

**Compositie 5 stedenbouw bv**

Boschstraat 35

4811 GB Breda

*telefoon* 076 – 5225262

*email* info@c5s.nl

*internet* www.c5s.nl

*kvk Breda* 20083802

# **Gemeente Gemert-Bakel**

## Bestemmingsplan

### “Paraplubestemmingsplan Detailhandel Gemert-Bakel” (digitaal)

Projectnummer: 152250.10

Datum: 12 oktober 2018



# **Gemeente Gemert-Bakel**

## **Bestemmingsplan**

### **“Paraplubestemmingsplan Detailhandel Gemert-Bakel”**

#### **Inhoud**

1. Toelichting
2. Regels
3. Verbeelding

id.nr. : NL.IMRO.1652.BPDetailhandel-ON01

d.d. : 11-10-2018

Projectleider: dhr. drs. ir. W.J.J. Leenders

Collegiale toets: dhr. mr. M.J.A.B. Elsmann

Status: ontwerp



**Toelichting**



## INHOUD

<b>1</b>	<b>INLEIDING</b>	<b>3</b>
1.1	Achtergrond, aanleiding en doel bestemmingsplan	3
1.2	Ligging en begrenzing plangebied	7
1.3	Vigerende bestemmingsplannen	7
1.4	Leeswijzer	7

### DEEL A - PLANOPZET

<b>2</b>	<b>PLANOPZET</b>	<b>9</b>
2.1	Inleiding	9
2.2	Algemeen beleidsuitgangspunt ontwikkeling supermarkten	9
2.3	Betrekken van gevestigde rechten en belangen	9
<b>3</b>	<b>JURIDISCHE PLANOPZET</b>	<b>15</b>
3.1	Inleiding	15
3.2	Opbouw van de regels	15
3.3	Regels	16

### DEEL B - VERANTWOORDING

<b>4</b>	<b>PLANOLOGISCH RELEVANTE ASPECTEN</b>	<b>19</b>
4.1	Planologische aspecten (beleidsmatige keuzen)	19
4.2	Milieuhygiënische aspecten	23
<b>5</b>	<b>ECONOMISCHE UITVOERBAARHEID</b>	<b>25</b>
5.1	Inleiding	25
5.2	Toepassing Grondexploitatiewet	25
5.3	Economische uitvoerbaarheid	25
<b>6</b>	<b>MAATSCHAPPELIJKE UITVOERBAARHEID</b>	<b>27</b>
6.1	Inleiding	27
6.2	Vooroverleg	27
6.3	Zienswijzen	27

### BIJLAGEN

Bijlage 1	Overzicht vigerende bestemmingsplannen
Bijlage 2	Rapportage 'Gemert-Bakel, visie op de detailhandelsstructuur', april 2018
Bijlage 3	Nadere onderbouwing 'beperking vestigingsmogelijkheden supermarkt', september 2018
Bijlage 4	Overlegreactie provincie Noord-Brabant, juli 2017





# 1 INLEIDING

## 1.1 Achtergrond, aanleiding en doel bestemmingsplan

### *Achtergrond*

Landelijk is de detailhandel sterk in beweging. Denk aan de groei van e-commerce (internetwinkels), de moeilijke positie waarin diverse detailhandelsketens zich bevinden, de expansie bij andere ketens, de toename van de leegstand, de doorzettende schaalvergroting, etc. De gemeente Gemert-Bakel ervaart deze ontwikkelingen tevens op lokaal niveau en is in 2017 een proces gestart om aan de hand van een interactief proces met stakeholders te komen tot een visie op de gewenste gemeentelijke detailhandelsstructuur.

Uit dit proces is de beleidsvisie 'Gemert-Bakel, visie op de detailhandelsstructuur' tot stand gekomen, welke door de raad op 5 juli 2018 is vastgesteld. De rapportage van de vastgestelde beleidsvisie is opgenomen als bijlage 1 bij deze toelichting.

Algemene hoofdlijn van deze visie is dat door de gemeente wordt ingezet op het behoud van een goede, duurzame verzorgingsstructuur voor haar inwoners, gebaseerd op een vitale en toekomstbestendige detailhandelssector.

Vanuit de visie zijn de volgende algemene (ruimtelijke) beleidsuitgangspunten geformuleerd:

1. Het zoveel mogelijk centraliseren en concentreren van winkelvoorzieningen in winkelconcentratiegebieden die elkaar aanvullen (complementariteit), en het daarmee tegengaan van ruimtelijke versnippering (beperken verspreide bewinkeling). In dit kader wordt ook ingezet op het beperken van de winkelleegstand. Voor de kernen Gemert en Bakel zijn daarvoor winkelconcentratiegebieden aangewezen waarbinnen versterking en ruimtelijke clustering van detailhandelsvestigingen kan plaatsvinden. Voor de overige kleine kernen geldt dat in het kader van de leefbaarheid ruimte blijft behouden voor dorpsverzorgende winkelvoorzieningen.
2. Het versterken van het ondernemersklimaat door aan ondernemers binnen de gestelde kaders zo veel mogelijk ruimte te bieden om in te kunnen blijven spelen op de dynamiek in de detailhandel.

### *Beleidsuitgangspunten*

Met de visie zijn voor enkele onderwerpen ook concrete beleidsuitgangspunten geformuleerd. Deze beleidsuitgangspunten dienen vertaald te worden in een juridisch-planologische regeling. Belangrijkste betreft het onderwerp *supermarkten*. Supermarkten spelen namelijk een belangrijke rol in de dagelijkse verzorging van de bewoners. Niet alleen zijn zij de belangrijkste aankoopplaats voor levensmiddelen en andere dagelijks benodigde artikelen, ook zijn zij door hun hoge bezoekenintensiteit in sterke mate bepalend voor het functioneren van winkelgebieden als geheel: andere winkels profiteren via combinatiebezoek van de aantrekkingskracht van supermarkten. Zij functioneren door de combinatie met parkeer- en stallingsvoorzieningen gewoonlijk

ook vaak als “trekker” voor het bezoek aan een winkelgebied. Daarnaast hebben supermarkten een grote ruimtelijke uitstraling. De gemeente Gemert-Bakel acht het dan ook van belang bij de ontwikkeling van de winkelconcentratiegebieden van Gemert en Bakel dat supermarktontwikkelingen zich primair in winkelconcentratiegebieden plaatsvinden.

Een ander aspect dat nauw samenhangt met de invulling van de gemeentelijke detailhandelsstructuur betreft *grootschalige detailhandel*. Ook hiervoor geldt dat dergelijke grootschalige en/of perifere detailhandelsvoorzieningen, zoals bouwmarkten, tuincentra, autohandelaren en woninginrichtingszaken, bij voorkeur op één locatie worden geconcentreerd. Door de gemeente is hiervoor een gebied langs de N272 op het bedrijventerrein Wolfsveld in Gemert aangewezen.

Tenslotte acht de gemeente het wenselijk om de bestaande regelgeving ten aanzien van *productiegebonden detailhandel* nader in te kaderen en af te stemmen op de regeling die hiervoor reeds geldt op het bedrijventerrein Wolfsveld. Het doel is om te benadrukken dat productiegebonden detailhandel enkel toegestaan is voor ter plaatse vervaardigde, gerepareerde en/of toegepaste producten, zodat wordt aangesloten bij het provinciale en regionale beleid.

#### *Aanleiding wijziging regelingen*

De vigerende bestemmingsplannen staan momenteel binnen het gehele gemeentelijk in veel gevallen grondgebied de (directe) vestiging van een supermarkt toe op gronden met een centrum- en detailhandelsbestemming dan wel bestemmingen met een aanduiding ‘detailhandel’. Evenmin is binnen de opgenomen begrippen voor ‘detailhandel’ de exploitatie van een supermarkt uitgesloten. Eenzelfde situatie geldt voor grootschalige detailhandel, dat binnen vrijwel elke bedrijfsbestemming is toegestaan.

Om te voorkomen dat zich op ongewenste locaties supermarkten of grootschalige detailhandelsvestigingen vestigen en er daarmee eventueel een (duurzame) ontvrichting van het voorzieningenniveau kan ontstaan is het wenselijk om de bestemmingsplannen daarop te herzien. De gemeente verstaat onder ongewenste locaties voorsupermarkten, die locaties die buiten de winkelconcentratiegebieden van Gemert en Bakel liggen, uitgezonderd de locaties waar een bestaande supermarkt zich bevindt. Voor grootschalige detailhandel gaat het om alle locaties die niet zijn gelegen in een specifieke strook langs de N272 ter hoogte van bedrijventerrein Wolfsveld. Vooruitlopend op een nieuw juridisch-planologisch kader heeft de gemeenteraad op 6 november 2017 een voorbereidingsbesluit ex artikel 3.7 Wet ruimtelijke ordening genomen. In dit voorbereidingsbesluit worden initiatieven voor de vestiging van supermarkten en grootschalige detailhandel buiten de (winkel)concentratiegebieden aangehouden tot er een nieuw bestemmingsplan geldt.

De aanleiding om de vigerende regelingen in sommige bestemmingsplannen voor productiegebonden detailhandel te herzien wordt gevormd door het feit dat momenteel ook detailhandel direct mogelijk is in niet ter plaatse vervaardigde, gerepareerde of toegepaste producten. Dit is, tenzij het gaat om reeds bestaande situaties, niet wenselijk.

### *Doel*

Het onderhavige bestemmingsplan kent een drieledig doel:

1. versterking van de winkelconcentratiegebieden Gemert en Bakel door middel van een clustering van het winkelaanbod en behoud van de consumentenverzorging in kleine kernen door behoud van dorpsverzorgende winkelveorzieningen;
2. beperking van perifere / grootschalige detailhandelslocaties ter versterking van bestaande clusters ter hoogte van de N272 op bedrijventerrein Wolfsveld;
3. verduidelijking van het begrip voor productiegebonden detailhandel: 'detailhandel in goederen die ter plaatse worden vervaardigd, gerepareerd en/of toegepast in het productieproces, waarbij de detailhandelsfunctie ondergeschikt is aan de productiefunctie.

### Ad 1.

Aan de versterking van de winkelconcentratiegebieden wordt ten eerste invulling gegeven door de directe vestiging van nieuwe supermarkten buiten de winkelconcentratiegebieden en buiten de kernen van de overige 5 kerkdorpen van de kernen Gemert en Bakel niet langer toe te staan. Dit met het oog op het belang van het duurzaam functioneren van de winkelconcentratiegebieden en het voorkomen van een (duurzame) ontwrichting van het voorzieningenniveau. Het niet langer toestaan van supermarkten op diverse locaties buiten de winkelconcentratiegebieden is een juridisch-planologische inperking van rechten en kan leiden tot een planschadeclaim. Om voorzienbaarheid te creëren dat gedurende een periode van 3 jaar na onherroepelijk worden van het bestemmingsplan de gronden niet langer voor de (directe) vestiging van detailhandel, waaronder een supermarkt, worden gebruikt, wordt wel een wijzigingsbevoegdheid opgenomen. In de planregels is nadrukkelijk geen (uitsterf)regeling opgenomen voor de bestaande supermarkten buiten de concentratiegebieden, omdat de bestaande mogelijkheden worden gerespecteerd. Wanneer een dergelijke locatie echter langer dan 3 jaar niet als zodanig wordt gebruikt, is het streven om deze mogelijkheid (door middel van een separate ruimtelijke procedure) voor de toekomst uit te sluiten.

Ten tweede zijn de bestaande supermarkten, gelegen buiten de winkelconcentratiegebieden en dorpskerngebieden, met dit paraplubestemmingsplan juridisch-planologisch vastgelegd, zodat een eenduidige regeling ontstaat en bestaande planologische gebruiksrechten niet worden aangetast. Buiten de concentratiegebieden en dorpskernen wordt de rechtstreekse mogelijkheid om supermarkten uit te breiden uitgesloten. Om de eigenaren niet in de bestaande rechten te beperken en om planschade te voorkomen is in de planregels hiervoor een afwijgingsbevoegdheid opgenomen. Er worden geen nieuwe (rechtstreekse) mogelijkheden toegevoegd om nieuwe supermarkten te vestigen. Hiervoor is een wijzigingsbevoegdheid opgenomen.

Ten derde zijn éénduidige begrippen inzake detailhandel geformuleerd, toepasbaar op alle locaties in de gemeente waar detailhandel is toegestaan. De regeling is afgestemd op de beleidsuitgangspunten voor de gewenste detailhandelsstructuur.

### Ad 2.

Concreet betekent het beperken van perifere / grootschalige detailhandelslocaties dat buiten de locatie aan de N272 op bedrijventerrein Wolfsveld de rechtstreekse mogelijkheid om nieuwe grootschalige detailhandel te realiseren wordt uitgesloten. Om de eigenaren niet in de bestaande rechten te beperken en om planschade te voorkomen wordt een wijzigingsbevoegdheid opgenomen met een geldigheidsduur van 3 jaar. Er wordt geen (uitsterf)regeling opgenomen voor de bestaande grootschalige detailhandel buiten de zonering, omdat de bestaande mogelijkheden worden gerespecteerd. Wanneer een dergelijke locatie echter langer dan 3 jaar niet als zodanig wordt gebruikt, is het streven om deze mogelijkheid (door middel van een separate ruimtelijke procedure) voor de toekomst uit te sluiten.

Buiten de bovengenoemde zonering wordt de rechtstreekse mogelijkheid om grootschalige detailhandel uit te breiden uitgesloten. Om de eigenaren niet in de bestaande rechten te beperken en om planschade te voorkomen is in de planregels hiervoor een afwijkingsbevoegdheid opgenomen.

Er worden geen nieuwe (rechtstreekse) mogelijkheden toegevoegd om nieuwe grootschalige detailhandel te vestigen. Hiervoor is een wijzigingsbevoegdheid opgenomen.

### Ad 3.

Met betrekking tot productiegebonden detailhandel worden de bestaande locaties waar deze vorm van detailhandel plaatsvindt in goederen die niet ter plaatse worden vervaardigd, gerepareerd en/of toegepast in het productieproces gerespecteerd. Wanneer een dergelijke locatie echter langer dan 3 jaar niet als zodanig wordt gebruikt, is het streven om deze mogelijkheid (door middel van een separate ruimtelijke procedure) voor de toekomst uit te sluiten. Voor het overige is productiegebonden detailhandel in goederen die wel ter plaatse worden vervaardigd, gerepareerd en/of toegepast in het productieproces toegestaan, voor zover passend binnen de daartoe opgenomen begripsomschrijving.

Buiten de locaties waarvoor de onderhavige regeling geldt, wordt de rechtstreekse mogelijkheid om productiegebonden detailhandel in goederen die niet ter plaatse worden vervaardigd, gerepareerd en/of toegepast in het productieproces uit te breiden uitgesloten. Om de eigenaren niet in de bestaande rechten te beperken en om planschade te voorkomen is in de planregels hiervoor een afwijkingsbevoegdheid opgenomen.

Er worden geen nieuwe (rechtstreekse) mogelijkheden toegevoegd om nieuwe productiegebonden detailhandel in goederen die niet ter plaatse worden vervaardigd, gerepareerd en/of toegepast in het productieproces toe te staan. Hiervoor is een wijzigingsbevoegdheid opgenomen.

## **1.2 Ligging en begrenzing plangebied**

Het plangebied van het onderhavige paraplubestemmingsplan omvat globaal gezien alle gebieden die niet behoren tot het bestemmingsplan “Gemert-Bakel Buitengebied 2017” én zijn gelegen buiten de winkelconcentratiegebieden van Gemert en Bakel en buiten de dorpskernen van de 5 kerkdorpen Handel, De Mortel, Elsendorp, De Rips en Milheeze. Een uitzondering hierop vormt recreatiepark Nederheide, dat binnen het bestemmingsplan voor het buitengebied is gelegen, maar wel tot het plangebied van het onderhavige paraplubestemmingsplan behoort.

Per onderscheiden regelgeving (supermarkten, grootschalige detailhandel, productiegebonden detailhandel) verschillen de begrenzingen van de respectievelijk op die regelgevingen van toepassing zijnde gebiedsaanduidingen.

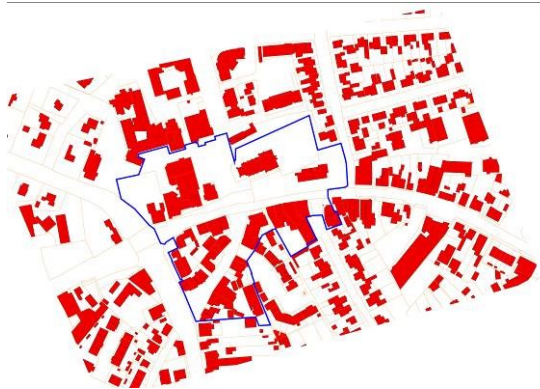
## **1.3 Vigerende bestemmingsplannen**

De vigerende bestemmingsplannen waarop onderhavig paraplubestemmingsplan betrekking heeft, zijn opgenomen in bijlage 1 bij deze toelichting. In de regels is bij elk van deze vigerende bestemmingsplannen aangegeven welke regelingen komen te vervallen en worden vervangen door en/of aangevuld met de van toepassing zijnde regels voor supermarkten, grootschalige detailhandel en/of productiegebonden detailhandel. Onder van toepassing zijnde regels wordt verstaan dat uitsluitend de vervangende of aanvullende regels komen te gelden die toezien op dezelfde bestemmingen en/of functies die op basis van de vigerende bestemmingsplannen op een betreffende locatie reeds waren toegestaan. Dit betekent aldus dat indien het vigerende bestemmingsplan niet voorziet in mogelijkheden voor bijvoorbeeld detailhandel, dat door middel van het paraplubestemmingsplan niet ineens wel mogelijk wordt. Uitgangspunt blijven de vigerende rechten, waarbij een inperking, verduidelijking en/of aanvulling plaatsvindt.

## **1.4 Leeswijzer**

De toelichting van het bestemmingsplan bestaat uit twee delen. In Deel A (planopzet) zijn twee hoofdstukken opgenomen. In hoofdstuk 2 is een uitgebreide beschrijving opgenomen van de aanleiding tot het opstellen van het onderhavige bestemmingsplan. De belangrijkste aanleiding betreft de constatering dat de huidige detailhandelsregeling een ongewenste detailhandelsstructuur mogelijk maakt. In hoofdstuk 3 wordt ingegaan op de juridische planopzet. In Deel B (verantwoording) zijn eveneens twee hoofdstukken opgenomen. Hoofdstuk 4 handelt over de beleidsmatige keuzen die ten grondslag liggen aan de bestemmingsregeling. Ook wordt ingegaan op de uitvoerbaarheid in het licht van milieuhygiënische en planologische uitvoerbaarheidsaspecten.

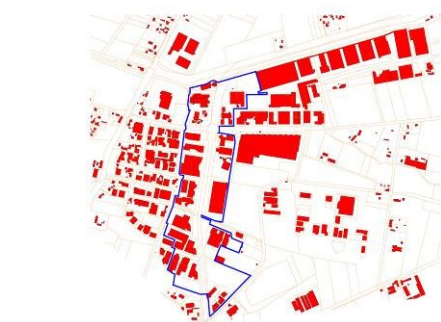
In hoofdstuk 5 en 6 tenslotte wordt ingegaan op de economische maatschappelijke uitvoerbaarheid van het bestemmingsplan.



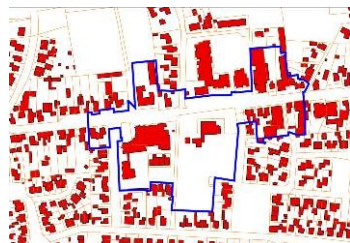
*Winkelconcentratiegebied Bakel*



*Winkelconcentratiegebied Gemert*



*Concentratiegebied grootschalige detailhandel*



*Vanaf linksboven met de klok mee: dorpskerngebieden Handel, Elsendorp, De Rips, De Mortel en Milheeze*



## **2 PLANOPZET**

### **2.1 Inleiding**

In onderhavig hoofdstuk wordt gemotiveerd waarom de bestaande supermarkten bestendig worden verankerd in onderhavig paraplubestemmingsplan. Daarnaast wordt toegelicht waarom de locaties met een detailhandelsbestemming als gelegen buiten de winkelconcentratiegebieden onderdeel zijn van een zogenaamd uitsterfbeleid.

### **2.2 Algemeen beleidsuitgangspunt ontwikkeling supermarkten**

In het beleid heeft de versterking van het winkelconcentratiegebied van Gemert prioriteit en daarnaast wordt ingezet op het behoud van de winkelfunctie van het centrum van Bakel. Voor de kleinere kernen staat in verband met de leefbaarheid het behoud van de dorpsverzorgende winkelvoorzieningen voor zover zij markttechnisch perspectief hebben, voorop, en ondersteunt en faciliteert de betreffende ondernemers waar dit mogelijk is. Dit streven zal echter niet ten koste gaan van het streven naar het behoud of de versterkingsmogelijkheden van het supermarktaanbod in de kernen Bakel en Gemert. Voor de centra van Gemert en Bakel wordt gestreefd naar een verdere ruimtelijke clustering van het winkelaanbod in winkelconcentratiegebieden.

Gedurende het totstandkomingsproces van de gewenste detailhandelsstructuur is geconstateerd dat het vigerend juridisch-planologisch kader zodanig veel ruimte biedt dat ter plaatse van de bestemming 'Detailhandel' dan wel ter plaatse van de aanduiding 'detailhandel' als toegevoegd aan de bestemming 'Wonen' als opgenomen in de vigerende bestemmingsplannen het niet uitgesloten is dat er zich supermarkten kunnen vestigen. Ook het begrip 'detailhandel' sluit vaak de vestiging van een supermarkt of grootschalige detailhandelsvestiging niet uit. Door deze ruime ontwikkelingsmogelijkheid heeft de gemeente geen sturingsmechanisme tot haar beschikking om de gewenste detailhandelsstructuur tot stand te brengen. Immers, op alle locaties met de bestemming 'Detailhandel' dan wel aanduiding 'detailhandel' kan een supermarkt zich vestigen. De vestiging van een supermarkt, vanuit een planologische worst-case benadering, op al deze locaties wordt op basis van de *huidige gemeentelijke planologische inzichten* als in strijd met 'een goede ruimtelijke ordening' aangemerkt. In deel B zijn deze inzichten beleidsmatig uiteengezet.

### **2.3 Betrekken van gevestigde rechten en belangen**

Uit vaste jurisprudentie van de ABRvS (o.m. 17 augustus 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2262, r.o. 6) blijkt dat bestaand legale gebruik in beginsel als zodanig in een bestemmingsplan dient te worden bestemd. Dat houdt in dat met onderhavig paraplubestemmingsplan gekozen wordt voor het juridisch-planologisch vastleggen van de bestaande supermarkten in de gemeente. Bestaand wordt in de regels geïnterpreteerd zoals vergund of al dan niet feitelijk aanwezig c.q. bestaand

voorafgaand aan het betreffende gebruiksverbod. Het betreft hier de volgende locaties binnen de gemeente:

#### *Overzicht locaties 1.1*

- Groeskuilen 91 (Lidl en Coop) - Gemert
- Pastoor Poelplein 9 (Jumbo) - Gemert
- Diederikstraat 2 – 8 (Spar) – Gemert
- Elisabethsplaats 58 (Nettorama) – Gemert
- Grootmeesterstaat 9 (Lidl) – Gemert
- Kapelaanstraat 25 (Albert Heijn) – Gemert
- Auerschootseweg 17 (Jumbo) – Bakel
- Dorpsstraat 54 (Aldi) – Bakel
- Oude Molenweg 22 (ONS De Mortel) – De Mortel
- Mariahofke 6 (Van Eldonk) – Handel
- Kerkeind 19 (Spar) – Milheeze
- Ripsestraat 38 (Baltussen) – De Rips

Buiten de hiervoor genoemde bestaande supermarkten, voor zover gelegen binnen de dorpen, maar buiten de 2 concentratiegebieden en de 5 dorpskerngebieden, bevatten de vigerende bestemmingsplannen nog locaties waar detailhandel is toegestaan, maar waar feitelijk *geen* supermarkt is gevestigd. De locaties zijn gelegen in de bestemmingen 'Centrum – A', 'Centrum – B', 'Centrum – C', 'Detailhandel' of een aanduiding 'detailhandel' binnen de bestemming 'Wonen'. Binnen de bestemmingen 'Centrum – A' (voor zover gelegen buiten Bakel), 'Centrum – B', 'Centrum – C' is nieuwvestiging van een supermarkt reeds niet toegestaan in de specifieke gebruiksregels, tenzij er een aanduiding 'supermarkt' is opgenomen. De bestemmingen 'Detailhandel' en 'Wonen' met de aanduiding 'detailhandel' bevatten echter geen gebruiksverbod voor de nieuwvestiging van een supermarkt. Er rust derhalve een directe gebruiksmogelijkheid op deze gronden en of bouwwerken ten behoeve van de vestiging van een supermarkt.

In het kader van de huidige gemeentelijke planologische inzichten is het echter niet wenselijk dat er zich via een directe planologische gebruiksmogelijkheid binnen de bestemmingen 'Detailhandel', 'Wonen' en 'Centrum - A' (voor zover gelegen in Bakel) met de aanduiding 'detailhandel' direct een nieuwe supermarkt kan vestigen.

Het betreft hier de volgende locaties in de gemeente:

#### *Overzicht locaties 1.2*

- Kruseind 43, 45, 51, 52, 53 – Gemert
- Deel 1 – Gemert
- Molenakkerstraat 87, 89 – Gemert
- Kapelaanstraat 7 – 11 en 11a – Gemert
- Binderseind 12, 14 – 14c, 18 – 20a, 31, 33, 57, 67 – 71 – Gemert
- Hopveld 2 – 6, Gemert
- Schoorswinkel 68, 72 – Gemert
- Sint-Annastraat 55 en Molenakkerstraat 102 – Gemert
- Burgemeester Rietmanstraat 2 tot en met 10 – Gemert



- De Brakken 1 – Bakel
- Dorpsstraat 78 – Bakel
- Molenakkers 2 – Bakel
- Bernhardstraat 13 – 15 – Bakel
- Kerkeind 38 – Milheeze
- Kerkeind 44 – Milheeze
- Kerkeind 51 – Milheeze
- Kerkeind 17 – Milheeze
- Kerkeind 28 – Milheeze
- Schutboomsestraat 2 – Milheeze
- Oude Molenweg 35-37 – De Mortel
- Blaarpeelweg 6 – De Rips
- Pater Rossaertstraat 2- 4 – Elsendorp
- O-L Vrouwestraat 51 / Mariahofke 28 – Handel
- O-L Vrouwestraat 34 – Handel

Met de regels wordt derhalve gekozen voor een algeheel verbod op vestiging van een supermarkt in de dorpen Gemert en Bakel buiten de twee aangewezen winkelconcentratiegebieden met de bestemming 'Detailhandel' of 'Wonen' in combinatie met de aanduiding 'detailhandel'. Voor de bestemmingen 'Centrum – A' (voor zover gelegen buiten Bakel), 'Centrum – B', 'Centrum – C' wordt een uitzondering gemaakt aangezien deze bestemmingen reeds een gebruiksverbod tot nieuwvestiging kennen. Een tweede uitzondering vindt plaats voor de reeds bestaande supermarkten zoals vergund dan wel feitelijk aanwezig binnen de gehele gemeente Gemert-Bakel. Het betreft hier alle locaties met supermarkten als genoemd in het 'Overzicht supermarkten 1.1' op pagina 10. Deze supermarkten worden planologisch als bestaand aangemerkt.

Overeenkomstig de visie zijn supermarktontwikkelingen wenselijk in de winkelconcentratiegebieden van Gemert en Bakel. Ook in de kerkdorpen wordt niet onwelwillend tegenover de nieuwvestiging van supermarkten aangekeken in de dorpskerngebieden. Indien er sprake is van een supermarktontwikkeling anders dan op een bestaande locatie en buiten de bestaande mogelijkheden binnen de 2 winkelconcentratiegebieden en de 5 dorpskerngebieden, dan dient een nieuw ruimtelijke besluit te worden genomen door het bevoegd gezag. Door de gemeente kan zodoende actief worden gestuurd door middel van te stellen voorwaarden op het gebied van parkeren, bouw- en gebruiksregels en beeldkwaliteit en kunnen ongewenste supermarktontwikkelingen worden tegengehouden. Een nieuw ruimtelijk besluit kan worden genomen in de vorm van een postzegel bestemmingsplan, door onderdeel te zijn van de halfjaarlijkse herzieningen van de stedelijke gebieden of via een buitenplanse afwijking conform de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht.

In aanvulling op het actief sturend beleid van de gemeente wordt voor de locaties waar detailhandel is toegestaan, doch gelegen buiten de winkelconcentratiegebieden en dorpskerngebieden, in de regels van onderhavig paraplubestemmingsplan voorzien in een wijzigingsbevoegdheid. Deze wijzigingsbevoegdheid vormt een uitwerking van een zogenaamd 'uitsterf-beleid'. Incourante locaties buiten de winkelconcentratiegebieden die langer dan 3 jaar niet voor detailhandel in gebruik zijn

kunnen door middel van een wijzigingsplan van gebruik wijzigen. Op de locatie wordt het gebruik voor detailhandel uitgesloten. De vastgoedeigenaar krijgt daarmee de mogelijkheid om bestaand vastgoed een passende vervolgfunctie te geven. Voorbeelden voor vervolgfuncties die met de wijzigingsbevoegdheid mogelijk zijn betreffen wonen, dienstverlening, kantoren en/of een maatschappelijke voorziening.

### **Nieuwe planologische inzichten**

Gelet op het voorgaande zijn, ter motivering van de in het bestemmingsplan aangebrachte branchering (deze branchering betreft het onderscheid tussen supermarkten en overige detailhandel; niet die tussen dagelijkse en niet-dagelijkse goederen), in de toelichting op het bestemmingsplan overwegingen van ruimtelijke kwaliteit opgenomen. In paragraaf 4.1.4 worden de functies van een supermarkt als ontmoetingspunt (ook voor minder mobiele inwoners), 'trekker' voor andere publieksgerichte voorzieningen in de vorm van combinatiebezoeken (duurzame detailhandelsstructuur) en de mobiliteitseffecten genoemd als ruimtelijke effecten.

### **Gevestigde rechten en belangen**

Ten aanzien van de gevestigde rechten en belangen ter plaatse van de hiervoor genoemde adressen die reeds een bestemming 'Centrum – A', 'Centrum – B', 'Centrum – C', 'Detailhandel' of 'Wonen in combinatie met de aanduiding 'detailhandel' hebben, maar waar feitelijk geen supermarkt aanwezig is, overweegt de gemeente Gemert-Bakel dat:

1. uitsluitend het gebruik van de gronden en of bouwwerken voor supermarkten wordt binnen de dorpen, maar buiten de concentratiegebieden en dorpskerngebieden, 'wegbestemd'. De overige rechten en belangen inzake detailhandel blijven ongewijzigd in stand;
2. er géén concrete gegadigden (exploitanten) zijn voor vestiging van een supermarktformule op de hiervoor genoemde adressen, waar thans feitelijk nog geen supermarkt aanwezig is;
3. er is beschouwd of er naast de bestaande supermarkten in de kernen Gemert, Bakel en de overige vijf kerkdorpen behoefte bestaat aan nieuwe supermarkten. Deze beschouwing vond plaats in het proces van visievorming omtrent de gewenste detailhandelsstructuur welke vervolgens is opgenomen in de rapportage 'Gemert-Bakel, visie op de detailhandelsstructuur'. Hieruit volgt dat er vanuit de nieuwe planologische inzichten enkel voor de bestaande supermarkten een beperkte distributieve uitbreidingsruimte bestaat. Speerpunt van de visie betreft het versterken/compact maken van de winkelconcentratiegebieden van Gemert en Bakel. Supermarktontwikkelingen dienen primair hierbinnen plaats te vinden.
4. de financiële gevolgen van de onderhavige planologische beëindigingsregeling, incl. de toepassing van art. 6.1 Wro, zijn beschouwd en betrokken bij de beoordeling om het gebruik van de gronden en of bouwwerken ter plaatse van de genoemde locaties daar waar nog geen supermarkt bestaat als strijdig gebruik te verklaren. De gemeente Gemert-Bakel is, gelet op de beschouwing, bereid en in staat de financiële gevolgen ex art. 6.1 Wro te dragen. In het kader van passieve risicoaanvaarding wordt door de gemeente op alle locaties buiten de winkelconcentratiegebieden waar een vorm van detailhandel is toegestaan, ook daar waar sprake is van een bestaande supermarkt, voorzien in een wijzigingsbevoegdheid. Via deze wijzigingsbevoegdheid kan het college van

burgemeester en wethouders het gebruik van gronden en of bouwwerken voor detailhandel beëindigen en medewerking verlenen aan een passende vervolgfunctie Binnen de wijzigingsbevoegdheid zal daarbij wel voldaan moeten worden aan de gestelde voorwaarden.

### **Grootschalige detailhandel en productiegebonden detailhandel**

Ten aanzien van perifere / grootschalige detailhandel hanteert de gemeente een vergelijkbare aanpak als bij de detailhandel in relatie tot supermarkten. In plaats van de winkelconcentratiegebieden en dorpskernegebieden is in geval van grootschalige detailhandel echter het streven om deze te concentreren in het bestaande cluster aan de N272 op het bedrijventerrein Wolfsveld. Voor productiegebonden detailhandel geldt dat dit mogelijk blijft bij bedrijven, maar wel uitsluitend in ter plaatse geproduceerde gerepareerde of in het productieproces toegepaste producten.

Ook ten aanzien van de regelgeving voor grootschalige detailhandel en productiegebonden geldt dat bestaande rechten worden gerespecteerd en gelden vergelijkbare mogelijkheden en voorwaarden voor uitbreiding en/of nieuwvestiging.

#### *Resumé*

Gelet op het voorgaande, in relatie tot de nieuwe planologische inzichten als nader uiteengezet in Deel B van deze toelichting, geldt dat het nieuwe, actuele beleid ten aanzien van detailhandel redelijkerwijs zwaarder weegt dan de gevestigde rechten en belangen. Gestuurd wordt op supermarktontwikkelingen in de winkelconcentratiegebieden van Gemert en Bakel. De bestaande rechten inzake detailhandel worden gerespecteerd.

Op de hiervoor genoemde adressen wordt echter met onderhavig paraplubestemmingsplan de nieuwvestiging van een supermarkt uitgesloten buiten de concentratiegebieden en dorpskernegebieden. Echter betekent dat niet dat op deze adressen geen andersoortige vorm van detailhandel meer mogelijk is. Hierbij wordt verwezen naar een vergelijkbare overweging als opgenomen in de uitspraak van de ABRvS van 27 februari 2013 (ECLI:NL:RVS:2013:BZ2512, r.o. 4.1), waarin gewicht werd toegekend aan het feit dat ter plaatse geen bestaande legale supermarkt aanwezig is en er nog voldoende gebruiksmogelijkheden over blijven voor andere detailhandelsfuncties.

In onderhavig paraplubestemmingsplan wordt door middel van algemene gebruiksregels gekomen tot een éénduidige regeling voor detailhandel, nader bepaald ten aanzien van regelgeving voor supermarkten, grootschalige detailhandel en productiegebonden detailhandel. Bestaande rechten en belangen worden daarbij zoveel mogelijk gerespecteerd. Uitzondering hierop vormt de regeling voor het expliciet uitsluiten van deze vormen van detailhandel, met uitzondering van bestaande situatie. Een juridisch-planologische verandering treedt op, doordat de gronden waar op grond van het voorheen geldende bestemmingsplan bijvoorbeeld wel een supermarkt mogelijk was, dit nu vanuit ruimtelijk oogpunt niet langer wenselijk is. Uit de uitspraak van de ABRvS van 7 november 2012 (ECLI:NL:RVS:2012:BY2455, r.o. 4.1 / r.o. 4.2) blijkt dat deze wijze van bestemmen afdoende is om de vestiging van een supermarkt niet (langer) toe te staan. In het kader van het creëren van voorzienbaarheid (o.a. door een concreet beleidsvoornemen openbaar te maken, zie ECLI:NL:RVS:2017:387, r.o. 4.1) bij grond- en/of pandeigenaren is wel een wijzigingsbevoegdheid opgenomen. Daarmee wordt de mogelijkheid geboden om 3 jaar nadat er geen sprake meer is van het uitoefenen van een vorm van detailhandel, de bestemming te wijzigen.

## 3 JURIDISCHE PLANOPZET

### 3.1 Inleiding

Dit hoofdstuk bespreekt de wijze waarop het ruimtelijk en functioneel beleid voor het plangebied in het bestemmingsplan is vertaald. Bij het opstellen van de juridische regeling heeft het uitgangspunt centraal gestaan dat er een regeling geboden wordt die het gebruik van gronden en bouwwerken ten behoeve van een bestaande supermarkt toestaat en waar nog geen supermarkten zijn, deze uitsluit. Daarnaast ziet de regeling toe op het grootschalige detailhandelsvoorzieningen daar waar bestaand worden toegestaan. De regeling met betrekking tot productiegebonden detailhandel is afgestemd op de wens dat dit enkel is toegestaan voor ter plaatse vervaardigde, gerepareerde en/of toegepaste producten.

### 3.2 Opbouw van de regels

Het paraplubestemmingsplan bestaat uit regels en een verbeelding, vergezeld van een toelichting. De regels en de verbeelding vormen het juridisch bindende deel van het bestemmingsplan.

De *verbeelding* bestaat uit een plancontour en een drietal gebiedsaanduidingen, die toezien op de supermarkten, de grootschalige detailhandel en de productiegebonden detailhandel. De plangrens bestaat uit alle gebieden die niet behoren tot het bestemmingsplan “Gemert-Bakel Buitengebied 2017” én zijn gelegen buiten de winkelconcentratiegebieden van Gemert en Bakel en buiten de dorpskernen van de vijf andere kerkdorpen. Een uitzondering hierop vormt het recreatiepark Nederheide. De verbeelding is vormgegeven conform de SVBP 2012.

De *regels* regelen hoe de betreffende gronden mogen worden gebruikt en bebouwd. Enkel algemene regels zijn opgenomen in de vorm van gebiedsaanduidingen, die dienen ter vervangen en/of aanvulling op de geldende regels van de vigerende bestemmingsplannen. Zodoende bestaat voldoende rechtszekerheid voor bewoners en andere gebruikers van het plangebied en de omliggende gebieden.

De regels bestaan uit vier hoofdstukken, te weten:

- inleidende regels;
- bestemmingsregels;
- algemene regels;
- overgangs- en slotregels.

In de toelichting wordt de regeling omtrent detailhandel uiteengezet. Ondanks het feit dat de toelichting geen onderdeel uitmaakt van het juridisch plangedeelte, fungeert de toelichting wel als interpretatiekader voor de uitleg van de regels, indien hierover interpretatieverschillen blijken te bestaan.

### **3.3 Regels**

#### **3.3.1 Hoofdstuk 1 'Inleidende regels'**

##### *Artikel 1 Begrippen*

In dit artikel worden begrippen gedefinieerd, die in de regels worden gehanteerd. Bij de toetsing aan het bestemmingsplan moet worden uitgegaan van de in dit artikel aan de betreffende begrippen toegekende betekenis.

##### *Artikel 2 Toepassingsgebied*

In dit artikel is opgenomen dat de regels van de bestemmingsplannen zoals opgenomen in bijlage 1 van de regels onverminderd van toepassing blijven, tenzij anders bepaald in de regels.

#### **3.3.2 Hoofdstuk 2 'Bestemmingsregels'**

##### *Artikel 3 Te vervangen en/of toe te voegen begrippen*

Dit artikel geeft weer welke begrippen toegevoegd, dan wel vervangen worden ten opzichte van de vigerende bestemmingsplan binnen het plangebied. Het gaat hier om begrippen die allen gerelateerd zijn aan detailhandel.

##### *Artikel 4 Te vervallen en aan te vullen regels*

Dit artikel verwijst naar de bestemmingsplannen zoals opgenomen in bijlage 1 van de regels. In deze bijlage is opgenomen welke regelingen uit welke bestemmingsplan komen te vervallen en worden vervangen door en/of aangevuld worden met de regels uit de hierop volgende artikelen uit hoofdstuk 3 van het parapluplan.

#### **3.3.3 Hoofdstuk 3 'Overgangs- en slotregels'**

##### *Artikel 5 Anti-dubbelregel*

In dit artikel wordt geregeld dat voor gronden die eenmaal in aanmerking zijn genomen bij het toestaan van een bouwplan waaraan uitvoering is gegeven of alsnog kan worden gegeven, de beoordeling van latere bouwplannen buiten beschouwing blijven.

##### *Artikel 6 wetgevingzone – regelgeving grootschalige detailhandel*

Dit artikel omvat de regeling met betrekking tot grootschalige detailhandel. Bestaande grootschalige detailhandel is toegestaan. Het bestaande winkelvloeroppervlak mag bovendien niet worden uitgebreid. Dit artikel bevat een afwijkingsbevoegdheid ten behoeve van het uitbreiden van het bestaand winkelvloeroppervlak aan grootschalige detailhandel. Daarnaast is er een wijzigingsbevoegdheid opgenomen ten aanzien van het omschakelen naar perifere en/of grootschalige detailhandel, mits voldaan kan worden aan de genoemde voorwaarden.

##### *Artikel 7 wetgevingzone – regelgeving productiegebonden detailhandel*

In dit artikel is bepaald dat enkel bestaande productiegebonden detailhandel is toegestaan. In de regels is een afwijkingsbevoegdheid opgenomen voor de uitbreiding van het bestaand winkelvloeroppervlak aan productiegebonden detailhandel. In dit

artikel is tevens een wijzigingsbevoegdheid opgenomen voor het, onder bepaalde voorwaarden, omschakelen naar productiegebonden detailhandel.

#### *Artikel 8 wetgevingzone – regelgeving supermarkten*

In dit artikel is de regeling met betrekking tot supermarkten opgenomen. Bestaande supermarkten zijn toegestaan. Bedrijfsbebouwing ten behoeve van detailhandel mag worden opgericht met dien verstande dat het bestaande winkelvloeroppervlakte van een supermarkt niet mag worden uitgebreid. In het geval het wel wenselijk is om een supermarkt uit te breiden bieden de binnenplanse afwijkingen als opgenomen in dit artikel daar, onder voorwaarden, de mogelijkheid voor. Daarnaast is er een wijzigingsbevoegdheid opgenomen voor het omschakelen naar een supermarkt. Deze wijzigingsbevoegdheden bevat de voorwaarden voor een omschakeling naar een supermarkt.

#### *Artikel 9 Overgangsrecht*

Dit artikel betreft het overgangsrecht met betrekking tot gebruik van onbebouwde gronden en bouwwerken dat afwijkt van het bestemmingsplan op het moment dat dit rechtskracht verkrijgt. Dit gebruik mag worden voortgezet. Wijziging van het afwijkend gebruik is slechts toegestaan indien de afwijking hierdoor wordt verkleind. Daarnaast zijn overgangsregels opgenomen ten aanzien van het bouwen. Een bouwwerk dat afwijkt van de bouwregels van het bestemmingsplan op het moment dat dit rechtskracht verkrijgt, mag gedeeltelijk worden vernieuwd of veranderd, of na een calamiteit geheel worden vernieuwd of veranderd. De afwijking mag daarbij naar aard en omvang niet worden vergroot. Daarvan mag eenmalig bij een omgevingsvergunning worden afgeweken tot maximaal 10% van de inhoud van het bouwwerk. Het overgangsrecht is niet van toepassing op bouwwerken die reeds in strijd waren met het voorgaande geldende bestemmingsplan.

#### *Artikel 6 Slotregel*

De regels kunnen worden aangehaald onder de naam: Regels van het bestemmingsplan "Paraplubestemmingsplan Detailhandel Gemert-Bakel".





## 4 PLANOLOGISCH RELEVANTE ASPECTEN

### 4.1 Planologische aspecten (beleidsmatige keuzen)

#### 4.1.1 Nationaal beleid

Op 13 maart 2012 is de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR) van kracht geworden. Deze structuurvisie vormt de uitwerking van de ambities van het Rijk, op basis van haar verantwoordelijkheden, in Rijksdoelen en daarmee samenhangende nationale belangen op het gebied van een samenhangend ruimtelijk en mobiliteitsbeleid. De juridische doorwerking van deze nationale belangen heeft plaats middels het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Barro) als in werking getreden op 30 december 2011, met latere aanvullingen en de bijbehorende regeling (Rarro). Eén nationaal belang is opgenomen in het Besluit ruimtelijke ordening (Bro), dit betreft de 'ladder voor duurzame verstedelijking'. Het onderhavige plan heeft geen betrekking op nationale belangen als vastgelegd in de SVIR, Barro en Rarro. De 'ladder voor duurzame verstedelijking' (art. 3.1.6, tweede lid Bro) is uitsluitend van toepassing op 'nieuwe stedelijke ontwikkelingen' als bedoeld in art. 1.1.1, eerste lid, onder 1 Bro. Het onderhavige bestemmingsplan maakt direct geen nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk, maar legt de feitelijk bestaande situatie vast.

Voor wat betreft de mogelijkheid tot omschakeling naar een bepaalde vorm van detailhandel via toepassing van een wijzigingsbevoegdheid, wordt de onderzoeksplicht tot het aantonen van een behoefte naar een vervolgfunctie doorgeschoven tot moment van benutting van de wijzigingsbevoegdheid overeenkomstig artikel 3.1.6 derde lid Bro.

#### 4.1.2 Provinciaal beleid

Op 1 oktober 2010 is door Provinciale Staten van Noord-Brabant de Structuurvisie Ruimtelijke Ordening (SVRO) vastgesteld. Op 7 februari 2014 is een partiële herziening van deze structuurvisie vastgesteld. De structuurvisie bevat de hoofdlijnen van het provinciale ruimtelijke beleid. De juridische doorwerking van het beleid heeft plaats door middel van de Verordening ruimte Noord-Brabant (Vr N-B), geconsolideerd per 31 juli 2018. Het onderhavige plan maakt géén nieuwe bouwactiviteiten of planologische gebruiksactiviteiten als bedoeld in art. 1.76 Vr N-B mogelijk, waardoor er geen sprake is van een ruimtelijke ontwikkeling. De regels van de Vr N-B hebben in hoofdzaak betrekking op ruimtelijke ontwikkelingen; nu hiervan geen sprake is hoeft niet aan de Verordening ruimte N-B te worden getoetst. Het gehele plangebied is gelegen in de structuur 'Bestaand stedelijk gebied – kernen in landelijk gebied'. Gelet op art. 4.1, lid 1 Vr N-B kan met de aangewezen bestemmingen uit onderhavig plan het ruimtelijke beleid, lees verankeren van de gewenste detailhandelsstructuur, binnen het bestaand stedelijk gebied worden uitgewerkt.

#### 4.1.3 Regionaal beleid

Een aantrekkelijk leef-, woon- en vestigingsklimaat is één van de belangrijkste pijlers onder de Agenda van Brabant, waarin de provincie haar ambities voor de toekomst van Noord-Brabant heeft verwoord. De gemeentelijke detailhandelsstructuur is hiermee onlosmakelijk verbonden. Om deze ontwikkeling in goede banen te leiden, heeft de provincie Noord-Brabant in 2013 uitgangspunten geformuleerd waaraan de verschillende (sub)regionale afsprakenkaders moeten voldoen. De gemeente Gemert-Bakel conformeert zich aan het Afsprakenkader detailhandel in de Peel uit 2015, waarin op regionaal niveau afspraken zijn gemaakt over de gewenste detailhandelsstructuur.

Voor dit bestemmingsplan zijn de volgende regionale afspraken relevant:

1. Er wordt gestreefd naar ruimtelijke concentratie van detailhandel en het voorkomen van gespreide bewinkeling.
2. Detailhandelsgebieden in of aansluitend aan bestaande winkelgebieden worden geacommodeerd.
3. Er wordt terughoudend omgegaan met perifere detailhandelsontwikkelingen.
4. Per saldo worden geen extra winkelmeters toegevoegd.
5. Het toekomstig profiel van de winkelgebieden:
  - o voor (boven)lokaal verzorgende centra (waartoe Gemert en Bakel behoren) moet worden ingezet op het optimaliseren van de lokale verzorgingsfunctie waarbij alles gericht is op het koopgemak voor de consument en gestreefd wordt naar een compleet dagelijks aanbod.
6. Investeer in perspectiefrijke gebieden en bied alternatieven voor perspectiefarme gebieden.
7. Nieuwe ontwikkelingen worden verbonden met de effecten op de bestaande detailhandelsstructuur.
8. Supermarkten dienen enkel in of aan de rand van een winkelgebied gesitueerd te worden. Afwijkingen hiervan dienen te worden afgestemd in het Bestuurlijk economisch overleg De Peel.

Indien er sprake is van supermarktontwikkelingen in de winkelconcentratiegebieden dan wel daar direct grenzend aan dienen deze afgestemd te worden op regionaal niveau. Voldaan zal daarbij moeten worden aan het regionale afsprakenkader.

#### 4.1.4 Gemeentelijk beleid

##### *Visie op detailhandel*

De gemeente Gemert-Bakel heeft een visie op de gewenste detailhandelsstructuur vastgesteld, zie bijlage 1 van deze toelichting voor de desbetreffende rapportage. Vanuit deze visie zijn drie beleidsuitgangspunten juridisch-planologisch relevant voor onderhavig bestemmingsplan:

- Ten eerste: het *bevorderen van de ruimtelijke concentratie van detailhandel*. Bij concentratie c.q. clustering van winkels ontstaat een meerwaarde voor de betreffende bedrijven en consumenten. Clustering draagt daardoor bij aan een beter functioneren van winkelgebieden en een zorgvuldig ruimtegebruik. Nieuwe ontwikkelingen dienen daarom zoveel mogelijk plaats te vinden binnen de door de

regiogemeenten aangewezen winkelcentra en locaties van perifere detailhandel. Voor zover bestaande verspreide bewinkeling niet structuurverstoring is, kan deze blijven bestaan omdat dit in voorkomende gevallen bij kan dragen aan de consumentenverzorging. Wel moet zeer zorgvuldig worden omgegaan met het toevoegen van nieuwe winkels buiten de winkelgebieden;

- Ten tweede betreft het inzetten op *behoud van de consumentenverzorging* in kleine kernen. Winkels dragen in z'n algemeenheid in positieve zin bij aan de leefbaarheid van kernen en woonbuurten. Ze voorzien in de verzorging van de bewoners, hebben een functie als ontmoetingspunt en creëren door hun trekkracht vaak ook een draagvlak voor andere publieksgerichte voorzieningen. Met name supermarkten spelen hierbij een centrale rol. Als het consumentendraagvlak in het marktgebied echter te klein is of wordt voor een rendabele exploitatie van een supermarkt, dan verdwijnen uiteindelijk ook vaak de andere (winkel)voorzieningen;
- Ten derde het uitgangspunten ten aanzien van *de inperking van perifere detailhandelslocaties*. Vanouds mogen zich enkele branches / soorten winkels vanwege de aard en omvang van de gevoerde artikelen zich perifeer vestigen. Dit betreft dan bijvoorbeeld detailhandel in goederen als auto's, motoren en caravans, bouwmarkten, tuincentra, keuken- en sanitairzaken en woninginrichtingszaken. Het realiseren van nieuwe detailhandelsclusters is niet wenselijk, met uitzondering van het concentreren van bestaande detailhandel op bedrijventerreinen op één locatie. Ook het vestigen van nieuwe solitaire detailhandel is niet wenselijk. Zodoende kunnen bestaande clusters worden versterkt.

In het regionale ruimtelijke beleid ten aanzien van detailhandel van de Regio De Peel, welk beleid door de gemeente Gemert-Bakel wordt gevolgd, wordt een onderscheid gemaakt in supermarkten en overige detailhandelsvestigingen. Uit vaste jurisprudentie van de ABRvS (o.m. 21 augustus 2013, ECLI:NL:RVS:2013:870, r.o. 3.6) blijkt dat het gerechtvaardigd is om dit onderscheid te maken, nu de ruimtelijke effecten van supermarkten anders zijn dan die van andere vormen van detailhandel. Criteria om dit onderscheid verder te onderbouwen worden gegeven naar aanleiding van de uitspraak 'Appingedam' (20 juni 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2062). Het Hof van Justitie geeft antwoord op prejudiciële vragen inzake het opnemen van een brancheringsregel binnen detailhandel in een bestemmingsplan. Deze vragen zijn bevestigend beantwoord, mits aangetoond wordt dat er sprake is van non-discriminatie, noodzakelijkheid en evenredigheid. In bijlage 2 bij deze toelichting is een nadere onderbouwing toegevoegd. Samengevat staat hieronder de belangrijkste argumentatie.

Het discriminatieverbod houdt in dat de eisen geen direct of indirect onderscheid maakt naar nationaliteit of (voor vennootschappen) de plaats van de statutaire zetel. Inzake de regeling als opgenomen in onderhavig paraplubestemmingsplan is daar geen sprake van.

Het noodzakelijkheids criterium ziet op de eis dat een brancheringsregel gerechtvaardigd is om een dwingende reden van algemeen belang. Inzake de regeling als opgenomen in onderhavig bestemmingsplan is met de door de gemeenteraad vastgestelde visie op de gewenste detailhandelsstructuur aangetoond dat in het kader van het behoud van een goede, duurzame verzorgingsstructuur van

zowel Gemert als Bakel het noodzakelijk is om winkelconcentratiegebieden aan te wijzen. Binnen deze gebieden wordt een vitale en toekomstbestendige detailhandelssector nagestreefd. Het vastleggen van bestaande supermarkten in de gemeente en het wegnemen van planologische gebruiksmogelijkheden inzake de directe vestigingsmogelijkheid van supermarkten om te voorkomen dat de gewenste detailhandelsstructuur ontwricht wordt is de argumentatie in het kader van het dienen van het algemeen belang voor de gemeente Gemert-Bakel.

Tenslotte het evenredigheids criterium, dit houdt in dat de eisen geschikt moeten 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. Ter motivatie inzake het opnemen van de planregel in onderhavig bestemmingsplan geldt al geruime tijd een consistent beleid inzake concentratie detailhandel en is onderzoek uitgevoerd. Dit onderzoek is opgenomen in de visie als opgenomen in bijlage 1 bij deze toelichting. Met dit onderzoek en de visie is aangetoond dat het opnemen van een planregel bijdraagt aan het behoud van een goede, duurzame verzorgingsstructuur van zowel Gemert als Bakel.

Specifiek ten aanzien van supermarkten wordt in de visie op detailhandel concentratie voorgestaan in bestaand stedelijk gebied, op korte afstand van de consument. Zodoende kan een supermarkt fungeren als ontmoetingspunt (ook voor minder mobiele inwoners) en heeft het trekkracht voor andere publieksgerichte voorzieningen (combinatiebezoeken).

Buiten of aansluitend aan de winkelconcentratiegebieden van de kernen Gemert en Bakel wordt, met uitzondering van de bestaande supermarkten, de nieuwvestiging van supermarkten niet wenselijk geacht. De overwegingen voor deze beleidsuitgangspunten zijn hoofdzakelijk om de winkelconcentratiegebieden de mogelijkheid te bieden voor het centraliseren en concentreren van winkelvoorzieningen die elkaar aanvullen (complementariteit), en het tegengaan van ruimtelijke versnippering (beperken verspreide bewinkeling). Daarnaast wordt voorkomen dat zich op onwenselijke locaties door de komst van een supermarkt andere publiekgerichte voorzieningen gaan vestigen.

In het gemeentelijke generieke ruimtelijke beleid staat de bevordering van de ontwikkeling van de centrumfuncties van de kernen Gemert en Bakel centraal (zie pagina 12 StructuurvisiePlus, 2011); een duurzame detailhandelsstructuur op de lange termijn maakt hier deel van uit. Tevens om een ontwrichting van een duurzame detailhandelsstructuur te voorkomen, is het gewenst om supermarkten in of grenzend aan de winkelconcentratiegebieden te behouden en ter plaatse ontwikkelingsmogelijkheden te bieden. Het is derhalve niet langer wenselijk de vestiging van nieuwe supermarkten toe te staan op andere locaties. De bestaande supermarkten buiten de en niet grenzend aan de winkelconcentratiegebieden behouden hun planologische bouw- en gebruiksrechten.

Aanvullend is in de visie op detailhandelsstructuur beleid geformuleerd op een aantal bijzondere vormen en aspecten inzake detailhandel. De aspecten die ruimtelijk

relevant zijn, zijn tevens verwerkt in onderhavig paraplubestemmingsplan. Het gaat hier om:

1. Ten aanzien van perifere / grootschalige detailhandel worden geen nieuwe (rechtstreekse) mogelijkheden toegevoegd om nieuwe grootschalige detailhandel te vestigen, met uitzondering van de bestaande clusters ter hoogte van de N272 op bedrijventerrein Wolfsveld. Ter plaatse van deze clusters is het wenselijk om grootschalige detailhandelsactiviteiten te laten plaatsvinden.
2. Onderhavig paraplubestemmingsplan ziet toe op een verduidelijking van het begrip productiegebonden detailhandel.
3. Enkele detailhandelgerelateerde begrippen worden opgenomen ter vervanging van de geldende begrippen dan wel ter aanvulling.

## **4.2 Milieuhygiënische aspecten**

Art. 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) vereist dat bij de voorbereiding van een besluit het bestuursorgaan de nodige kennis omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen vergaart. Op grond van art. 3.1.6, eerste lid, onder b en f Bro betreft dit onder meer inzichten over de wijze waarop rekening is gehouden met de gevolgen voor de waterhuishouding en inzichten over de uitvoerbaarheid van het bestemmingsplan. Ten behoeve van het onderhavige bestemmingsplan zijn feiten en belangen ten aanzien van de aspecten water, bodem, geluid, ecologie, luchtkwaliteit, bedrijven en milieuzonering, archeologie en cultuurhistorie, externe veiligheid en ecologie (soortenbescherming en gebiedsbescherming) door de gemeente Gemert-Bakel nader beschouwd. Hieruit is gebleken dat géén van deze aspecten van invloed zijn op de uitvoerbaarheid van het paraplubestemmingsplan. Tevens is het Besluit m.e.r. betrokken in de beschouwing. Het onderhavige paraplubestemmingsplan maakt geen activiteit mogelijk als opgenomen in Kolom 1 van onderdeel C of D van het Besluit m.e.r.



## **5 ECONOMISCHE UITVOERBAARHEID**

### **5.1 Inleiding**

In dit hoofdstuk wordt de economische uitvoerbaarheid beschreven. Indien het bestemmingsplan voorziet in de uitvoering van werken door de gemeente moet de financieel-economische uitvoerbaarheid hiervan worden aangetoond. Er wordt nader ingegaan op de grondexploitatie en de koppeling met het exploitatieplan.

### **5.2 Toepassing Grondexploitatiewet**

De Wet ruimtelijke ordening maakt het vaststellen van een exploitatieplan verplicht voor een aantal bouwactiviteiten wanneer de bouw planologisch mogelijk wordt gemaakt in een bestemmingsplan, een wijziging van een bestemmingsplan of een projectafwijkingbesluit. De bouwplannen waarbij een exploitatieplan verplicht is staan in artikel 6.2.1 van het Bro. Dit betreft onder meer plannen voor de bouw van een of meer woningen en de bouw van een of meer andere hoofdgebouwen. Bovendien is een exploitatieplan nodig als locatie-eisen (aan openbare ruimte of woningcategorieën) gesteld moeten worden en/of het bepalen van een tijdvak of fasering noodzakelijk is.

Geen exploitatieplan is nodig indien het verhaal van de kosten van grondexploitatie anderszins verzekerd is en er geen fasering of tijdvak behoeft te worden vastgelegd én geen locatie-eisen (aan openbare ruimte of woningbouwcategorieën) hoeven te worden vastgesteld.

Omdat het voorliggende plan niet voorziet in een bouwplan als bedoeld in artikel 6.12, lid 1 Wro, hoeft geen exploitatieplan te worden vastgesteld. Er doet zich dus geen mogelijkheid voor van kostenverhaal als bedoeld in afdeling 6.4 Wro.

### **5.3 Economische uitvoerbaarheid**

Onderzoek naar de economische uitvoerbaarheid van bestemmingsplannen heeft in het algemeen betrekking op nieuwe ontwikkelingen waarvoor bestemmingswijzigingen nodig zijn en die door de gemeente worden gerealiseerd. Het onderhavige paraplubestemmingsplan heeft betrekking op het wijzigen van gebruiksmogelijkheden binnen locaties waar detailhandel is toegestaan conform de vigerende bestemmingsplannen.

De door de gemeente te maken kosten van onderhavig bestemmingsplan bestaan uitsluitend uit plankosten en de kosten van onderzoek, dat nodig is met het oog op de voorbereiding van het plan. Eventuele onkosten in verband met planschade als gevolg van het wijzigen van de regels zijn ook voorzien. Deze uitgaven komen ten laste van de algemene middelen van de gemeente.





## **6 MAATSCHAPPELIJKE UITVOERBAARHEID**

### **6.1 Inleiding**

Het onderhavige paraplubestemmingsplan is een juridisch-technische aanpassing van regels. Het bestemmingsplan kan wel ruimtelijk-economische effecten tot gevolg hebben. Daartoe is derhalve het plan eerst voorgelegd aan de provincie Noord-Brabant. Vervolgens is de door de Wro voorgeschreven procedure gevolgd: ter inzagelegging van een ontwerp bestemmingsplan met de mogelijkheid van zienswijzen, en daarna vaststelling door de gemeenteraad.

### **6.2 Vooroverleg**

Het concept ontwerp bestemmingsplan is voorgelegd aan de provincie Noord-Brabant. Per brief d.d. 24 juli 2017 heeft de provincie gereageerd. De brief is als bijlage 3 aan deze toelichting gevoegd. Aangegeven is dat met het plan de provinciale en regionale belangen goed zijn ondervangen. Wel wordt verzocht aan te geven dat bij supermarktontwikkelingen door middel van een afzonderlijk besluit rekening dient te worden gehouden met de voorwaarden uit het Afsprakenkader Detailhandel in de Peel.

### **6.3 Zienswijzen**

PM

.

