Verzoeker informeren overeenkomstig bijgevoegde conceptbrief.
4. Op basis van de Detailhandelsvisie Leek en het onder 1 genoemde rapport geen medewerking verlenen aan toekomstige initiatieven voor de vestiging van reguliere detailhandel buiten de kernwinkelgebieden van de voormalige gemeente Leek.

◆ **Inhoudelijke toelichting**

Op Bedrijventerrein Leek zijn in juni en juli 2018 drie aanvragen ontvangen om ter plaatse detailhandel te mogen vestigen. Alle drie locaties zijn in eigendom van dezelfde eigenaar. Twee van deze drie aanvragen zijn door Retailplan (als gemachtigde) ingediend. Dit betreffen aanvragen omgevingsvergunning. Met deze beide aanvragen werd verzocht om een supermarkt mogelijk te maken aan Industriepark 45-47-49 en Rodenburg 1. Op deze locaties is alleen volumineuze detailhandel toegestaan. Deze twee aanvragen om omgevingsvergunning zijn door het college van Leek op 5 november 2018 geweigerd. Tegen de weigeringsbesluiten zijn bezwaarschriften ontvangen. Deze zijn op 6 maart 2019 door de Commissie Bezwaarschriften Westerkwartier behandeld. Inmiddels heeft de Commissie ons college geadviseerd om de bezwaren ongegrond te verklaren. Op het moment van schrijven van dit raadsvoorstel heeft nog geen besluitvorming plaats kunnen vinden. Gebruikelijk neemt ons college het advies van de Commissie over. Ten tijde van de behandeling van dit voorstel door uw raad zal ons besluit op de bezwaren bekend zijn.

De derde aanvraag betreft een verzoek aan de gemeenteraad om het bestemmingsplan te wijzigen, waarmee alle vormen van detailhandel zijn toegestaan aan Industriepark 11 te Leek. Op deze locatie is alleen volumineuze detailhandel toegestaan. Op de locatie is het op 16 maart 2016 vastgestelde bestemmingsplan Bedrijventerreinen Leek en Oldebert van toepassing. Dit voorstel betreft dit laatste verzoek.

Indiener verwijst in zijn aanvraag kortweg naar een uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State van 20 april 2018, in de zaak stad Appingedam. Hieruit zou volgens indiener blijken dat branchering niet meer mogelijk is. Hierbij is geen nadere onderbouwing of onderzoek overhandigd. Indiener stelt dat aan de hand van de uitspraak van de Afdeling een ander standpunt moet worden ingenomen dan voorheen. Deze aanvraag wordt behandeld in dit voorstel. Uw raad is het bevoegd gezag voor de vaststelling van (een verzoek om wijziging van) een bestemmingsplan.

◆ **Historische context**

In het verleden zijn door de bovengenoemde initiatiefnemer eerdere aanvragen voor detailhandel/supermarkten op bedrijventerrein Leek ingediend. Deze zijn op basis van het detailhandelsbeleid van de voormalige gemeente Leek allemaal afgewezen.

Naar aanleiding van de uitspraak van de Raad van State op 20 juni 2018 is de positie van detailhandel vanuit het oogpunt van ruimtelijke ordening gewijzigd. Op basis van een uitspraak van het Europese Hof van Justitie heeft de Raad van State bepaald dat detailhandel als een dienst moet worden beschouwd in het kader van de Dienstenrichtlijn. Aan een dienst te stellen beperkingen in een bestemmingsplan moeten volgens de Dienstenrichtlijn niet-discriminatoir zijn, noodzakelijk zijn en evenredig. De brancheringregels in het bestemmingsplan van Appingedam voldeden volgens de uitspraak niet aan de Europese Dienstenrichtlijn.

Door deze wijziging in de jurisprudentie moet de weigering om mee te werken aan wijziging van het bestemmingsplan, ten aanzien van de Dienstenrichtlijn nader gemotiveerd worden.

♦ Juridische onderbouwing

Op 20 juni 2018 is er door de Afdeling een tussenuitspraak gedaan betreffende een zaak in stad Appingedam. Indiener refereert aan deze uitspraak in zijn verzoek. Daarnaast zijn twee andere uitspraken gedaan, die hieraan nadere uitwerking geven. Dat zijn een uitspraak van de Rechtbank Gelderland in de zaak Twello en een uitspraak van de Raad van State in de zaak Tilburg. Verder zijn in december 2018 nog 3 uitspraken in het kader van de Dienstenrichtlijn gedaan in zaken van de gemeenten Amsterdam, Maastricht en Schijndel.

Conclusies jurisprudentie

Uit de uitspraken kunnen de volgende conclusies worden getrokken:

- Als een gemeente een brancheringsregeling opneemt in het bestemmingsplan, moet de gemeente dit onderbouwen;
- Als een aanvrager detailhandel wenst waar het vastgestelde bestemmingsplan dit niet toestaat, dan moet de aanvrager zelf onderzoek doen en een onderbouwing aanleveren en kan niet louter verwezen worden naar de uitspraak in zaak Appingedam;
- Het opnemen van een brancheringsregeling in het bestemmingsplan is toegestaan, indien cijfermatig aangetoond kan worden dat er sprake is van een dwingende reden van algemeen belang.

Voor een uitgebreidere uitleg betreffende de ontwikkeling in de jurisprudentie wordt verwezen naar de bijlage 'Samenvatting recente uitspraken Dienstenrichtlijn' dat hierbij is gevoegd.

Voor de locaties van aanvrager is het detailhandelsbeleid van de gemeente Leek in de bestemmingsplanregels planologisch verankerd. Er is dus een rechtstreeks verband tussen de gewenste detailhandelsstructuur en het bestemmingsplan. Hierdoor valt het detailhandelsbeleid van de gemeente volgens de uitspraak (zaak Appingedam) onder (de eisen van) de Dienstenrichtlijn.

De uitspraken geven aan dat een bestemmingsplan moet zijn voorzien van een specifieke en cijfermatige onderbouwing. Uit nader onderzoek blijkt dat deze niet volledig is. Daarom heeft het college van de voormalige gemeente Leek aan BRO adviseurs (hierna: BRO) gevraagd om een analyse uit te voeren. Hiermee worden de gevolgen inzichtelijk gemaakt van de toevoeging van reguliere detailhandel op de beoogde locaties. Daarnaast is gevraagd om een onderbouwing van de eisen als gesteld in de Dienstenrichtlijn van de in de bestemmingsplannen gestelde beperkingen die niet-discriminatoir mogen zijn, noodzakelijk moeten zijn en evenredig.

Analyse

Bijgevoegd is het rapport van BRO 'Leek, Ruimtelijk-functionele effectanalyse winkelaanbod en onderbouwing Dienstenrichtlijn brancheringsmaatregelen'.

Op basis van de analyse en conclusies wordt geadviseerd om geen nieuwe supermarkten en/of detailhandels-mogelijkheden (vooral modische en/of recreatieve) toe te staan in de periferie, omdat dit onaanvaardbare effecten zal hebben op de consumentenverzorging, de detailhandelsstructuur, de leegstand en in het verlengde daarvan het woon-, leef- en ondernemersklimaat in de gemeente Leek.

Tevens wordt geconcludeerd dat aan de voorwaarden van de Dienstenrichtlijn kan worden voldaan. Het discriminatieverbod wordt door de gemeente gerespecteerd. In het kader van de detailhandel stelt de gemeente geen eisen of maakt onderscheid naar nationaliteit, rechtsvorm of statutaire zetel van een detailhandelsbedrijf. Het nagestreefde doel tot uitvoering van de door de raad in 2017 vastgestelde Detailhandelsvisie Leek kan niet met minder beperkende maatregelen (evenredigheid) worden bereikt dan met algemeen verbindende voorschriften in een bestemmingsplan. De gemeente dient rekening te houden met aspecten als leefbaarheid, verkeer, gevaar voor de omgeving of milieu. Al deze aspecten worden afgewogen in bestemmingsplannen. De door de gemeente gemaakte keuzes voor het detailhandelsbeleid zijn noodzakelijk. De door de gemeente gemaakte planologische keuzes voor de vestiging van detailhandel zijn consistent en effectief.

Voor een uitgebreidere uitleg betreffende de Dienstenrichtlijn wordt verwezen naar hoofdstuk 1.4 van het rapport 'Leek, Ruimtelijk-functionele effectanalyse winkelaanbod en onderbouwing Dienstenrichtlijn brancheringsmaatregelen'.

Conclusie betreffende aanvraag

Gezien het bovenstaande wordt geconcludeerd dat het niet wenselijk is om aan het verzoek van indiener mee te werken, omdat dit onaanvaardbare effecten zal hebben op de consumentenverzorging, de detailhandelsstructuur, de leegstand en in het verlengde daarvan het woon-, leef- en ondernemersklimaat in de gemeente Leek. Wij stellen u voor om de onderhavige aanvraag af te wijzen.

Op basis van de Detailhandelsvisie Leek en het rapport wordt uw raad voorgesteld om niet alleen over de onderhavige aanvraag te beslissen. Het onderzoek van BRO is uitgevoerd in de gehele voormalige gemeente Leek. Het betekent dat ook aan vergelijkbare verzoeken op het grondgebied van de voormalige gemeente Leek niet meegewerkt moet worden.

Uw raad wordt voorgesteld om op basis van de Detailhandelsvisie Leek en het rapport 'Leek, Ruimtelijk-functionele effectanalyse winkelaanbod en onderbouwing Dienstenrichtlijn brancheringsmaatregelen' geen medewerking te verlenen aan toekomstige initiatieven voor de vestiging van reguliere detailhandel buiten de kernwinkelgebieden van de voormalige gemeente Leek. Dit kan alleen voor het grondgebied van de voormalige gemeente Leek, omdat er nog geen detailhandelsvisie voor de gehele gemeente Westerkwartier is. Deze hebben wij in voorbereiding.

Nadere gemeentelijke conclusie

De combinaties van uitspraken van de Rechtbank en de Afdeling leidt er toe, dat bij de eerstvolgende actualisatie van bestemmingsplannen, waarin een branchering van detailhandel van toepassing is, cijfermatig onderbouwd dient te worden. Geadviseerd wordt om in 2019 een vergelijkbare analyse uit te laten voeren voor de gemeente Westerkwartier. Deze analyse kan dan als basis dienen voor de nieuw te ontwikkelen gemeentelijke detailhandelsvisie en de daarop volgende bestemmingsplannen.

◆ **Vervolgtraject**

Het college van burgemeester en wethouder van de voormalige gemeente Leek heeft op 20 december 2018 besloten om de raad voor te stellen het verzoek tot wijziging van het bestemmingsplan af te wijzen. De gemeenteraad is bevoegd tot het vaststellen of wijzigen van een bestemmingsplan. Bijgevoegd is het concept raadsbesluit.

Tegen een weigering van uw raad tot het wijzigen van het bestemmingsplan staat rechtstreeks beroep open bij de Raad van State.

Ingebrekestelling en beroep

Aanvrager is van mening dat de raad niet tijdig een besluit op de aanvraag heeft genomen en heeft bij brief van 4 februari 2019 de gemeenteraad in gebreke gesteld. Aanvrager wenste binnen 2 weken een besluit. Procedureel was deze termijn niet haalbaar. De brief is door de griffie op de lijst ingekomen stukken voor de raadsvergadering van 26 maart 2019 geplaatst. Uit een brief die de gemeente op 27 februari 2019 heeft ontvangen van Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State blijkt dat aanvrager inmiddels beroep heeft aangetekend tegen het niet of niet tijdig nemen een besluit. De griffie zal ook deze brief op de lijst ingekomen stukken van 26 maart 2019 plaatsen.

Indien een aanvrager van mening is dat een bestuursorgaan niet tijdig op een aanvraag beslist kan gebruik worden gemaakt van de Wet Dwangsom en beroep. In onderhavige geval is sprake van een aanvraag om een besluit over algemeen verbindende voorschriften. Er kan geen dwangsom worden gesteld maar er kan wel beroep worden ingesteld. Dit is inmiddels gebeurd.

De Raad van State zal het beroep – zonder zitting – binnen acht weken behandelen. Als de rechter een zitting toch nodig acht, dan vindt de behandeling van het beroep binnen dertien weken plaats. Besluit de rechter dat het beroep gegrond is, dan moet het bestuursorgaan alsnog binnen twee weken beslissen. Het is daarom wenselijk dat uw raad voor de behandeling van het beroep een besluit over de aanvraag om wijziging van het bestemmingsplan neemt.

◆ Communicatie

Bijgevoegd is de concept antwoordbrief aan verzoeker. Zoals gezegd kan verzoeker tegen uw besluit in beroep gaan de Raad van State.

◆ Bijlagen

1. Verzoek van indiener van 30 juli 2018.
2. Rapport BRO 'Leek, Ruimtelijk-functionele effectanalyse winkelaanbod en onderbouwing Dienstenrichtlijn brancheringsmaatregelen'.
3. Bijlage 'Samenvatting recente uitspraken Dienstenrichtlijn'.
4. Brief ingebrekestelling 4 februari 2019.
5. Brief Raad van State beroep op niet of niet tijdig nemen besluit van 26 februari 2019.
6. Conceptbrief aan verzoeker.

Raadsbesluit

De raad van de gemeente Westerkwartier,

Gelezen het voorstel Verzoek wijzigen bestemmingsplan Industriepark 11 te Leek,

Besluit:

1. Het rapport 'Leek, Ruimtelijk-functionele effectanalyse winkelaanbod en onderbouwing Dienstenrichtlijn brancheringsmaatregelen' vast te stellen.
2. Het verzoek tot wijziging van het bestemmingsplan voor het perceel Industriepark 11 te Leek af te wijzen.
3. Verzoeker te informeren overeenkomstig bijgevoegde conceptbrief.
4. Op basis van de Detailhandelsvisie Leek en het onder 1 genoemde rapport geen medewerking verlenen aan toekomstige initiatieven voor de vestiging van reguliere detailhandel buiten de kernwinkelgebieden van de voormalige gemeente Leek.

Aldus besloten in de openbare vergadering
van de raad van de gemeente Westerkwartier,
d.d. 17 april 2019.

F.H. Wiersma
Voorzitter

J.L. de Jong
Griffier