

1. Inleiding

Het ontwerp van het bestemmingsplan 'Bedrijventerrein Emma' heeft vanaf 17 januari 2013 gedurende 6 weken (i.e. tot en met 27 februari 2013) ter inzage gelegen. Gedurende deze termijn was het voor eenieder mogelijk zienswijzen in te dienen. Ten aanzien van het ontwerp is een viertal zienswijzen ingediend. Deze worden in het navolgende behandeld.

2. Zienswijzen

Binnen de hiervoor genoemde termijn (en daarmee ontvankelijk) zijn de vier navolgende zienswijzen ontvangen:

- I. Kerckhoffs advocaten d.d. 21 februari 2013 (ingeboekt op 22 februari 2013) namens:
- De besloten vennootschap Budé Bouwmarkt B.V. h.o.d.n. Gamma Brunssum, gevestigd aan de Pijler 38 te 6446 AX Brunssum;
 - De besloten vennootschap Budé Onroerend Goed Brunssum B.V. gevestigd aan de Klipperweg 18-20 te 6222 PC Maastricht;
 - De besloten vennootschap Budé Holding Meerssen/Maastricht B.V. gevestigd aan de Klipperweg 18-20 te 6222 PC Maastricht.

Hierna aan te duiden als 'Gamma'.

- II. Gedeputeerde Staten van Limburg d.d. 22 februari 2013 (ingeboekt op 25 februari 2013).

Hierna aan te duiden als 'GS'.

- III. Poelmann van den Broek advocaten d.d. 27 februari 2013 (ontvangen faxbericht en per brief van 27 februari 2013, ingeboekt op 28 februari 2013) namens de Vereniging Woonboulevard Heerlen.

Hierna aan te duiden als 'VWH'.

- IV. Stijl advocaten d.d. 26 februari 2013 (ontvangen faxbericht, ingeboekt per gelijke datum) namens:
- Beheersmaatschappij Johema B.V.
 - Van Cranenbroek Brunssum B.V.

Hierna aan te duiden als 'Van Cranenbroek'.

I. Gamma

De zienswijze houdt in zijn algemeenheid in dat men zich niet kan verenigen met de uitbreiding van het gebruik tot detailhandel.

Specifiek behelst de zienswijze het volgende.

1. Uitsluitend voor bouwmarkten worden in de definitiebepalingen van de planregels minimale oppervlaktematen voorgeschreven. Voor andere toegelaten detailhandelsbranches is dat niet het geval. Voor dit onderscheid is geen planologisch relevant argument gegeven. Voor de andere toegelaten detailhandelsbranches moet dezelfde minimale oppervlaktemaat worden voorgeschreven.

Standpunt gemeente

De eis van een minimale verkoopvloeroppervlakte vloeit voort uit het gegeven dat het Emma-terrein als een stedelijk dienstenterrein kan worden gekwalificeerd, dat wordt gekenmerkt door een zekere mix van bedrijven en perifere detailhandel. Gelet op de perifere detailhandel, die een groter fysiek ruimtebeslag kent, is opgenomen dat een bouwmarkt een minimale verkoopvloeroppervlakte van 1000 m² dient te hebben. Dit ter voorkoming van de vestiging van diverse, kleinere bouwmarkten, die niet op een perifere locatie zijn gewenst. Het verbinden van een minimale oppervlakte is dan ook ingegeven vanuit planologische overwegingen en behelst een voortzetting van het geldende bestemmingsplan. Vanuit deze gedachte is het ook gewenst om aan de andere, toegestane detailhandel een minimale oppervlakte te verbinden. Aldus zal in die zin aan de zienswijze tegemoet worden gekomen. Bij de bestemming 'Detailhandel-Perifeer' (artikel 4) zal dan ook worden opgenomen dat de verkoopvloeroppervlakte van bouwmarkten en tuincentra minimaal 1000 m² dient te bedragen.

Voor de specifieke aanpassingen van de planregels wordt verwezen naar de wijzigingsnota.

2. In artikel 1.44 van de planregels wordt onvoldoende gepreciseerd wanneer al dan niet sprake is van een ondergeschikte functie. Het begrip 'beperkt deel' is onvoldoende bepaald. Hier dient een percentage van het wvo van maximaal 15% te worden gehanteerd.

Standpunt gemeente

De zienswijze snijdt hout; de bepalingen van een bestemmingsplan dienen objectief bepaalbaar te zijn, opdat voor iedereen duidelijk is, wat de desbetreffende bepaling inhoudt. De in het ontwerp opgenomen redactie van het begrip 'ondergeschikte functie' laat ruimte voor discussie over wat als zodanig heeft te gelden. Derhalve zal het begrip 'ondergeschikte functie' worden aangepast, in die zin dat aan het beperkte deel van de vloeroppervlakte een maximaal percentage van 20 wordt gekoppeld.

Voor de specifieke aanpassingen van de planregels wordt verwezen naar de wijzigingsnota.

3. Op de verbeelding is bij de bestemming 'Bedrijventerrein' de aanduiding 'dh' opgenomen. Op basis hiervan kan een zeer groot oppervlak voor nevensgeschikte productiegebonden detailhandel worden aangewend. Dit is tegenstrijdig met de definitie van de productiegebonden detailhandel (artikel 1.45) waarin is bepaald dat de detailhandelsfunctie ondergeschikt moet zijn aan de hoofdfunctie. Op deze manier wordt via een achterdeur (artikel 3.1 sub f.) de detailhandelsmogelijkheid ongebreideld uitgebreid. Dit verdraagt zich verder niet met hetgeen in de Toelichting is opgenomen. Op pagina 8 van de Toelichting is vermeld dat behalve een tuincentrum of gespecialiseerde outdoorwinkel geen plaats is voor uitbreiding met overige retail.

Standpunt gemeente

Op pagina 8 van de Toelichting is onder meer het volgende opgenomen:

“Overige retail is niet gewenst op het Emma-terrein, omdat anders de functie van het centrum van Brunssum en andere retailgebieden ondermijnd wordt.”

Uit deze passage volgt dat de retail op het Emma-terrein moet worden onderscheiden van de retail in het centrum van Brunssum, zulks om te voorkomen dat de retail in het centrum van Brunssum en elders wordt gefrustreerd. Dit betekent dat op het Emma-terrein een andere soort retail een plaats dient te krijgen en wel perifere detailhandel. ‘Normale’ retail – zoals voorkomend in het centrum van Brunssum c.a. – hoort niet op het Emma-terrein thuis. Conform dit uitgangspunt is de ‘normale’ retail op het Emma-terrein dan ook uitgesloten.

De aanduiding ‘dh’ op de verbeelding is niet bij alle bestemmingen ‘Bedrijventerrein’ opgenomen. Dit is alleen opgenomen bij de locatie Emma III en een gedeelte van de bedrijfsbestemming, gelegen ten noordwesten binnen het plangebied.

Naast de nevensgeschikte productiegebonden detailhandel is ter plaatse van de bestemming ‘bedrijventerrein’ ondergeschikte productiegebonden detailhandel toegestaan. In artikel 3.4 sub b. van de planregels is bepaald dat binnen deze bestemming ondergeschikte productiegebonden detailhandel is toegestaan, met dien verstande dat de oppervlakte ten behoeve van productiegebonden detailhandel per bedrijfsvestiging niet meer bedraagt dan 10% van het netto bedrijfsvloeroppervlak tot een oppervlak van maximaal 300 m². Hiermee is de ondergeschikte productiegebonden detailhandel concreet en objectief bepaalbaar.

Ingevolge artikel 3.1 aanhef en onder f. van de planregels is bepaald dat uitsluitend ter plaatse van de aanduiding 'detailhandel' nevensgeschikte productiegebonden detailhandel is toegestaan. De nevensgeschikte productiegebonden detailhandel is niet als zodanig in de begripsbepalingen opgenomen. Wel zijn de begrippen nevensgeschikte functie en productiegebonden detailhandel gedefinieerd. Deze luiden als volgt:

nevensgeschikte functie:

“een van de hoofdfunctie afwijkende functie waarvoor de vloeroppervlakte van het hoofdgebouw als zodanig mag worden gebruikt, naast de hoofdfunctie;”

productiegebonden detailhandel:

“op de eindgebruiker gerichte verkoop van goederen vanuit een bedrijf dat die goederen vervaardigt/produceert, bewerkt en/of toepast in het productieproces, waarbij de detailhandelsfunctie ondergeschikt is aan de productiefunctie;”

Uit de combinatie van beide begripsbepalingen kan worden opgemaakt dat productiegebonden detailhandel als een nevensgeschikte functie, dat wil zeggen naast de bedrijfsfunctie, is toegestaan. Het woord ‘naast’ in de begripsbepaling van de nevensgeschikte functie impliceert dat deze functie gelijkwaardig aan de hoofdfunctie, zijnde een bedrijfsfunctie, kan bestaan. Echter, hierbij is niet in concreto aangegeven voor welk objectief bepaalbare maatvoering dit geldt. Derhalve zal de aanduiding ‘dh’ op de verbeelding komen te vervallen. Ook de planregels zullen dienovereenkomstig worden aangepast.

Voor de specifieke aanpassingen van de planregels wordt verwezen naar de wijzigingsnota.

4. In artikel 3.6 van de planregels is een wijzigingsbevoegdheid opgenomen, die het mogelijk maakt dat bij beëindiging van het aanwezige patisseriebedrijf allerlei vormen van detailhandel worden toegestaan, die volgens de Toelichting ongewenst zijn.

Standpunt gemeente

In diverse, relevante (beleids)stukken (Retailstructuurvisie Parkstad 2010-2020 en het rapport van DTNP) is aangegeven dat met detailhandelsmogelijkheden op het Emma-terrein prudent moet worden omgegaan. Daarnaast wordt voor de locatie van het patisseriebedrijf thans niet verwacht dat binnen de planperiode van 10 jaar het genoemde bedrijf zal verdwijnen en dat voor de invulling van die locatie gebruik zou moeten worden gemaakt van de wijzigingsbevoegdheid. Gelet hierop zal de wijzigingsbevoegdheid komen te vervallen. Mocht in de toekomst een andere invulling van de locatie gewenst zijn, dan zal alsdan de situatie worden beoordeeld.

Voor de specifieke aanpassingen van de planregels wordt verwezen naar de wijzigingsnota.

5. De onder 3 en 4 genoemde uitbreiding van detailhandel is in strijd met divers beleid. Het gaat daarbij om de door Parkstad Limburg vastgestelde retailstructuurvisie 2010-2020, de BRO-rapportage 'Detailhandelsvisie provincie Limburg' (opgesteld in opdracht van de Kamer van Koophandel en Ondernemend Limburg) en het in december 2008 door de Provincie Limburg opgesteld Programma Werklocaties Limburg 2020.

Standpunt gemeente

'Detailhandelsvisie provincie Limburg'

De aangehaalde 'Detailhandelsvisie provincie Limburg' is in opdracht van de Kamer van Koophandel en Ondernemend Limburg opgesteld en vormt mitsdien geen beleid, waarmee thans op grond van artikel 4:81 Awb rekening moet worden gehouden.

Retailstructuurvisie Parkstad 2010-2020

De Retailstructuurvisie Parkstad 2010-2020 (verder: Retailstructuurvisie) is inmiddels vastgesteld (op 21 februari 2011) en bekend gemaakt (op 21 december 2011) en daarmee dient met het daarin vervatte beleid rekening te worden gehouden.

In de Retailstructuurvisie is op pagina 71 het volgende opgenomen:

"De detailhandel op bedrijventerrein Emma heeft een beduidend beperktere verzorgingsfunctie dan de perifere detailhandelsconcentraties In de Cramer en Parkstad Limburg Stadion. Naar de toekomst toe dient deze ondergeschikte rol behouden te blijven. Een verdere doorontwikkeling van detailhandel (kwantitatief) alhier is ongewenst, dit geldt ook voor verbreding van branchering en toevoeging van kleinschalig aanbod; er wordt een conserverende bestemming opgelegd aan het Emmaterrein. Uitbreiding door verplaatsing van PDV retailers elders uit het directe verzorgingsgebied wordt wel mogelijk geacht."

Dat het Emma-terrein ten opzichte van de perifere detailhandelsconcentraties 'In de Cramer' en 'Parkstad Limburg Stadion' van ondergeschikte betekenis is, is evident. Het Emma-terrein is namelijk in de eerste plaats qua omvang c.q. oppervlakte veel kleiner dan de genoemde locaties. In de tweede plaats is het Emma-terrein qua aard niet als een volwaardige perifere detailhandelslocatie aan te merken, maar als een stedelijk dienstenterrein. Dit blijkt ook uit de twee hoofdbestemmingen, die op het Emma-terrein van toepassing zijn, te weten de bestemming 'Bedrijventerrein' en 'Detailhandel – perifeer'. Dat het Emma-terrein als een stedelijk diensten heeft te gelden, is reeds door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (verder: Ab) uitgesproken. Dienaangaande zij verwezen naar de uitspraak van 17 augustus 2011 (zaaknummers 201011186/1/H1 en 201011265/1/H1).

Het bestemmingsplan bevat geen kwantitatieve doorontwikkeling van detailhandel. Het Emma-terrein is in toto niet in omvang toegenomen. Verder zijn de locaties, waar op grond van het geldende bestemmingsplan reeds bepaalde vormen van detailhandel zijn toegestaan, niet vergroot. Aldus is het bestemmingsplan in overeenstemming met het hiervoor aangehaalde uit de Retailstructuurvisie, waarin staat dat een verdere doorontwikkeling in kwantitatief opzicht ongewenst is.

Het bestemmingsplan kent met betrekking tot de perifere detailhandel enkel een kwalitatieve verruiming. Op grond van het geldende bestemmingsplan zijn op de als zodanig aangeduide locaties alleen de specifiek genoemde vormen van perifere detailhandel toegestaan. Het gaat daarbij om detailhandel in sport- en recreatieartikelen, keukens, kunststof ramen en kozijnen, bouwmarkten en detailhandel in campingartikelen c.a. In het onderhavige bestemmingsplan wordt de invulling van die locaties flexibeler gemaakt, in die zin dat de verschillende vormen van perifere detailhandel voor de als zodanig bestemde locaties als het ware uitwisselbaar worden. Hiermee wordt niet alleen de flexibiliteit voor die locaties vergroot, maar wordt tevens – ten gevolge van die flexibiliteit – de kans op (eventuele) leegstand voorkomen. Immers, wanneer (bijvoorbeeld) op de locatie die ingevolge het geldende bestemmingsplan mag worden gebruikt voor perifere detailhandel in campingartikelen c.a. het aldaar gevestigde bedrijf zou vertrekken, kan die locatie qua perifere detailhandel alleen worden ingevuld door een bedrijf dat zich eveneens met de verkoop van dergelijke artikelen bezig houdt. Dit maakt de kans op een invulling natuurlijk aanzienlijk kleiner, waardoor in dat geval de leegstand ook aanzienlijk langer zou kunnen duren. Om zulks zo veel als mogelijk te voorkomen, staat het onderhavige bestemmingsplan ook andere vormen van perifere detailhandel toe.

In het centrum en directe nabijheid daarvan zijn diverse garagebedrijven (verkoop van tweedehands auto's) gelegen. Vaak zijn die in relatie tot de naburige woonbestemmingen niet (meer) gewenst of zoeken de bedrijven naar meer ruimte. Voor dergelijke verplaatsers is op het Emma-terrein binnen de bestemming 'Detailhandel – Perifeer' planologische ruimte gecreëerd.

Gezien het voorgaande is het onderhavige bestemmingsplan niet in strijd met de Retailstructuurvisie.

Programma Werklocaties Limburg 2020

In het Programma Werklocaties is een uitwerking van het POL opgenomen. Het is een programma, waarin per regio de herstructurerings- en planningsopgave met betrekking tot werklocaties tot en met 2020 wordt vastgelegd. Het Programma is een beleidsregel, wat betekent dat hiermee rekening moet worden gehouden bij de ontwikkeling van onderhavig bestemmingsplan.

Voor de regio Parkstad worden de verschillende werklocaties (zijnde bedrijventerreinen en stedelijke dienstenterreinen) in kaart gebracht. Daarbij is de functionele kwaliteit van Emma als 'voldoende' gekwalificeerd. Niet is aangegeven dat Emma, dan wel een andere werklocatie, niet in functionele zin zou mogen uitbreiden. Dienaangaande wordt verwezen naar hetgeen hiervoor ten aanzien van de Retailstructuurvisie is vermeld.

6. Niet is onderzocht of de mogelijk gemaakte uitbreiding van de detailhandel zal leiden tot aantasting van het ondernemersklimaat in de gemeente Brunssum, waar de leegstand reeds zeer hoog is. Het belang van het ondernemersklimaat is ten onrechte niet in de belangenafweging betrokken, wat zich niet verdraagt met de rechtspraak op dit punt (zie AbRvS 5 december 2012, zaaknummer 201200385/1/T1/R2).

Standpunt gemeente

De situatie in de aangehaalde uitspraak is wezenlijk anders dan in de onderhavige situatie. In de uitspraak betrof het de verwachte leegstand van winkels in toto ten gevolge van een kwantitatieve uitbreiding van het aantal vierkante meters aan winkelruimte. Zoals hiervoor is vermeld, kent het onderhavige bestemmingsplan echter geen kwantitatieve uitbreiding aan detailhandel. Daarnaast ziet de detailhandel op het Emma-terrein op perifere detailhandel, die zich daarmee onderscheidt van de reguliere detailhandel, die eigen is aan een centrum.

Dat geen onderzoek is verricht, is overigens niet juist. Ten behoeve van de perifere detailhandelsmogelijkheden op het Emma-terrein is namelijk door DTNP een rapport opgesteld.

7. Er bestaat geen enkele planologische rechtvaardiging om de gekozen planologische opzet voor het bedrijventerrein te wijzigen en te verlaten. Van Cranenbroek heeft het pand aan de Pijler verlaten. Er bestaat daarom alle reden om de gronden van Van Cranenbroek te voorzien van de bestemming 'Bedrijfsterrein' en artikel 4.1 sub d van de planregels te schrappen.

Standpunt gemeente

Dat Van Cranenbroek niet meer op de locatie aan de Pijler aanwezig is, is ten eerste niet relevant voor de in het ontwerpbestemmingsplan toegekende bestemming c.a. De opzet van het ontwerpbestemmingsplan is gericht op het verwezenlijken van een stedelijk dienstterrein. Daarbij staat een zekere mix van bedrijven en perifere detailhandel centraal. Bij punt 5. is een en ander uiteengezet aangaande de achterliggende gedachte van het onderhavige bestemmingsplan.

In de tweede plaats is het zo dat Van Cranenbroek ook nog altijd kan terugkeren naar het Emma-terrein. Dit geldt temeer als daarbij de planperiode van 10 jaar in ogenschouw wordt genomen.

In de derde plaats vormt de herziening van het bestemmingsplan een kleine wijziging van het geldende bestemmingsplan. Ook dit bestemmingsplan maakt het namelijk mogelijk dat verschillende vormen van bedrijvigheid, waartoe ook bepaalde vormen van detailhandel behoren, aldaar zijn toegelaten.

Bedrijventerrein Emma kent dan ook een gemengd karakter en is daarmee als een stedelijk dienstterrein te kwalificeren. Ook de rechtbank Maastricht en de Ab hebben dat onderkend. Zie hiertoe de uitspraak van de Ab van 17 augustus 2011, zaaknummers 2010011186/1/H1 en 201011265/1/H1. Daarnaast is het Emma-terrein ook in de Intergemeentelijke Structuurvisie Parkstad Limburg als een stedelijk dienstterrein met een bovengemeentelijke functie aangemerkt. In deze structuurvisie wordt het Emma-terrein gekenschetst met een hoge mate van regionale relevantie.

8. In de aan het ontwerpbestemmingsplan ten grondslag gelegde rapport van DTNP is op pagina 16 vermeld dat uitbreiding van de bestaande bouwmarkten (d.w.z. de Gamma en de Praxis) wel mogelijk is. Daarmee verdraagt zich niet dat in artikel 4.4 sub b juncto artikel 4.5 van de planregels die uitbreidingsmogelijkheid wordt gemaximeerd op 10% van het bestaande legale verkoopvloeroppervlak.

Standpunt gemeente

Het is juist dat in het rapport van DTNP is vermeld dat uitbreiding van de bestaande bouwmarkten Gamma en Praxis mogelijk is. Ook juist is dat in de planregels (specifiek in de artikelen 4.4 sub b. juncto artikel 4.5) de uitbreidingsmogelijkheden voor de bestemming 'Detailhandel – Perifeer' zijn beperkt tot maximaal 10% van het bestaande, legale verkoopvloeroppervlak. Deze beperking is ingegeven door het feit dat de bestaande, legale bedrijvigheid reeds een groot oppervlak beslaat. Hierdoor is de ruimte tot uitbreiding in fysieke zin reeds aanzienlijk beperkt. Daar komt nog bij dat ingevolge artikel 4.4 sub a. van de planregels op eigen terrein moet worden voorzien in de parkeerbehoefte. Wanneer het bestaande oppervlak wordt uitgebreid werkt dat in twee richtingen; de uitbreiding brengt een grotere parkeerbehoefte mee, terwijl tevens de fysieke ruimte voor parkeren afneemt. Gelet op het voorgaande is een grotere uitbreiding van het verkoopvloeroppervlak niet gewenst. Daarnaast is dit een voortzetting van het geldende bestemmingsplan.

II. GS

In artikel 3.6 van de regels is een wijzigingsbevoegdheid opgenomen om de bestemming Bedrijventerreinen te wijzigen in de bestemming Detailhandel-Perifeer. Om het bestaande bedrijventerreinenbeleid overeind te houden wordt deze mogelijkheid ontraden. Mocht het in de toekomst nodig zijn om in regionaal verband verplaatsende perifere detailhandel te accommoderen, dan kan dit via maatwerk en herziening bespreekbaar worden gemaakt.

Standpunt gemeente

In diverse, relevante (beleids)stukken (Retailstructuurvisie Parkstad 2010-2020 en het rapport van DTNP) is aangegeven dat met detailhandelsmogelijkheden op het Emma-terrein prudent moet worden omgegaan. Dat is eveneens de strekking van het provinciale beleid, dat onder meer is neergelegd in het Programma Werklocaties Limburg 2020.

Daarnaast wordt voor de locatie van het patisseriebedrijf thans niet verwacht dat binnen de planperiode van 10 jaar het genoemde bedrijf zal verdwijnen en dat voor de invulling van die locatie gebruik zou moeten worden gemaakt van de wijzigingsbevoegdheid. Gelet hierop zal de wijzigingsbevoegdheid komen te vervallen. Mocht in de toekomst een andere invulling van de locatie gewenst zijn, dan zal alsdan de situatie worden beoordeeld.

Voor de specifieke aanpassingen van de planregels wordt verwezen naar de wijzigingsnota.

Overigens moet bij het ontwikkelen van een nieuw bestemmingsplan ook rekening worden gehouden met het Provinciaal Omgevingsplan Limburg (POL). Afgezet tegen de desbetreffende bepalingen van het POL levert dat het volgende op.

POL

In het POL (actualisatie 2011) is in eerste instantie een globale indeling gemaakt in stedelijk en landelijk gebied (zie 3.2 POL). Emma ligt in het stedelijk gebied en het POL staat dienaangaande een bundeling voor van de diverse functies (wonen en werken).

Meer specifiek ligt Emma binnen Perspectief 9 Stedelijke bebouwing. Ten aanzien hiervan is onder meer het volgende in het POL opgenomen (zie 3.3 POL):

“De stedelijke bebouwing (P9) omvat de aanwezige of als zodanig reeds bestemde woon- en winkel- en voorzieningengebieden, bedrijventerreinen en bijbehorende wegen. Er is hier in veel gevallen nog de nodige ontwikkelingsruimte. Waar nodig wordt hier door herstructurering de vitaliteit van buurten en wijken en de kwaliteit van werklocaties geborgd dan wel verbeterd.”

Nog specifiek is ten aanzien van de werklocaties opgenomen (zie 5.3 POL) dat de snelle veranderingen in de economie vragen om een werklocatiebeleid dat flexibel en snel op ontwikkelingen kan inspelen. Zo'n beleid omvat de zorg voor tijdige beschikbaarheid van voldoende locaties met de juiste kwaliteit en is erop gericht dat bedrijven en voorzieningen vervolgens ook op de juiste locatie terecht komen. De ambitie is te zorgen voor voldoende ruimte om de dynamiek van het gevestigde bedrijfsleven te faciliteren en om de komst van nieuwe bedrijven naar Limburg mogelijk te maken. De beschikbaarheid van werklocaties vormt een belangrijk element in het Limburgs vestigingsklimaat, waarbij een grote variatie aan vestigingsmilieus wordt geboden.

Ten aanzien van detailhandel is aangegeven dat er een goede balans dient te zijn tussen de winkelveorzieningen in de binnenstad, de verzorgingstructuur van wijken en buurten en grootschalige detailhandel op perifeer gelegen stedelijke dienstenterreinen.

Verder is vermeld dat het stadscentrum vooral een functie voor recreatief, vergelijkend winkelen heeft, met het accent op kleinschalige, gespecialiseerde winkels en warenhuizen. Woonwijken bieden plaats

aan een verzorgingsstructuur (met stadsdeelcentra, wijk- en buurtwinkelcentra) gericht op een volwaardig en compleet pakket aan winkelvoorzieningen voor dagelijkse aankopen.

De stedelijke dienstenterreinen bieden uitsluitend ruimte aan detailhandelsfuncties voor minder frequent benodigde, doelgerichte aankopen, die moeilijk inpasbaar zijn in bestaande winkelgebieden vanwege volumineuze aard en dagelijkse bevoorrading. Gedacht wordt aan grotere winkels (1.000 m² of meer) voor aankopen op het gebied van wonen, vervoer en outdoor.

Het bestemmingsplan heeft het in zich dat een aantal beperkte gebruiksmogelijkheden op het gebied van detailhandel op een bestaand stedelijk dienstenterrein worden toegevoegd. Het Emma-terrein is gelegen binnen P9, waar diverse vormen van bedrijvigheid worden gecombineerd. Dit is passend binnen het bundelingsbeleid, dat zowel door het Rijk alsook door de Provincie wordt voorgestaan. Verder wordt door de beperkte toevoeging van de gebruiksmogelijkheden een gedifferentieerde en flexibele vestigingslocatie gecreëerd. De uitbreiding van de gebruiksmogelijkheden is gelegen in detailhandel op het gebied van doe-het-zelf, recreatief en in volumineuze goederen. Deze detailhandelsmogelijkheden passen binnen het door de Provincie geformuleerde beleid. Dit alles brengt met zich dat het bestemmingsplan in overeenstemming is met het provinciale, economische beleid, dat in het POL is opgenomen.

III. VWH

In zijn algemeenheid acht de VWH het bezwaarlijk dat het bestemmingsplan zeer ruime uitbreidingsmogelijkheden voor detailhandel toestaat, zowel in winkelvloeroppervlakte als in assortiment.

1. Detailhandelsstructuur

Uit diverse beleidsstukken blijkt dat het Emmaterrein gezien wordt als een bedrijventerrein, waar een uitbreiding van detailhandel niet gewenst is en meer algemeen dat ontwikkeling van detailhandel in de periferie niet gewenst is. Dienaangaande wordt verwezen naar de inspraakreactie. In de inspraakreactie wordt verwezen naar een aantal passages, die in de verschillende stukken zijn opgenomen. De desbetreffende stukken en bijbehorende passages zijn hier onder vermeld.

Retailstructuurvisie Parkstad 2010 – 2020

In de Retailstructuurvisie is op pagina 71 het volgende opgenomen:

“De detailhandel op bedrijventerrein Emma heeft een beduidend beperktere verzorgingsfunctie dan de perifere detailhandelsconcentraties In de Cramer en Parkstad Limburg Stadion. Naar de toekomst toe dient deze ondergeschikte rol behouden te blijven. Een verdere doorontwikkeling van detailhandel (kwantitatief) alhier is ongewenst, dit geldt ook voor verbreding van branchering en toevoeging van kleinschalig aanbod; er wordt een conserverende bestemming opgelegd aan het Emmaterrein. Uitbreiding door verplaatsing van PDV retailers elders uit het directe verzorgingsgebied wordt wel mogelijk geacht.”

Detailhandelsvisie Provincie Limburg

In de detailhandelsvisie is op pagina 35 het volgende vermeld:

*“Geen structurele versterking van de andere grootschalige perifere detailhandelsconcentraties
De keuze voor het versterken van de in het overzicht genoemde grootschalige en perifere detailhandelconcentraties impliceert wel dat voor de andere locaties (zoals Emmaterrein Brunssum) terughoudendheid gevraagd is. Grootschalige ontwikkelingen/uitbreidingen zijn hier niet gewenst en in diverse gevallen kan het wenselijk zijn om middels verplaatsingen te komen tot een verdere afbouw van het aanbod. Nieuwe grootschalige ontwikkelingen/toevoegingen op nieuwe locaties (met uitzondering van Maastricht en de stadionlocaties) worden in deze visie niet voorzien.*

Voor de lokale PDV-clusters kan ruimte worden geboden voor verdere concentratie en een beperkte schaalvergroting op basis van lokale verplaatsers passend bij het eigen verzorgingsgebied.”

Rapport DTNP

Het rapport van DTNP van 1 oktober 2009 concludeert eveneens tot terughoudendheid. DTNP ziet slechts beperkte ruimte voor uitbreiding en dan ook slechts in bepaalde branches. In het rapport is dienaangaande onder meer het volgende vermeld:

“Het Emmaterrein kan niet concurreren met Woonboulevard Heerlen en Parkstad Limburg Stadion, omdat:

- het reeds aanwezige aanbod op Woonboulevard Heerlen en Parkstad Limburg Stadion zeer groot is en er momenteel overaanbod is;*
- de locatie van het Emmaterrein onvoldoende aantrekkelijk is qua ligging, ontsluiting en omvang;*
- beleidsmatig het Emmaterrein niet als een (boven)regionale retaillocatie wordt gezien.*

Op basis hiervan concluderen wij dat het Emmaterrein geen goede locatie is voor een regionaal verzorgend cluster met traditionele PDV-branches."

"Het Emmaterrein heeft de meeste kansen als PDV-cluster met een beperkte bovenlokale verzorgingsfunctie (Brunssum en directe omgeving)."

"Bij een bovenlokaal functioneren cluster komt het accent van het aanbod te liggen op minder keuzegevoelige artikelen die voor de consument makkelijk (goed bereikbaar en dichtbij) te verkrijgen zijn. Het PDV-cluster op het Emma-terrein is dan met name geschikt voor aanbod in de branches bouwmarkt, boerenbond en tuin (...). Het aanwezige bouwmarkt- en boerenbondaanbod op het Emma-terrein sluit hier grotendeels op aan en wordt bij voorkeur verder gecompleteerd."

"Als aanvulling op het huidige aanbod doe-het-zelf (bouwmarkten) en niet levende tuinartikelen (Van Cranenbroek) aan het bovenlokale PDV-cluster kan gedacht worden aan een tuincentrum."

"Indien nieuwe initiatieven voor detailhandel met specifiek aanbod in de outdoorsfeer met een regionale verzorgingsfunctie, zoals een grootschalige winkel op het gebied van paardenverzorging of golfsport, zich aandienen, kan dit aanbod op het Emma-terrein gefaciliteerd worden."

"Het PDV-cluster op het Emma-terrein kan het beste gepositioneerd worden als een bovenlokaal cluster in het thema doe-het-zelf en outdoor. De omvang van het aanbod kan toenemen door een beperkte uitbreiding van bestaand aanbod en nieuwvestiging van enkele ondernemers in de voorgestelde branches, waarbij de verhoudingen in de retailstructuur van Parkstad Limburg ongewijzigd blijven."

"Recreatief retailaanbod in het centrum van Brunssum heeft een sterke bovenlokale positie. Om deze positie niet te ondermijnen is het gewenst al het recreatieve retailaanbod in het centrum te blijven concentreren. Ook een branche die wordt toegestaan op het Emma-terrein betekent een verschraving van het aanbod in het centrum van Brunssum en moet derhalve niet toegelaten worden op het Emma-terrein. Voor grootschalige aanbieders van sportartikelen en bruin- en witgoed geldt bovendien dat deze winkels beleidsmatig gestimuleerd worden op het Maankwartier."

Verder vermeldt het rapport dat het gewenst is om uitbreidingspotentie voor meubelzaken en autodealers volledig toe te rekenen aan de woon- of autoboulevard Heerlen. Aanbieders in deze branches worden volgens DTNP uitgesloten van vestiging van het Emmaterrein.

Emma I is enkel geschikt voor doe-het-zelf en outdoor. Uitbreidingsmogelijkheden zouden er alleen zijn voor een tuincentrum of een grootschalige outdoorwinkel. Overige retail is niet gewenst, omdat anders de functie van het centrum van Brunssum en andere retailgebieden wordt ondermijnd, aldus DTNP.

Standpunt gemeente

Zoals hiervoor bij de zienswijze van Gamma ook al is vermeld, is de 'Detailhandelsvisie Provincie Limburg' een stuk, dat in opdracht van de Kamer van Koophandel tot stand is gekomen. Dit is geen beleid van enig overheidsorgaan, waarmee thans rekening moet worden gehouden. Artikel 4:84 Awb is daarmee niet van toepassing.

Met betrekking tot de Retailstructuurvisie wordt verwezen naar de opmerkingen, die hiervoor ad 5. bij de reactie ten aanzien van de Gamma zijn gemaakt.

Aangaande het rapport van DTNP wordt opgemerkt, dat daarin als algemene uitgangspunt is opgenomen dat met uitbreiding van detailhandel op het Emma-terrein terughoudend moet worden omgegaan. Dit is in overeenstemming met het eerder genoemde beleid. Zoals dat eerder ten aanzien van

het beleid is aangegeven, is de uitbreiding van de mogelijkheden voor perifere detailhandel beperkt. Het betreft namelijk voor de als zodanig bestemde locaties een kwalitatieve uitbreiding.

Verder wordt in het rapport qua kwalitatieve mogelijkheden voor perifere detailhandel een ideaalplaatje geschetst, waarbij de nadruk zou moeten liggen op de outdoor. In het onderhavige bestemmingsplan zijn de mogelijkheden voor perifere detailhandel ruimer bepaald. De redenen daarvoor zijn al eerder genoemd; de bedoeling is om meer flexibiliteit aan te brengen en daarmee eventuele leegstand zo veel als mogelijk te voorkomen. Dat hiermee (onder andere) ook meubelzaken en autobedrijven zich kunnen vestigen, zal geen verstoring de verzorgingsstructuur – zoals in de zienswijze wordt gesteld – opleveren. Daartoe is simpelweg de planologische en fysieke ruimte te beperkt. Verder is deze mogelijkheid opgenomen, om een oplossing te kunnen bieden voor reeds bestaande bedrijven, die zich in het centrum van Brunssum en de directe nabijheid daarvan bevinden en op zoek zijn naar een andere, geschiktere locatie.

2. Invulling bestemmingsplan

Bestemming 'Detailhandel – Perifeer'

De bestemming 'Detailhandel – Perifeer' maakt het mogelijk dat op alle percelen per saldo alle branches, die in de planvoorschriften worden onderscheiden, zijn toegestaan. 'Detailhandel in volumineuze goederen' is in zijn algemeenheid toegestaan, wat betekent dat op alle percelen detailhandel mag worden gevoerd in auto's, boten, caravans, tuininrichtingsartikelen, grove bouwmaterialen, keukens, sanitair, meubelen, bouwmarkten en landbouwwerktuigen. Dit betreft ten opzichte van het vigerende bestemmingsplan een zeer ruime uitbreiding. Ook is detailhandel in recreatieartikelen toegestaan. Daarmee wordt een assortiment binnengehaald, dat volgens het rapport van DTNP zou moeten worden uitgesloten. Dergelijke detailhandel zou immers moeten worden voorbehouden aan het centrum van Brunssum.

Detailhandel in volumineuze goederen moet voorbehouden blijven aan de Woonboulevard Heerlen. Het toestaan van dergelijke detailhandel heeft grote gevolgen voor de detailhandelsstructuur.

Gezien de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 5 december 2012 (zaaknummer 201200385) ligt het op de weg van de gemeente om te motiveren dat verdergaande overcapaciteit en leegstand die het gevolg zijn van de toevoeging van de uitbreiding van detailhandelsmogelijkheden op het bedrijventerrein Emma toch acceptabel wordt geacht.

Standpunt gemeente

Ten aanzien van de uitbreiding van de detailhandelsmogelijkheden wordt verwezen naar hetgeen daaromtrent hiervoor bij punt 1 is vermeld.

Met betrekking tot de aangehaalde uitspraak van de Ab wordt verwezen naar hetgeen daaromtrent bij punt 6 van de zienswijze van de Gamma is vermeld.

Van Cranenbroek

Voor het perceel van Van Cranenbroek is van het louter positief bestemmen van de vrijstelling ex artikel 19, tweede lid WRO geen sprake. Ook voor dit perceel zijn de gebruiksmogelijkheden, zoals hiervoor genoemd, van toepassing. Daarmee betreft het geen conserverend bestemmingsplan en wordt afgeweken van de genoemde rapportages van DTNP, de Retailstructuurvisie en detailhandelsvisie.

Verder is de specifieke aanduiding 'detailhandel in de vorm van een tuin- en agridetailhandelsformule' volstrekt overbodig, aangezien Van Cranenbroek niet meer op het Emma-terrein is gevestigd. Daarmee is het voor een andere exploitant in volumineuze detailhandel mogelijk om zich te vestigen, wat grote gevolgen heeft voor onder andere de Woonboulevard Heerlen.

Standpunt gemeente

Ten aanzien van de uitbreiding van de detailhandelsmogelijkheden voor de locatie van Van Cranenbroek wordt verwezen naar hetgeen daaromtrent hiervoor bij punt 7 van de zienswijze van Gamma is vermeld.

Met betrekking tot de afwezigheid van Van Cranenbroek wordt ten eerste verwezen naar hetgeen daaromtrent bij punt 7 van de zienswijze van de Gamma is vermeld.

Ten tweede wordt opgemerkt dat niet duidelijk is welke grote gevolgen er voor de Woonboulevard Heerlen ontstaan.

Emma-terrein III

Emma III is als 'bedrijventerrein' bestemd met nadere aanduiding 'detailhandel'. In artikel 3.1 onder f is bepaald dat ter hoogte van de functieaanduiding 'detailhandel' 'nevengeschikte productiegebonden detailhandel' is toegestaan. Dit staat los van de 'ondergeschikte productiegebonden detailhandel'. De 'nevengeschikte productiegebonden detailhandel' is niet aan een maximum percentage vloeroppervlakte verbonden. VWH vreest dat daarmee discussie kan ontstaan en dat detailhandel via een achterdeur op Emma III mogelijk wordt gemaakt. De functieaanduiding 'detailhandel' kan dan ook het beste worden geschrapt.

Standpunt gemeente

Zoals ook in reactie op de zienswijze van Gamma is aangegeven, is de aanduiding 'dh' op de verbeelding niet bij alle bestemmingen 'Bedrijventerrein' opgenomen. Dit is alleen opgenomen bij de locatie Emma III en een gedeelte van de bedrijfsbestemming, gelegen ten noordwesten binnen het plangebied.

Naast de nevengeschikte productiegebonden detailhandel is ter plaatse van de bestemming 'bedrijventerrein' ondergeschikte productiegebonden detailhandel toegestaan. In artikel 3.4 sub b. van de planregels is bepaald dat binnen deze bestemming ondergeschikte productiegebonden detailhandel is toegestaan, met dien verstande dat de oppervlakte ten behoeve van productiegebonden detailhandel per bedrijfsvestiging niet meer bedraagt dan 10% van het netto bedrijfsvloeroppervlak tot een oppervlak van maximaal 300 m². Hiermee is de ondergeschikte productiegebonden detailhandel concreet en objectief bepaalbaar.

Ingevolge artikel 3.1 aanhef en onder f. van de planregels is bepaald dat uitsluitend ter plaatse van de aanduiding 'detailhandel' nevengeschikte productiegebonden detailhandel is toegestaan. De nevengeschikte productiegebonden detailhandel is niet als zodanig in de begripsbepalingen opgenomen. Wel zijn de begrippen nevengeschikte functie en productiegebonden detailhandel gedefinieerd. Deze luiden als volgt:

nevengeschikte functie:

“een van de hoofdfunctie afwijkende functie waarvoor de vloeroppervlakte van het hoofdgebouw als zodanig mag worden gebruikt, naast de hoofdfunctie;”

productiegebonden detailhandel:

“op de eindgebruiker gerichte verkoop van goederen vanuit een bedrijf dat die goederen vervaardigt/produceert, bewerkt en/of toepast in het productieproces, waarbij de detailhandelsfunctie ondergeschikt is aan de productiefunctie;”

Uit de combinatie van beide begripsbepalingen kan worden opgemaakt dat productiegebonden detailhandel als een nevengeschikte functie, dat wil zeggen naast de bedrijfsfunctie, is toegestaan. Het woord 'naast' in de begripsbepaling van de nevengeschikte functie impliceert dat deze functie

gelijkwaardig aan de hoofdfunctie, zijnde een bedrijfsfunctie, kan bestaan. Echter, hierbij is niet in concreto aangegeven voor welk objectief bepaalbare maatvoering dit geldt. Derhalve zal de aanduiding 'dh' op de verbeelding komen te vervallen. Ook de planregels zullen dienovereenkomstig worden aangepast.

Voor de specifieke aanpassingen van de planregels wordt verwezen naar de wijzigingsnota.

3. Milieuhygiënische en planologische verantwoording

Gezien de uitbreidingsmogelijkheden qua detailhandel had ook voor Emma I onderzoek moeten zijn gedaan naar verkeer, geluid, luchtkwaliteit et cetera. Nu dit niet is gebeurd, voldoet de ruimtelijke onderbouwing niet aan de daarvoor geldende eisen.

Standpunt gemeente

De verruiming van de gebruiksmogelijkheden in de vorm van detailhandel ziet op bepaalde vormen/soorten van detailhandel per locatie, waarbij voorop staat dat het perifere detailhandel dient te betreffen. Of op een locatie alleen detailhandel (perifeer) in tenten en aanverwante recreatieartikelen is toegestaan (zoals ingevolge het geldende bestemmingsplan) of dat ook andere vormen van perifere detailhandel op die locatie zijn geoorloofd, maakt voor de ruimtelijke uitstraling en effecten geen verschil.

Daarbij wordt in het onderhavige bestemmingsplan de mogelijkheid tot het gebruik voor bedrijfsdoeleinden, dat op grond van het geldende bestemmingsplan voor de thans als 'detailhandel – perifeer' bestemde locaties, niet meer mogelijk. Daarmee zijn bedrijven in de milieucategorie tot en met (maximaal) 4 licht niet meer toegestaan. Deze gebruiksfuncties, die in zijn algemeenheid ten opzichte van de perifere detailhandel als zwaarder zijn te kwalificeren, zijn uitgesloten. Dit betekent voorts dat de milieusituatie (vanuit het perspectief van een maximale, meest milieubelastende invulling qua gebruik) erop vooruit gaat. Het laten uitvoeren van de gebruikelijke onderzoeken voor Emma I is dan ook niet nodig.

IV. Van Cranenbroek

In de zienswijze wordt ten eerste aangegeven dat de indieners van de zienswijzen zich kunnen vinden in de opzet van het bestemmingsplan. Ten behoeve van de duidelijkheid en rechtszekerheid wordt een aantal tekstuele aanpassingen voorgesteld. Het gaat daarbij om de volgende:

Artikel 4.1, sub d. wijzigen in:

“ter plaatse van de aanduiding ‘specifieke vorm van detailhandel – agri’ tevens detailhandel in de vorm van een tuin- en agri-detailhandelsfunctie”

Artikel 4.4, sub d. wijzigen in:

“Ter plaatse van de aanduiding ‘specifieke vorm van detailhandel – agri’ is een detailhandelsbedrijf toegestaan met een verkoopvloeroppervlak (v.v.o.) van maximaal 4500 m2.”

Artikel 4.4, sub e. wijzigen in:

“Maximaal 10% van het v.v.o. mag worden gebruikt voor detailhandel in artikelen behorende tot andere detailhandelsbranches dan genoemd in artikel 4.1, mits voor elke branche een v.v.o. van maximaal 500 m2 in acht wordt genomen.”

Artikel 4.4, sub f. wijzigen in:

“In afwijking van het bepaalde onder e mag ter plaatse van de aanduiding ‘specifieke vorm van detailhandel – agri’ maximaal 20% van het v.v.o. worden gebruikt voor detailhandel in artikelen behorende tot andere detailhandelsbranches dan genoemd in artikel 4.1.”

Verder is in artikel 4.2.1, sub d bepaald dat de voor- en achtergevels van de gebouwen evenwijdig dienen te lopen aan de op de plankaart aangeduide gevellijnen. De achtergevel (en mogelijk ook de voorgevel) van het pand van Van Cranenbroek lopen niet evenwijdig aan die lijn. Aldus zou het gebouw worden wegbestemd en onder het bouwovergangsrecht worden gebracht, met alle nadelige gevolgen van dien. In de planvoorschriften dient te worden opgenomen dat dit bebouwingsvoorschrift niet geldt voor de al bestaande bebouwing.

Standpunt gemeente

De hiervoor genoemde zienswijzen zijn in principe van ondergeschikte aard. Zij komen echter, zoals ook in de zienswijze is vermeld, de duidelijkheid en rechtszekerheid ten goede. Derhalve zullen de voorgestelde wijzigingen worden overgenomen. Dit geldt tevens voor de zienswijze inzake de voor- en achtergevel. De bestaande bebouwing van Van Cranenbroek voldoet niet aan het in het ontwerpbestemmingsplan opgenomen vereiste met betrekking tot de ligging van de achtergevel. Aldus zou de bestaande en vergunde bebouwing in strijd worden gebracht met de desbetreffende planregel. De bestaande bebouwing is middels een vrijstelling ex artikel 19 WRO (oud) vergund. Deze vergunning dient thans in het bestemmingsplan positief te worden bestemd. Conform hetgeen in de zienswijze is vermeld, zal de desbetreffende planregel worden gewijzigd, in die zin dat een uitzondering wordt gemaakt voor de bebouwing, die reeds ten tijde van de terinzagelegging van het ontwerpbestemmingsplan aanwezig was.

Voor de specifieke aanpassingen van de planregels wordt verwezen naar de wijzigingsnota.