
BEOORDELING SUPER- MARKTVESTIGING BADWEG 38 GORREDIJK

Toetsing aan de Dienstenrichtlijn

1 december 2021

RHO ADVISEURS



DATUM

1 december 2021

PROJECTLEIDER

T. Walvius

OPDRACHTGEVER
PROJECTNUMMER

Gemeente Opsterland
008600.20211562

**AUTEUR
STATUS**

Tommy Walvius en Ruud Louwes Definitief

SAMENVATTING

VERZOEK RETAILPLAN B.V.

RetailPlan B.V. is voornemens een of meerdere percelen ter hoogte van Badweg 38 in Gorredijk te verwerven om de vestiging van een supermarkt mogelijk te maken. Dit is aan de gemeenteraad bericht in de brief van 5 juli 2021. Daarin wordt de gemeenteraad verzocht om:

- de beperkende planregels ten aanzien van detailhandel in de planregels van het bestemmingsplan Gorredijk Bedrijventerreinen alsnog te motiveren
- of
- de beperkingen ten aanzien van detailhandel te schrappen.

RetailPlan attendeert erop dat bij de eventuele beoordeling van het besluit van de gemeenteraad zal de rechter toetsten op de wijze zoals aan de orde in de Appingedam-uitspraak van 24 juli 2019 (ECLI:NL:RVS:2019:2569).

In de brief van RetailPlan B.V. worden over het bestemmingsplan Gorredijk Bedrijventerreinen diverse opmerkingen gemaakt. Dit betreft de beperking die het bestemmingsplan bevat voor het niet toestaan van een nieuwe supermarkt in het plangebied. RetailPlan vindt dat die beperking en daarmee het bestemmingsplan (onderbouwing en bestemmingsregeling) moet voldoen aan de Dienstenrichtlijn en dat hiervoor een onderbouwing moet worden opgesteld. Anders wordt gevraagd om medewerking aan nieuwvestiging ter plaatse van Badweg 38 Gorredijk. In ieder geval dient een besluit van de gemeenteraad voldoen aan de Dienstenrichtlijn en de Appingedam-uitspraak.

CONSTATERINGEN NAAR AANLEIDING VAN DE BRIEF VAN RETAILPLAN B.V.

Vestigingsbeperkingen voor supermarkten in beleid en bestemmingsplannen

In het beleid van de gemeente en in de bestemmingsregelingen van diverse bestemmingsplannen zijn beperkingen opgenomen ten aanzien van de vestigingsmogelijkheden voor supermarkten. In het beleid en in de toelichting van met name het bestemmingsplan Gorredijk – Bedrijventerreinen ontbreekt een toetsing aan de Dienstenrichtlijn, omdat het beleid in 2015 en het bestemmingsplan in 2016 zijn vastgesteld. Dat een brancheringsregeling aan de Dienstenrichtlijn moet worden getoetst en voldoen is pas duidelijk geworden met de Appingedam-uitspraak in 2018. In de praktijk komt dit vaak voor en wordt in een later stadium, zoals in deze situatie met RetailPlan alsnog een toetsing aan de Dienstenrichtlijn uitgevoerd.

Verzoek toetsing aan de Dienstenrichtlijn of toestaan van nieuwe supermarkt

RetailPlan attendeert erop dat een besluit van de gemeenteraad over het verzoek moet worden getoetst aan de Europese Dienstenrichtlijn, op de wijze zoals dat in de Appingedam-uitspraak met het bestemmingsplan Stad Appingedam is gebeurd. De Appingedam-uitspraak biedt juist een basis voor het weigeren van medewerking en het is goed mogelijk de opgenomen detailhandelsbeperking te onderbouwen, zodat alsnog aan de Dienstenrichtlijn wordt voldaan.

Geen evidente strijdigheid van brancheringsregeling in bestemmingsplan Gorredijk – Bedrijventerrein

In de jurisprudentie over de Dienstenrichtlijn in relatie tot geldende bestemmingsplannen, waarin een toetsing aan de Dienstenrichtlijn ontbreekt, gaat het op de eerste plaats om de vraag of een bestemmingsregeling 'evident' in strijd is met de Dienstenrichtlijn. Tot op heden heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in geen enkele uitspraak over aanvragen voor supermarkten op bedrijventerreinen 'evidente' strijdigheid met de Dienstenrichtlijn geconstateerd. Geconstateerd wordt dat RetailPlan niet stelt dat de bestemmingsregeling 'evident' strijdig is. Sterker nog, RetailPlan verzoekt of de gemeenteraad de beperking van een onderbouwing wil voorzien. RetailPlan heeft ook nagelaten zelf enige onderbouwing te geven waarom de brancheringsregeling strijdig zou zijn met de Dienstenrichtlijn.

Geen toelichting op of onderbouwing voor een supermarktvestiging door de aanvrager

Het is gebruikelijk dat een aanvrager voor een supermarktvestiging zelf bij de aanvraag enige toelichting op de beoogde ontwikkeling geeft. RetailPlan laat het geheel aan de gemeenteraad over om zelf de toetsing aan het beleid en de eventuele effecten te beoordelen.

Het beleid en de bestemmingsregelingen laten alleen supermarkten toe in het centrumgebied van Gorredijk, op aangewezen locaties, en zeker niet op de bedrijventerreinen. Dit beleid wordt reeds vele jaren consistent gevoerd en vertaald in bestemmingsregelingen.

OPZET ONDERBOUWING VESTIGINGSBEPERKING EN WEIGEREN VERZOEK MEDEWERKING SUPERMARKT-VESTIGING BADWEG 38 GORREDIJK

In deze notitie wordt de brancheringsregeling in het bestemmingsplan Gorredijk – Bedrijventerreinen – niet toestaan van supermarkten - van een onderbouwing voorzien. Tevens wordt het verzoek om de regels aan te passen voor het alsnog mogelijk maken van een extra supermarkt op het bedrijventerrein geweigerd, gebaseerd op een hiervoor opgestelde onderbouwing.

De onderbouwing van de brancheringsregeling en voor de weigering voldoet aan artikel 15, derde lid onder a, b en c Dienstenrichtlijn en zal ook de toetsing van de Afdeling bestuursrechtspraak doorstaan vergelijkbaar als met de Appingedam-uitspraak.

ADVIES

Geadviseerd wordt:

- het vastgestelde beleid te handhaven;
- de opgenomen vestigingsbeperkingen in bestemmingsplanen, met name in het bestemmingsplan Gorredijk – Bedrijventerreinen, te handhaven;
- het verzoek tot medewerking aan herziening van het bestemmingsplan Gorredijk – Bedrijventerreinen, voor nieuwvestiging van een supermarkt ter plaatse van Badweg 38 in Gorredijk te weigeren;

en deze notitie aan te merken als onderbouwing voor het besluit en de toetsing hiervan aan artikel 15, derde lid onder a, b en c van de Dienstenrichtlijn.



INHOUD

Samenvatting	3
1. Verzoek verlening medewerking nieuwvestiging supermarkt Badweg 38 te Gorredijk	6
2. Onderbouwing uitsluiten supermarktvestigingen op bedrijventerreinen en weigeren verzoek medewerking aan een supermarktvestiging Badweg 38 te Gorredijk	9
Bijlage 1 Analyse beleidskaders en bestemmingsplannen	12
Bijlage 2 Bestemmingsplannen kern Gorredijk	22
Bijlage 3 Marktverkenning	26

1. VERZOEK VERLENING MEDEWERKING NIEUWVESTIGING SUPERMARKT BADWEG 38 TE GORREDIJK

VERZOEK RETAILPLAN B.V.

RetailPlan B.V. is voornemens een of meerdere percelen ter hoogte van Badweg 38 in Gorredijk te verwerven om de vestiging van een supermarkt mogelijk te maken. Dit is aan de gemeenteraad bericht in de brief van 5 juli 2021. Daarin wordt de gemeenteraad verzocht om:

- de beperkende planregels ten aanzien van detailhandel in de planregels van het bestemmingsplan Gorredijk Bedrijventerreinen alsnog te motiveren

of

- de beperkingen ten aanzien van detailhandel te schrappen.

RetailPlan attendeert erop dat bij de eventuele beoordeling van het besluit van de gemeenteraad zal de rechter toetsten op de wijze zoals aan de orde in de Appingedam-uitspraak van 24 juli 2019 (ECLI:NL:RVS:2019:2569).

In de brief van RetailPlan B.V. worden over het bestemmingsplan Gorredijk Bedrijventerreinen diverse opmerkingen gemaakt. Dit betreft de beperking die het bestemmingsplan bevat voor het niet toestaan van een nieuwe supermarkt in het plangebied. RetailPlan vindt dat die beperking en daarmee het bestemmingsplan (onderbouwing en bestemmingsregeling) moet voldoen aan de Dienstenrichtlijn en dat hiervoor een onderbouwing moet worden opgesteld. Anders wordt gevraagd om medewerking aan nieuwvestiging ter plaatse van Badweg 38 Gorredijk. In ieder geval dient een besluit van de gemeenteraad voldoen aan de Dienstenrichtlijn en de Appingedam-uitspraak.

- Ter plaatse zijn de gronden en bouwwerken in het bestemmingsplan Gorredijk – Bedrijventerreinen voorzien van de bestemming ‘Bedrijventerrein-1’. Het gebruik van de gronden voor detailhandel is volgens artikel 4.5 lid d als strijdig gebruik aangemerkt. Artikel 4.6.1 biedt de mogelijkheid om met omgevingsvergunning hiervan af te wijken voor perifere detailhandelsdoeleinden, niet maar niet zijnde detailhandel in voedings- en genotmiddelen. Dit is een beperking.
- In de begripsbepaling van ‘perifere detailhandel’ is opgenomen dat detailhandel die niet goed inpasbaar is in bestaande winkelcentra niet hieronder wordt verstaan. Daartoe horen ook supermarkten. Andere in de begripsbepaling opgenomen beperkingen zijn niet gemotiveerd.
- In artikel 4.6.1 lid b sub 1 tot en met 7 worden meerdere eisen gesteld die eveneens (ernstige) beperkingen opleveren voor bepaalde branches van detailhandel. In de toelichting is geen motivering gegeven waarmee deze eisen zouden kunnen worden gerechtvaardigd.
- In een bestemmingsplan zijn regels ter beperking van branches slechts toegestaan wanneer deze in overeenstemming zijn met de eisen uit de Dienstenrichtlijn. Dat betekent dat de beperking de noodzakelijkheids- en evenredigheidstoets moet doorstaan. In de toelichting van het bestemmingsplan ontbreekt de onderbouwing hiervan.
- De in artikel 4.6.1 lid b sub 1 tot en met 7 gestelde eisen zijn niet in overeenstemming met artikel 15, derde lid van de Dienstenrichtlijn evenals de beperkingen die voortkomen uit de begripsbepaling ‘perifere detailhandel’ en de uitsluiting van voedings- en genotmiddelen in artikel 4.5 lid d.

CONSTATERINGEN NAAR AANLEIDING VAN DE BRIEF VAN RETAILPLAN B.V.

Vestigingsbeperkingen voor supermarkten in beleid en bestemmingsplannen

In het beleid van de gemeente en in de bestemmingsregelingen van diverse bestemmingsplannen zijn beperkingen opgenomen ten aanzien van de vestigingsmogelijkheden voor supermarkten. In het beleid en in de toelichting van met name het bestemmingsplan Gorredijk - Bedrijventerreinen ontbreekt een toetsing aan de Dienstenrichtlijn, omdat het beleid in 2015 en het bestemmingsplan in 2016 zijn vastgesteld. Dat een brancheringsregeling aan de Dienstenrichtlijn moet worden getoetst en voldoen is pas duidelijk geworden met de Appingedam-uitspraak in 2018. In de praktijk komt dit vaak voor en wordt in een later stadium, zoals in deze situatie met RetailPlan alsnog een toetsing aan de Dienstenrichtlijn uitgevoerd.

Verzoek toetsing aan de Dienstenrichtlijn of toestaan van nieuwe supermarkt

De aanvraag is gericht op het alsnog onderbouwen van de detailhandelsbeperking of het herzien van het bestemmingsplan en dus het verlenen van medewerking aan de vestiging van een extra supermarkt aan de Badweg in Gorredijk. Daarvoor is een raadsbesluit nodig waarin weloverwogen over het tweeledige verzoek een besluit wordt genomen.

RetailPlan attendeert erop dat het besluit moet worden getoetst aan de Europese Dienstenrichtlijn, op de wijze zoals dat in de Appingedam-uitspraak met het bestemmingsplan Stad Appingedam is gebeurd. De indruk kan ontstaan dat de gemeenteraad zich gelet op de Appingedam-uitspraak, genoodzaakt zou voelen medewerking te verlenen. Echter, de Appingedam-uitspraak biedt juist een basis voor het weigeren van medewerking en het is goed mogelijk de opgenomen detailhandelsbeperking te onderbouwen zodat wordt voldaan aan de Dienstenrichtlijn.

Appingedam-uitspraak

In het bestemmingsplan Stad Appingedam was voor het Woonplein een brancheringsregeling opgenomen.

- Op het Woonplein is zogeheten perifere detailhandel wel toegestaan: detailhandel in auto, boten, caravans (ABC-goederen), woonwinkels, bouwmarkten, tuincentra.
- Op het Woonplein is reguliere detailhandel zoals mode en luxe en supermarkten niet toegestaan.
- Detailhandel in mode en luxe en supermarkten moeten zich vestigen in de binnenstad of in wijkwinkelcentra.

In het kader van de Appingedam-beroepsprocedure is hiervoor een onderbouwing opgesteld die, zo is uit de Appingedam-uitspraak gebleken, voldoet aan de Dienstenrichtlijn, artikel 15, derde lid onder a, b en c. De conclusie hieruit is dat een gemeenteraad wel degelijk per gebied een onderscheid in branches mag maken en dus in een bestemmingsplan een brancheringsregeling mag opnemen. Dit dient wel te worden onderbouwd op een wijze die volgt uit de Dienstenrichtlijn en jurisprudentie over vergelijkbare situaties.

Bestemmingsplannen in Gorredijk

In bestemmingsplannen voor het stedelijk gebied van Gorredijk, inclusief de bedrijventerreinen, wordt een onderscheid gemaakt in branches van detailhandel (brancheringsregeling).

- In het centrumgebied zijn alle branches toegestaan; supermarkten alleen op locaties die daarvoor specifiek zijn aangeduid (bestemmingsplan Gorredijk Kom).
- Op de bedrijventerreinen zijn de reeds bestaande detailhandelsbedrijven specifiek naar branche aangeduid (bestemmingsplan Gorredijk Bedrijventerreinen). Nieuwe perifere detailhandel kan alleen onder strikte voorwaarden via een afwijkingsprocedure worden toegestaan. De mogelijkheid van het toepassen van de afwijkingsbevoegdheid voor supermarkten is uitgesloten.

In de toelichting van het bestemmingsplan Gorredijk - Bedrijventerreinen ontbreekt een toetsing aan de Dienstenrichtlijn, omdat het bestemmingsplan in 2016 is vastgesteld. Dat een brancheringsregeling aan de Dienstenrichtlijn moet voldoen is pas duidelijk geworden met de Appingedam-uitspraak in 2018. In de praktijk komt dit vaak voor en wordt in een later stadium, zoals nu deze situatie met RetailPlan alsnog een toetsing aan de Dienstenrichtlijn uitgevoerd.

Geen evidente strijdigheid van brancheringsregeling in bestemmingsplan Gorredijk – Bedrijventerrein

In de jurisprudentie over de Dienstenrichtlijn in relatie tot geldende bestemmingsplannen, waarin een toetsing aan de Dienstenrichtlijn ontbreekt, gaat het op de eerste plaats om de vraag of een bestemmingsregeling 'evident' in strijd is met de Dienstenrichtlijn. In zo'n situatie zou de betreffende beperking onverbindend zijn en zou zich een supermarkt zonder meer kunnen vestigen ook al was hiervoor een verbod opgenomen. Van evidente strijdigheid is alleen sprake als de rechter zonder nader onderzoek kan vaststellen dat de regel in strijd is met de Dienstenrichtlijn.

Echter, tot op heden heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in geen enkele uitspraak over aanvragen voor supermarkten op bedrijventerreinen 'evidente' strijdigheid met de Dienstenrichtlijn geconstateerd. In die situaties is in het kader van de beoordeling van een aanvraag voor een supermarktvestiging en veelal ook nog in het kader van beroepsprocedure steeds een onderbouwing opgesteld voor de opgenomen beperking – uitsluiting van supermarkten – en door de Afdeling bestuursrechtspraak getoetst en akkoord bevonden.

Geconstateerd wordt dat RetailPlan in het verzoek aan de gemeenteraad volstaat met de vermelding dat een onderbouwing van de beperkingen ten aanzien van de supermarktvestiging in de toelichting wordt gemist en dat dat strijdig is met de Dienstenrichtlijn. Niet wordt gesteld dat de bestemmingsregeling 'evident' strijdig is. Sterker nog, RetailPlan verzoekt of de gemeenteraad de beperking van een onderbouwing wil voorzien en anders het bestemmingsplan wil herzien. RetailPlan heeft nagelaten zelf enige onderbouwing te geven waarom de brancheringsregeling strijdig zou zijn met de Dienstenrichtlijn.

Geen toelichting op of onderbouwing voor een supermarktvestiging door de aanvrager

Het is gebruikelijk dat een aanvrager voor een supermarktvestiging zelf bij de aanvraag enige toelichting op de beoogde ontwikkeling geeft. En dat de aanvrager daarbij zelf aangeeft of de aanvraag past in het gemeentelijk beleid en ingaat op de effecten voor de detailhandelsstructuur of andere supermarkten en daarmee de aanvraag onderbouwt. RetailPlan laat het geheel aan de gemeenteraad over om zelf de toetsing aan het beleid en de eventuele effecten te beoordelen.

Beleids- en planvorming voor detailhandel kent in Gorredijk een lange historie. Het beleid en de opzet van bestemmingsregelingen worden reeds lange tijd door consistentie gekenmerkt. Het beleid en de bestemmingsregeling laten alleen supermarkten toe in het centrumgebied van Gorredijk, op aangewezen locaties, en zeker niet op de bedrijventerreinen. De bestaande Jumbo is een uitzondering omdat het daarbij ging om een bestaande situatie.

OPZET ONDERBOUWING VESTIGINGSBEPERKING EN WEIGEREN VERZOEK MEDEWERKING SUPERMARKT-VESTIGING BADWEG 38 GORREDIJK

In deze notitie wordt de brancheringsregeling in het bestemmingsplan Gorredijk – Bedrijventerreinen – niet toestaan van supermarkten - van een onderbouwing voorzien. Tevens wordt het verzoek om de regels aan te passen voor het alsnog mogelijk maken van een extra supermarkt op het bedrijventerrein geweigerd, gebaseerd op een hiervoor opgestelde onderbouwing. De onderbouwing van de brancheringsregeling en voor de weigering voldoet aan artikel 15, derde lid onder a, b en c Dienstenrichtlijn en zal ook de toetsing van de Afdeling bestuursrechtspraak doorstaan vergelijkbaar als met de Ap-pingedam-uitspraak.

ADVIES

Geadviseerd wordt:

- het vastgestelde beleid te handhaven;
- de opgenomen vestigingsbeperkingen in bestemmingsplanen, met name in het bestemmingsplan Gorredijk – Bedrijventerreinen, te handhaven;
- het verzoek tot medewerking aan herziening van het bestemmingsplan Gorredijk – Bedrijventerreinen, voor nieuwvestiging van een supermarkt ter plaatse van Badweg 38 in Gorredijk te weigeren;

en deze notitie aan te merken als onderbouwing voor het besluit en de toetsing hiervan aan artikel 15, derde lid onder a, b en c van de Dienstenrichtlijn.

2. ONDERBOUWING UITSLUITEN SUPERMARKTVESTIGINGEN OP BEDRIJVENTERREINEN EN WEIGEREN VERZOEK MEDEWERKING AAN EEN SUPERMARKTVESTIGING BADWEG 38 TE GORREDIJK

BELEID EN BESTEMMINGSPLANNEN

Hierna wordt onderbouwd dat het uitsluiten van supermarktvestiging op de bedrijventerreinen voldoet aan de Dienstenrichtlijn en dat het verzoek voor medewerking aan een supermarktvestiging aan Badweg38 te Gorredijk wordt geweigerd. Een nieuwe supermarkt op de bedrijventerreinen is strijdig met het gemeentelijk beleid, zoals vastgesteld in de actuele Detailhandelsvisie gemeente Opsterland uit 2015. Daarin is het uitgangspunt opgenomen detailhandel te concentreren in het centrumgebied van Gorredijk. Een nieuwe supermarkt op de bedrijventerreinen is dan ook niet aanvaardbaar.

Concentratie winkels en supermarkten in centrumgebied van Gorredijk (1999 – 2021)

Het beleid, de toelichtingen van het bestemmingsplan Gorredijk Kom en de systematiek van bestemmingsregelingen zijn gericht op het concentreren van supermarkten in het centrumgebied (zie bijlage 1). In het bestemmingsplan Gorredijk Kom wordt rekening gehouden met uitbreiding en verplaatsing van aanwezige supermarkten binnen het centrumgebied. Vaststelling van het bestemmingsplan Gorredijk - Centrum oost, oorspronkelijk deel uitmakend van het plangebied Gorredijk Kom, voor herontwikkeling van het noordoostelijk deel van het centrumgebied voor twee supermarkten bevestigt dit bij uitstek.

De gemeentelijke inzet voor een compact centrum, met periodieke ingrepen die de centrumfunctie versterken en het afzonderlijk aanduiden van supermarktvestigingen in bestemmingsplannen, maken al vele jaren deel uit van visies en bestemmingsplannen die zijn opgesteld vanaf 1999.

Onderbouwing voor vestigingsbeperkingen in bestemmingsplan Gorredijk – Bedrijventerreinen (2016)

De onderbouwing voor het niet toestaan van detailhandel in voedings- en genotmiddelen ter plaatse van het bedrijventerrein (plangebied Gorredijk – Bedrijventerreinen) is goed te herleiden uit het beleid en de daaraan ten grondslag liggende overwegingen in combinatie met de uitwerking hiervan in bestemmingsplannen.(zie bijlage 1).

Ook in de voorloper van bestemmingsplan Gorredijk - Bedrijventerreinen, het Bestemmingsplan Gorredijk Bedrijventerrein Overtoom (1999), zijn reeds vestigingsbeperkingen voor reguliere detailhandel opgenomen, zoals het niet toestaan van supermarkten, voorzien van een afweging.

Marktverkenning

Voor het te nemen besluit door de gemeenteraad is een actuele marktverkenning uitgevoerd. De uitkomst van de marktverkenning onderstreept de noodzaak van het beleid en de geldende bestemmingsregelingen, gericht op concentratie van detailhandel in het centrumgebied (zie bijlage 3). De huidige oppervlakte aan detailhandel en specifiek in dagelijkse goederen is al overbemeten en staat het functioneren van de huidige supermarkten al onder druk. Als aan het huidige supermarktaanbod nog eens een extra supermarkt wordt toegevoegd, gaan andere supermarkten slechter functioneren en kan een supermarkt in het centrumgebied 'omvallen'. Dan ontstaat leegstand en komen het functioneren en de vitaliteit van het centrumgebied in het gedrang.

Toevoeging winkeloppervlak supermarkten

Als supermarkten in de toekomst winkelvloeroppervlak toevoegen, dan dient dit in het centrumgebied te worden gerealiseerd (zie bijlage 1). Het voortdurende proces van supermarkten gericht op het beter laten functioneren van supermarkten in het centrumgebied mag niet worden gefrustreerd of bemoeilijkt door nieuwvestiging van een supermarkt buiten het centrumgebied.

Conclusie

Het weigeren van het verzoek voor medewerking aan nieuwvestiging van een supermarkt op de bedrijventerreinen draagt bij aan het behoud van de vitaliteit van het centrumgebied en de daar gevestigde supermarkten.

DIENTENRICHTLIJN

Arrest Visser Vastgoed en Appingedam-uitspraak

Uit het arrest van het Europese Hof van Justitie van 30 januari 2018 in de zaak Visser Vastgoed (HvJ 30 januari 2018, ECLI:EU:C:2018:44) volgt dat een bestemmingsregeling moet voldoen aan de Dienstenrichtlijn. De Dienstenrichtlijn bepaalt – kort gezegd – dat een bestemmingsplan alleen vestigingsbeperkingen ten aanzien van een dienst mag bevatten als deze vestigingsbeperkingen:

- a. niet-discriminerend,
- b. noodzakelijk en
- c. evenredig zijn.

Detailhandel in goederen is een dienst in de zin van de Dienstenrichtlijn en een beperking moet dus aan die voorwaarden voldoen. Hierover heeft de Afdeling bestuursrechtspraak de eerste richting gevende uitspraak gedaan inzake het bestemmingsplan Stad Appingedam (ECLI:NL:RVS:2019:2569; 201309296/6/R3.; 24 juli 2019)

Op grond van een serie Afdelingsuitspraken over bestemmingsplannen en de Dienstenrichtlijn, in het verlengde van de Appingedam-uitspraak, blijkt dat branche- en maatvoeringsbeperkingen wel degelijk mogelijk zijn in het licht van de Dienstenrichtlijn, mits goed onderbouwd.

- Het uitsluiten van supermarkten voldoet doorgaans aan het discriminatieverbod.
- Uit jurisprudentie blijkt dat het actief sturen op detailhandelsstructuur ter bescherming van de leefbaarheid van de binnenstad en wijk- en buurtcentra als een dwingende reden van algemeen belang geldt en daarmee wordt voldaan aan de voorwaarde van ‘noodzakelijkheid’ van die beperking.
- Of een vestigingsbeperking de evenredigheidsstoets doorstaat vergt veelal specifiek onderzoek.

Hierna wordt in het kort toegelicht dat de vestigingsbeperkingen in het bestemmingsplan Gorredijk – Bedrijventerreinen en het weigeren van het verzoek voor medewerking aan nieuwvestiging van een nieuwe supermarkt aan Badweg 38 in Gorredijk voldoen aan artikel 15, derde lid van de Dienstenrichtlijn. Bijlage 1 bevat hiervoor een uitvoeriger onderbouwing.

Discriminatieverbod

Het bestemmingsplan Gorredijk – Bedrijventerreinen maakt ten aanzien van de opgenomen vestigingsbeperking voor detailhandel, geen direct of indirect onderscheid naar nationaliteit of, voor vennootschappen, de plaats van hun statutaire zetel van de te vestigen winkels. Hiermee wordt derhalve voldaan aan het discriminatieverbod in artikel 15, derde lid, onder a, van de Dienstenrichtlijn.

Noodzakelijkheid

Het noodzakelijkheidsvereiste betreft de vraag of een vestigingsbeperking is gerechtvaardigd vanwege een dwingende reden van algemeen belang. Bij een dwingende reden van algemeen belang gaat het als eerste om ‘bescherming van het milieu en het stedelijk milieu’. Met name is van belang om via een bestemmingsplan te bevorderen dat een centrumgebied haar dynamiek en oorspronkelijke karakter behoudt. Met branchering per gebied kan een mix van winkels in het centrum worden behouden of bevorderd, afgestemd op de behoefte en het koopgedrag van de consument. Daarmee wordt beoogd een aantrekkelijk centrum te bevorderen, om de leefbaarheid van het centrum te behouden en leegstand in binnenstedelijk gebied te voorkomen.

Het beleid ten aanzien van het centrumgebied en van supermarkten in het bijzonder alsmede de systematiek van bestemmingsregelingen in verschillende bestemmingsplannen in Gorredijk, maken in samenhang duidelijk dat de ‘bescherming van het milieu en het stedelijk milieu’ de dwingende reden van algemeen belang is voor de concentratie van supermarkten in het centrumgebied en het uitsluiten ervan elders.

Aan de vestigingsbeperkingen voor detailhandel in het bestemmingsplan Gorredijk – Bedrijventerreinen en meer specifiek in de artikel 4 Bedrijventerrein – 1 liggen dan ook dwingende redenen van algemeen belang ten grondslag. Dit rechtvaardigt ook het weigeren van het verzoek voor medewerking aan nieuwvestiging van een supermarkt op de percelen ter hoog-

te van Badweg 38 in Gorredijk. De bestemmingsregeling en de weigering voldoen aan het noodzakelijkheids criterium in artikel 15, derde lid onder b van de Dienstenrichtlijn (noodzakelijkheid).

Evenredigheid

De vestigingsbeperking in het bestemmingsplan Gorredijk – Bedrijventerreinen ten aanzien van detailhandel is een evenredige maatregel. Deze maatregel is namelijk geschikt en effectief, wordt coherent en systematisch toegepast en doorstaat de hypocrisietest, gaat niet verder dan nodig om het nagestreefde doel/de nagestreefde doelen te bereiken en het effect kan niet worden bereikt met andere, minder beperkende maatregelen voor het gebruik als detailhandel. Deze maatregel waarborgt ook de vitaliteit van en dynamiek in het centrumgebied. De brancheringsregeling en de afwijzing van het verzoek voor een nieuwe supermarkt voldoen aan het evenredigheids criterium in artikel 15, derde lid onder c van de Dienstenrichtlijn.

CONCLUSIE

Aan het verzoek van RetailPlan om de vestigingsbeperking waarmee een nieuwe supermarkt op het bedrijventerrein wordt uitgesloten, te voorzien van een onderbouwing die voldoet aan de Dienstenrichtlijn wordt voldaan. Dat betekent dat het uitsluiten van nieuwe supermarkten op de bedrijventerreinen in stand blijft. Daaruit volgt dat het verzoek om het bestemmingsplan te herzien voor het alsnog mogelijk maken van een supermarktvestiging wordt geweigerd. Dit is noodzakelijk en evenredig in het licht van de Dienstenrichtlijn, om het functioneren en de vitaliteit van het centrumgebied van Gorredijk te behouden en te kunnen blijven versterken en daarmee toename van leegstand als gevolg van een externe supermarktvestiging te voorkomen.

Bijlage 1 Analyse beleidskaders en bestemmingsplannen

BELEID PROVINCIE FRIESLAND

Structuurvisie provincie Fryslân Grutsk op é Romte! (2014)

De structuurvisie van Friesland bundelt de waarden op het gebied van landschap en cultuurhistorie (inclusief archeologie en stedenbouw) in een samenhangende waardering en geeft richting aan toekomstige ruimtelijke veranderingen. De kern Gorredijk maakt deel uit van het deelgebied Zuidelijke Wouden. In de structuurvisie zijn een zevental provinciale belangen opgenomen voor dit gebied die vooral betrekking hebben op de landschappelijke kwaliteiten van dit gebied.

Verordening Romte Fryslân (2014)

De Verordening Romte Fryslân (2014) betreft de juridische borging van de provinciale belangen. In de verordening is beschreven dat bij nieuwe stedelijke ontwikkelingen de 'Rijksladder' van toepassing is om zorgvuldig ruimtegebruik te borgen. Nieuwe detailhandelsontwikkelingen zijn primair een gemeentelijke afweging. Het is juist een gemeentelijk belang dat de bestaande winkelgebieden aantrekkelijk blijven. Bij de overweging voor nieuwe detailhandelsontwikkelingen moeten functionele – en ruimtelijke kwaliteit centraal staan (zie kader).

4.4 Detailhandel

4.4.1

1. Onverminderd de mogelijkheden voor ondergeschikte detailhandel op grond van de artikelen 1.2.1, 1.3.1 en 7.1.1, kan in een ruimtelijk plan detailhandel buiten het bestaande kernwinkelgebied slechts worden toegestaan indien sprake is van perifere detailhandel.

2. In dat geval is in de plantoelichting gemotiveerd dat:

a. de detailhandel geen afbreuk doet aan de verzorgingsfunctie van het bestaande kernwinkelgebied;

b. de detailhandel qua schaal en verzorgingsfunctie aansluit bij aard en schaal van de kern;

c. vestiging in het kernwinkelgebied of de centrumrand redelijkerwijs niet mogelijk is, voor zover sprake is van detailhandel in fietsen, autoaccessoires en supermarkten.

BELEID GEMEENTE OPSTERLAND

Structuurplan Opsterland (2003)

Het regionale niveau van voorzieningen in Gorredijk zal op zijn minst aanwezig moeten blijven, onder meer als aantrekkelijk en praktisch koopcentrum. Het koopcentrum is een duidelijk afgebakend gebied. Een verdere kwaliteitsslag wordt voorzien in de vorm van herinrichting van de Hoofdstraat, realisering van het Marktproject aan de zuidzijde en de aanleg van een nieuwe passage voor versterking van de winkelstructuur. Het streven is dat aan beide zijden van het kernwinkelgebied supermarkten gevestigd blijven. De aanwezigheid van een aantal grote supermarkten zal een versterkende werking op het functioneren van het centrum van Gorredijk hebben.

Omgevingsvisie gemeente Opsterland 2015-2030 (2015)

Hoofddoelen

De missie van de gemeente Opsterland is het creëren van randvoorwaarden, die zorgen voor vitale leefgemeenschappen in een aantrekkelijke en duurzame leefomgeving. De missie van de gemeente wordt weergegeven in vier hoofddoelen:

1. De kracht van de gemeenschap (Mienskip).

De gemeente Opsterland wil de kracht van de samenleving aanboren en optimaal benutten.

2. De kracht van de leefomgeving.

Opsterland is met haar landschappelijke en cultuurhistorische kwaliteiten, tussen de stedelijke buurgemeenten, bij

uitstek een woon- en recreatiegemeente. Deze kwaliteiten moeten behouden blijven en waar mogelijk worden versterkt.

3. De krachten bundelen: regionale samenwerking.

De gemeente Opsterland is een robuuste en zelfstandige gemeente, die door samenwerking met andere gemeenten prima in staat is om toekomstige opgaven het hoofd te bieden.

4. De rol en werkwijze van de gemeente.

De gemeente Opsterland ontwikkelt zich van een aanbod-gestuurde organisatie naar een faciliterende, vraag-gestuurde organisatie.

Beleidsuitgangspunten toekomstig detailhandelsaanbod

De gemeente verwacht voor de toekomst een verdere verdunding van de winkelstructuur. In diverse plaatsen is de afgelopen jaren al een proces gaande, waarbij verschillende winkels zijn gesloten. Hoewel ook winkels in kerngebieden soms sluiten, gaat het vooral om winkels in de kleinere dorpen en wijken waar het potentieel te gering is geworden. Daarnaast gaat het om winkels waarvan de locatie niet optimaal is; zij zijn vaak gevestigd aan de rand van of buiten het kernwinkelgebied, en kunnen niet meer profiteren van de (kleiner wordende) klantenstroom.

Rekening houdend met de trends en ontwikkelingen moet uitgegaan worden van een forse daling van de vraag naar commercieel vastgoed. De afname van meters zal naar verwachting ook in de toekomst vooral plaatsvinden in de niet-geconcentreerde gebieden, zoals aanloopstraten, solitaire vestigingen en de kleine dorpen. Er zullen de komende jaren dus keuzes moeten worden gemaakt waar nog geïnvesteerd en waar moet worden gesaneerd. Er zullen ook duidelijke ruimtelijke processen moeten worden ingezet om de juiste investeringen op de juiste plek te krijgen. Voor de verschillende kernen betekent dit dat er maatwerk geleverd moet worden. Hiervoor wordt een detailhandelsvisie opgesteld.

Goede voorzieningen op redelijke afstand

Om ook in de verdere toekomst te zorgen voor goede voorzieningen op redelijke afstand, is het van belang vast te stellen welke kernen het meest kansrijk zijn in het vasthouden van de noodzakelijke dagelijkse voorzieningen, ook op de langere termijn. De gemeente onderscheidt drie categorieën van voorzieningencentra. Gorredijk is aangemerkt als regionaal centrum, met een regionaal voorzieningenniveau op het gebied van cultuur, onderwijs, sport, recreatie, medische zorg en detailhandel. Naast enkele grote supermarkten heeft Gorredijk ook veel winkels voor niet-dagelijkse goederen.

Als de gemeente in staat is voor Gorredijk en de drie centrumdorpen een volledig pakket aan dagelijkse voorzieningen vast te houden, dan houdt elke inwoner van Opsterland, ook op de langere termijn, binnen een afstand van zo'n 5 km een basisschool, een huisarts, een supermarkt, openbaar vervoer en voldoende sportvoorzieningen. Om dat te kunnen garanderen wil het gemeentebestuur van Opsterland deze vier dorpen stimuleren het gewenste voorzieningenniveau vast te houden, onder andere door ruimte te bieden voor woningbouw, door te investeren in de bereikbaarheid en in de kwaliteit van de huisvesting van openbare voorzieningen, zoals het basisonderwijs, zorgvoorzieningen en sportaccommodaties. De kwaliteit van het winkelapparaat zal worden ondersteund door, samen met verantwoordelijke ondernemers, te werken aan een concentratie van de winkels, een aantrekkelijke inrichting van de openbare ruimte, voldoende parkeervoorzieningen en een goede ontsluiting.

Detailhandelsvisie gemeente Opsterland (2015)

De gemeente Opsterland heeft een Detailhandelsvisie opgesteld om actief in te spelen op de veranderingen in de detailhandel en te zorgen voor een kwalitatief en kwantitatief goed aanbod van winkels voor dagelijkse en niet-dagelijkse artikelensector.

Gorredijk is een kern met een echt centrumgebied. Het centrum ligt centraal in de plaats en is in principe goed bereikbaar vanuit de diverse kanten. Het accent ligt in het centrum op het dagelijkse en modisch-recreatieve aanbod. Gorredijk neemt dan ook een sterke regionale positie in. Van oudsher zijn de Hoofdstraat samen met de Langewal en Brouwerswal de belangrijkste winkelstraten. Vooral door de ligging van de belangrijkste bronpunten in combinatie met de supermarkten zijn er sterke gebieden aan toegevoegd aan de zuid- (Markstraat) en noordzijde (Lijnbaan). De leegstand aan de Hoofdstraat is

de laatste jaren wel toegenomen. Om de zuidelijke kant van de Hoofdstraat weer in kracht te laten toenemen zou een echte trekker zich in dit deel moeten vestigen (figuur 1.1).



Figuur 1.1 Winkelstructuur Gorredijk (bron: Detailhandelsvisie Opsterland, Broekhuis Rijs Advisering, 2015)

Uit distributieplanologisch onderzoek wordt geconcludeerd dat uitbreidingsruimte in Gorredijk niet direct beschikbaar is, maar wijzigingen in de markt zullen altijd blijven bestaan, en zijn ook gewenst. Het gevolg is wel dat gemiddeld de vloerproductiviteit van de aanwezige ondernemers relatief laag zal liggen, waarbij er onderling en per branche uiteraard grote verschillen zullen zijn.

Het centrum van Gorredijk heeft primair een verzorgende functie voor de inwoners van Opsterland zelf en de direct aangrenzende dorpen. Daarnaast kent het centrum in de dagelijkse sector een verzorgende functie voor een aanzienlijk regiogebied. In de niet-dagelijkse sector is sprake van een bovenregionale functie, vooral door de aanwezigheid van een aantal grote spelers in dit veld, zoals Rinsma in de modebranche en Bergsma op het gebied van wonen. Uit het totale aanbod blijkt duidelijk deze functie; het aanbod is veel groter (vooral in de mode en in/om huis) dan verwacht zou worden in vergelijking met andere kernen met een vergelijkbaar inwonertal als Gorredijk.

Gevolg van de huidige winkelstructuur is, dat een rondje steeds minder vaak wordt gemaakt, en dat vooral de uiteinden langer (en minder interessant) zijn geworden. Om de zuidelijke kant van de Hoofdstraat weer in kracht te laten toenemen zou een echte trekker zich in dit deel moeten vestigen. Jumbo is momenteel solitair aan de Badweg gevestigd, op een te klein oppervlak. Zij hebben te kennen gegeven graag te willen vergroten, en ook wel naar het centrumgebied te willen verhuizen. Bij een verplaatsing van de supermarkt van Jumbo geldt dat te allen tijde de huidige detailhandelsbestemming van het pand aan de Badweg afgehaald dient te worden. Anders bestaat er de kans dat er een vijfde supermarkt zich zal vestigen in Gorredijk. Dit scenario is zeer ongewenst.

BESTEMMINGSPLANNEN KERN GORREDIJK

Bestemmingsplan Gorredijk Kom (2004-2016)

In de toelichting van het bestemmingsplan Gorredijk Kom, vastgesteld in 2004, wordt geconstateerd dat Gorredijk als regionaal centrum een verzorgingsfunctie heeft voor een omvangrijk omliggend gebied die tot uitdrukking komt in een goed en volledig winkelapparaat. Het verzorgingsniveau ligt ten opzichte van vergelijkbare kernen in Nederland hoog. Versterking van het winkelgebied wordt gerealiseerd door vernieuwing van parkeerterreinen, een nieuw woonwinkelgebouw, aanleg van een passage en herinrichting van de Hoofdstraat en omgeving. Opgemerkt wordt dat een supermarkt op het bedrijventerrein is gevestigd.

Met het bestemmingsplan wordt sturing gegeven dat het vestigingsgebied voor winkels van aanverwante voorzieningen wordt afgebakend tot in eerste instantie het centrum en in tweede instantie tot de uitlopers van het centrum. Het bestemmingsplan biedt ruimte voor de bestaande drie supermarkten op de bestaande locaties. Een vierde supermarkt kan alleen na planwijziging in het centrumgebied of aan de randen. Gestreefd wordt naar supermarktvestigingen in het noordelijk en zuidelijk deel van het centrumgebied.

Voor versterking van het functioneren van het centrumgebied wordt de ruimtelijke inpassing van gebouwen en winkels in het noordelijk deel van het centrumgebied verbeterd binnen het kader van een zo compact mogelijk centrumgebied.

Bestemmingsplan Gorredijk Kom (vanaf 2016)

Voor het centrumgebied van Gorredijk is in het bestemmingsplan Gorredijk Kom, vastgesteld in 2016, de bestemming Centrum opgenomen. De aanwezige supermarkt is aangeduid met de aanduiding 'supermarkt'. In de bestemmingsregels is bepaald dat alleen daar een supermarkt is toegestaan. De locaties van supermarkten zijn vastgelegd in verband met de grote verkeersaantrekkende werking en parkeerdruk. Gelet op de schaalvergroting in deze branche, is een wijzigingsbevoegdheid opgenomen om een supermarkt uit te breiden of een nieuwe supermarkt in het centrumgebied te vestigen. Geconstateerd is dat de gemeente Opsterland al in 1994 heeft aangegeven een herstructurerings- en vernieuwingsopgave van het centrum van Gorredijk te wensen. Verschillende plannen en projecten zijn sindsdien ontwikkeld en gerealiseerd. Een aantal daarvan is nog niet gerealiseerd, maar nog wel actueel. Voor het gebied Centrum-Oost is begin 2014 een bestemmingsplan vastgesteld. Het gebied Centrum-Oost maakt deel uit van een grotere herstructurering van het hele centrum. Ingezet wordt op behoud van de functiemenging van detailhandel, bedrijvigheid en voorzieningen in combinatie met het wonen.



Figuur 1.2 Fragment verbeelding bestemmingsplan Kern Gorredijk

Bestemmingsplan Centrum oost (2014)

Het bestemmingsplan Centrum oost is in 2014 vastgesteld om een grote metamorfose mogelijk te maken.

- Bestaande bebouwing wordt gesloopt en maakt plaats voor openbare ruimte, bestaande openbare ruimte wordt ingevuld met nieuwbouw. De supermarkt Albert Heijn verhuist naar de hoek Schansburg / Compagnonsstrjitte. Daarbij komen ook een Etos en een Gall&Gall in dit pand. Boven de winkelstrip bestaat de mogelijkheid voor de realisatie van appartementen. In totaal betreft het een toevoeging van 35 woningen in het gebied.
- Het pand van de supermarkt Poiesz aan de Compagnonsstrjitte blijft gehandhaafd. Wel wordt het pand aan de plein-zijde vergroot en krijgt het een nieuwe gevel. Boven deze winkel zijn woningen (appartementen) aanwezig. Deze blijven in de nieuwe situatie gehandhaafd.
- Het gebouw waarin het magazijn van Rinsma is gevestigd (pand Lageveen) aan de Formanjestrijtte blijft gehandhaafd en wordt uitgebreid. De gevels worden daarbij aangepast aan de kwaliteit van de rest van het plangebied.

In de toelichting van het bestemmingsplan is onder meer verwezen naar de Structuurvisie Opsterland. Daarin is geconstateerd dat Gorredijk een belangrijk regionale positie heeft met een functie als winkelkern. Belangrijke uitgangspunten zijn het behoud van het winkelbestand, versterking van het koopcentrum, waarbij verouderde delen van het centrum vernieuwd kunnen worden.

Op de verbeelding zijn de twee locaties voor de supermarkten aangeduid (vlakken met rode kartellijn; zie figuur 1.3).



Figuur 1.3 Verbeelding bestemmingsplan Centrum oost

In de Ruimtelijk-economische analyse Centrum-Oost te Gorredijk (bijlage 1 toelichting bestemmingsplan) is de beoogde ontwikkeling in het centrum van Gorredijk als aanvaardbaar aangemerkt om de volgende redenen:

- Het consumentengedrag maakt dat het winkelaanbod wordt geconcentreerd bij minder maar grotere winkels in winkelgebieden. De beoogde versterking van het centrumgebied met de vergroting van de supermarkten sluit daar prima op die behoefte vanuit de consument aan.
- Het centrum van Gorredijk heeft een verzorgingsfunctie voor de regio. De omvang, samenstelling en concentratie van het winkelaanbod in het centrum maakt dat dit winkelgebied goede toekomstperspectieven heeft. De verdere versterking van het winkelaanbod in dit gebied betekent dat consumenten uit de kern en uit de regio voor langere tijd in het centrum terecht voor hun aankopen. Hierdoor is nooit sprake van een duurzame ontwrichting van de detailhandelsstructuur. Mocht een van de winkels in de kleinere kernen in de toekomst de deuren moeten sluiten dan is dit eerder het gevolg van autonome ontwikkelingen in de detailhandel dan van de versterking van het centrum van Gorredijk.
- Door de beoogde ontwikkeling wordt de huidige leegstand in het centrum sterk teruggebracht. Tegelijk is de verwachting dat elders in het centrum geen negatieve effecten zullen zijn van de beoogde ontwikkeling. Er is dan ook geen risico op een onaanvaardbare omvang van de leegstand.

Bestemmingsplan Gorredijk Bedrijventerrein Overtoom (1999-2016)

Op het bedrijventerrein zijn detailhandelsbedrijven gevestigd in veelal volumineuze goederen. Vestiging op ene bedrijventerrein is gangbaar omdat het bedrijven met een relatief groot oppervlak en een hoge mate van verkeersaantrekking betreft. Aan het functioneren van centrumgebied dragen deze bedrijven weinig bij. Detailhandel in voedings- en genotmiddelen dien top het industrieterrein verder niet te worden toegestaan. De aanwezige supermarkt is een op een bedrijventerrein niet-passende winkel, maar een gegeven; de winkel is voorzien van een aparte regeling.

Bestemmingsplan Gorredijk – Bedrijventerreinen (2016)

In het bestemmingsplan Gorredijk – Bedrijventerreinen is de aanwezige supermarkt als zodanig aangegeven. Er worden geen uitbreidingsmogelijkheden geboden, niet direct en niet via flexibiliteitsbepalingen. Een wijzigingsbevoegdheid maakt het mogelijk na beëindiging van de supermarkt, de aanduiding te verwijderen. Op het bedrijventerrein kan perifere detailhandel via een afwijking/bevoegdheid worden toegestaan, maar niet voor detailhandel voedings- en genotmiddelen.



Figuur 1.4 Fragment verbeelding bestemmingsplan Gorredijk – Bedrijventerreinen

ANALYSE BELEID EN BESTEMMINGSPANNEN

Beleid, bestemmingsplannen en herontwikkeling centrumgebied

Het ruimtelijk beleid, beleid ten aanzien van detailhandel en de bestemmingsplannen zijn gericht op het behouden en versterken van de vitaliteit van het centrumgebied van Gorredijk. Hiervoor zijn majeure ingrepen gerealiseerd en is een belangrijk deel van het centrumgebied herontwikkeld: verplaatsing van Albert Heijn en uitbreiding van Poiesz met bijbehorende woningbouw in het deelgebied Centrum – Oost. Verdere versterking van het centrumgebied is gewenst; voor verplaatsing en uitbreiding van de Aldisupermarkt vindt voor de locatie Hoofdstraat-Badweg plan- en besluitvorming plaats.

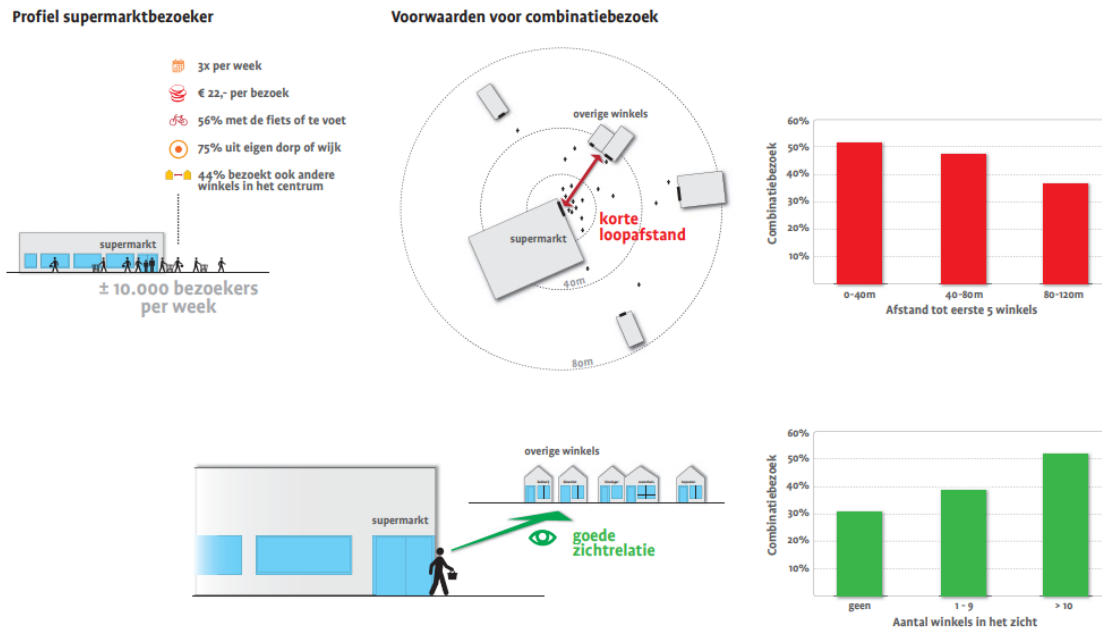
De gemeentelijke inzet voor een compact centrum, met periodieke ingrepen die de centrumfunctie versterken en het afzonderlijk aanduiden van supermarktvestigingen in bestemmingsplannen, maken al vele jaren deel uit van visies en bestemmingsplannen die zijn opgesteld vanaf 1999.

Sturen dynamiek detailhandel en supermarkten

Het is duidelijk dat de gemeente in beleid en ook via bestemmingsplanregelingen de ruimtelijke situering en bijbehorende effecten van supermarkten wenst vast te leggen en te sturen. Dynamiek in detailhandel en bij supermarkten wordt voor het centrumgebied beoogd. Daarin voorziet de regeling van het bestemmingsplan Gorredijk – Centrum via een wijzigingsbevoegdheid (uitbreiden, toevoegen of weghalen aanduidingen 'supermarkt'). Een vergelijkbare bestemmingsregeling maakte al deel uit van het bestemmingsplan Gorredijk Kom uit 2004.

Betekenis van supermarkten voor centrumgebieden

In het beleid en bestemmingsplannen wordt gestreefd naar een compact centrumgebied, waarin supermarkten en specifieke plaats innemen. Supermarkten zijn van wezenlijk belang voor het functioneren van een centrumgebied. Dit blijkt onder meer uit het onderzoek van DTNP (figuur 1.5). In een centrumgebied zijn supermarkten belangrijke publiekstrekkingen. 44% van alle centrumbezoekers bezoekt naast de supermarkt ook andere winkels. De mate van combinatiebezoek bij full-service supermarkten en speciaalzaken is zelfs 75%. Het combinatiebezoek wordt positief beïnvloed indien de supermarkt direct naast de andere winkels is gelegen. Deze situatie doet zich ook voor in Gorredijk.



Figuur 1.5 Stedenbouwkundige inpassing supermarkt cruciaal voor centrumgebieden (bron: DTNP, 2016)

Geen nieuwe supermarkt buiten het centrumgebied

Uit het voorgaande volgt dat het onaanvaardbaar is om buiten het centrumgebied een nieuwe supermarkt toe te staan. Nieuwe supermarkten hebben in de regel tot effect dat de vraag uit de markt, naar die nieuwe supermarkt moet worden geleid. Dat gaat als het ware één-op-één ten koste van de bestaande supermarkten. Bij uitbreiding van supermarkten is dit veel minder het geval omdat verbetering van het comfort van het boodschappen doen veelal bepalend is.

Onaanvaardbare consequenties van het wel verlenen van medewerking

Bij het wel verlenen van medewerking zouden aan de Badweg, naast elkaar, twee supermarkten worden gesitueerd. Hetzelfde aantal is aanwezig in het noordoostelijk deel van het centrumgebied.

- Ondanks dat de Jumbo weliswaar kleiner is dan de supermarkten in het centrumgebied en de omvang van de door de aanvrager beoogde supermarkt onbekend is, zou het lastig zijn om uitbreiding tegen te houden omdat al eerder medewerking aan een vijfde supermarkt op het bedrijventerrein zou zijn verleend. Dat effect is aanmerkelijk groter dan uitbreiding van een supermarkt. In de overwegingen is van belang dat rekening mag en ook moet worden gehouden met de consequenties van de huidige besluiten voor toekomstige besluiten.
- Uit jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak over de Dienstenrichtlijn wordt duidelijk dat dan niet een enkele aanvraag op zichzelf hoeft te worden beschouwd, maar dat ook de effecten van mogelijke vervolgaanvragen (salami-tactiek) bepalend kunnen en moeten zijn voor beoordeling van de 'eerste enkelvoudige' aanvraag.
- Het is meer dan duidelijk dat er onvoldoende marktruimte voor nieuwe supermarkten aanwezig is. Als op het bedrijventerrein een nieuwe supermarkt zou worden gevestigd, zal dit onaanvaardbare consequenties hebben voor het functioneren van de huidige supermarkten in het centrumgebied en daarmee ook van het functioneren en vitaliteit van het centrumgebied.

Jumbo

Jumbo is gevestigd aan de Badweg 34 op het bedrijventerrein. De aanwezigheid is bevestigd in het bestemmingsplan Gorredijk – Bedrijventerreinen. Het proces dat daaraan vooraf is gegaan heeft niet tot een ander resultaat geleid zoals hier vermeld. Aanvullend is van belang dat de gemeente nadrukkelijk heeft gekeken naar verplaatsing van Jumbo naar het centrumgebied. Daarvoor bevat de toelichting op het bestemmingsplan Gorredijk Kom een analyse op basis waarvan is geconstateerd dat het een complexe opgave is om die verplaatsing voor elkaar te krijgen. In het bestemmingsplan is een wijzigingsbevoegdheid opgenomen om na beëindiging van de supermarkt ter plaatse, de toelaatbaarheid van een supermarkt te schrappen.

Door het college van B&W is op 21 september 2021 aan Jumbo binnen de kaders van het bestemmingsplan een omgevingsvergunning verleend voor situering van dienstruimtes op de verdieping en uitbreiding van het winkelvloeroppervlak van de supermarkt van circa 890 m² naar circa 1.160 m² binnen het bestaande gebouw.

TOETSING AAN DIENSTENRICHTLIJN

Discriminatieverbod

Het bestemmingsplan Gorredijk – Bedrijventerreinen en de bestemmingsplannen Gorredijk Kom en Gorredijk oost maken ten aanzien van de opgenomen vestigingsbeperking voor detailhandel, geen direct of indirect onderscheid naar nationaliteit of, voor vennootschappen, de plaats van hun statutaire zetel van de te vestigen winkels. Hiermee wordt derhalve voldaan aan het discriminatieverbod in artikel 15, derde lid, onder a, van de Dienstenrichtlijn.

Noodzakelijkheid

Het noodzakelijkheidsvereiste betreft de vraag of een vestigingsbeperking is gerechtvaardigd vanwege een dwingende reden van algemeen belang. Van het begrip “een dwingende reden van algemeen belang” is een begripsbepaling in artikel 4 lid 8 van de Dienstenrichtlijn opgenomen en uitgewerkt in de overwegingen bij de Dienstenrichtlijn. Dit is vervolgens toegepast in de conclusie van de Advocaat-Generaal en het arrest van het Europese Hof inzake Visser Vastgoed en in de uitspraken van de Raad van State over het bestemmingsplan Appingedam Stad.

Bij een dwingende reden van algemeen belang gaat het als eerste om bescherming van het milieu en het stedelijk milieu. Daarbij zijn van belang om via een bestemmingsplan te bevorderen dat een centrumgebied haar dynamiek en oorspronkelijke karakter behoudt. Met branchering per gebied kan een mix van winkels in het centrum worden behouden of bevorderd, afgestemd op de behoefte en het koopgedrag van de consument. Daarmee wordt beoogd een aantrekkelijk centrum te bevorderen, om de leefbaarheid van het centrum te behouden en leegstand in binnenstedelijk gebied te voorkomen.

Uit analyse van het beleid, de toelichting van bestemmingsplannen en de bestemmingsregelingen blijkt dat de bescherming van het stedelijk milieu en meer specifiek de vitaliteit van het centrumgebied en het voorkomen van leegstand, dwingende redenen van algemeen belang zijn die ten grondslag liggen aan de vestigingsbeperking in het bestemmingsplan Gorredijk – Bedrijventerreinen. In dat bestemmingsplan worden de bestaande detailhandelsvestigingen specifiek bevestigd en is perifere detailhandel alleen via een afwijkingsbevoegdheid toegestaan, met uitzondering van detailhandel in voedings- en genotmiddelen. Een vergelijkbare regeling was opgenomen in het voorgaande Bestemmingsplan Gorredijk Bedrijventerrein Overtoom (1999). Voor de vestigingsbeperking is een afdoende onderbouwing beschikbaar zoals uit deze bijlage blijkt.

Voor het beleid ten aanzien van het centrumgebied en supermarkten in het bijzonder alsmede de systematiek van bestemmingsregelingen maken duidelijk dat de ‘bescherming van het milieu en het stedelijk milieu’ de dwingende reden van algemeen belang is.

- De gemeente heeft er belang bij om via een bestemmingsplan te bevorderen dat het centrumgebied haar dynamiek en oorspronkelijke karakter behoudt. De gekozen regulering van de vestigingsmogelijkheden voor supermarkten maakt deel uit van dit beleid. De marktverkenning zoals gepresenteerd in bijlage 2 ondersteunt de noodzaak van de vestigingsbeperking en aanscherping hiervan.

- Door middel van het toestaan van reguliere detailhandel in het centrumgebied en het zeer beperkt toestaan van uitsluitend perifere detailhandel op het bedrijventerrein in de vorm van brancheringsregels in de bestemmingsregelingen beoogt de raad een mix van winkels in het centrum te behouden en te bevorderen, afgestemd op de behoefte en het koopgedrag van de consument. Daarmee wordt beoogd een aantrekkelijk centrum te bevorderen, om de leefbaarheid van het centrum te behouden en leegstand te voorkomen.

Het behoud van de leefbaarheid van het centrumgebied en het voorkomen van leegstand zijn noodzakelijk voor de bescherming van het stedelijk milieu en vormen een dwingende reden van algemeen belang de vestigingsbeperkingen voor detailhandel in het bestemmingsplan Gorredijk – Bedrijventerreinen en meer specifiek in artikel 4 Bedrijventerrein – 1 rechtvaardigen. Dit rechtvaardigt ook het afwijzen van het verzoek voor medewerking aan nieuwvestiging van een supermarkt aan Badweg 38 in Gorredijk. De bestemmingsregeling en de afwijzing voldoen aan artikel 15, derde lid van de Dienstenrichtlijn.

Evenredigheid

De vestigingsbeperking in het bestemmingsplan Gorredijk – Bedrijventerreinen ten aanzien van detailhandel is een evenredige maatregel. Daarbij wordt in jurisprudentie aan de volgende aspecten getoetst.

- De maatregel is geschikt en effectief.
Met het alleen toestaan van supermarkten op bestaande locaties in het centrumgebied wordt bereikt dat voor ontwikkelingen in het supermarktaanbod steeds een afweging kan worden gemaakt of een ontwikkeling bijdraagt aan het behoud van het functioneren en vitaliteit van het centrumgebied en het voorkomen van leegstand. Daarvoor zijn brancheringsregelingen in bestemmingsplannen effectief en geschikt. Het weigeren van nieuwe supermarktvestigingen buiten het centrumgebied is als maatregel eveneens effectief en geschikt.
- De maatregel wordt coherent en systematisch toegepast en doorstaat de hypocrisietest
Al voor 1999 voert de gemeente het beleid ten aanzien van supermarkten en worden in bestemmingsplannen vestigingsbeperkingen voor supermarkten opgenomen. In deze notitie zijn hiervoor analyses van bestemmingsregeling en beleid vanaf 1999 weergegeven. Er is overduidelijk sprake van het consistent en systematisch toepassen van de maatregel. De bevestiging van de Jumbo-vestiging op het bedrijventerrein is terug te voeren uit de situering van een supermarkt ter plaatse uit het verleden. Dat aan Jumbo binnen de bestaande kaders en het bestaande gebouw enige uitbreidingsruimte is vergund, heeft niet tot gevolg dat geen sprake zou zijn van consistente en systematische toepassing van de maatregel. Immers, er is geen nieuwe supermarkt gevestigd. Het weigeren van het verzoek voor medewerking aan een extra supermarktvestiging betreft eveneens een consistente en systematische toepassing van de maatregel. Als een nieuwe supermarktvestiging op de bedrijventerreinen zou worden toegestaan, dan is er geen reden om eenzelfde aanvraag voor een volgende supermarktvestiging te weigeren. Hierdoor zouden ook bestaande supermarkten vanuit het centrumgebied naar nieuwe locaties op bedrijventerreinen kunnen verplaatsen. Dat is ongewenst. Vandaar dat de eerste aanvraag al kan en moet worden geweigerd, zodat ook de hypocrisietest bij nieuwe aanvragen kan worden doorstaan.
- De maatregel gaat niet verder dan nodig om het nagestreefde doel/de nagestreefde doelen te bereiken en het effect kan niet worden bereikt met andere, minder beperkende maatregelen voor het gebruik als detailhandel.
Als supermarktvestigingen op bedrijventerreinen mogelijk worden gemaakt, dan zal daar in de praktijk ook gebruik van worden gemaakt. De gemeentelijke inzet om het functioneren en de vitaliteit van het centrumgebied zo goed mogelijk te versterken, zoals herstructurering van delen van het centrum zoals in Gorredijk, kunnen zo'n ontwikkeling niet tegenhouden. Vele beroepsprocedures wijzen uit dat supermarkten bereid zijn uit het centrumgebied te vertrekken of zich in ieder geval buiten het centrumgebied willen vestigen ondanks de gemeentelijk inspanningen gericht op bijvoorbeeld herstructurering van een centrumgebied.
Het weigeren van een supermarktvestiging op het bedrijventerrein gaat dan ook niet verder dan nodig om het nagestreefde doel/de nagestreefde doelen te bereiken en het effect kan niet worden bereikt met andere, minder beperkende maatregelen voor het gebruik als detailhandel.

De maatregel van uitsluiting van een nieuwe supermarkt buiten het centrumgebied en het weigeren van het verzoek van RetailPlan waarborgen het functioneren en de vitaliteit van en dynamiek in het centrumgebied het dragen bij aan het voor-



komen van leegstand als gevolg van supermarktvestigingen buiten het centrumgebied. De brancheringsregeling en de weigering van het verzoek voor een nieuwe supermarkt aan Badweg 38 voldoen aan artikel 15, derde lid onder c van de Dienstenrichtlijn.

CONCLUSIE

Aan het verzoek van RetailPlan om de vestigingsbeperking waarmee een nieuwe supermarkt op het bedrijventerrein wordt uitgesloten, te voorzien van een onderbouwing die voldoet aan de Dienstenrichtlijn wordt voldaan. Dat betekent dat het uitsluiten van nieuwe supermarkten op de bedrijventerreinen in stand blijft. Daaruit volgt dat het verzoek om het bestemmingsplan te herzien voor het alsnog mogelijk maken van een supermarktvestiging wordt geweigerd. Dit is noodzakelijk en evenredig in het licht van de Dienstenrichtlijn, om het functioneren en de vitaliteit van het centrumgebied van Gorredijk te behouden en te kunnen blijven versterken en daarmee toename van leegstand als gevolg van een externe supermarktvestiging te voorkomen.

Bijlage 2 Bestemmingsplannen kern Gorredijk

Bestemmingsplan Gorredijk Kom



ARTIKEL 6 CENTRUM

Link naar de toelichting op de bestemming '[Centrum](#)'.

6.1 Bestemmingsomschrijving

De voor '[Centrum](#)' aangewezen gronden zijn bestemd voor:

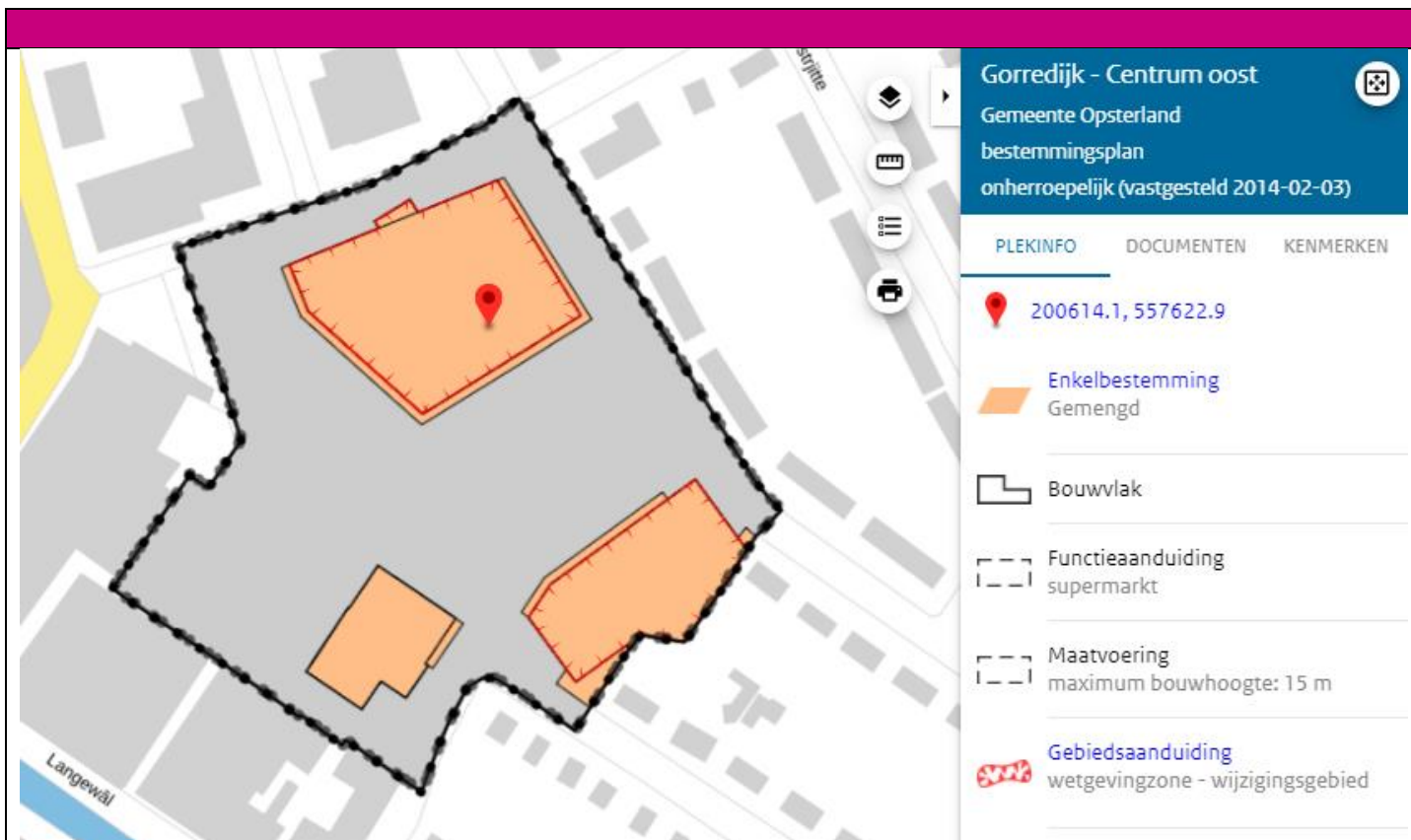
- a. gebouwen en overkappingen ten behoeve van:
 1. winkels, met uitzondering van supermarkten;
 2. supermarkten, ter plaatse van de aanduiding 'supermarkt';
 3. bedrijven die zijn genoemd in bijlage 1 onder de categorieën 1 en 2;
 4. dienstverlenende bedrijven en/of dienstverlenende instellingen;
 5. horecabedrijven, categorie A;
 6. horecabedrijven, categorie A en B, ter plaatse van de aanduiding 'horeca tot en met categorie 2';
 7. horecabedrijven, categorie A t/m C, ter plaatse van de aanduiding 'horeca tot en met categorie 3';
 8. horecabedrijven, categorie A tot en met D, ter plaatse van de aanduiding 'horeca tot en met categorie 4';
 9. maatschappelijke voorzieningen;
 10. woningen;
- b. aan- en uitbouwen, bijgebouwen en overkappingen;

6.7 Wijzigingsbevoegdheid

Burgemeester en Wethouders kunnen, mits geen onevenredige afbreuk wordt gedaan aan het de woonsituatie, de milieusituatie, de verkeersveiligheid en de gebruiksmogelijkheden van de aangrenzende gronden en bouwwerken, het plan wijzigen in die zin dat:

- a. een aanduidingsvlak 'supermarkt' wordt verruimd, mits de verkoopvloeroppervlakte per supermarkt ten hoogste 1.500 m² bedraagt;
- b. de aanduiding 'supermarkt' wordt aangebracht, mits geen verstoring optreedt van de gewenste detailhandelsstructuur in Gorredijk;
- c. een aanduiding 'supermarkt' wordt verwijderd.

Bestemmingsplan Gorredijk – Centrum oost



ARTIKEL 3 GEMENGD

Link naar de toelichting op de bestemming '[Gemengd](#)'.

3.1 Bestemmingsomschrijving

De voor '[Gemengd](#)' aangewezen gronden zijn bestemd voor:

- a. gebouwen en overkappingen ten behoeve van:
 1. winkels, met uitzondering van supermarkten;
 2. een supermarkt, ter plaatse van de aanduiding 'supermarkt';
 3. bedrijven die zijn genoemd in bijlage 1 onder de categorieën 1 en 2;
 4. dienstverlenende bedrijven en/of dienstverlenende instellingen;
 5. maatschappelijke voorzieningen;
 6. woningen al dan niet in combinatie met een aan-huis-verbonden beroep;

Bestemmingsplan Gorredijk – Bedrijventerreinen



ARTIKEL 4 BEDRIJVENTERREIN - 1

Link naar de toelichting op de bestemming '[Bedrijventerrein - 1](#)'.

4.1 Bestemmingsomschrijving

De voor '[Bedrijventerrein - 1](#)' aangewezen gronden zijn bestemd voor:

- a. gebouwen en overkappingen ten behoeve van:
 1. bedrijven die zijn genoemd in bijlage 1 onder de categorieën 1 en 2, ter plaatse van de aanduiding 'bedrijf tot en met categorie 2';
 2. bedrijven die zijn genoemd in bijlage 1 onder de categorieën 1, 2, 3.1. en 3.2, ter plaatse van de aanduiding 'bedrijf tot en met categorie 3.2';
 3. bedrijven die zijn genoemd in bijlage 1 onder de categorieën 1, 2, 3.1, 3.2, 4.1 en 4.2, ter plaatse van de aanduiding 'bedrijf tot en met categorie 4.2';
 4. een bouwbedrijf, ter plaatse van de aanduiding 'bouwbedrijf';
 5. een brandweerkazerne, ter plaatse van de aanduiding 'brandweerkazerne';
 6. dienstverlenende bedrijven en/of dienstverlenende instellingen, ter plaatse van de aanduiding 'dienstverlening';
 7. een fietsenhandel, ter plaatse van de aanduiding 'specifieke vorm van detailhandel - fietsenhandel';
 8. een kringloopwinkel, ter plaatse van de aanduiding 'specifieke vorm van detailhandel - kringloopwinkel';
 9. een kunststofverwerkingsbedrijf, ter plaatse van de aanduiding 'specifieke vorm van bedrijf - kunststofverwerkingsbedrijf';
 10. maatschappelijke voorzieningen, ter plaatse van de aanduiding 'maatschappelijk';
 11. een machine- en apparatenfabriek, ter plaatse van de aanduiding 'specifieke vorm van bedrijf - machine- en apparatenfabriek';
 12. een metaalfabriek, ter plaatse van de aanduiding 'specifieke vorm van bedrijf - metaalfabriek';
 13. perifere detailhandel, niet zijnde supermarkten, ter plaatse van de aanduiding 'detailhandel perifeer';
 14. een sportschool, ter plaatse van de aanduiding 'sport';
 15. een supermarkt, ter plaatse van de aanduiding 'supermarkt';
 16. een verkooppunt motorbrandstoffen, exclusief LPG, ter plaatse van de aanduiding 'verkooppunt motorbrandstoffen zonder lpg';
 17. een verkooppunt motorbrandstoffen, inclusief LPG, ter plaatse van de aanduiding 'verkooppunt motorbrandstoffen met lpg';
 18. bedrijfswoningen, ter plaatse van de aanduiding 'bedrijfswoning';
- b. aan- en uitbouwen, bijgebouwen en overkappingen bij een bedrijfswoning;
- c. een afleverzuil voor LPG, ter plaatse van de aanduiding 'specifieke vorm van bedrijf - afleverzuil lpg';
- d. een opslagpunt voor LPG, ter plaatse van de aanduiding 'specifieke vorm van bedrijf - opslag lpg';

4.5 Specifieke gebruiksregels

- e. Tot een gebruik, strijdig met deze bestemming, wordt in ieder geval gerekend:
- f. ..
- g. ..
- h. ..
- i. het gebruik van de gronden voor detailhandel, met uitzondering van:
 - 1. ..
 - 2. ..
 - 3. ..
 - 4. de gronden ter plaatse voorzien van de aanduiding 'supermarkt', in welk een supermarkt is toegestaan;

4.6 Afwijken van de gebruiksregels

4.6.1 Afwijking

Met omgevingsvergunning kan worden afgeweken van:

- a. het bepaalde in lid [4.5](#) sub d in die zin dat de gronden en bouwwerken worden gebruikt voor de uitoefening van productiegebonden detailhandel, niet zijnde detailhandel in voedings- en genotmiddelen;
- b. het bepaalde in lid [4.5](#) sub b en d in die zin dat gronden en bouwwerken worden gebruikt voor de uitoefening van perifere detailhandel en detailhandel in brand- en explosiegevaarlijke stoffen, mits:
 - 1. het geen detailhandel in voedings- en genotmiddelen betreft;

4.7 Wijzigingsbevoegdheid

Burgemeester en Wethouders kunnen het plan wijzigen in die zin dat:

- c. ...
- d. de aanduiding 'supermarkt' wordt verwijderd, mits de betreffende functie ter plaatse is beëindigd.

Bijlage 3 Marktverkenning

AANBODANALYSE

Het winkelaanbod in de sector dagelijkse goederen in de gemeente Opsterland omvat 49 winkels met een totale omvang van 11.224 m² wvo (tabel 1.1). De dagelijkse goederensector bestaat uit de branches levensmiddelen (supermarkten en speciaalzaken) en persoonlijke verzorging (drogisten en apotheken).

Tabel 1.1 Omvang winkelaanbod dagelijkse goederen gemeente Opsterland (bron: Locatus, peildatum 3-11-2021)

	Aantal winkels	Omvang (m ² wvo)
levensmiddelen	42	10.126
- w.v. supermarkten	8	7.709
- w.v. speciaalzaken	34	3.515
persoonlijke verzorging	7	1.098
Totaal dagelijkse goederen	49	11.224

Ongeveer 54 procent van het aantal vierkante meters in de sector dagelijkse goederen is in Gorredijk gevestigd. Met onder meer vier supermarkten (Albert Heijn, Aldi, Poiesz en Jumbo), is het de belangrijkste aankoopplaats voor boodschappen binnen de gemeente Opsterland. Aanwezige supermarkten in omliggende kernen zijn van kleinere schaal: Ureterp (Coop en Poiesz), Beetsterzwaag (Plus) en Bakkerveen (Poiesz).



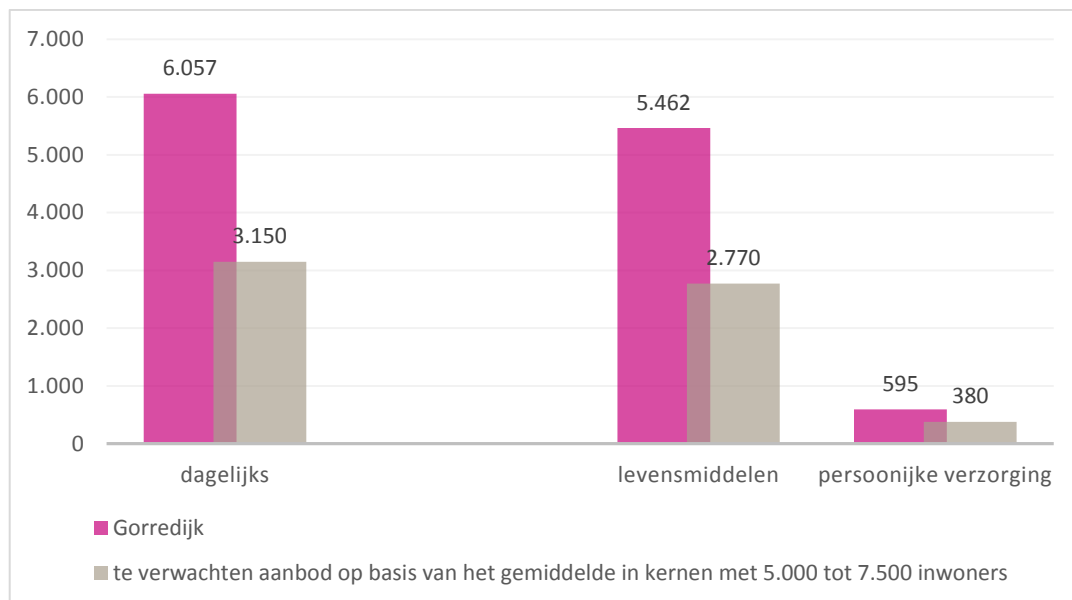
Figuur 3.1: Supermarktaanbod Gorredijk (Bron: Locatus, 2021; bewerking Rho)

Als het dagelijkse winkelaanbod in de kern Gorredijk wordt vergeleken met het gemiddelde aanbod op basis van kernen met een vergelijkbare omvang, is te concluderen dat het aanbod ruimer is dan het gemiddelde in Nederland: +93% (fi-

guur 3.2). Op basis van het gemiddelde aanbod in kernen met 5.000 tot 7.500 inwoners wordt een kleiner aanbod verwacht:

- Het aanbod in levensmiddelen in Nederland is ten opzichte van Gorredijk (5.462 m²) gemiddeld 2.770 m² kleiner. Dit wordt met name verklaard door het ruime supermarktaanbod.
- Het aanbod persoonlijke verzorging is 200 m² groter dan op basis van het landelijke gemiddelde is te verwachten (595 m² wvo ten opzichte van landelijk gemiddeld 380 m²).

Dit duidt op een sterke regiofunctie: inwoners van omliggende kernen doen hun boodschappen in Gorredijk.



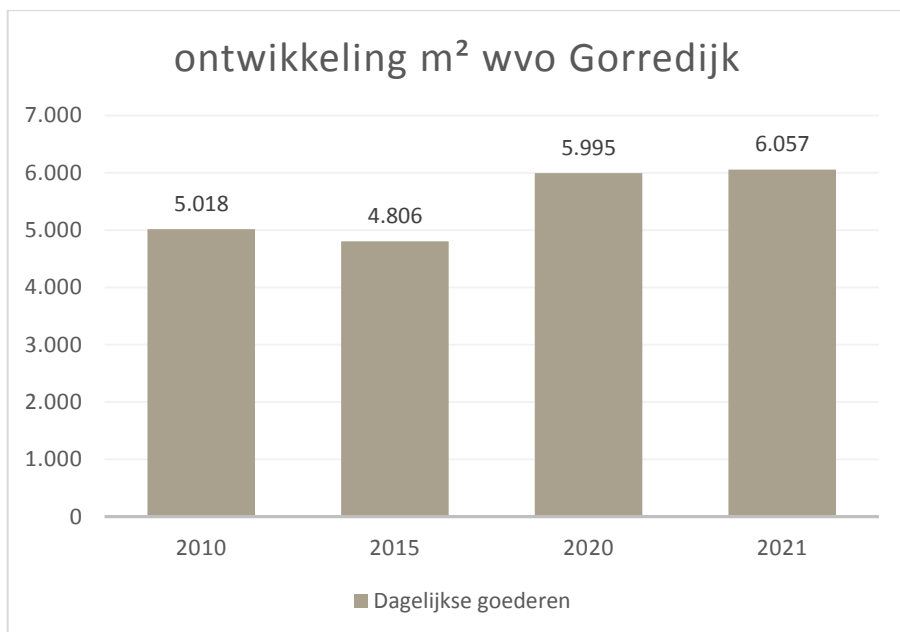
Figuur 3.2 Dagelijks winkelaanbod Gorredijk in vergelijking met het landelijk gemiddelde (bron: Locatus, 2021)

HISTORISCHE ONTWIKKELING AANBOD

Het winkelaanbod in de sector dagelijkse goederen in Gorredijk is sinds 2010 in aantal afgenomen maar in aantal vierkante meters is toegenomen:

- Het aantal winkels is afgenomen met 1 winkel.
- De omvang van het winkelaanbod is toegenomen met 1.039 m² wvo.
- Deze groei komt voort uit de nieuwbouw in Centrum Oost: Albert Heijn (+751 m² wvo) en Poiesz (+437 m² wvo).
- In de hoofdbranche persoonlijke verzorging is een daling zichtbaar (-2 vestigingen, -255 m² wvo).

Met de nieuwbouw in Centrum Oost heeft er een verdere concentratie van het boodschappenaanbod in het centrum plaatsgevonden. In de huidige situatie is 5.100 m² van de 6.100 m² in dagelijkse goederensector in het centrum gelegen (van 82 naar 85%). De verspreide bewinkeling is nagenoeg gelijk gebleven (ca. 925 m² wvo).



Figuur 3.3 Dagelijks winkelaanbod Gorredijk 2010-huidig (bron: Locatus, 2021)

LEEGSTANDSANALYSE

De leegstand in Gorredijk ligt lager dan het gemiddelde in de provincie en de benchmark van vergelijkbare kernen. Nader vastgoedonderzoek (Funda, Realnext) leert dat per 1 november 2021 slechts één winkel te huur staat. Het gaat om een winkelruimte aan de Hoofdstraat in Gorredijk van 320 m². De leegstandssituatie in Gorredijk is gunstig.

Tabel 3.2 Leegstand gemeente Opsterland (bron: Locatus, 2021)

	aantal verkooppunten			omvang (m² wvo)		
	Totaal (N)	Leegstand (N)	Leegstand (%)	Totaal (N)	Leegstand (N)	Leegstand (%)
Provincie Friesland	9.665	569	5,9%	1.897.735	122.548	6,5%
Gemeente Opsterland	339	15	4,4%	66.947	2.276	3,4%
Gorredijk	163	11	6,7%	41.275	1.489	3,6%
Benchmark	85	5	5,6%	16.736	892	5,3%

UITGANGSPUNTEN MARKTVERKENNING

AANTAL INWONERS

Het inwoneraantal van de gemeente Opsterland bedraagt 29.812; de kern Gorredijk 7.415 (CBS, 2021; gegevens over 2020). De komende jaren wordt een bevolkingskrimp voor de gemeente verwacht. Uitgaande van de Primos prognose 2021, daalt het aantal inwoners in de gemeente tot 29.370 (-1,5%). Uitgaande van dit krimpprocentage is voor Gorredijk berekend dat in 2030 het inwoneraantal 7.300 bedraagt (-115).

GEMIDDELDE BESTEDING DAGELIJKSE GOEDEREN

De gemiddelde winkelomzet in dagelijkse goederen bedraagt in Nederland over 2019 € 2.587,- per persoon (Notitie Omzetkengetallen 2021, gegevens over 2019). Deze landelijke gemiddelden moeten worden gecorrigeerd op het gemiddelde inkomen per persoon. Voor de dagelijkse goederensector (boodschappen doen) geldt een inkomenselasticiteit van 0,4. Uit onderzoek blijkt dat van iedere € 1 die iemand gemiddeld meer of minder verdient, €0,40 aan boodschappen wordt besteed.

Het gemiddeld inkomen per persoon in Gorredijk bedraagt € 22.700 per jaar, dat is 16% lager dan het Nederlands gemiddelde van € 27.000 (CBS, 2021; gegevens over 2018). Rekening houdend met genoemde inkomenselasticiteit ligt de gemid-

delde besteding aan dagelijkse goederen in Gorredijk daarmee circa 6,4% lager dan het Nederlands gemiddelde en bedraagt € 2.422,-.

KOOPSTROMEN

In 2017 is door Broekhuis Rijs Advisering het Koopstromenonderzoek Provincie Fryslân 2017 uitgevoerd. Hierin is de koopkrachtbinding in de dagelijkse goederensector voor Gorredijk berekend op 94%. De koopkrachttoevloeiing is niet gemeten voor de dagelijkse goederensector. Deze is op basis van eerdere onderzoeken voor Gorredijk, landelijke kengetallen en eigen kennis en ervaring ingeschat op 50%.

OMVANG WINKELAANBOD

Momenteel hebben de winkels in de dagelijkse goederensector in Gorredijk een omvang van 6.057 m² (Locatus, 2021). Zowel de Albert Heijn als de Poiesz zijn de afgelopen jaren versterkt; ook Aldi en Jumbo zijn voornemens te moderniseren:

- Het college van B&W heeft een omgevingsvergunning verleend voor de herbouw en de uitbreiding van de Jumbo supermarkt. Door op verdieping kantoor-, bedrijfs- en personeelsruimtes te realiseren kan de winkelruimte worden vergroot naar 1.157 m² wvo (+293 m² wvo).
- Aldi ter plaatse van een locatie Hoofdstraat-Badweg voornemens een nieuwe, duurzame winkel te realiseren van circa 1.150 m² wvo (+200 m² wvo).
- Daarnaast speelt er al geruime tijd de wens van een andere supermarktformule om zich in Gorredijk te vestigen. Dit zou een vijfde supermarkt in Gorredijk betekenen.

Beide initiatieven van bestaande supermarkten betekenen een toevoeging van ca. 500 m² wvo. Voor dit onderzoek is als uitgangspunt genomen dat de (mogelijk) vijfde supermarkt een omvang heeft van 1.500 m² wvo; een gemiddelde maat voor een nieuwe supermarkt.

GEMIDDELDE OMZET PER M² DAGELIJSKE GOEDEREN

De gemiddelde omzet per m² (vloerproductiviteit) van winkels in dagelijkse goederen bedraagt in Nederland €7.577,- (Notitie Omzetkengetallen 2021, gegevens over 2019). De samenstelling van het winkelaanbod in de sector dagelijkse goederen in de Opsterland, bestaat uit een relatief groot aandeel supermarkten. Doorgaans realiseren deze een hogere omzet per m². In Opsterland ligt dit 1% boven het landelijk gemiddelde (€7.635 tegenover €7.577 landelijk) zoals weergegeven in tabel 3.3.

Tabel 3.3 gemiddelde omzet naar aanbod (bron: Locatus 2021 / Omzetkengetallen 2021)

	Gemiddelde omzet per m ² wvo	M ² wvo (huidig)	Omzetclaim	M ² wvo (toekomst)	Omzetclaim
Supermarkt	€ 8.078	4.685	€ 37.845.430	5.185	€ 41.884.430
Overig levensmiddelen	€ 6.522	777	€ 5.067.594	777	€ 5.067.594
Persoonlijke verzorging	€ 5.604	595	€ 3.334.380	595	€ 3.334.380
Totaal		6.057	€ 46.247.404	6.557	€ 50.286.404
Gemiddelde omzet per m²			€ 7.635		€ 7.669

MARKTVERKENNING

Op basis van de genoemde uitgangspunten is een berekening opgesteld waaruit het functioneren van de dagelijkse goederensector kan worden afgeleid.

Tabel 3.4: Distributieplanologische marktanalyse dagelijkse goederensector

	2021	2030	bron
inwonertal marktgebied	7.415	7.300	CBS, 2021; Primos prognose 2021
gemiddelde winkelomzet per persoon (excl. BTW)	€ 2.422	€ 2.422	Omzetkengetallen, 2021; gegevens over 2019
Bestedingspotentieel € x mln.	€ 17.960.000	€ 17.680.000	
koopkrachtbinding (%)	94%	94%	inschatting Rho
gebonden bestedingen € x mln.	€ 16.880.000	€ 16.620.000	
koopkrachttoevloeiing (%)	50%	50%	inschatting Rho
koopkrachttoevloeiing € x mln.	€ 16.880.000	€ 16.620.000	
totale omzet in marktgebied € x mln.	€ 33.760.000	€ 33.240.000	
GEWOGEN vloerproductiviteit per m² wvo (excl. BTW)	€ 7.635	€ 7.669	Omzetkengetallen, 2021; gegevens over 2019
te verwachten omvang winkelaanbod (m² wvo)	4.420	4.330	
omvang winkelaanbod (m² wvo)	6.057	6.057	Locatus, 2021
berekende vloerproductiviteit (excl. BTW)	€ 5.570	€ 5.490	
omzetclaim marktgebied € x mln.	€ 46.250.000	€ 46.450.000	
omzet ten opzichte van het landelijk gemiddelde	-27%	-28%	
- Plannen Jumbo + Aldi (m² wvo)		+500	
- Plannen vijfde supermarkt (m² wvo)		+1.500	
Vloerproductiviteit bij realisatie plannen (excl. BTW)		€ 4.130	
Omzet ten opzichte van het gemiddelde		-46%	

Op dit moment functioneren de winkels in de dagelijkse artikelensector in Gorredijk op een gemiddelde omzet van € 5.570 per m² wvo. Hiermee ligt het ongeveer 27% onder het landelijk gemiddelde. Door de te verwachten bevolkingskrimp daalt dit naar -28%. Dit betekent niet per definitie een teveel aan winkelmeters. Het is een gebruikelijk beeld dat buiten de Randstad een lagere vloerproductiviteit wordt gerealiseerd. Over het algemeen liggen de exploitatiekosten in Friesland ook lager. Het percentage van -27% geeft wel aan dat op termijn een risico kan ontstaan van het slechter gaan functioneren van een supermarkt. Tegelijkertijd wordt geconstateerd dat vanuit de supermarktbranche plannen voor investering in Gorredijk zijn gerealiseerd en in voorbereiding zijn. Plannen die de vitaliteit en het functioneren van het centrumgebied kunnen versterken.

Wanneer de beoogde plannen van bestaande supermarkten Jumbo en Aldi worden gerealiseerd zal de gemiddelde omzet dalen naar € 5.070 (-34% onder het landelijk gemiddelde). Wanneer dan ook een 5^e supermarkt, buiten het centrumgebied, wordt gerealiseerd zal de gemiddelde omzet dalen naar € 4.130 per m² wvo. Met een gemiddelde omzet van 46% onder het landelijke gemiddelde is een teveel aan winkelmeters te verwachten. Gelet op de beperkte marktruimte voor supermarkten is het risico groot dat een bestaande supermarkt vanuit het centrumgebied naar die locatie verhuist. Toevoeging van een extra supermarkt buiten het centrumgebied of verplaatsing naar een locatie buiten het centrumgebied zijn ontwikkelingen die nadelig zijn voor het functioneren en de vitaliteit van het centrumgebied. Hiermee neemt leegstand als gevolg van die ontwikkelingen toe en dat is niet aanvaardbaar.

