

Memo

Van	In afstemming met	
Team Ruimtelijke Ontwikkeling	Team Economie, Cultuur, Wonen en Duurzaamheid	
Onderwerp		Datum
Toets Dienstenrichtlijn planinitiatief LEAD		5-11-2020

Het planinitiatief LEAD voorziet in de realisatie van 580 woningen met een ondersteunend programma van maximaal 600 m² aan commerciële en maatschappelijke functies. Binnen het maximum van 600 m² aan commerciële en maatschappelijke functies geldt een onderverdeling van maximaal 300 m² per functie. Zoals in de regels van dit bestemmingsplan nader is gedefinieerd, wordt onder commerciële en maatschappelijke functies verstaan 'functies in de vorm van maatschappelijke voorzieningen, dienstverlening en horeca, niet zijnde detailhandel'. De toegestane horecafunctie is daarnaast in de regels van het bestemmingsplan enkel toegestaan in categorie 1. Onderhavig bestemmingsplan betreft een postzegelbestemmingsplan voor het planinitiatief LEAD. Hierbij wordt gebruik gemaakt van de coördinatieregeling.

De beperking van commerciële en maatschappelijke functies tot een metrage van 600 m² betreft een 'eis' in de zin van artikel 15 van de Dienstenrichtlijn, en dient gelet daarop te voldoen aan de voorwaarden van artikel 15 lid 3 van de Dienstenrichtlijn. Datzelfde geldt voor het uitsluiten van detailhandel. Op grond van artikel 15 lid 3 van de Dienstenrichtlijn moeten deze eisen voldoen aan de volgende voorwaarden:

- a) discriminatieverbod: de eisen maken geen direct of indirect onderscheid naar nationaliteit of, voor vennootschappen, de plaats van hun statutaire zetel;
- b) noodzakelijkheid: de eisen zijn gerechtvaardigd om een dwingende reden van algemeen belang;
- c) evenredigheid: de eisen moeten geschikt zijn om het nagestreefde doel te bereiken; zij gaan niet verder dan nodig is om dat doel te bereiken en dat doel kan niet met andere, minder beperkende maatregelen worden bereikt.

Beide maatregelen zijn in overeenstemming met de voorwaarden die gelden op grond van artikel 15 van de Dienstenrichtlijn. Hiertoe geldt het volgende.

Non-discriminatie

De beperkingen in het bestemmingsplan zijn niet discriminatoir. De beperkingen maken immers geen direct of indirect onderscheid naar nationaliteit of de statutaire zetel, nu zij in algemene zin gelden voor alle dienstverleners die een detailhandelsactiviteit of de in metrage beperkte dienstenactiviteiten wensen uit te voeren. Het bestemmingsplan voldoet derhalve aan het vereiste van non-discriminatie.

Noodzakelijkheid

De beperkingen in het bestemmingsplan zijn gerechtvaardigd omwille van een dwingende reden van algemeen belang, te weten de bescherming van het stedelijk milieu. De bescherming van het stedelijk milieu is blijkens paragraaf 40 van de considerans van de Dienstenrichtlijn een dwingende reden van algemeen belang. In de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State is in dat kader onder meer overwogen dat het nastreven van het bevorderen van een aantrekkelijk centrum, het behouden van de leefbaarheid van het centrum en het voorkomen van leegstand in binnenstedelijk gebied nodig is vanuit een oogpunt van bescherming van het stedelijk milieu.¹ Ook het streven naar zorgvuldig ruimtegebruik, bereikbaarheid, bundeling en de leefbaarheid van kleine stadskernen en het behoud voor de inwoners van de gemeente van een voldoende voorzieningenniveau wordt door de Afdeling gezien als noodzakelijk voor de bescherming van het stedelijk milieu.²

De beperking van detailhandel in het bestemmingsplan is in lijn met provinciaal, regionaal en gemeentelijk beleid inzake detailhandel, waarin de hiervoor genoemde doelen zijn verankerd. In de provinciale Omgevingsvisie Zuid-Holland en de provinciale Discussienota Detailhandel wordt opgemerkt dat nieuwe detailhandelsontwikkelingen zich dienen te concentreren binnen de centra van dorpen en steden. Een uitzondering hierop wordt gemaakt voor goederen die van een aard en omvang zijn die fysiek niet in te passen zijn in de centra. In de Omgevingsverordening geldt eenzelfde concentratie in de centra. Het overal toelaten van detailhandelsvestigingen zou volgens de toelichting op de Omgevingsverordening tot gevolg hebben dat verregaande versnippering plaats zal vinden. Ook ontstaan er dan geen synergievoordelen die er wel zijn als het aanbod geclusterd is. Hierdoor wordt afbreuk gedaan aan de beoogde doelen (behouden en versterken van de zorgvuldig opgebouwde ruimtelijke detailhandelsstructuur en vitale en sterke centra) van de Omgevingsverordening.

In het regionale beleid, zoals onder meer de Retailvisie Leidse Regio 2025, wordt ingezet op het afstemmen van aanbod van detailhandelsfuncties op de vraag daarnaar. In de Retailvisie is een wensbeeld voor de detailhandelsstructuur in 2025 voorgesteld dat gebaseerd is op de toekomstige vraag, namelijk de verwachte behoeftes van de consument in 2025. Uit de Retailvisie volgt dat sprake is van een grote negatieve marktruimte voor solitaire detailhandelsvestigingen. In de Retailvisie wordt in dat kader opgemerkt dat vanuit de consument beschouwd, grote en sterke winkelgebieden meer toegevoegde waarde hebben dan solitaire vestigingen omdat op deze locaties geen mogelijkheden zijn voor combinatiebezoeken. Tevens profiteren ondernemers die solitair gevestigd zijn niet van de trekkracht op consumenten van een andere ondernemer. Relocatie van de solitaire vestigingen naar een toekomstbestendig winkelgebied zal voor de consumenten in de Leidse regio aantrekkelijker zijn, aldus de Retailvisie.

Evenals in de regionale Retailvisie, wordt ook in Winkelnota Leidse Binnenstad 2018-2021 ingezet op versterking van bestaande winkelcentra in de binnenstad. Eén van de doelstellingen in de Winkelnota om de binnenstad van Leiden te versterken is het tegengaan van leegstand door het compact houden van winkelgebieden.

¹ zie AbRvS 24 juli 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2569

² zie AbRvS 19 december 2018, ECLI:NL:RVS:2018:4195

Het plangebied van planinitiatief LEAD is buiten de winkelstraten en wijkwinkelcentra gelegen. Het kan daarmee aangemerkt worden als een solitaire locatie. In lijn met het provinciaal, regionaal en gemeentelijk beleid wordt detailhandel buiten de bestaande winkelcentra daarom uitgesloten. Juist nu binnen de gemeente Leiden negatieve marktruimte voor detailhandelsfuncties bestaat, wordt het van belang geacht de bestaande centra te versterken. Dit voorkomt immers versnippering van winkelgebieden en verlies van voordelen die bestaan als winkelcentra zijn geclusterd. Toevoeging van detailhandel in het plangebied van het planinitiatief LEAD komt niet tegemoet aan de beoogde versterking van de bestaande centra en is niet in lijn met het beter afstemmen van de vraag en het aanbod in de regio. Detailhandel is derhalve ter bescherming van het stedelijk milieu in Leiden uitgesloten in onderhavig bestemmingsplan.

Voor de beperking in metrage van overige functies binnen het plangebied (commerciële en maatschappelijke functies), geldt dat deze beperking is ingegeven vanuit de zeer beperkte aanwezigheid van fysieke ruimte voor parkeergelegenheid. Indien de metragebeperking niet zou worden gehanteerd, en dus in wezen binnen het plangebied een ongelimiteerde mogelijkheid zou worden geboden commerciële en maatschappelijke functies te realiseren, dan zou dit betekenen dat een parkeertekort ontstaat. Hierbij is van belang dat parkeren conform de beleidsregels parkeren van de gemeente Leiden dient plaats te vinden op eigen terrein. De parkeergarage die wordt gerealiseerd heeft echter te weinig ruimte om meer parkeerplaatsen op eigen terrein mogelijk te maken. In de Nota van Uitgangspunten LEAD is verder opgenomen dat de parkeerdruk in de omgeving niet mag toenemen, zodat extra parkeerdruk ook niet in de omgeving kan worden gecompenseerd. Om een parkeertekort, en derhalve een te hoge parkeerdruk te voorkomen op andere plekken binnen Leiden, wordt het noodzakelijk geacht de mogelijkheden voor het uitvoeren van diensten te beperken in metrage. De metragebeperking is daarmee in het bestemmingsplan opgenomen vanwege de bescherming van het stedelijk milieu, en is derhalve ingegeven vanuit een dwingende reden van algemeen belang.

Gelet op het voorgaande zijn de beperkingen in het bestemmingsplan opgenomen vanwege een dwingende reden van algemeen belang, zodat aan het noodzakelijkheidsvereiste wordt voldaan.

Evenredigheid

Het uitsluiten van detailhandel binnen het plangebied, alsmede het beperken van het metrage voor commerciële en maatschappelijke functies, voldoet aan het evenredigheidsvereiste.

In de eerste plaats geldt dat de maatregelen geschikt zijn om het beoogde doel te bereiken. De vraag of een maatregel geschikt is, valt uiteen in de vraag of de regeling coherent en systematisch wordt toegepast en de vraag of de regeling effectief het beoogde doel bereikt. De maatregelen in het bestemmingsplan worden coherent en systematisch toegepast. Zoals hiervoor is opgemerkt is de beperking van detailhandel in dit geval toegepast in overeenstemming met provinciaal, regionaal en gemeentelijk detailhandelsbeleid en wijkt het daarvan niet af. Ook de metragebeperking van commerciële en maatschappelijke functies wordt in overeenstemming met gemeentelijk beleid toegepast, nu met deze maatregel wordt geborgd dat aan het parkeerbeleid van Leiden en de Nota van Uitgangspunten LEAD kan worden voldaan door de parkeerdruk te beperken.

De maatregelen zijn daarnaast effectief om het beoogde doel te bereiken. Volgens vaste jurisprudentie geldt in dit kader dat aannemelijk moet worden gemaakt dat de specifieke beperking een zinvolle bijdrage levert aan het bereiken van de met de regeling nagestreefde doelen.³ Dat het beperken van de aard en omvang van detailhandel buiten de bestaande winkelgebieden in algemene zin effectief is om het stedelijk milieu te beschermen, is reeds meermaals door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State overwogen.⁴ Ook in het specifieke geval van Leiden is aannemelijk dat de conclusies die in algemene zin kunnen worden getrokken over beperking van detailhandel tot bestaande centra, van toepassing zijn op Leiden en dat het beperken van detailhandel tot de bestaande centra in dit geval een zinvolle bijdrage zal leveren aan het versterken van de bestaande centra. Hierbij is van belang dat in de Retailvisie is geconstateerd dat het leegstandsniveau in de Leidse regio in 2017 varieerde van 15% tot zelfs 30%, hetgeen een stuk hoger lag dan het landelijk gemiddelde. De binnensteden van de Leidse regio – waaronder ook de binnenstad van Leiden zelf – staan dan ook onder hoge druk. Dit blijkt ook uit de hoge mate van negatieve marktruimte die bestaat voor detailhandel. Gelet daarop moet worden ingezet op het versterken van de bestaande kernen zoals de binnenstad, waaraan de brancheringsbeperking in dit geval tegemoet komt. De beperking van detailhandel in het plangebied is daarmee effectief om het beoogde doel, de bescherming van het stedelijk milieu, te bereiken.

De effectiviteit van de metragebeperking van commerciële en maatschappelijke functies volgt uit het feit dat dergelijke functies een lagere verkeersaantrekkende werking hebben naarmate het metrage van die functie ook lager is. Dit uit zich onder meer in de algemene praktijk in Nederland om in parkeerbeleid het metrage van bepaalde functies te koppelen aan een bepaalde parkeernorm. Dat geldt ook voor Leiden. In dit geval geldt dan ook dat op het moment dat het metrage voor commerciële en maatschappelijke functies beperkt wordt, de verkeersaantrekkende werking van die functies ook beperkt wordt en een lagere parkeernorm geldt. Omdat de fysieke ruimte voor parkeerplaatsen in het plangebied zeer beperkt is, leidt de beperking ertoe dat binnen de beperkte ruimte die beschikbaar is, alsnog commerciële en maatschappelijke functies worden toegestaan, maar slechts tot een dusdanig niveau dat dit niet tot een parkeertekort leidt. Hiermee wordt voorkomen dat in strijd met de Nota van Uitgangspunten LEAD een parkeertekort ontstaat dat zal leiden tot een ongewenste parkeertoename in de omgeving. De metragebeperking is gelet daarop effectief om het beoogde doel, bescherming van het stedelijk milieu, te bereiken.

Tot slot geldt dat de maatregelen niet verder gaan dan nodig om het beoogde doel te bereiken. Hoewel Leiden naast de planologische instrumenten ook inzet op instrumenten zoals citymanagement, kan slechts met het planologisch beperken van de mogelijkheden voor vestiging van detailhandelsfuncties worden voorkomen dat detailhandelsfuncties buiten de bestaande kernen kunnen worden gerealiseerd en daarmee afbreuk doen aan de kwaliteit van die kernen. Instrumenten zoals citymanagement hebben niet hetzelfde bindende effect zoals een bestemmingsplan dat wel heeft. Ten aanzien van de beperking van detailhandel geldt dat in het verleden door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State is overwogen dat alternatieven zoals onder meer verruiming van planologische mogelijkheden in het centrum,

³ zie AbRvS 27 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:965

⁴ (zie bijvoorbeeld de casus Maastricht (AbRvS 19 december 2018, ECLI:NL:RVS:2018:4195), Appingedam (ECLI:NL:RVS:2019:2569) en Schiedam (AbRvS 27 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:965)).

citymanagement en investeringen in het openbaar gebied en de infrastructuur niet toereikend zijn voor het beschermen van het stedelijk milieu.⁵

Ten aanzien van de metragebeperking van commerciële en maatschappelijke functies geldt eveneens dat de maatregelen niet verder dan nodig gaan, omdat het metrage enkel is beperkt tot het metrage waarbinnen nog kan worden voldaan aan de parkeernormen van het parkeerbeleid van de gemeente Leiden. Een verdere beperking vindt niet plaats.

Gelet op het voorgaande voldoen de maatregelen aan het evenredigheidsvereiste.

⁵ zie AbRvS 1 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:972