

Nadere onderbouwing Dienstenrichtlijn inzake Chw bestemmingsplan met verbrede reikwijdte Tegelen.

Venlo, 22 januari 2024.

Naar aanleiding van de tussenuitspraak van de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State d.d. 11 oktober 2023 is een nadere onderbouwing opgesteld, waarin is gemotiveerd dat artikel 6.3 van de planregels voldoet aan de eisen van artikel 15 van de Dienstenrichtlijn.

Deze nadere onderbouwing is verwerkt in paragraaf 3.2.4 van de toelichting van dit bestemmingsplan, zoals hieronder verwoord.

3.2.4 Centrum – Kernwinkelgebied

Dit betreft het kernwinkelgebied van de kern Tegelen, met Tegelen als verzorgingsgebied. In omvang is het compact, aangezien een compact concentratiegebied voor winkels wordt nagestreefd.

Detailhandel - algemeen

Detailhandel is binnen het gebied toegestaan, maar alleen op de begane grond. Daar waar in de huidige situatie al sprake is van bestaande, legale detailhandel op de verdieping, blijft dat mogelijk, mits de oppervlakte niet toeneemt.

Detailhandel - supermarkten

Voor wat betreft supermarkten geldt dat de brutovloeroppervlakte beperkt moet blijven tot de huidige oppervlakte. Uit het regionaal en gemeentelijk detailhandelsbeleid vloeit weliswaar voort dat binnen kernwinkelgebieden in beginsel ruimte is voor supermarkten, maar alvorens uitbreiding of nieuwvestiging van supermarkten wordt toegestaan, dient daarvoor wel een ruimtelijk-functionele onderbouwing te worden geleverd waarin de effecten daarvan in beeld worden gebracht.

Relatie met plan Martinushof

In dit kader is van belang dat in het centrum van Tegelen – binnen het kernwinkelgebied, maar buiten het plangebied van dit plan – een tweetal nieuwe supermarkten wordt gerealiseerd, waarvan één door verplaatsing en uitbreiding van een bestaande full-service supermarkt aan de Kerkstraat 42. De andere supermarkt betreft een discount-formule die vooralsnog op tijdelijke basis aanwezig is. Ook de bestaande, ter verplaatsen supermarkt aan de Kerkstraat 42 is gelegen buiten het plangebied van dit plan.

Ten behoeve van – onder meer – deze twee nieuwe supermarkten is een nieuw bestemmingsplan “Martinushof, Tegelen” opgesteld, oorspronkelijk vastgesteld op 20 april 2022. Dat plan is onderbouwd aan de hand van onder meer de rapportage “Gemeente Venlo, ruimtelijk-functionele onderbouwing supermarktontwikkelingen centrum Tegelen” van bureau BRO van 24 januari 2022. Daaruit blijkt kort samengevat en voor zover relevant voor dit plan:

- Beleidsmatig wordt ingezet op modernisering (met schaalvergroting) en concentratie (in het kernwinkelgebied) van detailhandel.

- Mocht een impuls voor het centrum van Tegelen uitblijven (nul-scenario) dan is het in het licht van de algemene trends en ontwikkelingen in de detailhandel waarschijnlijk dat dit winkelcentrum verder aan attractiviteit zal inboeten door een verdere verschraling van het aanbod en een toename van de leegstand.
- Versterking van het supermarktaanbod door de ontwikkeling 'Martinushof' brengt naar verwachting een toename van koopkrachtbinding en -toevloeiing met zich mee. Daardoor ontstaat – rekeninghoudend met trends en ontwikkelingen, inclusief demografische ontwikkelingen – distributieve ruimte voor de uitbreiding van het supermarktaanbod.
- De distributieve ruimte die ontstaat is met circa 300 m² winkelvloeroppervlakte (wvo) echter beperkter dan de winkelverkoopoppervlakte die met het plan 'Martinushof' wordt toegevoegd (1.800 m² wvo). Door de voorziene uitbreiding daalt de gemiddeld gerealiseerde vloerproductiviteit, maar blijft die wel op een aanvaardbaar niveau, waardoor er theoretisch geen sprake zal zijn van verdringing van bestaand aanbod.

Hoewel het oorspronkelijk bestemmingsplan "Martinushof, Tegelen" als vastgesteld op 20 april 2022 is vernietigd met de uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (verder: Afdeling) van 27 september 2023 (ECLI:NL:RVS:2023:3614), concludeert de Afdeling dat in het plan deugdelijk is gemotiveerd dat het plan voorziet in een kwalitatieve behoefte en niet leidt tot onaanvaardbare leegstand. Ook als ervan moet worden uitgegaan dat de kwantitatieve behoefte deels ontbreekt, kan dit niet afdoen aan de conclusie dat het plan niettemin voorziet in een behoefte (zie rechtsoverweging 5.8 van de uitspraak). De gronden die tot vernietiging van het plan hebben geleid raken niet aan de behoefte aan de ontwikkeling en stonden een nieuw besluit voor de beoogde ontwikkeling niet in de weg. Op 20 december 2023 is dit plan daarom opnieuw en gewijzigd vastgesteld.

Gevolgen voor dit plan

Gelet op het voorgaande worden met het plan 'Martinushof' voorzien in de behoefte, maar heeft dat gevolgen voor de vloerproductiviteit. De daling van de vloerproductiviteit is echter aanvaardbaar, waardoor er theoretisch ook geen verdringing van het bestaand aanbod op zal treden. Bij een verdere uitbreiding van het aantal supermarkten binnen onderhavig plangebied dan wel een uitbreiding van de oppervlakte aan supermarkten binnen 'Centrum – Kernwinkelgebied' zal de vloerproductiviteit naar verwachting verder dalen en kan verdringing van het bestaand aanbod wellicht wel optreden. Om die reden is – zoals eerder in deze paragraaf is vermeld – de bestaande oppervlakte aan supermarkten vastgelegd. Uitbreiding is daarmee overigens niet geheel uitgesloten, met een omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 6.4, lid 1 kan uitbreiding alsnog plaatsvinden, mits wordt voldaan aan de daaraan verbonden voorwaarden.

Dienstenrichtlijn

Detailhandelsactiviteiten moeten worden gezien als een 'dienst' als bedoeld in de Europese Dienstenrichtlijn. Dat betekent dat beperkingen die in een bestemmingsplan worden gesteld aan de (nieuw)vestiging van detailhandel moeten voldoen aan de criteria die in artikel 15, derde lid van de Dienstenrichtlijn zijn gesteld:

1. *discriminatieverbod*: de beperkingen maken geen direct of indirect onderscheid naar nationaliteit of, voor vennootschappen, de plaats van een 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, maar mogen niet verder gaan dan nodig is om dat doel te bereiken. Met andere woorden: het doel kan niet met andere, minder beperkende maatregelen worden bereikt.

Ad 1)

De vestigingsbeperkingen in een bestemmingsplan gelden voor eenieder, ongeacht nationaliteit of vestigingsland, waarmee deze niet-discriminerend zijn. Daarmee wordt aan dit criterium voldaan.

Ad 2)

Vestigingsbeperkingen kunnen noodzakelijk zijn vanuit het oogpunt van behoud van de leefbaarheid van een centrum of in de wijken en het voorkomen van leegstand in het kader van ruimtelijk beleid, aangezien daarmee sprake is van dwingende redenen van algemeen belang. Op dit punt geldt dat – in samenhang met de beoogde ontwikkeling ‘Martinushof’ wordt gestreefd naar modernisering en concentratie van het detailhandelsaanbod binnen het kernwinkelgebied, juist om (verdere) leegstand te voorkomen. Door binnen het plangebied ‘Martinushof’ de detailhandelsmogelijkheden te beperken tot supermarkten, wordt verdere leegstand aan de Kerkstraat voorkomen, waarmee afbreuk aan de leefbaarheid van het centrum en de consumentenverzorging in Tegelen wordt voorkomen. Eerder in deze paragraaf is de aanleiding voor het vastleggen van de bestaande oppervlakte aan supermarkten binnen ‘Centrum – Kernwinkelgebied’ reeds toegelicht. Die aanleiding wordt ook ingegeven door het voorkomen van leegstand en de daarmee gepaard gaande gevolgen voor de leefbaarheid en de consumentenverzorging in Tegelen. Door een verdere uitbreiding van de oppervlakte aan supermarkten zonder onderbouwing van en toets op de gevolgen daarvan, kunnen onaanvaardbare gevolgen in de vorm van een toename van de leegstand en de gevolgen voor de consumentenverzorging door verdringing niet worden uitgesloten. Daarmee is sprake van een dwingende reden van algemeen belang.

Ad 3)

Dit plan voorziet als aangegeven niet in een totaalverbod op een uitbreiding van de oppervlakte aan supermarkten binnen Centrum - Kernwinkelgebied. Met een omgevingsvergunning (binnenplanse vergunning, omgevingsplanactiviteit) kan die uitbreiding toch worden toegestaan, mits de gevolgen daarvan worden onderzocht en die gevolgen aanvaardbaar zijn. Zonder nader ‘toetsmoment’ in de vorm van een vergunningplicht kunnen onaanvaardbare gevolgen – ook op gelet op de resultaten van het onderzoek ten behoeve van de ontwikkeling ‘Martinushof’ – niet worden uitgesloten. Gezien het voorgaande wordt ook voldaan aan het derde criterium: evenredigheid.

Overige functies

Ook horecavoorzieningen van maximaal categorie 3 zijn toegestaan, maar alleen op de begane grond. Daar waar in de huidige situatie al sprake is van bestaande legale horeca op de verdieping, blijft dat mogelijk, mits de oppervlakte niet toeneemt. Welke horecacategorieën in het plan worden onderscheiden en wat daaronder wordt verstaan, wordt verduidelijkt in de [Begrippen](#).

Daarnaast zijn o.a. dienstverlening, stadsdeelverzorgende maatschappelijke voorzieningen, functies gericht op cultuur en ontspanning toegestaan.

Wonen is toegestaan, waarbij de regels kort samengevat zijn gebaseerd op de volgende uitgangspunten:

- Wonen is binnen dit gebied in beginsel alleen toegestaan op de verdiepingen, waarbij het aantal toegelaten woningen in een gebouw is beperkt tot maximaal één per verdieping. Dat houdt in dat wanneer een gebouw twee verdiepingen heeft boven de begane grondlaag, dan zijn in dat gebouw twee woningen toegestaan. Zijn er drie verdiepingen in het gebouw boven de begane grondlaag, dan zijn er drie woningen toegestaan, etc. De reden waarom de begane grond niet meetelt is omdat de woonfunctie op de begane grond in beginsel niet wenselijk is in een kernwinkelgebied.
- Het kan voorkomen dat er in een gebouw al meer woningen aanwezig zijn, dan het aantal verdiepingen dat het gebouw telt. Dat is bijvoorbeeld het geval bij appartementencomplexen. Dan worden die woningen niet onder het overgangsrecht gebracht, maar alsnog gerespecteerd op basis van [21.1 Meer woningen per verdieping](#).

- Zoals hiervoor al is aangegeven is wonen op de begane grond in beginsel niet wenselijk in een kernwinkelgebied. Om die reden wordt wonen op de begane grond niet toegelaten. Een uitzondering geldt voor het noordwestelijk deel van de Kerkstraat, tussen het Wilhelminaplein en Kerkstraat 25 en Kerkstraat 12b, waar wonen op de begane grond wel is toegestaan. Hier zijn grondgebonden woningen mogelijk, net als gestapelde woningen waarbij ook op de begane grond mag worden gewoond.
- Anders dan op basis van hetgeen hiervoor is beschreven mogelijk is, is het (per saldo) laten toenemen van het aantal woningen niet rechtstreeks mogelijk. Wel kan op dat punt een omgevingsvergunning worden gevraagd en worden verleend indien de aanvraag past binnen de op dat moment geldende programmatische kaders (o.a. woningbouwprogrammering) en het van toepassing zijnde afwegingskader ([Artikel 25](#)).

Voor wat betreft de bouwmogelijkheden geldt dat op de verbeelding een bouwvlak is aangegeven en door middel van gevellijnen de gewenste oriëntatie van bebouwing is aangegeven. De bouwregels, die zijn opgenomen in regels zijn in veel gevallen gerelateerd aan het bouwvlak en deze gevellijn.

Let op: na de tabellen volgen enkele aanvullende regels met betrekking tot het uiterlijk van bouwwerken (welstand), het voorzien in voldoende parkeergelegenheid en de wijze waarop moet worden omgegaan met hemelwater. Deze regels gelden in aanvulling op de bouwregels in de tabellen.

Daarnaast gelden er voor bepaalde bouwwerken en locaties aanvullende en/of afwijkende bouwregels in verband met bijvoorbeeld cultuurhistorische en archeologische waarden, de groenblauwe basisstructuur, veiligheids- of vrijwaringszones. Deze bouwwerken en gebieden zijn aangegeven op de verbeelding en in artikel [6.7](#) genoemd, waarmee snel duidelijk is voor welke locaties deze regels gelden. Vanuit voornoemd artikel kan ook direct worden 'doorgeklikt' naar de betreffende aanvullende c.q. afwijkende bouwregels.