

**Advies : Gemert-Bakel, nadere onderbouwing
beperking vestigingsmogelijkheden
supermarkten**

Datum : 21 september 2018
Opdrachtgever : Gemeente Gemert-Bakel
Ter attentie van :
Projectnummer : P01011

Opgesteld door :

1. Inleiding

De gemeente Gemert-Bakel werkt momenteel aan een bestemmingsplan waarin de vestigingsmogelijkheden voor supermarkten binnen de gehele gemeente ingeperkt worden. Een van de aanleidingen hiervoor is de ontwikkeling van de supermarktbranche in met name Gemert-kern. De gemeente is namelijk in het recente verleden geconfronteerd met diverse plannen voor uitbreiding van supermarkten en de vestiging van nieuwe supermarkten. Om te voorkomen dat met name het centrum van Gemert negatieve gevolgen ondervindt van een verdere uitbreiding van het supermarktaanbod op ongewenste plekken, zal in het nieuwe bestemmingsplan een uitsterfconstructie voor supermarkten op de diverse locaties opgenomen worden. De ruimtelijk-functionele onderbouwing hiervoor is opgenomen in de door de gemeenteraad vastgestelde rapportage “Gemert-Bakel, visie op de detailhandelsstructuur” en bijbehorend Bijlageboek.

De genoemde bestemmingsplanregeling ten aanzien van supermarkten kan gezien worden als een vorm van beperking van vestigingsmogelijkheden voor detailhandel. Dit is in strijd met de Europese Dienstenrichtlijn, tenzij de aan een dienst (waaronder ook detailhandel valt) te stellen beperkingen aan de volgende eisen voldoet (artikel 15 van de Dienstenrichtlijn):

- non-discriminatoire, doordat ze geen direct of indirect onderscheid maken naar nationaliteit, of, voor vennootschappen, de plaats van hun statutaire zetel;
- noodzakelijk, vanwege een dwingende reden van algemeen belang en;
- evenredig, doordat ze geschikt zijn voor hun doel, niet verder gaan dan nodig om hun doel te bereiken en het doel niet met andere, minder beperkende maatregelen kan worden bereikt.

Uit de uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: “*de Afdeling*”) van 20 juni 2018¹ (zie tekstkader op de volgende bladzijde) wordt aangegeven op welke wijze met de bovenstaande drie aspecten in de Nederlandse situatie omgegaan kan worden.

¹ Zie uitspraak ECLI:NL:RVS:2018:2062

Casus “Appingedam”

In de uitspraak van de Afdeling van 20 juni 2018 stond een door de gemeenteraad van Appingedam vastgesteld bestemmingsplan centraal. Dit bestemmingsplan heeft betrekking op het Woonplein in Appingedam en staat daar alleen detailhandel in omvangrijke artikelen toe, zoals meubelen, keukens en bouwmaterialen. De gemeenteraad wil op die manier voorkomen dat reguliere detailhandel zich vestigt op het Woonplein, omdat dat ongewenste negatieve gevolgen zou hebben voor het winkelgebied in het centrum. In haar uitspraak overweegt de Afdeling dat de gemeenteraad van Appingedam beter moet onderbouwen waarom het gerechtvaardigd is om reguliere detailhandel van het Woonplein te weren. De (onderbouwing van de) 'brancheringsregels' die de gemeenteraad daarvoor in het bestemmingsplan 'Stad Appingedam' had opgenomen, voldoen op dit moment, zo stelde de Afdeling vast, niet aan de voorwaarden uit de Europese Dienstenrichtlijn. Daarbij overweegt de Afdeling in de uitspraak Appingedam dat namelijk nog niet kan worden uitgemaakt of aan de evenredigheidseis is voldaan. De gemeenteraad ging ervan uit dat als op het Woonplein ook reguliere detailhandel zou worden toegelaten, dat zou zorgen voor een minder leefbaar centrumgebied met meer leegstaande winkels. Volgens de Afdeling had de gemeenteraad deze stelling moeten onderbouwen 'aan de hand van een analyse met specifieke gegevens', wat niet was gebeurd. De Afdeling heeft de gemeenteraad gelegenheid geboden het bestemmingsplan op dit onderdeel van een nadere motivering te voorzien.

In het licht van deze uitspraak wordt in deze notitie nader ingegaan op de aspecten “noodzakelijkheid” en “evenredigheid” ten aanzien van de voorgenomen beperkingen van de supermarktvestigingsmogelijkheden in het bestemmingsplan detailhandel van de gemeente Gemert-Bakel. Het criterium “non-discriminatoire” is voor onderhavige casus niet relevant. Hierbij dient opgemerkt te worden dat het een tussenuitspraak van de Afdeling Bestuursrecht betreft en dat de jurisprudentie omtrent de motivering zich de komende maanden nog verder moet uitkristalliseren.

2. Noodzakelijkheid

Begrip noodzakelijkheid

Uit het begrip noodzakelijkheid volgt dat de eisen gerechtvaardigd moeten zijn wegens een dwingende reden van algemeen belang. Hoewel de casus Appingedam niet één-op-één vergelijkbaar is met de situatie in de gemeente Gemert-Bakel, kan in dezelfde lijn een argumentatie worden gegeven ten aanzien van de noodzakelijkheidseis bij de beperking van de supermarktvestigingsmogelijkheden buiten de centra van de kernen Gemert en Bakel.

Allereerst is ten aanzien van het aspect noodzakelijkheid van belang dat overheden beperkende regels mogen stellen. Het Europees Hof heeft in haar reactie op de prejudiciële vragen van de Afdeling opgemerkt dat het ‘behoud van de leefbaarheid van het stadscentrum van de gemeente Appingedam en voorkoming van leegstand in binnenstedelijk gebied in het belang zijn van een goede ruimtelijke ordening’ en dus de bescherming van het stedelijk milieu een dwingende reden van algemeen belang zou kunnen vormen die een dergelijke territoriale beperking rechtvaardigt². Eerder heeft de Afdeling over het aspect noodzakelijkheid als volgt geoordeeld:

² HvJEU 30 januari 2018, (ECLI:NL:RVS:2016:75).

- Op basis van vaste jurisprudentie³ ziet de Afdeling het sturen op branches om de ontwikkelingen in de binnenstad te beschermen en de ontwikkelingen op perifere locaties te beperken als een ruimtelijk relevant motief.
- Beperkingen voor detailhandel kunnen bijdragen aan de hoofddoelstellingen van ruimtelijke detailhandelsbeleid, zoals het versterken en borgen van de fijnmazige structuur van winkelgebieden met aanbod in dagelijkse artikelen⁴.
- Algemeen heeft de Afdeling geoordeeld dat aan beleid, waarin beperkingen worden gesteld aan de vestiging van detailhandel buiten de bestaande kernwinkelgebieden, ruimtelijke motieven ten grondslag liggen zoals het streven naar zorgvuldig ruimtegebruik, bereikbaarheid, bundeling en de leefbaarheid van kleine stadskernen, alsmede een voldoende voorzieningenniveau voor de inwoners van de gemeente⁵.

Bij het voorkomen van de vestiging van supermarkten buiten de relevante beoogde ruimtelijke detailhandelsstructuur in Gemert-Bakel is er dan ook sprake van een dwingende reden van algemeen belang, namelijk de bescherming van het stedelijk milieu, door het tegengaan van ontwrichtende gevolgen voor de kernwinkelgebieden van Gemert-kern en Bakel en van de overige structuur van winkelgebieden met aanbod in dagelijkse artikelen.

Noodzakelijkheid vestigingsbeperking supermarkten Gemert-Bakel

De centra van de kernen Gemert en Bakel zijn vanwege de aanwezige voorzieningen van groot belang voor de verzorging van de inwoners van de gehele gemeente en daarmee ook voor de leefbaarheid van de inwoners. Het belang van concentratie van winkelvoorzieningen in de hoofdwinkelcentra van Gemert-kern en Bakel, en de rol van supermarkten daarbij, is in de detailhandelsstructuurvisie nader onderbouwd (par. 4.4).

Uit de gemeentelijke detailhandelsvisie en de onderliggende rapporten en onderzoeken komt naar voren dat de gemeente Gemert-Bakel, en met name de beide grootste kernen, al over een qua omvang aanzienlijk supermarktareaal beschikken. Naar de toekomst toe is er, mede door de verwachte bevolkingsgroei, wel enige uitbreidingsruimte aan te geven, maar die is beperkt (zie Visie op de detailhandelsstructuur, bijlageboek par. 4.2). Hier staat tegenover dat diverse gevestigde supermarkten in Gemert-kern uitbreidingsplannen hebben en dat er plannen zijn voor de vestiging van nieuwe supermarkten in deze plaats. De plancapaciteit buiten het hoofdwinkelcentrum is ook zeer ruim, met name omdat op de locatie Groeskuilen 91 (voormalig tuincentrum) de vestiging van twee supermarkten van een moderne omvang mogelijk is⁶, hoewel dit beleidsmatig niet gewenst is. Hiervoor zijn ook concrete plannen (vestiging nieuwe supermarktformule en een verplaatsing van een supermarkt uit het centrum naar deze locatie in combinatie met een aanzienlijke vergroting).

Realisatie van alle bekende supermarktplannen zal resulteren in een groot overaanbod⁷. Een eventuele nog verdere uitbreiding op locaties buiten de centra van Bakel en Gemert-kern zal daarom zeer waarschijnlijk leiden een verdere omzetting bij bestaande supermarkten en/of andere dagelijkse artikelenwinkels in de centra, De kans is groot dat er daardoor bestaande winkels verdrongen worden.

³ O.a. ABRS 30-11-2011, 201010978/1/R4 en ABRS 26-9-2012, 201107508/1/R4.

⁴ ABRS 06-05-2015, 201400817/1/R1

⁵ ABRS 21-12-2011, 2010011486/1/H1.

⁶ Uitspraak Rechtbank 's-Hertogenbosch, september 2018

⁷ Zie ook artikel "Acht supers is "te gek voor woorden"", in het Eindhovens Dagblad, editie Helmond d.d. 24 januari 2018, waarin retaildeskundige Paul Moers aangeeft dat een supermarkt ca. 4.500 tot zelfs 7.000 mensen nodig heeft om levensvatbaar te zijn. De kern Gemert telt ca. 17.000 inwoners en na realisatie van de plannen voor Groeskuilen 91 7 supermarkten.

Omdat de dagelijkse artikelenwinkels door hun hoge bezoekfrequentie voor veel “traffic” zorgen, zijn zij juist in middelgrote hoofdwinkelcentra zoals Gemert-centrum of kleinere zoals Bakel-centrum van groot belang voor het functioneren van het centrum als geheel, en daarmee de leefbaarheid voor de inwoners. Met name de hoge mate van combinatiebezoek van supermarkten en andere winkels is daarbij van groot belang, zoals uit concreet onderzoek is gebleken (zie tekstkader volgende bladzijde).

In de kernverzorgende en buurt- en wijkcentra nemen de supermarkten een centrale rol in. Supermarkten zijn door hun omvang en breedte van het assortiment veruit de belangrijkste publiekstrekkers. Een doorsnee-supermarkt trekt ca. 10.000 bezoekers per week. De andere foodspeciaalzaken, winkels en voorzieningen profiteren van de trekkracht van de supermarkten. Mede omdat de consument het bezoek aan een supermarkt vaak combineert met het bezoek aan ander aanbod. Recent onderzoek⁸ komt tot de conclusie dat in dorps- en wijkcentra het combinatiebezoek tussen supermarkten en dagelijkse speciaalzaken op een hoog niveau ligt. Gemiddeld loopt ca. 50% van de supermarktklanten één of meer andere winkels binnen tijdens hetzelfde bezoek aan het winkelgebied. Voorwaarde is wel dat het voorzieningenaanbod, dichtbij moet liggen (max. 80 meter) en zichtbaar moet zijn vanaf de entree van de supermarkt. Bij een afstand van ca 80-120 meter daalt het aandeel naar 35%.

Begrip evenredigheid

In de voorgaande paragraaf is geconstateerd dat het noodzakelijk is om beperking op te leggen aan de mogelijkheden voor en uitbreiding van het supermarktaanbod buiten de hoofdwinkelgebieden van de beide grootste kernen in de gemeente Gemert-Bakel. Bij een dergelijke beperkende maatregel is het in het licht van de Europese Dienstenrichtlijn van belang dat deze maatregel evenredig is in relatie tot het doel ervan. Dat wil zeggen dat gemotiveerd moet worden waarom de methode, in dit geval het bestemmingsplan, geschikt is om het nagestreefde doel te bereiken en waarom deze niet verder gaat dan nodig is en niet met minder beperkende maatregelen kan worden bereikt. De overwegingen van de Afdeling in de uitspraak Appingedam ten aanzien van de evenredigheidseis volgt dat bij een onderbouwing van de evenredigheid van de branchebeperking het volgende van belang is:

- Een brancheringsregel is geschikt om het nagestreefde doel te bereiken, indien het doel coherent en systematisch wordt nagestreefd. Uitgangspunt hierbij is een consistent beleid vanuit de gemeente.
- De gemeente dient de effectiviteit van de maatregel te onderbouwen aan de hand van een analyse met specifieke gegevens. Het beroepen op algemene ervaringsregels is daarvoor onvoldoende. Er kan gebruik worden gemaakt van gegevens ten aanzien van de effectiviteit van ruimtelijk detailhandelsbeleid op landelijk, provinciaal of lokaal niveau en gegevens ontleend aan koopstromenonderzoek. Dit deel van de onderbouwing vereist maatwerk, waarbij genoemde gegevens gebruikt worden in het kader van de specifieke casus.

Beleid is consistent

Het in de “Visie op de detailhandelsstructuur” neergelegde beleid ten aanzien van de supermarktontwikkelingen aan bij eerdere beleidsstukken, zoals de “Visie op de Ontwikkeling van Gemert Centrum 20110-2021” (vastgesteld door de gemeenteraad op 21 september 2011). In de centrumvisie geeft de gemeente het belang van een goed functionerend centrum aan, waarbij de rol van de gemeente zich richt op het aantrekken van meer kopers door onder andere te investeren in de omgevingskwaliteit (routing, inrichting, verkeersmaatregelen). Het centrum van Gemert is de afgelopen jaren ook daadwerkelijk heringericht. Daarnaast gaf men aan ruimte te willen bieden aan nieuwe supermarkten of uitbreiding van bestaande supermarkten in het centrum. Ook is specifiek opgenomen: “Om te voorkomen dat de centrumfunctie voor de aankoop van niet-dagelijkse boodschappen en

⁸ DTNP, Passantenonderzoek trekkersrol supermarkten onder 3.000 respondenten in 20 dorps- en wijkcentra, november 2016

dagelijkse boodschappen afkalft, wordt detailhandel die daarmee concurreert op industrieterreinen en het buitengebied niet toegestaan". Omdat de aankomende supermarkt-ontwikkelingen op Groeskuilen 91 aan de rand van Gemert-kern de beleidsmatig beoogde centrum-ontwikkeling in Gemert rechtstreeks zal raken (vertrek supermarkt, extra concurrentie aanbod⁹), is het van groot belang voor het functioneren van het centrum dat een nog verdere uitbreiding van het supermarktaanbod buiten het centrum voorkomen wordt.

Voor Bakel-centrum geldt dat de Centrumvisie uit 2011 niet formeel is vastgesteld, maar hier wordt wel in aangegeven dat gestreefd wordt naar een compact, aantrekkelijk boodschappencentrum door te streven naar een verkleining van het centrumgebied. Dit is ook de lijn van latere stukken, zoals "natuurlijk Bakel, Integraal Dorpsplan (2016) en Verkenning haalbaar programma Bakel-centrum (DTNP 2018). Zowel in laatstgenoemd stuk als in het bijlageboek voor de Detailhandelsvisie voor de gehele gemeente, wordt geconstateerd dat de dagelijkse artikelensector in Bakel momenteel onder druk staat en dat er zowel nu als naar de toekomst toe geen distributieve uitbreidingsruimte is aan te geven.

Ook in het regionale "Afsprakenkader Detailhandel in de Peel" (samenwerkende gemeenten, juni 2015)" wordt het belang van supermarkten voor winkelcentra benoemd: "Een supermarkt kan best zonder het centrum, maar het centrum niet zonder een supermarkt. Daarom is het uitgangspunt dat supermarkten enkel in of aan de rand van een winkelgebied gesitueerd worden" (par. 6.11).

Analyse specifieke gegevens

De motivatie voor de supermarktbeperkingen in het bestemmingsplan is gebaseerd op de Detailhandelsvisie. Die visie is op haar beurt weer mede gestoeld op gegevens uit diverse onderliggende onderzoeken, waaronder "Koopstromenonderzoek Gemert" (Rabobank 2016) en Metropool Regio Eindhoven, koopstromenonderzoek in de MRE, Gemeente Gemert-Bakel (dec. 2017). Deze gegevens zijn gebruikt voor distributieplanologische berekeningen. Hieruit komt naar voren dat er in Gemert-kern uitgaande van optimistische aannames een distributieve ruimte van ca. 1.100 m² wvo tot 2027 is aan te geven voor een uitbreiding van het dagelijkse artikelenaanbod, terwijl de plannen voor uitbreiding van het supermarktaanbod per saldo ca. 3.000 m² wvo omvatten. Daarmee zal de gezamenlijke gerealiseerde vloerproductiviteit ca. 20% onder het landelijke gemiddelde uitkomen, en dat gemiddelde is gezien de aard en samenstelling van een aanbod in Gemert-kern een goed ijkpunt Omdat verwacht mag worden dat het nieuwe cluster op de locatie Groeskuilen 91 goed gaat functioneren (moderne, grootschalige supermarkten, goed bereikbaar, ruime parkeergelegenheden), zal de vloerproductiviteit bij het bestaande aanbod nog lager uitvallen, en daardoor is de kans op onrendabel functioneren bij een deel van het bestaande aanbod groot, met sluitingen als gevolg.

Evenredigheid: beperkte beperking

De beperking van de mogelijkheden van supermarkten om zich buiten de centra van Gemert en Bakel te vestigen, richt zich op het creëren van voorzienbaarheid voor een beperkt aantal locaties waar momenteel geen supermarkt gevestigd is, maar de bestemmingsplanmatige mogelijkheid tot vestiging wel aanwezig is.

⁹ We wijzen er nog op dat het centrum van Gemert decentraal aan de westzijde van de kern ligt, terwijl de locatie Groeskuilen 91 aan de oostzijde van de kern ligt. Voor veel inwoners van het tussenliggende woongebied zal het cluster van twee complementaire, moderne supermarkten (discounter en full-service-supermarkt) op korte afstand een goed alternatief vormen voor het supermarktaanbod in het centrum.

De maatregel kent slechts beperkte effecten voor de betreffende vastgoedeigenaren omdat:

- diverse locaties de facto qua omvang dan wel mogelijkheden om in het parkeren te voorzien, niet voldoen aan de vestigingseisen van supermarkten;
- de gemeente de supermarktbestemming er volgens de bestemmingsplanregeling pas af kan halen als er minimaal drie jaar geen supermarkt in het betreffende pand heeft gezeten;
- ook in het geval dat de supermarktbestemming er afgehaald wordt, dan nog blijft de vestiging van andere vormen van detailhandel mogelijk;
- daar waar mogelijk en gewenst zal de gemeente in gesprek gaan over de mogelijkheden van andere bestemmingen.

De regeling heeft geen onevenredige effecten voor de betrokken partijen, maar vormt een goed middel om bij te dragen aan het doel om ook op langere termijn levendige, goed functionerende hoofdwinkelcentra in Bakel en Gemert te hebben en daardoor de consumenten verzorging in en de leefbaarheid in de gemeente zo goed mogelijk te waarborgen.