

Ruimtelijke onderbouwing

Aan	: Gemeente Hellevoetsluis
Van	: Royal HaskoningDHV
Kopie	: Tuincentrum Groenrijk Aralia
Dossier	: B6475-01-001
Project	: Tuincentrum Groenrijk Aralia RO
Betreft	: Ruimtelijke onderbouwing uitgebreide omgevingsvergunningprocedure
Ons kenmerk	: MD-AF20140399
Datum	: 26 september 2014
Classificatie	: Openbaar

Inleiding

Tuincentrum Groenrijk Aralia is gelegen aan de Kreekweg 2a te Hellevoetsluis. Het vigerende bestemmingsplan voor dit tuincentrum is het bestemmingsplan Buitengebied dat is vastgesteld op 1 november 2012. In dit bestemmingsplan is een gedetailleerde definitie opgenomen voor het tuincentrum waarin specifiek is aangegeven welke goederen verkocht mogen worden. Deze definitie biedt onvoldoende ruimte voor de ontwikkeling van het tuincentrum nu en in de toekomst en leidt er toe dat enkele producten die al jaren verkocht worden in het tuincentrum en gangbaar zijn in de branche, in strijd zijn met het bestemmingsplan.

De huidige definitie in het bestemmingsplan leidt bijvoorbeeld tot knelpunten bij de verkoop van dierbenodigdheden en diervoeders (DIBEVO). Binnen de definitie is dit voor dieren die buitenshuis worden gehouden toegestaan, maar de verkoop van dierbenodigdheden en diervoeders voor dieren die binnenshuis worden gehouden is niet mogelijk. Dit geeft in de praktijk verwarring, is niet handhaafbaar en sluit niet aan bij de gangbare praktijk van tuincentra in Nederland.

Daarnaast is het binnen de definitie niet mogelijk om biologische (voedings-)producten te verkopen, deze zijn bij tuincentra echter wel gangbaar als nevenassortiment.

Op basis van de Structuurnota Tuincentra 2.0 (zie bijlage) en de autonome ontwikkeling die kan worden waargenomen bij tuincentra, moeten de producten gericht op dieren inmiddels tot het basisassortiment van het gemiddelde tuincentrum gerekend worden. De verkoop van biologische (voedings)producten maakt onderdeel uit van het nevenassortiment.

Om een assortiment te kunnen voeren dat gangbaar is in de tuincentrumbranche en om in te kunnen spelen op de ontwikkelingen in de branche, wordt een omgevingsvergunning 'Handelen in strijd met regels ruimtelijke ordening' aangevraagd om af te wijken van de nu gehanteerde definitie voor een tuincentrum in het bestemmingsplan Buitengebied. Hierover heeft intensief overleg plaatsgevonden tussen de eigenaar van tuincentrum Aralia en de gemeente Hellevoetsluis. Bij de aanvraag van een omgevingsvergunning 'Handelen in strijd met regels ruimtelijke ordening' dient een ruimtelijke onderbouwing te worden gevoegd.

In deze ruimtelijke onderbouwing wordt achtereenvolgens ingegaan op het beleidskader, de omgevingsaspecten en ten slotte op de maatschappelijke en economische uitvoerbaarheid.

Procedure

Op 1 oktober 2010 is de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) in werking getreden. Vanaf dat moment worden aanvragen om afwijking van het bestemmingsplan aangemerkt als een aanvraag om een omgevingsvergunning.

Indien tuincentrum Aralia gelegen was binnen de bebouwde kom, dan was het eenvoudigweg mogelijk geweest om middels de "kruimelgevallen" zoals deze in het Besluit omgevingsrecht zijn opgenomen (Artikel 4, lid 9 bijlage II Besluit omgevingsrecht bevat een gebruiksvrijstelling voor 1.500 m²) af te wijken van het bestemmingsplan. Tuincentrum Aralia is echter gelegen net op de rand van het buitengebied van Hellevoetsluis.

Hierdoor bestaat geen mogelijkheid om de omgevingsvergunning te verlenen met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, sub a, onder 2 van de Wabo (kruimelgevallen). Dit betekent dat medewerking alleen kan worden verleend met toepassing van artikel 2.12, eerste lid sub a, onder 3 van de Wabo. Hiervoor geldt de uitgebreide procedure, zoals beschreven in § 3.3 van de Wabo.

Ten behoeve van deze procedure is een ruimtelijke onderbouwing noodzakelijk; dit document voorziet hierin.

Beleidskader

Europees beleid

Dienstenrichtlijn

In het verleden werden er voor de vestiging van detailhandel ook economische criteria gehanteerd. Met de inwerkingtreding van de Europese Dienstenrichtlijn is dit niet langer mogelijk. De Europese dienstenrichtlijn schrijft voor dat er geen beperkingen opgelegd mogen worden op basis van economische criteria. Nieuwe winkelontwikkelingen die leiden tot het faillissement van bestaande winkels mogen niet op die grond afgewezen worden. Bij het aanvechten van nieuwe winkelontwikkelingen is bepalend of het initiatief leidt tot duurzame ontwrichting. Hierbij is duurzame ontwrichting gedefinieerd vanuit de consument. Beoordeeld wordt of het voor de consument mogelijk is om op aanvaardbare afstand haar geregelde aankopen te doen.

Uit jurisprudentie (Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, 18 september 2013, 201208105/1/R2) is inmiddels gebleken dat van duurzame ontwrichting alleen sprake kan zijn als het gaat om detailhandel in de eerste levensbehoeften.

Landelijk beleid

Besluit ruimtelijke ordening Bro

In artikel 3.1.2 lid 2 Besluit ruimtelijke ordening (Bro) is bepaald dat een bestemmingsplan ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening regels kan bevatten met betrekking tot branches van detailhandel. Hiermee is buiten twijfel gesteld dat branchering ten aanzien van detailhandel in bestemmingsplannen is toegestaan. Deze bepaling leidt ertoe dat gemeenten ter bevordering van de ruimtelijke economische kwaliteit in hun bestemmingsplannen eisen kunnen stellen ten aanzien van de vestiging van bepaalde branches van detailhandel.

Uit jurisprudentie blijkt echter dat het specifiek vaststellen van het toegestane assortiment een te vergaande beperking van de gebruiksmogelijkheden is (Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, 19 februari 2014, nr. 201302826/1/R1). Een bestemmingsplan kan weliswaar regels bevatten met betrekking tot branches van detailhandel, maar daaronder valt niet tevens het gedetailleerd vaststellen van het toegestane assortiment. De Afdeling komt tot deze uitleg omdat uit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening niet van belang is welke specifieke goederen verkocht worden wanneer deze binnen de toegestane branche vallen. Aangezien deze aanvraag voor een omgevingsvergunning uitsluitend betrekking heeft op de verkoop van gangbare artikelen voor de tuincentrumbranche, is de aanvraag in overeenstemming met het landelijke beleid.

Provinciaal beleid

Provinciale Verordening Ruimte

Met de Provinciale visie Ruimte en Mobiliteit en de Verordening ruimte 2014 geeft de provincie op hoofdlijnen sturing aan de ruimtelijke ordening. Het detailhandelsbeleid dat hierin is geformuleerd heeft als doelstelling de detailhandelsstructuur te versterken en de dynamiek in de sector te bevorderen. Uitgangspunt is dat nieuwe detailhandel gevestigd moet worden in de bestaande winkelgebieden in de centra van steden, dorpen en wijken of nieuwe wijkgebonden winkelcentra. De ladder voor duurzame verstedelijking is leidend bij de accommodatie van de ruimtevraag. In dit geval is echter geen sprake van een nieuwe stedelijke ontwikkeling, toetsing aan de ladder voor duurzame verstedelijking vindt daarom niet plaats.

Uitzonderingen zijn binnen het provinciale beleid mogelijk voor enkele branches (zogenaamde 'perifere detailhandel') die niet of niet goed inpasbaar zijn in de winkelcentra en niet essentieel zijn voor de kwaliteit van deze centra. Het gaat hierbij onder andere om tuincentra. Het voeren van nevenassortiment (zoals bijvoorbeeld

biologische voedingsmiddelen) is mogelijk tot maximaal 20% van het netto verkoopvloeroppervlak. Voor de verkoop dat DIBEVO geldt deze voorwaarde niet, DIBEVO wordt bij tuincentra gerekend tot het basisassortiment.

Het provinciale beleid staat daarmee het afwijken van de huidige definitie in het bestemmingsplan Buitengebied niet in de weg. Daarnaast zijn er diverse voorbeelden van tuincentra in de provincie Zuid-Holland waar binnen de bestemmingsplannen een brede definitie wordt gehanteerd voor tuincentra en waar bijvoorbeeld DIBEVO onbeperkt mag worden verkocht.

Gemeentelijk beleid

Bestemmingsplan Buitengebied

Voor het voeren van een gangbaar assortiment voor tuincentra biedt het nu vigerende bestemmingsplan geen mogelijkheden. Dit maakt het nodig dat voor voorgenomen activiteiten op dit gebied een separate ruimtelijke afweging gemaakt dient te worden.

Structuurvisie Hellevoetsluis 2015+

De structuurvisie geeft de gewenste ruimtelijke ontwikkelingen aan binnen de gemeente Hellevoetsluis. Onderhavige procedure voor het afwijken van een definitie in het bestemmingsplan Buitengebied heeft geen betrekking op fysieke uitbreiding van het tuincentrum. Het beleid uit de structuurvisie is daarom niet relevant voor onderhavige procedure.

Kadernota Detailhandel Hellevoetsluis

Op 20 januari 2011 heeft de gemeenteraad de Kadernota Detailhandel Hellevoetsluis vastgesteld. In deze nota wordt de gemeentelijke visie op de detailhandelsstructuur gepresenteerd. Tuincentrum Aralia is in deze nota opgenomen als verspreide bewinkeling. Verder is de huidige locatie van het tuincentrum opgenomen in de toekomstige gewenste detailhandelsstructuur.

In de nota is aangegeven dat branche- of assortimentseisen moeten worden gemotiveerd vanuit overwegingen van ruimtelijke kwaliteit en niet louter gegrond kunnen zijn op argumenten van concurrentiebeperking. Dit vereist een overtuigende motivering. In het bestemmingsplan Buitengebied ontbreekt deze motivering en deze motivering is ook niet te geven, aangezien het onderscheid dat in het bestemmingsplan Buitengebied wordt gemaakt niet ruimtelijk relevant is.

Conclusie beleidskader:

De huidige definitie voor tuincentrum waarin specifieke assortimentsbeperkingen worden opgelegd is zowel in strijd met de landelijke als Europese wetgeving. Daarnaast is afwijken van de definitie in het bestemmingsplan Buitengebied niet in strijd met het provinciale beleid en gemeentelijke beleid ten aanzien van detailhandel. Er zijn vanuit de wet- en regelgeving daarom geen redenen om de afwijking van de definitie in het bestemmingsplan niet te vergunnen.

Omgevingsaspecten

Het afwijken van de definitie in het bestemmingsplan heeft geen invloed op omgevingsaspecten zoals het milieu, landschappelijke of cultuurhistorische waarden op de locatie. Deze aspecten worden in deze ruimtelijke onderbouwing daarom niet nader beschouwd. De ontwikkeling sluit bovendien goed aan bij de ontwikkeling in de directe omgeving van het bedrijf (ten noorden van de Kreekweg) vanwege de komst van een bedrijf dat op basis van Permacultuur voedselgewassen gaat verbouwen en voorlichting geven aan de consument over gezonde voeding.

De afwijking kan wel gevolgen hebben ten aanzien van de concurrentie. Overcapaciteit kan onder omstandigheden weliswaar leiden tot leegstand, maar aangezien het hier om een marginale afwijking, van respectievelijk circa 150 m² dier en circa 100 m² voeding, gaat ten opzichte van de bestaande planologische situatie, wordt een nader onderzoek naar de effecten niet noodzakelijk geacht. Daarnaast kan van duurzame ontwrichting geen sprake zijn, aangezien het wat DIBEVO betreft niet om detailhandel gaat om in de eerste levensbehoeften te voorzien. Voor zover er sprake is van biologische voedingsproducten, gaat het hier om een kleinschalige aanpassing van het beperkte nevenassortiment zonder duurzame ontwrichtende gevolgen.

Maatschappelijke en economische uitvoerbaarheid

Maatschappelijke uitvoerbaarheid

In het kader van het vooroverleg ex artikel 6.18 Besluit omgevingsrecht jo artikel 3.1.1 Besluit ruimtelijke ordening, zal de gemeente Hellevoetsluis de relevante maatschappelijke organisaties (overlegpartners) – die fysieke of beleidsmatige belangen hebben in het plangebied – in de gelegenheid stellen om te reageren op de ontwerp omgevingsvergunning voor het handelen in strijd met regels ruimtelijke ordening.

Op grond van de bepalingen in artikel 1.2.1a van het Besluit ruimtelijke ordening en afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht, wordt een ieder in de gelegenheid gesteld een zienswijze in te dienen op het ontwerp van de omgevingsvergunning voor het handelen in strijd met regels ruimtelijke ordening.

Economische uitvoerbaarheid

In artikel 3.1.6 van het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) is vastgelegd dat inzicht gegeven moet worden over de uitvoerbaarheid van het plan. De ontwikkelingen die concreet mogelijk gemaakt worden via een omgevingsvergunning voor het handelen in strijd met regels ruimtelijke ordening, moeten (economisch) uitvoerbaar zijn en gerealiseerd kunnen worden. De verbreding van het assortiment leidt niet tot extra kosten. Hieruit kan geconcludeerd worden dat de verbreding van het assortiment economisch uitvoerbaar is.

Conclusie

Het voorliggende document strekt tot een goede ruimtelijke onderbouwing van het project, dat toeziet op de afwijking van de definitie die in het bestemmingsplan Buitengebied wordt gehanteerd voor een tuincentrum. Wij verzoeken de gemeente een omgevingsvergunning te verlenen om af te wijken van het bestemmingsplan Buitengebied en de verkoop van gangbare artikelen voor de tuincentrumbranche, zoals beschreven in de Structuurnota Tuincentra 2.0, mogelijk te maken. Met het document is voldoende gemotiveerd aangetoond waarom dit:

- In relatie tot de omgeving, ruimtelijk en functioneel gezien aanvaardbaar is;
- Niet in strijd is met landelijk, provinciaal en gemeentelijk beleid;
- Geen belemmeringen kent vanuit de kaderstellende wet- en regelgeving;
- Vanuit financieel oogpunt verantwoord is.

In het algemeen kan daarom gesteld worden dat het aanvaardbaar is ten behoeve van het voorgenomen 'handelen is strijd met regels ruimtelijke ordening' een omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 2.12 eerste lid onder a.3 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht te verlenen.

Bijlage: Structuurnota Tuincentra 2.0