Oldehoofsterkerkhof 2
Postbus 21000
8900 JA Leeuwarden
Telefoon 14058

Gemeente Leeuwarden

Bijlage: Motivering beslissing op bezwaar Heerenstede Vastgoed b.v. en Winkelplein Hemrik Vastgoed b.v.
Zaaknummer: BZW.1.23.0154.01

Inleiding
In aanloop naar de vaststelling van het nieuwe Beleidskader Retail heeft RetailPlan BV bij brief van 30 juli 2021 namens de eigenaren van de percelen op en rond de detailhandelslocatie Avondsterweg/Planetenlaan een verzoek ingediend om het bestemmingsplan "Leeuwarden — Industrieterrein Leeuwarden Oost en de Hemrik" zodanig aan te passen dat op deze locatie een winkelcentrum mogelijk is met een branchering die vergelijkbaar is met andere perifere detailhandelslocaties zoals De Centrale en het WTC-project waarin ook supermarkten worden toegestaan.

De strekking van het verzoek is dat de huidige bestemming ‘Bedrijventerrein - 2’ met functieaanduiding ‘detailhandel perifeer’ eisen bevat die strijdig zijn met artikel 15 van de Dienstenrichtlijn, omdat branchering alleen is toegestaan indien deze op grond van artikel 15 is gemotiveerd. De voorgeschreven motivering ontbreekt. Het verzoek is deze branchering zodanig te wijzigen dat supermarkten worden toegelaten.

Feiten en omstandigheden
De gemeenteraad heeft op 6 juli 2022 het Beleidskader Retail 2022 vastgesteld. Dit betreft een voortzetting van bestaand detailhandelsbeleid doormiddel van branchering, zoals dit in de bestemmingsplannen van de gemeente Leeuwarden tot uitdrukking is gebracht. Dit beleid wordt naar de toekomst voortgezet. Het Beleidskader Retail 2022 is getoetst aan artikel 15 van de Dienstenrichtlijn en dient als onderbouwing voor de bestaande en toekomstige branchering.

RetailPlan heeft bij brief d.d. 2 augustus 2022 de raad in gebreke gesteld om binnen twee weken een besluit te nemen op het verzoek van RetailPlan.

Nadat binnen deze termijn nog geen besluit was genomen heeft RetailPlan op 22 september 2022 een verzoek gedaan aan de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State om de raad van de gemeente Leeuwarden een last op te leggen tot het nemen van een besluit en deze last te versterken met een dwangsom.

In de uitspraak van de Afdeling van 10 november 2022 wordt de raad van de gemeente Leeuwarden opgedragen een besluit te nemen op de aanvraag van RetailPlan BV tot:

“het wijziging van het bestemmingsplan Industrieterrein Leeuwarden Oost en de Hemrik" zodanig dat op deze locatie een winkelcentrum mogelijk is met een branchering die vergelijkbaar is met andere perifere detailhandelslocaties zoals De Centrale en het WTC-project waarin ook supermarkten worden toegestaan”.

De Afdeling draagt de raad op de aanvraag te weigeren doormiddel van een afwijzingsbesluit, danwel daarin te bewilligen door een ontwerp besluit ter inzage te leggen waarin de bestemming wordt gewijzigd.

Gelet op de keuzes die door de raad gemaakt zijn in het recent vastgestelde Beleidskader Retail 2022 heeft de raad de aanvraag van RetailPlan bij besluit van 25 januari 2023 afgewezen.

Bezwaar
Tegen dit afwijzingsbesluit zijn **Heerenstede Vastgoed b.v.** en **Winkelplein Hemrik Vastgoed b.v.** in bezwaar gekomen.

De bezwaren komen er samengevat op neer dat:
A. het afwijzingsbesluit waarin een beroep wordt gedaan op het Beleidskader Retail 2022 niet voldoet aan artikel 15 van de Dienstenrichtlijn.
B. het Beleidskader Retail 2022 niet voldoet aan artikel 15 van de Dienstenrichtlijn.

De commissie voor de bezwaarschriften heeft hierover op 22 juni advies uitgebracht (zie bijlage).

In het advies van de commissie wordt afgeweken van de aanvraag van RetailPlan. De commissie heeft de aanvraag van RetailPlan in afwijking van de uitspraak van de Afdeling van 10 november 2022 opnieuw en ook veel ruimer formuleert dan in de uitspraak van de Afdeling en welke door de raad in het afwijzingsbesluit is geciteerd. De raad moet gevolg geven aan de instructie zoals deze in de uitspraak van 10 november 2022 is geformuleerd.

Verder wordt door de commissie het onderhavige afwijzingsbesluit gelijkgesteld met een daad van wetgeving (het vaststellen van een nieuw bestemmingsplan), waardoor volgens de commissie het besluit aan alle wettelijke voorschriften voor wetgeving moet voldoen, zowel naar nationaal recht als naar Europees recht.

Ter onderbouwing draagt de commissie wettelijke regelingen en uitspraken aan, maar in de aangehaalde regels en jurisprudentie gaat het steeds om daden van wetgeving waarbij daadwerkelijk ingegrepen wordt op algemeen verbindende voorschriften. Zo haalt de commissie de Appingedam uitspraken aan als voorbeeld van volle toetsing aan de Dienstenrichtlijn. Dit betreft echter een toets in het kader van de vaststelling van een bestemmingsplan. Dat is in het onderhavige besluit niet aan de orde.
Verder geeft de commissie aan dat het de raad vrij staat in het verzoek te bewilligen, danwel het verzoek af te wijzen. De commissie miskent echter dat de raad recent het beleidskader Retail 2022 heeft vastgesteld waarin de voorgestelde ontwikkeling op De Hemrik niet past. Detailhandel (waaronder supermarkten) wordt alleen aanvaard binnen de clusters van de bestaande structuur waarin detailhandel is toegestaan. De onderhavige locatie behoort daar niet toe. Zie pagina 14 t/m 17 Beleidskader Retail 2022 De commissie gaat eraan voorbij dat de raad op grond van artikel 4:84 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) gehouden om te handelen naar zijn eigen beleidsregels. De strekking van het besluit van de raad is dan ook dat er niet in het verzoek wordt bewilligd, dat er voor dit gebied al een bestemmingsplan bestaat waarin perifere detailhandel wordt toegestaan, dat de aanvraag om in dit gebied een winkelcentrum met supermarkten toe te staan niet past in het recent door de raad vastgestelde Beleidskader Retail 2022, dat dit beleidskader is getoetst aan de Dienstenrichtlijn en dat er ook overigens, op ruimtelijke gronden, geen aanleiding bestaat om in dit verzoek te bewilligen.

De commissie adviseert verder dat indien de raad blijft volharden in de afwijzing er met het oog op een recente uitspraak van de Afdeling rechtspraak van de Raad van State, gewezen nadat de raad het afwijzingsbesluit had genomen, er extra aandacht besteed moet worden aan de motivering van het besluit op het gebied van de dienstenrichtlijntoets, in het bijzonder de evenredigheidstoets.

Toetsingskader

Een besluit om een bestemmingsplan niet vast te stellen moet voldoen aan de algemene zorgvuldigheid eis van artikel 3:2 Awb. en wordt met in achtneming van artikel 3:46 Awb gemotiveerd op grond van een ruimtelijk relevante belangenafweging.

Het is vaste rechtspraak van de Afdeling dat bij het besluit over de vaststelling van een bestemmingsplan de raad beleidsruimte heeft waarbij de raad de betrokken belangen moet afwegen. De Afdeling bestuursrechtspraak maakt die belangenafweging niet zelf, maar beoordeelt aan de hand van de beroepsgronden of het besluit om het bestemmingsplan niet vast te stellen in overeenstemming is met het recht.

Indien de raad voor deze afweging beleid heeft vastgesteld, is de raad op grond van artikel 4:84 van de Awb gehouden om te handelen naar zijn eigen beleidsregels, waarbij de raad moet ingaan op de locatie-specifieke omstandigheden en de bestaande planologische mogelijkheden die het bestemmingsplan biedt.
Zie in dit verband een recente uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van state van 1 maart 2023 (ECLI:NL:RVS:2023:836) Deze uitspraak gaat specifiek over een besluit van een gemeenteraad om geen bestemmingsplan vast te stellen.

In het onderhavige afwijzingsbesluit is het bestaande planologische regiem benoemd als 'Bedrijventerrein – 2' met de functieaanduiding 'bedrijven tot en met categorie 2' en 'detailhandel perifeer' (De Mazzelshop en de Praxis). Voor de rest van het gebied is geen detailhandel toegestaan. De in het bestemmingsplan aangewezen categorieën van perifere detailhandelsactiviteiten kunnen zonder bestemmingsplanwijzigingen worden ingevuld indien daar behoefte aan bestaat. De aanvraag is daar echter niet op gericht en is ook onvoldoende concreet. De aanvrager is daarentegen wel concreet als het gaat om het toelaten van supermarkten. De aangevraagde wijziging moet uitdrukkelijk aan dat doel beantwoorden.

Er is door de raad vastgesteld dat dit bestemmingsplan geen supermarkten mogelijk maakt. Daarbij is het van belang op te merken dat een supermarkt volgens het vigerende bestemmingsplan en het Beleidskader Retail 2022 niet een vorm van perifere detailhandel is. RetailPlan heeft hierover een andere perceptie. Blijkens een recente uitspraak van de afdeling van 26 april 2022 ECLI:NL:RVS:2022:1213 is die perceptie onjuist.

De aanvraag is getoetst aan het beleidskader Retail 2022 welke de raad in beginsel tot wet strekt.
De raad heeft het initiatief getoetst aan het beleid en volgt de regels uit het beleid om op deze locatie geen supermarkten toe te staan omdat niet wordt voldaan aan de voorwaarden uit het Beleidskader Retail 2022. De raad ziet vanwege het belang van de beleidsdoelstellingen geen redenen om van dit beleid af te wijken.

Tot slot is er een locatie specifieke ruimtelijke afweging gemaakt. Deze geeft eveneens geen aanleiding om tot een ander oordeel te komen.

Het bestreden besluit voldoet aan bovengenoemde eisen.

De Dienstenrichtlijn is strikt genomen op dit besluit niet van toepassing, omdat dit besluit op zichzelf niets wijzigt aan het rechtsstelsel zoals genoemd in artikel 15 van de Dienstenrichtlijn. Het bestaande planologische regiem wordt door dit besluit niet gewijzigd.

Het besluit is genomen met een beroep op een beleidsregel uit het Beleidskader Retail 2022. Tegen het vaststellen van beleid staan geen rechtsmiddelen open. Pas bij het nemen van een besluit waarin een beroep wordt gedaan op deze beleidsregel kan men zich verweren met een beroep op artikel 15 van de Dienstenrichtlijn. Wanneer het een besluit van de raad betreft volgt een volle toetsing aan de Dienstenrichtlijn. Zie in dit verband de uitspraak van de afdeling van 24 november 2021 ECLI:NL:RVS 2021:2648. Daar wordt in bezwaar een beroep op gedaan.
In de beslissing op bezwaar moet ook dit bezwaar worden behandeld.

Voor zover bezwaarmakers menen dat het Beleidskader Retail 2022 niet getoetst is aan de Dienstenrichtlijn kan geconcludeerd worden dat deze

stelling feitelijk onjuist is. De Dienstenrichtlijn is door de raad expliciet behandeld bij de vaststelling van het Beleidskader Retail 2022.

Voor zover het bezwaar gericht is op de stelling dat het Beleidskader Retail 2022 niet aan de eisen van artikel 15 lid 2 Dienstenrichtlijn voldoet wordt verwezen naar de toetsing die de raad door een ter zake deskundige heeft laten uitvoeren en welke betrokken is bij de besluitvorming tot vaststelling van het beleidskader Retail 2022. Daarin zijn alle onderdelen van de toets behandeld.

Nadien heeft zich in de rechtspraak nog wel een ontwikkeling voorgedaan. In de uitspraak van de Afdeling van 18 februari 2023 worden de eisen voor de “evenredigheidstoets” van artikel 15 Dienstenrichtlijn nader uitgewerkt.

Nu sprake is van een gemotiveerde betwisting door de bezwaarmakers dient de raad zich ervan te vergewissen dat het deskundigenonderzoek behorende bij het Beleidskader Retail 2022 met het oog op de toetsing aan de Dienstenrichtlijn geen fouten of omissies bevat, waardoor de raad zijn afwijzingsbesluit mag baseren op de beleidsregels uit het Beleidskader Retail 2022.

Het college heeft de gemotiveerde kritiek van de bezwaarmakers en het advies van de commissie met betrekking tot de dienstenrichtlijntoets dan ook terug gelegd bij de deskundige met het verzoek deze kritiek te beantwoorden.

Dat heeft geresulteerd in het rapport van de deskundige; Beoordeling supermarktinitiatief Industrieterrein Leeuwarden Oost en de Hemrik van 28 september 2023. Hierin wordt middels een uitbereide dienstenrichtlijntoets waarin alle aspecten uit de dienstenrichtlijn worden behandeld, geconcludeerd dat de planregels uit het bestemmingsplan, de beleidsregels uit het beleidskader Retail 2022, alsook het afwijzingsbesluit van de raad om geen medewerking te verlenen aan het supermarktinitiatie op De Hemrik geen strijd opleveren met de dienstenrichtlijn.

Het college stelt voor:
-contrair te gaan aan het advies van de commissie voor wat betreft de door de commissie aangehaalde juridische grondslagen;
-over te nemen de juridische grondslagen zoals hierboven uiteengezet en toegelicht;
-over te nemen de inhoud en conclusies van het rapport van de deskundige van 28 september 2023.

Te besluiten:
Het bezwaar ongegrond te verklaren en het besluit onder verbetering van de motivering dat dit besluit niet in strijd is met de dienstenrichtlijn in stand te laten.

Bijlagen: -Het advies van de commissie voor de bezwaarschriften d.d.22 juni 2023

-Het rapport van Sweco d.d. 28 september 2023

Leeuwarden, 22 juni 2023

Advies van de Adviescommissie bezwaarschriften, Algemene Kamer
aan de gemeenteraad van de gemeente Leeuwarden

Samenstelling van de commissie:

de heer M. Hoekstra, voorzitter
de heer B.C. Star, lid
de heer mr. M.H. Bakker, lid

mevrouw A.F. van Daalen, secretaris

Bezwaarschrift nr: BZW.1.23.0154.01

Indiener:

Gemachtigde:
de heer W. Eilering van RetailPlan b.v.
Torenstraat 23A
9203 BD DRACHTEN

Bezwaarden:
Heerenstede Vastgoed b.v. en Winkelplein Hemrik Vastgoed b.v.

Onderwerp: de afwijzing van het verzoek tot herziening van het bestemmingsplan 'Leeuwarden - Industrieterrein Leeuwarden Oost en De Hemrik' (vestigen van een supermarkt).

Datum van de hoorzitting: 22 mei 2023

Advies van de commissie:
De commissie adviseert de gemeenteraad dat de afwijzing aanvraag herziening bestemmingsplan in de huidige vorm niet in stand kan blijven, aangezien zij van oordeel is dat de Dienstenrichtlijn van toepassing is en dat mede aan de hand daarvan een nieuw raadsbesluit moet worden genomen.
Indien dan alsnog tot een herziening van het bestemmingsplan wordt besloten, dient de afwijzing te worden ingetrokken.
Indien alsnog het verzoek wordt afgewezen, de afwijzing onder verbetering van de motivering in stand te laten.

Bijlage: verslag van de hoorzitting

1. Inleiding

De Adviescommissie bezwaarschriften brengt hierbij advies uit over het bezwaarschrift d.d. 21 februari 2023, ontvangen 22 februari 2023, van Heerenstede Vastgoed b.v. en Winkelplein Hemrik Vastgoed b.v., vertegenwoordigd door de heer W. Eilering van RetailPlan b.v.. Dit bezwaarschrift is gericht tegen de beslissing van de gemeenteraad d.d. 25 januari 2023, ontvangen door aanvrager d.d. 3 februari 2023 en gepubliceerd in het Gemeenteblad d.d. 15 februari 2023, kenmerk 2022-250169, waarbij het verzoek tot herziening van het bestemmingsplan 'Leeuwarden - Industrieterrein Leeuwarden Oost en De Hemrik' ten behoeve van het vestigen van een supermarkt door de gemeenteraad is afgewezen.

De commissie heeft op 22 mei 2023 een openbare hoorzitting gehouden.
Op de hoorzitting was de heer W. Eilering van RetailPlan b.v. als gemachtigde namens Heerenstede Vastgoed b.v. en Winkelplein Hemrik Vastgoed b.v. aanwezig om het bezwaarschrift toe te lichten. Het verslag van de hoorzitting is als bijlage bij dit advies gevoegd.

In dit advies zal de commissie eerst aangeven wat de relevante regels zijn. Vervolgens worden de feiten kort weergegeven. Daarna volgt een opsomming van de bezwaren. Tenslotte zal de commissie de bezwaren beoordelen en daarover een advies uitbrengen.

2. Regelgeving en beleid

Algemene wet bestuursrecht (Awb)
Artikel 3:2
Bij de voorbereiding van een besluit vergaart het bestuursorgaan de nodige kennis omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen.

Wet ruimtelijke ordening (Wro)
Artikel 3.1

1. De gemeenteraad stelt voor het gehele grondgebied van de gemeente een of meer bestemmingsplannen vast, waarbij ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening de bestemming van de in het plan begrepen grond wordt aangewezen en met het oog op die bestemming regels worden gegeven. Deze regels betreffen in elk geval regels omtrent het gebruik van de grond en van de zich daar bevindende bouwwerken. Deze regels kunnen tevens strekken ten behoeve van de uitvoerbaarheid van in het plan opgenomen bestemmingen, met dien verstande dat deze regels ten aanzien van woningbouwcategorieën uitsluitend betrekking hebben op percentages gerelateerd aan het plangebied.
   (...).

Artikel 3.9

1. Artikel 3.8 is niet van toepassing op de afwijzing van een aanvraag om een bestemmingsplan vast te stellen.
   (...)

Besluit ruimtelijke ordening (Bro)
Artikel 1.1.2
Bij het stellen van regels in een bestemmingsplan, wijzigings- of uitwerkingsplan als bedoeld in artikel 3.6, eerste lid, onder a of b, van de wet, rijks bestemmingsplan als bedoeld in artikel 10.3 van de wet of beheersverordening, bij de beslissing op een aanvraag om een omgevingsvergunning waarbij met toepassing van artikel 2.12 de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht van het bestemmingsplan of de beheersverordening wordt afgeweken wordt voorkomen dat strijdigheid ontstaat met artikel 14, aanhef en onder 5, van richtlijn nr. 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 12 december 2006 betreffende de diensten op de interne markt (PbEU L 376). Een wijziging van de richtlijn, bedoeld in de eerste volzin, gaat voor de toepassing van die volzin gelden met ingang van de dag waarop aan de betrokken wijzigingsrichtlijn uitvoering moet zijn gegeven.

Artikel 3.1.2
1.(...)
2. Ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening kan een bestemmingsplan regels bevatten:
a. (...)
b. met betrekking tot branches van detailhandel en horeca.

Dienstenrichtlijn
Richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt
Artikel 1 Onderwerp
1. Deze richtlijn stelt algemene bepalingen ter vergemakkelijking van de uitoefening van de vrijheid van vestiging van dienstverrichters en het vrije verkeer van diensten vast, met waarborging van een hoge kwaliteit van de diensten.
(…)

Artikel 4 – Definities
Voor de toepassing van deze richtlijn wordt verstaan onder:
1. "dienst": elke economische activiteit, anders dan in loondienst, die gewoonlijk tegen vergoeding geschiedt, zoals bedoeld in artikel 50 van het Verdrag;
(…)
6. "vergunningstelsel": elke procedure die voor een dienstverrichter of afnemer de verplichting inhoudt bij een bevoegde instantie stappen te ondernemen ter verkrijging van een formele of stilzwijgende beslissing over de toegang tot of de uitoefening van een dienstenactiviteit;
7. "eis": elke verplichting, verbodsbepaling, voorwaarde of beperking uit hoofde van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten of voortvloeiend uit de rechtspraak, de administratieve praktijk, de regels van beroepsorden of de collectieve regels van beroepsverenigingen of andere beroepsorganisaties, die deze in het kader van de hun toegekende juridische bevoegdheden hebben vastgesteld; regels vastgelegd in collectieve arbeidsovereenkomsten waarover door de sociale partners is onderhandeld, worden als zodanig niet als eisen in de zin van deze richtlijn beschouwd;
8. "dwingende redenen van algemeen belang": redenen die als zodanig zijn erkend in de rechtspraak van het Hof van Justitie, waaronder de volgende gronden: openbare orde, openbare veiligheid, staatsveiligheid, volksgezondheid, handhaving van het financiële evenwicht van het sociale zekerheidsstelsel, bescherming van consumenten, afnemers van diensten en werknemers, eerlijkheid van handelstransacties, fraudebestrijding, bescherming van het milieu en het stedelijk milieu, diergezondheid, intellectuele eigendom, behoud van het nationaal historisch en artistiek erfgoed en doelstellingen van het sociaal beleid en het cultuurbeleid;
(...).

Artikel 14 – Verboden eisen
De lidstaten stellen de toegang tot of de uitoefening van een dienstenactiviteit op hun grondgebied niet afhankelijk van de volgende eisen:

(...)

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

(...)

Artikel 15 – Aan evaluatie onderworpen eisen

1. De lidstaten onderzoeken of in hun rechtsstelsel de in lid 2 bedoelde eisen worden gesteld en zien erop toe dat eventueel bestaande eisen verenigbaar zijn met de in lid 3 bedoelde voorwaarden. De lidstaten passen hun wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen aan om de eisen met die voorwaarden in overeenstemming te brengen.
2. De lidstaten onderzoeken of de toegang tot of de uitoefening van een dienstenactiviteit in hun rechtsstelsel afhankelijk wordt gesteld van de volgende niet-discriminerende eisen: a. kwantitatieve of territoriale beperkingen, met name in de vorm van beperkingen op basis van de bevolkingsomvang of een geografische minimumafstand tussen de dienstverrichters;

   (...)
3. De lidstaten controleren of de in lid 2 bedoelde eisen aan de volgende voorwaarden voldoen:
   a. discriminatieverbod: de eisen maken geen direct of indirect onderscheid naar nationaliteit of, voor vennootschappen, de plaats van hun statutaire zetel;
   b. noodzakelijkheid: de eisen zijn gerechtvaardigd om een dwingende reden van algemeen belang;
   c. evenredigheid: de eisen moeten geschikt zijn om het nagestreefde doel te bereiken; zij gaan niet verder dan nodig is om dat doel te bereiken en dat doel kan niet met andere, minder beperkende maatregelen worden bereikt.
4. De leden 1, 2 en 3 zijn alleen van toepassing op wetgeving op het gebied van diensten van algemeen economisch voor zover de toepassing van die leden de vervulling, in feite of in rechte, van de aan hen toegewezen bijzondere taak niet belemmert.

3. Feiten

Op 2 augustus 2021 wordt een verzoek ingediend door Retailplan bv, gericht aan de gemeenteraad, tot herziening van het bestemmingsplan “Bestemmingsplan Leeuwarden – Industrieterrein Leeuwarden Oost en de Hemrik”. De eigenaren van de percelen op en rond de detailhandelslocatie Avondsterweg/ Planetenlaan, waar onder andere de Praxis en de Mazzelshop zijn gevestigd, hebben het voornemen om te gaan nieuw- en verbouwen met uitbreiding van perifere detailhandel. De voorgenomen activiteiten zijn strijdig met de gebruiksvoorschriften in het bestemmingsplan die een beperking kennen ten aanzien van branchering. Dat strijdig gebruik dient te worden opgeheven om het project mogelijk te maken. Gevraagd wordt om namens de eigenaren de beperkingen die zijn opgenomen in het bestemmingsplan te schrappen en daarmee de vestiging van perifere- en uitgebreide perifere detailhandel, waaronder ook een supermarkt, toe te staan.

Op 2 augustus 2022 verzoekt Retailplan bv om in de eerstvolgende raadsvergadering van 21 september 2022 een beslissing te nemen op het verzoek dat precies een jaar eerder is ingediend tot herziening van het bestemmingsplan “Bestemmingsplan Leeuwarden – Industrieterrein Leeuwarden Oost en de Hemrik”. De beslistermijn op een dergelijk verzoek bedraagt 14 weken zodat de gemeenteraad daarmee inmiddels ruimschoots in gebreke is.

Op 22 september 2022 dient Retailplan beroep in bij de Raad van State tegen het uitblijven van de beslissing door de gemeenteraad. Verzocht wordt om het beroep gegrond te verklaren en de gemeenteraad van Leeuwarden op grond van artikel 8:55d van de Algemene wet bestuursrecht op te dragen binnen twee weken, of in ieder geval zo spoedig mogelijk, alsnog een besluit te nemen. Ook wordt verzocht om de gemeenteraad een dwangsom op te leggen indien besluitvorming alsnog uitblijft.

Op 10 november 2022 verklaart de Afdeling bestuursrechtspraak het ingediende beroep gegrond. De Afdeling is van oordeel dat de gemeenteraad niet binnen 14 weken na ontvangst van de aanvraag op 2 augustus 2021 een besluit heeft genomen noch een ontwerp van een besluit ter inzage heeft gelegd. De gemeenteraad heeft dan ook niet tijdig een besluit genomen. De gemeenteraad wordt opgedragen om binnen zes weken na verzending van de uitspraak een besluit te nemen. De gemeenteraad verbeurt aan RetailPlan B.V. voor elke dag waarmee de hiervoor genoemde termijn wordt overschreden een dwangsom. De hoogte van de dwangsom bedraagt € 100,00 per dag met een maximum van € 15.000,00.

Op 25 januari 2023 wijst de gemeenteraad het verzoek tot herziening van het bestemmingsplan “Leeuwarden – Industrieterrein Leeuwarden Oost en de Hemrik” af.

Op 3 februari 2023 wordt het raadsbesluit aan RetailPlan bekendgemaakt. In de begeleidende e-mail wordt aangegeven dat het besluit zal worden gepubliceerd middels een openbare bekendmaking, waarna het gedurende 6 weken ter inzage zal worden gelegd. Gedurende deze termijn kan tegen het besluit beroep worden ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Op 21 februari 2023 wordt hiertegen een bezwaarschrift ingediend met de opmerking dat de bekendmaking van het raadsbesluit is voorzien van een onjuiste rechtsmiddelenclausule. Tegen een beslissing van de raad (weigering) dient eerst bezwaar te worden ingediend.

Na ontvangst van het bezwaarschrift wordt met toepassing van artikel 6:15, eerste lid, van de Awb, het bezwaarschrift doorgezonden aan de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State ter behandeling als beroepschrift. Op 14 maart 2023 worden de reeds verzonden stukken teruggestuurd met de opmerking van de Afdeling bestuursrechtspraak dat niet de Afdeling maar de gemeenteraad van Leeuwarden bevoegd is om van het bezwaarschrift kennis te nemen.

Op 22 mei 2023 vindt de hoorzitting plaats waar bovenvermeld bezwaar wordt behandeld. Naar aanleiding van deze hoorzitting verzoekt de adviescommissie bezwaarschriften om de vastgestelde Retailvisie en bijbehorende stukken waarop de afwijzing van het verzoek tot herziening van het bestemmingsplan is gebaseerd.
Op 23 mei 2023 worden de gevraagde stukken aan de commissie verstrekt. De commissie zal deze onderliggende stukken betrekken bij haar advisering.

5.Beoordeling van de bezwaren en de gevolgde procedure

Ontvankelijkheid
Ten aanzien van de ontvankelijkheid overweegt de commissie het volgende. Een ieder kan een verzoek tot afwijking of herziening van het bestemmingsplan indienen. De afwijzing aanvraag herziening bestemmingsplan is geen besluit, maar moet worden gelijk gesteld met een besluit[1]. Beantwoording van de vraag of het verzoek om vaststelling van een bestemmingsplan al dan niet door een belanghebbende is gedaan, is niet aan de orde. De Afdeling bestuursrechtspraak ziet geen reden om tot een ander oordeel te komen in het geval de weigering om een bestemmingsplan vast te stellen, een reactie is op een verzoek van een niet-belanghebbende[2].
Bezwaarmaker is ontvankelijk in zijn bezwaar.

1 ECLI:NL:RVS:2017:948 d.d. 5 april 2017
2 ECLI:NL:RVS:2022:2625 d.d. 7 september 2022

Het bezwaarschrift is ontvangen op 22 februari 2023, terwijl de bestreden afwijzing is bekendgemaakt aan aanvrager op 3 februari 2023. De commissie stelt vast dat het bezwaarschrift tijdig is ingediend en ook overigens aan de te stellen eisen voldoet (artikelen 6:5 en 6:7 van de Algemene wet bestuursrecht, hierna te noemen Awb). Hierdoor dient reclamant ontvankelijk te worden verklaard in zijn bezwaar en dient een materiële beslissing op het bezwaarschrift te volgen.

Ten aanzien van de bezwaren
Samenvattend is er bezwaar ingediend met de volgende bezwaargronden.
1. Er is een onjuiste rechtsmiddelenclausule bij de bekendmaking van de bestreden afwijzing gevoegd. Er wordt naar de Raad van State verwezen terwijl tegen een beslissing van de gemeenteraad eerst bezwaar moet worden ingediend bij de gemeenteraad.
2. De bestreden afwijzing voldoet niet aan de vereisten van de Dienstenrichtlijn. Bij de aanvraag is een beroep gedaan op de Europese Dienstenrichtlijn. De afwijzing dient hieraan te worden getoetst en voldoet daar niet aan. Het moet duidelijk worden dat de brancheringsbeperkingen die thans zijn opgenomen in het bestemmingsplan, in overeenstemming zijn met de eisen van de EU Dienstenrichtlijn, artikel 15, derde lid.
3. Er zou geen concreet plan zijn voorgelegd.
4. Er is geen reactie ontvangen op de inspraakreactie in de raad.
5. Het besluit van de raad om het bestemmingsplan niet te herzien, is onvoldoende gemotiveerd en dient te worden herroepen.

Ten aanzien van de gevolgde procedure
Bezwaarmaker verzoekt om herziening van het bestemmingsplan “Leeuwarden – Industrieterrein Leeuwarden Oost en de Hemrik”. De eigenaren van de percelen op en rond de detailhandelslocatie Avondsterweg/Planetenlaan, waar onder andere de Praxis en de Mazzelshop zijn gevestigd, hebben het voornemen om te gaan nieuw- en verbouwen met uitbreiding van perifere detailhandel. De beoogde ontwikkeling is een winkelcentrum met een branchering die vergelijkbaar is met andere perifere detailhandelslocaties zoals De Centrale en het WTC project waarin ook supermarkten worden toegestaan. De voorgenomen activiteiten zijn strijdig met de gebruiksvoorschriften in het vigerende bestemmingsplan die een beperking kennen ten aanzien van branchering. Dit strijdig gebruik dient opgeheven te worden om het project mogelijk te maken.

De commissie stelt vast dat in de Wet ruimtelijke ordening het bestemmingsplan het belangrijkste instrument is voor de ruimtelijke ordening. Het bestemmingsplan is het enige plan dat burgers rechtstreeks bindt. Deze binding is zowel preventief als repressief. Preventief in die zin dat een omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen alleen kan worden verleend als deze activiteit in overeenstemming is met het bestemmingsplan. Deze toetsing vindt vooraf plaats. Repressieve werking heeft het bestemmingsplan ten aanzien van het daarin toegelaten gebruik van grond en gebouwen voor zover geen omgevingsvergunning is vereist. Bij niet naleving van gebruiksregels zijn handhavingsmaatregelen mogelijk.

Ter uitvoering van de zogenaamde Dienstenrichtlijn is op 1 januari 2010 het laatste deel van de Dienstenwet in werking getreden (Stb. 2009, 505). De Dienstenrichtlijn beoogt de vrijheid van vestiging van dienstverrichters en het vrije verkeer van diensten te vergemakkelijken. De Dienstenrichtlijn en de Dienstenwet zijn vooral van betekenis voor de wijze waarop brancheringsbepalingen als bedoeld in artikel 3.1.2, van het Bro, worden gesteld. Met dit artikel is beoogd buiten twijfel te stellen dat aan het stellen van regels in een bestemmingsplan of beheersverordening, aan het nemen van een projectbesluit en aan de beslissing op een aanvraag om ontheffing van een bestemmingsplan of van een beheersverordening, ruimtelijke ordeningsmotieven ten grondslag moeten liggen. Dit is met name van belang in die gevallen waar het gaat om de vestiging van diensten, zoals detailhandel.

Detailhandel moet worden aangemerkt als een dienst in de zin van de Dienstenrichtlijn 2006[3]. Daarmee valt detailhandel onder de toetsingscriteria voor vrij verkeer van diensten, hetgeen impliceert dat voor een bestemming detailhandel niet als voorwaarde mag worden gesteld dat er een economische behoefte of marktvraag is, als bedoeld in artikel 3.1.6, lid 4, van het Bro. Wel moet uit een oogpunt van goede ruimtelijke ordening worden onderbouwd dat wordt voldaan aan de drie criteria uit artikel 15, derde lid, Dienstenrichtlijn 2006:

1. non-discriminatie: niet bedoeld om concurrentie te reguleren;
2. noodzakelijkheid: hetgeen wil zeggen dat uitsluitend vanwege milieu (waaronder een goede ruimtelijke ordening en parkeerproblematiek), volksgezondheid en veiligheid planologische medewerking kan worden geweigerd;
3. evenredigheid: de beperkingen moeten evenredig zijn ten opzichte van het beoogde doel en onderzocht moet worden of een oplossing anderszins mogelijk is, bijvoorbeeld met aanvullende parkeervoorzieningen of een parkeergarage.

In de tussenuitspraak van de ABRvS[4] (Appingedam) is bovenvermeld arrest toegepast. Hieruit volgt dat ten behoeve van de onderbouwing van de geschiktheid van de brancheringsregeling zoals in het plan opgenomen, twee opeenvolgende stappen kunnen worden gezet, namelijk 1. onderzoek naar de effectiviteit van ruimtelijk detailhandelsbeleid op landelijk, provinciaal of lokaal niveau, of gegevens ontleend aan koopstroomonderzoek en 2. beoordelen in hoeverre deze onderzoeken toepasbaar zijn op de specifieke situatie in Appingedam.

Er moest een vertaling worden gemaakt van de algemene gegevens naar de specifieke situatie. De gemeenteraad heeft extra onderzoek laten doen naar de gevolgen van vestigingsmogelijkheden op de betreffende locatie op de samenstelling van het winkelaanbod en leegstand in het centrum en daarmee tevens naar de effectiviteit van branchering. Volgens de Afdeling kon daarbij gebruik gemaakt worden van gegevens ontleend aan koopstromenonderzoek met al beschikbare (onderzoeks)gegevens. De Afdeling concludeert in haar einduitspraak[5] dat door de overgelegde gegevens over de effectiviteit van branchering – die in dit geval mode en luxe in de periferie uitsluit – als onderdeel van ruimtelijk detailhandelsbeleid, een analyse gebaseerd op gegevens is overgelegd, op basis waarvan in redelijkheid de conclusie kon worden getrokken dat branchering in het algemeen effectief is ter voorkoming van leegstand en tot behoud van leefbaarheid in het centrum. Daarnaast heeft de raad met het overgelegde rapport aannemelijk gemaakt dat de toepasbaarheid van de resultaten van het algemene onderzoek zich in de specifieke situatie van Appingedam bij uitstek voordoet.

De door Retailplan B.V. voorgestelde ontwikkeling is een winkelcentrum met een branchering die vergelijkbaar is met andere perifere detailhandelslocaties zoals De Centrale en het WTC project waarin ook supermarkten worden toegestaan (specifiek het vestigen van een supermarkt aan de Avondsterweg/Planetenlaan).
In onderhavige kwestie heeft de gemeenteraad besloten om het verzoek van Retailplan B.V. tot herziening van het bestemmingsplan “Leeuwarden – Industrieterrein Leeuwarden Oost en de Hemrik” af te wijzen.

De commissie dient te beoordelen of de raad het verzoek van bezwaarmaker om bestemmingsplan “Leeuwarden – Industrieterrein Leeuwarden Oost en de Hemrik” te herzien, meer specifiek door tenminste de beperkingen in de planregels voor detailhandel in artikel 4.1 op te heffen terecht en op goede gronden heeft afgewezen.

3 ECLI:EU::C:2018:44 HvJ EU d.d. 30 januari 2018
4 ECLI:NL:RVS:2018:2062 d.d. 20 juni 2018 (AB 2018/246)
5 ECLI:NL:RVS:2019:2569 d.d. 24 juli 2019

Indien de beperkingen, voortvloeiend uit artikel 4.1 van de bestemmingsplanregels “Leeuwarden – Industrieterrein Leeuwarden Oost en de Hemrik” worden aangemerkt als eis in de zin van artikel 15 van de Dienstenrichtlijn, dan dient de weigering om de planregel vanwege deze eis te herzien, te worden getoetst aan de voorwaarden van artikel 15, derde lid, van de Dienstenrichtlijn. Vastgesteld dient daarom te worden of er sprake is van een dergelijke eis.
Het begrip ‘eis’ dient aldus te worden verstaan dat daaronder ook ‘elke verplichting, verbods-bepaling, voorwaarde of beperking uit hoofde van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten’ wordt verstaan (HvJ EU d.d. 30 januari 2018, ECLI:EU:C:2018:44).

Op de gronden waaraan de enkelbestemming “Bedrijventerrein – 2” is toegekend, zijn andere activiteiten dan de activiteiten die staan genoemd in de omschrijving zoals neergelegd in artikel 4.1 van voornoemd vigerend bestemmingsplan niet bij recht toegestaan. Deze gronden zijn o.a. ingevolge artikel 4.1, onder a, sub 6, bestemd voor perifere detailhandel in de vorm van ABC-goederen. In de begripsbepalingen is onder artikel 1.6 opgenomen dat onder ABC-goederen wordt verstaan:
auto’s, boten, caravans, landbouwwerktuigen en daarmee samenhangende artikelen, zoals accessoires, onderhoudsmiddelen, onderdelen en/of materialen en daarnaast brandbare en explosieve stoffen.
Ook zijn deze gronden ingevolge artikel 4.1, onder a, sub 7, van de begripsbepalingen bestemd voor: perifere detailhandel, ter plaatse van de aanduiding ‘detailhandel perifeer’.
In de begripsbepalingen is onder artikel 1.46 opgenomen dat onder perifere detailhandel wordt verstaan:
Detailhandel die qua volumineuze aard van de goederen, gevaar en hinder of dagelijkse bevoorrading niet meer goed inpasbaar is in de bestaande winkelcentra, waaronder uitsluitend worden begrepen: detailhandel in tenten, keukens, badkamers, meubelen, bouwmaterialen, landbouwwerktuigen, tuincentra, plant- en dierbenodigdheden en fietsen en autoaccessoires.

De planregel heeft hier specifiek tot doel om de geografische zones aan te wijzen waar bepaalde dienstenactiviteiten zich kunnen vestigen.
Daarmee merkt de commissie de bestemmingsplanregels aan als een eis, nu zij de toegang tot of de uitoefening van een dienstenactiviteit afhankelijk stellen van een territoriale beperking in de zin van artikel 15, tweede lid, onder a, van de Dienstenrichtlijn. Om die reden dient het besluit van de raad om niet mee te werken aan een herziening van deze planregels, teneinde op de gronden waaraan de bestemming “Bedrijventerrein – 2” is toegekend, alsnog de vestiging van detailhandel en dan specifiek supermarkten, mogelijk te maken, in overeenstemming te zijn met de voorwaarden die zijn neergelegd in artikel 15, derde lid, van de Dienstenrichtlijn[6].

Uit vaste jurisprudentie[7] blijkt dat, wanneer de raad een besluit neemt naar aanleiding van een verzoek tot herziening van het bestemmingsplan, bij de beoordeling van dit besluit van de raad plaats is voor een volle toets. Daarbij is ook plaats voor een volle toets van het relevante gemeentelijke detailhandelsbeleid. Dit neemt niet weg dat de raad bij het besluit omtrent de vaststelling van een bestemmingsplan beleidsruimte heeft[8]. Uit de eerder genoemde jurisprudentie volgt dat, nadat degene die een beroep op de Dienstenrichtlijn heeft beargumenteerd dat er sprake is van een eis die een beperking oplevert, het op de weg van de raad ligt om bij de beslissing over de weigering om een planregel te herzien, te onderbouwen dat die eis in overeenstemming is met de Dienstenrichtlijn. Het is daarom aan de raad om met specifieke gegevens te onderbouwen waarom de in het plan “Leeuwarden – Industrieterrein Leeuwarden Oost en de Hemrik” neergelegde beperkingen gerechtvaardigd zijn in het licht van de daaraan in de Dienstenrichtlijn gestelde voorwaarden. Het gaat dan om een op de situatie toegespitst rapport met daarin een cijfermatige onderbouwing [9].

[6] ECLI:NL:RVS:2020:624 d.d. 26 februari 2020
[7] ECLI:NL:RVS:2020:624 d.d. 26 februari 2020 en ECLI:NL:RVS:2021:2648 d.d. 24 november 2021
[8] ECLI:NL:RVS:2020:624 d.d. 26 februari 2020
[9] ECLI:NL:RVS:2020:2864 d.d. 2 december 2020

Uit de stukken is het de commissie gebleken dan niet alle specifieke gegevens ter onderbouwing van de in het plan “Leeuwarden – Industrieterrein Leeuwarden Oost en de Hemrik” neergelegde beperkingen door de raad aan het bestreden besluit ten grondslag zijn gelegd. Uit oogpunt van goede ruimtelijke ordening dient te worden onderbouwd dat wordt voldaan aan artikel 15, derde lid, van de Dienstenrichtlijn. Het raadsbesluit is niet of onvoldoende getoetst aan de Dienstenrichtlijn. Het bestreden besluit is naar het oordeel van de commissie daarom niet zorgvuldig voorbereid en niet deugdelijk gemotiveerd.

Tijdens de hoorzitting en in het verweerschrift heeft verweerder verklaard dat op de beantwoording van het ingediende verzoek en het afwijzingsbesluit de Dienstenrichtlijn niet van toepassing is. Dit standpunt vindt de commissie onbegrijpelijk. De Dienstenrichtlijn is juist van toepassing bij een weigering omdat men vrije vestiging wil beperken. De Dienstenrichtlijn is er voor het principe van vrije vestiging. Afwijzen is één van de mogelijkheden.
Daarnaast is het de commissie ook niet duidelijk wat de relevantie is om onderscheid te maken tussen perifere detailhandel en supermarkten. Het gaat om een verzoek en beiden moeten worden afgewogen.

Het verbaast de commissie ook dat verweerder stelt dat de Afdeling bestuursrechtspraak de raad heeft opgedragen om binnen zes weken na verzending van de uitspraak een besluit te nemen inhoudende een afwijzing van de aanvraag en dit bekend te maken.

De commissie citeert de beslissing van de Afdeling: ’draagt de raad op om binnen zes weken na verzending van deze uitspraak een besluit te nemen inhoudende een afwijzing van de aanvraag en dit bekend te maken dan wel om binnen zes weken na verzending van deze uitspraak een ontwerpbesluit ter inzage te leggen dat geheel of gedeeltelijk een inwilliging van de aanvraag inhoudt.’

De commissie komt tot het oordeel dat de na de hoorzitting aangeleverde stukken waaronder de Retailvisie 2022, aanknopingspunten biedt voor de raad om tot een zorgvuldig besluit te kunnen komen op de ingediende aanvraag. De richting van het gewenste beleid is duidelijk en daaraan zou goed getoetst kunnen worden. De commissie is echter wel van oordeel dat een recente objectieve analyse in een distributie planologisch onderzoek/koopstromenonderzoek ontbreekt bij de stukken. Het beleidskader geeft voldoende richting aan, maar om te komen tot een afwijzing c.q. gedeeltelijke honorering van het verzoek, zal de toetsing aan de Dienstenrichtlijn (artikel 15, lid 3), dienen plaats te vinden en moet worden voldaan aan de volgende voorwaarden uit de Dienstenrichtlijn, te weten a. discriminatieverbod; b. noodzakelijkheid en c. evenredigheid en zal dit voor een ieder navolgbaar in het nieuwe besluit moeten worden geformuleerd.
Ter onderbouwing van haar standpunt verwijst de commissie volledigheidshalve naar een recente uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak[10] waarbij door de gemeente Bergen aan artikel 15 van de Dienstenrichtlijn is getoetst ten aanzien van de wens tot vestiging van de supermarkten Lidl en Aldi.

Samenvattend komt de commissie tot het oordeel dat vanwege een onvoldoende motivering en onzorgvuldige besluitvorming, de bestreden afwijzing niet in stand kan blijven. Zij zal het navolgende aan de raad adviseren.

[10] ECLI:NL:RVS:2023:182 d.d. 18 januari 2023

5.Advies van de commissie

De commissie adviseert de gemeenteraad dat de afwijzing aanvraag herziening bestemmingsplan in de huidige vorm niet in stand kan blijven, aangezien zij van oordeel is dat de Dienstenrichtlijn van toepassing is en dat mede aan de hand daarvan een nieuw raadsbesluit moet worden genomen.
Indien dan alsnog tot een herziening van het bestemmingsplan wordt besloten, dient de afwijzing te worden ingetrokken.
Indien alsnog het verzoek wordt afgewezen, de afwijzing onder verbetering van de motivering in stand te laten.

de Adviescommissie bezwaarschriften,

de voorzitter,



de secretaris,



Rapport



Beoordeling supermarktinitiatief Industrieterrein Leeuwarden Oost en de Hemrik

5 oktober 2023

SWECO

SWECO Nederland B.V.
Business unit Stedelijke Planning

De Holle Bilt 22
3732 HM De Bilt
www.sweco.nl
Handelsregister 30129769

Onderwerp	Beoordeling supermarktinitiatief Industrieterrein Leeuwarden Oost en de Hemrik
Projectnummer	51017765
In opdracht van	Gemeente Leeuwarden
Datum	5 oktober 2023
Projectteam	Toine Hooft, Floor Planken en Femke Wokke
Voor meer informatie	Femke Wokke femke.wokke@sweco.nl +31 6 57643122
Versie	Definitief

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting **4**

Inleiding **7**

1 Toepassing dienstenrichtlijn Leeuwarden **8**

1.1 Essentie dienstenrichtlijn *8*

1.2 Casus Industrieterrein Leeuwarden Oost de Hemrik *9*

2 Trends, ontwikkelingen en beleid **12**

2.1 Relevante trends op bedrijventerreinen *12*

2.2 Relevante trends in detailhandel *12*

2.3 Beleidskaders en doelen Leeuwarden *13*

3 Bedrijventerreinen en detailhandel in Leeuwarden **16**

3.1 Bedrijventerreinen *16*

3.2 Detailhandel *16*

4 Noodzakelijkheid: nagestreefde doelen **21**

4.1 Dwingende reden van algemeen belang *21*

4.2 Vestigingsmogelijkheden bedrijven *21*

4.3 Bescherming fijnmazige winkelstructuur *22*

4.4 Bereikbaarheid en verkeersveiligheid *23*

5 Evenredigheid: is maatregel geschikt? **24**

5.1 Effect op vestigingsmogelijkheden bedrijven *24*

5.2 Effect op reguliere winkelgebieden *24*

5.3 Effect op verkeer en parkeren *25*

5.4 Conclusie: maatregel geschikt *25*

6 Evenredigheid: is maatregel minst beperkend? **26**

6.1 Getroffen maatregelen *26*

6.2 Conclusie: minst beperkende maatregel *28*

Bijlage 1: Planbeschrijving bestemmingsplan **30**

Bijlage 2: Distributieve analyse **31**

Bijlage 3: Begrippenlijst **33**

Managementsamenvatting

RetailPlan is in geschil met de gemeente Leeuwarden over de vestiging van een supermarkt op de locatie De Hemrik. Het vigerend bestemmingsplan laat een supermarkt niet toe, maar RetailPlan beroept zich namens twee grondeigenaren op de Europese Dienstenrichtlijn om een supermarkt alsnog mogelijk te maken. In deze rapportage is onderbouwd dat de vestigingsbeperking – dat wil zeggen het uitsluiten van reguliere detailhandel in het bestemmingsplangebied – voldoet aan de vereisten van de Dienstenrichtlijn, te weten de **noodzakelijkheid** en **evenredigheid**.

De uitgangsituatie

Leeuwarden kent een overmaat aan detailhandelsmeters en naar de toekomst toe door verkleuring van bedrijventerreinen een gebrek aan voldoende geschikte ruimte voor bedrijvigheid. De gemeente wenst detailhandel daarom zoveel mogelijk te concentreren in de daarvoor aangewezen winkel- en verblijfsgebieden, de binnenstad voorop. Zogenaamde perifere detailhandel is ook toegestaan op aangewezen bedrijventerreinen en retailconcentraties. Voor supermarktinitiatieven zijn kaders gesteld waarbij behoud van voorzieningen op buurt- en wijkniveau centraal staat. Nieuwvestiging is mogelijk indien het een verplaatsing van bestaande supermarktmeters betreft, aangezien er reeds voldoende aanbod aanwezig is.

De bedrijventerreinen zijn primair bestemd voor behoud van economische bedrijvigheid, en niet voor reguliere detailhandel.

Beleidskader Retail 2022 Leeuwarden

De gemeente Leeuwarden heeft in 2022 een nieuw beleidskader retail vastgesteld, het stuk is opgesteld door Bureau Stedelijke Planning (tegenwoordig Business unit Stedelijk Planning van Sweco).



Figuur 1 Beleidsdoelen van de gemeente Leeuwarden
Bron: Beleidskader Retail 2022 Leeuwarden (Bureau Stedelijke Planning)

In het stuk zijn een achttal ambities geformuleerd die aansluiten op de provinciale retailvisie die focust op een gezonde retailmarkt, versterking van het ondernemerschap, het creëren van reuring en duidelijke profilering en promotie van de winkelgebieden. De acht doelstellingen van de gemeente Leeuwarden zijn:

1. Duurzame structuur en ruimtegebruik. De retailclusters moeten in omvang en samenstelling passen bij het verzorgingsgebied en de functie van het cluster.
2. Zo veel mogelijk clusteren van detailhandel (en andere publieksvoorzieningen). Nieuwe ontwikkelingen worden alleen toegestaan in de perspectiefrijke centra en niet op solitaire locaties.
3. Kwalitatieve versterking van de bestaande perspectiefrijke (centrum)gebieden binnen de structuur en het intensievere van een gemengd aanbod aan publieksfuncties binnen deze gebieden staat boven het mogelijk maken van ontwikkelingen op nieuwe locaties.

4. Binnenstad als vlaggenschip. Binnen de huidige structuur vervullen de meeste clusters primair een functie voor de eigen inwoners van de wijk of het dorp. Uitzonderingen hierop zijn de binnenstad van Leeuwarden en De Centrale.
5. Vitaliteit en leefbaarheid. De opgave is om vitale en leefbare dorpskernen en wijken in stand te houden en waar nodig een kwalitatieve impuls te geven.
6. Nieuwe gewenste ontwikkelingen naar de juiste plek. Binnen de grenzen van de verblijfsgebieden zijn nieuwe ontwikkelingen gewenst. Buiten de aangewezen verblijfsgebieden wordt een restrictief beleid gehandhaafd zodat de hoofdstructuur kan floreren.
7. Detailhandel PDV/GDV en volumineuze leisure en horeca zoveel mogelijk clusteren zodat het elkaar versterkt.
8. Koester en bevorder de reeds aanwezige samenwerking tussen de direct betrokkenen. Professionalisering van samenwerkingsverbanden op verschillende schaalniveaus versterkt uiteindelijk de gewenste structuur.

Noodzakelijkheid

Met de geldende bestemmingsregeling in Bestemmingsplan Industrieterrein Leeuwarden Oost en de Hemrik worden de volgende doelen nagestreefd:

- Behoud van de vestigingsmogelijkheden voor Bedrijven op Industrieterrein Leeuwarden Oost en de Hemrik.
- Behoud, bescherming en versterking van de fijnmazige winkelstructuur.
- Waarborgen van bereikbaarheid van het bedrijventerrein voor alle verkeersstromen, door het verminderen van de verkeersbewegingen, het verminderen van de uitstoot – in het bijzonder op de langs de oude rondwegen gelegen woongebieden – en het bevorderen van de verkeersveiligheid door (winkel)voorzieningen zorgvuldig af te stemmen op de woonfunctie.

Overeenkomstig artikel 4 lid 8 van de Dienstenrichtlijn wordt onder andere het stedelijk milieu als dwingende reden van algemeen belang beschouwd. Uit overweging 40 van de Dienstenrichtlijn blijkt dat ook stedelijke ruimtelijke ordening onderdeel is van het stedelijk milieu. Bovenstaande doelen hebben betrekking op stedelijke ruimtelijk ordening. Daarmee is sprake van een dwingende reden van algemeen belang.

Evenredigheid: is maatregel geschikt?

Uit de analyse blijkt dat het loslaten van de geldende bestemmings-regeling op de Industrieterrein Leeuwarden Oost en de Hemrik zal leiden tot de vestiging van reguliere detailhandel aldaar. Immers, voor typische centrumbranches als supermarkten of modewinkels zijn dit relatief goedkope vestigingslocaties (“following the lower costs”). Hierdoor treden de volgende effecten op:

1. Afname van vestigingsmogelijkheden voor Bedrijven op de bedrijventerreinen. Binnen de gemeente Leeuwarden vindt verkleuring van bedrijventerreinen plaats ten tijden van een gelijkblijvende ruimtelijke vraag naar bedrijventerreinen. Als gevolg hiervan neemt de druk op bedrijventerreinen en de beschikbare ruimte in de gemeente Leeuwarden toe. Op provinciaal niveau zijn afspraken gemaakt over de uitbreiding van de bedrijventerreinen.[1]. In deze afspraken staat dat in Leeuwarden uitbreiding van de Zwette VI mogelijk is en dat in de toekomst verdere uitbreiding nodig zal zijn, waar deze precies zal plaatsvinden is nog niet gedefinieerd en wordt aan de hand van nieuw onderzoek bepaald. Deze tweede stap zorgt ervoor dat niet te vroeg wordt gestart met uitbreiding van de bedrijventerreinen om zo een overschot te voorkomen en enkel nieuwe ruimte te creëren wanneer en waar dit ook daadwerkelijk nodig is.
2. De zorgvuldig opgebouwde fijnmazige winkelstructuur komt onder druk te staan. Naarmate er relatief meer reguliere detailhandel buiten de winkelstructuur is gevestigd, leidt dit in winkelgebieden binnen de bestaande hoofdstructuur tot een lager verzorgingsniveau (minder vierkante meters) per inwoner en een hogere (winkel)leegstand. Afbrokkeling van de zorgvuldig opgebouwde structuur ligt op de loer, alsmede de vestiging van winkels op locaties buiten de aangewezen winkelcentra. Deze visie wordt sinds de

[1] Convenant bedrijventerreinen Noordwest Fryslan 2019-2030

detailhandelsstructuurvisie van 2014 gevolgd door de gemeente. In de doelstellingen is het centrum van de stad als speerpunt genomen tezamen met het voldoende ruimte bieden aan de traditionele perifere detailhandel.

3. Door de vestiging van publieksgerichte en publieksaantrekkende voorzieningen (reguliere detailhandel) nemen de verkeersbewegingen en de parkeerbehoefte substantieel toe, wat ten koste gaat van de bereikbaarheid van bedrijventerreinen, en leidt tot een intensiever gebruik van de oude rondwegen met meer uitstoot tot gevolg. Met name verkleuring van het bedrijventerreinen naar reguliere detailhandel leidt tot een zeer forse toename van de parkeerdruk en verkeersintensiteit aldaar. Het huidige parkeerterrein is hier niet op ingericht.

Kortom, het uitsluiten van reguliere detailhandel op de Industrieterrein Leeuwarden Oost en de Hemrik is een geschikte maatregel om de nagestreefde doelen te bereiken.

Evenredigheid: is maatregel minst beperkend?

Met de bestemmingsregeling in Bestemmingsplan Industrieterrein Leeuwarden Oost en de Hemrik worden drie doelen nagestreefd:

- Behoud van de vestigingsmogelijkheden voor Bedrijven op Industrieterrein Leeuwarden Oost en de Hemrik.
- Behoud, bescherming en versterking van de fijnmazige winkelstructuur.
- Waarborgen van bereikbaarheid van het bedrijventerrein voor alle verkeersstromen, door het verminderen van de verkeersbewegingen, het verminderen van de uitstoot – in het bijzonder op de langs de oude rondwegen gelegen woongebieden – en het bevorderen van de verkeersveiligheid door (winkel)voorzieningen zorgvuldig af te stemmen op de woonfunctie.

Deze andere maatregelen hebben de gemeente Leeuwarden en andere stakeholders reeds getroffen om deze doelen te bereiken:

- De gemeente Leeuwarden heeft geïnvesteerd in de infrastructuur die bedrijventerreinen en woonwijken ontlast;
- Er is geïnvesteerd in de fijnmazigheid van de bestaande winkelstructuur[2].
- Gebiedsontwikkelingen die leiden tot een afname van het aantal voorziene meters retail[3]
- De gemeente Leeuwarden heeft geïnvesteerd in de toekomstbestendigheid van de bestaande bedrijventerreinen. Dit is onder andere gedaan door:
  - Het stimuleren tot het gebruik van bedrijventerreinen voor echte bedrijven en niet voor opslag.
  - De gemeente onderhoud een actief accountmanagement voor de bedrijventerreinen.
- De gemeente werkt actief mee aan het optimaliseren van de bestaande wijkwinkelcentra.
- Oprichting van een initiatieventafel, waar initiatieven uit het ruimtelijk domein worden beoordeeld op passendheid door meerdere disciplines, met als uitgangspunt de juiste functie op de juiste plaats en het versterken van de economische structuur.
- Het investeren in de toekomstbestendigheid van de stad waar men in 2021 mee begonnen is met de agenda die doorloopt tot 2028[4].

Kortom, er zijn geen andere, minder beperkende, geschikte maatregelen om de nagestreefde doelen te bereiken. Enkel *detailhandel die qua volumineuze aard van de goederen, gevaar en hinder of dagelijkse bevoorrading niet meer goed inpasbaar is in de bestaande winkelcentra* komt in aanmerking voor vestiging buiten de reguliere winkel- verblijfsgebieden. Het moge duidelijk zijn dat supermarkten niet onder deze omschrijving zijn te scharen

[2] Detailhandel Structuur Visie 2014, met een aanvulling voor supermarkten uit 2017
[3] De gemeente Leeuwarden heeft hier een Schrapnota voor opgesteld, deze is momenteel in procedure om vastgesteld te worden door de raad, verwacht wordt dat deze in Q4 van 2023 gereed is.
[4] https://www.leeuwarden.nl/wp-content/uploads/2022/10/Agenda-binnenstad-2021-2028.pdf

Inleiding

De gemeente Leeuwarden is in geschil met RetailPlan over het bestemmingsplan Industrieterrein Leeuwarden Oost en De Hemrik. Vrijwel het gehele plangebied van dit bestemmingsplan (bestaande uit industrieterrein Leeuwarden Oost en de Hemrik) is bedoeld en bestemd voor onder meer bedrijven op het gebied van productie, transport, groothandel, reparatie, technologie en ontwerp, productie gebonden detailhandel, detailhandel in brand- en explosiegevaarlijke goederen, detailhandel in auto's, boten, caravans en dergelijke. Op de locatie De Hemrik is tevens perifere detailhandel toegestaan. RetailPlan wil delen van het gebied gebruiken voor de vestiging van reguliere detailhandel, namelijk een supermarkt, en beroept zich in dit geschil op de Europese Dienstenrichtlijn. Die stelt dat eisen ten aanzien van de toegang of de uitoefening van 'diensten' slechts onder specifieke voorwaarden is toegestaan.

Onderbouwing

In opdracht van de gemeente Leeuwarden heeft Sweco het supermarktinitiatief op De Hemrik beoordeeld. Het bestemmingsplan Industrieterrein Leeuwarden Oost en De Hemrik is op dit onderdeel nader onderbouwd aan de vereisten van artikel 15 lid 3 van de Dienstenrichtlijn, te weten:

- **Non-discriminatieverbod[5].** Eisen die geen direct of indirect onderscheid maken naar nationaliteit of, voor vennootschappen, de plaats van de statutaire zetel.
- **Noodzakelijkheid.** De gestelde eisen aan dienstverleners (in dit geval het uitsluiten van reguliere detailhandel op Industrieterrein Leeuwarden Oost en de Hemrik) zijn gerechtvaardigd vanwege een dwingende reden van algemeen belang.
- **Evenredigheid.** De gestelde eis aan dienstverleners (in dit geval het uitsluiten van reguliere detailhandel op Industrieterrein Leeuwarden Oost en de Hemrik):
  - is geschikt om het nagestreefde doel te bereiken,
  - gaat niet verder dan strikt genomen noodzakelijk is om het doel te bereiken (het doel kan niet met minder vergaande maatregelen bereikt worden).

Doel

Met voorliggende rapportage wordt onderbouwd dat de geldende bestemmingsbeperkingen die gelden op Industrieterrein Leeuwarden Oost en de Hemrik noodzakelijk zijn voor het behouden en beschermen van:

- de vestigingsmogelijkheden voor Bedrijven op Industrieterrein Leeuwarden Oost en de Hemrik;
- de zorgvuldig opgebouwde fijnmazige winkelstructuur van de gemeente Leeuwarden; en
- de verkeersveiligheid en mobiliteit op Industrieterrein Leeuwarden Oost en de Hemrik.

Leeswijzer

In de hoofdstukken 4 tot en met 6 is de analyse op deze punten – de noodzakelijkheid (hoofdstuk 4) en evenredigheid (hoofdstuk 5 en 6) – te vinden.

Voorafgaand aan de onderbouwing is de context geschetst: de essentie van de Dienstenrichtlijn (hoofdstuk 1), een analyse van relevante trends en ontwikkelingen en vigerende beleidskaders, toegespitst op de casus Leeuwarden Industrieterrein Leeuwarden Oost en de Hemrik (hoofdstuk 2) en een analyse van de lokale functionele structuur (hoofdstuk 3).

[5] Partijen zijn het erover eens dat artikel 3, 4 en 5 van het bestemmingsplan voldoet aan deze eerste voorwaarde, het non-discriminatieverbod. Het non-discriminatieverbod is dan ook geen verder onderwerp van analyse.

1 Toepassing dienstenrichtlijn Leeuwarden

Het Europese Hof van Justitie heeft in januari 2018 geoordeeld dat detailhandel als een dienst moet worden beschouwd, waarop de Dienstenrichtlijn van toepassing is. Voorheen werd algemeen aangenomen dat dit niet het geval was. Het van toepassing zijn van de Dienstenrichtlijn heeft grote gevolgen voor ruimtelijk detailhandelsbeleid en het ruimtelijk toewijzen van detailhandelsmogelijkheden in bestemmingsplannen. In dit hoofdstuk is kort toegelicht wat de gevolgen zijn, toegespitst op de voorliggende casus in Leeuwarden, Industrieterrein Leeuwarden Oost en de Hemrik.

1.1 Essentie dienstenrichtlijn

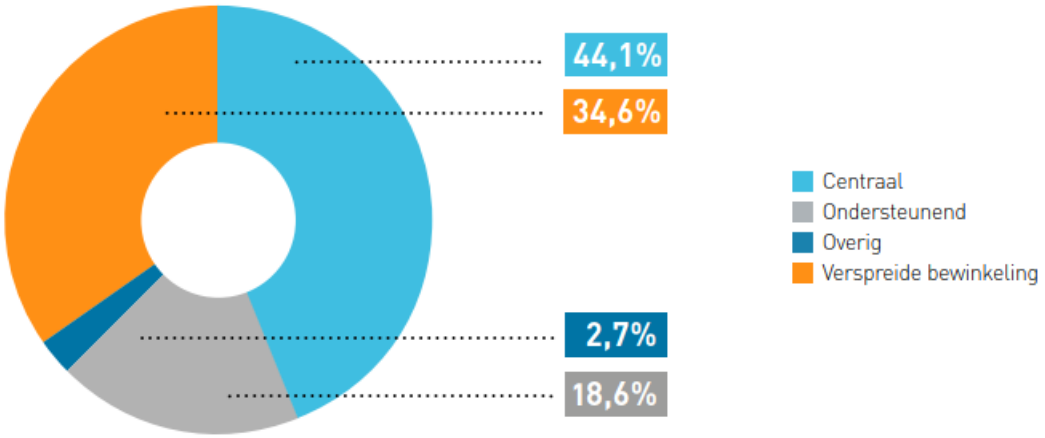
Het Europese Hof van Justitie heeft op 30 januari 2019 geoordeeld (arrest ECLI:EU:C2018:44) dat detailhandel in goederen een “dienst” is zoals bedoeld in artikel 4 van de Europese Dienstenrichtlijn (richtlijn 2006/123). De bepalingen van de Dienstenrichtlijn zijn daarmee van toepassing zijn op de uitoefening van detailhandelsactiviteiten. Voorheen werd aangenomen dat dit niet het geval was. Volgens het Hof is de Dienstenrichtlijn er niet op gericht om de vestigingslocatie van een dienst – en dus ook een winkel – afhankelijk te stellen van een geografische beperking. Simpel gezegd: daar waar in een bestemmingsplan gronden zijn bestemd voor diensten, mogen slechts onder specifieke voorwaarden nadere eisen worden gesteld ten aanzien van:

- *Branchering,* oftewel het uitsluiten van diensten.
- *Omvang,* oftewel het vasthouden aan een minimale of maximale maatvoering van de vestiging van een dienst.
- *Aantal vestigingen van een dienst,* oftewel het vasthouden aan een minimaal of maximaal aantal vestigingen.

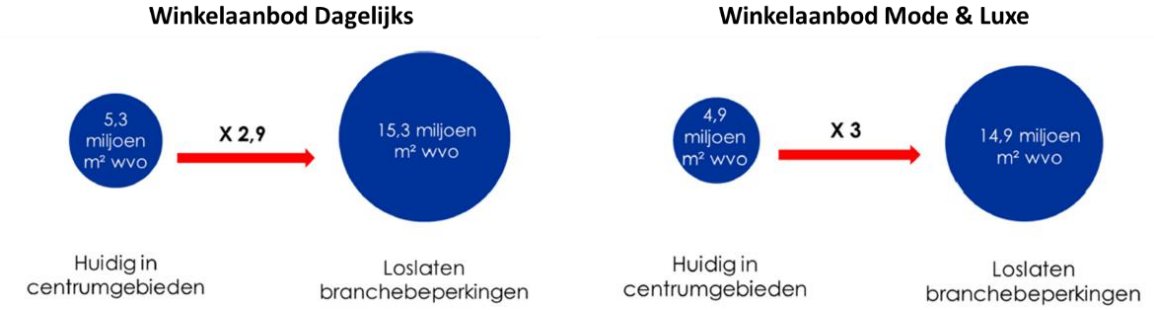
Vooral het uitsluiten van diensten – de eerste bullet – heef in theorie grote gevolgen. Wanneer bijvoorbeeld naar detailhandel wordt gekeken: Nederland telt ruim 10 miljoen m² wvo aan winkelruimte op perifere detailhandelslocaties (zoals woonboulevards en bedrijventerreinen) waar sprake is van een branchebeperking (en waar vaak ook eisen worden gesteld ten aanzien van de minimale winkelomvang). Ter illustratie dit is ongeveer evenveel als het totale in gebruik zijnde metrage aan winkels in de Dagelijkse sector (4,9 miljoen m² wvo) en Mode & Luxe (5,3 miljoen m² wvo), bij uitstek de branches die zijn gesitueerd in Centrumgebieden (reguliere winkelcentra, zoals binnensteden, kernwinkelgebieden, wijk- en buurtwinkelcentra).

De Dienstenrichtlijn sluit deze beperkingen niet op voorhand volledig uit. Conform artikel 15 lid 3 zijn deze nog steeds wel mogelijk, mits wordt voldaan aan de eisen inzake:

- *Non-discriminatie.* Eisen die geen direct of indirect onderscheid maken naar nationaliteit of, voor vennootschappen, de plaats van de statutaire zetel.
- *Noodzakelijkheid.* De door centrale overheden gestelde eisen aan dienstverleners zijn gerechtvaardigd vanwege een dwingende reden van algemeen belang.
- *Evenredigheid.* De door overheden gestelde beperking is geschikt om het nagestreefde doel – de dwingende reden van algemeen belang – te bereiken en gaat niet verder dan strikt genomen noodzakelijk is.



Figuur 2 Aantal verkooppunten per type winkelgebied in Nederland.
Bron: Locatus 2022



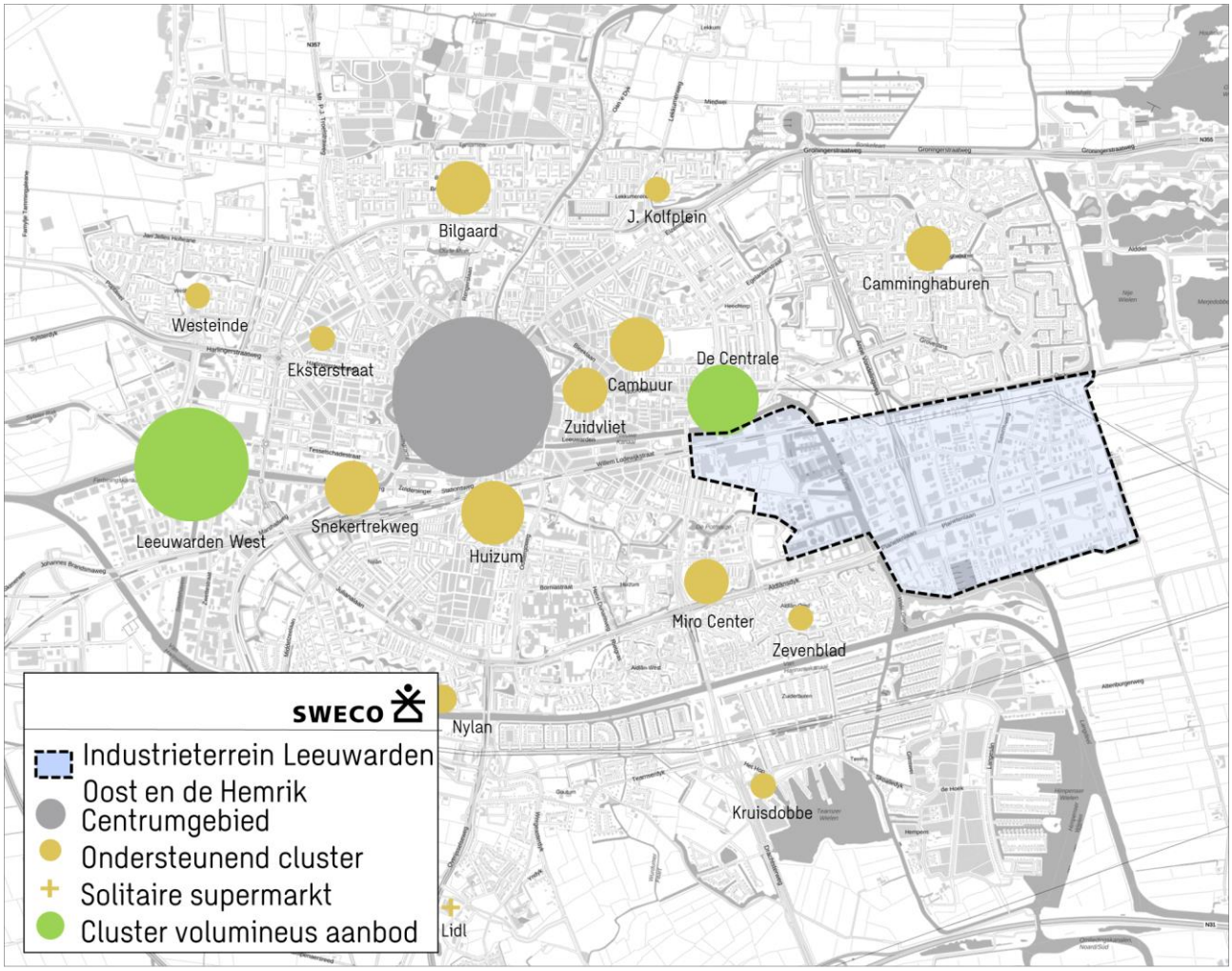
Figuur 3 Landelijk winkelaanbod in dagelijkse sectoren en Mode & Luxe in centrumgebieden versus potentieel aanbod door opheffen bestemmingsregeling perifere detailhandelslocaties
Bron: Locatus 2018

Concreet gevolg van de Dienstenrichtlijn is het omkeren van de bewijslast. Voorheen konden gemeenten verwijzen naar bestemmingsplanregels om een (ongewenst) initiatief te weigeren. Het was aan de initiatiefnemer om per geval te onderbouwen dat afwijking van de bestemmingsplanregels niet zou leiden tot ongewenste effecten. Als gevolg van de Dienstenrichtlijn moeten (decentrale) overheden hun eigen regelgeving die betrekking heeft op een vestiging van een dienst toetsen aan de Dienstenrichtlijn. Op basis van de jurisprudentie inzake de Europese Dienstenrichtlijn behoeft de evenredigheidscheck de meeste aandacht. Het is dus aan de gemeente om te onderbouwen dat de maatregel (bestemmingsregeling) nodig is omwille van een dwingende reden van algemeen belang, geschikt is om dat doel te bereiken en dat het doel niet met andere, minder vergaande maatregelen bereikt kan worden.

1.2 Casus Industrieterrein Leeuwarden Oost de Hemrik

Bestemmingsplan Industrieterrein Leeuwarden Oost en de Hemrik heeft betrekking op bedrijventerrein Leeuwarden Oost en de Hemrik. Eén van de uitgangspunten van het bestemmingsplan is het blijvend reserveren van de bestaande bedrijventerreinen voor bedrijven op het gebied van productie, groothandel, transport, logistiek, constructie, ontwerp, en dergelijke (hierna: Bedrijven).[6]. Artikel 3, 4 en 5 van het bestemmingsplan maakt onder meer Bedrijven, alsmede in het hele gebied zeer specifieke vormen van detailhandel mogelijk. Daarbij gaat het om detailhandel die niet past in wijkwinkelcentra c.q. de woonomgeving (denk aan detailhandel in auto's, boten, caravans (abc-goederen), brand- en explosiegevaarlijke goederen en grootschalige detailhandel in een beperkt aantal branches). Andere vormen van detailhandel zijn in het bestemmingsplan-gebied dus niet toegestaan.

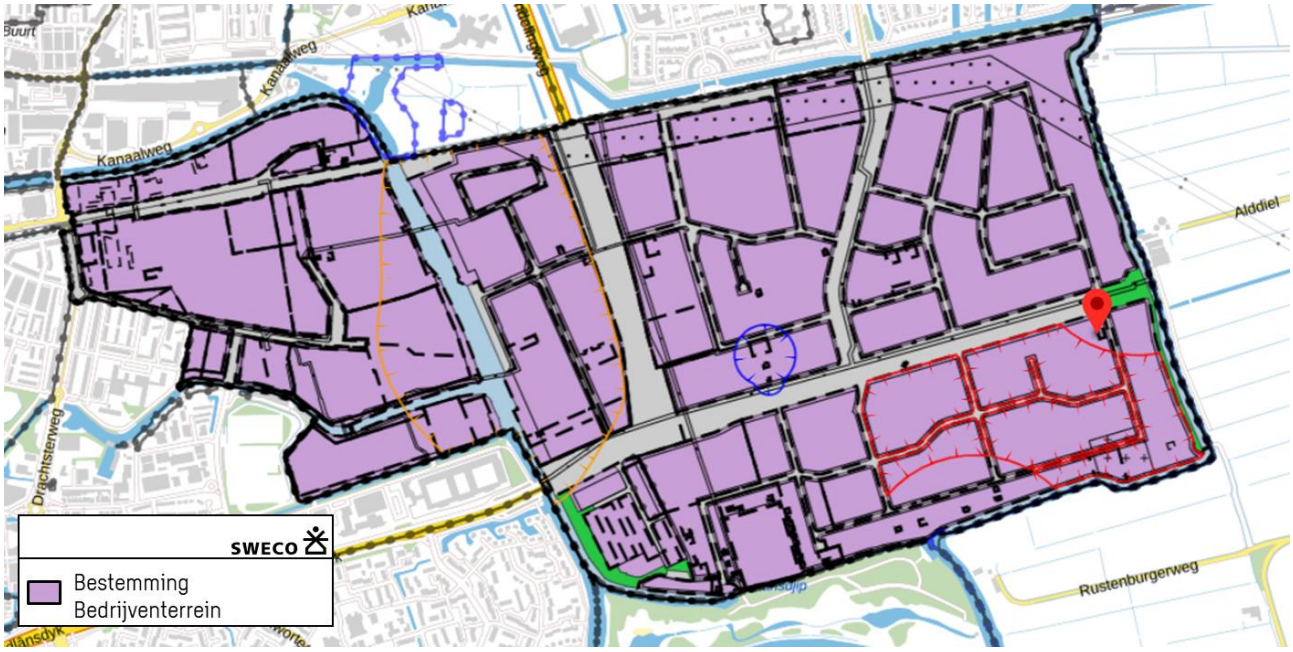
[6] Zie bijlage 1 voor de volledige Planbeschrijving



Figuur 4 Ligging Industrieterrein Leeuwarden Oost en de Hemrik in de structuur van Leeuwarden
Bron: BRT Achtergrondkaart; Bewerking Sweco

Het geschil rondom Industrieterrein Leeuwarden Oost en de Hemrik heeft betrekking op deze bestemmingsregeling. RetailPlan wil reguliere detailhandel c.q. een supermarkt, op een deel van het terrein huisvesten. De gemeente Leeuwarden wenst geen medewerking te verlenen en beroept zich op artikel 3, 4 en 5 van het geldende bestemmingsplan, waarin is aangegeven welke vormen van detailhandel *wel* zijn toegestaan. Op Industrieterrein Leeuwarden Oost en De Hemrik geldt een bedrijventerrein bestemming, waarbij de volgende functies zijn toegestaan:

- Bedrijven tot en met categorie 4;
- Buurthuizen en verenigingen;
- Perifere detailhandel (ABC-goederen en detailhandel perifeer)
- Horecabedrijven in categorie 2;
- Jachthaven, autoschadeherstelbedrijf, scheepswerf en kunstskibaan
- Onderwijsdoeleinden
- Verkooppunten voor motorbrandstoffen zonder LPG en met LPG; en
- Bedrijfswoningen



Figuur 5 Bestemmingsplan Industrieterrein Leeuwarden Oost en de Hemrik
Bron: Bestemmingsplan Industrieterrein Leeuwarden Oost en de Hemrik (vastgesteld 30 september 2013)

Dit betekent dat reguliere detailhandel hier niet kan landen. Industrieterrein Leeuwarden Oost en De Hemrik betreft namelijk een locatie voor perifere detailhandelsvestigingen (hierna: PDV) waarvoor de volgende definitie in het bestemmingsplan geldt: *detailhandel die qua volumineuze aard van de goederen, gevaar en hinder of dagelijkse bevoorrading niet meer goed inpasbaar is in de bestaande winkelcentra, waaronder uitsluitend worden begrepen: detailhandel in tenten, keukens, badkamers, meubelen, bouwmaterialen, landbouwwerktuigen, tuincentra, plant- en dierbenodigdheden, en fietsen- en autoaccessoires.*

Voor volumineuze detailhandel heeft de gemeente Leeuwarden in het Beleidskader Retail 2022 de volgende definitie: *perifere detailhandelsvestigingen zijn winkels die vanwege hun aard en omvang over het algemeen niet in de traditionele winkelcentra (binnenstad, buurt- en wijkcentra) gevestigd kunnen worden. Het gaat hierbij vooral (en niet uitsluitend) over de volumineuze aard van de goederen. Deze benadering van perifere winkels is vanuit het voormalige rijksbeleid ingestoken en dus met name branchegericht. Veel voorkomende branches zijn: auto's, boren en caravans (ABC), bouwmarkten, tuincentra en detailhandel in woninginrichting.*

2 Trends, ontwikkelingen en beleid

De dienstenrichtlijn verruimt de vestigingsmogelijkheden voor detailhandel. In het kader van Leeuwarden zijn reeds specifieke vormen van detailhandel toegestaan op bedrijventerreinen, maar de Dienstenrichtlijn lijkt in beginsel elke vorm van detailhandel mogelijk te maken. Dit heeft gevolgen voor:

- Het bedrijventerrein in kwestie. De komst van (reguliere) detailhandel leidt tot een afname van de vestigingsmogelijkheden voor Bedrijven en beïnvloedt het ondernemersklimaat. Daarnaast neemt de bereikbaarheid af door de groeiende mobiliteit die een publieksaantrekkende voorzieningen als reguliere detailhandel veroorzaakt.
- Winkels en winkelcentra in de directe omgeving. De gemeente Leeuwarden beschikt over een zorgvuldig opgebouwde, fijnmazige winkelstructuur, waarbij inwoners op korte afstand van hun woning beschikken over winkels voor dagelijkse boodschappen. Het vestigen van reguliere detailhandel – supermarkten voorop – op bedrijventerreinen leidt tot een afbrokkeling van de winkelstructuur.

Om die gevolgen beter te kunnen duiden, is het van belang inzicht te verkrijgen in trends en ontwikkelingen op bedrijventerreinen en in detailhandel de wijze waarop regionale en lokale beleidskaders daarmee omgaan. Dit vormt de context waarbinnen de noodzakelijkheidstoets en evenredigheidstoets ten aanzien van de bestemmingsregeling op Industrieterrein Leeuwarden Oost en de Hemrik plaatsvinden.

2.1 Relevante trends op bedrijventerreinen

De economie is onder invloed van technologie en de crisis veranderd en zal dit ook in de toekomst blijven doen.[7] Eén van de meest in het oog springende veranderingen is een andere ruimtelijke verdeling van het werken: de werkgelegenheid verschuift van formele bedrijventerreinen en kantoorlocaties naar informele werklocaties.

Aan de verschuiving van ‘werken richting de stad’ liggen verschillende ruimtelijk-economische trends en ontwikkelingen ten grondslag:

4. Een steeds groter deel van de werkgelegenheid bestaat uit ZZP’ers en micro-bedrijven (<10 werknemers). Deze zijn vaker geneigd zich op informele locaties – bijvoorbeeld thuis, of op ZZP-werkplekken in de stad – te vestogen dan grote bedrijven.
5. In de moderne kenniseconomie neemt de behoefte aan ontmoeting en interactie toe, evenals aan flexibiliteit in bedrijfsvoering en -huisvesting. Flexibele locaties gericht op interactie, zoals allerlei bedrijfsverzamelconcepten in stadscentra of in woonwijken, koffiezaken en werkplekken aan huis, groeien hierdoor in populariteit.
6. De ruimtebehoefte van bedrijven aan goed (OV-)bereikbare locaties op aansprekende plekken neemt toe, terwijl een tegengestelde ontwikkeling waar te nemen is voor monofunctionele locaties die vooral met de auto bereikbaar zijn. Hierdoor vestigen steeds meer bedrijven zich in het stedelijk weefsel, in plaats van op formele locaties.
7. Tot slot wordt bedrijvigheid – mede onder invloed van technologische vooruitgang – steeds beter mengbaar met wonen.

Voor grote(re) bedrijven en/of bedrijven uit de hogere milieucategorieën hebben deze ontwikkelingen negatieve gevolgen. Door transformatie van binnenstedelijke bedrijventerreinen naar gemengde gebieden blijft er op termijn minder betaalbare ruimte in de stad over voor grote en/of milieuhinderlijke bedrijven. Op termijn kan dit leiden tot een verschuiving van deze bedrijven naar andere formele werklocaties. Ook in Leeuwarden zien we een verkleuring van de bedrijventerreinen naast een gelijkblijvende vraag naar ruimte op bedrijventerreinen.

2.2 Relevante trends in detailhandel

In het kader van de casus Industrieterrein Leeuwarden Oost en de Hemrik zijn enkele trends bij uitstek relevant. In deze paragraaf is achtereenvolgens aandacht voor de gevolgen van:

[7] Ruimte voor werken in de MRA van morgen 2017 - 2030

- Verschuiving van winkels en winkelmeters van reguliere winkelgebieden naar locaties in de Buitenstad.
- Verschuiving van de detailhandelsbestedingen naar internet.
- Het toenemende belang van food (dagelijkse detailhandel) in winkelcentra.

Centrumgebieden vs. Buitenstad

De afgelopen jaren groeit het aantal winkelmeters, terwijl het aantal winkels daalt. Winkels worden dus gemiddeld genomen steeds groter. In het ruimtelijk opzicht blijkt daarnaast dat er grote verschillen bestaan in groei en krimp van het winkelaanbod tussen type winkelgebieden. In Centrumgebieden (reguliere winkelcentra zoals binnensteden, wijk- en buurtwinkelcentra) is sprake van een dalende lijn. Tegelijk is er sprake van een forse groei van winkelmeters in de Buitenstad (perifere detailhandelslocaties, bedrijventerreinen en verspreide winkels in en buiten de bebouwde kom). Inmiddels is bijna de helft van de winkelmeters (49%) in de Buitenstad gesitueerd. Dergelijke locaties zijn relatief eenvoudig te realiseren, terwijl revitalisatie van verouderde gebieden complex is. En ondernemers openen nog steeds nieuwe vestigingen op nieuwe locaties in de Buitenstad, uit offensieve (nieuwe kansen) en/of defensieve (de concurrent aftroeven) overwegingen.

Uit een inventarisatie van de Vastgoedmarkt uit 2018 blijkt dat meer dan de helft van de nieuwe in voorbereiding zijnde winkelmeters zich op PDV/GDV-locaties in de Buitenstad bevindt. Alle grote projecten zijn op PDV/GDV locaties in de Buitenstad. In het onderzoek “Marktruimte Detailhandel provincie Noord-Holland (BSP 2018) wordt dit beeld bevestigd. Ook uit dit onderzoek blijkt dat meer dan de helft van de winkelmeters in plannen PDV/GDV-meters betreft.

De invloed van online winkelen

In het Koopstromenonderzoek Randstad (2021) is becijferd dat 20% van alle detailhandelsbestedingen door inwoners van de Randstad bij webwinkels terecht komt. Dat is 5%-punt meer dan in 2018 (15,0%). Er is een groot verschil tussen de online bestedingen aan dagelijkse boodschappen en niet-dagelijkse producten. In de dagelijkse sector is het online marktaandeel met ‘slechts’ 6% nog beperkt, maar is in de afgelopen 2 jaar wel verdubbeld. In de niet-dagelijkse sector is sprake van een substantieel aandeel 31%. Oftewel van elke € 1 die consumenten aan niet-dagelijkse producten besteden, wordt ruimt 31 eurocent online besteed.

Ook binnen de niet-dagelijkse sector zijn de verschillen groot. Zo is het online marktaandeel sterk gegroeid bij bestedingen aan Mode en Luxe en In en om het Huis. In 2011 betrof dat ca. 10% en in 2016 respectievelijk 24% en 18%. Daarmee naderen zij het online marktaandeel bij bestedingen aan Vrije Tijdsartikelen (28%) dat sinds 2011 vrijwel constant is gebleven. Oftewel, winkels in Vrije Tijd hebben de explosieve groei die vooral Mode en Luxe nu doormaakt, al achter de rug. Er lijkt een nieuw evenwicht te zijn ontstaan. We gaan er vanuit dat Mode en Luxe en In en om het Huis ook naar een dergelijk evenwicht toegroeien.

Food wint aan belang in Centrumgebieden

De consument zoekt meer gemak. Dit betekent een voorkeur voor one-stop-shopping (supermarkt, winkelcentra) en een groeiende populariteit van kant-en-klaarproducten en thuisbezorging. Doordat het niet-dagelijkse winkelaanbod mede door internet onder druk staat, neemt het belang van food (de dagelijkse sector) in winkelgebieden toe, supermarkten voorop. Supermarkten zijn de dragers van winkelgebieden waarbij omliggend aanbod profiteert van de bezoekersstroom die supermarkten genereren.

2.3 Beleidskaders en doelen Leeuwarden

De vraag of brancheverbreding op bedrijventerreinen negatieve effecten heeft voor de gemeente Leeuwarden dient getoetst te worden aan verschillende beleidsdocumenten en de belangrijkste beleidsdoelen uit het gemeentelijk, regionaal en provinciaal beleid.

Beleidskader Retail Leeuwarden

In 2022 is het nieuwe Beleidskader Retail opgesteld voor de gemeente Leeuwarden. Van belang op de casus van RetailPlan zijn hierbij de volgende punten:

- **Vitaliteit en leefbaarheid.** Leeuwarden kent een bevolking die ouder wordt, hierbij is het van belang dat alle inwoners van de gemeenten dagelijkse voorzieningen dichtbij hebben. Om dit mogelijk te maken dienen vitale en leefbare dorpskernen en winkelgebieden in stand te worden gehouden en waar nodig kwalitatief te versterken en een impuls te geven.
- **Nieuwe ontwikkelingen op de juiste plek.** In lijn met bovenstaand beleid is het dan ook van belang dat nieuwe ontwikkelingen op de juiste plek landen binnen de bestaande clusters om deze aantrekkelijk te houden en kwalitatieve impulsen te geven. Gewenste ontwikkelingen worden naar de juiste plek geleid waar ze de meeste meerwaarde hebben. Buiten deze aangewezen verblijfsgebieden wordt restrictief gehandeld, om zo de vastgestelde hoofdstructuur te laten floreren.
- **Perifere detailhandel concentreren.** Perifere detailhandel dient zoveel mogelijk geconcentreerd te worden waarbij brancheverruiming niet wenselijk is. Ondanks dat op De Centrale, waar normaal enkel volumineus aanbod wordt toegestaan, ook reguliere detailhandel is gevestigd wordt ook hier verdere brancheverruiming als onwenselijk gezien.

Naast bovenstaande punten stelt het beleid specifiek voor supermarkten de volgende regels:

- **Modernisering en/of optimalisatie is toegestaan** zolang er geen sprake is van een functiesprong. Daarnaast dient hierbij de bestaande detailhandelsstructuur niet te worden aangetast.
- **Nieuwvestiging** van supermarkten is niet gewenst op solitaire locaties. Verhuizing van een solitaire supermarkt naar een bestaand cluster wordt wel toegestaan en gefaciliteerd mits de functie op de oude locatie wordt wegbestemd.

Toetsing van de wens van RetailPlan aan het Beleidskader Retail Leeuwarden wijst uit dat de supermarkt van RetailPlan onder het ‘reguliere aanbod’ valt en niet onder de ‘perifere detailhandel’. Volgens de beleidsdoelen ‘nieuwe ontwikkelingen op de juiste plek’ en ‘perifere detailhandel concentreren’ zou de supermarkt zich niet kunnen vestigen op Industrieterrein De Hemrik maar dient deze zich te vestigen in een al bestaand cluster voor reguliere detailhandel.

Binnenstad van Leeuwarden focuspunt voor detailhandel

In beleid van de gemeente en de provincie wordt ingezet op het behouden en verbeteren, toekomstbestendig maken, van de hoofdwinkelgebieden. In de gemeente Leeuwarden gaat het dan om de binnenstad van Leeuwarden. Een van de actiepunten die de gemeente hiervoor formuleerde in de **Detailhandel Structuurvisie (2014)** is het compacter maken van het winkelgebied in de binnenstad. De wens is om detailhandel verder te concentreren in het centrum en op die manier een levendig centrum te behouden voor de toekomst. Ook de **Omgevingsvisie** van de gemeente geeft aan dat de binnenstad het vlaggenschip van de gemeente dient te zijn. Om dit te bereiken worden twee verschillende stappen genomen:

1. Detailhandel concentreren in het centrum van Leeuwarden. Om de investeringen die de laatste jaren in de binnenstad zijn gedaan te optimaliseren investeert de gemeente in aantrekkingskracht waarbij wordt ingezet op beleving en het tegengaan van leegstand.
2. Ten tweede wordt over de gehele provincie overcapaciteit teruggedrongen en wordt overbodige plancapaciteit in winkelmeters en leegstand wegbestemd.

Perifere detailhandel op geselecteerde bedrijventerreinen

Detailhandel is niet gewenst op bedrijventerreinen in Leeuwarden. Echter zijn er langs de hoofwegenstructuur van de bedrijventerreinen concentraties van detailhandel mogelijk. Het gaat hierbij expliciet om perifere detailhandel. Deze perifere detailhandel is enkel mogelijk op speciaal aangewezen locaties en zijn hiermee een uitzondering op de regel. De mogelijke uitbreiding van deze locaties is mogelijk wanneer dit wenselijk wordt geacht, enkel alleen voor perifere detailhandel. De definitie die de gemeente Leeuwarden handhaaft voor perifere detailhandel is als volgt:

Detailhandel die qua volumineuze aard van de goederen, gevaar en hinder of dagelijkse bevoorrading niet meer goed inpasbaar is in de bestaande winkelcentra, waaronder uitsluitend worden begrepen: detailhandel in woninginrichting, tenten, keukens en sanitair, meubelen, bouwmaterialen en fietsen en auto-accessoires.

Regionale functie op het gebied van PDV en GDV

Leeuwarden heeft een sterke regionale functie op het gebied van PDV en GDV. De gemeente werkt al sinds ten minste 2007 aan deze doelstelling en tracht de functie ook te behouden naar de toekomst. Om dit te kunnen blijven doen dient de gemeente voldoende ruimte te blijven bieden aan de traditionele perifere detailhandel op aangewezen locaties zoals De Centrale en het WTC gebied. Dit is onderdeel van het beleid waarbij complementariteit aan de binnenstad van deze gebieden centraal staat.

Supermarkten

Specifiek voor supermarkten is het speerpunt van het beleid sinds 2007 om te streven om de voorzieningen voor dagelijkse boodschappen op buurt- en wijkniveau in stand te houden. Waarbij wel wordt aangehaald dat de dagelijkse sector onderhevig is aan trends in consumentengedrag die uiteindelijk doorslaggevend zijn voor het economisch functioneren van voorzieningen. Door schaalvergroting staan kleinere buurtvoorzieningen daardoor onder druk.

In 2014 is toegevoegd aan het beleid dat Leeuwarden beschikt over voldoende supermarktmeters waarbij de spreiding over het stedelijk gebied niet optimaal is. Nieuwvestiging van supermarkten is mogelijk indien het gaat om verplaatsing van bestaande supermarkt(meters).

Conclusie: sprake van consistent beleid

De huidige beleidsvoering van de gemeente Leeuwarden wordt al sinds 2007 ingezet, door de Detailhandel Structuurvisie (2007, 2014). Door de focus te leggen op het hoofdwinkelgebied, de binnenstad van Leeuwarden, en enkele perifere detailhandel toe te staan op aangewezen bedrijventerreinen en retailconcentraties laat het beleid zien sindsdien consistent te zijn geweest. Ook voor supermarkten initiatieven zijn kaders gesteld waarbij behoud van voorzieningen op buurt- en wijkniveau centraal staat. Nieuwvestiging is mogelijk indien het een verplaatsing van bestaande supermarktmeters betreft, aangezien er reeds voldoende aanbod aanwezig is.

3 Bedrijventerreinen en detailhandel in Leeuwarden

In dit hoofdstuk staat de functionele structuur van Leeuwarden centraal. Relevant in dat kader zijn bedrijventerreinen en de winkelstructuur. In paragraaf 3.1 is ingegaan op de functie van bedrijventerreinen in Leeuwarden en het bijbehorende gemeentelijke beleid. In paragraaf 3.2 is de winkelstructuur belicht, met aandacht voor het regionale krachtenveld, de ontwikkeling van de winkelstructuur in de afgelopen jaren en het functioneren van winkels en winkelcentra in Leeuwarden, nu en in de nabije toekomst.

3.1 Bedrijventerreinen

Door de functie als regionaal centrum voor de provincie Friesland is Leeuwarden een aantrekkelijke locatie voor het vestigen van bedrijven uit de regio en provincie. De gemeente telt vijf bedrijventerreinen: Elfstedenpark, De Zwette, De Hemrik, de Werp en Frisia[8] welke primair bedoeld zijn voor bedrijfsdoeleinden, met name op het gebied van productie, groothandel, transport, logistiek, constructie, ontwerp e.d.

In de omgevingsvisie van de gemeente Leeuwarden[9] worden bedrijventerreinen neergezet als kansen voor de toekomst. Waar ze momenteel nog voor dilemma's zorgen moeten de bedrijventerreinen van de gemeente in de toekomst meerwaarde gaan creëren voor de stad. De bedrijventerreinen in Leeuwarden zullen zich de komende jaren focussen op de volgende ontwikkelingen:

- Naar een mix van functies daar waar het kan ('verkleuren')
- Verkorten van ketens op bedrijventerreinen. Hierbij wordt de komst van bedrijven die inspelen op de bestaande kennis en productontwikkeling van lokale materialen en grondstoffen gestimuleerd.
- Naar een circulaire economie met hergebruik van afval en warmte.

Om deze ontwikkelingen mogelijk te maken is het een beperkte uitbreiding van het bestaande aanbod aan bedrijventerrein nodig om ook op de lange termijn te kunnen blijven voldoen aan de kwalitatieve en kwantitatieve vraag die er is naar bedrijventerreinen.

Onderzoek naar de bedrijventerreinen in Friesland[10] (2021) toont aan dat ondanks dat de vraag naar bedrijventerreinen in de provincie als geheel de komende jaren af zal nemen, dit niet het geval zal zijn voor de bedrijventerreinen in Leeuwarden. Met de wens van de gemeente om de bestaande bedrijventerreinen verder te "verkleuren" betekent dit dus, om deze ontwikkeling mogelijk te maken, dat de vraag naar bedrijventerreinen in Leeuwarden de komende jaren zal toenemen.

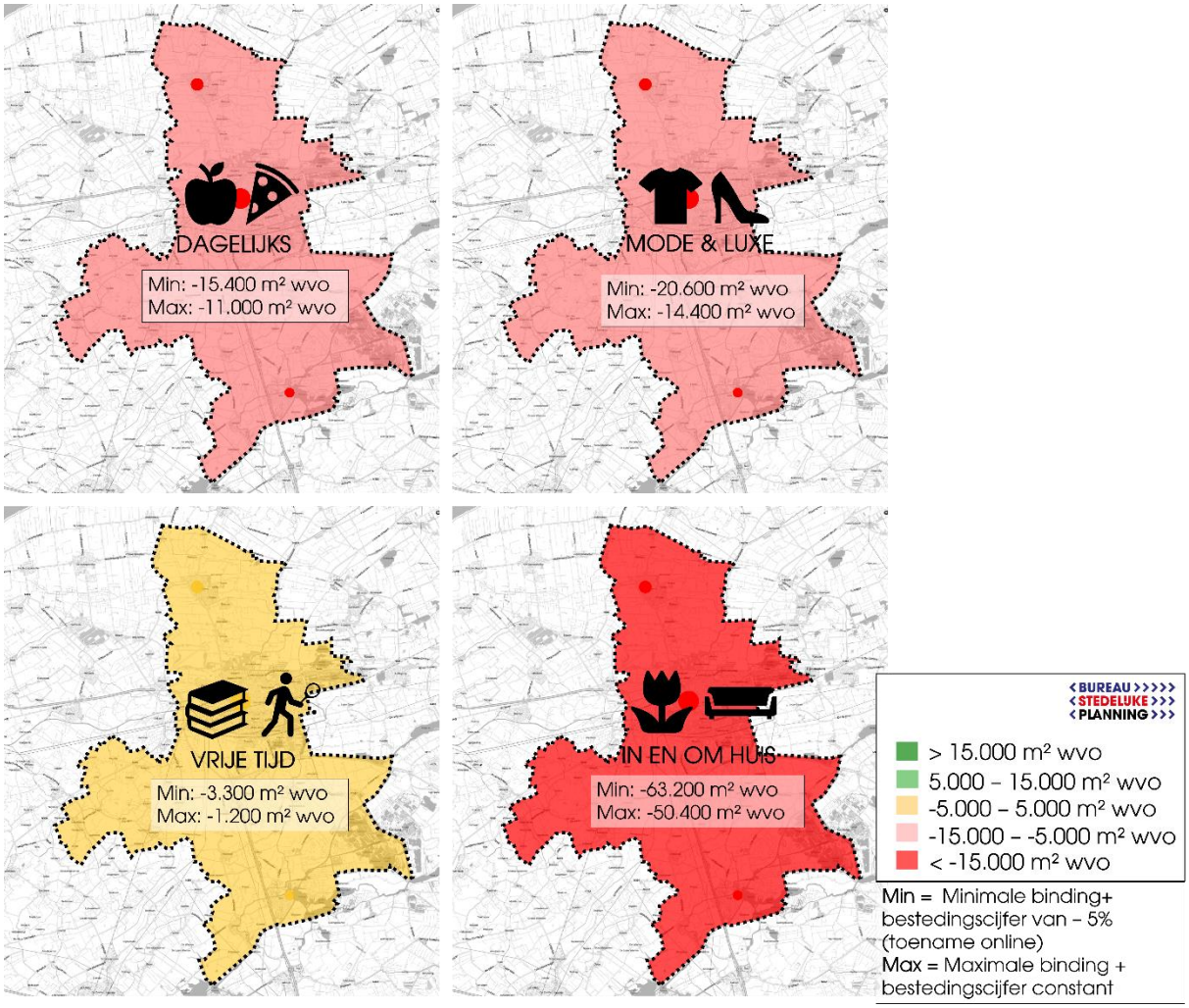
3.2 Detailhandel

De gemeente Leeuwarden zet in op het versterken van de binnenstad en het tegen gaan van leegstand en verminderen van de plancapaciteit. Hierdoor zijn de behoefte en effecten relevante factoren. Door inzicht te hebben in de behoefte kunnen we beantwoorden of de toevoeging van een eventuele supermarkt ook een kwalitatieve impuls betekent (door huidig beperkt aanbod). En de effecten hebben inzicht of de ontwikkelingen effect hebben op de leegstand.

Behoefte detailhandel en supermarkten

In het Beleidskader Retail (2022) van de gemeente Leeuwarden wordt duidelijk dat er momenteel in geen enkele branche binnen de detailhandel behoefte is aan verdere uitbreiding. De gemeente kent momenteel een overaanbod van detailhandel, en zal dit naar verwachting ook in de toekomst kennen (zie figuur x).

[8] Bron: https://ondernemendleeuwarden.nl/locaties/
[9] Bron: https://www.leeuwarden.nl/wp-content/uploads/import/2021222_omgevingsvisie_leeuwarden_-_vastgesteld_webversie_extra_klein.pdf
[10] Bron: https://cuatro.sim-cdn.nl/fryslan/uploads/bureau_louter_bedrijventerreinen_in_fryslan_-_eindrapport_3_mei_2021.pdf



Figuur 6 Indicatieve marktruimte gemeente 2035, met minimale en maximale marktruimte (respectievelijk minimale en maximale binding – en respectievelijk afname fysieke bestedingen 5% en 0%)
Bron: Koopstromenonderzoeken Randstad (2021) Randstad (2018) en Oost Nederland (2019), informatie retailers en Koopstromenonderzoek Friesland 2017, Locatus 2022, Bureau Stedelijke Planning

Omdat het in deze casus gaat om toevoeging van een supermarkt is ook gekeken naar de behoefte die de gemeente Leeuwarden kent met betrekking tot supermarkten (zie Bijlage 2). Uit de distributieve berekening voor de supermarktsector in de gemeente Leeuwarden blijkt dat ook in deze sector een overaanbod aanwezig is.

	Huidige situatie (2023)	2035
Gemiddelde vloerproductiviteit in € per m² wvo (Panteia, 2022)	€ 8.589	
Gerealiseerde vloerproductiviteit/functioneren	€ 6.612	€ 6.910
Haalbaar aanbod in m² wvo	31.301	32.712
Gevestigd aanbod in m² wvo	40.659	
Uitbreidingsruimte in m² wvo	**-9.358**	**-7.847**

Tabel 1 Uitkomsten Distributieve berekening
Bron: Sweco

Uit het distributief planologisch onderzoek (DPO) blijkt dat er in de gemeente Leeuwarden een groot overaanbod is in supermarktvestigingen. In de gemeente is sprake van een overschot van bijna 9.400 m² wvo, ook wanneer het inwoneraantal verder zal toenemen in 2035 zal er sprake blijven van een overschot.

Dit overaanbod aan supermarkten zorgt er ook voor dat de gemiddelde vloerproductiviteit van de supermarkten lager ligt dan landelijk gemiddeld het geval is.

Er is momenteel geen behoefte is aan nieuwe supermarkten in de gemeente Leeuwarden. Het huidige aanbod volstaat, en eventuele uitbreiding van het aanbod kan een negatief effect hebben op het bestaande aanbod in beide onderzoeksgebieden.

Mogelijke effecten

Huidig functioneren supermarktaanbod

Naast dat een distributieve berekening inzicht geeft in de behoefte naar supermarkten in een onderzoeksgebied, biedt het ook inzicht in het functioneren van het bestaande aanbod in het onderzoeksgebied. Voor het functioneren van het bestaande aanbod kijken we naar de gerealiseerde vloerproductiviteit in het onderzoeksgebied, en vergelijken we dit met het landelijk gemiddelde.

	Functioneren supermarktaanbod
Landelijk gemiddelde vloerproductiviteit	€ 8.589
Gerealiseerde vloerproductiviteit/functioneren	€ 6.210

Tabel 2 Functioneren supermarktaanbod gemeente Leeuwarden
Bron: Panteia & INretail 2022; Sweco

Op basis van de gerealiseerde vloerproductiviteit in de gemeente Leeuwarden kunnen we concluderen dat het bestaande aanbod onder het landelijk gemiddelde functioneert, ca. 23% (zie tabel 2). Wanneer een supermarkt van ca. 1.300 m² wvo[11] zal worden toegevoegd aan het bestaande aanbod dan zal het functioneren van het aanbod verder afnemen. Op gemeentelijk schaalniveau betekent dit dat de supermarkten ca. 25% onder het landelijk gemiddelde functioneren.

Wanneer het functioneren meer dan 20% onder het landelijk gemiddelde ligt gaan we uit van een vergrote kans op uitval van het bestaande aanbod. Op basis van het huidig functioneren is de kans op uitval van het bestaande aanbod al aanwezig en te verklaren. Wanneer hier een nieuwe supermarkt aan wordt toegevoegd zal, los van de eventuele theoretische toename van de leegstand, de kans op uitval van het bestaande aanbod nog verder vergroten.

Effecten op leegstand

Uitgaande van een gemiddeld metrage van ca. 1.300 m² wvo voor de realisatie van een supermarkt worden de mogelijke effecten op de leegstand door de komst van de supermarkt berekend. Doordat de supermarkt buiten een bestaand cluster wil vestigen zullen er negatieve effecten zijn voor het overige supermarktaanbod in Leeuwarden. Deze negatieve gevolgen kunnen leegstandseffecten zijn bij de bestaande supermarkten in Leeuwarden. Dit betekent in theorie het volgende voor de (maximale) leegstandseffecten:

[11] Een supermarkt van ca. 1.300 m² wvo is een moderne full service supermarkt en een formaat dat de gemiddelde supermarkt momenteel heeft bij realisatie

	Effect op leegstand
Gemiddeld metrage supermarkt	1.300 m² wvo
Gerealiseerde vloerproductiviteit supermarktaanbod	€ 6.612
Rekenkundige extra omzet	€ 8.595.888
Bestaan supermarktaanbod	40.659
Huidige omzet supermarktaanbod	€ 268.846.319
Omzetclaim	3%
Theoretisch maximale leegstandstoename	**650 m² wvo**

Tabel 3 Theoretische leegstandstoename
Bron: Sweco

Voor de theoretische toename van leegstand gaan we er op basis van ervaringscijfers van uit dat elke 1% omzetderving leidt tot een leegstandstoename van 0,5% van het huidige gevestigde aanbod. Immers, omzetderving gaat niet 1-op-1 gepaard met een stijging van de leegstand. Dit komt doordat een (kleine) omzetdaling ondernemers niet direct in de gevarenzone brengt. Daar waar dit mogelijk wel dreigt zullen ondernemers er alles aan doen de exploitatie te verbeteren door kostenreductie (bijvoorbeeld door verlaging van de huisvestings- of personeelslasten of ondernemersfee) en/of verhoging van de omzet. Mocht het aanbod (Q) toenemen, dan daalt de prijs (P) van vastgoed vermoedelijk, wat weer (meer) vraag oproept. Dit staat bekend als de prijselasticiteit van de vraag.

De theoretische maximale leegstandstoename bij de invulling van maximaal 1.300 m² wvo supermarkten op Industrieterrein Leeuwarden Oost en de Hemrik blijft beperkt tot ca. 650 m² wvo. het kan zo zijn dat een kleinschalige supermarkt en/of versspeciaalzaak als gevolg van de beoogde ontwikkeling geen perspectief meer heeft. Meestal betekent dit een versnelling van uitval van toch al slecht renderende zaken. Dit effect zal in een stad als Leeuwarden waar uit de distributieve berekening blijkt dat er een overschot is aan supermarktmeters versterkt worden. Hierdoor functioneert het bestaande aanbod in de stad en gemeente al minder dan gemiddeld. Toevoeging van het aanbod kan hierdoor, eerder dan in gebieden met marktruimte, een groter effect veroorzaken dan gemiddeld het geval is.

Kortom, de absolute omvang van (het effect van) de toevoeging van een supermarkt is lastig te definiëren maar zal voornamelijk voelbaar zijn bij supermarkten in de directe omgeving van Industrieterrein Leeuwarden Oost en de Hemrik, als wel als bij supermarkten die momenteel al slecht renderen. De theoretisch maximale leegstandstoename staat los van de eventuele uitval van bestaand aanbod door het minder functioneren van het bestaande aanbod, en zal hierdoor de kans op leegstand verder vergroten.

Effecten op de detailhandelsstructuur

Een nieuwe ontwikkeling mag niet leiden tot negatieve effecten op de bestaande detailhandelsstructuur van Leeuwarden. Onderstaand zijn de belangrijkste effecten van het supermarkt initiatief kort beschreven:

- In 2022 kende de gemeente Leeuwarden ca. 8% leegstand. Ook in de stad Leeuwarden lag het leegstandsniveau op ca. 8%. Dit is hoger dan het landelijk gemiddelde van 6,7%[12]. Toevoeging van een supermarkt kan zoals hierboven al aangegeven zorgen voor een toename van de leegstand. Wanneer de leegstand toeneemt dan zal de bestaande detailhandelsstructuur onder druk komen te staan. Toename van leegstand in de bestaande detailhandelsstructuur heeft niet alleen een effect op het functioneren van de detailhandel zelf maar ook op het woon- en leefklimaat in de stad en de gemeente.
- Door een supermarkt, een reguliere detailhandelsvestiging, toe te staan op een PDV-locatie als Industrieterrein Leeuwarden Oost en de Hemrik wordt aannemelijk geacht dat meerdere reguliere detailhandel ondernemingen volgen en ook de wens hebben zich te vestigen op Industrieterrein Leeuwarden Oost en de Hemrik. De lagere huren en de goede, gratis parkeermogelijkheden voor de

[12] Locatus 2023

deur maken het een aantrekkelijke locatie voor verschillende reguliere detailhandelsvestigingen. Dit zorgt niet alleen voor een verkleuring van Industrieterrein Leeuwarden Oost en de Hemrik naar en regulier winkelgebied, maar heeft ook sterke nadelige effecten voor centrumgebieden in de gemeente en de stad Leeuwarden. Met name in de nabijgelegen winkelgebieden Zevenblad en Miro Center zal in dat geval de leegstand (nog) verder toenemen waardoor omwonenden verschillende voorzieningen op loop/fietsafstand kwijtraken.

4 Noodzakelijkheid: nagestreefde doelen

Op grond van de Dienstenrichtlijn dient voor eisen in bestemmingsplannen ten aanzien van diensten onderbouwd te worden dat de gehanteerde maatregel ook daadwerkelijk geschikt is om het daarmee beoogde doel te realiseren. De zogenaamde noodzakelijkheidstoets betreft de vraag of dat beoogde doel een dwingende reden van algemeen belang vormt overeenkomstig artikel 4 lid 8 van de Dienstenrichtlijn. In dit hoofdstuk is ingegaan op de dwingende reden van algemeen belang waarop de bestemmingsregeling in kwestie betrekking heeft, in de hoofdstukken 5 en 6 wordt toegelicht dat de bestemmings-regelingen geschikt is en tevens de minst beperkende maatregel is om dat doel te bereiken.

4.1 Dwingende reden van algemeen belang

Om te voldoen aan de Dienstenrichtlijn moet worden beargumenteerd en aangetoond dat er sprake is van noodzakelijkheid. Dat wil zeggen: de geldende bestemmingsregeling is gerechtvaardigd om een dwingende reden van algemeen belang, zijnde redenen die als zodanig zijn erkend in de rechtspraak van het Hof van Justitie. Overeenkomstig artikel 4 lid 8 van de Dienstenrichtlijn wordt onder andere het stedelijke milieu als dwingende reden van algemeen belang beschouwd. Uit overweging 40 van de Dienstenrichtlijn blijkt dat ook stedelijke ruimtelijke ordening onderdeel is van het stedelijke milieu. In jurisprudentie van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (ECLI:NL:RVS:2018:2062, Appingedam) wordt het bevorderen van een aantrekkelijk centrum/stedelijk milieu om de leefbaarheid van het stadscentrum als algemene reden van dwingend belang beschouwd. Daarmee werd aan de noodzakelijkheids-eis voldaan.

In het kader van de voorliggende casus in Leeuwarden is bescherming van de stedelijke ordening de primaire drijfveer achter de geldende bestemmingsregeling in Bestemmingsplan Industrieterrein Leeuwarden Oost en de Hemrik. Met die regeling wordt onder meer blijkens hoofdstuk 5 van de toelichting bij het bestemmingsplan, namelijk een aantal doelen nagestreefd:

- Behoud van de vestigingsmogelijkheden voor Bedrijven op Industrieterrein Leeuwarden Oost en de Hemrik.
- Behoud, bescherming en versterking van de fijnmazige winkelstructuur.
- Waarborgen van bereikbaarheid van het bedrijventerrein voor alle verkeersstromen, en bevorderen verkeersveiligheid door (winkel)voorzieningen zorgvuldig af te stemmen op de woonfunctie.

In onderstaande paragrafen wordt kort ingegaan op het belang en de achtergrond van deze drie doelen.

4.2 Vestigingsmogelijkheden bedrijven

Industrieterrein Leeuwarden Oost en de Hemrik zijn bedoeld voor Bedrijven die elders niet inpasbaar zijn vanwege bijvoorbeeld fysiek ruimtebeslag, milieuzonering, geluidsoverlast en bereikbaarheid voor vrachtvervoer. Buiten deze terreinen biedt Leeuwarden nog enkele andere vestigingslocaties voor deze functies. In de komende jaren zal de behoefte aan bedrijventerreinen verder toenemen, door een transformatie van binnenstedelijke bedrijventerreinen naar gemengde gebieden. Hierdoor blijft er op termijn minder (betaalbare) ruimte in de stad (Leeuwarden) over voor grote en/of milieuhinderlijke bedrijven. Op termijn kan dit leiden tot een verschuiving van deze bedrijven naar andere formele werklocaties in de regio.

In het licht van de veranderende vraag/aanbodverhoudingen is een (gedeeltelijke) verkleuring van de bedrijventerrein en industrieterreinen in Leeuwarden naar reguliere detailhandel onwenselijk als de geldende bestemmingsregeling wordt losgelaten, kan reguliere detailhandel zich in het gehele bestemmingsplangebied vestigen. Dir leidt tot een afname van de vestigingsmogelijkheden Bedrijven, wat geenszins strookt met het voornaamste uitgangspunt in het bestemmingsplan het blijvend reserveren van de bestaande bedrijven- en industrieterreinen voor Bedrijven. Ook verslechtert het ondernemersklimaat, onder meer door de verkeersaantrekkende werking van reguliere detailhandel, supermarkten voorop.

Uit het Convenant Bedrijventerreinen Noordwest Fryslan 2019-2030[13] blijkt dat er uitbreidingsruimte nodig was voor de bedrijventerreinen in de regio. Om hieraan te voldoen is besloten om op twee plekken de bedrijventerreinen uit te breiden, de Zwette IV in Leeuwarden en de en Oostpoort 3 bij Harlingen. In de toekomst wordt verdere uitbreiding van de bedrijventerreinen niet uitgesloten. Zo is men bij oplevering van

[13] https://leeuwarden.bestuurlijkeinformatie.nl/Document/View/140d8ab0-43c3-4170-b7b2-c08f6d4fbd5c

het convenant al gestart met een onderzoek naar eventuele andere uitbreidingsruimte van de bedrijventerreinen in Leeuwarden.

4.3 Bescherming fijnmazige winkelstructuur

In het vorige hoofdstuk is beargumenteerd dat de hoofdwinkelstructuur in Leeuwarden momenteel matig tot voldoende functioneert. Dit is het gevolg van jaren zorgvuldige beleidsvoering, waarbij nadrukkelijk is gekozen voor een fijnmazige winkelstructuur met het centrum van Leeuwarden als centrumgebied met daaromheen verschillende ondersteunende clusters waar de focus op de dagelijkse detailhandel ligt. Naast deze clusters wordt de structuur aangevuld door PDV-cluster de Centrale en Leeuwarden West, voor de verkoop van volumineuze goederen.



Figuur 7 Detailhandelsstructuur gemeente Leeuwarden
Bron: BRT Achtergrondkaart; Bewerking: Sweco

Het inzetten op de binnenstad van Leeuwarden voor reguliere detailhandel heeft als doel dat de stad Leeuwarden zijn regionale functie kan behouden. Ondanks het huidige functioneren en de doel om het centrum van Leeuwarden als focuspunt voor detailhandel te laten functioneren is het reguliere winkelaanbod in Leeuwarden kwetsbaar. Verschillende factoren zijn hiervoor verantwoordelijk:

- Landelijk groeiend online aandeel in de Dagelijkse sector en mode & Luxe, waardoor de totale behoefte aan fysieke winkelmeters naar verwachting afneemt. Dit zijn bij uitstek de winkelbranches die in het centrum van Leeuwarden en de ondersteunende clusters gevestigd zijn.
- In winkelstraten buiten de hoofdwinkelstructuur in Leeuwarden loopt de winkelfunctie al jaren terug en ook in de ondersteunende clusters zien we op sommige locaties de leegstand toenemen. Daardoor is het dagelijks en frequent benodigde winkelaanbod vrijwel alleen nog geconcentreerd in de winkelgebieden in de hoofdstructuur.

Het inzetten op deze fijnmazige winkelstructuur is niet een nieuwe doelstelling die volgt uit het Beleidskader Retail 2022 van de gemeente Leeuwarden. In de detailhandelsstructuurvisie van de gemeente uit 2014[14] is deze doelstelling ook benoemd. De belangrijkste doelen met betrekking tot de structuur die in deze visie zijn benoemd:

[14] https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR23313#d2806113e46

- **De binnenstad als speerpunt**. Het in stand houden en verbeteren van een aantrekkelijk hoofdwinkelcentrum.
- **Ruimte voor perifere detailhandel**. Leeuwarden blijft voldoende ruimte bieden aan traditionele perifere detailhandel. Dit wordt gedaan door:
  - Het in stand houden van buurt- en wijkwinkels voor dagelijkse boodschappen.
  - Flankerend beleid op het gebied van planologie, bereikbaarheid, parkeren en promotie.

Een blijvende bescherming en stimulering van de hoofdwinkelstructuur in Leeuwarden is niet alleen wenselijk, maar ook noodzakelijk. De vestiging – op bedrijventerreinen en/of grootschalige detailhandelslocaties – van reguliere detailhandel c.q. een supermarkt die normaliter in een regulier winkelgebied thuishoort past daar niet bij.

4.4 Bereikbaarheid en verkeersveiligheid

Met de bestemmingsregeling wordt voorkomen dat publieksgerichte en publieksaantrekkende voorzieningen zich vestigen op Industrieterrein Leeuwarden Oost en de Hemrik. Zij kennen een verkeersaantrekkende werking die aanzienlijk groter is dan de functies waar de bedrijventerreinen voor bedoeld zijn, namelijk bedrijven, en dan met name op het gebied van productie, groothandel, transport, logistiek, constructie, ontwerp e.d. De bestemmingsregeling waarborgt dan ook de bereikbaarheid van de het industrieterrein voor alle verkeersstromen.

Tegelijkertijd bevordert de bestemmingsregeling de verkeersveiligheid door (winkel)voorzieningen zorgvuldig af te stemmen op de woonfunctie. Op basis van bezoekmotief en -frequentie kan een onderscheid worden gemaakt tussen de verschillende winkelgebieden in de gemeentelijke hoofdwinkelstructuur. Daarbij geldt de stelregel: hoe vaker een winkel/winkelgebied wordt bezocht, des te dichter ligt die winkel/winkelgebied bij de (woning van de) consument. Die bezoekfrequentie hangt weer samen met de benodigde verkeersbewegingen en parkeercapaciteit. Doordat reguliere detailhandel – en met name supermarkten – een veel hogere bezoekfrequentie kent dan winkels voor doelgerichte aankopen neemt het aantal verkeersbewegingen naar, en de parkeer druk op de bedrijven- en industrieterreinen substantieel toe. Dit leidt tot onwenselijke situaties op Industrieterrein Leeuwarden Oost en de Hemrik.

Een winkel/winkelcentrum kent één van de volgende bezoekmotieven:

- **Boodschappen doen.** Voor de dagelijkse en frequent benodigde niet-dagelijkse aankopen bezoekt de consument: supermarkt, versspeciaalzaken, drogisterij en winkels in bloemen, textiel of huishoudelijke artikelen. Boodschappen doet de consument vooral lokaal.
- **Recreatief winkelen.** Dit betreft het kopen van mode & luxe artikelen of de aanschaf van woonartikelen, waarbij het vergelijken tussen winkels en een dagje uit belangrijk zijn. Van belang is een complete mix van consumententrekkers en interessante, kleinschalige boetieks. Ook horeca is van belang voor een recreatief winkelgebied.
- **Doelgerichte aankopen.** De consument heeft vooraf bepaald wat wordt gekocht en waar. Het betreft kooptrips naar grote winkels, vaak op perifere locaties, zoals bouwmarkten. Om de doelgericht winkelende consument de keuzevrijheid te bieden, hebben de afzonderlijke winkels een uitgebreid assortiment onder één dak, waarbij de consument het productaanbod binnen dezelfde winkel vergelijkt. Productvergelijking in meer dan twee winkels onderling vindt relatief weinig plaats.

In aanvulling daarop: het bezoekmotief van winkelcentra valt samen met de geografische ligging in het stedelijk gebied. Winkelcentra voor recreatief winkelen kennen een centrale, meerzijdig ontsloten ligging. Boodschappencentra zijn doorgaans juist in woonwijken gesitueerd. Centra voor doelgerichte aankopen liggen vaak aan de rand van het stedelijk gebied. Daardoor is de auto met afstand het belangrijkste vervoermiddel in centra voor doelgerichte aankopen. Uit onderzoek[15] blijkt dat ca. twee derde van de consumenten minder dan één keer per maand een bezoek brengt aan centra voor doelgerichte aankopen. Winkelgebieden met een gemengd bezoekmotief (bestaande uit zowel boodschappen doen als recreatief winkelen) worden door consumenten veel vaker bezocht. De bestemmingsregeling voorkomt de (gedeeltelijke) verkleuring van de bedrijventerreinen naar reguliere detailhandel en waarborgt daarmee de bereikbaarheid van de bedrijventerreinen.

[15] Koopstromenonderzoek SRE

5 Evenredigheid: is maatregel geschikt?

Op grond van de Dienstenrichtlijn dient in bestemmingsplannen, waarin eisen zijn opgenomen ten aanzien van diensten te worden onderbouwd, dat die eisen ook daadwerkelijk geschikt zijn om het daarmee beoogd doel te realiseren. In het kader van voorliggende casus Industrieterrein Leeuwarden Oost en de Hemrik is bescherming van de stedelijke ruimtelijke ordening de primaire drijfveer achter de geldende bestemmingsregeling in Bestemmingsplan Industrieterrein Leeuwarden Oost en de Hemrik. Daarmee wordt een aantal doelen nagestreefd:

- Behoud van de vestigingsmogelijkheden voor Bedrijven op Industrieterrein Leeuwarden Oost en de Hemrik.
- Behoud, bescherming en versterking van de fijnmazige winkelstructuur.
- Waarborgen van bereikbaarheid van het bedrijventerrein voor alle verkeersstromen, en bevorderen verkeersveiligheid door (winkel)voorzieningen zorgvuldig af te stemmen op de woonfunctie.

In dit hoofdstuk is op basis van controleerbare gegevens per doel onderzoek gedaan naar de geschiktheid van de bestemmingsregel voor het Industrieterrein Leeuwarden Oost en de Hemrik.

5.1 Effect op vestigingsmogelijkheden bedrijven

- **Uitzonderingen gemaakt, enkel voor perifere detailhandel, geen gewone detailhandel.** In het huidige detailhandelsbeleid wordt op de bedrijventerreinen van de gemeente enkel een uitzondering gemaakt voor perifere detailhandel. De gemeente Leeuwarden heeft naast een definitie voor perifere detailhandel ook een definitie opgesteld voor de verruimde perifere detailhandel. Hiervoor hanteert de gemeente Leeuwarden de volgende definitie: "*Detailhandel buiten of aansluitend op bestaande winkelcentra met een aanbod van niet-dagelijkse goederen waaronder naast de onder perifere detailhandel genoemde branches worden verstaan de hoofdbranches huishoudelijke en luxe artikelen, sport en spel, speelgoed, hobby, media tuincentra, plant- en dierbenodigdheden, bruin- en witgoed, evenals overige detailhandel niet eerder genoemd (restpartijen), met uitzondering van de hoofdbranches warenhuizen, kleding en mode, schoenen en lederwaren, juwelier en optiek*" Voor deze verruimde perifere detailhandel is specifiek een uitzondering gemaakt in het bestemmingsplan voor De Centrale. Het feit dat deze verruiming voor een PDV-locatie als De Centrale is gemaakt, hoeft niet te betekenen dat dit ook geldt voor bedrijventerreinen. Wel zou een dergelijke winkel met woonaccessoires kunnen passen onder de noemer "verruimde perifere detailhandel", deze regeling en afbakening van het bestemmingsplan voor De Centrale is van belang, om zo op bedrijventerreinen geen problemen te krijgen met de branchering.
- **Hindering zittende bedrijven.** Reguliere detailhandel heeft een andere publieksfunctie dan de bedrijven en perifere detailhandel die op de bedrijventerreinen gevestigd zijn. Met de toevoeging van meer publieksgerichte detailhandel en dagelijkse voorzieningen zullen het aantal verkeersbewegingen significant toenemen met ongewenste verkeersopstoppingen en onveilige situaties tot gevolg.

5.2 Effect op reguliere winkelgebieden

Het inzetten op de binnenstad van Leeuwarden als focuspunt voor reguliere detailhandel heeft als doel dat de stad Leeuwarden zijn regionale functie kan behouden. Argumenten die aan te voeren zijn met betrekking tot dit beleidsdoel zijn:

- **Precedentwerking andere sectoren.** Indien op basis van de huidige trend van blurring bijvoorbeeld een winkel met woonaccessoires zich mag vestigen op een perifeer bedrijventerrein zullen ook andere winkels uit andere branches van de reguliere detailhandel zich op een bedrijventerrein kunnen vestigen wanneer zij de wens hiertoe hebben. Dat geldt zeker voor winkels die zich in een grijs gebied tussen reguliere detailhandel en perifere detailhandel in bevinden (fietsenwinkels, dierenwinkels en sportwinkels), maar ook winkels uit de reguliere detailhandel (supermarkten of modewinkels). Deze winkels kunnen zich beroepen op dezelfde uitzondering als winkels met woonaccessoires. Wanneer deze winkels ook naar bedrijventerreinen mogen verplaatsen of zich er kunnen vestigen legt dit een grote druk op de binnenstad en overige bestaande winkelgebieden in de gemeente Leeuwarden.
- **Oneerlijke concurrentie met andere zittende spelers binnen de structuur.** In Nederland ligt de gemiddelde huurprijs van bedrijfsruimten rond de € 63 per m². Voor winkelruimte ligt dit rond de € 160 per m² en daarmee een stuk hoger dan voor bedrijfsruimten. Deze huurprijs zal op A locaties nog hoger liggen. Hiermee zal de concurrentie ten opzichte van de huurprijs die winkels moeten betalen in

winkelgebieden en de binnenstad van Leeuwarden oneerlijk zijn. Op een bedrijventerrein ligt de huurprijs fors lager waardoor spelers op bedrijventerrein met een kleinere omzet op een verglijkbaar of groter oppervlak nog steeds een gelijke of betere exploitatie behalen.

- **Overaanbod terugdringen in plaats van vergroten.** Uit de distributieve berekening voor niet-dagelijkse detailhandel blijkt dat er in de gemeente Leeuwarden een groot overaanbod is. Niet alleen bestaat dit overaanbod er voor de gehele gemeente maar ook voor de stad Leeuwarden ansich. Verruiming van vestigingsmogelijkheden voor detailhandel op bedrijventerreinen of solitaire locaties heeft een verdere versnippering, leegstand en ondermaats functioneren als gevolg.
- **Mogelijkheid tot vestiging in centrum van Leeuwarden.** De gemeente Leeuwarden kent voldoende leegstand die opgevuld kan worden. Dit geldt niet alleen voor de gemeente als geheel maar ook voor de stad Leeuwarden zelf. Een winkel in woonaccessoires of een bijzondere supermarkt/vers concept kunnen zich wel zonder beperkingen vestigen in de binnenstad.

5.3 Effect op verkeer en parkeren

Detailhandel voor dagelijks boodschappen zoals supermarkten zijn van belang voor de leefbaarheid van woonwijken. Een goed voorzieningenniveau komt het woon- en leefklimaat ten goede van woonwijken ten goede. Om een goed voorzieningenniveau op wijkniveau – en daarmee de leefbaarheid - te waarborgen is het noodzakelijk dat elke wijk over minimaal 1 supermarkt beschikt.

De nabijheid van een winkelcentrum met supermarkt komt het stedelijk milieu ten goede. Het autoverkeer in de stad wordt beperkt indien voorzieningen voor de dagelijkse boodschappen worden geconcentreerd op plekken daar waar mensen zijn én die goed bereikbaar zijn. De rondweg van Leeuwarden heeft een beperkte afwikkelingscapaciteit en loopt dwars door woonwijken heen. Het is dan ook onmogelijk om veel autoverkeer soepel en op hoge snelheid rond de stad te geleiden. In Leeuwarden is er voor gekozen om het wegennet van de rondweg niet te verbreden en de snelheid niet te verhogen, omdat dit tot meer luchtverontreiniging en geluidsoverlast zal leiden. Om de verkeersdruk te beperken is de afgelopen jaren ingezet op smallere wegprofielen, een lagere snelheid, minder verkeerslichten en meer rotondes. Een minder hoge verkeersdruk leidt tot een gezonder woon- een leefklimaat. Om de verkeersdruk, en daarmee luchtverontreiniging en geluidsoverlast, te beperken is het daarom van belang dat bewoners voor hun dagelijkse boodschappen zijn aangewezen op nabijgelegen en goed bereikbare winkelcentra. Goed bereikbare plekken daar waar mensen al zijn of komen zijn de wijkwinkelcentra, de binnenstad, de Centrale en WTC/Cambuur boulevard. Daarmee dus niet op aan de rand gelegen bedrijventerreinen of op solitaire locaties wat onnodige verkeersbewegingen en daarmee tal van negatieve effecten zou veroorzaken.

5.4 Conclusie: maatregel geschikt

Afschaffing van de bestemmingsregeling leidt aantoonbaar tot de vestiging van reguliere detailhandel op Industrieterrein Leeuwarden Oost en de Hemrik. Hierdoor treden de volgende effecten op:

- Afname van vestigingsmogelijkheden voor Bedrijven op de bedrijventerreinen. Binnen de gemeente Leeuwarden neemt de druk op de bedrijventerreinen verder toe door een gelijkblijvende vraag maar afnemende ruimte door de gewenste verkleuring die plaatsvindt op de bestaande bedrijventerreinen.
- De zorgvuldig opgebouwde fijnmazige winkelstructuur komt onder druk te staan. Naarmate er relatief meer reguliere detailhandel buiten de winkelstructuur is gevestigd, leidt dit tot:
  - Een lager verzorgingsniveau (minder vierkante meters) per inwoner in winkelgebieden binnen de winkelstructuur;
  - Een hogere (winkel)leegstand in winkelgebieden binnen de winkelstructuur.
- Door de vestiging van publieksgerichte en publieksaantrekkende voorzieningen (reguliere) detailhandel op het bedrijventerrein nemen de mobiliteit en de parkeerbehoefte substantieel toe, wat ten koste gaat van de bereikbaarheid van het bedrijventerrein. Alleen al de vestiging van een supermarkt leidt tot een substantiële toename van de parkeerdruk en verkeersintensiteit, dit omdat inwoners met een hogere frequentie een supermarkt bezoeken dan de toegestane (perifere) detailhandel op het bedrijventerrein. Het vestigen van een supermarkt op een bedrijventerrein roept onnodige verkeersbewegingen op die de parkeerdruk en verkeersintensiteit negatief beïnvloeden.

6 Evenredigheid: is maatregel minst beperkend?

In het vorige hoofdstuk is op basis van controleerbaar onderzoek aangetoond dat de maatregel – bestemmingsregeling op Industrieterrein Leeuwarden Oost en de Hemrik – in deze specifieke situatie (Leeuwarden) geschikt is om het beoogde doel (behoud van vestigingsmogelijkheden voor Bedrijven en behoud, bescherming en versterking van de bestaande hoofdwinkelstructuur) te bereiken. In dit hoofdstuk is onderzocht in hoeverre de bestemmingsregel tevens de minst beperkende maatregel is om de gewenste doelen te bereiken.

6.1 Getroffen maatregelen

Met de bestemmingsregeling in Bestemmingsplan Industrieterrein Leeuwarden Oost en de Hemrik worden drie doelen nagestreefd:

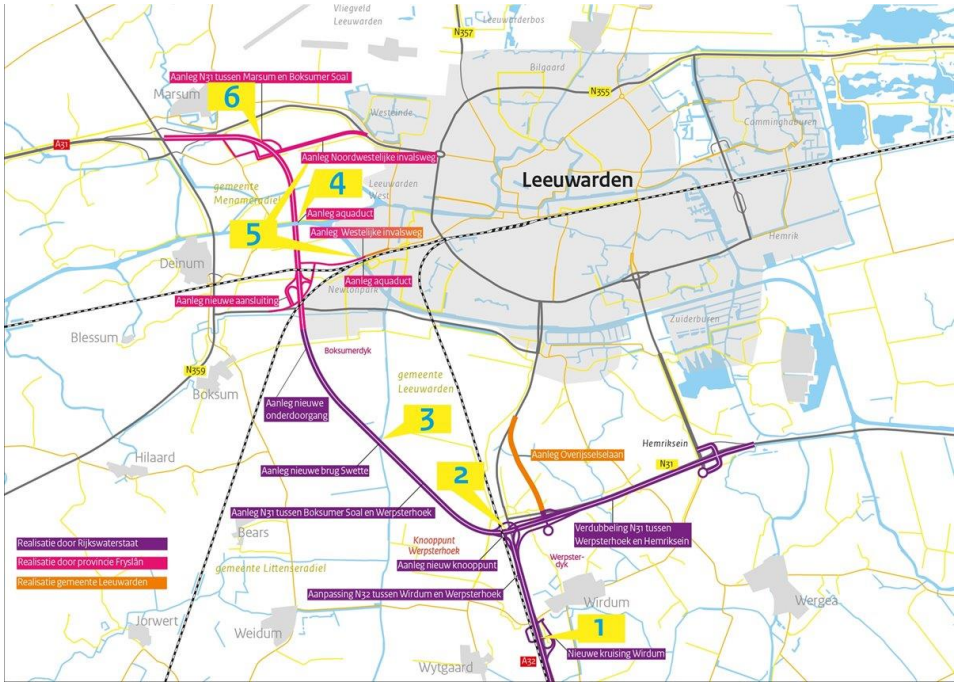
- Behoud van de vestigingsmogelijkheden voor Bedrijven op Industrieterrein Leeuwarden Oost en de Hemrik.
- Behoud, bescherming en versterking van de fijnmazige winkelstructuur.
- Waarborgen van bereikbaarheid van het bedrijventerrein voor alle verkeersstromen, en bevorderen verkeersveiligheid door (winkel)voorzieningen zorgvuldig af te stemmen op de woonfunctie.

In deze paragraaf is beschreven welke andere maatregelen de gemeente Leeuwarden of andere stakeholders hebben getroffen om deze doelen te bereiken.

Maatregelen

Vernieuwen en aanpassen bestaande infrastructuur

Tussen 1997 en 2015 heeft de gemeente Leeuwarden gewerkt aan de realisatie van een nieuwe rondweg langs de zuidkant van de stad. Daarnaast zijn tussen 2014 en 2018 de bestaande rondwegen langs oude woongebieden getransformeerd. Verkeerslichten zijn weggehaald en vervangen door rotondes, het aantal rijbanen is verminderd en de maximale snelheid is naar beneden gegaan. Het idee achter deze aanpassingen is dat de bestaande rondwegen minder gebruikt zullen worden en men kiest voor het gebruiken van de nieuwe rondweg, daarnaast was het doel van de aanpassing het inperken van de autobewegingen in de stad om zo de uitstoot te verlagen.



Figuur 8 Ligging Haak om Leeuwarden die de oude ringweg moet ontzien
Bron: aanpakringzuid.nl, september 2023

Investeren in de fijnmazige winkelstructuur

Er wordt op verschillende manieren geïnvesteerd in de fijnmazige winkelstructuur van de gemeente Leeuwarden. Dit wordt gedaan aan de hand van de volgende actiepunten:

- Concentreren van de supermarktmeters en het optimaliseren van bestaande winkelcentra.
  De gemeente voert actief beleid op het verplaatsen van bestaande supermarktmeters naar concentratiegebieden die nabij bestaande woongebieden gelegen zijn. Zo ontstaan sterkere detailhandelsclusters en worden het aantal en de afstand van verkeersbewegingen door bewoners beperkt.
- Optimaliseren van de bestaande winkelcentra.
  Vanuit verschillende beleidsstukken (o.a. het huidige Beleidskader Retail en de voorgaande detailhandelsstructuurvisie) werkt men aan het optimaliseren en versterken van de bestaande winkelclusters in Leeuwarden.

Opnemen metrages supermarkten in bestemmingsplannen

De gemeente is gestart met het opnemen van het toegestane metrage aan supermarkten in de bestemmingsplannen van nieuwe woonwijken die in ontwikkeling zijn. Op deze manier wordt voorkomen dat er te veel metrage aan supermarkten ontwikkeld wordt in nieuwe woonwijken en dit uiteindelijk voor uitval van het bestaande aanbod kan leiden.

Investering in toekomstbestendigheid bedrijventerreinen

De gemeente heeft de afgelopen jaren geïnvesteerd in de toekomstbestendigheid van de bestaande bedrijventerreinen. Hierbij zijn de volgende acties ondernomen:

- Aanleg van nieuwe rotondes om de doorstroom van het verkeer te verbeteren.
- Aanleg van nieuwe fietspaden om de fietsveiligheid op de bedrijventerreinen te vergroten.
- Er is ruimte gemaakt voor meer groen om de verblijfskwaliteit te verbeteren en klimaatadaptatie ten goede te komen.
- Intensief contact vanuit de gemeente met het parkmanagement om samenwerkingen en collectiviteitsvoordelen tot stand te brengen.

Stimuleren van juiste gebruikers op de bedrijventerreinen

De gemeente heeft gestimuleerd het juiste type bedrijven op de bedrijventerreinen binnen de gemeente aan te trekken. Hierbij is meer plaats voor échte bedrijven en minder plaats voor opslaglocaties van onder andere opslagcontainers en boxen & campers en caravans.

Accountmanagers bedrijventerreinen

De gemeente Leeuwarden heeft voor elk van zijn bedrijventerrein een accountmanager aangewezen. Deze accountmanagers houden zich onder andere bezig met:

- Bemiddeling met o.a. betrekking tot de leegstaande kavels op de bedrijventerreinen;
- Het afstemmen met makelaars voor de verkoop en verhuur van kavels en gebouwen;
- Verplaatsing van bedrijven en het actief intensiveren van het ruimtegebruik.

Initiatieventafel

De gemeente is gestart met een initiatieventafel, hier worden nieuwe initiatieven die met name uit het ruimtelijk domein vloeien beoordeeld en getoetst op passendheid vanuit verschillende disciplines. Het uitgangspunt van deze beoordeling en toetsing is het geleiden van de juiste functie naar de juiste plek en het versterken van de economische structuur van de gemeente. Door dit te doen aan de hand van verschillende perspectieven ontstaat een duidelijke integraliteit bij nieuwe ontwikkelingen in Leeuwarden.



Figuur 9 Het initiatievenkompas dat de gemeente Leeuwarden hanteert als leidraad voor de initiatieventafel
Bron: Gemeente Leeuwarden.

Diverse vergelijkbare initiatieven van een aanvraag voor een bepaalde functie op een onwenselijke locatie binnen de gemeente Leeuwarden zijn eerder afgewezen zoals:

- Fietsenwinkel op bedrijventerrein de Hemrik
- Broodjeszaak met bezoek/verblijf mogelijkheid op de Hemrik
- Warenhuis op de Centrale
- Supermarkt op agrarisch perceel nabij Stiens
- Keukenzaak op Elfstedenpark (WTC gebied)
- Meubelzaak op Elfstedenpark
- Huishoudelijke artikelen en speelgoedwinkel op Elfstedenpark.

Toekomstbestendigheid van de stad

De gemeente Leeuwarden investeert in de stad Leeuwarden doormiddel van de Agenda Binnenstad Leeuwarden (2021 – 2028)[16]. Aan de hand van de agenda tracht de gemeente om een vitale binnenstad te creëren. De recente gebeurtenissen en ontwikkelingen (denk aan de coronacrisis en de opkomst van de online economie) vragen om een herziening van het gebruik van de binnenstad en een nieuwe focus op het belang van een vitale binnenstad.

6.2 Conclusie: minst beperkende maatregel

De gemeente Leeuwarden en andere stakeholders hanteren een grote verscheidenheid aan uiteenlopende maatregelen om de vestigingsmogelijkheden voor bedrijven c.q. het ondernemersklimaat op Industrieterrein Leeuwarden Oost en De Hemrik te versterken. Zo is bijvoorbeeld actief geïnvesteerd in de infrastructuur op en rondom de bedrijventerreinen in de gemeente en het aantrekken van de juiste gebruikers op de bedrijven

[16] https://www.leeuwarden.nl/wp-content/uploads/2022/10/Agenda-binnenstad-2021-2028.pdf

terreinen. Daarnaast zijn er ook veel maatregelen getroffen ter behoud en versterking van de hoofdwinkelstructuur. De maatregelen zijn in lijn met het gevoerde beleid ten aanzien van bedrijventerreinen en detailhandel (zie paragraaf 2.3). De gemeente Leeuwarden hanteert daarmee een coherent en systematisch beleid.

Het loslaten van de geldende bestemmingsplanregeling zal leiden tot verkleuring van Industrieterrein Leeuwarden Oost en de Hemrik. Mede door de lagere huurlasten (“following the lower costs”) zal reguliere detailhandel zich hier vestigen, supermarkten voorop. Diverse concrete voorbeelden tonen aan dat dit niet alleen een mogelijkheid is, maar in de praktijk daadwerkelijk optreedt. Sterker nog, in de afgelopen 10 jaar was de (relatieve) groei van het aantal supermarktmeters nergens zo groot als op bedrijventerreinen en grootschalige detailhandelslocaties. Met andere woorden: locaties zoals Industrieterrein Leeuwarden Oost en de Hemrik zijn kwetsbaar voor verkleuring want het zijn gewenste vestigingslocaties voor reguliere detailhandelsbedrijven.

Vestiging van reguliere detailhandel leidt tot afname van de vestigingsmogelijkheden voor Bedrijven. Dit terwijl de gemeente Leeuwarden een druk ervaart op de bestaande ruimte voor Bedrijven. Het loslaten van de bestemmingsregeling en het toestaan van reguliere detailhandel op Industrieterrein Leeuwarden Oost en de Hemrik leidt niet alleen tot een afname van de vestigingsmogelijkheden voor Bedrijven en verslechtering van het ondernemersklimaat voor bedrijven, maar heeft ook nadelige gevolgen voor de bestaande fijnmazige winkelstructuur. De vestiging van reguliere detailhandel zou het perspectief van eventuele gewenste versterking van de detailhandel in de omliggende winkelclusters aanzienlijk verslechteren. Daar komt bij dat detailhandel in het huidige tijdsgewricht onder druk staat. Steeds meer bestedingen in zowel de dagelijkse als niet-dagelijkse sector vinden online plaats.

Tot slot blijkt dat het loslaten van de bestemmingsregeling en het toestaan van reguliere detailhandel ook grote effecten kan hebben op de bereikbaarheid en verkeersveiligheid.

Kortom de bestemmingsregeling kan niet worden gemist om de nagestreefde doelen te bereiken. Het ondersteunende beleid inzetten als flankerend beleid zal desondanks niet voorkomen dat de bedrijventerreinen verkleuren, waardoor de daar gevestigde bedrijvigheid onder druk komt te staan. Gelijktijdig gebeurt hetzelfde met de fijnmazige detailhandelsstructuur. Voordelen van concentratie verdwijnen. De planregel beschermt effectief de leefbaarheid van de woonwijken in Leeuwarden. Tenslotte heeft het loslaten van de bestemmingsregeling mogelijk ook grote effecten op de bereikbaarheid en verkeersveiligheid.

Bijlage 1: Planbeschrijving bestemmingsplan

In hoofdstuk 5 op de toelichting op Bestemmingsplan Industrieterrein Leeuwarden Oost en de Hemrik zijn de volgende uitgangspunten geformuleerd:

- Bedrijven worden mogelijk gemaakt binnen de categorieën “Bedrijventerrein – 1” op Oost of “Bedrijventerrein – 2” op De Hemrik in verband met de mogelijkheden ten opzichte van eventuele detailhandel op De Hemrik.
- De maximaal mogelijke milieucategorie wordt per deelgebied vastgelegd en mogelijk gemaakt.
- Risicovolle bedrijven worden specifiek geregeld in het gebied in verband met risico’s van de externe veiligheid.
- Functies die van oorsprong niet aanwezig zijn op een bedrijventerrein worden specifiek geregeld.
- Detailhandel in de ABC-goederen wordt alleen toegestaan op het bedrijventerrein De Hemrik.
- Perifere detailhandel is op De Hemrik enkel met een omgevingsvergunning voor afwijking van het bestemmingsplan toegestaan, en alleen mogelijk langs de hoofdroutes met specifieke voorwaarden (afmeting en functie).
- Voor windturbines en antennemasten zijn uitzondering op de maximale bouwhoogte mogelijk. Daarnaast is uitbreiding van het aantal windturbines in het gebied niet mogelijk.
- Versterking van de duurzaamheidsambities van Leeuwarden worden planologisch mogelijk gemaakt.
- Bedrijfswoningen worden specifiek aangeduid en nieuwe bedrijfswoningen worden niet toegestaan in het gebied.
- Binnen de genoemde bestemmingen zijn aanverwante en ondergeschikte voorzieningen mogelijk (zoals ontsluitingswegen, voetpaden, groen en parkeerplaatsen).
- Het bedrijventerrein kent grote bouwvlakken voor maximale flexibiliteit voor het plaatsen van bebouwing.
- Bij de bedrijfsbestemming is een maximaal bebouwingspercentage opgenomen om zo ruimte te laten voor bijvoorbeeld parkeren op eigen erf.
- De maximale bouwhoogte is voor de beide bedrijventerreinen verschillend geregeld. In Oost geld per gebied een verschillende maximale bouwhoogte, terwijl dit in Hemrik meer uniform is.
- Het wijzigingsplan voor de ontwikkeling van het voormalige FVC terrein is vastgesteld en wordt exact overgenomen in dit bestemmingsplan.

Bijlage 2: Distributieve analyse

Bij de distributieve berekeningen voor de supermarktsector zijn de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- **Draagvlak.** Voor het draagvlak is uitgegaan van het inwoneraantal van CBS Statline (2022). Voor de gemeente als geheel komt dit uit op een inwoneraantal van 125.504. Naar de toekomst toe zal de gemeente tot 2035 doorgroeien naar een inwoneraantal van 131.160 (+4,5%) op basis van cijfers van Primos (2023).
- **Bestedingen.** Jaarlijks geldt een bestedingscijfer van € 2.183 per persoon in fysieke supermarkten (exclusief BTW). Deze cijfers zijn gebaseerd op de meest recente gegevens over bestedingen van INretail & Panteia (Omzetkengetallen, 2022). Het gemiddelde inkomen per persoon in de gemeente Leeuwarden ligt 12,7% lager, dan het landelijk gemiddelde. Hierdoor ligt het feitelijke bestedingsbedrag aan supermarkten van inwoners van beide onderzoeksgebieden lager. De bestedingen zijn hiervoor gecorrigeerd (met een prijselasticiteit van 0,4 voor de dagelijkse sector). De bestedingen worden constant verondersteld richting 2035.
- **Koopstromen.** In 2017 is er een koopstromenonderzoek uitgevoerd voor de gehele provincie Friesland (door Broekhuis Rijs Advisering). Doordat o.a. de gemeentegrenzen sinds 2017 zijn gewijzigd, de koopstromen zijn berekend op niveau van kernen (en niet gemeenten) en de toevloeiing voor de dagelijkse niet bekend is biedt dit koopstromenonderzoek onvoldoende houvast voor een distributieve toets op gemeente en stadsniveau. Voor het Retailkader uit 2022 zijn de gegevens als basis gebruikt voor het opstellen van de kooporiëntaties. Voor de distributieve berekening voor de supermarktsector in beide onderzoeksgebieden zal gebruik worden gemaakt van de kooporiëntaties die ook gebruikt zijn in het Retailkader uit 2022. Dit betekent dat uitgegaan wordt van een koopkrachtbinding van 95% en een koopkrachttoevloeiing van 10%. We veronderstellen dat de koopstromen constant blijven tot 2035.
- **Vloerproductiviteit.** De gemiddelde vloerproductiviteit geeft aan wat een gemiddelde fysieke supermarkt per jaar en per m² wvo omzet. In Nederland is de gemiddelde vloerproductiviteit in supermarkten € 8.589 per m² wvo per jaar (exclusief BTW). Dit cijfer is gebaseerd op de meest recente gegevens over bestedingen van INretail en Panteia (omzetkengetallen, 2022).
- **Huidig supermarktaanbod.** Het huidige aantal supermarktmeters in de gemeente Leeuwarden betreft 40.659 m² wvo.

Parameters	Huidige situatie (2023)	2035
Inwoners	125.504	131.160
Bestedingen per hoofd in € (Panteia, 2022)	€ 2.183	€ 2.183
Bestedingspotentieel in € mln.	€ 268	€ 280
Bestedingspotentieel in € mln., incl. inkomenscorrectie	€ 255	€ 266
Koopkrachtbinding	95%	95%
Gebonden bestedingen in € mln.	€ 242	€ 253
Koopkrachttoevloeiing	10%	10%
Omzet door toevloeiing in € mln.	€ 27	€ 28
Totale bestedingen in € mln.	€ 269	€ 281
Gemiddelde vloerproductiviteit in € per m² wvo (Panteia, 2022)	€ 8.589	€ 8.589
Gerealiseerde vloerproductiviteit/functioneren	€ 6.612	€ 6.910
Haalbaar aanbod in m² wvo	31.301	32.712
Aanbod in m² wvo	40.659	40.659
Uitbreidingsruimte in m² wvo	**-9.358**	**-7.947**

Tabel 4 Distributieve berekening
Bron: Sweco

Bijlage 3: Begrippenlijst

Bedrijven

Bedrijven op het gebied van productie, groothandel, transport, logistiek, constructie, ontwerp, en dergelijke.

Bruto vloeroppervlakte (bvo)

Dit betreft de vloeroppervlakte van de ruimte, dan wel van meerdere ruimten van een vastgoedobject gemeten (volgens NEN 2580) op vloerniveau langs de buitenomtrek van de (buitenste) opgaande scheidingsconstructie, die de desbetreffende ruimte(n) omhullen.

Buitenstad

Onder de Buitenstad vallen alle (winkel)gebieden die Locatus rekent tot het hoofdwinkelgebiedstype 1) Verspreide bewinkeling en 2) Overig, Grootschalige concentraties en Speciale (winkel)gebieden.

Centrumgebieden

Tot de Centrumgebieden behoren alle centrale winkelgebieden (van dorpscentra tot de binnensteden) en alle ondersteunende winkelgebieden (de buurt-, wijk en stadsdeelcentra). Samen vormen deze winkelgebieden de reguliere winkelstructuur.

Grootschalige concentratie

Concentratie van 5 of meer verkooppunten in de Detailhandel met een gemiddeld winkelverkoopvloeroppervlak per winkel van minimaal 500 m². Het aanbod moet minimaal voor 50% doelgericht zijn. Dit betekent dat minimaal de helft van het winkelverkoop-vloeroppervlak van het betreffende winkelgebied zich richt op de branches "dier en plant", "bruin- en witgoed", "fietsen- en autoaccessoires", "doe-het-zelf" of "wonen".

Leegstand

Een unit/verkooppunt/pand met een commerciële bestemming, zonder dat daar een functie is gevestigd. Een leegstaand pand kan in het verleden een winkel zijn geweest, maar ook een andere functie hebben gehad (zoals bijvoorbeeld een ambacht, horeca of dienstverlening). Ook bij eventuele invulling van het pand kunnen naast een winkel ook andere functies gevestigd worden.

PDV cluster

PDV cluster, een kleinere concentratie van perifere detailhandelsvestigingen van drie of meer verkooppunten in de branchegroepen In/Om Huis met een ondergrens van 1.000 m² bvo per vestiging (samen minimaal 3.000 m² bvo) met een (boven)lokaal bereik (in beginsel minimaal 50.000 inwoners binnen 5 tot 10 kilometer).

Speciaal (winkel)gebied

Winkelgebieden die niet tot de reguliere (onder andere binnensteden en wijk- en buurtcentra) en grootschalige concentraties behoren, worden aangemerkt als speciaal winkelgebied. Veelal zijn dit winkelgebieden rondom een station of winkelgebieden met een speciaal thema. Designer Outlet Center in Roermond, Stationsplein Breda en Luchthaven Schiphol zijn bijvoorbeeld in deze categorie opgenomen.

Verspreide bewinkeling

Alle verkooppunten die niet tot een winkelconcentratie (volgens de indeling van Locatus) behoren. Hiertoe behoren solitaire verkooppunten en de concentraties van 4 verkooppunten of minder, of van 2 winkels inclusief een supermarkt. Binnen Verspreide bewinkeling is er een driedeling naar verkooppunten:

- Binnen de bebouwde kom
- Buiten de bebouwde kom
- Bedrijventerreinen

Winkelvloeroppervlak (wvo)

Het winkelvloeroppervlakte betreft het winkeloppervlakte wat in gebruik is voor de directe verkoop van goederen. Het betreft het voor de klant toegankelijke verkoopruimte van de winkel, oftewel het totale bedrijfsvloeroppervlakte minus eventueel kantoor-, personeels- en magazijnruimte, toiletten etc.