

---

# **AANVRAAG HERZIENING BESTEMMINGSPLAN BEDRIJVENTERREIN TATELAAR**

**Onderbouwing Dienstenrichtlijn  
vestigingsbeperkingen en advies wei-  
geren herziening bestemmingsplan**

**14 april 2023**

# RHO ADVISEURS

---

**DATUM** 14 april 2023  
**KENMERK** 029900/20221523/002

**PROJECT** Zevenaar, Bedrijventerrein Tatelaar, Dienstenrichtlijn

**OPDRACHTGEVER** Gemeente Zevenaar  
**PROJECTNUMMER** 20221523



## SAMENVATTING

### VERZOEK RETAILPLAN B.V. HANDELEND NAMENS STICHTING BOOMWORTEL

De gemeente Zevenaar heeft op 25 mei 2022 een verzoek ontvangen om het bestemmingsplan “Bedrijventerrein Tatelaar” te herzien ter plaatse van de Ampèrestraat 8 te Zevenaar. Verzoeker RetailPlan B.V. (hierna RetailPlan), gemachtigd namens eigenaar Stichting Boomwortel, stelt dat de hierin aanwezige branchebeperkende planregels strijdig zijn met de hogere regeling van artikel 15 van de Europese dienstenrichtlijn. RetailPlan stelt dat de gemeente beperkende planregels als nog dient te motiveren dan wel de strijdige beperkingen dient te schrappen. De strijdigheid wordt niet concreet benoemd of aangetoond. RetailPlan attendeert erop dat bij de eventuele beoordeling van het besluit van de gemeenteraad, de rechter zal toetsten op de wijze zoals aan de orde in de Appingedam-uitspraak van 24 juli 2019 (ECLI:NL:RVS:2019:2569).

Een ingebrekestelling is op 6 september 2022 verzonden met het verzoek om binnen twee weken alsnog een besluit toe te zenden bij gebreke, waarvan RetailPlan beroep zal instellen bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Gemeente Zevenaar heeft RetailPlan op 19 september in de gelegenheid gesteld om het verzoek nader te onderbouwen. Deze blijft uit in de reactie van RetailPlan van 20 september 2022. Verzoeker geeft aan dat er geen concreet project is en dat het verzoek enkel bedoeld is om een gemotiveerd besluit van gemeenteraad af te dwingen.

### CONSTATERINGEN

#### Vestigingsbeperkingen voor supermarkten in beleid en bestemmingsplannen

Het bestemmingsplan Bedrijventerrein Tatelaar is vastgesteld in 2014. In het beleid van de gemeente en in de bestemmingsregelingen van diverse bestemmingsplannen zijn beperkingen opgenomen ten aanzien van de vestigingsmogelijkheden voor detailhandel. In de toelichting ontbreken een toetsing en motivering ten aanzien van de Dienstenrichtlijn. 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, tenzij de rechter zonder nader onderzoek kan vaststellen dat zich strijd met de hogere rechtsnorm voordoet. Zie hiervoor ook de overweging 6.2 in de uitspraak van 11 mei 2022 (ECLI:NL:RVS:2022:1370).

#### Verzoek toetsing aan de Dienstenrichtlijn of herzien bestemmingsplan

De aanvraag is gericht op het alsnog onderbouwen van de detailhandelsbeperkingen of het herzien van het bestemmingsplan Bedrijventerrein Tatelaar. 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.

#### Geen evidente strijdigheid van brancheringsregeling in bestemmingsplan Bedrijventerrein Tatelaar

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 detailhandel op bedrijventerreinen ‘evidente’ strijdigheid met de Dienstenrichtlijn geconstateerd.

In het specifieke geval van een supermarkt heeft deze toets voor het bestemmingsplan Bedrijventerrein Tatelaar feitelijk al plaatsgevonden bij het initiatief van Lidl. Toen heeft de Afdeling geoordeeld dat de planregel niet evident in strijd is met artikel 15, derde lid, onder b en c, van de Dienstenrichtlijn (ECLI:NL:RVS:2022:1370). In dit onderzoek worden ook andere vormen van detailhandel betrokken.

Geconstateerd wordt dat RetailPlan niet stelt dat de bestemmingsregeling ‘evident’ strijdig is. Sterker nog, RetailPlan verzoekt de gemeenteraad om de beperkingen te beoordelen en zo nodig van een onderbouwing te voorzien of te schrappen.

---

### Geen toelichting op of onderbouwing door de aanvrager – onderbouwing door de gemeente Zevenaar

Het is gebruikelijk dat een aanvrager zelf bij de aanvraag enige toelichting geeft op de beoogde ontwikkeling waarvoor de herziening wordt aangevraagd. Deze ontbreekt volledig. Het achterliggende doel van RetailPlan is niet duidelijk. RetailPlan laat het geheel aan de gemeenteraad over om zelf de toetsing aan het beleid en de eventuele effecten te beoordelen, in de breedste zin.

Los van de voorgaande constatering is de gemeente Zevenaar in voorliggende situatie gehouden aan het alsnog onderbouwen van de opgenomen beperking, zo blijkt uit de uitspraak van 26 februari 2020 (ECLI:NL:RVS:2020:595; r.o. 6.2).

### ONDERBOUWING VESTIGINGSBEPERKING EN ADVIES VERZOEK TOT HERZIENING TE WEIGEREN

In deze notitie is de brancheringsregeling in het bestemmingsplan bedrijventerrein Tatelaar van een onderbouwing voorzien. Tevens wordt geadviseerd het verzoek om het bestemmingsplan te herzien te weigeren, gebaseerd op de onderbouwing zoals in deze rapportage is opgesteld.

De onderbouwing van de brancheringsregeling en het advies tot weigering het bestemmingsplan Bedrijventerrein Tatelaar te herzien voldoen 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 om:

- het vastgestelde beleid te handhaven;
- de opgenomen vestigingsbeperkingen in het bestemmingsplan Bedrijventerrein Tatelaar te handhaven;
- het verzoek tot medewerking aan herziening van het bestemmingsplan Bedrijventerrein Tatelaar 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

<b>Samenvatting</b>	<b>3</b>
<b>1. verzoek actualisatie bestemmingsplan</b>	<b>6</b>
<b>2. Onderbouwing weigeren verzoek</b>	<b>10</b>
<b>Bijlage 1 Uitspraak bestemmingsplan Tatelaar</b>	<b>13</b>
<b>Bijlage 2 Analyse beleidskaders en bestemmingsplannen</b>	<b>15</b>
<b>Bijlage 3 Bestemmingsplannen kern Zevenaar</b>	<b>30</b>
<b>Bijlage 4 Marktverkenning</b>	<b>49</b>

# 1. VERZOEK ACTUALISATIE BESTEMMINGSPLAN

## VERZOEK RETAILPLAN B.V.

De gemeente Zevenaar heeft op 25 mei 2022 een verzoek ontvangen om het bestemmingsplan “Bedrijventerrein Tatelaar” te herzien ter plaatse van de Ampèrestraat 8 te Zevenaar. Verzoeker RetailPlan B.V. (hierna RetailPlan), gemachtigd namens eigenaar Stichting Boomwortel, stelt dat de hierin aanwezige branchebeperkende planregels strijdig zijn met de hogere regeling van artikel 15 van de Europese dienstenrichtlijn. RetailPlan stelt dat de gemeente beperkende planregels als nog dient te motiveren dan wel de strijdige beperkingen dient te schrappen. De strijdigheid wordt niet concreet benoemd of aangetoond. RetailPlan attendeert erop dat bij de eventuele beoordeling van het besluit van de gemeenteraad, de rechter zal 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 worden over het bestemmingsplan Bedrijventerrein Tatelaar diverse opmerkingen gemaakt. Dit heeft betrekking op de mogelijkheden en beperkingen die het bestemmingsplan biedt voor bedrijfsmatige activiteiten en volumineuze detailhandel. Als voorbeeld benoemt RetailPlan hierin specifiek de beperking voor vestiging van een hypermarkt, terwijl deze wel wordt benoemd in de Staat van Bedrijfsactiviteiten. Hierbij wordt verwezen naar een recente uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 11 mei 2022 (ECLI:NL:RVS:2022:1370; zie bijlage 1). RetailPlan vindt dat in zijn algemeenheid alle beperkingen aan de vestiging van detailhandel in niet-volumineuze goederen, en de beperkingen ten aanzien van de hypermarkt in het bijzonder, en daarmee het bestemmingsplan (onderbouwing en bestemmingsregeling) moeten voldoen aan de Dienstenrichtlijn en dat hiervoor een onderbouwing moet worden opgesteld. In ieder geval dient een besluit van de gemeenteraad te voldoen aan de Dienstenrichtlijn en de Appingedam-uitspraak.

Een ingebrekestelling is op 6 september 2022 verzonden met het verzoek om binnen twee weken alsnog een besluit toe te zenden bij gebreke, waarvan RetailPlan beroep zal instellen bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Gemeente Zevenaar heeft RetailPlan op 19 september in de gelegenheid gesteld om het verzoek nader te onderbouwen. Deze blijft uit in de reactie van RetailPlan van 20 september 2022. Verzoeker geeft aan dat er geen concreet project is en dat het verzoek enkel bedoeld is om een gemotiveerd besluit van gemeenteraad af te dwingen.

## INHOUD BESTEMMINGSPLAN BEDRIJVENTERREIN TATELAAR

- Ter plaatse zijn de gronden en bouwwerken in het bestemmingsplan Bedrijventerrein Tatelaar voorzien van de bestemming ‘Bedrijventerrein’.
- In artikellid 3.1 Bestemmingsomschrijving is ten aanzien van detailhandel het volgende bepaald:  
‘De voor ‘Bedrijventerrein’ aangewezen gronden zijn bestemd voor:  
a. het uitoefenen van bedrijfsmatige activiteiten die staan vermeld in de categorie 1 t/m 2 van de Staat van Bedrijfsactiviteiten als opgenomen in de Bijlage 1;  
e. volumineuze detailhandel inclusief de verkoop van brancheverwante artikelen overeenkomstig de bepalingen in artikel 3.3.2;’  
j. ondergeschikte productiegebonden detailhandel, met uitzondering van detailhandel in voedings- en genotmiddelen, textiel, schoeisel en lederwaren;’
  - In bijlage 1 staan de toelaatbare gestelde bedrijfsmatige activiteiten vermeld, waaronder:  
‘Detailhandel en reparatie t.b.v. particulieren  
Bouwmarkten, tuincentra, hypermarkten – categorie 2’.
- In artikellid 3.3.1. Strijdig gebruik is opgenomen:  
‘Tot een strijdig gebruik van gronden en bouwwerken wordt in ieder geval gerekend het gebruik voor: ... e. detailhandel, met uitzondering van:
  1. productiegebonden detailhandel als bedoeld in 3.1 sub l;
  2. volumineuze detailhandel inclusief de verkoop van brancheverwante artikelen als bedoeld in 3.1 sub j;
  3. ondergeschikte detailhandel bij internethandel, waarbij het moet gaan om ‘niet-frequente’ aankopen.’.
- In artikel 3.3.2 is het volgende bepaald:

### ‘3.3.2 Verkoop van brancheverwante artikelen

De verkoop van brancheverwante artikelen moet voldoen aan de volgende kenmerken:

1. de verkoop van brancheverwante artikelen is gekoppeld aan de verkoop van volumineuze artikelen;
  2. de verkoopvloeroppervlakte van brancheverwante artikelen bedraagt maximaal 20% van de totale verkoopvloeroppervlakte;
  3. het bepaalde onder a. en b. is niet van toepassing op de autobranche.’
- In artikel 1 Begripsbepalingen zijn de volgende relevante begripsbepaling opgenomen:
    - ‘1.30 Detailhandel  
Het bedrijfsmatig te koop aanbieden, waaronder begrepen de uitstalling ten verkoop, het verkopen, verhuren en leveren van goederen aan personen die die goederen kopen of huren voor gebruik, verbruik of aanwending anders dan in de uitoefening van een beroeps- of bedrijfsactiviteit, waaronder grootschalige detailhandel, volumineuze detailhandel, tuincentrum en supermarkt.
    - 1.51 Ondergeschikte detailhandel  
Soms kan sprake zijn van ondergeschikte detailhandel als nevenactiviteit en dat is dan wel toegestaan. Een nevenactiviteit is geen zelfstandige activiteit, maar komt rechtstreeks voort uit de hoofdactiviteit. Een soort bijvangst dus. Indien het gaat om een bestemming die groothandel toelaat, is, incidenteel, in beperkte mate, en voortvloeiend uit en ondergeschikt aan de groothandelsactiviteiten, verkoop aan particulieren niet verboden.’
    - 1.57 Productiegebonden detailhandel  
Detailhandel in goederen die ter plaatse worden vervaardigd, gerepareerd en/of toegepast in het productieproces, waarbij de detailhandelsfunctie ondergeschikt is aan de productiefunctie.
    - 1.68 Volumineuze detailhandel  
Detailhandel in volumineuze goederen zoals auto’s, boten, caravans, motoren, scooters, keukens, badkamers, sanitair, zwembaden, meubels, vloerbedekking/parket, zonwering – en daarmee direct samenhangende artikelen zoals accessoires, onderhoudsmiddelen en onderdelen en ondergeschikte mate van woninginrichting en stoffering -, tuincentra (waaronder tuinhuisjes, tuinmachines) en grootschalige bouwmarkten (> 1.000 m2). Onder volumineuze detailhandel wordt tevens verstaan detailhandel in rijwielen en scooters’.

## CONSTATERINGEN NAAR AANLEIDING VAN DE BRIEVEN VAN RETAILPLAN B.V.

### Vestigingsbeperkingen voor niet-volumineuze goederen in beleid en bestemmingsplannen

Het bestemmingsplan Bedrijventerrein Tatelaar is vastgesteld in 2014. In het beleid van de gemeente en in de bestemmingsregelingen van diverse bestemmingsplannen zijn beperkingen opgenomen ten aanzien van de vestigingsmogelijkheden voor detailhandel. In de toelichting ontbreken een toetsing en motivering ten aanzien van de Dienstenrichtlijn. Dat een brancheringsregeling aan de Dienstenrichtlijn moet worden getoetst en hieraan moet voldoen is pas duidelijk geworden met de Appingedam-uitspraak in 2018. In de praktijk komt dit vaker voor en wordt in een later stadium, zoals in deze situatie met RetailPlan, alsnog een toetsing aan de Dienstenrichtlijn uitgevoerd, tenzij de rechter zonder nader onderzoek kan vaststellen dat zich strijd met de hogere rechtsnorm voordoet. Zie hiervoor ook de overweging 6.2 in de uitspraak van 11 mei 2022 (ECLI:NL:RVS:2022:1370).

In de toelichting van het bestemmingsplan Bedrijventerrein Tatelaar is het beleid voor bedrijventerreinen opgenomen evenals een toelichting op de bestemmingsregeling. Hieraan wordt in hoofdstuk 2 van deze notitie aandacht besteed. Een weergave van het provinciale en gemeentelijk beleid is opgenomen in bijlage 2.

### Hypermarkt

Hypermarkten zijn niet toegestaan, zo blijkt uit rechtsoverweging 5 in de uitspraak van 11 mei 2022 (ECLI:NL:RVS:2022:1370), als gevolg van artikellid 3.1, artikellid 3.1.1 juncto artikellid 1.68.

- Een hypermarkt is in beginsel ingevolge artikellid 3.1 onder a toegestaan door de vermelding in de Staat van Bedrijfsactiviteiten.
- Echter, ingevolge in artikellid 3.3.1 onder e.2 die een specificering van de in artikellid 3.1 weergegeven toelaatbaarheid van functies bevat, is een hypermarkt alleen in de vorm van volumineuze detailhandel toegestaan.

- Een supermarkt is geen hypermarkt en is geen vorm van volumineuze detailhandel.

### Verzoek toetsing aan de Dienstenrichtlijn of herziening van het bestemmingsplan

De aanvraag is gericht op het alsnog onderbouwen van de detailhandelsbeperkingen of het herzien van het bestemmingsplan Bedrijventerrein Tatelaar. 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.

### 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. Daaruit bleek immers dat als in een centrumgebied het aandeel van detailhandel in mode & luxe en in dagelijkse goederen afneemt, het functioneren van het centrumgebied dan sterk achteruitgaat (minder winkelaanbod, kleinere winkels, kortere verblijfsduur bezoekers) en de leegstand toeneemt. Voorts blijkt uit de Appingedam-uitspraak dat een gemeenteraad per gebied een onderscheid in branches kan maken en dus in een bestemmingsplan een brancheringsregeling mag opnemen.

### Bestemmingsplannen in Zevenaar

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

- Detailhandel is toegestaan in daartoe aangewezen (winkel)centra.
- Vormen van detailhandel die in deze gebieden niet ruimtelijk of planologisch inpasbaar zijn kunnen zich buiten deze centra vestigen: detailhandel in volumineuze goederen en grootschalige bouwmarkten en eventueel brand- en milieu-gevaarlijke stoffen.

In de toelichting van het bestemmingsplan Bedrijventerrein Tatelaar ontbreekt een toetsing aan de Dienstenrichtlijn, omdat het bestemmingsplan in 2014 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, tenzij de rechter zonder nader onderzoek kan vaststellen dat zich strijd met de hogere rechtsnorm voordoet.

### Geen evidente strijdigheid van brancheringsregeling in bestemmingsplan Bedrijventerrein Tatelaar

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. Zie hiervoor ook de overweging 6.2 in de uitspraak van 11 mei 2022 (ECLI:NL:RVS:2022:1370; zie bijlage 1).

In het specifieke geval van een supermarkt heeft deze toets voor het bestemmingsplan Bedrijventerrein Tatelaar feitelijk al plaatsgevonden bij eerder benoemd initiatief van Lidl; de Afdeling heeft geoordeeld dat de planregel niet evident in strijd is met artikel 15, derde lid, onder b en c, van de Dienstenrichtlijn (ECLI:NL:RVS:2022:1370). In voorliggend onderzoek worden ook andere vormen van detailhandel betrokken.



---

Het is gebruikelijk dat een aanvrager zelf bij de aanvraag enige toelichting geeft op de beoogde ontwikkeling waarvoor de herziening wordt aangevraagd. Deze ontbreekt volledig. Het achterliggende doel van RetailPlan is niet duidelijk. RetailPlan laat het geheel aan de gemeenteraad over om zelf de toetsing aan het beleid en de eventuele effecten te beoordelen, in de breedste zin.

Geconstateerd wordt dat RetailPlan in het verzoek aan de gemeenteraad volstaat met de vermelding dat een onderbouwing van de beperkingen ten aanzien detailhandel 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 te herzien. RetailPlan heeft nagelaten zelf enige onderbouwing te geven waarom de brancheringsregeling strijdig zou zijn met de Dienstenrichtlijn.

### Onderbouwing door de gemeente Zevenaar

Los van de voorgaande constatering is de gemeente Zevenaar in voorliggende situatie gehouden aan het alsnog onderbouwen van de opgenomen beperking, zo blijkt uit de uitspraak van 26 februari 2020 (ECLI:NL:RVS:2020:595; r.o. 6.2).

### ONDERBOUWING VESTIGINGSBEPERKING EN ADVIES VERZOEK TOT HERZIENING TE WEIGEREN

In deze notitie wordt de brancheringsregeling in het bestemmingsplan Bedrijventerrein Tatelaar van een onderbouwing voorzien. Tevens wordt geadviseerd het verzoek om het bestemmingsplan te herzien te weigeren, gebaseerd op de hiervoor opgestelde onderbouwing.

De onderbouwing van de brancheringsregeling en het advies het verzoek te weigeren voldoen aan artikel 15, derde lid onder a, b en c van de Dienstenrichtlijn en zal ook de toetsing van de Afdeling bestuursrechtspraak doorstaan, vergelijkbaar als met de Appingedam-uitspraak.

### ADVIES

Geadviseerd wordt om:

- het vastgestelde beleid te handhaven;
- de opgenomen vestigingsbeperkingen in het bestemmingsplan Bedrijventerrein Tatelaar te handhaven;
- geadviseerd het verzoek tot medewerking aan herziening van het bestemmingsplan Bedrijventerrein Tatelaar 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 WEIGEREN VERZOEK

### BELEID EN BESTEMMINGSPLANNEN

Hierna wordt onderbouwd dat het bestemmingsplan Bedrijventerrein Tatelaar voldoet aan de Dienstenrichtlijn en dat geadviseerd wordt het verzoek voor herziening te weigeren. Herziening van het bestemmingsplan door het opheffen van de beperkingen is strijdig met het gemeentelijk beleid, zoals vastgesteld in de structuurvisie van de gemeente Zevenaar uit 2013. Daarin is het uitgangspunt opgenomen detailhandel te concentreren in het centrumgebied van Zevenaar. Ook provinciaal beleid gaat er van uit dat vestiging op een perifere locatie alleen mogelijk is als dit door ruimtelijke eisen binnenstedelijk moeilijk inpasbaar is, zoals detailhandel in volumineuze goederen. Reguliere detailhandel in niet-volumineuze goederen, waaronder supermarkten, is naar aard en omvang inpasbaar in winkelcentra. Nieuwe niet-volumineuze detailhandel is dan ook niet aanvaardbaar op bedrijventerreinen. Dit volgt ook uit de strekking van het bestemmingsplan Bedrijventerrein Tatelaar.

### SAMENVATTING BELEID

#### Algemeen

- Het gemeentebestuur van Zevenaar staat voor een majeure opgave: behoud en versterking van de positie van het centrumgebied in een krimpende markt, behoud van de posities van de wijkwinkelcentra waarin supermarkten een essentiële rol vervullen en realisatie van het Fashion Outlet Zevenaar.
- Het provinciaal, regionaal en gemeentelijk beleid zijn erop gericht detailhandelsontwikkelingen te laten plaatsvinden in de daarvoor aangewezen winkelgebieden: de binnenstad en de wijkwinkelcentra. Buiten deze detailhandelsstructuur is alleen ruimte voor volumineuze detailhandel en detailhandel die elders geen plaats kan krijgen zonder dat hiermee de posities van de winkelgebieden wordt aangetast. Deze samenvatting van het beleid is uitvoerig in tal van beleidsdocumenten op de drie relevante niveaus van provincie, regio en gemeente vastgelegd en voorzien van afzonderlijke onderbouwingen en toelichtingen die op hoofdlijnen gelijkloend zijn.
- De positie van Zevenaar is zwakker dan de posities van andere centrumgebieden, zoals die van Arnhem, Doetinchem en Nijmegen met veel recreatief aanbod.
- Het loslaten van de beperking tot volumineuze detailhandel zou betekenen dat elders, zoals op het bedrijventerrein Tatelaar, ruimte ontstaat voor detailhandel die ook in de winkelgebieden past en dus concurrerend wordt en gelet op de krimpende markt, voor relevante leegstand zorgt. Dit gaat ten koste van de vitaliteit en leefbaarheid van de winkelgebieden.

#### Bestemmingsplan Bedrijventerrein Tatelaar

- Het beleid en de toelichting van het bestemmingsplan Bedrijventerrein Tatelaar zijn niet gericht op het bieden van ruimte voor algemene detailhandelsontwikkeling op het bedrijventerrein Tatelaar. De opgenomen beperkingen leveren een bijdrage aan het situeren en juist ook het concentreren van niet-volumineuze detailhandel in winkelgebieden (zie bijlage 2).
- Vestiging van bepaalde vormen van detailhandel, die door ruimtelijke eisen binnenstedelijk moeilijk inpasbaar zijn, zijn toegestaan op bedrijventerrein Tatelaar. De onderbouwing voor het niet toestaan van detailhandel in niet-volumineuze goederen ter plaatse van het bedrijventerrein Tatelaar is goed te herleiden uit het beleid en de daaraan ten grondslag liggende overwegingen met de uitwerking hiervan in bestemmingsplannen (zie bijlage 2).

### MARKTVERKENNING

#### Bevindingen

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 winkelgebieden (zie bijlage 3).
- De huidige oppervlakte aan detailhandel, zowel in dagelijkse goederen als niet-dagelijkse goederen, is al overbemeten en het functioneren hiervan staat al onder druk.
- Afgelopen jaren is terughoudend omgegaan met nieuwe detailhandelsontwikkeling in en rondom het centrum.

- Het laten vervallen van de detailhandelsbeperkingen in het bestemmingsplan Bedrijventerrein Tatelaar en vergelijkbare bestemmingsplannen, zou ten koste gaan van de vitaliteit van het centrumgebied en van het nieuwe, in ontwikkeling zijnde Fashion Outlet Zevenaar.

### Analyse

Winkels in niet-volumineuze goederen dienen in de winkelgebieden te worden gerealiseerd (zie bijlage 2) voor het behoud en versterking van de positie van die winkelgebieden. Het beleid en het coherent en systematisch handelen om detailhandel in niet-volumineuze goederen te vestigen in de daarvoor aangewezen winkelgebieden mag niet worden verlaten door nieuwvestiging van deze winkels buiten de winkelgebieden toe te staan. Dit beleid en handelen dragen bij aan het beter laten functioneren van winkels in winkelgebieden.

### Conclusie

Het weigeren van het verzoek voor medewerking aan herziening van het bestemmingsplan Bedrijventerrein Tatelaar is in lijn met consistent gemeentelijk beleid gericht op het behoud van de vitaliteit van de winkelgebieden en concentreren van niet-volumineuze detailhandel in de aangewezen winkelgebieden.

## DIENSTENRICHTLIJN

### 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 richtinggevende uitspraak gedaan inzake het bestemmingsplan Stad Appingedam (ECLI:NL:RVS:2019:2569; 201309296/6/R3.; 24 juli 2019). RetailPlan en Rho Adviseurs waren direct bij dit arrest en de uitspraak betrokken.

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

- Het uitsluiten van supermarkten en andere vestigingsbeperkingen voldoen doorgaans aan het discriminatieverbod.
- Uit jurisprudentie blijkt dat het actief sturen op detailhandelsstructuur ter bescherming van de vitaliteit en 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 Bedrijventerrein Tatelaar en het advies het verzoek voor herziening van het bestemmingsplan te weigeren, voldoen aan artikel 15, derde lid van de Dienstenrichtlijn. De weigering levert ook een zinvolle bijdrage aan het bereiken van de hiervoor genoemde doelen. Bijlage 2 bevat hiervoor een uitvoeriger onderbouwing.

### Discriminatieverbod

Het bestemmingsplan Bedrijventerrein Tatelaar 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 beleid ten aanzien van het centrumgebied en andere winkelgebieden, het beleid gericht op concentratie van niet-volumineuze detailhandel in die gebieden in het bijzonder alsmede de systematiek van bestemmingsregelingen in verschillende bestemmingsplannen in Zevenaar, 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 niet-volumineuze detailhandel in winkelgebieden en het uitsluiten ervan elders.

Aan de vestigingsbeperkingen voor detailhandel in het bestemmingsplan bedrijventerrein Tatelaar en meer specifiek in artikel 3 Bedrijventerrein liggen dan ook dwingende redenen van algemeen belang ten grondslag. Dit rechtvaardigt ook het weigeren van het verzoek voor medewerking aan herziening van het bestemmingsplan op het perceel ter hoogte van Ampèrestraat 8 te Zevenaar. De bestemmingsregeling en het advies voor weigering van het verzoek voldoen aan het noodzakelijkheids criterium in artikel 15, derde lid onder b van de Dienstenrichtlijn (noodzakelijkheid).

### Evenredigheid

De vestigingsbeperking in het bestemmingsplan Bedrijventerrein Tatelaar voor volumineuze 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 en andere winkelgebieden. De brancheringsregeling en de afwijzing van het verzoek voor een herziening van het bestemmingsplan voldoen aan het evenredigheids criterium in artikel 15, derde lid onder c van de Dienstenrichtlijn.

### CONCLUSIE EN ADVIES

Aan het verzoek van RetailPlan om de vestigingsbeperking waarmee nieuwe niet-volumineuze detailhandel op het bedrijventerrein wordt uitgesloten, te voorzien van een onderbouwing die voldoet aan de Dienstenrichtlijn, wordt voldaan. Dat betekent dat het uitsluiten van vormen van detailhandel, anders dan volumineuze detailhandel, ter plaatse van het bestemmingsplan Bedrijventerrein Tatelaar – evenals voor de vergelijkbare de bedrijventerreinen - in stand blijft.

Geadviseerd wordt het verzoek om het bestemmingsplan te herzien voor het alsnog mogelijk maken van vormen van detailhandel anders dan volumineuze detailhandel, te weigeren. Dit is noodzakelijk en evenredig in het licht van de Dienstenrichtlijn, om het functioneren en de vitaliteit van de aangewezen winkelgebieden in de kern Zevenaar te behouden en te kunnen blijven versterken en daarmee toename van leegstand als gevolg van vestiging van niet-volumineuze detailhandel buiten de winkelgebieden te voorkomen en hiervoor een hiervoor een uitgebalanceerde bestemmingsregeling te behouden die evenredig is.

## Bijlage 1 Uitspraak bestemmingsplan Tatelaar

In deze bijlage is het onderdeel 6 van de uitspraak van 11 mei 2022 (ECLI:NL:RVS:2022:1370) opgenomen.

### Dienstenrichtlijn

6. Lidl betoogt dat de rechtbank heeft miskend dat de planregeling in strijd is met Richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt (PB 2006, L 376/36; hierna: Dienstenrichtlijn). Anders dan de rechtbank heeft overwogen heeft het college niet gemotiveerd waarom de planregel voldoet aan de noodzakelijkheids- en evenredigheidseis uit artikel 15, derde lid, van de Dienstenrichtlijn. Een planregeling die wel (andere) vormen van volumineuze detailhandel toestaat, maar niet een hypermarkt, zonder dat daarvoor een afdoende motivering is gegeven, is in strijd met de Dienstenrichtlijn, aldus Lidl.

6.1. Artikel 15 van de Dienstenrichtlijn luidt:

"1. De lidstaten onderzoeken of in hun rechtsstelsel de in lid 2 bedoelde eisen worden gesteld en zien erop toe dat eventueel bestaande eisen verenigbaar zijn met de in lid 3 bedoelde voorwaarden. De lidstaten passen hun wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen aan om de eisen met die voorwaarden in overeenstemming te brengen.

2. De lidstaten onderzoeken of de toegang tot of de uitoefening van een dienstenactiviteit in hun rechtsstelsel afhankelijk wordt gesteld van de volgende niet-discriminerende eisen:

a) kwantitatieve of territoriale beperkingen, met name in de vorm van beperkingen op basis van de bevolkingsomvang of een geografische minimumafstand tussen de dienstverrichters;

[...]

3. De lidstaten controleren of de in lid 2 bedoelde eisen aan de volgende voorwaarden voldoen:

[...];

b) noodzakelijkheid: de eisen zijn gerechtvaardigd om een dwingende reden van algemeen belang;

c) evenredigheid: de eisen moeten geschikt zijn om het nagestreefde doel te bereiken; zij gaan niet verder dan nodig is om dat doel te bereiken en dat doel kan niet met andere, minder beperkende maatregelen worden bereikt.

[...]."

6.2. Volgens vaste rechtspraak van de Afdeling (zie bijvoorbeeld de uitspraken van 19 februari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:520 en 26 februari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:616) ligt het in een gerechtelijke procedure als deze op de weg van degene die een beroep doet op de Dienstenrichtlijn om te beargumenteren dat sprake is van een eis die een beperking oplevert. Het ligt op de weg van het college om bij de beslissing over het verlenen van een omgevingsvergunning te onderbouwen dat die eis in overeenstemming is met de Dienstenrichtlijn. De mogelijkheid om in een procedure als deze de gelding van de toepasselijke bestemmingsplanregeling aan de orde te stellen kan alleen succesvol zijn als deze bestemmingsplanregeling evident in strijd is met de Dienstenrichtlijn. Dat is alleen het geval als de rechter zonder nader onderzoek kan vaststellen dat zich strijd met de hogere rechtsnorm voordoet. Dit is bijvoorbeeld het geval als iedere motivering ontbreekt.

---

6.3. Bij de beantwoording van de vraag of een eis noodzakelijk is in de zin van artikel 15, derde lid, onder b, van de Dienstenrichtlijn, dient te worden bezien of deze eis gerechtvaardigd is om een dwingende reden van algemeen belang. Uit artikel 4, aanhef en onder 8, van de Dienstenrichtlijn volgt dat hiervan sprake kan zijn als een eis wordt gesteld met het oog op de bescherming van het stedelijk milieu.

Tussen partijen is niet in geschil dat Lidl diensten aanbiedt in de zin van de Dienstenrichtlijn. De toelichting bij het bestemmingsplan bevat geen onderbouwing waarom de in het plan neergelegde beperkingen wat betreft de vestiging van detailhandel in niet-volumineuze goederen gerechtvaardigd zijn in het licht van de daaraan in de Dienstenrichtlijn gestelde eisen. Het college heeft ter nadere motivering verwezen naar de motivering in het besluit van 18 juli 2019 waarom detailhandel in niet-volumineuze goederen op het bedrijventerrein "Tatelaar" ongewenst en in strijd met een goede ruimtelijke ordening vindt. Die motivering komt er samengevat op neer dat de vestiging van detailhandel, zoals door Lidl is aangevraagd, op het bedrijventerrein ongewenst is met het oog op de bescherming van de bestaande detailhandelsstructuur in de gemeente. Daarbij heeft het college overwogen dat de vestiging van detailhandel die niet uitsluitend is gericht op volumineuze goederen vooral binnen of bij winkelcentra is voorzien, omdat dat bijdraagt aan de versterking van winkelgebieden. Vestiging van detailhandel in de vorm zoals Lidl heeft aangevraagd, zijnde niet detailhandel in uitsluitend volumineuze goederen, buiten bestaande winkelcentra kan, zeker gelet op de omvang daarvan, negatieve effecten hebben op het (hoofd)winkelcentrum, aldus het college.

Nu het college heeft gemotiveerd waarom de brancheringsregeling niet in strijd is met de Dienstenrichtlijn, ziet de Afdeling zich gesteld voor de vraag of hetgeen Lidl heeft aangevoerd aanleiding geeft voor het oordeel dat deze motivering evident in strijd met de Dienstenrichtlijn is. Deze vraag beantwoordt de Afdeling ontkennend. Dat het hier gaat om een hypermarkt, zoals door Lidl benadrukt, acht de Afdeling onvoldoende. Deze stelling miskent dat het hier gaat om detailhandel in voornamelijk niet volumineuze goederen. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de rechtbank terecht geoordeeld dat het college voldoende heeft onderbouwd dat de planregel niet evident in strijd is met artikel 15, derde lid, onder b en c, van de Dienstenrichtlijn.

Het betoog slaagt niet.

## Bijlage 2 Analyse beleidskaders en bestemmingsplannen

### BELEID PROVINCIE GELDERLAND

#### OMGEVINGSVERORDENING PROVINCIE GELDERLAND (GECONSOLIDEERDE VERSIE, 2022)

##### Volumineuze detailhandel en supermarkten

De provincie Gelderland heeft als doel het terugdringen van overtollige winkelmeters en het maken van scherpe keuzes voor perifere detailhandel. Grote nieuwe ontwikkelingen (> 1.500 m<sup>2</sup> bvo) met een bovenlokale functie vereisen regionale afstemming. Regionale afstemming betekent niet dat alle gemeenten het onderling eens moeten zijn. Wel moeten de belanghebbende gemeenten in de gelegenheid worden gesteld om een reactie (of standpunt) kenbaar te maken.

- Het doel van het beleid is het behoud van een evenwichtige en toekomstbestendige detailhandelsstructuur in Gelderland, die bijdraagt aan de vitaliteit van steden en dorpen. Het vernieuwen en aanpassen van bestaande centra en winkelgebieden aan een afnemende vraag naar winkels en nieuwe marktontwikkelingen heeft prioriteit. Het doel is supermarkten te realiseren dicht bij de burgers en supermarkten dragen bij aan versterking van nieuwe en bestaande winkelgebieden.
- Detailhandel kan in principe alleen op perifere locaties worden toegestaan, wanneer dit uit oogpunt van ruimte of veiligheid vereist is. Gedacht kan worden aan detailhandel in volumineuze goederen, zoals tuincentra, bouwmarkten, meubelwinkels, handel in auto's en boten en detailhandel die uit veiligheidsoverwegingen niet in winkelgebieden kan worden gevestigd. Andere vormen van detailhandel zijn op perifere locaties uitgesloten. Dit geldt ook voor supermarkten.

##### Supermarkten

- Supermarkten trekken veel bezoekers en zorgen voor synergie met ander dagelijks aanbod. Ze zijn daarom van belang voor de vitaliteit en het functioneren van winkelcentra als geheel. Zoals hiervoor aangegeven is het doel supermarkten te realiseren dicht bij de burgers. Daarbij dragen supermarkten bij aan de versterking van de winkelgebieden. Het vestigen van supermarkten in bestaande winkelcentra past binnen het algemene uitgangspunt van het beleid dat detailhandel die ruimtelijk inpasbaar is in een binnenstedelijk winkelcentrum daar een plek moet krijgen. Daarnaast is het doel de beschikbaarheid en bereikbaarheid van detailhandelsvoorzieningen te garanderen. Voor dagelijkse boodschappen, zoals een supermarkt, spelen centra in wijken en dorpen hierin een belangrijke rol.
- De vestiging van een supermarkt is alleen mogelijk binnen of aansluitend aan een winkelcentrum, tenzij vanwege bijzondere omstandigheden vestiging op zo'n locatie niet mogelijk is (bijvoorbeeld in het historische centrum van een kleine kern). Er moet dan worden onderbouwd dat vestiging in een winkelcentrum redelijkerwijs niet mogelijk is. In die gevallen wordt vestiging van een supermarkt toegestaan op een, vanuit een goede ruimtelijke ordening, geschikte locatie net buiten een centrum of op een goed ontsloten plek (ook voor langzaam verkeer) in een dorp of woonwijk.
- In de meeste gevallen zijn supermarkten op perifere locaties vanuit een goede ruimtelijke ordening niet gewenst. Denk hierbij aan locaties op bedrijventerreinen, solitaire locaties aan de rand van een stad of perifere detailhandelslocaties die bedoeld zijn voor volumineuze goederen.
- De provincie overweegt, als daar behoefte aan is, ook solitaire ontwikkelingen in woonwijken toe te staan. Als in een (nieuwe) woonwijk nog geen supermarkt is gevestigd, dan kan – binnen de kaders van de Ladder voor duurzame verstedelijking en als dat bijdraagt aan een fijnmazige detailhandelsstructuur – worden meegewerkt aan de vestiging van een solitaire buurtsupermarkt.
- Tot slot dient de omvang van de supermarkt in overeenstemming te zijn met de verzorgingsfunctie en dienen er geen (blijvende) negatieve effecten op te treden op de bestaande detailhandelsstructuur.

Een bestemmingsplan maakt de vestiging van een supermarkt alleen mogelijk binnen of aansluitend aan een winkelcentrum of, als daaraan behoefte is, solitair in een woonwijk, tenzij vanwege bijzondere omstandigheden vestiging op zo'n locatie niet mogelijk is. Een ontwikkeling op een perifere locatie kan toch mogelijk worden gemaakt onder de volgende voorwaarden:

- Er wordt voldaan aan de eisen van een Ladder voor duurzame verstedelijking;

- Er heeft aantoonbaar regionale afstemming plaatsgevonden over deze ontwikkeling; en
- Gedeputeerde Staten stemmen in met deze ontwikkeling.

## BELEID REGIO ZEVENAAR

### REGIONAAL PROGRAMMA DETAILHANDEL 2013 – STADSREGIO ARNHEM NIJMEGEN (2013)

In de detailhandelsstructuur van de regio Arnhem-Nijmegen neemt het centrum van Zevenaar een duidelijke plek in als regionaal verzorgend centrum. De meubelboulevard van Zevenaar is een bestaande perifere locatie. Uitbreiding van het perifere winkelaanbod in Zevenaar vindt plaats langs de Spoorallee, waar de Fashion Outlet Zevenaar wordt gerealiseerd.

De ambitie van de regio Arnhem-Nijmegen is om de regionaal en bovenregionaal verzorgende positie van het winkelaanbod te versterken. Meer bezoekers van buiten de regio betekent dat er meer draagvlak ontstaat voor meer (bijzonder) detailhandelsaanbod. Daarnaast is de ambitie om de regiobevolking te voorzien van een zo compleet en gevarieerd mogelijk pakket aan winkels en aanverwante publieksgerichte voorzieningen passend bij het beoogde verzorgingsniveau, zo veel mogelijk geclusterd op goed bereikbare locaties en in voor de consument herkenbare centra, die ieder een eigen taak en functie hebben in de gehele detailhandelsstructuur.

De volgende subdoelstellingen zijn geformuleerd in het regionaal programma detailhandel:

- Kwaliteit als leidraad om kansen te kunnen grijpen;
- Complementair aan centra om leegloop tegen te gaan;
- Aandacht voor kwantiteit om overaanbod te voorkomen;
- Inzetten op clustering om verdere versnippering te voorkomen;
- Concentratie in het middengebied om mobiliteit te beperken.

Daarnaast is het voorkomen van leegstand in perspectiefrijke winkelgebieden belangrijk en wordt ingezet op het aanpakken van leegstand in winkelgebieden zonder perspectief, bijvoorbeeld door transformatie.

Voor zover verspreide bewinkeling niet structuurverstorend is, kan deze blijven bestaan. Anders wordt functieverandering nagestreefd. Daarnaast zal schaalvergroting zorgvuldig ingepast moeten worden in de detailhandelsstructuur van de regio. Hierbij vormen aspecten als branche en bezoekersintensiteit belangrijke afwegingscriteria, evenals de ontwikkelingen in vraag (consumentengedrag) en aanbod (marktomstandigheden).

Handhaving van complementariteit vormt een belangrijk uitgangspunt voor het beleid met betrekking tot de detailhandel op perifere locaties. Het hoofddoel is: Ruimte bieden aan branches en soorten winkels die vanwege het volumineuze karakter van de gevoerde artikelen en/of de aard en de schaal van de zaak niet of zeer moeilijk inpasbaar zijn in of aan de rand van de bestaande winkelcentra. Hierbij moet rekening worden gehouden met de Europese Dienstenrichtlijn.

Voor de detailhandel op perifere locaties geldt hierbij dat dit met name gericht is op het voorzien in doelgericht en laagfrequente aankopen doen. Daarbij richt het beleid zich specifiek op:

- ruimtelijke clustering van specifieke soorten perifere detailhandel op een beperkt aantal aangewezen locaties;
- waar mogelijk en wenselijk aansluiting bij bestaande perifere winkelgebieden;
- waar mogelijk en gewenst thematisering;
- rekening houden met de inpassing in de ruimtelijke structuur van en de ruimtelijke ontwikkelingen in de regio (onder meer infrastructuur, woongebieden);
- het zeer weloverwogen omgaan met een uitbreiding van het perifere detailhandelsaanbod.

Voor initiatieven die door aard en/of omvang bovengemeentelijke effecten hebben, en daarmee de regionale detailhandelsstructuur raken, is regionale afstemming gewenst. De Ladder voor Duurzame Verstedelijking is als inspiratiekader gebruikt om detailhandelsinitiatieven in de stadsregio te kunnen beoordelen. Aan nieuwe winkelontwikkelingen wordt in principe beleidsmatig meegewerkt als de initiatiefnemer kan aantonen dat het initiatief meerwaarde heeft voor de lokale



---

en/of regionale detailhandelsstructuur (bijvoorbeeld consumentenbehoefte of versterking van detailhandelslocatie) en dat het initiatief geen (blijvende) negatieve effecten heeft op de bestaande detailhandelsstructuur (afname keuzemogelijkheden consumenten, aantasting verzorgingsfunctie van bestaande winkelgebieden).

In de huidige situatie komen op zeer veel bedrijventerreinen in de regio vormen van perifere detailhandel voor. De betreffende bestemmingsplannen maken dit gewoonlijk via afwijkingsregelingen ook mogelijk. Het regionale beleid is erop gericht een verdere verspreiding van de detailhandel op perifere locaties te voorkomen. De afzonderlijke gemeenten worden daartoe opgeroepen de vestigingsmogelijkheden voor perifere detailhandel op een deel van hun bedrijventerreinen of delen van die terreinen te beperken, om zo onder andere versnippering van het regionale detailhandelsaanbod te voorkomen.

Bedrijventerrein Hengelder/Tatelaar in Zevenaar wordt tot de hoofdstructuur van perifere detailhandelslocaties in de regio gerekend. Voor deze locatie geldt dat de uitgangssituatie gerespecteerd wordt en dat bestemmingsplanmatig vastgelegde vestigingsmogelijkheden gehandhaafd blijven (tenzij de betreffende gemeente de vestigingsmogelijkheden wil beperken). In het regionale beleid is een lijst genoemd met toegestane branches op perifere winkelgebieden (supermarkten zijn onder andere niet toegestaan). Een verdere brancheverbreiding is uitgesloten.

Vanwege hun mogelijke effecten op de voorzieningenstructuur, met name op de winkelcentra die een belangrijke functie op het gebied van boodschappen doen hebben, wordt de solitaire vestiging van megasupermarkten niet toegestaan, evenals de vestiging van dergelijke supermarkten op perifere detailhandelslocaties.

## **ECONOMISCHE ANALYSE REGIO DE LIEMERS (2019)**

### **Algemeen**

De gemeenten Zevenaar, Montferland, Duiven, Westervoort en Doesburg hebben een gezamenlijke economische visie opgesteld. Het belangrijkste doel is om samenhang en focus aan te brengen in regionaal perspectief. Door te kiezen voor een aantal centrale thema's (logistiek en maakindustrie, retail, vrijetijdseconomie, arbeidsmarkt en energietransitie) wordt de regionale economie versterkt. De vijf thema's zijn vertaald in een voorstel voor een uitvoeringsprogramma.

### **Doelstellingen**

Op het gebied van detailhandel wil de regio De Liemers de volgende vier doelen realiseren:

#### **1] Meer samenhang in het aanbod**

De blik moet meer gericht worden op de kwaliteit, uitstraling en beleving van het bestaande aanbod en de openbare ruimte en minder op uitbreiding. De Liemers hanteert de volgende randvoorwaarden:

- De regio is terughoudend met het bijbouwen van nog meer winkeloppervlakte en zet in op transformatie van onnodige, onrendabele en leegstaande winkelmeters. Nieuwe initiatieven moeten vooral in bestaande kansrijke winkelgebieden plaatsvinden;
- Waar (structureel) leegstand is, moet het kernwinkelgebied compacter gemaakt worden en winkelpanden gelegen buiten dit compacte centrum moeten worden gesloopt of herbestemd. Dit wordt echter niet regionaal opgepakt;
- De versterking van de structuur van de detailhandel vraagt ook dat gemeenten adequaat handhaven op bestemmingsplannen;
- Meer samenhang in het regionale aanbod is gewenst.

#### **2] Aantrekkelijke en vitale retailstructuur**

De gewenste retailstructuur in De Liemers is een attractief retailaanbod waarbij de behoefte van mensen en de leefbaarheid van kernen voorop staan. Uitbreiding buiten de bestaande kernen is niet wenselijk, tenzij het om ondergeschikte en locatiegebonden detailhandel gaat. Door verhoging van de kwaliteit en beleving wordt de retailsector versterkt.

### 3] Groei e-commerce

Aan de ene kant is e-commerce een bedreiging voor fysieke winkels. Aan de andere kant komen nieuwe bedrijven in e-commerce op en komen er op bedrijventerreinen nieuwe (grootschalige) distributiecentra bij. De regio wil ruimte bieden aan nieuwe bedrijvigheid in de e-commerce en het retailaanbod zo sterk mogelijk maken.

### 4] Promotie en marketing van de Liemers

In marketing wil de regio inzetten op clustervorming en een gezamenlijke profilering van de winkelgebieden in de regio. Zo kan de regio bijvoorbeeld 'meeliften' op de marketingactiviteiten voor het nieuwe Fashion Outlet Zevenaar (FOZ). Op en rond het FOZ kunnen consumenten uit heel Nederland en Duitsland kennismaken met de kracht van de regio.

## REGIONAAL PROGRAMMA WERKLOCATIES (RPW) REGIO ARNHEM-NIJMEGEN, PERIODE 2021 T/M 2024

Het Regionaal Programma Werklocaties regio Arnhem-Nijmegen (RPW) vormt de kaders voor het regionaal bedrijventerreinbeleid. De huidige actualisatie geldt voor de periode 2021 tot 2024. Bij de spelregels ten aanzien van detailhandelsgebieden wordt in het RPW onderscheid gemaakt tussen reguliere detailhandel enerzijds en perifere en grootschalige detailhandelsvestigingen (PDV/GDV) anderzijds.

### Afspraken ten aanzien van reguliere detailhandel

Bij nieuwe initiatieven in reguliere detailhandelsgebieden is onder bepaalde omstandigheden regionale afstemming door middel van toetsing van het initiatief vereist. Toetsing op regionaal niveau vindt plaats bij detailhandelsinitiatieven die mogelijk negatieve effecten hebben op de bestaande of beoogde structuur van de reguliere detailhandel. Initiatieven kunnen voorgedragen worden door zowel gemeenten als andere partijen. Er is geen regionale afstemming nodig indien het detailhandelsinitiatief kleiner is dan 1.500 m<sup>2</sup> bvo.

Initiatieven voor winkelvestiging of –uitbreiding in de reguliere detailhandel worden, voor regionale toetsing voorgedragen indien:

- groter dan 1.500 m<sup>2</sup> bvo in de niet-dagelijkse detailhandel in de lokaal verzorgende reguliere winkelcentra;
- groter dan 1.500 m<sup>2</sup> bvo in de dagelijkse detailhandel buiten stads-, dorps- wijk en buurtcentra, met een bovengemeen effect op de verzorgingsstructuur (bijvoorbeeld door de grenslijging van een initiatief).
- Voor initiatieven groter dan 1.500 m<sup>2</sup> bvo in de bovenregionaal en regionaal verzorgende reguliere winkelcentra volstaat een melding in het IOW.

Deze afspraken zijn van toepassing op alle initiatieven in de reguliere detailhandel. Voor bepaalde vormen van reguliere detailhandel is een verbijzondering vereist.

### Perifere en grootschalige detailhandelsvestigingen

Algemene afspraken ten aanzien van PDV/GDV:

- Lokaal verzorgende perifere en grootschalige detailhandelsvestigingen buiten concentratiegebieden < 1.500 m<sup>2</sup> bvo blijven mogelijk. Gemeenten maken zelf de afweging voor dergelijke kleine ontwikkelingen met een vooral lokale functie. Indien (na vaststelling van het RPW) door uitbreiding een bestaande detailhandelsvoorziening groter wordt dan 1.500 m<sup>2</sup> bvo is regionale afstemming vereist;
- Nieuwe initiatieven voor perifere detailhandel met een oppervlakte > 1.500 m<sup>2</sup> worden, na regionale afstemming, bij voorkeur in concentratiegebieden gevestigd. Daarbij is maatwerk belangrijk. Per geval wordt bekeken of de ontwikkeling wenselijk is vanuit de doelen van het RPW en/of het past binnen de gestelde beleidskaders;
- Binnen de perifere detailhandelsvestigingen is het toegestaan om niet aan het kernassortiment gerelateerde artikelen te voeren tot maximaal 10% van de winkelverkoopoppervlakte met een maximum van 100 m<sup>2</sup> wvo;
- Uitbreiding van bestaande perifere detailhandel is mogelijk tot 1.500 m<sup>2</sup>. Als de vestiging na uitbreiding groter is dan 1.500 m<sup>2</sup> bvo is regionale afstemming vereist;
- Dit geldt ook voor verplaatsingen, waarbij de som van de winkeloppervlakte van het nieuwe pand en het vrijkomende pand hoger is dan 1.500 m<sup>2</sup>. In dat geval wordt bekeken wat publiekrechtelijke en/of privaatrechtelijke is vastgelegd

over de detailhandelsbestemming van het pand dat na de verplaatsing vrij komt. Dit vraagt om een zorgvuldige onderbouwing, (o.a. toetsing aan de ladder voor duurzame verstedelijking). Aangetoond moet worden dat de uitbreiding bedrijfseconomisch nodig is en verplaatsing niet nodig/mogelijk is;

- Na bedrijfsbeëindiging op solitaire locaties wordt het gebruik 'bevroren': bestaande vestiging en gebruik wordt gehandhaafd, maar er kunnen geen vierkante meters detailhandel toegevoegd worden. Bedrijfsopvolging is dus toegestaan, zolang de locatie in gebruik blijft voor dezelfde functie. Het gaat om voortgezet identiek gebruik (zelfde soort perifere detailhandel);
- Bij bedrijfsbeëindiging op solitaire (en/of overige perifere) winkellocaties zet de gemeente na een periode van langdurige leegstand in op het wegnemen van de detailhandelsbestemming en/of transformatie;
- In dit RPW is geïnventariseerd hoe groot het aanbod verborgen plan- en restcapaciteit voor pdv is. De regio gaat ervan uit dat het overgrote deel van deze plan- en restcapaciteit nu bekend is. Wanneer in de toekomst blijkt dat er toch nog verborgen capaciteit is binnen een gemeente, dan zal de betreffende gemeente zich inspannen om deze ruimte zo spoedig mogelijk uit de markt te nemen en de planologische maatregelen nemen die daarvoor nodig zijn.

Op de winkellocaties op bedrijventerreinen die in het RPW niet als concentratiegebied voor PDV/GDV zijn aangewezen (zowel cluster als solitair), kan in principe geen nieuw pdv/gdv aanbod toegevoegd worden. Er geldt een "nee, tenzij"-beleid in de regio. Er wordt verschil gemaakt tussen locaties waar nu al meer dan 1.500 m<sup>2</sup> wvo aan PDV/GDV aanwezig is en locaties waar nu nog minder dan 1.500 m<sup>2</sup> wvo PDV/GDV aanwezig is (maar waar wel harde of zachte planvoorraad voor nieuwe PDV/GDV bestaat om 1.500 m<sup>2</sup> te overstijgen).

Nieuwe detailhandel is op de bedrijventerreinen niet toegestaan, tenzij de ontwikkeling qua omvang en verkeersaantrekende werking past bij de functie van het verzorgingsgebied. Bij 'tenzij'-ontwikkelingen moet worden aangetoond dat er:

- geen ruimte is in concentratiegebieden;
- sprake is van lokale uitbreiding/verplaatsing; en/of
- elders in de gemeente/subregio planologische ruimte voor PDV/GDV wordt wegbestemd.

In het kader van het RPW wordt voorgesteld om marktinitiatieven onder voorwaarden te concentreren op de overige winkellocaties (> 1.500 m<sup>2</sup> bvo). Het betreft circa 34 kleinere concentraties van perifere detailhandelslocaties en een aanzienlijk aantal solitaire winkels (veelal lokaal verzorgend) met meer dan 1.500 m<sup>2</sup> wvo aan pdv/gdv-aanbod.

## BELEID GEMEENTE ZEVENAAR

### STRUCTUURVISIE GEMEENTE ZEVENAAR 2030 (2013)

De Structuurvisie Zevenaar geeft het ontwikkelingskader aan van de gemeente Zevenaar tot 2030. Zevenaar is een gemeente waar het goed wonen, werken en recreëren is en waar een breed aanbod aan voorzieningen en cultuur aanwezig is. Mede hierdoor is Zevenaar de centrumgemeente van de Liemers. De ambitie is om dit te behouden en waar mogelijk te versterken en uit te bouwen. In de Structuurvisie is een vijftal opgaven geformuleerd:

1. Versterken van de identiteit van Zevenaar;
2. Voldoende plek voor stedelijke ontwikkelingen tot 2030;
3. Behoud van kwalitatief goede woon- en werkgebieden, behoud van goede voorzieningen;
4. Tegengaan van versnippering van de leefomgeving;
5. Nadrukkelijker inzetten op een duurzame ontwikkeling.

Voor de gemeente Zevenaar ligt de nadruk hierbij op de kern Zevenaar. Specifieke aandacht gaat uit naar het centrum en de ontwikkeling van Zevenaar-Oost met haar woningbouw, bedrijvigheid, station en voorzieningen. Daarnaast ligt de aandacht bij de bestaande woongebieden en bedrijventerreinen om deze ook in de toekomst vitaal te houden.

Door de ligging aan de A12 en de aanwezigheid van het spoor is Zevenaar interessant als vestigingsplaats voor bedrijven. Het vestigingsklimaat is goed; veel inwoners kunnen hun inkomen verdienen in eigen woonomgeving. De direct aan consument leverende detaillisten zijn rechtstreeks voorzienend aan de burger. Er bevinden zich meerdere bedrijventerreinen in Zevenaar, waar ca. 40% van de werkgelegenheid is te vinden, die sterk verschillen in leeftijd, omvang en ter plekke

---

plaatsvindende activiteiten. De nieuwste toevoeging is bedrijventerrein 7Poort, waar ook ruimte is voor gemengde bedrijvigheid rondom het station, zoals detailhandel en leisure (Sporallee). Om bedrijven aan te trekken en gevestigd te houden in de gemeente is het van belang om een goed vestigingsklimaat te scheppen en te behouden.

De gemeente beschikt over een sterk winkelapparaat; het heeft een bovengemiddelde hoeveelheid winkelvloeroppervlak (wvo) per inwoner. Daarnaast is Zevenaar het uitgaanshart van de Liemers. Zowel qua winkelaanbod als voorzieningenaanbod vervult Zevenaar een centrumfunctie voor omliggende gemeenten. Dit is ook belangrijk voor recreatie en toerisme. In de structuurvisie wordt ingezet op het benutten van potentiële kansen in en rondom het centrum, zodat het centrum van Zevenaar het ontspannen, complete winkelalternatief wordt voor de grote nabijgelegen binnensteden.

### **KOERSDOCUMENT OMGEVINGSVISIE ZEVENAAR (2021)**

Op dit moment werkt de gemeente Zevenaar aan het opstellen van een Omgevingsvisie, een strategische, integrale termijnvisie (2040) voor de fysieke leefomgeving. Een speciaal koersdocument beschrijft de aanleiding en context waarbinnen het traject van het opstellen van de Omgevingsvisie vorm krijgt.

De gemeente Zevenaar streeft ernaar om de vrijetijdseconomie in de gemeente te versterken. Binnenkort opent de Fashion Outlet Zevenaar, waar naar verwachting veel mensen op af komen. De vrijetijdseconomie raakt steeds meer verweven met allerlei ruimtelijke functies. De leefomgeving wordt steeds meer een “beleefomgeving”. De focus moet komen te liggen op kwaliteit en beleving. Men moet functies in relatie tot elkaar beschouwen en op zoek gaan naar koppelkansen die zowel de leefomgeving als de beleving ten goede komen. De vrijetijdseconomie kan hierbij als verbindend thema fungeren. Een belangrijke vraag die hierbij gesteld wordt is op welke manier er een verbinding wordt gemaakt tussen het centrum van Zevenaar en de Fashion Outlet. De gemeente wenst ook haar internationale positie te versterken door meer inzet op het aantrekken van Duitse bezoekers.

### **CENTRUMVISIE ZEVENAAR 2015-2025 (2015)**

Door verschillende maatschappelijke en economische ontwikkelingen neemt de leegstand in het centrum van Zevenaar langzaam toe. Om de vitaliteit en leefbaarheid in het centrum te behouden is in een centrumvisie bepaald welke opgaven er zijn, welke ambitie hierbij past en welke maatregelen genomen moeten worden. De doelstelling van de gemeente voor het centrum van Zevenaar is: het behoud van economische vitaliteit (als bovenlokaal winkelgebied) en leefbaarheid.

Van oudsher heeft Zevenaar een bovenlokale verzorgingsfunctie; het aanbod winkels en voorzieningen sluit hierop aan. De gemeente Zevenaar zet zich in op het behoud van het ruime voorzieningenniveau met een attractief centrum waar beweging, beleving en het diverse aanbod bezoekers trekt. Naast de eigen bewoners richt de gemeente zich op de regio en de Duitse consument, bijvoorbeeld door de ontwikkeling van het Factory Outlet Village dat in aanbod aanvullend moet worden op het aanbod in het centrum. Door het goed benutten van de marketingactiviteiten van het Factory Outlet Village wordt het bereik van de Duitse markt enorm vergroot.

Voor het centrum wordt ingezet op een compact(er) centrum. De herontwikkeling van het Raadhuis(plein) speelt hierin een belangrijke rol. Een compact centrum is aantrekkelijk voor bezoekers in verband met de loopafstanden, maar ook belangrijk om de toenemende leegstand terug te dringen dat zich vooral in het hoofdwinkelgebied manifesteert. Het streven is om voor 4.000 m<sup>2</sup> bvo (15% van het totaal) aan commercieel vastgoed een andere functie te vinden. Het is ook zaak om de kwaliteit van voorzieningen naar een hoger niveau te tillen.

Supermarkten passen aan de randen/entrees van het centrum van Zevenaar. De gemeente wil in en rond de binnenstad (beperkt) ruimte bieden in het woningbouwprogramma voor extra nieuwe woningen. Belangrijke doelgroepen voor het centrum zijn jongeren tot 30 jaar en ouderen.

## BESTEMMINGSPLANNEN KERN ZEVENAAR

### DETAILHANDEL EN SUPERMARKTEN

In verschillende bestemmingsplannen in de kern Zevenaar wordt detailhandel toegestaan. De bestemmingsplannen waar detailhandel mogelijk is worden hierna afzonderlijk besproken. Bestemmingsplannen waarin geen detailhandel mogelijk is blijven in deze paragraaf buiten beschouwing. De bestemmingsplannen zijn terug te vinden in bijlage 3.

Specifiek voor supermarkten is in tabel B2.1 een overzicht gegeven van de zeven huidige supermarkten in de kern Zevenaar. Naast elke supermarkt is opgenomen onder welk bestemmingsplan de supermarkt valt en welke bestemming de grond heeft waar de supermarkt gevestigd is.

**Tabel B2.1** Huidige zeven supermarkten in de kern Zevenaar met adres, vigerend bestemmingsplan en bestemming

Supermarkt	Adres	Bestemmingsplan	Bestemming
Jumbo Centrum	Kampsingel 7	Woongebied Kom Zevenaar (2008)	Detailhandel
Jumbo Zonnemaat	Van Oldebarneveldtlaan 34	Woongebied Kom Zevenaar (2008)	Centrum - Buurt
Albert Heijn	Kampsingel 2	Centrum Zevenaar (2013)	Centrum - 1
Aldi	Muldershof 35	Centrum Zevenaar (2013)	Centrum - 1
Plus Centrum	Mariusplein 24	Centrum Zevenaar (2013)	Centrum - 1
Plus Landeweerdijk	Landeweerdijk 1	Groot Holthuizen en Hengelder II (2007) Correctieve herziening bestemmingsplan Groot Holthuizen en Hengelder II (2012) Uitwerkingsplan Spoorallee (2015)	Gemengd
Spar	Spaansmaat 10	Woongebied Kom Zevenaar (2008)	Centrum - Buurt

### BESTEMMINGSPLANNEN

#### Bestemmingsplan Centrum Zevenaar (2013)

Het bestemmingsplan voor het centrum van Zevenaar is in 2013 geactualiseerd. De focus in de toekomst ligt nauwelijks op een kwantitatieve vergroting van het centrum. Optimaliseren van de kwaliteit in het centrum blijft daarentegen een belangrijk punt. Het concurrerende aanbod in de regio is daarbij groot: de binnensteden van bijvoorbeeld Arnhem, Nijmegen en Doetinchem hebben veel recreatief aanbod en een regionale positie.

De dagelijkse artikelensector is relatief sterk vertegenwoordigd in het centrum van Zevenaar, met vier supermarkten. Dit aanbod wordt aangevuld met diverse (vers)speciaalzaken. Ook in de branche Persoonlijke Verzorging is het aanbod sterk. Zevenaar vervult een duidelijke functie voor de eigen inwoners. Het centrum van Zevenaar weet een groot deel van de lokale bestedingen aan zich te binden. Het centrum heeft een belangrijke lokale en streekverzorgende functie.

Het centrum kent een duidelijke ruimtelijke structuur: De Arnhemseweg-Didamsestraat en Grietsestraat/Marktstraat zijn de hoofdstraten van het centrum (belangrijkste winkels zijn hier gevestigd). De Schoolstraat en Wittenburgstraat zijn typische achterstraten (winkelfunctie zelden aanwezig, voornamelijk woonfunctie). Supermarkten passen aan de randen/entrees van het centrum van Zevenaar.

In het bestemmingsplan Centrum Zevenaar (2013) is detailhandel mogelijk binnen drie verschillende bestemmingen: 'Centrum - 1', 'Centrum - 2' en 'Gemengd -2'. Detailhandel is binnen elke bestemming enkel mogelijk op de begane grond. Er is geen aparte bestemmingsomschrijving of aanduiding voor supermarkten, enkel voor 'detailhandel'. Detailhandel wordt omschreven als "het bedrijfsmatig te koop aanbieden, waaronder de uitstalling ten verkoop, het verkopen en/of leveren van goederen voor gebruik, verbruik of aanwending overwegend anders dan in de uitoefening van een beroeps- of bedrijfsactiviteit". De drie huidige supermarkten die onder het bestemmingsplan Centrum Zevenaar vallen (Albert Heijn, Lidl en Plus) vallen allemaal onder de bestemming 'Centrum - 1'.

### Bestemmingsplan Raadhuisplein 1 (2012)

Het gemeentehuis van Zevenaar is verhuisd naar het BAT-terrein in het zuiden van de stad. Het voormalige raadhuis van Zevenaar ligt centraal in het kernwinkelgebied. In dit gebouw is nu ruimte voor een mix van functies. Door de functieverandering van het raadhuis naar winkelcentrum zijn dit gebouw en het bijbehorende plein beter opgenomen in het centrumwinkelgebied van Zevenaar. In het bestemmingsplan voor Raadhuisplein 1 is ruimte voor maximaal 2.600 m<sup>2</sup> bvo detailhandel. Winkels moeten op de begane grond gesitueerd worden en gelijkvloers toegankelijk zijn vanaf de straat. De begripsbepaling van detailhandel is hetzelfde als in het bestemmingsplan Centrum Zevenaar (2013).

Naast detailhandel is de locatie bestemd voor wonen, publieksgerichte dienstverlening, maatschappelijke voorzieningen, een hotel, lichte horeca en cultuur en ontspanning. Op dit moment wordt het oude Raadhuis in Zevenaar herontwikkeld tot 'Het Oude Raadhuis'. Er worden 18 koopappartementen en 2 penthouses gerealiseerd. Op de begane grond is ruimte voor winkelruimten en een horecagelegenheid met een totaaloppervlakte van circa 2.300 m<sup>2</sup>.

### Bestemmingsplan Woongebied Kom Zevenaar (2008)

In 2008 is één integraal bestemmingsplan gemaakt voor het woongebied Kom Zevenaar. Uitgangspunt is het flexibel maken en houden van het bestemmingsplan. Concreet betekent dit dat in het algemeen de bestemmingen ruimer zijn geformuleerd en eigenaren/gebruikers meer gebruiks- en bouw mogelijkheden hebben.

In het plangebied komen enkele buurtcentra voor. De bestemming bij deze functie is een zogenaamde 'mengbestemming' (centrum – buurt). Dit houdt in dat er meerdere functies kunnen voorkomen en dat deze uitwisselbaar zijn. De functies die kunnen voorkomen zijn detailhandel, publieke dienstverlening en kantoren. De buurtcentrumfuncties mogen op de begane grond uitgeoefend worden. Enkel op de verdiepingen mag gewoond worden. Er is geen specifieke bestemmingsomschrijving of een aanduiding voor supermarkten. De Spar en Jumbo Zonnemaat in Zevenaar vallen onder de bestemming 'centrum – buurt' in dit bestemmingsplan. De Jumbo in het centrum valt onder de enkelbestemming 'detailhandel'. De begripsbepaling van detailhandel is hetzelfde als in het bestemmingsplan Centrum Zevenaar (2013). De Spar en Jumbo Zonnemaat hebben een verzorgende boodschappenfunctie voor de omliggende buurten. De Jumbo in het centrum heeft een kernverzorgende functie.

### Bestemmingsplan BAT-terrein (2012)

In 2008 heeft British American Tobacco de fabricage van sigaretten op de locatie Zevenaar beëindigd. Een deel van de gebouwen op dit terrein kwam daardoor leeg te staan. De BAT-directie gaf naar aanleiding hiervan aan het gehele BAT-terrein te willen verkopen. De gemeente Zevenaar was op zoek naar een nieuwe huisvesting en heeft besloten om het gemeentehuis te verplaatsen naar het BAT-terrein. De verplaatsing is een belangrijk vliegwiel voor de verdere ontwikkeling van deze locatie.

Op het BAT-terrein is naast het gemeentehuis ruimte voor woningen, ambachten en kantoren. Detailhandel is niet opgenomen in het bestemmingsplan. Burgemeester en wethouders hebben een wijzigingsbevoegdheid om toch detailhandel op het BAT-terrein toe te staan. In de centrumvisie Zevenaar 2015-2025 wordt echter aangegeven dat de gemeente de focus qua detailhandel op dit moment legt op het versterken van het centrum (met name het kernwinkelgebied) en de Fashion Outlet Zevenaar.

### Bedrijventerreinen in Zevenaar

In de kern Zevenaar bevinden zich meerdere bedrijventerreinen. Voor deze terreinen zijn verschillende bestemmingsplannen opgesteld. Op deze terreinen is detailhandel in verschillende vormen vaak mogelijk. In tabel B2.2 wordt een overzicht gegeven van bestemmingsplannen voor bedrijventerreinen in Zevenaar en welk soort detailhandel is toegestaan op elk bedrijventerrein (uitgebreid beeld, inclusief artikelnummers: zie bijlage 3).

Op sommige bedrijventerreinen kan perifere detailhandel (via een afwijkingbevoegdheid) worden toegestaan, maar niet voor voedings- en genotmiddelen. Van de bedrijventerreinen in de tabel wordt Bedrijventerrein Tatelaar hierna uitgebreider behandeld. Op dit moment bevinden zich geen supermarkten op bedrijventerreinen in Zevenaar en de bestaande bestemmingsplannen bieden daar ook geen mogelijkheden voor.

**Tabel B2.2:** Toegestane detailhandel in bestemmingsplannen voor bedrijventerreinen in Zevenaar

Bestemmingsplan	Detailhandel toegestaan in bestemmingsplan (bestemming: Bedrijventerrein)
Bestemmingsplan Bedrijventerrein Tatelaar (2014)	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Ter plaatse van de aanduiding 'verkooppunt motorbrandstoffen met lpg, de opslag en verkoop van motorbrandstoffen inclusief lpg met daaraan ondergeschikt detailhandel en horeca in de vorm van een serviceshop'.</li> <li>● Volumineuze detailhandel inclusief de verkoop van brancheverwante artikelen overeenkomstig de bepalingen in artikel 3.3.2.</li> <li>● Ondergeschikte productiegebonden detailhandel, met uitzondering van detailhandel in voedings- en genotmiddelen, textiel, schoeisel en lederwaren.</li> <li>● (Publieksgerichte vormen van) internethandel overeenkomstig de bepalingen in artikel 3.3.5.</li> </ul>
Bestemmingsplan Bedrijventerrein Hengelder (2017)	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Detailhandel is niet toegestaan, met uitzondering van volumineuze detailhandel op de gronden met de aanduiding 'volumineuze detailhandel toegestaan'.</li> <li>● In afwijking van het bepaalde geldt dat op gronden met de aanduiding 'huidige bedrijfsactiviteit toegestaan' bij de navolgende adressen tevens de daarbij vermelde bedrijfsactiviteit is toegestaan: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Hengelder 26a: Kringloopwinkel met detailhandel.</li> <li>- Hengelder 30: babyspecialzaak met detailhandel.</li> </ul> </li> <li>● Burgemeester en wethouders kunnen vrijstelling verlenen van het bepaalde ten behoeve van productiegebonden detailhandel.</li> </ul>
Beheersverordening Bedrijventerrein Hengelder Noord (2014)	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Detailhandel in brandgevaarlijke, explosieve en milieuverstorende goederen.</li> <li>● Ondergeschikte productiegebonden detailhandel, met uitzondering van detailhandel in voedings- en genotmiddelen, textiel, schoeisel, lederwaren en huishoudelijke artikelen.</li> <li>● Volumineuze detailhandel, zoals auto's, meubels, boten, caravans, grove bouwmaterialen, machines ten behoeve van bedrijven, landbouwwerktuigen en -machines.</li> </ul>
Bestemmingsplan Bedrijventerrein Zuidspoor (2011)	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Productiegebonden detailhandel, met uitzondering van detailhandel in voedings- en genotmiddelen.</li> <li>● Volumineuze detailhandel ter plaatse van de aanduiding 'detailhandel volumineus'.</li> </ul>
Bestemmingsplan 7Poort (2013)	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Ter plaatse van de aanduiding 'verkooppunt motorbrandstoffen met lpg', de opslag en verkoop van motorbrandstoffen inclusief lpg met daaraan ondergeschikt detailhandel en horeca in de vorm van een serviceshop.</li> <li>● Het bevoegd gezag kan door middel van een omgevingsvergunning afwijken van het bepaalde, voor het gebruik van gronden en bouwwerken ten behoeve van detailhandel, mits: <ol style="list-style-type: none"> <li>1. het productiegebonden detailhandel betreft;</li> <li>2. de vloeroppervlakte mag maximaal 20% van de bruto vloeroppervlakte inclusief de bruto vloeroppervlakte van algemene ruimten van het bedrijf bedragen tot een maximum van 100 m<sup>2</sup> verkoopvloeroppervlak.</li> </ol> </li> </ul>

### **Uitgelicht: Bedrijventerrein Tatelaar**

Op bedrijventerrein Tatelaar is vestiging van detailhandel in volumineuze goederen (zoals auto's, boten, caravans, motoren, scooters, keukens, badkamers, sanitair, zwembaden, meubels, vloerbedekking/parket, zonwering) en daarmee direct samenhangende artikelen zoals accessoires, onderhoudsmiddelen en onderdelen en ondergeschikte mate van woninginrichting en stoffering, tuincentra (w.o. tuinhuisjes, tuinmachines) en grootschalige bouwmarkten (> 1.000 m<sup>2</sup>) mogelijk. De gewenste ontwikkeling is gericht op versterking van het profiel van het bedrijventerrein als een gemengd en consumenten-gericht bedrijventerrein voor detailhandel in volumineuze goederen, kleinschalige productiebedrijven in lage milieucategorieën en kantoren. Dit blijkt uit het businessplan dat voor de revitalisering van het bedrijventerrein is opgesteld. Onder volumineus wordt in dit bestemmingsplan ook verstaan detailhandel in rijwielen en scooters, omdat de reikwijdte van deze bedrijven de afgelopen jaren is veranderd waardoor dit soort zaken steeds minder voorkomen en wenselijk zijn in winkelcentra.

Uitgangspunt is dat detailhandel is toegestaan in de daartoe aangewezen (winkel)centra. Vormen van detailhandel die in deze gebieden niet ruimtelijk of planologisch inpasbaar zijn kunnen zich buiten deze centra vestigen. Daarbij is het wenselijk dat het juiste bedrijf op de juist plaats terecht komt. Buiten de winkelcentra is plaats voor detailhandel in volumineuze goederen en grootschalige bouwmarkten en eventueel brand- en milieugevaarlijke stoffen.

Naast volumineuze goederen wordt de verkoop van brancheverwante artikelen (woninginrichting, In/Om Huis en auto-branche) mogelijk. De verkoop van deze niet-volumineuze goederen blijft gekoppeld aan de verkoop van volumineuze goederen. Het aanbod van niet-volumineuze artikelen wordt beperkt tot maximaal 20%. Hiermee wordt voorkomen dat kleine winkels, die in de bestaande winkelcentra/detailhandelsstructuur thuishoren zich op het bedrijventerrein gaan vestigen. De autobranche vormt hierop een uitzondering.

Reguliere detailhandel, inclusief als detailhandel aangemerkte internethandel wordt niet toegestaan. Grootschalige detailhandel (niet gekoppeld aan een assortiment) wordt eveneens niet toegestaan.

Op het bedrijventerrein is productiegebonden detailhandel mogelijk met uitzondering van detailhandel in voedings- en genotsmiddelen, textiel, schoeisel en lederwaren. Productiegebonden detailhandel is ondergeschikt aan de productiefunctie van het bedrijf. In het algemeen wordt productiegebonden detailhandel op bedrijventerreinen toegestaan mits deze ondergeschikt blijft. Detailhandel past ook in het karakter van het terrein Tatelaar. Omdat het echter een ander assortiment/branche betreft dan waar het terrein voor is bedoeld, dient de omvang overeenkomstig het algemeen beleid wel beperkt te blijven. Dit geldt in het bijzonder voor assortiment dat ook in winkelgebieden aangeboden kan worden zoals kleding, schoenen en voeding.

### **Bestemmingsplan Groot Holthuizen en Hengelder II (2007) en correctieve herziening bestemmingsplan Groot Holthuizen en Hengelder II**

In Zevenaar Oost, bij Groot Holthuizen en 7Poort, vindt een grootschalige ontwikkeling plaats. In dit gebied wordt ruimte gecreëerd voor bedrijven, woningen en een Fashion Outlet. Voor het bedrijventerrein is het bestemmingsplan 7Poort (2013) opgesteld. Meerdere bedrijven hebben zich intussen op dit bedrijventerrein gevestigd. Ook de woningen in Groot Holthuizen zijn intussen gerealiseerd. In 2012 is een correctieve herziening van het bestemmingsplan gepubliceerd, waarin enkele verfijningen en detailleringen zijn opgenomen.

Voor het gemengde gebied langs de Spoorallee geldt de bestemming 'Gemengd – uit te werken'. Op dit stuk grond wordt op dit moment een Factory Outlet Village gerealiseerd (Fashion Outlet Zevenaar). Deze gronden zijn bestemd voor een station, kantoren, maatschappelijke voorzieningen, dienstverlening, parkeerterreinen, detailhandel, waaronder begrepen volumineuze detailhandel, horecabedrijven, leisurevoorzieningen en bedrijven als genoemd in de categorieën 1 en 2 van de lijst van bedrijven en installaties [...]. Voor de Spoorallee is in 2015 een uitwerkingsplan gemaakt.



## Uitwerkingsplan Spoorallee (2015)

In het uitwerkingsplan Spoorallee is de bestemming vastgelegd voor de locatie van de Fashion Outlet Zevenaar. De grond heeft de bestemming 'Gemengd'. Binnen deze bestemming is er ruimte voor een Factory Outlet Village van ten hoogste 15.000 m<sup>2</sup> (bvo) of 12.000 m<sup>2</sup> (wvo). Er zijn ook brancheringsregels opgenomen in het bestemmingsplan voor de detailhandel in deze Outlet Village (zie bijlage 3). Naast detailhandel is er ruimte voor kantoren, lichte horeca en een supermarkt in het gebied. Ook de locatie voor het nieuwe treinstation Zevenaar Poort ligt in dit gebied.

Een FOC is een fabrieksverkoopformule die de reguliere detailhandel aanvult en die fabrikanten de gelegenheid biedt om in een outletvestiging rechtstreeks, zonder inschakeling van de tussenhandel, uitsluitend outletproducten te verkopen aan consumenten die bereid zijn om hiervoor een grote afstand af te leggen. Met de ontwikkeling van een leisurepark aan de nieuwe aansluiting op de A12 wordt beoogd consumenten vanuit een grote regio aan te trekken, waarbij ook de Duitse regio een belangrijk onderdeel van het verzorgingsgebied vormt.

Een bezoek aan een outlet center wordt vaak gezien als een dagje uit. De bezoekers van een FOC zijn hierdoor bereid om relatief grote afstanden af te leggen. Vooral Duitse consumenten zijn merkbewust en bereid grote afstanden af te leggen voor een winkelbezoek. Omdat het bezoek aan een outlet center vaak als een uitje wordt gezien ligt het accent op de zaterdag, zon- en feestdagen en vakantieperiodes.

In een Outletcenter komen 60 tot 70% van de bezoekers van ver, dat wil zeggen een reisafstand van meer dan 30 minuten rijden. Dit betekent dat bijna iedereen met de auto komt. Onderzoeken hebben uitgewezen dat 90% van de bezoekers per auto komt. Het overige deel per fiets of openbaar vervoer. Hierbij dient opgemerkt te worden dat weinig outlets nabij een treinstation gelegen zijn.

De plannen voor een ontwikkeling van een FOC aan de Spoorallee gaan uit van maximaal 15.000 m<sup>2</sup> bruto vloeroppervlak (bvo). Dit betreft circa 12.000 m<sup>2</sup> winkel-vloeroppervlak (wvo). De voorgestelde verdeling over de branches is als volgt:

- 55-65% mode 6.600-7.800 m<sup>2</sup> wvo;
- 10-15% sport 1.200-1.800 m<sup>2</sup> wvo;
- 10-15% schoenen 1.200-1.800 m<sup>2</sup> wvo;
- 5-10% home 600-1.200 m<sup>2</sup> wvo;
- 5% overig outlet assortiment 600 m<sup>2</sup> wvo;
- 9-10% lichte horeca 1.400 m<sup>2</sup>.

Sterk punt van de Spoorallee is de ligging dicht bij de A12 en de directe aansluiting op de A12. De Spoorallee is binnen een uur rijden door ruim 12 miljoen consumenten gemakkelijk bereikbaar. Daarnaast is de A12 een van de belangrijkste invalroutes vanuit Duitsland.

De eerste fase van de Fashion Outlet is eind 2022 afgerond. Als onderdeel van deze eerste fase is een supermarkt van PLUS (1.320 m<sup>2</sup> bvo) geopend in het gebied.

## ANALYSE BELEID EN BESTEMMINGSPANNEN

### ALGEMEEN

- Het gemeentebestuur van Zevenaar staat voor een majeure opgave: behoud en versterking van de positie van het centrumgebied in een krimpende markt, behoud van de posities van de wijkwinkelcentra waarin supermarkten een essentiële rol vervullen en realisatie van het Fashion Outlet Zevenaar.
- Het provinciaal, regionaal en gemeentelijk beleid zijn erop gericht detailhandelsontwikkelingen te laten plaatsvinden in daarvoor aangewezen winkelgebieden: de binnenstad en de wijkwinkelcentra. Buiten deze detailhandelsstructuur is alleen ruimte voor volumineuze detailhandel en detailhandel die elders geen plaats kan krijgen zonder dat hiermee de posities van de winkelgebieden wordt aangetast. Deze samenvatting van het beleid is uitvoerig in tal van

beleidsdocumenten op de drie relevante niveaus van provincie, regio en gemeente vastgelegd en voorzien van afzonderlijke onderbouwingen en toelichtingen die op hoofdlijnen gelijklopend zijn.

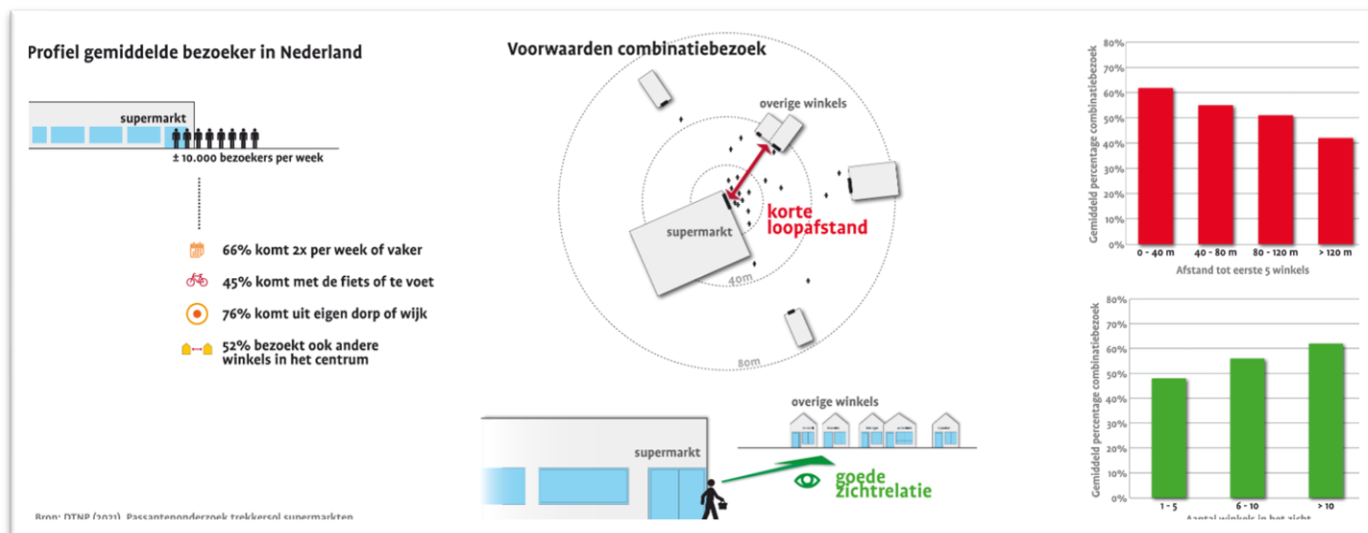
- De positie van Zevenaar is zwakker dan de posities van andere centrumgebieden, zoals van Arnhem, Doetinchem en Nijmegen met veel recreatief aanbod.
- Het loslaten van de beperking tot volumineuze detailhandel zou betekenen dat elders, zoals op het bedrijventerrein Tatelaar, ruimte ontstaat voor detailhandel die ook in de winkelgebieden past en dus concurrerend wordt en gelet op de krimpende markt, voor relevante leegstand zorgt. Dit gaat ten koste van de vitaliteit en leefbaarheid van de winkelgebieden.

### BESTEMMINGSPLAN BEDRIJVENTERREIN TATELAAR

- Het beleid en de toelichting van het bestemmingsplan Bedrijventerrein Tatelaar zijn niet gericht op het bieden van ruimte voor algemene detailhandelsontwikkeling op het bedrijventerrein Tatelaar. De opgenomen beperkingen leveren een bijdrage aan het situeren en juist ook het concentreren van niet-volumineuze detailhandel in winkelgebieden.
- Vestiging van bepaalde vormen van detailhandel die door ruimtelijke eisen binnenstedelijk moeilijk inpasbaar zijn, zijn toegestaan op bedrijventerrein Tatelaar. De onderbouwing voor het niet toestaan van detailhandel in niet-volumineuze goederen ter plaatse van het bedrijventerrein Tatelaar is goed te herleiden uit het beleid en de daaraan ten grondslag liggende overwegingen met de uitwerking hiervan in bestemmingsplannen.

### BETEKENIS VAN SUPERMARKTEN VOOR CENTRUMGEBIEDEN

In het beleid en bestemmingsplannen wordt gestreefd naar een compacter centrumgebied en behoud van de kracht van andere winkelgebieden. Daarin nemen supermarkten en specifieke plaats innemen. Supermarkten zijn van wezenlijk belang voor het functioneren van een centrumgebied. Dit blijkt onder meer uit het geactualiseerde onderzoek van DTNP (figuur B2.1). In een centrumgebied zijn supermarkten belangrijke publiekstrekkers. 52% van alle centrumbezoekers bezoekt naast de supermarkt ook andere winkels. Het combinatiebezoek wordt positief beïnvloed indien de supermarkt direct naast de andere winkels is gelegen. Deze situatie doet zich ook voor in Zevenaar.



Figuur B2.1 Stedenbouwkundige inpassing supermarkt cruciaal voor winkelgebieden (bron: DTNP, 2021)

## TOETSING AAN DIENSTENRICHTLIJN

### DISCRIMINATIEVERBOD

Het bestemmingsplan Bedrijventerrein Tatelaar 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 door 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 bestemmingsplanregelingen te bevorderen dat een centrumgebied en andere winkelgebieden de eigen dynamiek behouden;
- Een mix van winkels in het centrumgebied en andere winkelgebieden kan worden behouden en bevorderd, afgestemd op de behoefte en het koopgedrag van de consument, als tegelijkertijd elders brancheringsbeperkingen, zoals het niet toestaan van niet-volumineuze detailhandel, zijn opgenomen;
- Daarmee wordt beoogd een aantrekkelijk centrumgebied en andere winkelgebieden te bevorderen, om de vitaliteit en leefbaarheid van het centrumgebied en andere winkelgebieden te behouden en leegstand in binnenstedelijk gebied te voorkomen.

Het beleid ten aanzien van het centrumgebied en andere winkelgebieden, het beleid gericht op concentratie van niet-volumineuze detailhandel in die gebieden in het bijzonder alsmede de systematiek van bestemmingsregelingen in verschillende bestemmingsplannen in Zevenaar, 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 niet-volumineuze detailhandel in winkelgebieden en het uitsluiten ervan elders.

Aan de vestigingsbeperkingen voor detailhandel in het bestemmingsplan bedrijventerrein Tatelaar en meer specifiek in artikel 3 Bedrijventerrein liggen dan ook dwingende redenen van algemeen belang ten grondslag. Dit rechtvaardigt ook het weigeren van het verzoek voor medewerking aan herziening van het bestemmingsplan op het perceel ter hoogte van Ampèrestraat 8 te Zevenaar. De bestemmingsregeling en het advies voor weigering van het verzoek voldoen aan het noodzakelijkheids criterium in artikel 15, derde lid onder b van de Dienstenrichtlijn (noodzakelijkheid).

### EVENREDIGHEID

De vestigingsbeperking in het bestemmingsplan Bedrijventerrein Tatelaar 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 niet-volumineuze detailhandel in aangewezen winkelgebieden wordt bereikt dat voor ontwikkeling wordt ervoor gezorgd dat het detailhandelsaanbod zich concentreert in die winkelgebieden en zodoende bijdraagt aan het behouden het versterken van het functioneren en de vitaliteit van het centrumgebied en andere winkelgebieden en het voorkomen van leegstand. Daarvoor zijn brancheringsregelingen in bestemmingsplannen effectief en geschikt. Het weigeren van nieuwe detailhandelsvestigingen voor niet-volumineuze goederen buiten het centrumgebied en andere winkelgebieden is als maatregel eveneens effectief en geschikt.
- De maatregel wordt coherent en systematisch toegepast en doorstaat de hypocrietetest  
Al meer dan 10 jaar voert de gemeente het beleid ten aanzien van volumineuze detailhandel en worden in bestemmingsplannen vestigingsbeperkingen voor detailhandel opgenomen. In deze notitie zijn hiervoor analyses van bestemmingsregeling en beleid vanaf 2013 weergegeven.  
Er is overduidelijk sprake van het consistent en systematisch toepassen van de maatregel. Het eerder weigeren van het

verzoek voor medewerking aan een supermarktvestiging van Lidl onder de noemer van hypermarkt betreft eveneens een consistente en systematische toepassing van de maatregel.

Als niet-volumineuze detailhandelsvestiging, zoals een nieuwe supermarkt, op de bedrijventerreinen zou worden toegestaan, dan is er geen reden om eenzelfde aanvraag voor een volgende niet-volumineuze detailhandelsvestiging te weigeren. Hierdoor zouden ook bestaande detaillisten vanuit het centrumgebied naar nieuwe locaties op bedrijventerreinen kunnen verplaatsen. Dat is ongewenst. Uit de beleidsanalyse en marktverkenning blijkt immers dat hiervoor geen marktruimte aanwezig is, de winkelgebieden in een krimpende markt onder steeds grotere druk komen te staan en ingezet wordt op de realisering van het Fashion Outlet Zevenaar. Concurrentie van niet-volumineuze detailhandel, zoals hypermarkten en supermarkten zou de druk nog verder vergroten en dus de leegstand in de aangewezen winkelgebieden toenemen. Vandaar dat de eerste aanvraag al kan en moet worden geweigerd. Daarmee doorstaat de maatregel ook de hypocrietetest, gelet op de eerdere Lidl-aanvraag en de voorliggende aanvraag.

- 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 niet-volumineuze detailhandelsvestiging 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, door een compacter centrumgebied na te streven, kunnen zo'n ontwikkeling niet tegenhouden. Vele beroepsprocedures wijzen uit dat supermarkten en andere niet-volumineuze detailhandelsvestigingen 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 het verzoek tot herziening van het bestemmingsplan Bedrijventerrein Tatelaar, met als doel om niet-volumineuze detailhandelsvestigingen mogelijk te maken op het bedrijventerrein, gaat dan ook niet verder dan nodig. Het weigeren van de aanvraag voor het laten vervallen van de beperking tot volumineuze detailhandel levert zeker een zinvolle bijdrage van het bereiken van de doelstellingen, gericht op de leefbaarheid en vitaliteit van het centrumgebied en andere winkelgebieden. Het effect van de maatregel in de vorm van het weigeren van herziening van het bestemmingsplan, kan niet worden bereikt met andere, minder beperkende maatregelen voor het gebruik als detailhandel.

De maatregel van uitsluiting van niet-volumineuze detailhandelsvestiging op bedrijventerreinen en het weigeren van het verzoek van RetailPlan waarborgen het functioneren en de vitaliteit van en dynamiek in het centrumgebied en dragen bij aan het voorkomen van leegstand die zou ontstaan als gevolg van niet-volumineuze detailhandelsvestigingen buiten het centrumgebied en andere winkelgebieden. De brancheringsregeling en de weigering van het verzoek voor een actualisatie van het bestemmingsplan voor Bedrijventerrein Tatelaar en specifiek Ampèrestraat 8 te Zevenaar voldoen aan artikel 15, derde lid onder c van de Dienstenrichtlijn.

## CONCLUSIE

- Discriminatieverbod  
Het bestemmingsplan Bedrijventerrein Tatelaar 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  
De vestigingsbeperking in het bestemmingsplan Bedrijventerrein Tatelaar voor volumineuze detailhandel is een evenredige maatregel. Deze maatregel is namelijk geschikt en effectief, wordt coherent en systematisch toegepast en doorstaat de hypocrietetest, 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 en andere winkelgebieden. De brancheringsregeling en de afwijzing van het verzoek voor een herziening van het bestemmingsplan voldoen aan het evenredigheids criterium in artikel 15, derde lid onder c van de Dienstenrichtlijn.  
Het beleid ten aanzien van het centrumgebied en andere winkelgebieden, het beleid gericht op concentratie van niet-volumineuze detailhandel in die gebieden in het bijzonder alsmede de systematiek van bestemmingsregelingen in

---

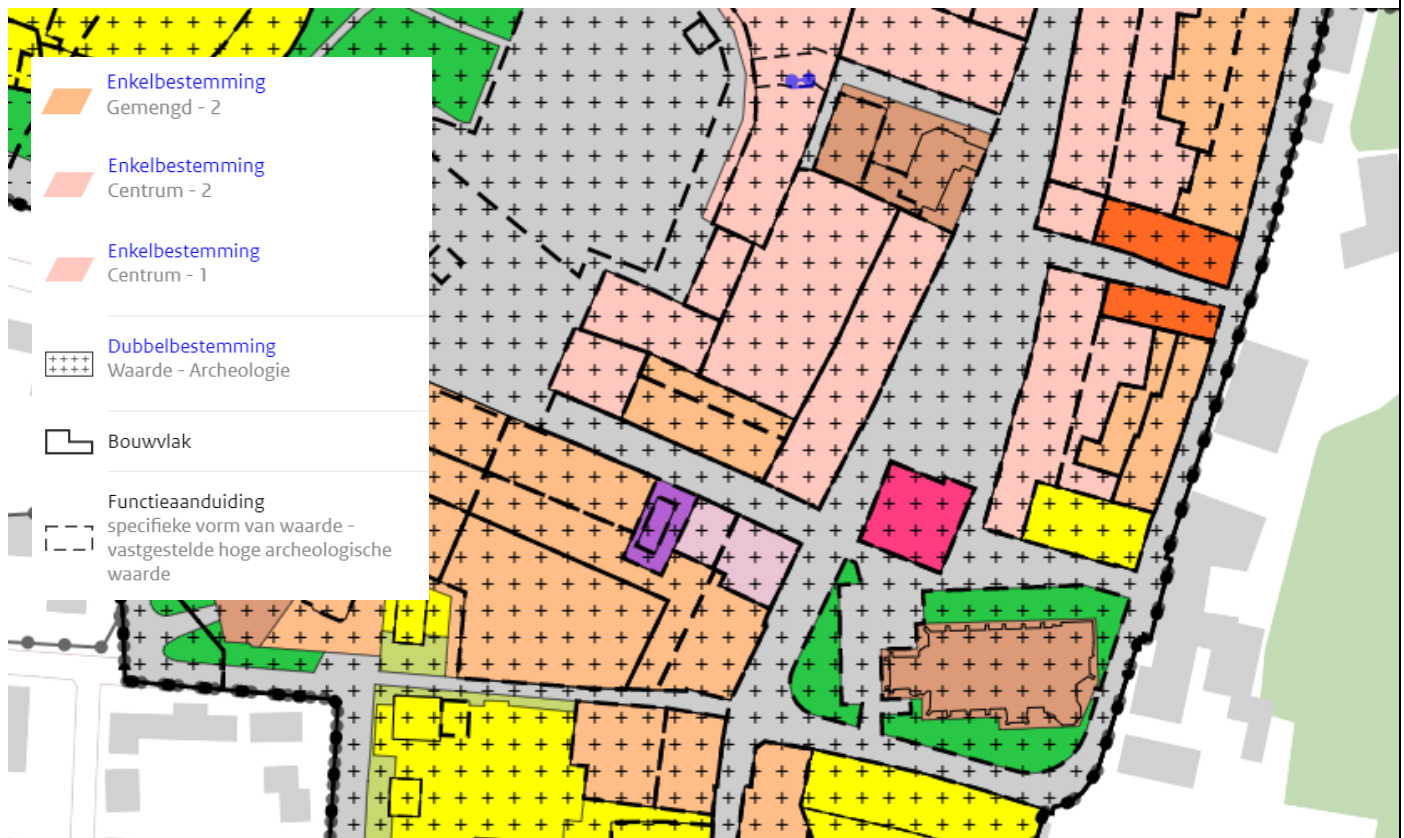
verschillende bestemmingsplannen in Zevenaar, maken in samenhang duidelijk dat de 'bescherming van het milieu en het stedelijk milieu' de dwingende reden van algemeen belang is voor de concentratie van niet-volumineuze detailhandel in winkelgebieden en het uitsluiten ervan elders.

- Evenredigheid

Aan de vestigingsbeperkingen voor detailhandel in het bestemmingsplan bedrijventerrein Tatelaar en meer specifiek in artikel 3 Bedrijventerrein liggen dan ook dwingende redenen van algemeen belang ten grondslag. Dit rechtvaardigt ook het weigeren van het verzoek voor medewerking aan herziening van het bestemmingsplan op het perceel ter hoogte van Ampèrestraat 8 te Zevenaar. De bestemmingsregeling en het advies voor weigering van het verzoek voldoen aan het noodzakelijkheids criterium in artikel 15, derde lid onder b van de Dienstenrichtlijn (noodzakelijkheid).

## Bijlage 3 Bestemmingsplannen kern Zevenaar

### Bestemmingsplan Centrum Zevenaar (2013)



#### Bestemming 'Centrum - 1'

##### 4.1 Bestemmingsomschrijving

De voor 'Centrum - 1' aangewezen gronden zijn bestemd voor de hierna aangegeven doeleinden op de daarbij aangegeven verdiepingen:

doeleinden	begane grond <sup>1</sup>	verdiepingen <sup>2</sup>
detailhandel	ja <sup>3</sup>	nee
publiekgerichte dienstverlening	ja	nee
daghoreca	ja	nee
avond- en nachthoreca	ja <sup>4</sup>	ja <sup>4</sup>
wonen	nee	ja
maatschappelijke voorzieningen	ja	ja
bij de bestemming behorende voorzieningen waaronder verkeervoorzieningen, watervoorzieningen, tuinen, groenvoorzieningen, werkplaatsen, ateliers, bergingen, ingangspartijen, magazijnruimten en overige voorzieningen	ja	ja

<sup>1</sup> begane grondlaag en daaronder;

<sup>2</sup> verdiepingen boven de begane groundbouwlaag;

<sup>3</sup> ter plaatse van de uitgewerkte bestemmingen aan het Masiusplein/Dr. Honigstraat/Nieuwe Doelenstraat alsook ter plaatse van het perceel Grietsestraat/ Kampsingel / Bommersheufsestraat / Stadsgracht mag de gezamenlijke verkoopvloeroppervlakte van detailhandel niet meer bedragen dan de oppervlakte zoals deze is op het moment van de terinzagelegging van het ontwerpbestemmingsplan "Zevenaar Centrum 2013";

<sup>4</sup> uitsluitend op de Didamsestraat 13, Didamsestraat 20, Didamsestraat 24, Schoolstraat 1A, Raadhuisplein en uitsluitend in de omvang (m<sup>2</sup>) zoals deze is op het moment van de terinzagelegging van het ontwerpbestemmingsplan "Zevenaar Centrum 2013".

## Bestemming 'Centrum – 2'

### 5.1 Bestemmingsomschrijving

De voor 'Centrum - 2' aangewezen gronden zijn bestemd voor de hierna aangegeven doeleinden op de daarbij aangegeven verdiepingen:

doeleinden	begane grond <sup>1</sup>	verdiepingen <sup>2</sup>
detailhandel	ja	nee
publiekgerichte dienstverlening	ja	nee
avond- en nachthoreca	ja	nee
wonen	nee	ja
maatschappelijke voorzieningen	ja	ja
bij de bestemming behorende voorzieningen waaronder verkeervoorzieningen, watervoorzieningen, tuinen, groenvoorzieningen, werkplaatsen, ateliers, bergingen, ingangspartijen, magazijnruimten en overige voorzieningen	ja	ja

<sup>1</sup> begane grondlaag en daaronder;

<sup>2</sup> verdiepingen boven de begane grondbouwl laag;

## Bestemming 'gemengd – 2'

### 7.1 Bestemmingsomschrijving

De voor 'Gemengd - 2' aangewezen gronden zijn bestemd voor:

doeleinden	begane grond <sup>1</sup>	verdiepingen <sup>2</sup>
detailhandel	ja <sup>3</sup>	nee
publiekgerichte dienstverlening	ja	nee
bedrijven: 1. die in de van deze regels deel uitmakende bijlage Staat van Bedrijfsactiviteiten zijn aangeduid als categorie 1 of 2, danwel: 2. die, gezien hun aard en invloed op de omgeving, gelet op de specifieke werkwijze alsmede getoetst aan de aangegeven maatgevende milieuaspecten, geacht kunnen worden te behoren tot categorie 1 of 2: 3. een en ander met uitzondering van verkooppunten voor motorbrandstoffen.	ja	nee
wonen	nee <sup>5</sup>	ja
avond- en nachthoreca	ja <sup>4</sup>	nee
maatschappelijke voorzieningen	ja	ja
cultuur en ontspanning	ja	ja
bij de bestemming behorende voorzieningen waaronder verkeervoorzieningen, watervoorzieningen, tuinen, groenvoorzieningen, werkplaatsen, ateliers, bergingen, ingangspartijen, magazijnruimten en overige voorzieningen	ja	ja

<sup>1</sup> begane grondlaag en daaronder;

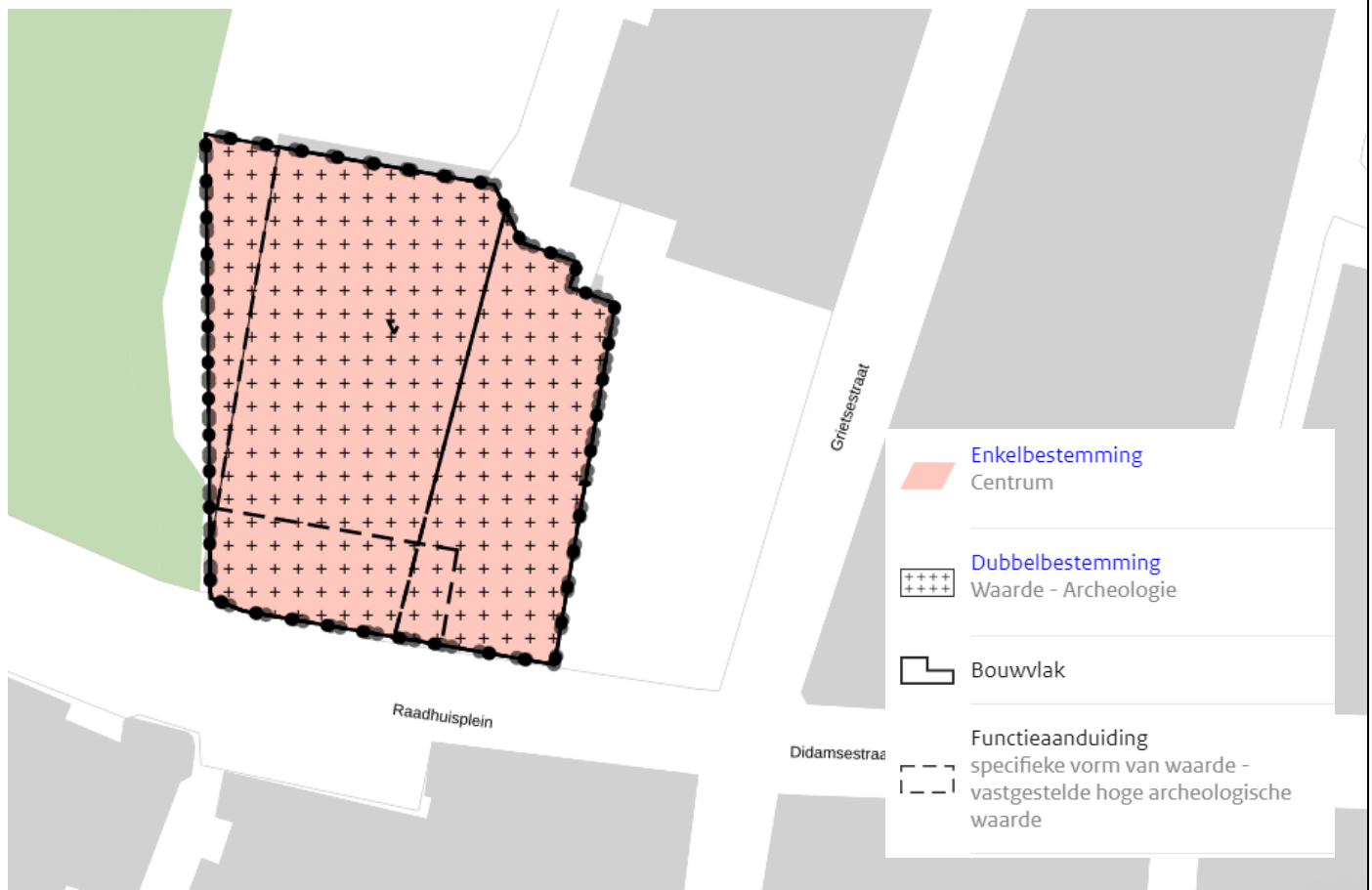
<sup>2</sup> verdiepingen boven de begane grondbouwl laag;

<sup>3</sup> uitsluitend op Kerkstraat 4, Kerkstraat 10, Kerkstraat 12, Kerkstraat 9, Kerkstraat 21, Markt 53, Nieuwe Doelenstraat 3, Nieuwe Doelenstraat 3A, Nieuwe Doelenstraat 3B, Nieuwe Doelenstraat 5, Nieuwe Doelenstraat 7, Nieuwe Doelenstraat 11, Nieuwe Doelenstraat 11A, Nieuwe Doelenstraat 8, Arnhemseweg 1A en Arnhemseweg 5 en uitsluitend in de omvang (m<sup>2</sup>) zoals deze is op het moment van de terinzagelegging van het ontwerpbestemmingsplan "Zevenaar Centrum 2013" met dien verstande dat op de Arnhemseweg 5 maximaal 380 m<sup>2</sup> detailhandel mag worden uitgeoefend;

<sup>4</sup> uitsluitend op Kerkstraat 11 en Kerkstraat 36 en uitsluitend in de omvang (m<sup>2</sup>) zoals deze is op het moment van de terinzagelegging van het ontwerpbestemmingsplan "Zevenaar Centrum 2013".

<sup>5</sup> wel langs de Nieuwe Doelenstraat en de Kerkstraat.

## Bestemmingsplan Raadhuisplein 1 (2012)



### Bestemming 'Centrum'

#### 3.1 Bestemmingsomschrijving

De voor 'Centrum' aangewezen gronden zijn bestemd voor:

- detailhandel tot niet meer dan 2.600 m<sup>2</sup> bruto vloeroppervlakte;
- publiekgerichte dienstverlening;
- hotel waarbij het parkeren voor de hotelgasten op het eigen terrein dient plaats te vinden;
- lichte horeca tot niet meer dan 350 m<sup>2</sup> bruto vloeroppervlakte;
- maatschappelijke voorzieningen en voorzieningen voor cultuur en ontspanning;
- ondergrondse parkeren;
- voorzieningen ten behoeve van de stalling van fietsen en sanitaire voorzieningen;
- ter plaatse van de aanduiding 'specifieke vorm van verkeer - inrit' tevens een toegang tot een parkeervoorziening;
- wonen tot maximaal 20 appartementen waarbij het parkeren voor de bewoners van de appartementen op het eigen terrein dient plaats te vinden;
- het uitoefenen van een beroep aan huis, met dien verstande dat de gezamenlijke bruto vloeroppervlakte ten behoeve van de uitoefening van een aan huis gebonden beroep binnen een woning mag, in voorkomend geval, niet meer bedragen dan 30% van de totale bruto vloeroppervlakte van de betreffende woning, en in ieder geval niet meer dan 75m<sup>2</sup>.

#### 3.3 Specifieke gebruiksregels

Tot een gebruik strijdig met de regels van dit bestemmingsplan wordt in ieder geval begrepen:



- a. het gebruik van de begane grond voor wonen, met uitzondering van entrees en bergingen;
- b. het gebruik van de bouwlagen boven de begane grond voor detailhandel/ publieksgerichte dienstverlening.

### 3.4 Afwijken van de gebruiksregels:

Burgemeester en wethouder (bevoegd gezag) kunnen met een omgevingsvergunning afwijken van het gestelde in artikel 3 lid 3 sub b indien uit de ruimtelijke motivering daartoe is gebleken dat het gebruik niet zal leiden tot onevenredige verstoreng van en/of negatieve gevolgen voor de overige bestemmingen zoals benoemd in artikel 3 lid 1 waarbij geen onevenredige afbreuk wordt gedaan aan de woon- en leefkwaliteit in de omgeving en de parkeerbalans in evenwicht blijft.

## Bestemmingsplan Woongebied Kom Zevenaar (2008)



### Bestemming 'Centrum – Buurt'

#### 4.1 Bestemmingsomschrijving

De voor Centrum - Buurt aangewezen gronden zijn bestemd voor:

op de begane grond:

- a. detailhandel;
- b. publiekgerichte dienstverlening;
- c. dienstverlenende bedrijven en/of dienstverlenende instellingen;
- d. kantoren;
- e. cafetaria, uitsluitend ter plaatse van de aanduiding specifieke vorm van horeca - cafetaria;
- f. woningen voor zover deze voorkomen op het moment van ter inzage leggen van het ontwerp van dit plan;
- g. bedrijfswoningen, uitsluitend ter plaatse van de aanduiding bedrijfswoning;
- h. bij een en ander behorende voorzieningen waaronder wegen, paden, bermen, parkeerplaatsen, tuinen, groenvoorzieningen en overige voorzieningen, zoals nutsvoorzieningen;

en boven de begane grond de op het tijdstip van inwerkingtreding van het plan bestaande bovenwoningen.

## Bestemming 'Detailhandel'

### 6.1 Bestemmingsomschrijving

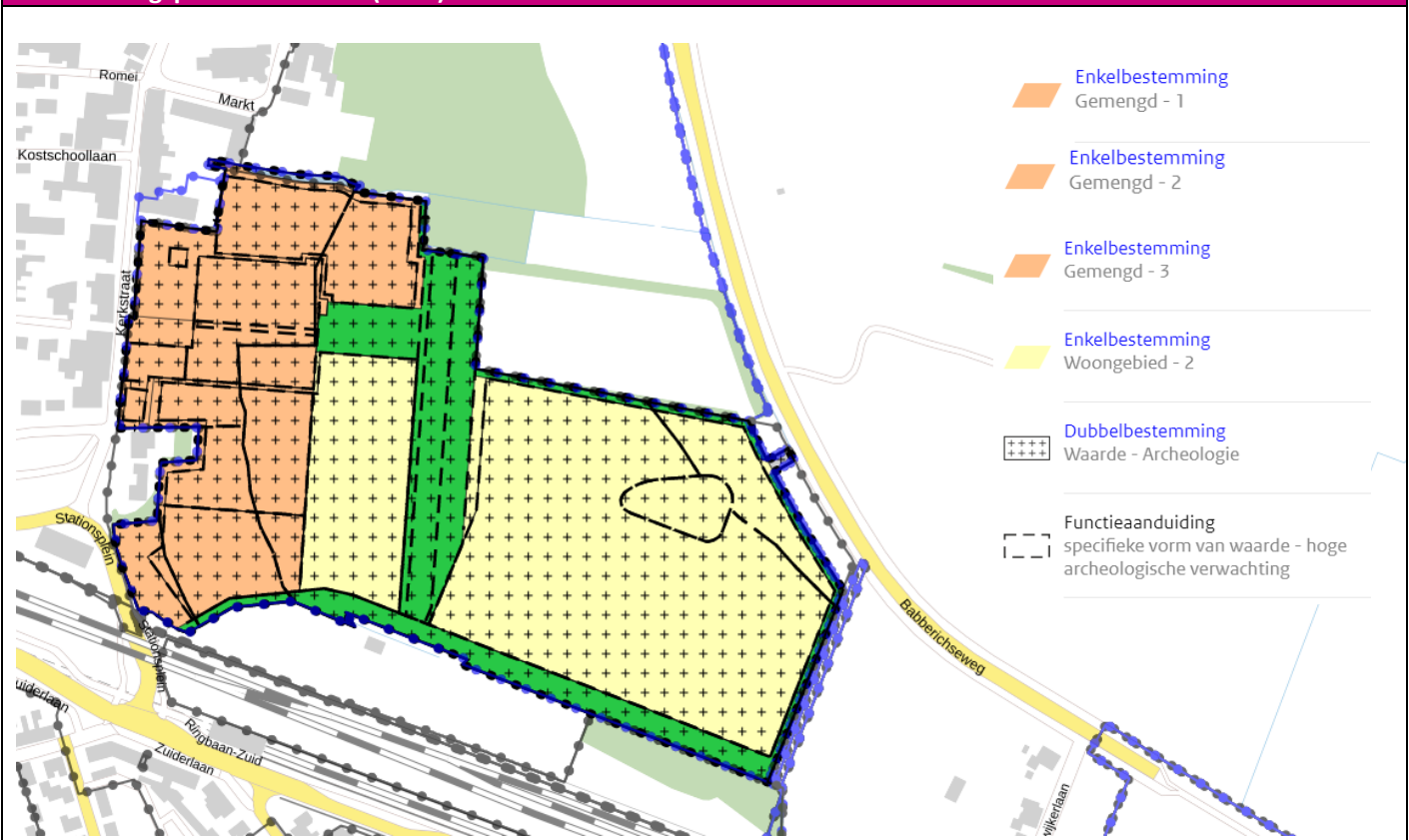
De voor Detailhandel aangewezen gronden zijn bestemd voor:

op de begane grond

- a. detailhandel;
- b. bedrijfswoningen, uitsluitend ter plaatse van de aanduiding bedrijfswoning;
- c. woningen voor zover deze voorkomen op het moment van ter inzage leggen van het ontwerp van dit plan;
- d. bij een en ander behorende voorzieningen waaronder wegen, paden, bermen, parkeerplaatsen, tuinen, groenvoorzieningen en overige voorzieningen, zoals nutsvoorzieningen;

en boven de begane grond de op het tijdstip van inwerkingtreding van het plan bestaande bovenwoningen.

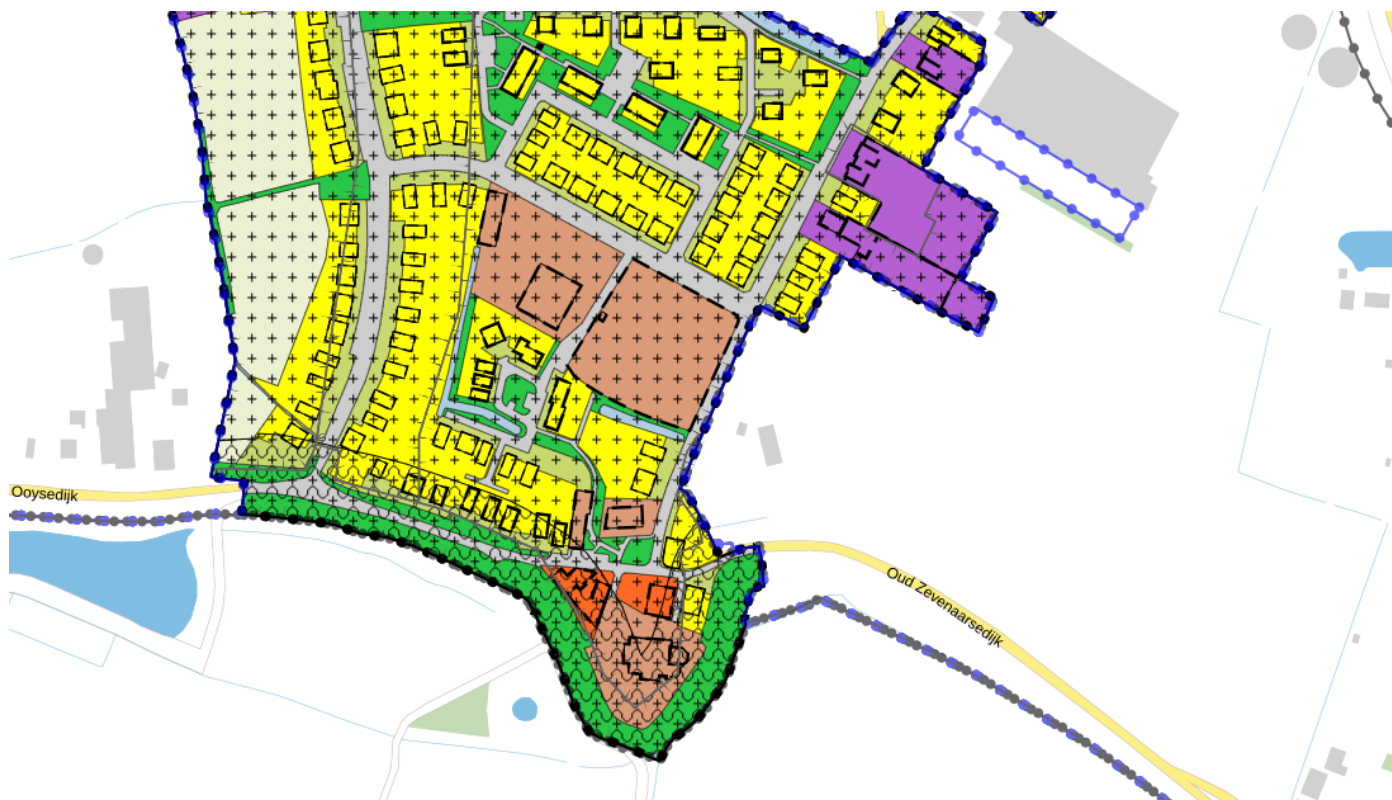
## Bestemmingsplan BAT-terrein (2012)



### 5.4 Wijzigingsbevoegdheid

Burgemeester en wethouders kunnen het bestemmingsplan wijzigen door op de in [artikel 5 lid 1](#) bedoelde gronden tevens detailhandel toe te staan waarbij in elk geval aangetoond moet worden:

- a. dat uit een daartoe opgesteld onderzoek blijkt dat de bestaande detailhandelsstructuur niet onevenredig wordt benadeeld;
- b. dat de belangen van de eigenaren en/of gebruikers van betrokken en nabijgelegen gronden niet onevenredig worden geschaad;
- c. dat het straat- en bebouwingsbeeld en de verkeersveiligheidsbelangen niet onevenredig worden geschaad;
- d. dat het verhaal van de gemeentelijke (plan)kosten zeker is gesteld.



### Bestemming 'Detailhandel'

#### 5.1 Bestemmingsomschrijving

De voor 'Detailhandel' aangewezen gronden zijn bestemd voor:

- a. detailhandel;
- b. (boven)woningen voor zover deze voorkomen op het moment van ter inzage leggen van het ontwerp van dit plan;
- c. bij een en ander behorende voorzieningen waaronder wegen, paden, bermen, parkeerplaatsen, tuinen, groenvoorzieningen en overige voorzieningen, zoals nutsvoorzieningen.

### Bestemming 'Gemengd – 1'

#### 7.1 Bestemmingsomschrijving

De voor 'Dienstverlening' aangewezen gronden zijn bestemd voor:

- a. publiekgerichte dienstverlening;
- b. detailhandel;
- c. (boven)woningen, voor zover deze voorkomen op het moment van ter inzage leggen van het ontwerp van dit plan;
- d. bij de bestemming behorende voorzieningen waaronder wegen, paden, bermen, parkeerplaatsen, tuinen, groenvoorzieningen en overige voorzieningen, zoals nutsvoorzieningen;

## Bestemming 'Gemengd - 2'

### 8.1 Bestemmingsomschrijving

#### 8.1.1 Doeleinden

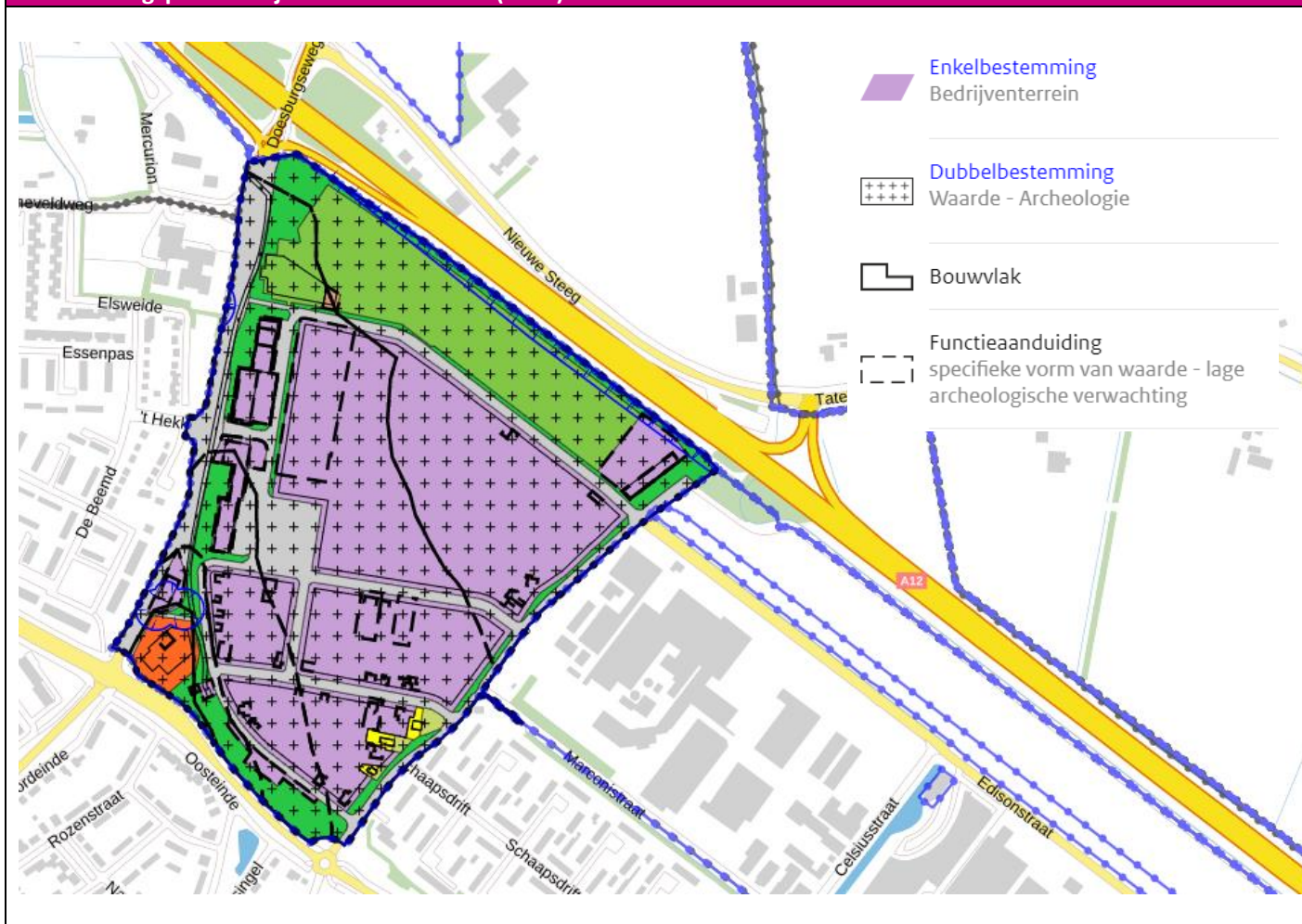
De voor 'Gemengd - 2' aangewezen gronden zijn bestemd voor:

- maatschappelijke voorzieningen, in afwijking van het bepaalde in artikel 1.36 uitsluitend ook ondergeschikte horeca ten dienste van specifiek maatschappelijke voorzieningen op het gebied van verenigingsleven;
- detailhandel, uitsluitend op de begane grond;
- kantoor;
- publiekgerichte dienstverlening, uitsluitend op de begane grond;
- maximaal 38 gestapelde woningen;
- ter plaatse van de aanduiding 'evenemententerrein', tevens een evenemententerrein;
- bij de bestemming passende voorzieningen waaronder wegen, paden, bermen parkeerplaatsen, tuinen, groen-voorzieningen en overige voorzieningen, zoals nutsvoorzieningen.

#### 8.1.2 Vloeroppervlak detailhandel en dienstverlening

Het verkoopvloeroppervlak voor detailhandel en publiekgerichte dienstverlening bedragen gezamenlijk maximaal 850 m<sup>2</sup>.

## Bestemmingsplan Bedrijventerrein Tatelaar (2014)



## Bestemming 'Bedrijventerrein'

### 3.1 Bestemmingsomschrijving

De voor 'Bedrijventerrein' aangewezen gronden zijn bestemd voor:

- a. het uitoefenen van bedrijfsmatige activiteiten die staan vermeld in de categorie 1 t/m 2 van de Staat van Bedrijfsactiviteiten als opgenomen in de [Bijlage 1](#);
- b. ter plaatse van de aanduiding 'verkooppunt motorbrandstoffen met lpg', de opslag en verkoop van motorbrandstoffen inclusief lpg met daaraan ondergeschikt detailhandel en horeca in de vorm van een serviceshop;
- c. ter plaatse van de aanduiding 'kantoor', zelfstandige kantooractiviteiten;
- d. ter plaatse van de aanduiding 'horeca', een hotel met bijbehorend restaurant;
- e. ter plaatse van de aanduiding 'gezondheidszorg', 2e lijns gezondheidszorg en aanverwante medische functies;
- f. ter plaatse van de aanduiding 'bedrijf van categorie 3.1', voor bedrijven in milieucategorie 3.1 als opgenomen in onderstaande tabel:

Adres	Omschrijving
Edisonstraat 10	productie van landbouwmachines
James Wattstraat 12	aannemersbedrijf met werkplaats
James Wattstraat 16	autoreparatiebedrijf met spuiterij
Nobelstraat 14	meubelfabriek met spuiterij
Didamseweg ong.	milieustraat

- g. ter plaatse van de aanduiding 'parkeerterrein', uitsluitend parkeerterrein t.b.v. de uitoefening van een bedrijf;
- h. ter plaatse van de aanduiding 'nutsvoorziening', uitsluitend een rioolgemaal;
- i. ter plaatse van de aanduiding 'zend-/ontvangstinstallatie', een alarmeringsmast;
- j. volumineuze detailhandel inclusief de verkoop van brancheverwante artikelen overeenkomstig de bepalingen in artikel [3.3.2](#);
- k. het uitoefenen van leisureactiviteiten als opgenomen in [Bijlage 2](#);
- l. ondergeschikte productiegebonden detailhandel, met uitzondering van detailhandel in voedings- en genotmiddelen, textiel, schoeisel en lederwaren;
- m. aan detailhandel en leisureactiviteiten ondersteunende en ondergeschikte horeca overeenkomstig de bepalingen in artikel [3.3.3](#);
- n. aan bedrijfsactiviteiten ondersteunende en ondergeschikte kantooractiviteiten overeenkomstig de bepalingen in artikel [3.3.4](#);
- o. (publieksgerichte vormen van) internethandel overeenkomstig de bepalingen in artikel [3.3.5](#);
- p. ter plaatse van de aanduiding 'bedrijfswoning', een bedrijfswoning;
- q. parkeervoorzieningen, waarbij op eigen terrein in voldoende parkeerplaatsen wordt voorzien;
- r. bij de bestemming passende voorzieningen waaronder wegen, paden, bermen, tuinen, groenvoorzieningen en overige voorzieningen, zoals nutsvoorzieningen.

### 3.3 Specifieke gebruiksregels

#### 3.3.1 Strijdig gebruik

Tot een strijdig gebruik van gronden en bouwwerken wordt in ieder geval gerekend het gebruik voor:

- a. geluidszoneringsplichtige inrichtingen;
- b. Bevi-inrichtingen;
- c. zelfstandige kantooractiviteiten, behoudens ter plaatse van de aanduiding 'kantoor' als bedoeld in 3.1 sub c;
- d. wonen, behoudens in de bedrijfswoningen als bedoeld in 3.1 sub p;
- e. detailhandel, met uitzondering van:
  1. productiegebonden detailhandel als bedoeld in 3.1 sub l;
  2. volumineuze detailhandel inclusief de verkoop van brancheverwante artikelen als bedoeld in 3.1 sub j;
  3. ondergeschikte detailhandel bij internethandel, waarbij het moet gaan om 'niet-frequente' aankopen.
- f. een verkooppunt voor motorbrandstoffen incl. LPG, behoudens ter plaatse van de aanduiding 'verkooppunt motorbrandstoffen met lpg';
- g. (permanente) opslag van goederen en materialen voor de voorgevelrooilijn, met uitzondering van het presenteren/stallen van auto's ten behoeve van de verkoop bij een autogarage.

#### 3.3.2 Verkoop van brancheverwante artikelen

De verkoop van brancheverwante artikelen moet voldoen aan de volgende kenmerken:

- a. de verkoop van brancheverwante artikelen is gekoppeld aan de verkoop van volumineuze artikelen;
- b. de verkoopvloeroppervlakte van brancheverwante artikelen bedraagt maximaal 20% van de totale verkoopvloeroppervlakte;
- c. het bepaalde onder a. en b. is niet van toepassing op de autobranche.

#### 3.3.5 Internethandel

Internethandel moet voldoen aan de volgende kenmerken:

- a. niet-publieksgerichte vormen van internethandel zijn algemeen toegestaan;
- b. publieksgerichte vormen van internethandel, inclusief showroom, worden onder de volgende voorwaarden toegestaan:
  1. de bedrijfsvloeroppervlakte bedraagt meer dan 1.000 m<sup>2</sup>;
  2. de goederen die verhandeld worden in de showroom zijn direct gelieerd aan de producten die via internet worden verkocht en worden door particulieren niet frequent aangekocht;
  3. de showroom heeft een oppervlakte van maximaal 100 m<sup>2</sup>.

### 3.4 Afwijken van de gebruiksregels

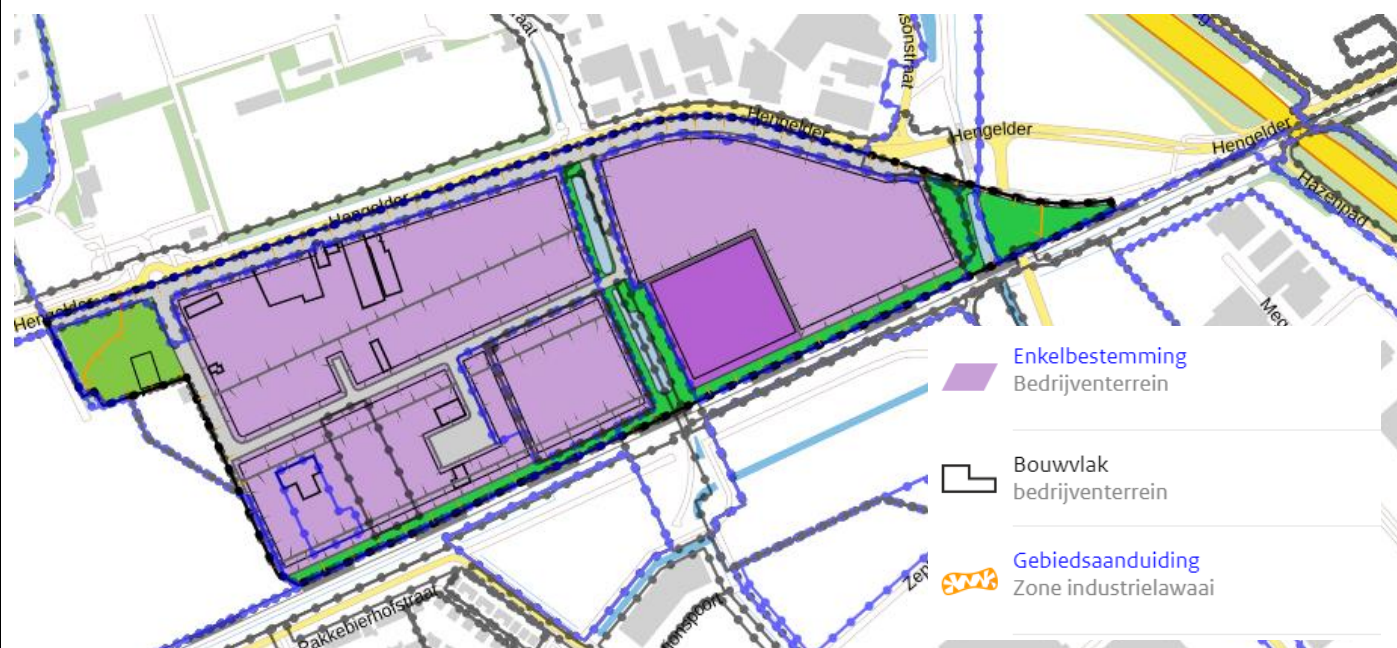
Het bevoegd gezag kan bij een omgevingsvergunning afwijken van het bepaalde in 3.1 sub a ten behoeve van het gebruiken van gronden en bouwwerken voor een ander soort bedrijf, dan het in dat lid bedoelde, indien:

- a. het bedrijf niet voorkomt op de genoemde Staat van Bedrijfsactiviteiten, maar het daarmee gelijk te stellen is naar de gevolgen voor de omgeving, en;

- b. het ander soort bedrijf geen opslag van goederen in de open lucht inhoudt of met zich meebrengt, en;
- c. het ander soort bedrijf geen detailhandel betreft;
- d. het ander soort bedrijf een bedrijf in milieucategorie 1 of 2 betreft;

met in achtneming van het bepaalde in artikel 18.2.

### Bestemmingsplan Bedrijventerrein Hengelder (2007)



### Bestemming 'Bedrijventerrein'

#### 3.1 Bestemmingsomschrijving

De op de plankaart voor **bedrijventerrein** aangewezen gronden zijn bestemd voor bedrijven, opslag en installaties, met daarbijbehorende gebouwen - niet zijnde bedrijfswoningen -, andere-bouwwerken, terreinen, wegen, paden, parkeer-voorzieningen, water en groenvoorzieningen, met dien verstande dat:

- a. op de gronden met de aanduiding zonering industrie C uitsluitend bedrijven zijn toegestaan die zijn genoemd in de categorieën 1, 2 en 3 van de lijst van bedrijven, voor zover de bij categorie 3 behorende grootste afstand niet meer bedraagt dan 50 m, en uitsluitend opslag en installaties zijn toegestaan voor zover de daarbijbehorende grootste afstand in de lijst van bedrijven niet meer bedraagt dan 50 m;
- b. op de gronden met de aanduiding zonering industrie D uitsluitend bedrijven zijn toegestaan die zijn genoemd in de categorieën 1, 2 en 3 van de lijst van bedrijven, en uitsluitend opslag en installaties zijn toegestaan voor zover de daarbijbehorende grootste afstand in de lijst van bedrijven niet meer bedraagt dan 100 m;
- c. op de gronden met de aanduiding zonering industrie E uitsluitend bedrijven zijn toegestaan die zijn genoemd in de categorieën 1, 2, 3 en 4 van de lijst van bedrijven, voor zover de bij categorie 4 behorende grootste afstand niet meer bedraagt dan 200 m, en uitsluitend opslag en installaties zijn toegestaan, voor zover de daarbijbehorende grootste afstand in de lijst van bedrijven niet meer bedraagt dan 200 m;

- d. op de gronden met de aanduiding zonering industrie F uitsluitend bedrijven zijn toegestaan die zijn genoemd in de categorieën 1, 2, 3 en 4 van de lijst van bedrijven, en uitsluitend opslag en installaties zijn toegestaan waarvan de daarbijbehorende grootste afstand in de lijst van bedrijven niet meer bedraagt dan 300 m;
- e. detailhandel is niet toegestaan, met uitzondering van volumineuze detailhandel op de gronden met de aanduiding volumineuze detailhandel toegestaan;
- f. zelfstandige kantoren en bedrijfsgebouwen waarin meer dan 40% van het bruto vloeroppervlak wordt benut voor kantooractiviteiten en algemene ruimten als gangen, entrees en kantines, zijn niet toegestaan;
- g. in afwijking van het bepaalde onder a tot en met f geldt dat op gronden met de aanduiding huidige bedrijfsactiviteit toegestaan bij de navolgende adressen tevens de daarbij vermelde bedrijfsactiviteit is toegestaan:
  1. Einsteinstraat 6/6a sportschool
  2. Einsteinstraat 15 kantoor
  3. Hengelder 16 kantoor
  4. Hengelder 26a kringloopwinkel met detailhandel
  5. Hengelder 30 babyspecialzaak met detailhandel
  6. Lorentzstraat 2 kantoor
  7. Lorentzstraat 11 kantoor
- h. in afwijking van het bepaalde in de aanhef geldt dat op de gronden die zijn voorzien van de aanduiding bedrijfs-/dienstwoning toegestaan, een bedrijfswoning is toegestaan;
- i. inrichtingen als bedoeld in artikel 41 van de Wet geluidhinder zijn niet toegestaan;
- j. uitsluitend risicovolle inrichtingen zijn toegestaan indien en voor zover het plaatsgebonden risico op de grens van de inrichting niet meer bedraagt dan  $10^{-6}$ .

### **3.4 Vrijstelling**

#### **3.4.1**

Burgemeester en wethouders kunnen vrijstelling verlenen van:

- a. (...)
- b. het bepaalde in [3.1](#) ten behoeve van productiegebonden detailhandel;

#### **3.4.2**

De in [3.4.1](#) genoemde vrijstellingen worden slechts verleend, indien geen onevenredige aantasting plaatsvindt van:

- a. het straat- en bebouwingsbeeld;
- b. de milieusituatie;
- c. de verkeersveiligheid;
- d. de gebruiksmogelijkheden van de aangrenzende gronden;
- e. de sociale veiligheid;
- f. de parkeervoorzieningen.

#### **3.4.3**

Een besluit omtrent het verlenen van vrijstelling wordt eerst genomen nadat belanghebbenden gedurende twee weken in de gelegenheid zijn gesteld hun zienswijze schriftelijk kenbaar te maken bij burgemeester en wethouders.

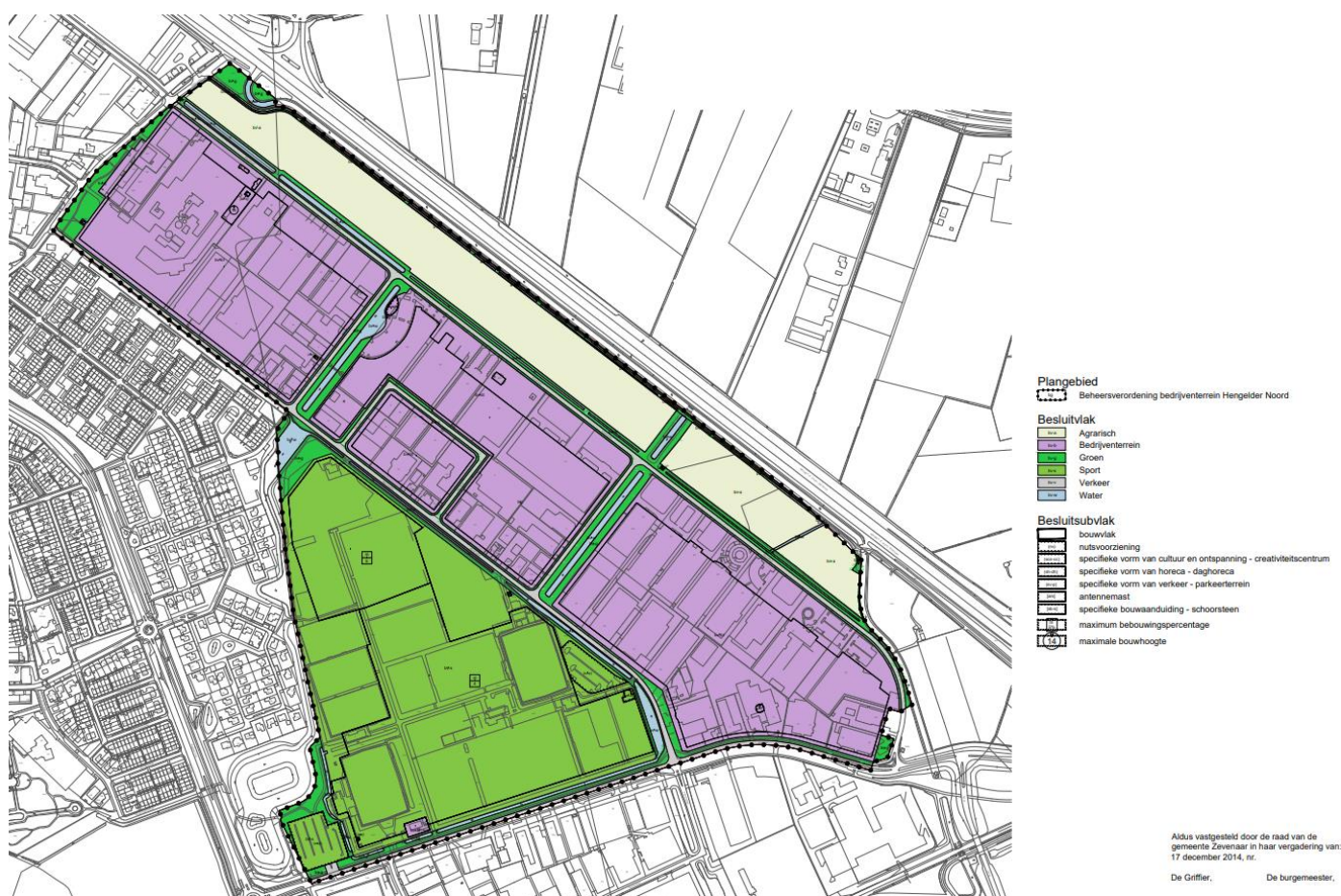


### 3.5 Wijzigingsbevoegdheid

Burgemeester en wethouders kunnen met toepassing van artikel 11 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening het plan wijzigen teneinde de aanduiding **huidige bedrijfsactiviteit toegestaan** of **volumineuze detailhandel toegestaan** van de plankaart te verwijderen, mits geen onevenredige aantasting plaatsvindt van:

- het straat- en bebouwingsbeeld;
- de woonsituatie;
- de milieusituatie;
- de verkeersveiligheid;
- de gebruiksmogelijkheden van de (aangrenzende) gronden.

### Beheersverordening bedrijventerrein Hengelder Noord (2014)



### Bestemming 'Bedrijventerrein'

#### 4.1 Bestemmingsomschrijving

De voor 'Bedrijventerrein' aangewezen gronden zijn bestemd voor:

- a. het uitoefenen van bedrijfsmatige activiteiten, met dien verstande dat:
  1. ter plaatse van de aanduiding '**geluidzone - industrie 1**' bedrijven zijn toegestaan overeenkomstig de Staat van Bedrijfsactiviteiten zoals opgenomen in de bijlage 1 bij deze regels;
  2. ter plaatse van de aanduiding '**geluidzone - industrie 2**' bedrijven zijn toegestaan overeenkomstig de Staat van Bedrijfsactiviteiten zoals opgenomen in de bijlage 2 bij deze regels;

- 3. ter plaatse van de aanduiding '**geluidzone - industrie 3**' bedrijven zijn toegestaan overeenkomstig de Staat van Bedrijfsactiviteiten zoals opgenomen in de bijlage 3 bij deze regels;
- 4. ter plaatse van de aanduiding '**geluidzone - industrie 4**' bedrijven zijn toegestaan overeenkomstig de Staat van Bedrijfsactiviteiten zoals opgenomen in de bijlage 4 bij deze regels;
- b. detailhandel in brandgevaarlijke, explosieve en milieuverstorende goederen;
- c. ondergeschikte productiegebonden detailhandel, met uitzondering van detailhandel in voedings- en genotmiddelen, textiel, schoeisel, lederwaren en huishoudelijke artikelen;
- d. volumineuze detailhandel, zoals auto's, meubels, boten, caravans, grove bouwmaterialen, machines ten behoeve van bedrijven, landbouwwerktuigen en -machines;
- e. één bedrijfswoning bij het bedrijf;
- f. ter plaatse van de aanduiding '**nutsvoorziening**' is een nutsvoorziening toegestaan;
- g. ter plaatse van de aanduiding '**een specifieke vorm van horeca - daghoreca**' is tevens één vestiging voor daghoreca toegestaan;
- h. parkeervoorzieningen, waarbij in ieder geval dient te worden voldaan aan de gemiddelde parkeernormen zoals opgenomen in de CROW-publicatie nummer 317 'Kencijfers parkeren en verkeersgeneratie';
- i. bij de bestemming passende voorzieningen waaronder wegen, paden, bermen, tuinen, water, groenvoorzieningen en overige voorzieningen.

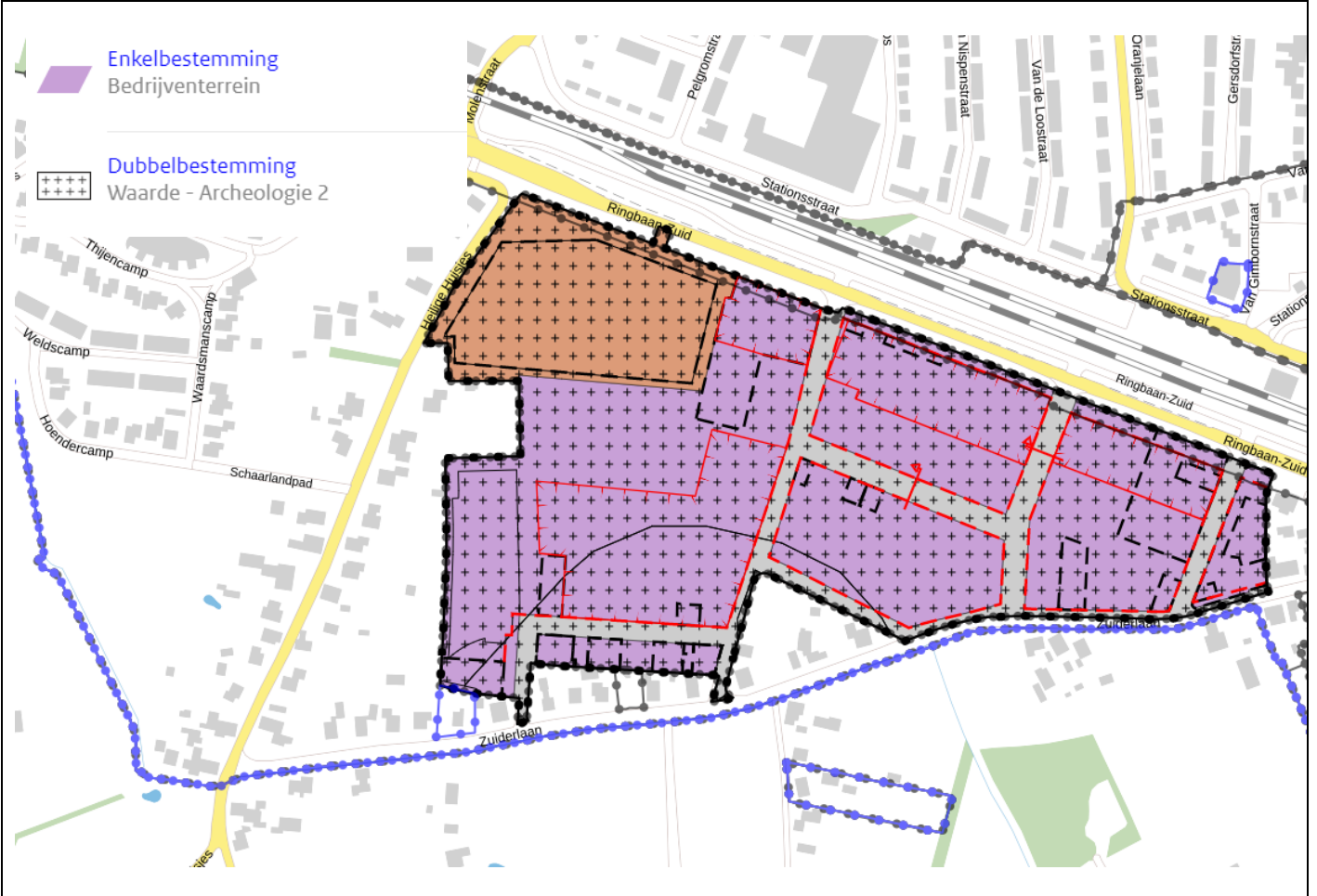
### **4.3 Specifieke gebruiksregels**

#### **4.3.1 Strijdig gebruik**

Tot een strijdig gebruik van de gronden en bouwwerken wordt in ieder geval gerekend het gebruik voor:

- a. wonen, behoudens in de bedrijfswoningen als bedoeld in artikel [4.1](#) sub b;
- b. detailhandel, behoudens detailhandel als bedoeld in artikel [4.1](#) sub b, c en d;
- c. (permanente) opslag van goederen en materialen voor de voorgevelrooilijn.

## Bestemmingsplan Bedrijventerrein Zuidspoor (2011)



### Bestemming 'Bedrijventerrein'

#### 3.1 Bestemmingsomschrijving

De voor 'Bedrijventerrein' aangewezen gronden zijn bestemd voor:

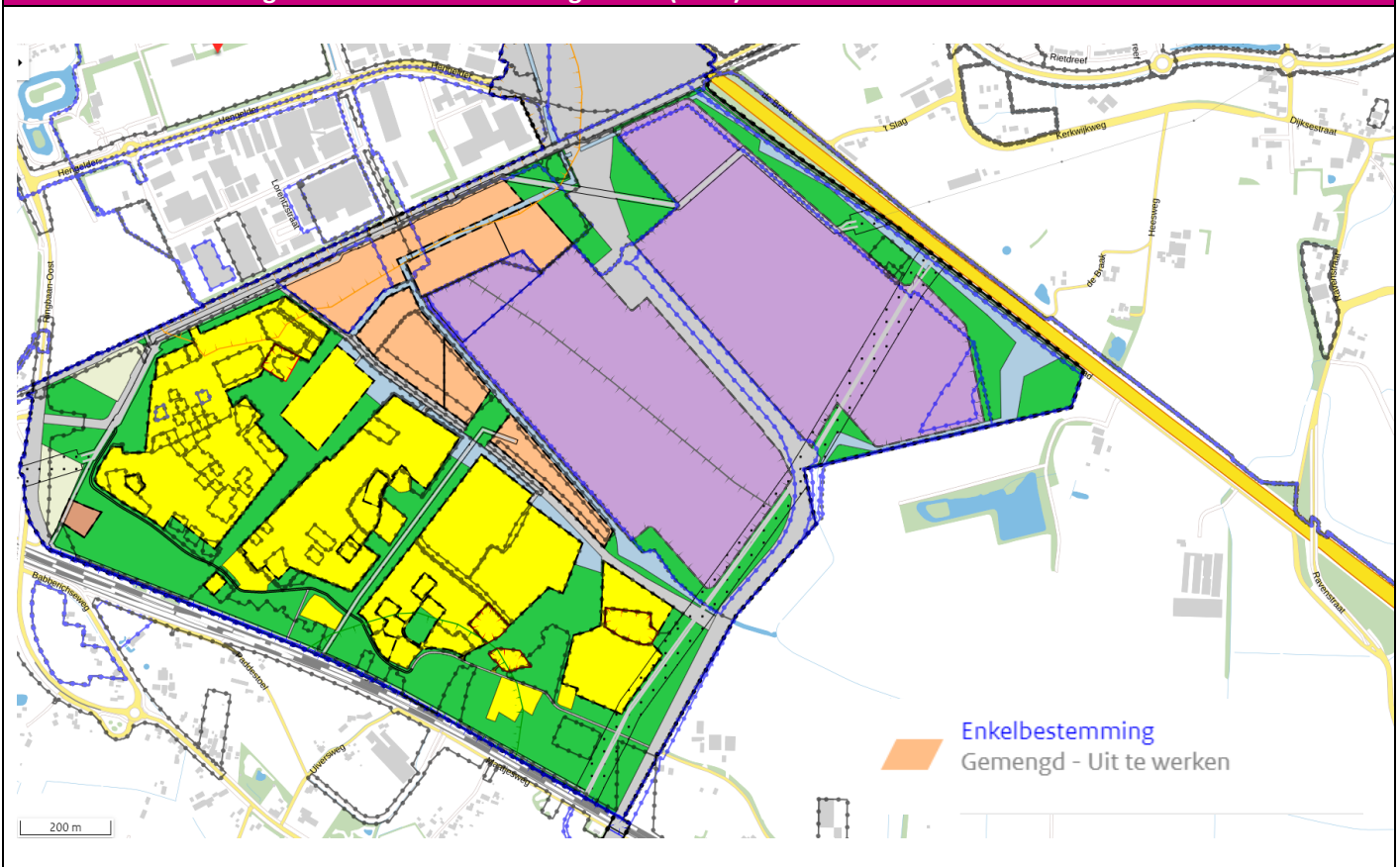
- Het uitoefenen van bedrijfsmatige activiteiten die staan vermeld in de categorie 2 t/m 3.2 van de Staat van Bedrijfsactiviteiten als opgenomen in de bijlage;
- Ter plaatse van de aanduiding 'bedrijf van categorie 1' tevens voor de bestaande bedrijven in de milieucategorie 1 als opgenomen in onderstaande tabel:

Adres	Omschrijving
Ringbaan Zuid 2	Overige zakelijke dienstverlening, kantoren
Ringbaan Zuid 4	Overige zakelijke dienstverlening, kantoren
Ringbaan Zuid 8 en 8a	Bedrijfsverzamelgebouw
Handelsdwarstraat 1	Computerservice- en informatietechnologie
Handelsdwarstraat 11	Overige zakelijke dienstverlening, kantoren
Handelsdwarstraat 15	Overige zakelijke dienstverlening, kantoren

Industriestraat 1	Overige zakelijke dienstverlening, kantoren
Industriestraat 2, 4, 6a, 14 en 16	Bedrijfsverzamelgebouw, kantoren

- c. Ter plaatse van de aanduiding 'bedrijf tot en met categorie 2' zijn enkel bedrijven in de milieucategorie 1 en 2 toegestaan als vermeld op de Staat van Bedrijfsactiviteiten als opgenomen in de bijlage;
- d. Productiegebonden detailhandel, met uitzondering van detailhandel in voedings- en genotmiddelen;
- e. Volumineuze detailhandel ter plaatse van de aanduiding 'detailhandel volumineus';
- f. De bestaande bedrijfswoning ter plaatse van de aanduiding 'bedrijfswoning'
- g. Parkeervoorzieningen, waarbij in ieder geval dient te worden voldaan aan de gemiddelde parkeernormen zoals opgenomen in de meest recente versie van de CROW-publicatie 182, Parkeercijfers-Basis voor parkeernormering;
- h. Voorzieningen van algemeen nut ter plaatse van de aanduiding 'nutsvoorziening';
- i. Bij de bestemming passende voorzieningen waaronder wegen, paden, bermen, tuinen, groenvoorzieningen en overige voorzieningen, zoals nutsvoorzieningen.

**Bestemmingsplan Groot Holthuizen en Hengelder II (2007)  
Correctieve herziening Groot Holthuizen en Hengelder II (2012)**

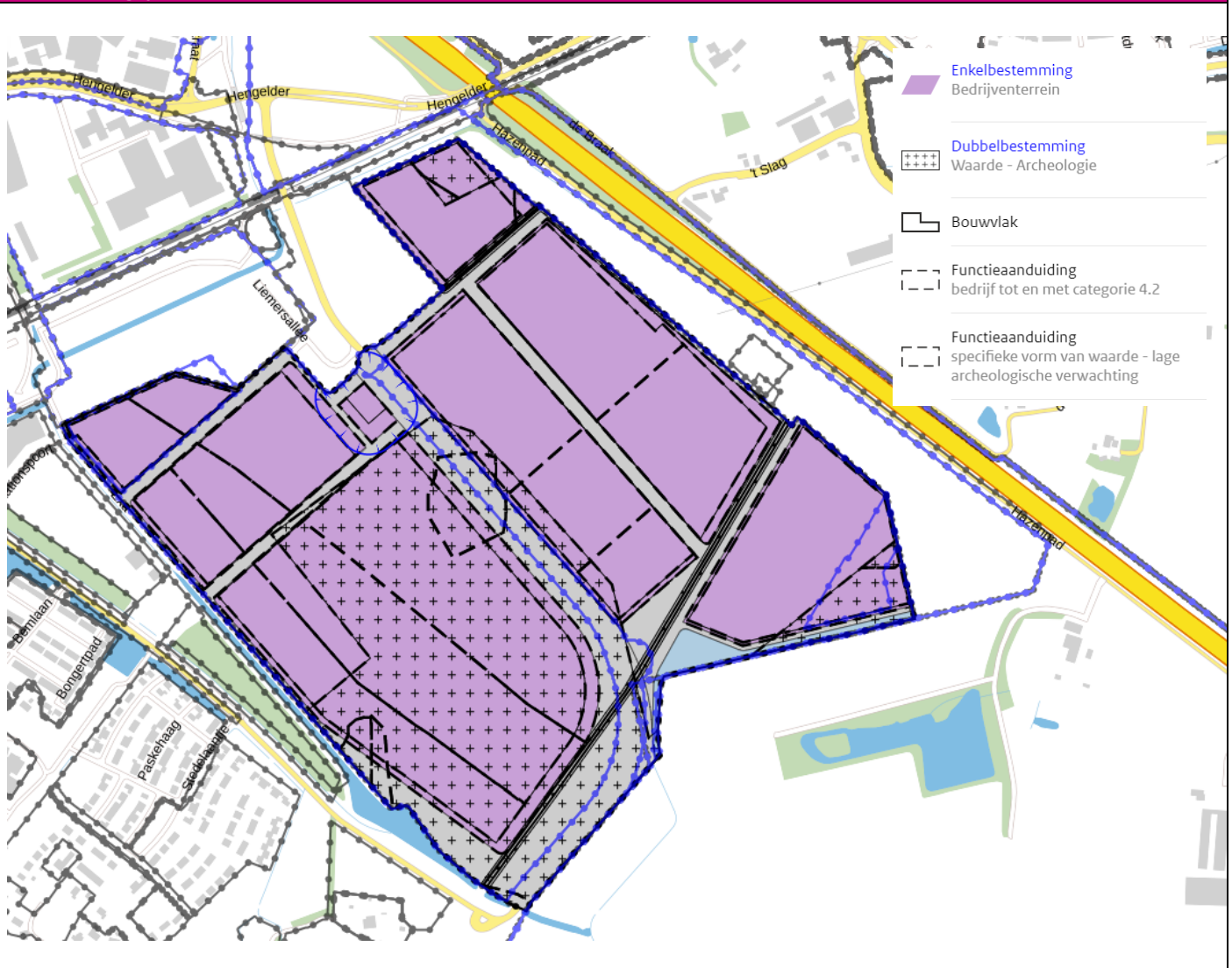


## Bestemming 'Gemengd – Uit te Werken'

### 12.1 Bestemmingsomschrijving

De op de plankaart voor **GEMENGD - UIT TE WERKEN** aangewezen gronden zijn bestemd voor een station, kantoren, maatschappelijke voorzieningen, dienstverlening, parkeerterreinen, detailhandel, waaronder begrepen volumineuze detailhandel, horecabedrijven, leisurevoorzieningen bedrijven als genoemd in de categorieën 1 en 2 van de lijst van bedrijven en installaties, die als bijlage bij deze voorschriften is gevoegd, met daarbijbehorende gebouwen, andere-bouwwerken, geluidwerende voorzieningen, tuinen, erven, terreinen, waterhuishoudkundige voorzieningen, water, wegen, paden, openbare nutsvoorzieningen, groen-, parkeer- en speelvoorzieningen en al dan niet gelijkvloerse kruisingen met wegen en water, tunnels en bruggen inbegrepen.

### Bestemmingsplan 7Poort (2013)



## Bestemming 'Bedrijventerrein'

### 3.1 Bestemmingsomschrijving

De voor 'Bedrijventerrein' aangewezen gronden zijn bestemd voor:

- a. ter plaatse van de aanduiding 'bedrijf tot en met categorie 3.2' het uitoefenen van bedrijfsmatige activiteiten die staan vermeld in de categorie 2 t/m 3.2 van de Staat van Bedrijfsactiviteiten als opgenomen in bijlage 1;
- b. ter plaatse van de aanduiding 'bedrijf tot en met categorie 4.2' het uitoefenen van bedrijfsmatige activiteiten die staan vermeld in categorie 2 t/m 4.2 van de Staat van Bedrijfsactiviteiten als opgenomen in bijlage 1;
- c. ter plaatse van de aanduiding 'verkooppunt motorbrandstoffen met lpg', de opslag en verkoop van motorbrandstoffen inclusief lpg met daaraan ondergeschikt detailhandel en horeca in de vorm van een serviceshop;
- d. aan bedrijfsactiviteiten ondersteunende en ondergeschikte kantooractiviteiten overeenkomstig de bepalingen in artikel [3.4.2](#);
- e. niet-publieksgerichte vormen van internethandel;
- f. parkeervoorzieningen, waarbij in ieder geval dient te worden voldaan aan de gemiddelde parkeernormen zoals opgenomen in de CROW-publicatie nummer 317 'Kencijfers parkeren en verkeersgeneratie' uitgaande van verstedelijkingsgraad 'matig' en locatie 'rest bebouwde kom';
- g. bij de bestemming passende voorzieningen waaronder wegen, paden, bermen, tuinen, groenvoorzieningen en overige voorzieningen, zoals nutsvoorzieningen;
- h. watergangen en -partijen;
- i. voorzieningen ten behoeve van de waterhuishouding, zoals riolering en waterafvoer.

### 3.4 Specifieke gebruiksregels

#### 3.4.1 Strijdig gebruik

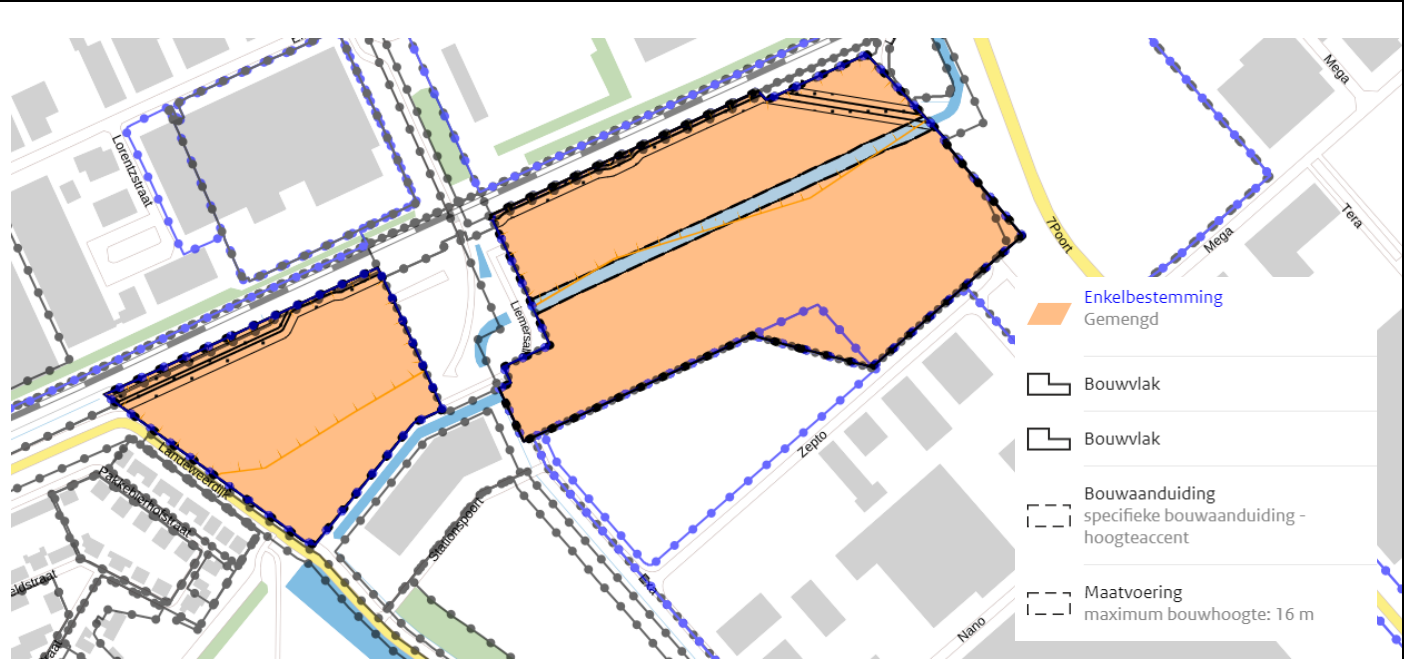
Tot een strijdig gebruik van gronden en bouwwerken wordt in ieder geval gerekend het gebruik voor:

- a. geluidszoneringsplichtige inrichtingen;
- b. Bevi-inrichtingen;
- c. zelfstandige kantooractiviteiten;
- d. detailhandel;
- e. horeca;
- f. een verkooppunt voor motorbrandstoffen, behoudens ter plaatse van de aanduiding 'verkooppunt motorbrandstoffen met lpg';
- g. (permanente) opslag van goederen en materialen voor de voorgevelrooilijn.

#### 3.5 Afwijken van de gebruiksregels

Het bevoegd gezag kan door middel van een omgevingsvergunning afwijken van het bepaalde in [3.4.1](#) onder d, voor het gebruik van gronden en bouwwerken ten behoeve van detailhandel, mits:

- a. het productiegebonden detailhandel betreft;
- b. de vloeroppervlakte mag maximaal 20% van de bruto vloeroppervlakte inclusief de bruto vloeroppervlakte van algemene ruimten van het bedrijf bedragen tot een maximum van 100 m<sup>2</sup> verkoopvloeroppervlak.



## Bestemming 'Gemengd'

### 3.1 Bestemmingsomschrijving

De voor ' **Gemengd** ' aangewezen gronden zijn bestemd voor:

- a. een factory outlet village van ten hoogste 15.000 m<sup>2</sup> bruto vloeroppervlak (bvo), oftewel circa 12.000 m<sup>2</sup> winkel-vloeroppervlak (wvo), met dien verstande dat wat betreft branchering de volgende onderverdeling in acht wordt genomen:
  1. maximaal 55-65% van het bruto vloeroppervlak wordt vertegenwoordigd door de branche mode/kleding (6.600-7.800 m<sup>2</sup> wvo);
  2. maximaal 10-15% van het bruto vloeroppervlak wordt vertegenwoordigd door de branche sport (1.200-1.800 m<sup>2</sup> wvo);
  3. maximaal 10-15% van het bruto vloeroppervlak wordt vertegenwoordigd door de branche schoenen/lederwaren (1.200-1.800 m<sup>2</sup> wvo);
  4. maximaal 5-10% van het bruto vloeroppervlak wordt vertegenwoordigd door de branche home (600-1.200 m<sup>2</sup> wvo);
  5. maximaal 5% van het bruto vloeroppervlak wordt vertegenwoordigd door de branche overig outlet waaronder wordt verstaan beeld en geluid, huishoudelijke artikelen, boeken, juweliersartikelen en cosmetica/parfum (maximaal 600 m<sup>2</sup> wvo);
- b. kantoren gerelateerd aan de functies zoals genoemd in artikel **3.1** sub a;
- c. lichte horeca met een maximale bruto vloeroppervlakte van 1.400 m<sup>2</sup>;
- d. een supermarkt met een maximale bruto vloeroppervlakte van 1.200 m<sup>2</sup>;
- e. een station met daarbij behorende stationsvoorzieningen;
- f. ontsluitingswegen, voet- en fietspaden, terrassen, in- en uitritten, wegen, paden en andere ondergeschikte verhardingen;

- g. parkeervoorzieningen;
- h. groen- en speelvoorzieningen;
- i. water, waterhuishoudkundige voorzieningen en voorzieningen ten behoeve van de waterhuishouding, zoals rio-  
leringen, taluds en waterafvoeren;
- j. recreatief medegebruik;

met daarbij behorende:

- k. bouwwerken, geen gebouw zijnde, geluidwerende voorzieningen, tuinen, erven, terreinen, nutsvoorzieningen,  
en al dan niet gelijkvloerse kruisingen met wegen en water, tunnels en bruggen inbegrepen;

met dien verstande dat:

- l. de hiervoor in sub a t/m c genoemde functies niet eerder kunnen worden vergund dan nadat een nieuwe aan-  
sluiting op de Rijksweg A12 is gerealiseerd dan wel planologisch mogelijk is gemaakt.



## Bijlage 4 Marktverkenning

### AANBODANALYSE – ACTIEVE DETAILHANDEL

Een overzicht van het aantal winkels en de totale omvang van deze winkels (m<sup>2</sup> wvo) van het actieve detailhandelsaanbod in de gemeente Zevenaar, de woonplaats Zevenaar en het centrum van Zevenaar in 2023 is weergegeven in tabellen B4.1 en B4.2.

**Tabel B4.1:** Totaal aantal winkels actieve detailhandel in centrum, woonplaats en gemeente Zevenaar (Locatus, 2023)

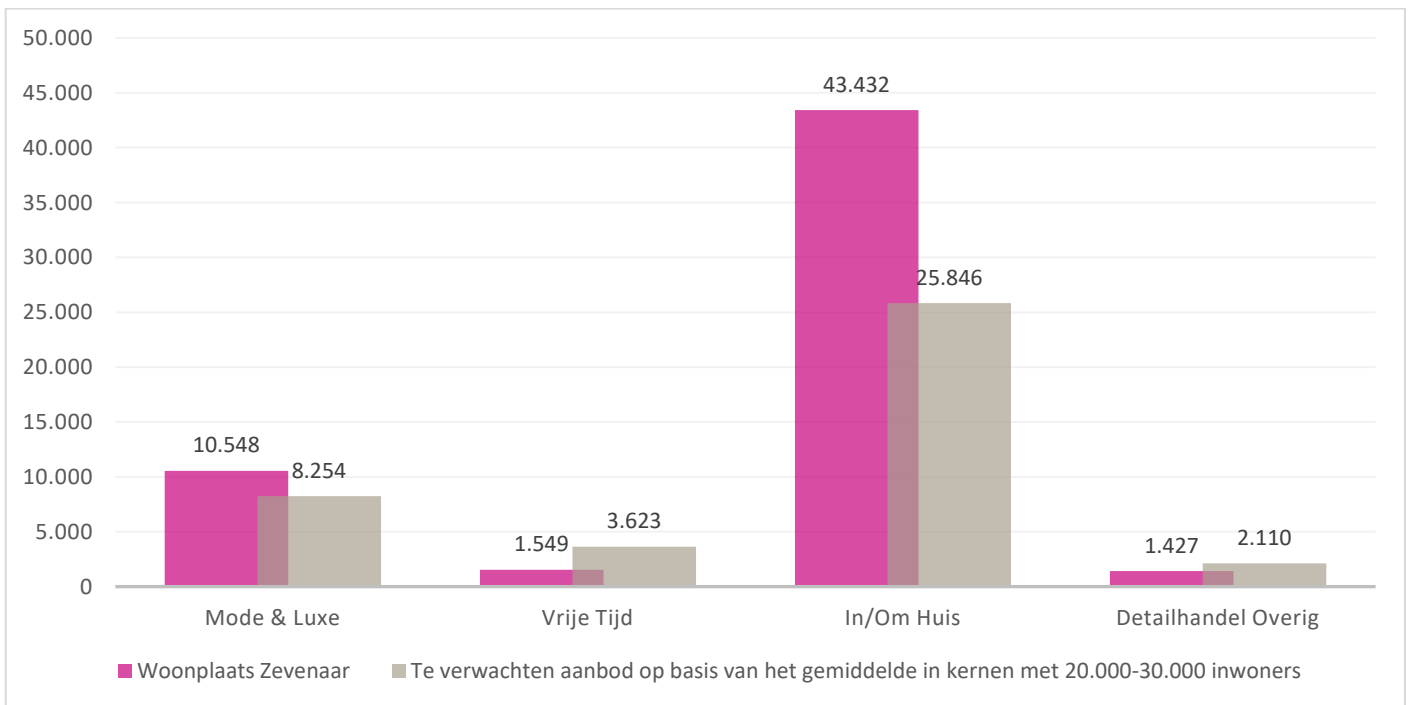
VKP (2023)	Leegstand	Dagelijks	Mode & Luxe	Vrije Tijd	In/Om Huis	Detailhandel Overig
Centrum Zevenaar	21	30	43	8	14	3
Woonplaats Zevenaar	22	38	44	8	42	6
Gemeente Zevenaar	24	56	51	10	53	8

**Tabel B4.2:** Totale omvang (m<sup>2</sup> wvo) actieve detailhandel in centrum, woonplaats en gemeente Zevenaar (Locatus, 2023)

WVO (2023)	Leegstand	Dagelijks	Mode & Luxe	Vrije Tijd	In/Om Huis	Detailhandel Overig
Centrum Zevenaar	2.908	9.036	9.920	1.549	2.751	409
Woonplaats Zevenaar	3.599	12.032	10.548	1.549	43.432	1.427
Gemeente Zevenaar	3.904	16.026	11.076	3.083	45.052	3.652

### AANBODANALYSE – NIET-DAGELIJKS

Het niet-dagelijkse winkelaanbod in de kern Zevenaar wordt in figuur B4.1 vergeleken met het gemiddelde aanbod op basis van kernen met een vergelijkbaar aantal inwoners (de benchmark). Het aantal vierkante meters detailhandel in de branchegroep 'in/om huis' is in de kern Zevenaar fors groter dan de benchmark. Dit duidt op een belangrijke regionale verzorgingsfunctie van Zevenaar in deze branche. Ook de omvang van het huidige winkelaanbod in de branchegroep 'Mode & Luxe' ligt in Zevenaar 28% hoger dan de benchmark. De omvang van het aanbod in de branches 'Vrije Tijd' en 'Detailhandel Overig' is echter kleiner dan verwacht zou worden.



**Figuur B4.1:** Niet-dagelijks winkelaanbod kern Zevenaar in vergelijking met het gemiddelde in kernen met 20.000-30.000 inwoners (Locatus, 2023).

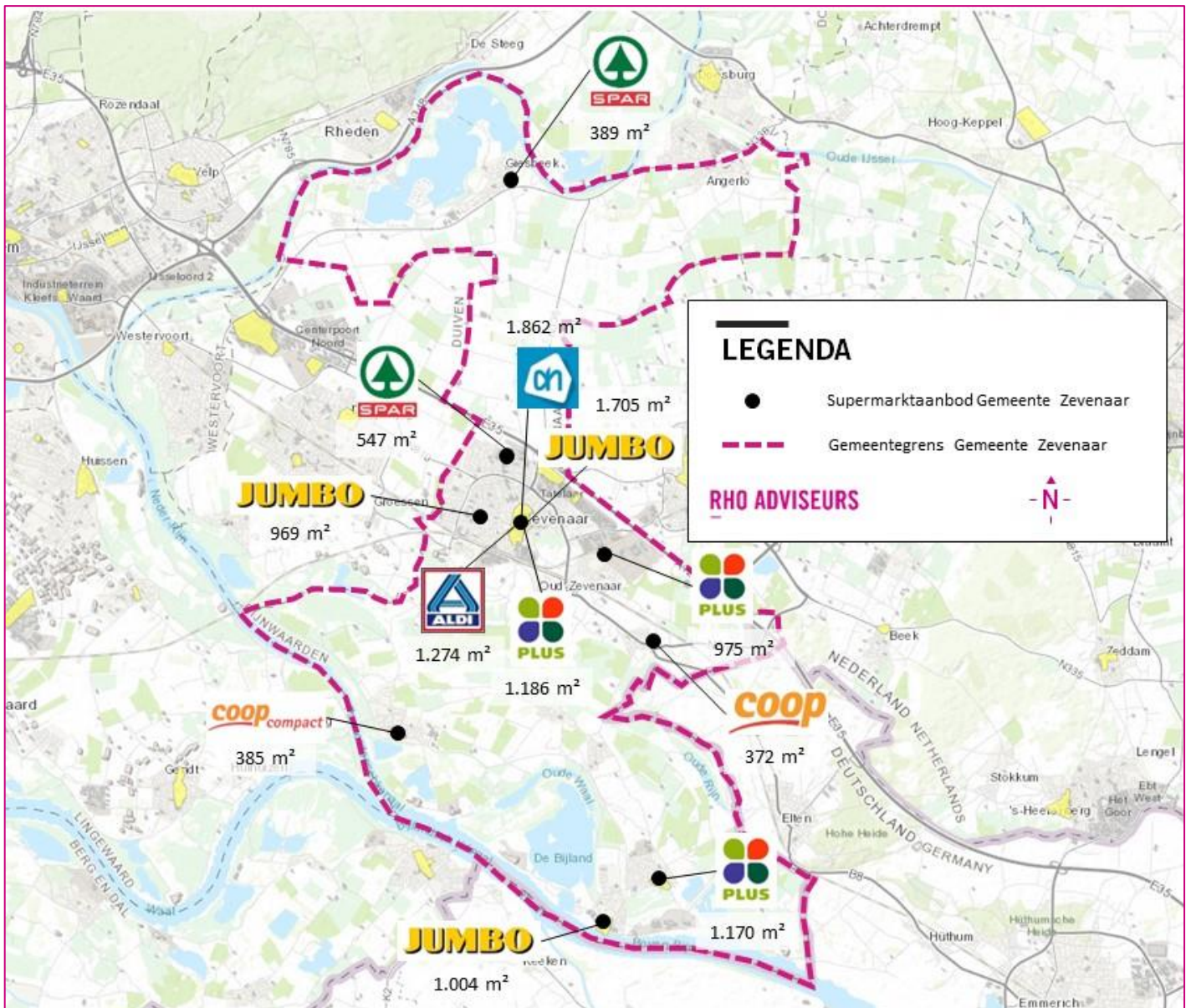
## AANBODANALYSE - DAGELIJKS

### GEMEENTE ZEVENAAR

Het winkelaanbod in de sector dagelijkse goederen in de gemeente Zevenaar omvat 56 winkels met een totale omvang van 16.026 m<sup>2</sup> wvo (tabel B4.3). De dagelijkse goederensector bestaat uit de branches levensmiddelen (supermarkten en speciaalzaken) en persoonlijke verzorging (drogisten en apotheken). In totaal bevinden zich 12 supermarkten in de gemeente. Het supermarktaanbod in de gemeente is op een kaart weergegeven in figuur B4.2.

**Tabel B4.3:** Aanbod dagelijkse goederensector in de gemeente Zevenaar (Locatus, 2023)

Woonplaats	Formule	Aantal winkels	Omvang (m <sup>2</sup> wvo)
Babberich	Coop	1	372
Giesbeek	SPAR	1	389
Lobith	PLUS	1	1.170
Pannerden	Coop Compact	1	385
Tolkamer	Jumbo	1	1.004
Zevenaar	ALDI	1	1.274
	Albert Heijn	1	1.862
	Jumbo Centrum	1	1.705
	Jumbo Zonnemaat	1	969
	PLUS Centrum	1	1.186
	PLUS Landeweerdijk	1	975
	SPAR	1	547
<b>Supermarkten</b>		<b>12</b>	<b>11.838</b>
Speciaalzaken		32	1.998
<b>Levensmiddelen</b>		<b>44</b>	<b>13.836</b>
Persoonlijke Verzorging		12	2.190
<b>Totaal Dagelijkse Goederen</b>		<b>56</b>	<b>16.026</b>



Figuur B4.2: Supermarktkaart Gemeente Zevenaar met wvo (Locatus, 2023)

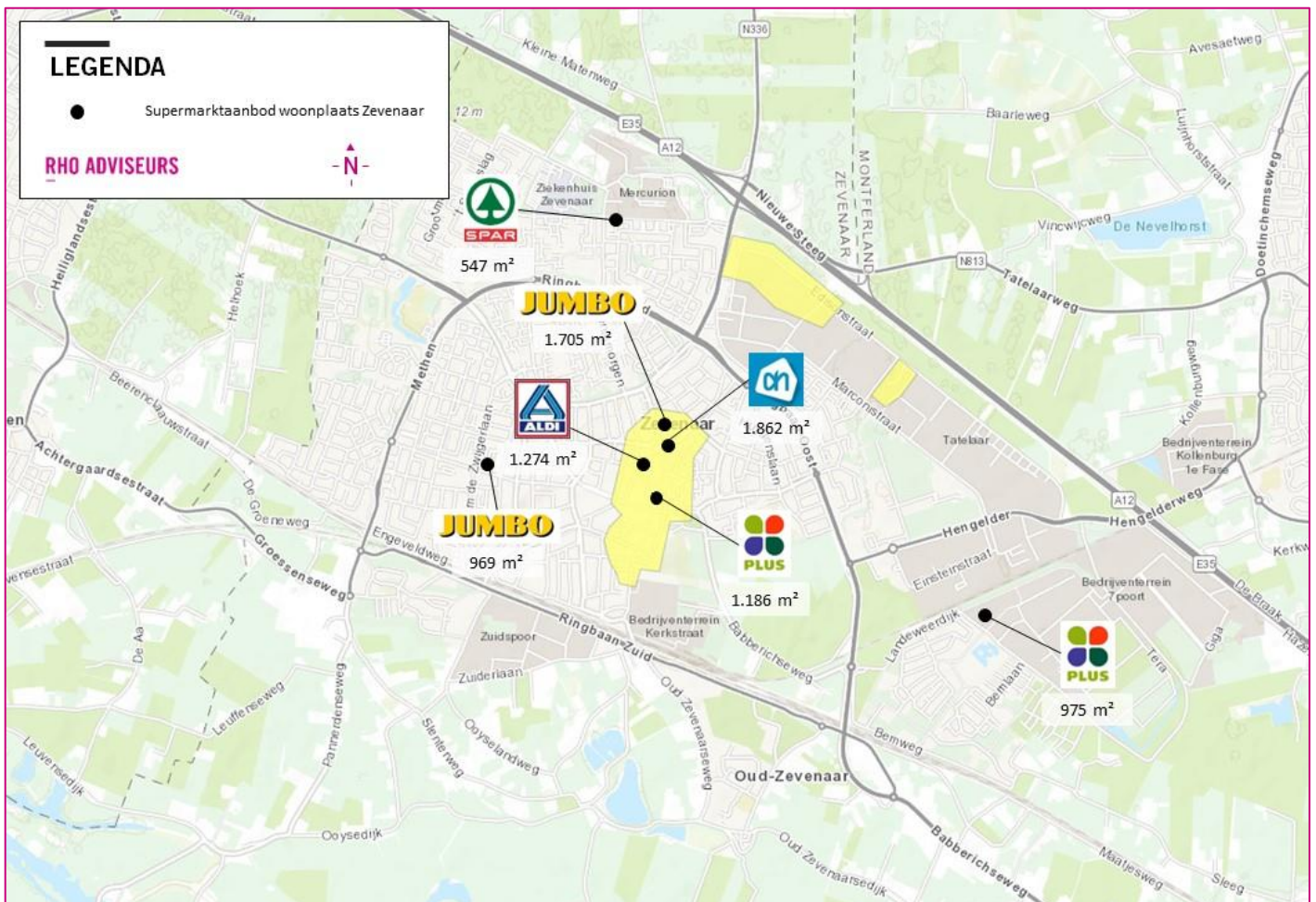
## WOONPLAATS ZEVENAAR

Van de 12 supermarkten zijn er 7 in de kern Zevenaar gevestigd. Het gaat om 5 fullservice supermarkten (Albert Heijn, Jumbo 2x en PLUS 2x), een buurtsuper (SPAR) en een harddiscount supermarkt (ALDI). Deze supermarkten zijn in figuur B4.3 op een kaart weergegeven.

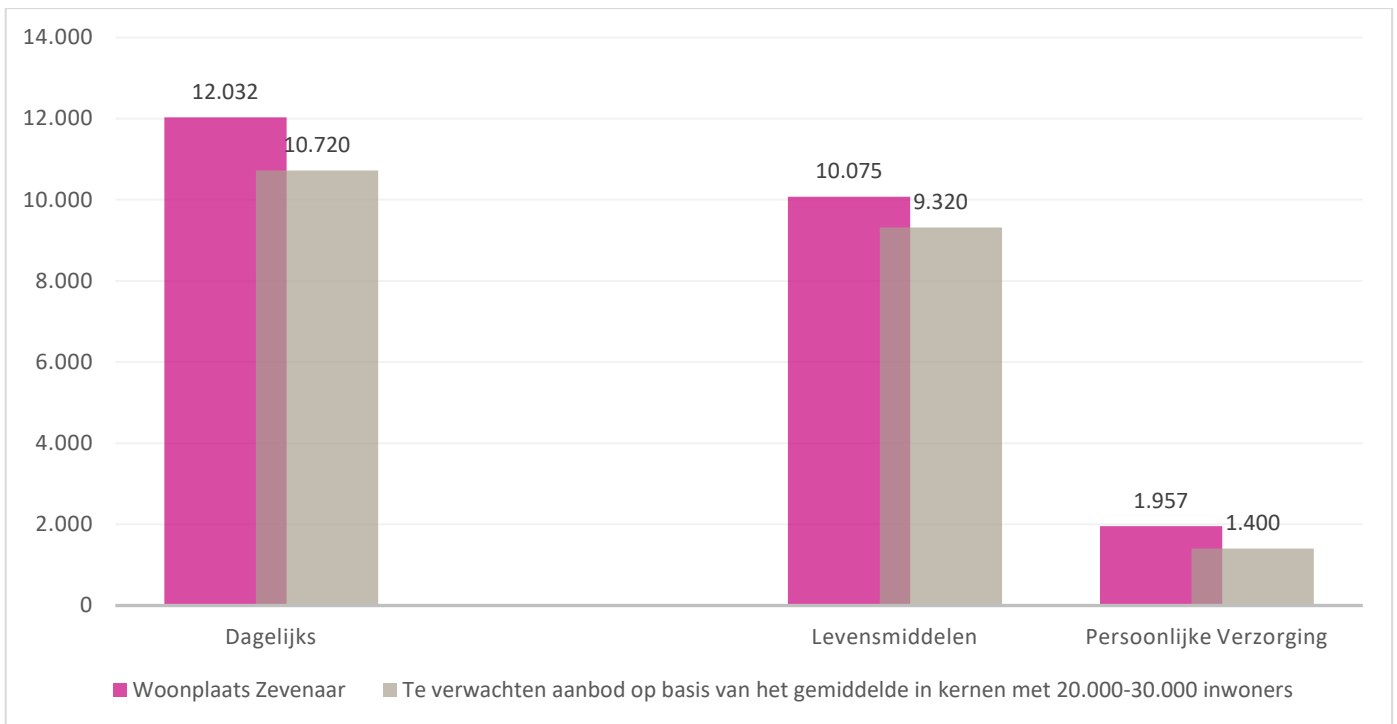
Als het dagelijkse winkelaanbod in de kern Zevenaar wordt vergeleken met het gemiddelde aanbod op basis van kernen met een vergelijkbare omvang, dan is te concluderen dat het aanbod ruimer is dan het gemiddelde in Nederland (+12%) (figuur B4.4). Dit overaanbod blijkt zowel in de levensmiddelenbranche (+8%) als in de branche persoonlijke verzorging (+40%) te bestaan.

**Tabel B4.4:** Aanbod dagelijkse goederensector in de woonplaats Zevenaar (Locatus, 2023)

Woonplaats	Formule	Aantal winkels	Omvang (m <sup>2</sup> vvo)
Zevenaar	ALDI	1	1.274
	Albert Heijn	1	1.862
	Jumbo Centrum	1	1.705
	Jumbo Zonnemaat	1	969
	PLUS Centrum	1	1.186
	PLUS Landeweerdijk	1	975
	SPAR	1	547
<b>Supermarkten</b>		<b>7</b>	<b>8.518</b>
Speciaalzaken		21	1.557
<b>Levensmiddelen</b>		<b>28</b>	<b>10.075</b>
Persoonlijke Verzorging		10	1.957
<b>Totaal Dagelijkse Goederen</b>		<b>38</b>	<b>12.032</b>



**Figuur B4.3:** Supermarktkaart woonplaats Zevenaar met vvo (Locatus, 2023)



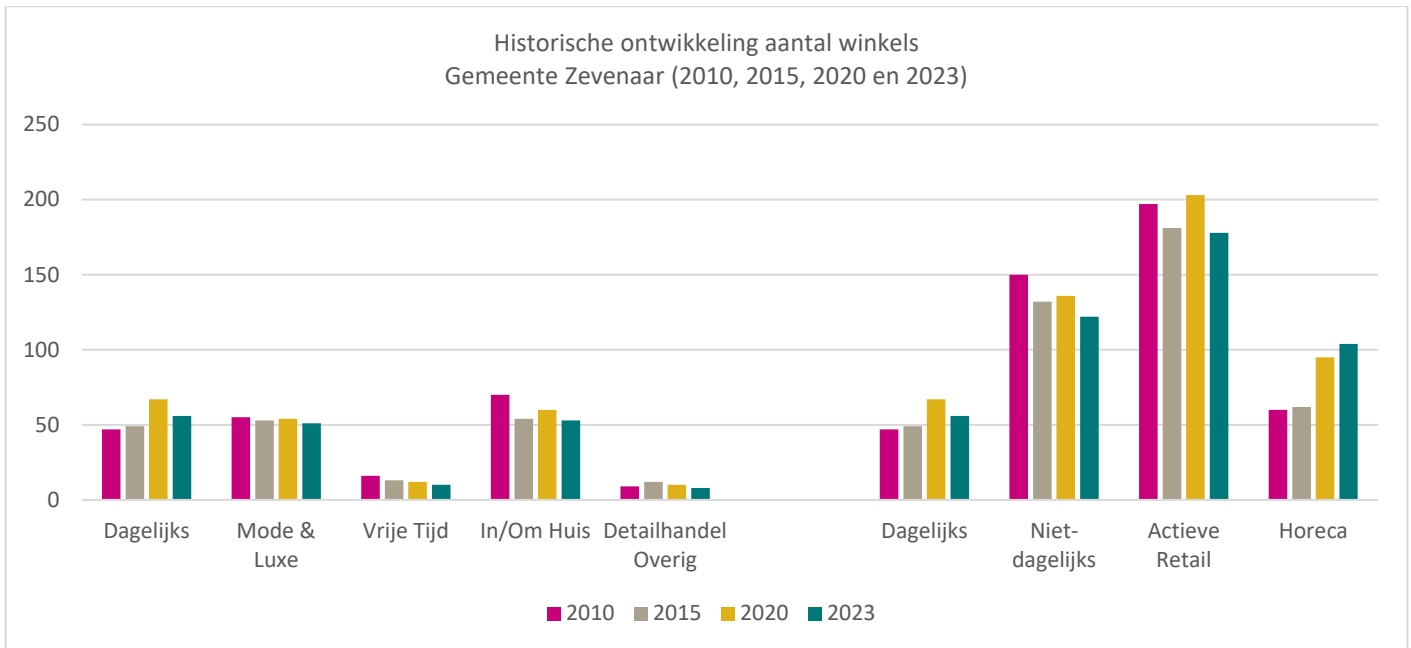
**Figuur B4.4:** Dagelijks winkelaanbod kern Zevenaar in vergelijking met het gemiddelde in kernen met 20.000-30.000 inwoners (Locatus, 2023).

## HISTORISCHE ONTWIKKELING AANBOD

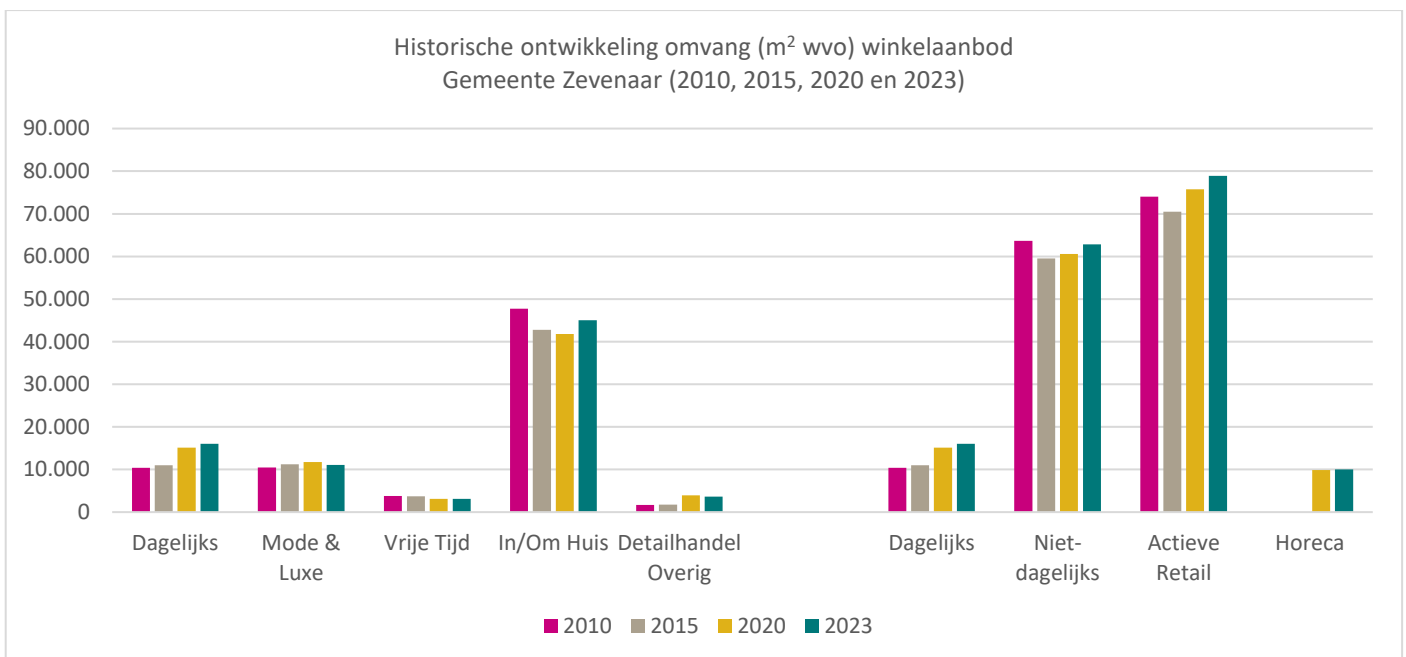
### GEMEENTE ZEVENAAR

- Het totale actieve detailhandelsaanbod in de gemeente Zevenaar is tussen 2010 en 2023 in omvang gegroeid met ongeveer 6%, terwijl het aantal actieve winkels met ongeveer 10% is gedaald.
- In de dagelijkse goederensector is het aantal winkels met 19% toegenomen, tegelijkertijd is de totale omvang van winkels in de dagelijkse goederensector tussen 2010 en 2023 met bijna 53% toegenomen.
- In de niet-dagelijkse goederensector is er krimp te zien in het aantal winkels in alle sectoren, maar is de totale omvang van het aanbod in de branches 'Mode & Luxe' en 'Detailhandel Overig' desondanks toegenomen.

Belangrijke kanttekening die bij deze cijfers is dat de gemeente Zevenaar in 2018 is gefuseerd met de gemeente Rijnwaarden, waardoor tussen 2015 en 2020 een grote toename van het winkelaanbod in de (gefuseerde) gemeente Zevenaar zichtbaar is.



**Figuur B4.5:** Ontwikkeling aantal winkels in de gemeente Zevenaar (bron: Locatus)

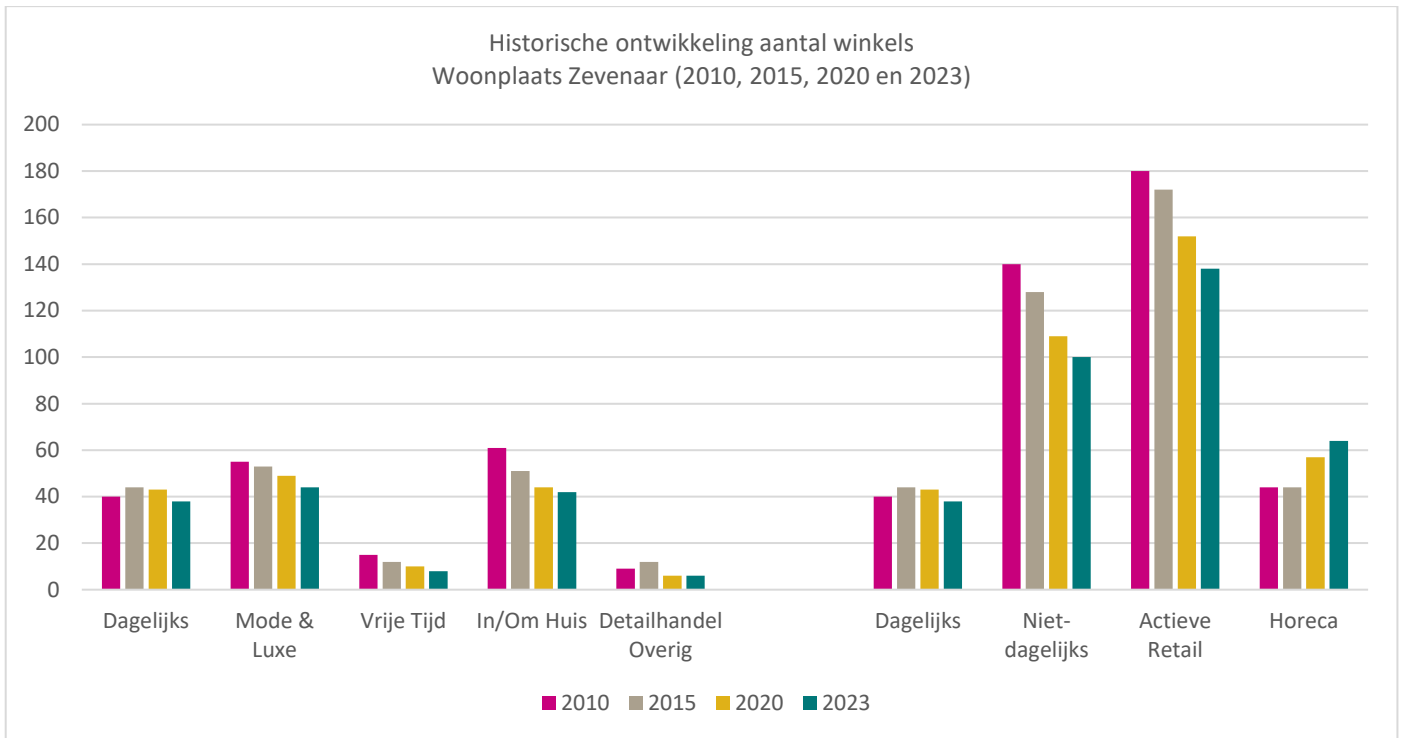


**Figuur B4.6:** Ontwikkeling omvang (m<sup>2</sup> vvo) winkels in de gemeente Zevenaar (bron: Locatus)

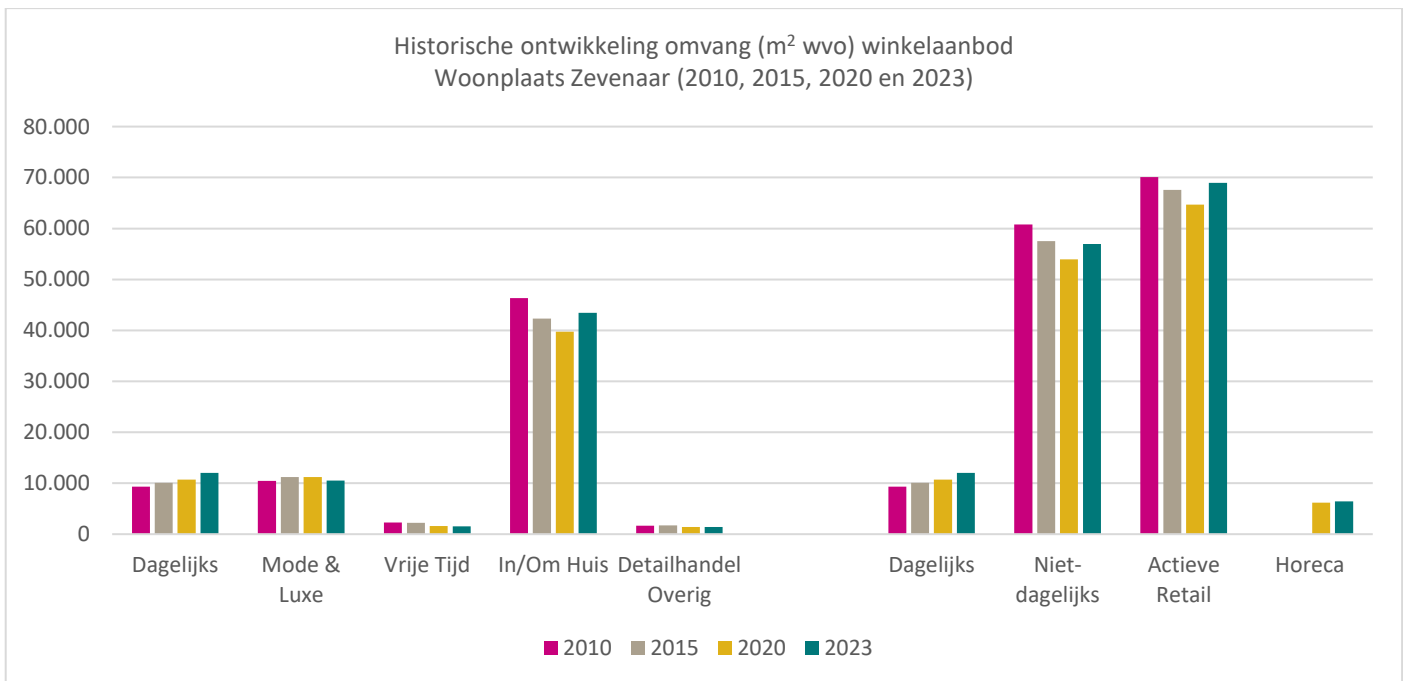
## WOONPLAATS ZEVENAAR

In de woonplaats Zevenaar is het totale actieve detailhandelsaanbod tussen 2010 en 2023 afgenomen.

- Het aantal actieve winkels is met 23% gedaald en de totale omvang van het actieve aanbod is ongeveer 2% gedaald.
- In de dagelijkse goederensector is een schaalvergroting zichtbaar: het aantal winkels is met 5% gedaald, maar de totale omvang van winkels in de sector is met 29% toegenomen.
- In de niet-dagelijkse goederensector is krimp te zien in alle sectoren, zowel het aantal winkels als de omvang van het aanbod.



**Figuur B4.7:** Ontwikkeling aantal winkels in de woonplaats Zevenaar (bron: Locatus)



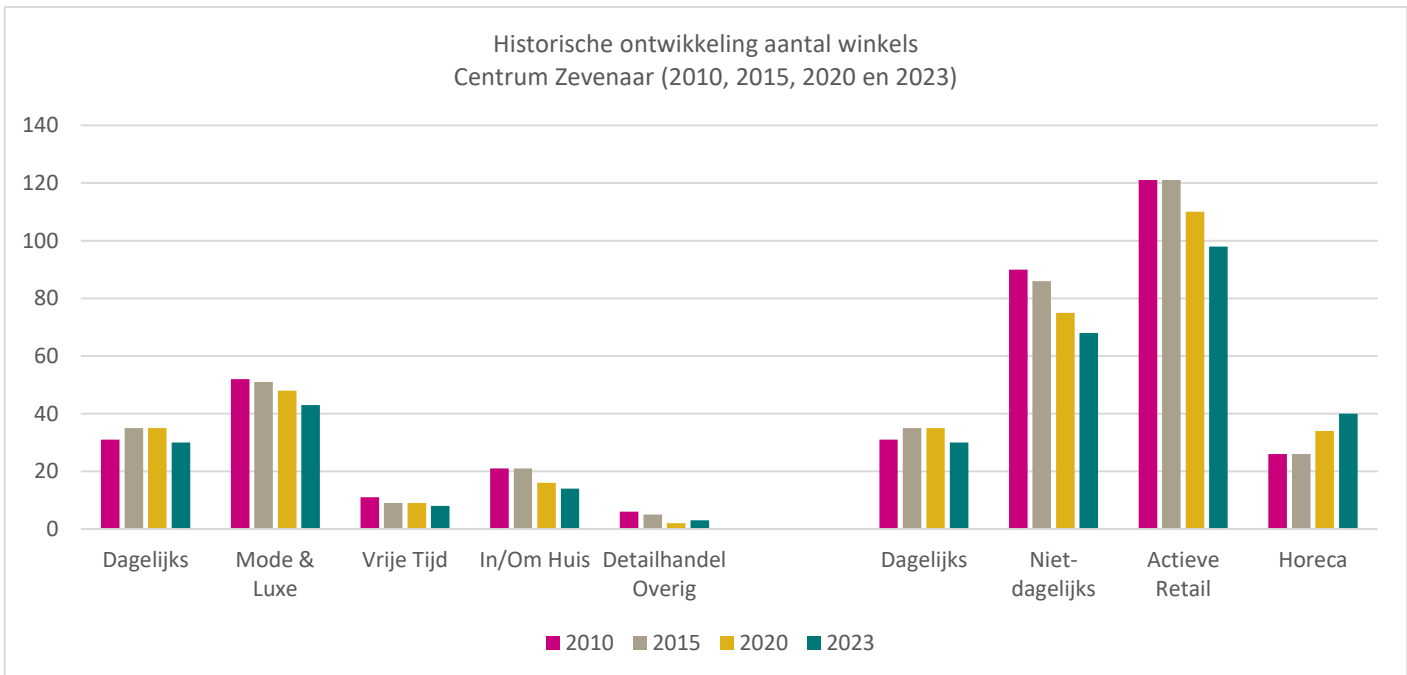
**Figuur B4.8:** Ontwikkeling omvang (m<sup>2</sup> vvo) winkels in de woonplaats Zevenaar (bron: Locatus)

## CENTRUM ZEVENAAR

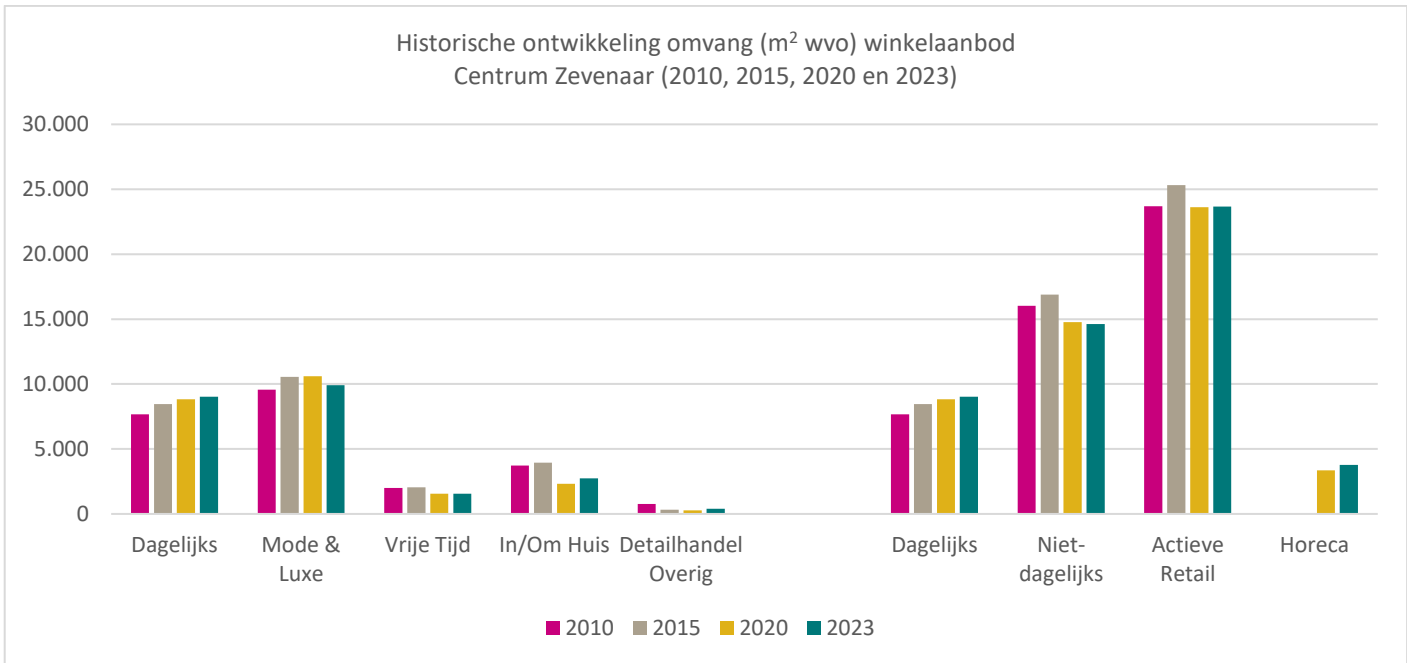
In het centrum van Zevenaar is een krimp te zien in het totale actieve detailhandelsaanbod.

- Het aantal winkels in het centrum van Zevenaar is tussen 2010 en 2023 met 23 afgenomen. De omvang van het totale aanbod is licht gegroeid.
- Het aantal winkels in de dagelijkse goederensector in het centrum is met één afgenomen, de totale omvang van het aanbod in de dagelijkse goederensector is met 18% toegenomen.

- In de niet-dagelijkse goederensector is een afname te zien van het aantal winkels in alle sectoren in het centrum van Zevenaar.
- De omvang van het niet-dagelijkse aanbod is ook afgenomen in alle sectoren, enige uitzondering is de omvang van het aanbod Mode & Luxe, dat met ongeveer 4% is toegenomen.



**Figuur B4.9:** Ontwikkeling aantal winkels in het centrum van Zevenaar (bron: Locatus)



**Figuur B4.10:** Ontwikkeling omvang (m² wvo) winkels in het centrum van Zevenaar (bron: Locatus)



## LEEGSTANDSANALYSE

- Op de peildatum staan in de woonplaats Zevenaar 22 commerciële ruimtes leeg, met een gezamenlijke omvang van 3.599 m<sup>2</sup> (wvo).
- Gekeken naar het aantal verkooppunten dat leeg staat, is de leegstand in Zevenaar hoger dan de benchmark en het leegstandspercentage in de provincie. Het gaat bij leegstand om relatief kleine panden: in omvang is de leegstand lager dan de benchmark en het gemiddelde in de provincie.
- De meeste winkelleegstand in Zevenaar bevindt zich in het centrum, rondom de Grietsestraat.

Tabel B4.5: Leegstandsanalyse

	aantal verkooppunten			omvang (m <sup>2</sup> wvo)		
	Totaal (N)	Leegstand (N)	Leegstand (%)	Totaal (N)	Leegstand (N)	Leegstand (%)
Provincie Gelderland	23.637	1.322	5,6%	5.150.116	227.740	4,4%
Gemeente Zevenaar	465	24	5,2%	107.785	3.904	3,6%
Woonplaats Zevenaar	335	22	6,6%	90.896	3.599	4,0%
Te verwachten aanbod op basis van het gemiddelde in kernen met 20.000-30.000 inwoners	302	18	6,1%	71.955	3.496	4,9%

## UITGANGSPUNTEN MARKTVERKENNING

### BEVOLKING

- De gemeente Zevenaar telt 44.645 inwoners (CBS, 2022). De woonplaats Zevenaar telt 26.020 inwoners (CBS, 2022).
- Volgens de bevolkingsprognose van PRIMOS zal het aantal inwoners in de gemeente Zevenaar tot 2030 met 2,8% toenemen tot 45.880 inwoners.
- Het grootste gedeelte van deze bevolkingsgroei vindt plaats in de grootste kern van de gemeente, Zevenaar.
- Er zijn verschillende woningbouwplannen in Zevenaar, bijvoorbeeld Woonpark BAT (46 woningen) of appartementencomplex Noordeinde – De Kroon (28 woningen). Uitgaande van eenzelfde groeipercentage van 2,8% voor de kern Zevenaar is de verwachting dat het aantal inwoners van de kern Zevenaar zal toenemen tot 26.743 in 2030.

### INKOMENS

- Het gemiddelde inkomen in Nederland is €29.200 per jaar (CBS, 2021).
- Het inkomen in de gemeente Zevenaar ligt ongeveer 8% onder dit Nederlands gemiddelde en bedraagt gemiddeld €26.900 per jaar (CBS, 2021).
- Het inkomen in de woonplaats Zevenaar ligt ongeveer 9% onder het Nederlandse gemiddelde en bedraagt gemiddeld €26.600 per jaar (CBS, 2021).

## GEMIDDELDE BESTEDING AAN GOEDEREN

### Dagelijkse goederensector

De gemiddelde jaarlijkse besteding aan dagelijkse goederen in Nederland bedraagt € 2.654 per persoon (Notitie Omzetkenngetallen 2022, gegevens over 2017-2021). Deze landelijke gemiddelde besteding moet echter gecorrigeerd worden voor het gemiddelde inkomen in Zevenaar. Rekening houdend met een inkomenselasticiteit van 0,4 voor dagelijkse goederen wordt de gemiddelde besteding aan dagelijkse goederen in Zevenaar berekend op € 2.559 per persoon per jaar.

### Niet-dagelijkse goederensector

De gemiddelde jaarlijkse besteding aan niet-dagelijkse goederen in Nederland bedraagt € 2.158 per persoon (Notitie Omzetkenngetallen 2022, gegevens over 2017-2021). Deze landelijke gemiddelde besteding moet echter gecorrigeerd worden voor het gemiddelde inkomen in Zevenaar. Rekening houdend met een inkomenselasticiteit van 0,7 voor niet-dagelijkse goederen wordt de gemiddelde besteding aan dagelijkse goederen in Zevenaar berekend op € 2.023 per persoon per jaar.

## KOOPSTROMEN

In 2016 is een koopstromenonderzoek uitgevoerd in de regio Arnhem-Nijmegen. De gemeente Zevenaar en de voormalige gemeente Rijnwaarden zijn in dit onderzoek opgenomen.

### Dagelijkse goederensector

De binding in de dagelijkse goederensector in de gemeente Zevenaar werd in 2016 berekend op 73% (-5 procentpunt ten opzichte van 2009). In de gemeente Rijnwaarden werd een binding bepaald op 62% (+14 procentpunt ten opzichte van 2009). In 2016 was er in de gemeente Zevenaar zowel een afvloeiing als toevloeiing van ongeveer €23 miljoen. De totale detailhandelsbestedingen in de dagelijkse goederensector in de gemeente Zevenaar bedroeg in 2016 € 86 miljoen.

Bindings- en toevloeiingspercentages voor de dagelijkse goederensector in de kern Zevenaar zijn niet voorhanden en moeten worden ingeschat. De kern Zevenaar beschikt over een volledig supermarktaanbod met zowel discount- als fullservice supermarkten. De supermarkten in het centrum van Zevenaar hebben allemaal een moderne winkelmaat. Daarnaast is eind 2022 een nieuwe supermarkt van PLUS toegevoegd aan de Spoorallee. Door het moderne, complete en complementaire supermarktaanbod in de kern Zevenaar is de verwachting dat de binding in de kern Zevenaar vrij hoog is. Deze wordt bepaald op 91%. Toevloeiing is met name afkomstig uit omringende kernen, zoals Babberich, Groessen, Duiven, Pannerden, Didam, Giesbeek en Angerlo. Deze toevloeiing wordt ingeschat op circa 20% van de totale omzet.

### Niet-dagelijkse goederensector

De binding in de niet-dagelijkse goederensector in de gemeente Zevenaar werd in 2016 bepaald op 46% (met 9% afvloeiing naar internet wordt de puur fysieke binding berekend op 50% (= 46%/(100%-9%)). In de gemeente Rijnwaarden werd een binding bepaald op 7%. Omliggende gemeenten zoals Rheden, Montferland en Lingewaard en Duiven kennen een relatief klein niet-dagelijks winkelaanbod en blijken ook (deels) gericht te zijn op het aanbod in de gemeente Zevenaar. Uit het onderzoek blijft dat in 2016 voor de gemeente Zevenaar de afvloeiing ongeveer gelijklag aan de toevloeiing (ongeveer € 50 miljoen).

Bindings- en toevloeiingspercentages voor de niet-dagelijkse goederensector in de kern Zevenaar zijn niet voorhanden en zijn als volgt ingeschat:

- Het bindingspercentage voor de kern Zevenaar wordt bepaald op 55%. Dit ligt iets hoger dan het berekende percentage op gemeenteniveau, omdat het overgrote gedeelte van het niet-dagelijkse goederenaanbod in de kern Zevenaar ligt, met het centrum als belangrijkste aankoopplek.
- Toevloeiing blijkt met name afkomstig uit omringende kernen zoals Babberich, Groessen, Duiven, Pannerden, Didam, Giesbeek en Angerlo. Het niet-dagelijks winkelaanbod in het centrum van Zevenaar trekt van oudsher bezoekers uit het gehele omringende gebied en daarmee is de toevloeiing in de kern Zevenaar ook redelijk groot. Op basis van het Koopstromenonderzoek Arnhem-Nijmegen uit 2016 wordt deze toevloeiing bepaald op 65% van de totale omzet.

## GEMIDDELDE VLOERPRODUCTIVITEIT

### Dagelijkse goederensector

De gemiddelde omzet per m<sup>2</sup> (vloerproductiviteit) van winkels in de dagelijkse goederensector bedraagt in Nederland € 7.823 (Notitie Omzetkengetallen 2022, gegevens over 2017-2021). De vloerproductiviteit in de dagelijkse goederensector in de kern Zevenaar wordt berekend op € 7.702 in tabel B4.6.

**Tabel B4.6:** Berekende vloerproductiviteit in de dagelijkse goederensector in de kern Zevenaar

Huidige situatie	Aanbod in m <sup>2</sup> vvo	Gem. omzet per m <sup>2</sup> vvo	Omzet
Supermarkt	8.518	€ 8.381	€ 71.389.358
levensmiddelen speciaalzaak	1.557	€ 6.643	€ 10.343.151
Persoonlijke verzorging	1.957	€ 5.591	€ 10.941.587
Totaal aanwezig aanbod	12.032	<b>€ 7.702</b>	€ 92.674.096

### Niet-dagelijkse goederensector

De gemiddelde omzet per m<sup>2</sup> (vloerproductiviteit) van winkels in de dagelijkse goederensector bedraagt in Nederland € 1.777 (Notitie Omzetkengetallen 2022, gegevens over 2017-2021). De vloerproductiviteit in de niet-dagelijkse goederensector op basis van het aanwezige aanbod in de kern Zevenaar wordt berekend op € 1.656 in tabel B4.7.

**Tabel B4.7:** Berekende vloerproductiviteit in de niet-dagelijkse goederensector in de kern Zevenaar

Huidige situatie	Aanbod in m <sup>2</sup> wvo	Gem. omzet per m <sup>2</sup> wvo	Omzet
Mode & Luxe	10.548	€ 2.390	€ 25.209.720
Vrije Tijd	1.549	€ 2.005	€ 3.105.745
In/Om Huis	43.432	€ 1.464	€ 63.584.448
Detailhandel Overig	1.427	€ 1.678	€ 2.394.506
Totaal aanwezig aanbod	56.956	€ 1.656	€ 94.294.419

## MARKTVERKENNING

Op basis van de genoemde uitgangspunten is een berekening opgesteld waaruit het functioneren van de dagelijkse en niet-dagelijkse goederensector in de kern Zevenaar kan worden afgeleid.

### Dagelijkse goederensector

- In de huidige situatie wordt een gemiddelde omzet voor winkels in de dagelijkse goederensector in de kern Zevenaar berekend van € 6.220 per m<sup>2</sup> wvo. De omzet in de dagelijkse goederensector in de kern Zevenaar ligt 18% onder het landelijk gemiddelde. De winkelmeters van de nieuwe Plus zijn hierin meegewogen.
- Een lagere omzet per vierkante meter is niet vreemd in minder stedelijke gebieden waar doorgaans ook de lasten van bijvoorbeeld huisvesting en personeel lager zijn.
- Door de verwachte bevolkingsgroei tot 2030 neemt de marktruimte in de kern Zevenaar beperkt toe (+2%).
- Per saldo is er op basis van het aantal inwoners niet of nauwelijks uitbreidingsruimte voor het winkelaanbod in de dagelijkse goederensector in de kern Zevenaar. Temeer nog rekening gehouden moet worden met modernisering van enkele bestaande supermarkten.

### Niet-dagelijkse goederensector

- De huidige omzet in de niet-dagelijkse goederensector in de kern Zevenaar ligt, gecorrigeerd voor het relatief grote aandeel winkelaanbod in de branchegroep in/om huis, ongeveer 12% onder het Nederlandse gemiddelde.
- Ook met de verwachte bevolkingsgroei tot 2030 neemt is er slechts beperkte uitbreidingsruimte voor detailhandel in de niet-dagelijkse artikelensector.

**Tabel B4.8** Distributieplanologische analyse dagelijkse goederensector kern Zevenaar

	2023	2030	bron
inwonertal marktgebied	26.020	26.743	CBS, 2022; prognose PRIMOS
gemiddelde winkelomzet per persoon (excl. BTW)	€ 2.559	€ 2.559	Omzetkengetallen, 2022; gegevens over 2017-2021
<b>bestedingspotentieel</b>	<b>€ 66.600.000</b>	<b>€ 68.450.000</b>	
koopkrachtbinding (%)	91%	91%	Inschatting Rho
gebonden bestedingen €	€ 60.610.000	€ 62.290.000	
koopkrachttoevoeiing (%)	20%	20%	Inschatting Rho
koopkrachttoevoeiing €	€ 15.150.000	€ 15.570.000	
<b>totale omzet in marktgebied</b>	<b>€ 75.760.000</b>	<b>€ 77.860.000</b>	
gemiddelde vloerproductiviteit per m <sup>2</sup> wvo (excl. BTW)	€ 7.702	€ 7.702	Omzetkengetallen, 2022; gegevens over 2017-2021
te verwachten omvang winkelaanbod (m <sup>2</sup> wvo)	9.840	10.110	
omvang winkelaanbod (m <sup>2</sup> wvo)	12.032	12.032	Locatus, 2023
berekende vloerproductiviteit (excl. BTW)	€ 6.300	€ 6.470	
<b>omzetclaim marktgebied</b>	<b>€ 92.670.000</b>	<b>€ 92.670.000</b>	
<b>omzet ten opzichte van het landelijk gemiddelde</b>	<b>-18%</b>	<b>-16%</b>	
<b>ruimte voor ontwikkeling in €</b>	<b>€ -16.910.000</b>	<b>€ -14.810</b>	
<b>ruimte voor ontwikkeling (m<sup>2</sup> wvo)</b>	<b>-2.200</b>	<b>-1.920</b>	

**Tabel B4.9** Distributieplanologische analyse niet-dagelijkse goederensector kern Zevenaar

	2023	2030	bron
inwonertal marktgebied	26.020	26.743	CBS, 2022; prognose PRIMOS
gemiddelde winkelomzet per persoon (excl. BTW)	€ 2.023	€ 2.023	Omzetkengetallen, 2022; gegevens over 2017-2021
<b>bestedingspotentieel</b>	<b>€ 52.650.000</b>	<b>€ 54.110.000</b>	
koopkrachtbinding (%)	55%	55%	Inschatting Rho
gebonden bestedingen €	€ 28.960.000	€ 29.760.000	
koopkrachttoevoeiing (%)	65%	65%	Inschatting Rho
koopkrachttoevoeiing €	€ 53.780.000	€ 55.270.000	
<b>totale omzet in marktgebied</b>	<b>€ 82.740.000</b>	<b>€ 85.030.000</b>	
gemiddelde vloerproductiviteit per m <sup>2</sup> wvo (excl. BTW)	€ 1.656	€ 1.656	Omzetkengetallen, 2022; gegevens over 2017-2021
te verwachten omvang winkelaanbod (m <sup>2</sup> wvo)	49.960	51.350	
omvang winkelaanbod (m <sup>2</sup> wvo)	56.956	56.956	Locatus, 2023
berekende vloerproductiviteit (excl. BTW)	€ 1.450	€ 1.490	
<b>omzetclaim marktgebied</b>	<b>€ 94.320.000</b>	<b>€ 94.320.000</b>	
<b>omzet ten opzichte van het gemiddelde</b>	<b>-12%</b>	<b>-10%</b>	
<b>ruimte voor ontwikkeling in €</b>	<b>€ -11.580.000</b>	<b>€ -9.290.000</b>	
<b>ruimte voor ontwikkeling (m<sup>2</sup> wvo)</b>	<b>-6.990</b>	<b>-5.610</b>	