

Reactienota Facetbestemmingsplan Delfzijl - Farmsum

1. Inleiding

Het ontwerp *Facetbestemmingsplan Delfzijl - Farmsum* heeft zes weken ter inzage gelegen van 17 januari 2019 tot en met 27 februari 2019. Het facetbestemmingsplan is in de eerste plaats opgesteld om het detailhandelsbeleid van de gemeente Delfzijl beter te vertalen in regels en verder het beleid ten aanzien van supermarkten te verduidelijken. Het facetbestemmingsplan beoogt dus niet het hele ruimtelijk beleid van de gemeente te heroverwegen, maar richt zich in de eerste plaats alleen op het onderwerp detailhandel. De vigerende bestemmingsplannen blijven daarom onverkort van kracht, met dien verstande dat er door middel van dit plan enkele aanpassingen in die plannen plaatsvinden.

Tijdens de termijn van terinzagelegging is er één zienswijze ingediend. Het college van burgemeester en wethouders van Delfzijl heeft deze zienswijze in behandeling genomen. De zienswijze wordt in dit document samengevat en voorzien van een concept reactie.

Mocht de zienswijze hiertoe aanleiding geven, dan kan aanpassing van het ontwerp plaatsvinden. De gemeenteraad besluit vervolgens over, al dan niet (gewijzigde), vaststelling van het plan en de reactienota. Tegen het besluit tot vaststelling van het ontwerp staat beroep open bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

2. Samenvatting

Tijdens de termijn van terinzagelegging is er één zienswijze binnen gekomen (hierna te noemen: “**de indiener**”).

Indiener is eigenaar van de oude steenfabriek op de locatie Weg naar den Dam 1. Indiener heeft voor deze locatie in januari 2017 een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een full-service supermarkt ingediend en daarbij tevens een sloopmelding gedaan voor de huidige bebouwing: de niet meer in gebruik zijnde steenfabriek. De aangevraagde vergunning is door het college van burgemeester en wethouders van Delfzijl (hierna te noemen: “**het college**”) geweigerd en ten aanzien van de melding is aangegeven dat sloop niet is toegestaan ingevolge het sloopverbod uit de Omgevingsverordening provincie Groningen (OPG). Tegen deze besluiten loopt nog een hoger beroepsprocedure bij de Afdeling bestuursrecht van de Raad van State (hierna te noemen: “**de Afdeling**”).

Indiener heeft in hoofdzaak een tweetal bezwaren tegen het ontwerpbestemmingsplan. Allereerst maakt zij bezwaar tegen het wegbestemmen van detailhandel en vervolgens gaat zij uitgebreider in op het wegbestemmen van supermarkten. Voorts worden een aantal meer processuele argumenten tegen het ontwerp aangevoerd.

Hieronder worden de verschillende onderdelen uit de zienswijze voorzien van een reactie.

3. Reactie op de verschillende onderdelen uit de zienswijze

Ondeugdelijke onderbouwing voor wegbestemmen detailhandel en supermarkten

Indiener geeft aan dat in de onderbouwing op dit bestemmingsplan slechts wordt ingegaan op de (vermeende) gevolgen van de mogelijke exploitatie van een supermarkt of meerdere supermarkten op de genoemde locaties en dat een onderbouwing voor het wegbestemmen van detailhandel in algemene zin niet wordt gegeven.

Reactie gemeente

De constatering dat in de toelichting van dit facetbestemmingsplan niet diepgaand wordt ingegaan op detailhandel in z'n algemeenheid is juist en komt voort uit het feit dat in het bestaande detailhandelsbeleid van de gemeente Delfzijl (hierna te noemen: "**de gemeente**" of "**Delfzijl**") en de regio reeds een uitgebreide onderbouwing is gegeven voor de noodzaak van concentratie van detailhandel in het centrum van Delfzijl. Dit is ook verwoord in de toelichting op de verschillende onderliggende bestemmingsplannen.

In de toelichting op het facetbestemmingsplan is aangegeven dat de gemeente een consistent detailhandelsbeleid volgt. Al vanaf 2003 wordt onderkend dat de markt voor detailhandel onder druk staat. Vanaf dat jaar is de gemeente consequent gebleven in het beleid en de uitvoering daarvan: toewerken naar een compact centrum, supermarkten als cruciale trekkers voor het centrum erkennen en het wijkwinkelcentrum De Wending handhaven evenals de buurtsupermarkt aan de Jachtlaan. De enige uitbreidingsruimte die wordt gezien is het op basis van kwalitatieve gronden toestaan van de uitbreiding van bestaande supermarkten. Voor een extra supermarkt is geen distributieve ruimte. Toevoeging van een supermarktlocatie zou de bestaande detailhandelsstructuur ernstig verstoren. In het beleid en ook in de supermarktvisie worden de locaties allemaal benoemd en meegewogen. Daarnaast is indertijd, maar ook in de loop der jaren, onderzoek verricht.

Voor een overzicht van onderzoeken en het detailhandelsbeleid van de gemeente wordt verwezen naar het *Aanvullende onderzoek supermarktstructuur Delfzijl*, dat als bijlage bij de toelichting van het facetbestemmingsplan zal worden opgenomen.

Indiener spreekt over het wegbestemmen van supermarkten en detailhandel. De aanpassing van de Staat van bedrijven ten aanzien van detailhandel, en supermarkten in het bijzonder, wordt door de gemeente, gezien bovengenoemd consequent gevoerd beleid, gezien als een correctie van de bestaande regels. Het is, mede gezien de steeds herhaalde intenties, immers nooit de bedoeling geweest om detailhandel binnen bedrijfsbestemmingen van de betreffende bestemmingsplannen toe te staan. In de toelichting van het bestemmingsplan Delfzijl – Kern West (waarin Weg naar den Dam 1 is opgenomen) staat het detailhandelsbeleid beschreven.

Op pagina 20/21 staat:

In de detailhandelsstructuur voor Delfzijl hebben de verschillende wijken een functie toegewezen gekregen. Zo moet bijvoorbeeld Delfzijl-Centrum een regionaal (winkel)centrum voor Delfzijl en omliggende regio worden, dan wel blijven en Delfzijl-Noord een boodschappencentrum voor eigen wijk en omgeving. Grootschalige detailhandel dient te worden ingepast in of aan het centrum en detailhandel in auto's, boten, caravans en brandgevaarlijke artikelen moet gesitueerd worden op één van de bedrijventerreinen. Bouwmarkten en tuincentra met een bovenlokale functie horen tevens thuis op één van de bedrijventerreinen. In de dorpen rondom Delfzijl is consolidatie van de aanwezige functies van belang.

De detailhandel aan de Jachtlaan is aangewezen als buurtwinkelcentrum. Hier is ruimte voor één full-service supermarkt en beperkt dagelijkse artikelen en dienstverlening. Mogelijk kan op termijn de voorzieningstrook in West 1 uit het Masterplan verder benut worden.

Buiten deze vastgestelde structuur van de aangegeven winkelgebieden zijn geen nieuwe ontwikkelingen van detailhandel toegestaan. Nieuwe ontwikkelingen op het gebied van detailhandel (buiten het aangewezen gebied) zijn dan ook niet toegestaan.

Als de gemeente ander beleid had willen voeren, dan had dat in de toelichting gemotiveerd moeten worden. Niet alleen de afwijking van het beleid, maar ook de behoefte aan deze nieuwe ontwikkelingen, zou in dat geval onderbouwd moeten zijn.

Helaas is pas bij de aanvraag van indiener om een omgevingsvergunning begin 2017 aan het licht gekomen dat de Staat van bedrijven bij een aantal bestemmingsplannen, die tussen 2010 en 2014 zijn vastgesteld (en die nu worden aangepast), onjuist was. Om deze omissie te herstellen is in eerste instantie een voorbereidingsbesluit genomen.

Dat het hier om een fout in de bestemmingsplanregels gaat mag, aanvullend op de toelichting van de bestemmingsplannen en het in de bijlage *Aanvullende onderzoek supermarktstructuur Delfzijl* genoemd kenbaar gemaakt beleid, ook blijken uit de regels van het bestemmingsplan Delfzijl – Kern West, evenals uit de algehele systematiek in overige bestemmingsplannen van de gemeente. Supermarkten en detailhandel worden in de bestemming Gemengd of Centrum expliciet benoemd als toegestane functie in de bestemmingsomschrijving. A contrario kan hieruit ook worden afgeleid dat het niet de bedoeling is geweest dat supermarkten en detailhandel binnen bedrijfsbestemmingen zouden worden toegestaan.

Daarnaast worden in de bestemmingsomschrijving van *Bedrijf* (artikel 3.1) van het bestemmingsplan Delfzijl – Kern West onder sub d units ten behoeve van kleine bedrijvigheid specifiek benoemd en aangeduid. Onder sub e worden logies benoemd en apart aangeduid. Aangezien kleine bedrijvigheid en logies ook in categorie 1 of 2 van de Staat van bedrijven vallen, zou deze aanduiding in de ogen van indiener dan dus geen enkele betekenis hebben.

Samenvattend: bij de onderliggende bestemmingsplannen, die in de periode 2010 tot en met 2014 zijn vastgesteld, is een verkeerde bedrijvenlijst opgenomen. In plaats van de gebruikelijke selectie van bedrijven is de volledige lijst met categorie 1-4 bedrijven uit de brochure van de VNG opgenomen. In dit facetbestemmingsplan wordt die omissie ongedaan gemaakt voor wat betreft detailhandel. De rest van de bestemming *Bedrijf* of andere bestemmingen blijven daarmee vooralsnog intact.

Geen onderzoek naar gevolgen vestiging supermarkt

Indiener heeft aangegeven dat er geen onderzoek zou zijn gedaan of onderbouwing is gegeven voor de gevolgen van de vestiging van supermarkten in het algemeen en op de locatie Weg naar den Dam 1 in het bijzonder. Indiener hier dat er zou worden gesproken in algemeenheden en dat het noodzakelijk is om een toegesneden analyse te doen, waaruit volgt dat nieuwvestiging van reguliere detailhandel verstorend kan werken voor het centrum.

In dit kader worden berekeningen betwist, omdat deze "slechts" indicatief zouden zijn. Voorts wordt het distributieplanologisch onderzoek ook betwist of in ieder geval als onvoldoende beschouwd. Daarbij wordt de stelling geponeerd dat de *Visie supermarkten kern Delfzijl* zou uitspreken dat er aan de westkant van Delfzijl te weinig supermarktaanbod is. Ook wordt gesteld dat niet zou zijn onderbouwd dat twee supermarkten in het centrum cruciaal zijn voor het winkelcentrum. Indiener meent uit de zinsnede "ten minste twee" te mogen afleiden dat er ruimte is voor toevoeging van supermarkten.

Reactie gemeente

Deze standpunten worden niet gedeeld op grond van het volgende.

Bij een distributieplanologische berekening wordt altijd gebruik gemaakt van (wetenschappelijke onderbouwde) kengetallen. Ook worden er aannames gedaan. Kengetallen vermelden bandbreedtes en op basis van kennis en ervaring wordt besloten met bepaalde getallen te rekenen.

Distributieplanologie is geen exacte wetenschap en daarom is het niet meer dan logisch om bij distributieplanologische berekeningen te vermelden dat het indicatieve berekeningen betreft.

Op pagina 9 van de *Visie supermarkten kern Delfzijl* is het volgende opgemerkt: "Wordt alleen naar de kern Delfzijl gekeken dan lijkt de westkant onderbedeeld qua aanwezigheid van supermarkten. Wordt het aanbod van supermarkten in het naastgelegen Appingedam erbij betrokken dan kan worden gesteld dat de verdeling meer in evenwicht is". De indiener van de zienswijze interpreteert deze tekst alsof er juist marktruimte zou zijn voor een supermarkt aan de westzijde van Delfzijl, hetgeen gezien het ruime aanbod in het naastgelegen Appingedam niet het geval is. In de rapportage *Aanvullend onderzoek supermarktstructuur Delfzijl* is dit verder cijfermatig onderbouwd.

De reden dat ten minste twee supermarkten cruciaal zijn in het centrum is gelegen in het feit dat meerdere supermarkten zorgen voor een keuzemogelijkheid voor consumenten en daardoor meer consumenten het centrum (als geheel) bezoeken. Het heeft dan ook de voorkeur om in een centrum twee verschillende supermarkten te hebben, namelijk een full-service supermarkt en een discountsupermarkt. Ook omdat veel consumenten er voor kiezen om de boodschappen bij zowel een full-service supermarkt als een discountsupermarkt te doen. Niet voor niets komt deze combinatie vaak voor in ons land.

Uit een losse zinsnede 'ten minste twee' kan niet worden afgeleid dat er wel ruimte zou zijn voor extra supermarkten in het algemeen in Delfzijl. De woorden 'ten minste twee' geven in dit geval aan dat het centrum best meer supermarktruimte kan hebben. Een extra supermarkt in het centrum of uitbreiding van supermarkten op die plaats wordt in beginsel dan ook niet tegengehouden. Die ruimte zal dan echter wel vanuit andere supermarkten in de omgeving moet komen gezien de

koopstromen in de regio. De locatie ter plaatse van de Weg naar den Dam 1 maakt echter geen onderdeel uit van het centrum.

Naar de koopstromen is onderzoek gedaan. In de *Visie supermarkten kern Delfzijl* wordt daar ook aan gerefereerd. Voor de goede orde is dat hieronder nog eens nader weergegeven:

In april 2017 heeft Broekhuis Rijs Advisering het koopstromenonderzoek voor de provincie Groningen opgeleverd. In de rapportage voor Delfzijl staan de volgende voor deze zaak relevante conclusies:

- Het inkomensniveau in Delfzijl ligt 11% onder het Nederlands gemiddelde.
- De koopkrachtbinding is in Delfzijl voor de dagelijkse sector gelijk aan het gemiddelde voor plaatsen met de omvang van Delfzijl. Deze bedraagt voor de dagelijkse sector 90%.
- De koopkrachttoevloeiing in de dagelijkse sector komt voor 7% vanuit de rest van Delfzijl en Appingedam samen, en voor 7% van elders.
- In de dagelijkse sector ligt de vloerproductiviteit in Delfzijl op ruim € 5.000,= (€ 5.053,=). Dit bedrag ligt onder het Nederlands gemiddelde van ongeveer € 7.500,= omzet per m². Daarmee functioneert deze sector matig tot redelijk.

In het *Ontwikkelingsperspectief Appingedam-Delfzijl* is vermeld dat Delfzijl en Appingedam hebben afgesproken als één stedelijk centrum te willen functioneren. Winkelgebieden moeten elkaar aanvullen en elkaar niet gaan beconcurreren. Het door beide gemeenten al jaren geleden ingezette beleid past uiteindelijk ook beter bij de aanstaande samenvoeging van de gemeenten Delfzijl, Appingedam en Loppersum (gemeente Eemsdelta). Appingedam is ook ruim voorzien in de dagelijkse sector. In de rapportage voor Appingedam staan de volgende voor deze zaak relevante conclusies:

- Het inkomensniveau van de gemeente Appingedam ligt vrijwel op het Gronings gemiddelde, zo'n 10% onder het Nederlands gemiddelde.
- De koopkrachtbinding ligt in Appingedam voor de dagelijkse sector boven het gemiddelde voor plaatsen met de omvang van Appingedam. Deze bedraagt in Appingedam voor de dagelijkse sector 91%.
- De koopkrachttoevloeiing in de dagelijkse sector komt voor 16% uit Delfzijl en voor 10% van verder weg.
- In de dagelijkse sector ligt de vloerproductiviteit onder het landelijke gemiddelde (€ 5.297,=). Het aanbod aan supermarkten is hier verantwoordelijk voor.

De vloerproductiviteit van supermarkten in Delfzijl en Appingedam is meer dan 30% lager dan het Nederlandse gemiddelde en staat daarmee onder druk. Volgens het Planbureau voor de leefomgeving neemt het aantal inwoners in de gemeente Delfzijl tussen 2015 en 2030 af met 7%, waarmee de vloerproductiviteit nog verder zal gaan afnemen en dit zou ertoe kunnen leiden dat een nu aanwezige supermarkt in Delfzijl zal ophouden te bestaan. Het vigerende beleid voor de supermarktstructuur biedt dan het minste perspectief voor de locatie Jachtlaan. De andere locaties beschikken over uitbreidingsmogelijkheden, goede bereikbaarheid, voldoende parkeerplaatsen en nabijheid van aanvullende detailhandel.

De vloerproductiviteit zou nog verder onder druk komen te staan als er ruimte voor supermarkten wordt toegevoegd. Volgens indiener zou er ruim 3.000 m² detailhandel worden toegevoegd. Het behoeft geen nadere uitleg dat dit de structuur voor supermarkten ernstig zal verstoren. Uit de zienswijze en het daarbij overgelegde onderzoek van Seinpost blijkt voorts nog wel dat indiener in dit geval uit gaat van een verplaatsing van twee bestaande supermarkten naar de nieuwe locatie en concludeert op grond daarvan dat de vloerproductie dan waarschijnlijk maar af neemt met een 6%. Los van het feit dat 6% veel is boven op de achterstand van 25-30% zoals hierboven is aangegeven, wordt hier uitgegaan van de gunstige omstandigheid dat er op deze oude locatie geen nieuwe supermarkt zal worden gevestigd. De negatieve percentages zullen dus veel hoger uitvallen als de detailhandelfunctie op deze bestaande locaties niet ook worden wegbestemd. En dat laatste wordt uiteraard niet beoogd, gelet op het belang van de aanwezigheid van een supermarkt voor de vitaliteit en aantrekkingskracht van een (wijk)winkelcentrum. De conclusie is daarom dat in het tegenonderzoek gepresenteerde cijfers uitgaan van aannames, waardoor zij een veel te positief uitgangspunt hebben en geen volledig beeld scheppen. In dit geval zou door de voorgestane uitbreiding van het aantal vierkante meters supermarkt de vloerproductiviteit nog veel verder onder druk komen te staan en is de kans op structurele leegstand, op deze locatie maar vooral in het centrum van Delfzijl, zeer groot.

Concreet initiatief

Indiener acht het noodzakelijk dat de gemeenteraad bij de vaststelling van dit bestemmingsplan het concrete initiatief van indiener meeneemt en dat de locatie en dat initiatief en zelfstandig worden meegewogen in de besluitvorming. Daarbij verwijst indiener naar jurisprudentie van de Afdeling van 15 juli 2015, 201500191/1/R1.

Reactie gemeente

In de toelichting wordt inderdaad niet specifiek ingegaan op de concrete aanvraag voor een omgevingsvergunning van 26 januari 2017. Het mag echter duidelijk zijn dat het voorbereidingsbesluit van 1 februari 2017 juist is genomen naar aanleiding van deze aanvraag en de constatering dat de Staat van bedrijven bij een aantal bestemmingsplannen veel te ruim is. Juist naar aanleiding daarvan is nader onderzoek verricht dat heeft geresulteerd in de *Visie supermarkten kern Delfzijl*, ter onderbouwing van dit bestemmingsplan. Op basis van dit onderzoek is geconcludeerd dat supermarkten inderdaad ter plaatse van de Weg naar den Dam 1 maar ook op een aantal andere locaties moeten worden uitgesloten. Ter aanvulling kan hierbij nog worden opgemerkt dat zowel nieuwbouw (conform de aanvraag omgevingsvergunning) als de vestiging van één of twee supermarkten in de bestaande bebouwing niet past in de supermarktvisie en het detailhandelsbeleid van de gemeente.

Indien indiener met bovenstaande zienswijze doelt op de waarde van de gebouwen en de bescherming daarvan die noodzakelijk wordt gevonden op grond van artikel 2.9.1 van de OPG, dan hebben zij gelijk dat daar in dit plan geen aandacht aan is besteed. De reden daarvoor is dat dit plan in de eerste plaats ziet op het facet detailhandel en dus alleen beoogt alleen de (te ruim geachte) vestigingsmogelijkheden daarvoor te repareren. De overige functies en heroverweging ten aanzien van bebouwing ter plaatse zijn daarom ook buiten beschouwing gebleven.

Ten overvloede wordt hier vermeld dat de gemeente inmiddels nader onderzoek heeft gedaan naar de karakteristieken binnen de gemeente. De inventarisatie daarvan heeft van 7 februari 2019 t/m 20 maart 2019 ter inzage gelegen voor inspraak. In deze inventarisatie is ook de voormalige steenfabriek opgenomen. De karakteristieke bebouwing zal middels een ander plan beschermd worden, waarbij de regels van de OPG in acht worden genomen. Overigens heeft Libau al in 2017 voor deze locatie een voorschot genomen op de bescherming van karakteristieken in het kader van de weigering van de omgevingsvergunning en sloop. Het oordeel daarover ligt op dit moment nog voor in het hoger beroep bij de Afdeling.

Dienstenrichtlijn

Indiener is van mening dat er geen deugdelijke toetsing aan artikel 15 lid 3 van de Dienstenrichtlijn heeft plaats gevonden. Daarbij wordt aangegeven dat de noodzakelijkheid van het wegbestemmen niet zou zijn onderbouwd, omdat er slechts indicatieve berekeningen zouden zijn gemaakt en dat de onderbouwing van het feit dat het centrum erg zal worden verzwakt, onvoldoende is. Voorts zou de evenredigheidstoets niet goed zijn gedaan door detailhandel volledig weg te bestemmen.

Reactie gemeente

Branchering is op basis van de Dienstenrichtlijn mogelijk als de beperking noodzakelijk en evenredig is en niet in strijd is met het verbod op discriminatie. De zienswijze richt zich niet op het verbod op discriminatie. Daarvan is in dit geval ook geen sprake. Er wordt in het bestemmingsplan geen onderscheid gemaakt naar nationaliteit of plaats van statutaire zetel. Op de andere criteria wordt hieronder ingegaan. De noodzaak van de correctieve aanpassing is groot. Het verbod op detailhandel en supermarkten buiten het centrum en de aangewezen locaties is in het beleid opgenomen ter bescherming van het stedelijk milieu.

Het bevorderen van een aantrekkelijk centrum, het behoud van de leefbaarheid van het stadscentrum en het voorkomen van leegstand vormen een dwingende reden van algemeen belang die branchering kunnen rechtvaardigen (HvJ EU 30 januari 2018, ECLI:EU:C:2018:44). In het beleid van de gemeente, en tevens in de diverse andere detailhandelsrapporten (zie: *Aanvullend onderzoek supermarktstructuur Delfzijl* dat als bijlage van de toelichting wordt opgenomen) wordt het belang van de bescherming en versterking van het centrum en het stedelijk milieu duidelijk onderschreven. Al geruime tijd voert de gemeente in dit verband consequent en consistent beleid. Aan de noodzakelijkheidseis wordt dan ook in grote lijnen reeds voldaan, maar extra onderbouwing wordt wel zinvol en wenselijk geacht.

Delfzijl ligt in een van de krimpregio's van het land. Het inwoneraantal van de kern en de gemeente daalt al jaren. De gemeente, regio en provincie hebben in dat kader een woon- en leefbaarheidsprogramma opgesteld. In Delfzijl is gekozen om het winkelcentrum compacter te maken en een kernwinkelgebied aan te duiden dat een duidelijke structuur en voldoende winkeloppervlakte heeft. Supermarkten in het centrum zijn namelijk essentieel voor een goed functionerend aanbod in het centrum (Broekhuis Rijs, 2011). De afgelopen jaren is aanzienlijk geïnvesteerd in het compacter maken en het versterken van het centrum, en het onder andere door transformatie van functies wegwerken van leegstand in het centrum. In dat kader wordt gestuurd op de aanwezigheid van supermarkten in de directe nabijheid van het winkelgebied, te weten het Vennenplein. Zo volgt uit de *Nota Kleur bekennen* (juni 2011). Het *Actieplan van de gemeente Delfzijl*

(2013) is gericht op de uitvoering van het beleid voor het centrum. In dat kader is op 23 mei 2013 het bestemmingsplan Delfzijl-Centrum vastgesteld. Er wordt ingezet op het Vennenplein, gelegen in het stadscentrum, als boodschappencentrum voor de stad. Het plein gaat ruimte bieden aan twee op de toekomst ingerichte supermarkten (full-service en discount) met een aanvullend aanbod in de dagelijkse sector.

Dat dit beleid hout snijdt, is in 2016 bevestigd door Bureau DNTP. Bureau DTNP heeft in 2016 onderzoek gedaan naar de bezoekmotieven in middelgrote centra. DTNP concludeert dat supermarkten in middelgrote stadscentra een rol hebben als publiekstrekking voor andere winkels. Supermarkten zorgen de hele week voor passantenstromen en dragen zo bij aan het behoud van een gevarieerd dagelijks én niet-dagelijks winkelaanbod in de middelgrote stadscentra.

Nadat aan het licht was gekomen, dat de bestaande bestemmingsplannen abusievelijk de mogelijkheid voor vestiging van detailhandel buiten de daarvoor bedoelde locaties toelieten, heeft de gemeente een voorbereidingsbesluit genomen en het onderhavige facetbestemmingsplan in gang gezet. In dit kader is in 2018 in opdracht van de gemeente de *Visie supermarkten kern Delfzijl* opgesteld. Deze Visie benadrukt - nogmaals - het belang van de aanwezigheid van supermarkten in het centrum van Delfzijl. Daarnaast blijkt uit de Visie dat dit ook geldt voor het buurtwinkelcentrum De Wending. Dit wijkwinkelcentrum is ontwikkeld met de gedachte dat Delfzijl meer inwoners zou krijgen. De naast de supermarkten aanwezige winkels drijven bijna volledig op de bezoekers die de supermarkten genereren. Met andere woorden: als de supermarkten uit De Wending verdwijnen dan zullen de resterende winkels binnen niet al te lange tijd ook moeten sluiten. Deze Visie ondersteunt derhalve het thans voorliggende facetbestemmingsplan.

Uit bovenstaande blijkt de noodzaak van de maatregel om nieuwe detailhandel te verbieden buiten de daarvoor bedoelde locaties (alle bestaande detailhandelsvestigingen). Delfzijl heeft de afgelopen jaren te maken gehad met krimp en die krimp blijft in deze regio door gaan. Delfzijl, de regio en toekomstige gemeente Eemsdelta (bestaande uit Delfzijl Appingedam en Loppersum), alsmede de provincie Groningen willen daarom grip houden en sturing kunnen geven aan de vestiging van detailhandel. Hierbij geldt als toetsingscriterium dat nieuwvestiging van detailhandel buiten de aangegeven gebieden alleen mogelijk zou moeten zijn als de effecten voor het functioneren van die gebied zijn afgewogen.

Voor verdere onderbouwing van de noodzaak inzake Dienstenrichtlijn verwijzen wij naar *Aanvullend onderzoek supermarktstructuur Delfzijl* (Broekhuis Rijs 2019), bijlage bij de toelichting op het facetbestemmingsplan.

Uit het voorgaande volgt dat met het voorliggende plan wordt beoogd de leefbaarheid van het centrum van Delfzijl te bevorderen, door te streven naar een aantrekkelijk vestigingsklimaat voor detailhandel en door leegstand tegen te gaan. Het nastreven van deze doelen is nodig vanuit een oogpunt van bescherming van het stedelijk milieu en vormt dan ook een dwingende reden van algemeen belang die dit facetbestemmingsplan rechtvaardigt.

Evenredigheid en andere ambtshalve overwegingen

In de zienswijze wordt naast het noodzaakcriterium ook de evenredigheid van de getroffen planologische maatregel in de vorm van een altijd beoogd verbod op (grootschalige) detailhandel, in twijfel getrokken.

Reactie

In Delfzijl en omstreken is sprake van krimp en die zet ook de komende jaren door. Uit de benoemde onderzoeken blijkt afdoende dat extra ruimte voor supermarkten buiten het centrum van Delfzijl (en het centrum Appingedam) de centrumfunctie van deze plaatsen verder zal ondermijnen en nog meer leegstand in de hand zal werken. Dit gegeven, in combinatie met het feit dat het aanwezige aanbod de vraag reeds overtreft, maakt dat de komst van nieuwe detailhandelsvestiging op enige andere locatie in Delfzijl niet wenselijk wordt geacht. De uitsluiting van detailhandel als opgenomen in het facetbestemmingsplan is in dit licht de enige passende maatregel. Er is geen minder zwaar instrument voorhanden dat de gemeente kan inzetten om het doel te bereiken. Gezien het onderzoek en de doorzettende krimp is er geen reden te veronderstellen dat het beleid van de gemeente binnen afzienbare termijn dusdanig verandert dat supermarkten op de locaties binnen het facetbestemmingsplan kunnen worden toegestaan.

Vooralsnog voorziet het beleid van de gemeente niet in de mogelijkheid om toch ook andere vormen van detailhandel, anders dan detailhandel in volumineuze goederen of brand- en/of explosiegevaarlijke goederen, mogelijk te maken buiten de aangewezen locaties in het centrum van Delfzijl en het wijkwinkelcentrum De Wending.

Het voorgaande laat echter onverlet dat de gemeente zich ten aanzien van de steenfabriek thans beraadt op een invulling van de locatie doormiddel van een andere functie, zodat in positieve zin een bijdrage wordt geleverd aan de fysieke leefomgeving en aan het welzijn van Delfzijl zonder dat er negatieve effecten zijn op het functioneren van het centrum en het wijkwinkelcentrum De Wending. Dit laatste is ook de reden dat er met dit facetbestemmingsplan geen aanpassing heeft plaats gevonden ten aanzien van andere functies in de bedrijvenlijst. Het heeft de voorkeur om in het kader van een nieuwe Omgevingsvisie voor de toekomstige gemeente Eemsdelta (Delfzijl, Appingedam en Loppersum) hier beleid voor te ontwikkelen en dan eventuele maatregelen goed en evenredig op te nemen in een Omgevingsplan voor deze gemeente.

Economische uitvoerbaarheid

Indiener betwist de economische uitvoerbaarheid van het ontwerpbestemmingsplan. Daarbij wordt verwezen naar het bedrag aan planschade dat volgens haar voor vergoeding in aanmerking zou komen, volgens een in opdracht van haar opgestelde planschaderisicoanalyse.

Reactie gemeente

Op basis van vaste jurisprudentie van de Afdeling kan in het kader van een beroep tegen een bestemmingsplan een betoog dat ziet op de uitvoerbaarheid van een plan slechts leiden tot vernietiging van een besluit indien en voor zover de raad in redelijkheid had moeten inzien dat het plan niet kan worden uitgevoerd binnen de planperiode van in beginsel tien jaar.”¹

Wij zijn van oordeel dat het plan weldegelijk uitvoerbaar is binnen de daarvoor gestelde termijn. Het ontwerpbestemmingsplan voorziet voornamelijk in het inperken van detailhandel buiten de winkelcentra, beperking van de nieuwvestiging en beperking van de structurele uitbreiding van

¹ Zie bijv. ABRvS 7 augustus 2013, ECLI:NL:RVS:2013:2879, ABRvS 13 juli 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1973 en ABRvS 21 november 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1386.

supermarkten buiten de twee aangewezen winkelgebieden. Dergelijk beperkingen kunnen eenvoudig worden doorgevoerd door simpelweg geen nieuwvestiging en structurele uitbreiding toe te staan.

Voorts is de enkele omstandigheid dat de gemeente mogelijk wordt geconfronteerd met een planschadeclaim – wat daar ook van zij – geen reden om aan te nemen dat het plan niet kan worden uitgevoerd binnen de planperiode. De gemeente staat in voor de vergoeding van deze mogelijke planschadeclaims en is in staat om claims met een hoogte zoals door indiener genoemd te dragen. Bovendien wordt niet nader onderbouwd, noch aannemelijk gemaakt dat de gemeente deze kosten niet zou kunnen dragen. Derhalve staat ook dit argument niet aan de economische uitvoerbaarheid in de weg.

Op basis van voorgaande bestaat geen aanleiding voor het oordeel dat de raad zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het bestemmingsplan economisch uitvoerbaar is.

Ten aanzien van de planschaderisicoanalyse zoals door indiener is overgelegd geldt nog het volgende.

In de planschaderisicoanalyse wordt op bladzijde 11 een afweging gemaakt ten aanzien van het zogenaamd ‘normaal maatschappelijk risico’ en de ‘voorzienbaarheid’ dat in dit geval de bedrijvenlijst zou worden aangepast, waarbij detailhandel zou worden geschrapt. De rapporteur geeft aan dat er naar zijn mening geen sprake is van voorzienbaarheid.

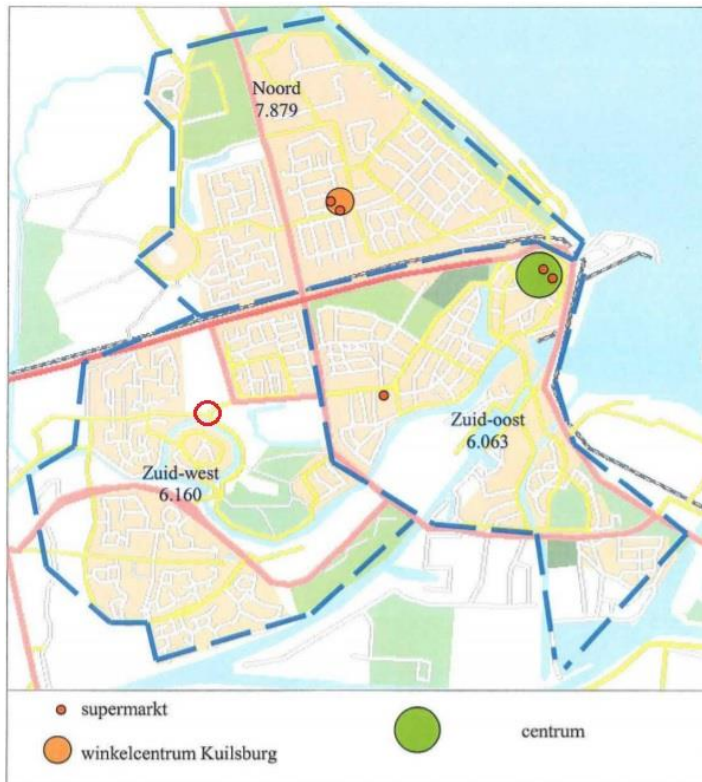
In reactie daarop wordt verwezen naar het volgende uit de toelichting op het bestemmingsplan Delfzijl – Kern West (p. 20):

Het is de vraag of de normale maatschappelijke ontwikkeling kan worden ontleend aan de toelichting bij het bestemmingsplan “Delfzijl-West”. Op de blz. 20 en 21 van de toelichting wordt ten aanzien van het detailhandelsbeleid opgemerkt, dat het gebied Delfzijl-Centrum een regionaal (winkel)centrum voor Delfzijl en omliggende regio moet worden. Grootschalige detailhandel moet worden ingepast in of aan het centrum en detailhandel in de zogenaamde a, b, c goederen en brandgevaarlijke artikelen moeten op een van de bedrijventerreinen worden gevestigd. Dit geldt eveneens voor bouwmarkten en tuincentra met een bovenlokale functie. (zie ook de letterlijke tekst van de Toelichting) die wij in deze nota eerder aanhaalden.

Vervolgens wordt hieruit door de rapporteur het volgende afgeleid:

De onderhavige bestemming bevindt zich in een gemengde wijk nabij het centrum. Het betreft voorts niet een bestemming op een bedrijfsterrein. De onderhavige ontwikkeling, het weren van detailhandel, lag niet in de lijn der verwachtingen.

Wij constateren dat dit onjuist is. Het beleid is duidelijk, buiten de vastgestelde structuur van de aangegeven winkelgebieden zijn geen nieuwe ontwikkelingen van detailhandel toegestaan. Het onderhavige terrein betreft een zelfstandig en groot bedrijfsterrein en ligt niet binnen een gemengde wijk, maar met name de afstand van de bestemming tot het centrum bedraagt hemelsbreed al 1,5 km, lopend zelfs 2 km en met de auto 2,5 km. De locatie ligt zeker niet in of aan het centrum en maakt geen deel uit van de vastgestelde structuur van de aangegeven winkelgebieden. Hieronder een uitsnede uit het detailhandelsbeleid, waarin de locatie Weg naar den Dam 1 is omcirkeld met rood.



Kaart 2 Aanbod en inwonertallen per 01/01/2002

De conclusie uit de planschaderisicoanalyse, dat de schade niet tot het normaal maatschappelijk risico kan worden gerekend, delen wij ook daarom niet. Het was voorzienbaar dat de gemeente, gelet op het gemeentelijk beleid, een supermarkt op deze locatie nooit heeft willen toestaan. De toelichting van het bestemmingsplan bevat geen motivering voor afwijkingen ten opzichte van dit beleid. Hieruit had moeten worden afgeleid dat het toestaan van detailhandel binnen de bestemming *Bedrijf* nooit de bedoeling is geweest. Ook daarom bestaat geen twijfel over de economische uitvoerbaarheid van dit bestemmingsplan.

4. Conclusie

De zienswijze geeft geen aanleiding tot aanpassing van het ontwerpplan. De toelichting en bijlagen bij de toelichting wordt op enkele punten aangepast. Daarnaast worden bij de toelichting enkele onderzoeksrapporten gevoegd waarnaar wordt verwezen in deze nota of in de toelichting.