Raadhuisplein 1
7811 AP Emmen
t. 14 0591
f. 0591 685599

Postbus 30001
7800 RA Emmen
e. gemeente@emmen.nl
i. gemeente.emmen.nl

(...),
H.o.d.n. Woninginrichting Mans Otter en Zn.
De Velden 1
7844 TG Veenoord

team
ROW

ons kenmerk	zaaknummer	bijlage	behandeld door
	254058-2019		M.C. Meijerink
datum	**telefoon**	**fax**	**e-mail**
(...)	14 0591		gemeente@emmen.nl

onderwerp
Nieuw besluit op uw bezwaar tegen afwijzing aanvraag herziening bestemmingsplan

Geachte (...),
Op 17 september 2019 heeft u een aanvraag ingediend om het bestemmingsplan "Nieuw-Amsterdam/Veenoord, industrie en bedrijventerrein De Tweeling", dat is vastgesteld op 28 mei 2009, voor de locatie De Velden 1 te Veenoord te herzien. Concreet heeft u verzocht om alle vormen van detailhandel op deze locatie toe te staan. Op dit moment zijn de mogelijkheden voor detailhandel op de locatie beperkt tot "bestaande detailhandel". U heeft aangegeven van mening te zijn dat deze beperking in strijd is met de Europese Dienstenrichtlijn, en heeft daarom verzocht om deze beperking op te heffen.

Op 30 april 2020 heeft de gemeenteraad besloten om uw aanvraag af te wijzen. Hiertegen heeft u op 22 mei 2020 bezwaar aangetekend. Uw bezwaar is op 28 januari 2021 door de gemeenteraad ongegrond verklaard. Op 26 maart 2021 heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: Afdeling bestuursrechtspraak) laten weten dat u hiertegen beroep heeft aangetekend. Uw beroep is op 2 november 2022 door de Afdeling bestuursrechtspraak gegrond verklaard (zaaknummer 202101947/1/R3, ECLI:NL:RVS:2022:3162). De gemeenteraad dient daarom een nieuw besluit op uw bezwaar te nemen.

Bezwaar ongegrond; aanvraag afgewezen

Hierbij laten wij u weten dat de gemeenteraad in zijn vergadering van (...) wederom heeft besloten uw bezwaar van 22 mei 2020 tegen het raadsbesluit van 30 april 2020 (opnieuw) ongegrond te verklaren, met een aanvullende motivering. Daarmee heeft de gemeenteraad eveneens besloten om de afwijzing van uw aanvraag tot wijziging van het bestemmingsplan in stand te laten. De gemeenteraad geeft daarvoor de volgende (aanvullende) motivering.

Toelichting op afwijzing

Dienstenrichtlijn

In haar genoemde uitspraak, punten 6.2 en 6.3, heeft de Afdeling bestuursrechtspraak overwogen:

> *"6.2. De Afdeling stelt vast dat artikel 6.1, aanhef en onder o, van de regels van het bestemmingsplan een eis in de zin van artikel 15 van de Dienstenrichtlijn bevat. Dit betekent dat het besluit van de raad om niet mee te werken aan een herziening van deze planregel in overeenstemming moet zijn met de voorwaarden die zijn neergelegd in artikel 15, derde lid, van de Dienstenrichtlijn. De Afdeling moet 'vol' toetsen of het besluit van de raad aan deze voorwaarden voldoet en beperkt zich dus niet tot een toets aan het zogeheten evidentiecriterium. De Afdeling verwijst in dit verband naar haar uitspraken van 26 februari 2020,*

ECLI:NL:RVS:2020:624, en 19 augustus 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2002.

6.3. Over de daarbij aan te houden bewijslastverdeling overweegt de Afdeling dat het op de weg ligt van degene die een beroep doet op de Dienstenrichtlijn om te beargumenteren dat sprake is van een eis die een beperking oplevert. Het ligt vervolgens op de weg van de raad om bij de beslissing over de vaststelling van een bestemmingsplan dan wel over de vraag of een planregel moet worden herzien, te onderbouwen dat die eis in overeenstemming is met de Dienstenrichtlijn. Het is dus in de eerste plaats aan de raad om met specifieke gegevens te onderbouwen waarom de in het plan neergelegde beperkingen gerechtvaardigd zijn in het licht van de daaraan in de Dienstenrichtlijn gestelde eisen."

Uw aanvraag heeft betrekking op het bestemmingsplan Nieuw-Amsterdam-Veenoord, Bedrijventerrein de Tweeling (op www.ruimtelijkeplannen.nl te vinden onder NL.IMRO.011413002005069-). In uw aanvraag heeft u erop gewezen dat op uw perceel De Velden 1 en 1a te Veenoord de bestemming B3 (Bedrijfsdoeleinden, milieucategorie 3) rust en dat volgens de planvoorschriften detailhandel niet is toegestaan, met uitzondering van de als zodanig op de plankaart aangeduide gronden "bestaande detailhandel" en voor zover in overeenstemming met de bedrijven, opgenomen in de lijst "bestaande detailhandel". Dit staat inderdaad in planvoorschrift 6.1, onderdeel o.

In uw aanvraag heeft u gesteld dat uit het bestemmingsplan en de toelichting niet te herleiden is waar deze beperking van de branchering op is gebaseerd. U heeft daarbij gewezen op de criteria van artikel 15, lid 3, onder c, van de Dienstenrichtlijn (2006/123/EG). U heeft verzocht om wijziging van het bestemmingsplan, zodanig dat alle vormen van detailhandel zijn toegestaan. Als gezegd heeft de gemeenteraad uw aanvraag bij besluit van 30 april 2020 afgewezen. Tegen die afwijzing richt zich uw bezwaar.

In afwijking van het advies van de Commissie van advies voor de bezwaarschriften d.d. 17 november 2020 en gelet op de geciteerde uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak is de gemeenteraad thans van oordeel dat het genoemde planvoorschrift is aan te merken als een eis die een beperking in de zin van artikel 15, lid 2, onder a, Dienstenrichtlijn oplevert. De gemeenteraad dient daarom, anders in het genoemde advies wordt aangenomen, in te gaan op de vraag of wordt voldaan aan artikel 15, lid 3, Dienstenrichtlijn.

Er moet worden voldaan aan de Dienstenrichtlijn, indien er territoriale beperkingen worden opgelegd aan het verrichten van diensten. Op grond van artikel 15 lid 3 dienen territoriale beperkingen niet discriminatoir te zijn en moeten ze noodzakelijk en evenredig zijn. Dit artikel is niet omgezet naar nationaal recht. Het Hof van Justitie van de Europese Unie heeft bepaald dat dit artikel rechtstreekse werking heeft. Het Hof heeft eveneens verklaard dat de activiteit "detailhandel in goederen" is aan te merken als een dienst in het kader van de Dienstenrichtlijn. De Dienstenrichtlijn geldt ook als alle relevante aspecten zich in één lidstaat afspelen. Daarvan is hier sprake. Dit betekent dat rechtstreeks aan de voorwaarden van artikel 15 lid 3 Dienstenrichtlijn moet worden getoetst.

Conform artikel 15 lid 3 van de Dienstenrichtlijn dienen eisen die een beperking opleveren te voldoen aan de volgende voorwaarden:
- Discriminatieverbod
- Noodzakelijkheid
- Evenredigheid

Specifiek voor uw locatie is onderzocht of wordt voldaan aan deze voorwaarden. Dit onderzoek is uitgevoerd door Seinpost Adviesbureau. (De huidige handelsnaam van Seinpost Adviesbureau is Ginder.) De resultaten van dit onderzoek zijn vastgelegd in de Deskundigennotitie Dienstenrichtlijn De Tweeling Nieuw-Amsterdam Veenoord van 13 oktober 2020. Ginder is in het kader van de nieuwe beslissing op bezwaar gevraagd om haar bevindingen te actualiseren. Die actualisatieslag is in onderstaande motivering verwerkt. Verder is op 27 oktober 2022 de Detailhandelsstructuurvisie 2030 door de gemeenteraad vastgesteld. Ook de inhoud van dat document dient ter onderbouwing van de nieuwe

beslissing op bezwaar. Tezamen heeft dit geleid tot onderstaande motivering.

Discriminatieverbod
De gestelde eisen mogen geen direct of indirect onderscheid maken naar nationaliteit of, voor vennootschappen, de plaats van hun statutaire zetel. Daarvan is met de beperking tot “bestaande detailhandel” op de locatie De Velden 1 te Veenoord, geen sprake.

Noodzakelijkheid
Er dient een dwingende reden van algemeen belang te zijn die de territoriale beperking rechtvaardigt. Dat is hier het geval.

Er is sprake van overaanbod, het inwonersaantal, en de bestedingen in winkels staan onder de druk. Leegstand dient zoveel mogelijk voorkomen te worden. Beleidsmatig en planologisch-juridisch wordt daarom ingezet op winkelconcentratie.

In lijn met het beleid van de Provincie Drenthe, streeft de gemeenteraad naar behoud en versterking van de winkel- en centrumgebieden in het algemeen, en naar het behoud van de leefbaarheid in het centrumgebied van Nieuw-Amsterdam in het bijzonder.

Veenoord en Nieuw-Amsterdam hebben een gezamenlijk verzorgingsgebied met één winkelgebied: centrum Nieuw-Amsterdam. Door het nastreven van zorgvuldig ruimtegebruik in een aantrekkelijk centrumgebied, met een goede winkelmix (ter voorkoming van een monocultuur van winkels) en voorzieningenniveau, weinig leegstand en een aanvaardbaar woon- en leefklimaat, wordt het “stedelijk milieu” beschermd. Ginder heeft in het kader van deze nieuwe beslissing op bezwaar bevestigd dat die opgave steeds groter wordt, wetende dat de bevolkingskrimp in Nieuw-Amsterdam/Veenoord doorzet: in 2020 en 2021 is haar inwonertal met 1,5% gedaald (bron: CBS Wijk- en buurtstatistieken): de prognose van de gemeente tot 2030 met een daling naar 6.800 inwoners is anno begin 2022 al bijna gehaald (6.830 inwoners, bron gemeente Emmen). De actuele Primos-prognose 2022 voor de gemeente Emmen bevestigt nog steeds de bevolkingskrimp (bron: ABF Research), en ook de Statline-prognoses van CBS liggen lager dan het huidige inwonertal van de gemeente (bron: CBS).

Het toestaan van detailhandel op de locatie De Velden 1 te Veenoord (een perceel van 5600 m2), doet afbreuk aan winkelconcentratie. Detailhandel op De Tweeling leidt tot versnippering van het aanbod en van de bereikbaarheid van functies. Om die reden is het zeer onwenselijk om op bedrijventerrein De Tweeling een detailhandelsbestemming te faciliteren. Alleen bestaande detailhandel is in het bestemmingsplan toegestaan, omdat die tijdens het vaststellen van het bestemmingsplan hier al langer gevestigd was. Bedrijventerrein De Tweeling is bestemd voor bedrijfsdoeleinden. Bestaande detailhandel is daarop een uitzondering.

Het is in lijn met jurisprudentie om de bescherming (van de vitaliteit) van het stedelijk milieu aan te merken als dwingende reden van algemeen belang.

Evenredigheid
Voor de evenredigheid is het van belang dat het ruimtelijk detailhandelsbeleid effectief is om het nagestreefde doel te bereiken, het afwijzingsbesluit een zinvolle bijdrage levert aan het bereiken van dat doel, en niet verder gaat dan nodig.

Op basis van jurisprudentie bestaat evenredigheid uit de volgende onderdelen:
- Handelt de gemeente coherent en systematisch om het nagestreefde doel te bereiken?
- Is het brede pakket aan maatregelen effectief om de nagestreefde algemene doelen te bereiken? Draagt de specifieke maatregel (de afwijzing) binnen het brede pakket aan maatregelen zinvol bij aan het bereiken van het nagestreefde doel?
- Gaat de maatregel niet verder dan nodig om het nagestreefde doel te bereiken en zijn er (aantoonbaar) geen andere, minder beperkende maatregelen mogelijk?

Coherent en systematisch
Het bestemmingsplan De Tweeling en de Structuurvisie Centrumgebied Nieuw-Amsterdam/Veenoord zijn in lijn met de Detailhandelsstructuurvisie 2030 en de hiervoor geldende Detailhandelsstructuurvisie. Die laatste maakte onderdeel uit van de Structuurvisie Werklocaties Emmen 2011 en gold ten tijde van het indienen van de aanvraag. En het gemeentelijk beleid sluit aan op het provinciale beleid. Bovendien geldt de detailhandelsbeperking niet alleen voor bedrijventerrein de Tweeling, maar ook voor bedrijventerreinen in de kern Emmen, Emmer-Compascuum en Klazienaveen. De gemeente handelt derhalve coherent en systematisch. Sterker nog, het toestaan van alle vormen van detailhandel op de locatie De Velden 1 te Veenoord zou juist incoherent en onsystematisch handelen betekenen. Dan is precedentwerking niet meer uitgesloten waardoor de gemeente ook elders op de bedrijventerreinen detailhandel niet langer kan weren.

Effectiviteit brede pakket
Uit de genoemde deskundigennotitie van Seinpost is gebleken dat het brede pakket aan maatregelen uitermate effectief is geweest. Het centrum van Nieuw-Amsterdam heeft hierdoor in de afgelopen jaren een grote impuls gekregen. Het winkelaanbod is voor meer dan 4.950 m2 wvo vernieuwd, zonder per saldo vierkante meters detailhandel in de kern toe te voegen. Sinds de Structuurvisie Nieuw-Amsterdam/Veenoord Centrumgebied (november 2013) en haar Startnotitie (30-8-2012) is de leegstand sterk terug gedrongen:

Centrum Nieuw-Amsterdam				
% Leegstand	2012	2015	2020	2022
Panden	7%	12%	2%	7%
M2 wvo	11%	14%	6%	8%

Bron: Locatus

Uit de cijfers van 2022 blijkt dat de beperkt oplopende leegstand in het centrum aandacht blijft vragen naar de toekomst.

Zinvolle bijdrage afwijzingsbesluit
Het perceel aan de Velden 1 te Veenoord is 5600 m2 en bevat 3300 m2 aan (bestaande) detailhandel. Het centrum van Nieuw-Amsterdam bevat 8555 m2 aan detailhandel (inclusief leegstand). Als de beperking van bestaande detailhandel op de locatie De Velden 1 komt te vervallen en dus alle vormen van detailhandel worden toegestaan, dan zou dit een toename van 40% betekenen van het detailhandelsaanbod (of meer als een groter deel van het perceel gebruikt gaat worden). Dit zou een zeer forse uitbreiding zijn. In de Deskundigennotitie Dienstenrichtlijn de Tweeling Nieuw-Amsterdam was al bevestigd dat dit ontwrichtende effecten zal hebben op het centrum van Nieuw-Amsterdam. Omdat de marktruimte voor nieuw aanbod ontbreekt, is de kans erg groot dat centrumwinkels verplaatsen, waardoor de leegstand evenredig toeneemt in het centrum.

Niet verder dan nodig, en geen alternatieven
Om het hierboven beschreven doel te bereiken worden sturingsmechanismen ingezet, met zowel harde (planologische) als zachte (stimulerende) maatregelen. Beide zijn noodzakelijk. Het afwijzingsbesluit valt in de categorie “harde maatregelen”, en is noodzakelijk om negatieve effecten op het centrum te voorkomen. Met uitsluitend “zachte maatregelen” kan het gewenste doel niet worden bereikt. Het besluit gaat dus niet verder dan nodig, en er zijn aantoonbaar geen andere minder beperkende maatregelen mogelijk om hetzelfde doel te bereiken.

Concluderend kan worden gesteld dat is voldaan aan de voorwaarden van artikel 15 lid 3 Dienstenrichtlijn. Strijd met de Dienstenrichtlijn is derhalve niet aan de orde. Gelet op bovenstaande motivering leiden uw bezwaren de gemeenteraad dus niet tot een ander besluit. De gemeenteraad handhaaft zijn eerdere afwijzing van uw aanvraag tot wijziging van het bestemmingsplan.

Detailhandelsstructuurvisie 2030

Voor de volledigheid wordt hieronder nog kort ingegaan op de inhoud van de Detailhandelsstructuurvisie. In de geldende Detailhandelsstructuurvisie 2030 is de gewenste detailhandelsstructuur voor de gemeente Emmen vastgelegd. In lijn met de detailhandelsstructuurvisie 2011 bestaat deze uit drie typen winkelgebieden, te weten:
1. Recreatief winkelgebied (het hoofdwinkelgebied): Gemeente Emmen
2. Ondersteunende winkelcentra: Hier valt Nieuw-Amsterdam ook onder.
3. Doelgerichte, perifere winkelgebieden: Nijbracht, Meubelboulevard.

Voor het (ondersteunende) winkelcentrum van Nieuw-Amsterdam, is gekozen voor de aanpak "consolideren". Hier ligt geen direct grote opgave. De bestaande marktpositie wordt gecontinueerd: '*in principe geen uitbreiding, mogelijk enkele kleine ingrepen of gebruik van onbenutte plancapaciteit' (pagina 15 van de Detailhandelsstructuurvisie 2030)*. Consolideren betekent dat geen ontwikkelingen buiten dit centrum worden toegestaan, en reeds bestaand verspreid aanbod wordt teruggedrongen. Compactisering wordt nog belangrijker, in de wetenschap dat de sector onder druk staat.

De Detailhandelsstructuurvisie bevat eveneens een concreet toetsingskader. Op grond hiervan kan een detailhandelsinitiatief dat niet passend is binnen het bestemmingsplan, uitsluitend worden toegestaan indien deze is beoogd binnen het kernwinkelgebied van Emmen, op Nijbracht c.q. de meubelboulevard, ofwel in een ondersteunend centrum zoals Nieuw-Amsterdam. Voor wat betreft die laatste categorie, kan uitsluitend een initiatief voor beperkte uitbreiding van de boodschappenfunctie op voorwaarden worden toegestaan.

Uitbreiding van de detailhandelsmogelijkheden op de locatie De Velden 1 te Veenoord op het bedrijventerrein De Tweeling is niet passend in de gewenste detailhandelsstructuur. Ook om deze reden is uw aanvraag afgewezen.

Niet opnieuw horen
De gemeenteraad heeft besloten u op uw bezwaren niet opnieuw te horen. In artikel 7:2, lid 1, van de Algemene wet bestuursrecht is namelijk geen algemene verplichting opgenomen tot het opnieuw horen bij het nemen van een nieuw besluit op bezwaar ter voldoening aan een rechterlijke uitspraak waarbij het eerdere besluit op bezwaar is vernietigd. Er is ook geen verplichting om na een vernietiging van een besluit op bezwaar opnieuw advies te vragen aan de commissie bezwaarschriften. Er zijn geen feiten of omstandigheden als bedoeld in artikel 7:9 van de Algemene wet bestuursrecht op grond waarvan de gemeenteraad u in de gelegenheid had moeten stellen opnieuw te worden gehoord. Zie o.a. ABRvS 3 februari 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BL1822, en ABRvS 14 september 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2693. Deze rechtspraak is met de genoemde ECLI-nummers te vinden op www.rechtspraak.nl.

Proceskosten
Omdat uw bezwaren niet leiden niet tot herroeping van onze afwijzing van 30 april 2020, is er geen aanleiding tot vergoeding van de kosten die in verband met de behandeling van het bezwaar gemaakt mocht hebben.

Beroep
Indien u het met deze beslissing niet eens bent, kunt u binnen 6 weken na verzenddatum van deze brief beroep instellen bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Een beroepschrift kunt u richten aan:

Raad van State
Afdeling bestuursrechtspraak
Postbus 20019
2500 EA Den Haag.

U moet uw beroepschrift ondertekenen. Daarnaast bevat uw beroepschrift ten minste:
a. uw naam en adres;
b. de dagtekening;
c. een omschrijving van het besluit waartegen het beroep is gericht; zo mogelijk moet u een afschrift

van dat besluit bij uw beroepschrift overleggen;
d. de gronden van beroep.

Daarnaast kunt u bij de Voorzieningenrechter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State een verzoek indienen om een voorlopige voorziening te treffen. Meer informatie over het instellen van beroep vindt u op www.raadvanstate.nl (meer in het bijzonder op www.raadvanstate.nl/publicaties/brochures).

Hoogachtend,

namens de gemeenteraad van Emmen,

de wnd. griffier,	de voorzitter,
S. Engelen	H.F. van Oosterhout