

---

## MEMO

Van : Ruud Louwes  
Project : Quicksan Dienstenrichtlijn saneren plancapaciteit  
Opdrachtgever : Gemeente Leeuwarden

Datum : 6 oktober 2021  
Aan : Gemeente Leeuwarden

Betreft : Toetsing voorgestelde bestemmingsregels aan Dienstenrichtlijn

---



## 1. Inleiding

### 1.1 Aanleiding

Economische activiteiten, anders dan in loondienst, die gewoonlijk tegen vergoeding geschieden, worden aangemerkt als dienst en moeten voldoen aan de bepalingen die in de Europese Dienstenrichtlijn zijn opgenomen. Kantoren, horeca en detailhandel (inclusief supermarkten) zijn volgens deze definitie diensten. Dit betekent dat alle eisen en vergunningstelsels moeten voldoen aan de bepalingen uit de Dienstenrichtlijn (hoofdstuk III Dienstenrichtlijn). De Dienstenrichtlijn beoogt vrijheid van vestiging van bijvoorbeeld winkels, zonder dat hieraan beperkingen worden gesteld, tenzij hiervoor een ruimtelijke motivering kan worden gegeven.

Het begrip 'eis' omvat in ieder geval algemeen verbindende voorschriften en beleidsregels. Elk algemeen verbindend voorschrift en elke beleidsregel kan de uitoefening van of de toegang tot een dienstactiviteit beperken. Een voorbeeld hiervan is een beperking die in een bestemmingsplan aan een detailhandelsvestiging is gesteld, zoals een brancheringsbepaling (uitsluitend volumineuze detailhandel) of een minimum of maximum oppervlaktemaat. De Dienstenrichtlijn stelt dat de 'eisen' die overheden kunnen stellen aan de vestiging van dienstverleners alleen aanvaardbaar zijn als de eisen aan bepaalde voorwaarden voldoen (artikel 14 en artikel 15 van de Dienstenrichtlijn).

In artikel 14 onder 5 zijn zogeheten 'verboden eisen' opgenomen, die voor deze quickscan relevant zijn:

*De toepassing per geval van economische criteria, waarbij de verlening van de vergunning afhankelijk wordt gesteld van het bewijs dat er een economische behoefte of marktvraag bestaat, van een beoordeling van de mogelijke of feitelijke economische gevolgen van de activiteit of van een beoordeling van de geschiktheid van de activiteit in relatie tot de door de bevoegde instantie vastgestelde doelen van de economische planning; dit verbod heeft geen betrekking op planningseisen waarmee geen economische doelen worden nagestreefd, maar die voortkomen uit dwingende redenen van algemeen belang.*

Uit artikel 14 volgt dat eisen aanvaardbaar zijn als deze worden gebaseerd op dwingende redenen van algemeen belang. Vervolgens moet een 'eis', zoals een brancheringsregel, worden getoetst aan de criteria die in artikel 15 Dienstenrichtlijn zijn opgenomen. Voor deze quickscan is met name de onder a genoemde eis relevant:

*Kwantitatieve of territoriale beperkingen, met name beperkingen op basis van de bevolkingsomvang of een geografische minimumafstand tussen de dienstverleners.*

---

In het voorliggende bestemmingsplan wordt de plancapaciteit voor de functies detailhandel, horeca en kantoren teruggebracht tot de aanwezigheid en te onderscheiden functies en oppervlaktes (benutte plancapaciteit). Dit betekent dat de brancheringsregels en oppervlaktecriteria in de voorschriften en de actuele aanscherpingen hiervan als 'eis' moeten worden beschouwd en dus aan de criteria in artikel 15 Dienstenrichtlijn moeten voldoen.

Als beperkingen kunnen worden onderbouwd, dan voldoen aan de criteria die zijn opgenomen in artikel 15, derde lid Dienstenrichtlijn.

- a) **het verbod van discriminatie.** De eisen mogen geen direct of indirect onderscheid maken naar nationaliteit of statutaire vestigingsplaats;
- b) **de voorwaarde van noodzakelijkheid.** De eisen moeten gerechtvaardigd zijn vanwege dwingende redenen van algemeen belang;
- c) **de voorwaarde van evenredigheid.** De eisen moeten geschikt zijn om het nagestreefde doel te bereiken, ze mogen niet verder gaan dan nodig is om dat doel te bereiken en het doel kan niet met minder vergaande beperkingen bereikt worden.

In bestemmingsplannen is het discriminatieverbod niet aan de orde, omdat in regelingen geen onderscheid wordt gemaakt naar land van herkomst van de dienstverrichter.

De onderbouwing voor beperkingen richt zich als eerste op het **noodzakelijkheids criterium**. In dat geval moeten dwingende redenen van algemeen belang een beperking van de beoogde vrijheid van vestiging kunnen rechtvaardigen. Tot de dwingende redenen van algemeen belang behoren met name de bescherming van het milieu en het stedelijk milieu, met inbegrip van de stedelijke en rurale ruimtelijke ordening. Vervolgens moet een bepaling de **evenredigheidstoets** doorstaan: de beperking moet geschikt en effectief zijn, coherent en systematisch worden toegepast en niet met minder vergaande maatregelen kunnen worden bereikt. Een onderbouwing met deze ingrediënten kan het stellen van eisen en het opzetten van vergunningstelsels, zoals een bestemmingsplan met vestigingsbeperkingen voor detailhandel of horeca, rechtvaardigen.

## 1.2 Quickscan Dienstenrichtlijn bestemmingsplan Leeuwarden sanering plancapaciteit

In de voorliggende quickscan worden de voorgestelde aanpassingen van de geldende bestemmingsregelingen getoetst aan de criteria noodzakelijkheid en evenredigheid (artikel 15, derde lid, b en c). Er zijn geen bepalingen opgenomen die betrekking hebben op het land van herkomst of een vergelijkbare bepaling. Dat betekent dat de regeling voldoet aan het discriminatieverbod (artikel 15, lid 3 onder a).

De regeling wordt hierna getoetst aan de voorwaarden 'noodzakelijkheid' (hoofdstuk 2) en 'evenredigheid' (hoofdstuk 3), voorzien van een onderbouwing.

Het saneren van plancapaciteit wordt als maatregel ingezet om het beleid van de gemeente Leeuwarden te kunnen realiseren.

- **Detailhandel**  
Het beleid voor detailhandel is gericht op concentratie van detailhandel in kernwinkelgebieden. Versterking van een compacte binnenstad is nodig voor de vitaliteit van de binnenstad en daarmee het centrumgebied van Leeuwarden. Tevens is een zo groot mogelijke vitaliteit van andere kernwinkelgebieden nodig; het betreft de wijk- en buurtcentra. Door de detailhandel in deze kernwinkelgebieden te concentreren worden die gebieden versterkt en wordt leegstand tegengegaan of zelfs voorkomen. Dat laatste is van belang voor het vestigingsmilieu en een goed woon- en verblijfsklimaat.  
Het concentratiebeleid wordt gecombineerd met functieverbreiding, anders dan detailhandel, buiten de kernwinkelgebieden, zoals aanloopstraten. Hiermee wordt bereikt dat oorspronkelijke winkelpanden met een andere functie kan worden ingevuld en wordt leegstand in deze gebieden voorkomen. Deze functieverbreiding is dan ook gericht op het behouden en zo mogelijk versterken van een goed vestigingsmilieu en daarmee van een goed woon- en verblijfsklimaat.

- Horeca  
Het beleid voor horeca richt zich op concentratie van horeca in centraal gelegen gebieden. Daar heeft horeca een functionele meerwaarde voor de omgeving en wordt geen afbreuk gedaan aan het woon- en leefklimaat. Elders staat het woon- en leefklimaat onder druk door (zwaardere) horecavestigingen. Sanering van plancapaciteit zorgt voor een betere balans in het woon- en leefklimaat. Daarnaast is sprake van onbenutte plancapaciteit gedurende meerdere jaren, terwijl uit onderzoeken blijkt dat dergelijke plancapaciteit elders kan worden gerealiseerd, met name omdat toevoeging van horecapaciteit zorgt voor een juiste diversiteit van een te realiseren programma. In Leeuwarden is dit van steeds groter belang aangezien het beleid is gericht op transformatie van diverse gebieden van aanzienlijke omvang, die van grote betekenis zijn voor de stad.
- Kantoren  
Voor een goed functionerende kantorenmarkt is het van belang dat vraag en aanbod met elkaar in overeenstemming zijn. De afgelopen jaren zijn meerdere incurante kantoorpanden getransformeerd naar wonen. Met deze partiële herziening wordt de bestemming van deze panden in overeenstemming gebracht met het feitelijk gebruik.  
De onbenutte plancapaciteit voor kantoren wordt geschrapt voor panden met een gemengde bestemming, indien deze panden niet zijn gesitueerd in de aangewezen 'behoudgebied' voor kantoren. Hiermee wordt de concentratie van kantoorfuncties in courante gebieden, zoals nabij invalswegen, stationslocaties en campussen, gestimuleerd én ontstaat ontwikkelingsruimte voor nieuwe kansrijke en wenselijke ontwikkelingen.

Uit het voorgaande volgt dat wordt ingezet op behoud en versterking van de vitaliteit van specifieke gebieden, op het voorkomen en tegengaan van leegstand en op behoud en versterking van het vestigingsklimaat en van het woon-, verblijfs- en leefklimaat. Daarvoor zijn sanering van plancapaciteit nodig en functieverbreding anders dan detailhandel in specifieke gebieden. Het betreft hier nadrukkelijk 'dwingende redenen van algemeen belang' die voortvloeien uit het beleid van de gemeente Leeuwarden en de basis vormen voor de 'noodzakelijkheid' van de maatregel.

Uit de toetsing blijkt dat deze maatregelen van saneren van plancapaciteit beperkingen opleveren voor de toelaatbaar gestelde functies. Echter, het is één van de geschikte en effectieve maatregelen om die doelstellingen te kunnen behalen, die niet verder gaat dan nodig en waarvan ook duidelijk is dat die doelstelling niet met een andere of minder verstrekkende maatregel kan worden bereikt (flankerende maatregelen). In dat kader is van belang dat voor enkele locaties wordt ingezet op verbreding van functies.

De genoemde dwingende redenen zijn gericht op de bescherming van het milieu en het stedelijk milieu en zijn aan te merken als dwingende reden van algemeen belang, en daarmee 'noodzakelijk' zijn als bedoeld in de Dienstenrichtlijn. Voorts blijkt uit de analyse dat de maatregel 'evenredig' is. Er wordt dan ook voldaan aan artikel 15, lid 3 onder b en c van de Dienstenrichtlijn.

## 2. Noodzakelijkheid en voorzienbaarheid van beleid en vestigingsbeperkingen

### 2.1 Beleidsuitgangspunten

#### Detailhandel

In de geldende Detailhandelsstructuurvisie Leeuwarden 2014 (mei 2018 1<sup>ste</sup> wijziging) zijn de volgende doelstelling geformuleerd:

- 1) Leeuwarden is en blijft de koopstad van Fryslân. Dit vertaalt zich voor wat betreft deze bovenregionale functie in de volgende uitgangspunten:
  - a) De binnenstad is speerpunt van het beleid als het gaat om het in stand houden en verbeteren van een attractief hoofdwinkelcentrum. Daarbij is flankerend beleid van belang om het imago van de stad te verbeteren en meer bezoekers te trekken met events.
  - b) Afronding van De Centrale complementair aan de binnenstad;
  - c) Leeuwarden blijft voldoende ruimte bieden aan de traditionele perifere detailhandel (woninginrichting, bouwmarkten en tuincentra);
- 2) Voor het lokale en sub-regionale niveau is de instandhouding van buurt- en wijkwinkels voor dagelijkse boodschappen uitgangspunt van beleid;
- 3) Flankerend beleid met betrekking tot planologie, bereikbaarheid, parkeren en promotie zijn mede bepalend voor de succesvolle realisatie van de doelstellingen van het detailhandelsbeleid.

Om te voldoen aan de eerste doelstelling is onder andere het volgende speerpunt in de Detailhandelsstructuurvisie opgenomen:

- Compacter maken van het winkelgebied in de binnenstad.  
Dit transformatieproces zal zich volgens de inschatting van de gemeente Leeuwarden autonoom voltrekken via marktwerking. De gemeentelijke rol is faciliterend als het gaat om stedelijke kwaliteit en functieverandering. Daarbij zet de gemeente in op een aantrekkelijk en compacter kernwinkelgebied in de binnenstad. De passantentellingen van Locatus en gebiedsprofielen van de aanloopstraten geven een goed beeld van de voor de consument meest aantrekkelijke winkeldelen van de Leeuwarder binnenstad. Voor de winkeldelen waar de druktebeelden en het perspectief slechter zijn, ligt een geleidelijke transformatie naar een menging van de winkelfunctie met andere functies voor de hand.
- Instandhouding van buurt- en wijkwinkelcentra voor dagelijkse boodschappen is uitgangspunt van beleid.  
De gemeente streeft ernaar de voorzieningen voor dagelijkse boodschappen op buurt- en wijkniveau in stand te houden. De gemeente tekent daarbij aan, dat dit ook sterk afhankelijk is van de markt. Veranderingen in consumentengedrag zijn uiteindelijk bepalend voor het economisch functioneren van buurt- en wijkvoorzieningen.  
Uitgangspunt voor het detailhandelsbeleid voor supermarkten in de gemeente Leeuwarden is dat er in elke wijk minimaal een supermarkt aanwezig zou moeten zijn. Dit is van belang voor de leefbaarheid van de woonwijken en dorpen. De gemeente mengt zich niet in onderlinge concurrentieverhoudingen van supermarkten. Supermarkten worden niet toegestaan op bedrijventerreinen omdat hiermee geen bijdrage wordt geleverd aan de leefbaarheid van de woonwijken en dorpen.

Nieuwvestiging van detailhandel is toegestaan in de binnenstad en in twee woonwijken waar op dit moment nog geen supermarkt is gevestigd. Nieuwvestiging van één supermarkt in elk van de twee woonwijken acht de gemeente in overeenstemming met de uitgangspunten. Daarnaast kunnen nieuwe supermarkten worden toegestaan mits deze onderdeel zijn van een nieuwe integrale gebiedsontwikkeling passend binnen door de gemeenteraad vast te stellen kaders.

#### Kantoren

De provincie Fryslân en de F4-gemeenten hebben het 'Convenant aanpak leegstand kantoren gesloten. Naar aanleiding daarvan heeft de gemeente Leeuwarden een plan van aanpak voor de kantorenmarkt voor de periode 2017-2020 opgesteld. Dit plan richt zich op het verkleinen van de plancapaciteit voor kantoren om de capaciteit beter in overeenstemming te brengen met de behoefte. De gemeente reageert hiermee op een beperktere vraag naar kantoren ten opzichte van eerdere prognoses.

De aanpak voor het terugdringen van plancapaciteit voor kantoren en het behouden van specifieke locaties is gebaseerd op de vestigingsplaatseisen van kantoren, de prognoses van Economisch Instituut Bouwnijverheid (EIB), de gewenste ruimtelijke economische ontwikkeling van de stad en trends op het gebied van kantoren in het algemeen en kantoorlocaties in Leeuwarden in het bijzonder. Dit heeft geresulteerd in een aanpak op gebiedsniveau, waarbij de gemeente Leeuwarden een aantal gebieden op termijn voor de kantorenmarkt wil behouden en voor een aantal gebieden wordt gekozen voor een aanpak om de plancapaciteit terug te dringen.

### **Horeca**

In het huidige Horecabeleid Leeuwarden (13 december 2016) is de gemeente Leeuwarden opgedeeld in vier gebieden. Per gebied is aangegeven welke vormen van horeca zijn toegestaan. De belangrijkste doelstellingen van het horecabeleid zijn:

- Zorgen voor een horecafunctie die een integraal onderdeel vormt van een attractieve (binnen)stad en gemeente;
- Versterken van de regionale functie, diversiteit en kwaliteit van de Leeuwarder horeca in kader van gastheerfunctie 'huiskamer van Fryslân' en Culturele hoofdstad 2018;
- Ruimte bieden op de juiste locatie aan de diversiteit van horecaformules die momenteel vanuit de markt worden aangeboden;
- Het concentreren van bezoekersstromen op locaties waar retail, cultuur en horeca zorgen voor een aantrekkelijke leisure-omgeving;
- Zorgdragen voor een goed evenwicht tussen levendigheid en behoud van een veilig en aantrekkelijk woon- en leefklimaat;
- De verantwoordelijkheid voor het vinden en behouden van dat evenwicht zowel bij de aanvraag van nieuwe initiatieven als bij het beheer in de gevestigde situatie mede bij de horecaondernemer zelf neer te leggen;
- Zorgdragen voor een juridisch instrumentarium waarmee het horecabeleid adequaat kan worden uitgevoerd.

## **2.2 Conclusie noodzakelijkheid en voorzienbaarheid**

Het beleid is actueel (voorzienbaar) en beschrijft voldoende de noodzaak van de beperkingen die in het voorliggende bestemmingsplan voor kantoren, detailhandel en horeca worden opgenomen. Weliswaar volgt de gemeente de marktwerking ofwel de marktontwikkelingen. Dat betekent dat daar waar de winkelfunctie is beëindigd, dat het bestemmingsplan wordt aangepast door de detailhandelsfunctie in de bestemming te laten vervallen. Dit is aan de orde bij locaties buiten de binnenstad en buurt- en wijkcentra. Het laten vervallen van de mogelijkheid voor een hernieuwde winkelvestiging buiten deze winkelgebieden geeft invulling aan het beleid om winkels te concentreren en geconcentreerd te houden in de winkelgebieden. En dit maakt weer deel uit van de doelstelling gericht op behoud van de vitaliteit van de binnenstad en de leefbaarheid van woonwijken en dorpen. Ook sanering van plancapaciteit voor horeca en kantoren op ongewenste locaties geeft invulling aan het vastgestelde beleid gericht op een sterke binnenstad, kantoorgebieden, horecaconcentratiegebieden en de leefbaarheid van wijken en dorpen. Hiervoor wordt ongebruikte plancapaciteit voor kantoren en horeca weggehaald door de bestemming hierop aan te passen. Daarnaast is een veilige en aantrekkelijke woonomgeving gebaat bij het saneren van een horecavestigingsmogelijkheid uit een hogere horecacategorie met relevante hinderlijke effecten voor de omgeving. Het actief saneren van plancapaciteit zorgt ervoor dat de nagestreefde en bereikte situatie wordt behouden en daarmee de beleidsdoelstellingen worden bereikt.

Centraal in de beleidsdoelstelling staat het terugbrengen van detailhandel, kantoren en horeca op daarvoor aangewezen gebieden waar de functies geconcentreerd zijn en daarmee een sterke aantrekkingskracht hebben en zodoende bij uitstek een bijdrage leveren aan de leefbaarheid van binnenstad, woonwijken en dorpen. Hiermee wordt invulling gegeven aan de bescherming van het milieu en het stedelijk milieu als dwingende reden van algemeen belang.

De vastgestelde beleidsdoelen geven aan dat het voorzienbaar was, dat ongebruikte vestigingsmogelijkheden niet langer pasten in het beleid en dat sanering een logisch vervolg was.

### **3. Evenredigheid**

#### **3.1 Categorie 1: Ruime bestemmingen**

##### **3.1.1 Geschiktheid en effectiviteit van maatregelen**

###### **Voorgestelde aanpassing**

Bestemmingen met een ruime bestemmingsomschrijving (bijvoorbeeld 'Centrum 2' of 'Gemengd') staan meerdere functies op één locatie toe. Op locaties met een ruime bestemming waar geen winkel, kantoor of horecagelegenheid aanwezig is, volstaat het om detailhandel, horeca respectievelijk kantoren uit te sluiten. Het betreft dan locaties waar de plancapaciteit voor één van de functies ongebruikt is, te laten vervallen.

Voor deze locaties dienen de volgende planologische maatregelen te worden genomen:

- aanpassing verbeelding (bijvoorbeeld: aanduiding 'kantoren uitgesloten' toevoegen; en
- aanpassing regels.

Met de voorgestelde maatregel wordt uitvoering gegeven aan het beleidsvoornemen om plancapaciteit terug te dringen.

##### **3.1.2 Coherent en systematisch handelen**

De maatregel geldt voor alle gebieden die door de gemeente Leeuwarden in het plan van aanpak zijn aangeduid als aanpak gebied. Deze maatregel wordt ingevolge het vastgestelde beleid in het voorliggende bestemmingsplan voor alle situaties coherent en systematisch toegepast. De maatregel wordt niet ingezet voor de binnenstad en de winkelgebieden in woonbuurten en dorpen, overeenkomstig het beleid.

##### **3.1.3 Maatregelen gaan niet verder dan nodig**

De maatregel gaat gelden voor panden die nu leeg staan of al een andere functie hebben. In de gebieden die in het plan van aanpak zijn aangewezen als behoud locatie is voldoende capaciteit. De maatregel gaat dan ook niet verder dan nodig is.

In de hier bedoelde situaties is plancapaciteit reeds geruime tijd geleden aan een locatie toegekend. Incidenteel komen situaties voor waar zelfs omvangrijke plancapaciteit aan een locatie is toegekend. Voor realisering is nagelaten initiatieven te nemen, die daadwerkelijk kansrijk en haalbaar zijn. Dat het voor enkele locaties een specifieke uitdaging is om de plancapaciteit te verzilveren is bekend. Dat neemt niet weg dat het beleid voorziet in het reserveren van plancapaciteit op locaties die in de praktijk wel tot ontwikkeling kan worden gebracht, in plaats van jarenlang laten rusten.

In Leeuwarden worden belangrijke locaties getransformeerd omdat de bestaande situatie niet meer voorziet in een behoefte. Majeure ontwikkelingen zijn of worden in gang gezet, zoals WTC/Cambuur Boulevard, het NDC-gebied en de stationsomgeving. Ook die locaties zijn uitdagend om te transformeren, mede door de complexiteit. Gebleken is dat de planvorming voor transformatielocaties of woonwijken extra onder druk staat als elders ongebruikte plancapaciteit ligt die in feite moet worden ingezet voor deze gebieden. Dit is van belang voor de ontwikkeling van Leeuwarden en dorpen. Relevant is dat plancapaciteit destijds is toegekend passend bij de destijds gangbare stedelijke ontwikkelingsrichtingen. Echter, sinds enige tijd wordt ingezet op verdere concentratie van voorzieningen en transformatie van specifieke locaties.

Om vorenstaande redenen gaat de maatregel niet verder dan nodig. Mocht voor een locaties alsnog op zeer korte termijn een ontwikkeling actueel, kansrijk en haalbaar zijn, waarbij ook initiatiefnemers en marktpartijen zijn gecontracteerd, dan kan worden beoordeeld of de plancapaciteit in stand blijft. Of dat in ene later stadium een andere invulling van zo'n locatie wordt toegestaan op basis van concrete plannen, zoals hiervoor omschreven. Ook voor die situaties gaat de maatregel niet verder dan nodig is.

##### **3.1.4 Flankerende maatregelen**

De praktijk wijst uit dat een bestemmingsplan bepalend is of op een locatie wel of geen winkel, kantoor of horecagelegenheid kan worden gevestigd. Flankerende maatregelen kunnen als ondersteuning worden ingezet, zoals investeringen in de openbare ruimte van de binnenstad of een winkelgebied. Echter, deze maatregelen staan een vestiging op een locatie elders niet in de weg en kunnen dat niet voorkomen. Uit jurisprudentie blijkt

dan ook dat flankerende maatregelen ontoereikend zijn om de doelstelling van te bereiken en dat hiervoor inzet van bestemmingsplanregelingen en aanpassingen noodzakelijk is.

### **3.1.5 Conclusie**

Sanering van plancapaciteit die ongebruikt is, is een evenredige maatregel.

## **3.2 Categorie 2: Enge bestemming**

### **3.2.1 Geschiktheid en effectiviteit van maatregelen**

#### **Voorgestelde aanpassing**

Bestemmingen met een enge bestemmingsomschrijving (bijvoorbeeld 'Detailhandel' of 'Kantoor') staan één functie op een locatie toe. Op locaties met een enge bestemming dient detailhandel, horeca of kantoren te worden uitgesloten, waar die functie niet meer aanwezig is en niet meer gewenst is. Daarnaast dienen deze locaties, conform het feitelijke gebruik, te worden herbestemd.

Voor deze locaties dienen de volgende planologische maatregelen te worden genomen:

- aanpassing verbeelding, bijvoorbeeld herbestemmen van 'kantoor' naar 'wonen', en aanpassing regels, indien de regels voor de nieuwe bestemming nog niet zijn opgenomen in het vigerende bestemmingsplan.

Met de voorgestelde maatregel wordt uitvoering gegeven aan het beleidsvoornemen om plancapaciteit terug te dringen. Deze maatregel is geschikt en effectief.

### **3.2.2 Coherent en systematisch handelen**

De maatregel geldt voor alle gebieden die door de gemeente Leeuwarden in het plan van aanpak zijn aangeduid als aanpak gebied. Deze maatregel wordt ingevolge het vastgestelde beleid in het voorliggende bestemmingsplan voor alle situaties coherent en systematisch toegepast. De maatregel wordt niet ingezet voor de binnenstad en de winkelgebieden in woonbuurten en dorpen, overeenkomstig het beleid.

### **3.2.3 Maatregelen gaan niet verder dan nodig**

De maatregel gaat gelden voor panden die bestemd zijn voor bijvoorbeeld wonen, kantoor, detailhandel of horeca en waar in strijd met die bestemming een ander gebruik aanwezig is. Het huidige toegestane gebruik (feitelijk gebruik) is leidend voor de nieuwe bestemming. Het bestemmingsplan wordt dus in overeenstemming gebracht met hetgeen aanwezig is. De functie die volgens de bestemming is toegestaan is in veel gevallen al enige tijd beëindigd, omdat er niet langer behoefte aan bestond. De eigenaar of ondernemer is veel meer gebaat bij het bevestigen van het aanwezige gebruik. Er is in feite geen sprake van een beperking en dus is er geen strijdigheid met de Dienstenrichtlijn.

Voorts wordt verwezen naar de overwegingen in paragraaf 3.1.3.

### **3.2.4 Flankerende maatregelen**

Flankerende maatregelen spelen in dit soort situaties veelal geen rol.

### **3.2.5 Conclusie**

Het huidige toegestane gebruik vastleggen (bestemming) in het voorliggende bestemmingsplan is veelal geen beperkende maatregel en dus niet strijdig met de Dienstenrichtlijn. In andere gevallen voldoet de maatregelen aan het evenredigheids criterium gelet op de vergelijkbare overwegingen inzake het saneren van plancapaciteit.

### 3.3 Categorie 3: Functieaanduiding

#### 3.3.1 Geschiktheid en effectiviteit van maatregelen

##### Voorgestelde aanpassing

Op locaties waar detailhandel, horeca of kantoren is toegestaan met een functieaanduiding volstaat het om onbenutte plancapaciteit uit te sluiten en dus te laten vervallen. Voor locaties met een enge functieaanduiding dienen de volgende planologische maatregelen te worden genomen:

- aanpassing verbeelding (bijvoorbeeld: aanduiding 'kantoor' verwijderen).

Voor locaties met een ruime functieaanduiding dienen de volgende planologische maatregelen te worden genomen:

- aanpassing verbeelding (bijvoorbeeld: aanduiding 'gemengd' wijzigen naar aanduiding 'gemengd m.u.v. kantoor'); en
- aanpassing regels.

Met de voorgestelde maatregel wordt uitvoering gegeven aan het beleidsvoornemen om plancapaciteit terug te dringen. De maatregel is geschikt en effectief, in analogie van de hiervoor genoemde maatregelen.

#### 3.3.2 Coherent en systematisch handelen

De maatregel geldt voor alle gebieden die door de gemeente Leeuwarden in het plan van aanpak zijn aangeduid als aanpak gebied. Deze maatregel wordt ingevolge het vastgestelde beleid in het voorliggende bestemmingsplan voor alle situaties coherent en systematisch toegepast. De maatregel wordt niet ingezet voor de binnenstad en de winkelgebieden in woonbuurten en dorpen, overeenkomstig het beleid.

#### 3.3.3 Maatregelen gaan niet verder dan nodig

De maatregel gaat gelden voor panden die bestemd zijn voor bijvoorbeeld wonen, kantoor, detailhandel en/of horeca. Nu nog toegestane functies waarvoor een pand niet als zodanig wordt gebruikt en die in strijd is met het recente beleid worden in het voorliggende bestemming uitgesloten. Van de mogelijkheid van vestiging van deze functies is nooit gebruik gemaakt of zijn in veel gevallen al enige tijd beëindigd, omdat er niet langer behoefte aan bestond. De maatregel gaat niet verder dan nodig is. Voorts wordt verwezen naar de overwegingen in paragraaf 3.1.3.

#### 3.3.4 Flankerende maatregelen

De praktijk wijst uit dat een bestemmingsplan bepalend is of op een locatie wel of geen winkel, kantoor of horecagelegenheid kan worden gevestigd. Flankerende maatregelen kunnen als ondersteuning worden ingezet, zoals investeringen in de openbare ruimte van de binnenstad of een winkelgebied. Echter, deze maatregelen staan een vestiging op een locatie elders niet in de weg en kunnen dat niet voorkomen. Uit jurisprudentie blijkt dan ook dat flankerende maatregelen ontoereikend zijn om de doelstelling van te bereiken en dat hiervoor inzet van bestemmingsplanregelingen en aanpassingen noodzakelijk is.

#### 3.3.5 Conclusie

Niet gebruikte functies die strijdig zijn met de beleidsuitgangspunten, saneren is een evenredige maatregel.

### 3.4 Categorie 4: Bestemmingsomschrijving detailhandel, niet zijnde supermarkten

#### 3.4.1 Geschiktheid en effectiviteit van maatregelen

##### Voorgestelde aanpassing

In een aantal vigerende bestemmingsplannen zijn supermarkten niet uitgesloten op locaties met een detailhandelsbestemming. Op deze locaties dienen supermarkten expliciet uitgesloten te worden, met uitzondering van locaties waar al een supermarkt is gevestigd.



Voor locaties waar de bestemming voor detailhandel toestaat en supermarkten niet zijn uitgesloten, zijn de volgende planologische maatregelen vereist:

- aanpassing regels; en aanpassing verbeelding, indien op de locatie een supermarkt is gevestigd (toevoegen aanduiding 'supermarkt').

De maatregel is geschikt en effectief om aanwezige supermarkten in de binnenstad en in winkelgebieden te behouden, voor zover in het winkelgebied een of meerdere supermarkten aanwezig zijn, en om supermarktvestiging elders tegen te gaan. In twee winkelgebieden zonder supermarkten wordt vestiging wel toegestaan. De spreiding van supermarkten blijft hiermee in stand, wordt verbeterd en concentratie van meerdere supermarkten dan nu het geval is op slechts enkele locaties – met het mogelijke vertrek uit andere winkelgebieden – wordt tegengegaan.

### **3.4.2 Coherent en systematisch handelen**

De maatregel geldt voor alle gebieden die door de gemeente Leeuwarden in het plan van aanpak zijn aangeduid als aanpak gebied. Het is conform het recent opgestelde beleid. De uitzondering om voor twee winkelgebieden zonder supermarkt, supermarkt vestiging niet uit te sluiten, is coherent en systematisch gelet op de beleidsdoelstelling voor ieder winkelgebied een supermarkt mogelijk te maken.

### **3.4.3 Maatregelen gaan niet verder dan nodig**

De voorstelde beperking om alleen de bestaande supermarktlocaties te bestemmen en in twee specifieke winkelgebieden mogelijk te maken gaat niet verder dan het beleid zoals opgenomen in de Detailhandelsvisie:

- per wijk één supermarkt;
- geen supermarkten op bedrijventerreinen; en
- nieuwvestiging alleen in de binnenstad of in twee wijken waar nu nog geen supermarkt is;
- overige nieuwvestiging alleen als dit onderdeel is van nieuwe integrale gebiedsontwikkeling en in overeenstemming met door de gemeenteraad op te stellen kaders.

De maatregel sluit hier naadloos op aan. De onbenutte plancapaciteit voor supermarkten beslaat een omvang van meerdere supermarkten. Als hiervan gebruik wordt gemaakt, kan de bestaande detailhandelsstructuur zodanig worden aangetast dat hiermee de leefbaarheid van de binnenstad en woonwijken wordt ondermijnd. De maatregel gaat dus niet verder dan nodig is.

### **3.4.4 Flankerende maatregelen**

De praktijk wijst uit dat een bestemmingsplan bepalend is of op een locatie wel of geen supermarkt kan worden gevestigd. Flankerende maatregelen kunnen als ondersteuning worden ingezet, zoals investeringen in de openbare ruimte van de binnenstad of een winkelgebied. Echter, deze maatregelen staan een supermarktvestiging op een locatie elders niet in de weg en kunnen dat niet voorkomen. Uit jurisprudentie blijkt dan ook dat flankerende maatregelen ontoereikend zijn om de doelstelling van te bereiken en dat hiervoor inzet van bestemmingsplanregelingen en aanpassingen noodzakelijk is.

### **3.4.5 Conclusie**

Het bestemmen van alleen de bestaande supermarkten en toestaan van een nieuwe supermarkt in twee winkelgebieden is een evenredige maatregel.

## **3.5 Categorie 5: Bouwvlakken**

### **3.5.1 Geschiktheid en effectiviteit van maatregelen**

#### **Voorgestelde aanpassing**

Op een aantal locaties dient onbenutte plancapaciteit detailhandel (supermarkten) te worden wegbestemd door het bouwvlak, conform de contour van de bestaande bebouwing, aan te passen.

Voor locaties waar het bouwvlak wordt verkleind (of verwijderd) dient de volgende planologische maatregel te worden genomen:

- aanpassing verbeelding.

Met de voorgestelde maatregel wordt uitvoering gegeven aan het beleidsvoornemen om plancapaciteit terug te dringen. Meerdere bouwvlakken zijn zo ruim dat aanzienlijke vergroting van de aanwezige supermarkt direct mogelijk is tot een oppervlakte die in geen verhouding tot het te bedienen omliggende dorps- of woongebied staat. Daardoor zou de bestaande evenwichtige detailhandelsstructuur kunnen worden aangetast. Het functioneren van bestaande supermarkten in aangrenzende woongebied kan daardoor te zeer onder druk komen te staan of nieuwvestiging in de twee winkelgebieden zonder supermarkten niet meer haalbaar zijn.

De omvang en begrenzing van bouwvlakken heeft deels ook iets willekeurigs en voorziet wel eens in uitbreidingsmogelijkheden voor de voorgevel, zonder dat daar ooit een keer gebruik van zal worden gemaakt. Het is gewenst de 'lucht' uit de bouwvlakken te halen, zodat geen onbenutte en onnodige plancapaciteit in stand blijft. De maatregel is geschikt en effectief als vertaling van het beleid dat is gericht op een evenwichtige verdeling van supermarkten over de binnenstad, woongebieden en dorpen.

### **3.5.2 Coherent en systematisch handelen**

De maatregel geldt voor alle gebieden die door de gemeente Leeuwarden in het plan van aanpak zijn aangeduid als aanpak gebied. Het is conform het recent opgestelde beleid en in de praktijk past de gemeente deze maatregel ook coherent en systematisch toe.

### **3.5.3 Maatregelen gaan niet verder dan nodig**

De supermarktbranche is dynamisch en speelt voortdurend in op wensen van klanten en vergelijkbare marktontwikkelingen. Uitbreidingen worden veelal in eerste instantie gerealiseerd voor meer comfort en winkelplezier. Periodiek vindt zo'n uitbreiding plaats. Daarnaast kiezensupermarktformules voor aangepaste winkelconcepten. Die uitbreidingswensen kunnen soms op de locatie zelf worden gerealiseerd. Een andere keer wordt een uitbreiding/herlocatie van een supermarkt in een transformatieproces van het stedelijk gebied ingepast.

Om een belangrijk deel van de uitbreidingswensen, de schaalvergrotingstendens, binnen het bestemmingsplan te kunnen faciliteren wordt aan de planregeling een afwijkingsbevoegdheid toegevoegd. In voorkomend geval kan dan een afweging plaatsvinden, waarbij met name ook ruimtelijke aspecten als parkeren en laden en lossen (geluid) kunnen worden betrokken en wellicht geoptimaliseerd. Daarvoor leent zich een afwijkingsbevoegdheid bij uitstek. In jurisprudentie wordt de beschikbaarheid van een afwijkingsbevoegdheid aangemerkt als relevant bij de beoordeling of een maatregel niet verder gaat dan nodig. De directe uitbreidingsruimte in te ruime bouwvlakken wordt dus omgezet naar een afwijkingsbevoegdheid. In de toekomst kan dan ook aanzienlijk beter op de toekomstige uitbreidingswensen van supermarkten worden ingespeeld, omdat dan maatwerk mogelijk is via een relatief lichte procedure in plaats van herziening van een bouwvlak dat verkeerd is gesitueerd.

### **3.5.4 Flankerende maatregelen**

De praktijk wijst uit dat een bestemmingsplan bepalend is of op een locatie wel of geen supermarkt kan worden gevestigd of (fors) kan uitbreiden. Flankerende maatregelen kunnen als ondersteuning worden ingezet, zoals investeringen in de openbare ruimte van de binnenstad of een winkelgebied. Echter, deze maatregelen staan een aanzienlijke uitbreiding van bestaande supermarkten of nieuwvestiging niet in de weg en kunnen dat niet voorkomen. Uit jurisprudentie blijkt dan ook dat flankerende maatregelen ontoereikend zijn om de doelstelling van te bereiken en dat hiervoor inzet van bestemmingsplanregelingen en aanpassingen noodzakelijk is.

### **3.5.5 Conclusie**

Het aanpassen van bouwvlakken en het toevoegen van een afwijkingsbevoegdheid voldoen in combinatie aan artikel 15, derde lid onder b en c van de Dienstenrichtlijn.

## 3.6 Categorie 6: Bedrijvenlijst

### 3.6.1 Geschiktheid en effectiviteit van maatregelen

#### Voorgestelde aanpassing

Zelfstandige kantoorfuncties op bedrijfslocaties dienen te worden uitgesloten. De specifieke gebruiksregels van veel bedrijfsbestemmingen sluiten zelfstandige kantoren ook uit. De bedrijvenlijsten van (bijna) alle bestemmingsplannen daarentegen staan zelfstandige kantoorfuncties 'overige zakelijke dienstverlening: kantoren' op bedrijfsbestemmingen wel toe.

Voor deze bestemmingsplannen dienen de volgende planologische maatregelen te worden genomen:

- aanpassing bijlage bij regels (functie 'overige zakelijke dienstverlening: kantoren' uit de bedrijvenlijst schrappen);
- aanpassing regels, indien de specifieke gebruiksregels zelfstandige kantoren niet uitsluiten; en
- aanpassing regels, indien de bedrijfsbestemming niet mede is bestemd voor kantoren ten dienste van en ondergeschikt aan de bedrijfsfunctie.

De bedrijvenlijsten van twee bestemmingsplannen sluiten zelfstandige horeca- en detailhandfuncties niet uit. Voor deze bestemmingsplannen dienen de volgende planologische maatregelen te worden genomen:

- aanpassing bijlage bij regels (zelfstandige horeca- en detailhandfuncties uit de bedrijvenlijst schrappen).

Met de voorgestelde maatregel wordt uitvoering gegeven aan het beleidsvoornemen om plancapaciteit terug te dringen.

### 3.6.2 Coherent en systematisch handelen

De maatregel geldt voor alle gebieden die door de gemeente Leeuwarden in het plan van aanpak zijn aangeduid als aanpak gebied. Het is conform het recent opgestelde beleid en de maatregel wordt zodoende coherent en systematisch toegepast.

### 3.6.3 Maatregelen gaan niet verder dan nodig

De maatregel gaat gelden voor bedrijfspanden op bedrijfslocaties. Het vestigen van zelfstandige kantoren op deze bedrijfslocatie wordt niet meer toegestaan.

### 3.6.4 Flankerende maatregelen

Flankerende maatregelen spelen in dit soort situaties veelal geen rol. Daarnaast blijkt dat voor sanering van plancapaciteit niet met flankerende maatregelen kan worden volstaan. Er is meer nodig in de vorm van een beperkend juridisch-planologisch kader. Dit blijkt uit de jurisprudentie.

### 3.6.5 Conclusie

De voorgenomen maatregel voldoet aan artikel 15, derde lid onder b en c van de Dienstenrichtlijn.