

# Echt, Nadere onderbouwing ontwikkeling Foodmarkt i.r.t. de Dienstenrichtlijn



# colofon

titel rapport  
**Echt, Nadere onder-  
bouwning ontwikkeling  
Foodmarkt i.r.t. de  
Dienstenrichtlijn**

datum  
**28 augustus 2020**

projectnummer  
**P01522**

opdrachtgever  
**Gemeente Echt-  
Susteren**

BRO  
Projectleider  
**ROs**  
Projectteam  
**RLi, DGo**

bron Kaft  
**BRO**

BRO  
Bosscheweg 107  
5282 WV Boxtel  
T +31 (0)411 850 400  
E info@bro.nl  
www.bro.nl

**BRO**  
Ruimte | om in te leven



*“Als we anderen de ruimte niet gunnen zullen we zelf steeds  
meer opgesloten raken.”*

Prof. Hans Galjaard

# Inhoudsopgave

<b>1 Inleiding</b>	<b>3</b>
1.1 Aanleiding	3
1.2 Leeswijzer	5
1.3 Conclusies	5
<b>2 Noodzakelijkheid</b>	<b>6</b>
2.1 Inleiding	6
2.2 Noodzakelijkheid algemeen	6
2.3 Noodzakelijkheid beperkingen Echt	6
<b>3 Evenredigheid</b>	<b>8</b>
3.1 Inleiding	8
3.2 Coherent en systematisch handelen	8
3.3 Effectiviteit brede pakket aan maatregelen	9
3.4 Gaat de maatregel niet verder dan nodig en zijn er (aantoonbaar) geen andere, minder beperkende maatregelen mogelijk?	10
<b>Bijlage 1: Algemene analyses</b>	
1.1 Inleiding	12
1.2 Noodzakelijkheid in perspectief	12
1.3 Belang van supermarkten	12
1.4 Belang van dagelijks en modische artikelen voor centra	14
1.5 Effecten loslaten brancheringbeperkingen op basis van koopstromenonderzoek	14
1.6 Effectiviteit op basis van voorbeelden uit het buitenland	15
<b>Bijlage 2: Specifieke analyses</b>	
2.1 Inleiding	17
2.2 Specifieke analyses Echt-centrum	17
2.3 Effect loslaten beperking locatie De Valk	17



# 1 Inleiding

## 1.1 Aanleiding

### Context

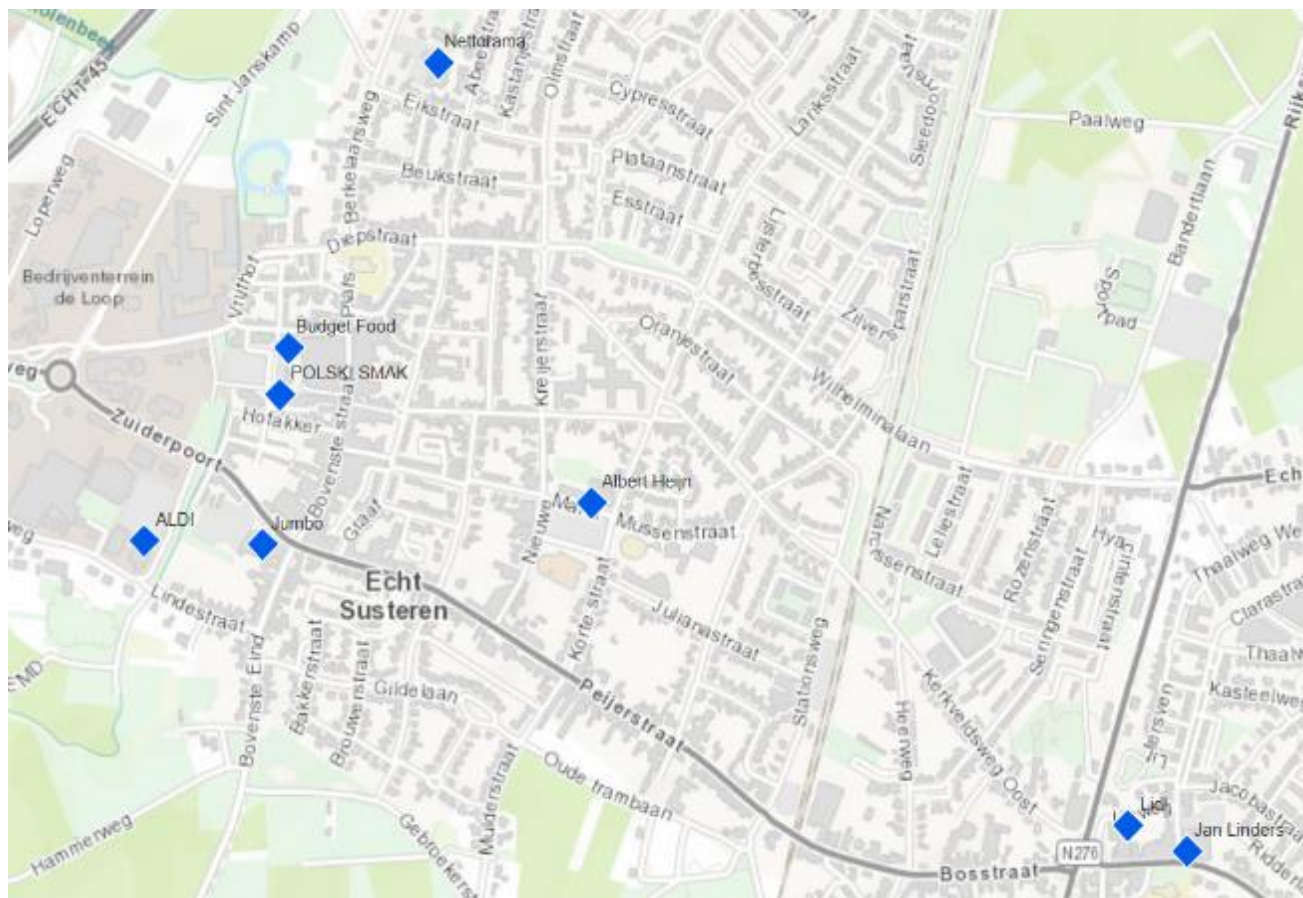
Om de komst van een foodmarkt op de locatie De Valk in Echt juridisch te borgen is in het bestemmingsplan een enkelbestemming ‘detailhandel – foodmarkt’ opgenomen. Dit is een specifieke (maatwerk) bestemming die is toegespitst op het beoogde initiatief van de vestiging van een foodmarkt op de locatie De Valk. Andere vormen van detailhandel zijn op deze locatie uitgesloten. Deze vestigingsbeperking moet worden onderbouwd in het kader van de Europese Dienstenrichtlijn (toelichting verderop). Voorliggende notitie voorziet hierin. Het initiatief is reeds getoetst aan de ladder voor duurzame verstedelijking in het rapport van BRO (augustus 2020) “Echt, Effectenstudie Jumbo Foodmarkt locatie De Valk”.

### Foodmarkt onderdeel van integrale centrumvisie

De komst van een foodmarkt op de locatie De Valk is een essentiële schakel in de centrumvisie en het ontwerpbestemmingsplan. In de centrumvisie is de urgentie verwoord om in algemene zin de aantrekkelijkheid te behouden. De nieuwe, gewenste centrumstructuur is gericht op leegstandsbestrijding, op een opwaardering van het huidige winkelaanbod en op een passende ontsluiting van het sub-regionale winkelgebied. Een verbetering van de routing, doorstroming, scheiding van verkeersstromen én bereikbaarheid, leidt tot de gewenste adequate ontsluiting.

### Foodmarktontwikkeling

Er is een aantal ontwikkelscenario's mogelijk. Het meest aannemelijk is dat de bestaande Jumbo-supermarkt zal verplaatsen naar de locatie De Valk waar het een Jumbo-foodmarkt wordt.



Figuur 1: Aanwezige supermarkten

Hierdoor komt deze supermarkt dicht tegen het kernwinkelgebied van Echt aan te liggen. Met een aantal ruimtelijke ingrepen wordt de looprouten tussen beide gebieden verbeterd. De achter te laten Jumbo-locatie wordt dan ingevuld door een verplaatsende en momenteel solair liggende Lidl (zie ook figuur). Op deze achter te laten Lidl-locatie komt waarschijnlijk geen supermarkt terug.

Ook worden diverse juridisch-functionele ingrepen gedaan ten behoeve van een compact centrumgebied. Per saldo neemt de plancapaciteit voor detailhandel in Echt-centrum af, doordat met name in de randen van het kernwinkelgebied detailhandelsmeters worden gesaneerd. Dit resulteert op termijn niet alleen in een compacter centrum, maar geeft ook uitvoering aan het provinciaal en regionaal beleid inzake dynamisch voorraadbeheer.

### Regeling in bestemmingsplan

Op basis van diverse beleidskaders en onderzoeken, zoals de centrumvisie Echt, stedenbouwkundige visie centrum Echt, diverse ruimtelijk-functionele effectenstudies inzake de mogelijkheden voor een foodmarkt in Echt en het uiteindelijke ladderrapport, blijkt dat de vestiging van een foodmarkt op de locatie De Valk positief bijdraagt aan de centrumstructuur. Dit komt door de aantrekkingskracht van het concept, de omvang van de winkel, de aard van de activiteit en positionering ten opzichte van het kernwinkelgebied. Voor andere vormen van detailhandel is geen behoefte aangetoond.

Juridisch-planologisch is in het bestemmingsplan geborgd dat de foodmarkt zich kan vestigen. Anderzijds wordt voorkomen dat andere potentiële structuurversterkende vormen van detailhandel zich kunnen vestigen. In feite is het volgende toegestaan:

- Foodmarkt met een maximum oppervlak van 2.500 m<sup>2</sup> winkelvloeroppervlak (wvo).
- Eén foodmarkt uitsluitend op de begane grond.

Op basis van deze regeling zijn er in het kader van de dienstenrichtlijn twee soorten beperkingen voor detailhandel actief:

1. **Brancheringsbeperking:** er is uitsluitend detailhandel in de vorm van een foodmarkt toegestaan. Alle andere vormen van detailhandel zijn niet toegestaan.
2. **Maatvoeringsbeperking:** de foodmarkt mag maximaal 2.500 m<sup>2</sup> wvo groot zijn en moet op de begane grond worden gerealiseerd in de vorm van één winkel. Overige opties zijn niet toegestaan.

### Europese Dienstenrichtlijn

Uit jurisprudentie blijkt dat detailhandel moet worden beschouwd als een dienst en daarmee valt de functie detailhandel onder de Europese Dienstenrichtlijn.

Eenvoudig uitgelegd schrijft de Dienstenrichtlijn voor dat detailhandel zich net als een dienst overal moet kunnen vestigen. Dit betekent dat vestigingsbeperkingen (zoals opgenomen in het voorgaand beschreven bestemmingsplan) niet zijn toegestaan **tenzij** kan worden voldaan aan de voorwaarden, beschreven in het volgende kader.

#### Onderbouwing Dienstenrichtlijn

Indien er sprake is van het beperken van branchering binnen een detailhandelsbestemming, is de Dienstenrichtlijn van toepassing<sup>1</sup>. De aan een dienst te stellen beperkingen (zoals een brancheringsmaatregel voor detailhandel in een bestemmingsplan) moeten, voor zover relevant, aan de volgende eisen voldoen:

- a. Discriminatieverbod: de eisen maken geen direct of indirect onderscheid naar nationaliteit of, voor vennootschappen, de plaats van hun statutaire zetel (n.v.t.).
- b. Noodzakelijkheid: de eisen zijn gerechtvaardigd om een dwingende reden van algemeen belang.
- c. Evenredigheid: dit kan worden uitgesplitst in de volgende aspecten die op basis van specifieke gegevens nader onderbouwd zullen moeten worden:
  - Handelt de gemeente coherent en systematisch om het nagestreefde doel te bereiken?
  - Is de maatregel effectief om het nagestreefde doel te bereiken?
  - Gaat de maatregel niet verder dan nodig om het nagestreefde doel te bereiken?
  - Zijn er (aantoonbaar) geen andere, minder beperkende maatregelen mogelijk?

Uit jurisprudentie blijkt dat de zwaarte van de onderbouwingslast ligt bij het 'brede pakket aan vestigingsmaatregelen' van de gemeente.

Dit betekent dat de beoogde vestigingsmaatregel op de locatie De Valk niet los van het door de gemeente gevoerde beleid gezien kan worden. De maatregel is onderdeel van het totale pakket aan vestigingsmaatregelen in Echt-Susteren met als doel de het centrumgebied vitaal te houden (noodzakelijkheid).

#### Toets aan de ladder voor Duurzame Verstedelijking en goede ruimtelijke ordening

Om de Foodmarkt planologisch mogelijk te maken, is een toets aan de Ladder voor duurzame verstedelijking wettelijk verplicht en onderdeel van het bestemmingsplan.

Deze toets is door middel van ruimtelijk-functioneel onderzoek zorgvuldig doorlopen in de rapportage; Echt, Effectenstudie Jumbo Foodmarkt locatie de Valk augustus 2020 (hierna; Laddertoets 2020 genoemd).

Deze Laddertoets 2020 is een essentieel onderdeel voor de onderbouwing van de Dienstenrichtlijn. Aan de hand van specifieke analyses voor de lokale situatie zijn namelijk de behoefte aan en de effecten van de foodmarkt als onderdeel van het centrumplan geanalyseerd en onderbouwd. De conclusie is dat er sprake is van een goede ruimtelijke ordening. Er is behoefte aangetoond en de verwachting is dat de eventuele (leegstands)effecten op het woon-, leef- en ondernemersklimaat aanvaardbaar zijn. Tevens past de ontwikkeling in de vigerende provinciale, regionale en lokale beleidskaders waarin de meerwaarde van het project voor het centrum van Echt uitvoerig is beschreven. Om deze reden wordt in voorliggende notitie naar de Laddertoets 2020 verwezen.

<sup>1</sup> Zie uitspraak Appingedam: ECLI:NL:RVS:2018:2062.

## 1.2 Leeswijzer

### Leeswijzer

In het vervolg wordt onderbouwd dat de vestigingsbeperking (enkelbestemming foodmarkt) voldoet aan de voorwaarden van de Dienstenrichtlijn. Het discriminatieverbod behoort niet tot het onderzoek, omdat bestemmingsplannen voor eenieder gelden. Er wordt immers geen onderscheid gemaakt naar nationaliteit en daardoor voldoen de beperkingen aan de eis van non-discriminatie.

Om het overzicht te behouden is gekozen om in de hoofdtekst alleen aan te geven hoe en waarom er wordt voldaan aan de aspecten van de Dienstenrichtlijn. In bijlage 1 is dit nader uitgewerkt aan de hand van de uitkomsten van de Laddertoets 2020, specifieke aanvullende analyses, de Handreiking Dienstenrichtlijn (Retailagenda 2019) en de meest actuele jurisprudentie. Zowel in de hoofdtekst als bijlage 1 is de vestigingsbeperking op de locatie De Valk uitgesplitst in:

- Noodzakelijkheid om een foodmarkt aan de rand van het centrum te vestigen en de noodzaak tot vestigingsbeperkingen daartoe.
- Noodzakelijkheid om in te zetten op een compact centrum en de noodzaak tot vestigingsbeperkingen daartoe.

In het navolgende wordt de hoofdconclusie samengevat. Voor een verdere uitwerking hiervan zie de volgende hoofdstukken en bijlage 1.

## 1.3 Conclusies

### Vestigingsbeperking op de locatie De Valk zijn in lijn met de Dienstenrichtlijn

De conclusie van voorliggende notitie is dat de vestigingsbeperking op locatie De Valk in lijn is met de Dienstenrichtlijn. De maatregel is **noodzakelijk** en **evenredig**.

### Noodzakelijkheid

De vestigingsbeperking is **noodzakelijk** om enerzijds te borgen dat er een **foodmarkt** op de Valk-locatie komt en anderzijds om het kernwinkelgebied van Echt **compact** te houden en de detailhandelsstructuur als geheel te versterken. Dit zijn ook alle twee de beleidsmatige doelen (foodmarkt tegen een compact kernwinkelgebied aan). Ook de volgende overwegingen spelen een rol.

- Food- en supermarkten hebben in Nederland vaker een enkelbestemming. Vanwege het belang van food- en supermarkten voor de winkelstructuur en de consumentenbehoefte wordt hier in algemene zin in de ruimtelijke ordening zorgvuldig mee omgegaan.
- Uit het ladderonderzoek (2020) blijkt dat er behoefte bestaat voor één foodmarkt (met dagwinkels) die het centrum kan versterken, zoals op de locatie De Valk. Er is echter geen behoefte voor nog meer dagelijks aanbod. In dat geval is de kans op structuurverstoringen groot, en dat is beleidsmatig ongewenst.

### Evenredigheid

De vestigingsbeperking is **evenredig**. De volgende overwegingen liggen hieraan ten grondslag.

- **De gemeente handelt coherent en systematisch.** Vanuit de beleidsdoelen zijn vestigingsbeperkingen gemeentebreed én specifiek voor de locatie De Valk gemitoeerd binnen het brede pakket van uniforme vestigingsmaatregelen in bestemmingsplannen. Er worden voor gelijke gevallen gelijke maatregelen getroffen.
- **De effectiviteit** van de vestigingsbeperkingen zijn **in algemene zin onderbouwd** door middel van onderzoek en analyse naar de rol van food- en supermarkten aan de rand van compacte kernwinkelgebieden.

- Ook is met **specifieke gegevens** en aanvullende analyses aangetoond dat **Echt-centrum niet bijzonder of afwijkend** is van deze algemene onderzoeken. Het merendeel van deze analyse is opgesteld in de Laddertoets 2020.
- **De effectiviteit van de specifieke maatregel** (De Valk) is **effectief** binnen het brede pakket. De komst van de foodmarkt is een essentieel onderdeel in de beleidsmatig beoogde integrale centrumontwikkeling. Zonder de vestigingsbeperking kunnen de beleidsdoelen niet worden gehaald (zie ook noodzakelijkheid). De specifieke maatregel op de locatie De Vlak **draagt daarmee aantoonbaar zinnig bij** aan de algemene doelen.
- **De maatregel gaat niet verder dan nodig.** Gemeente zet in op zowel 'zachte' maatregelen (routing vergroening etc.) als 'harde' juridische maatregelen. Indien de gemeente uitsluitend zou inzetten op 'zachte' maatregelen kan juridisch niet worden voorkomen dat andere vormen van reguliere detailhandel zich op de locatie De Valk vestigt en beleidsdoelen niet worden gehaald. De aantrekkingskracht van een foodmarkt is immers beleidsmatig en vanuit de behoefte gewenst.
- **Er zijn geen minder beperkende maatregelen.** De voorgenomen vestigingsbeperking is de enige juridisch bindende maatregel die de algemene beleidsdoelen kan borgen.

## 2 Noodzakelijkheid

### 2.1 Inleiding

#### Toelichting Noodzakelijkheid uit jurisprudentie

De eis dat de beperking noodzakelijk moet zijn, houdt in dat voor die beperking een 'dwingende reden van algemeen belang' bestaat, waartoe in elk geval ook 'de bescherming van het milieu en het stedelijk milieu' behoort. In de jurisprudentie zijn de volgende varianten van dat belang aanvaard, ter rechtvaardiging van een territoriale (of kwantitatieve) beperking in een ruimtelijk voorschrift:

- Behoud en bevorderen van aantrekkelijkheid, leefbaarheid, mix aan winkels, vitaliteit en waardering van het centrum en van een voldoende voorzieningenniveau en aanvaardbaar woon- en leefklimaat.
- Streven naar zorgvuldig ruimtegebruik, bereikbaarheid en concentratie van functies;
- Voorkomen of tegengaan van leegstand, monocultuur van winkels en voorzieningen, eenzijdig aanbod van stedelijke functies en openbare ordeproblemen of het risico hierop<sup>2</sup>.

### 2.2 Noodzakelijkheid algemeen

#### Noodzakelijkheid van vestigingsbeperkingen algemeen

- Voor centra, zoals dat van Echt, geldt dat door veranderend consumentengedrag (o.a. groei online aankopen) het niet-dagelijks winkelaanbod krimpt, er leegstand ontstaat en de boodschappensector verhoudingsgewijs relevanter wordt. Recente Koopstromenonderzoeken van Limburg en Oost-Nederland bevestigen dit beeld<sup>3</sup>.

- Vanwege het combinatiebezoek wordt de aanwezigheid van supermarkten steeds relevanter voor winkelgebieden. In landelijk, provinciaal, regionaal en lokaal detailhandelsbeleid wordt ingezet op compacte kernwinkelgebieden met supermarkt(en) aan de randen. Met als doel de aantrekkelijkheid en vitaliteit te verbeteren. Om voorgaande redenen zijn vestigingsbeperkingen voor de branchegroepen 'Dagelijks' en 'Mode en Luxe' buiten de centrumgebieden in algemene zin te motiveren vanuit de ruimtelijke noodzakelijkheid<sup>4</sup>. Voor verdere toelichting hierop zie bijlage 1.
- Specifiek voor Limburgse centra geldt dat het niet-dagelijkse winkelaanbod sterker afneemt, dan het landelijk gemiddelde. Ook neemt de leegstand al jaren toe en is de leegstand bovengemiddeld (KSO Limburg 2019). De provincie zet met het provinciaal omgevingsplan (POL2014) al jaren in op concentratie van winkels in de (hoofd)centra. Onderliggende motieven zijn o.a.: concentratie van voorzieningen, bevorderen combinatiebezoek ten behoeve van vitale centra, stimuleren ontmoetingsplaatsen (sociaal-maatschappelijk argument).

### 2.3 Noodzakelijkheid beperkingen Echt

#### Noodzakelijkheid van vestigingsbeperking centrum Echt

- Het centrum van Echt is geen uitzondering op het voorgaande. Ook in Echt krimpt het niet-dagelijks winkelaanbod en neemt de leegstand toe (zie figuur 4 in bijlage 1). Uit het Koopstromenonderzoek Limburg 2019 blijkt zelfs dat de leegstand in Echt-centrum sterk bovengemiddeld ligt, met name in aantal panden.
- De Centrumvisie van Echt (het beleid) zet in op een vitaal, toekomstbestendig en compact centrumgebied.

Deze visie is vertaald in het bestemmingsplan. Onderdeel van zowel de visie, als het bestemmingsplan is een foodmarkt aan de rand van Echt-centrum (locatie De Valk). In feite zijn hierin twee aspecten relevant.

- de noodzakelijkheid voor de enkelbestemming foodmarkt;
- de noodzakelijkheid om reguliere detailhandel te weren.

#### Noodzakelijkheid enkelbestemming foodmarkt

Het toestaan van een foodmarkt op de locatie De Valk is noodzakelijk vanuit algemene doelen, primair gericht op het vitaliseren en compactiseren van Echt-centrum. De volgende overwegingen liggen hieraan ten grondslag.

- De vestigingsbeperking is noodzakelijk om ook daadwerkelijk juridisch-planologisch te borgen dat specifiek op de locatie De Valk de beoogde foodmarkt komt. Uit het behoefteonderzoek (Laddertoets 2020) blijkt dat er primair een kwalitatieve behoefte bestaat aan een foodmarkt. Op basis hiervan is in het bestemmingsplan maatwerk verleend en is een specifieke bestemming gemaakt (foodmarkt) om deze behoefte te kunnen faciliteren.
- Het faciliteren van specifiek een foodmarkt maakt bovendien essentieel onderdeel uit van het centrumplan. De vestiging van de foodmarkt zal resulteren in een vitaler en compacter centrumgebied en leegstand wordt opgelost (transformatie van voormalige dakpannenfabriek). De vestiging van de foodmarkt is een belangrijk pijler onder het integrale centrumplan.
- Er worden immers diverse ruimtelijke ingrepen en investeringen gedaan om de verbinding naar het kernwinkelgebied te bevorderen en de parkeervoorziening te optimaliseren. Dit hangt allemaal samen met de vestiging

<sup>2</sup> Handreiking Dienstenrichtlijn, Ministeries van BZK en EZK, oktober 2019.

<sup>3</sup> Koopstromen Onderzoek Oost-Nederland 2019 en Koopstromen Onderzoek Limburg 2019.

<sup>4</sup> Handreiking Dienstenrichtlijn, Ministeries van BZK en EZK, oktober 2019.



van een foodmarkt op de locatie De Valk. Zie ook de Centrumvisie en de Laddertoets 2020.

### **Noodzakelijkheid beperking reguliere detailhandel**

Doordat gekozen wordt voor een specifieke enkelbestemming foodmarkt, zijn andere vormen van detailhandel automatisch uitgesloten op de locatie De Valk. Deze beperking dient eveneens algemene ruimtelijk relevante doelen:

- Andere vormen van detailhandel zijn niet gewenst, omdat hier geen behoefte voor is en deze beleidsmatig dienen te vestigen in het kernwinkelgebied.
- Indien andere reguliere detailhandel zich kan vestigen op de locatie De Valk, wordt per saldo geen versterking van het centrum bereikt, zoals wordt beoogd. Een foodmarkt heeft immers de grootste aantrekkingskracht voor Echt-centrum. Andere vormen van detailhandel zijn, passend bij het bezoekmotief voor Echt-centrum, minder geschikt.
- Indien andere reguliere detailhandel zich kan vestigen op de locatie De Valk, wordt geen compact centrumgebied bereikt. In feite neemt de versnippering dan verder toe, omdat een duidelijke trekker met bronpunt ontbreekt.
- Ook relevant is dat de voormalige dakpannenfabriek De Valk vanwege de aard en omvang van het vastgoed geschikt is als foodmarkt, maar minder voor diverse kleinschalige reguliere detailhandelsvestigingen. In het kernwinkelgebied is dit echter precies andersom.
- Opgemerkt moet worden dat het bestemmingsplan naast de foodmarkt ook opties biedt voor dienstverlenende, maatschappelijke en culturele functies op de locatie van De Valk.



## 3 Evenredigheid

### 3.1 Inleiding

#### Toelichting Evenredigheid uit jurisprudentie

Nu in het voorgaande hoofdstuk is onderbouwd dat de vestigingsbeperking noodzakelijk is, wordt ingegaan op de evenredigheid. De evenredigheid van de vestigingsbeperking bestaat op basis van jurisprudentie uit de volgende onderdelen die navolgend worden behandeld:

1. Handelt de gemeente **coherent en systematisch** om het nagestreefde doel te bereiken?
2. Is het **brede pakket aan maatregelen effectief** om de nagestreefde algemene doelen te bereiken?

3. Draagt een specifieke maatregel binnen het brede pakket aan maatregelen **zinvol bij** aan het bereiken van de nagestreefde doelen?
4. Gaat de maatregel **niet verder dan nodig** om het nagestreefde doel te bereiken en zijn er (aantoonbaar) **geen andere, minder beperkende maatregelen mogelijk**?

- Het brede pakket van vestigingsbeperkingen in zowel in het beleid als de bestemmingsplannen.
- De beleidsmotivering voor specifiek de locatie De Valk en het centrumgebied.

### 3.2 Coherent en systematisch handelen

Bij het coherentievereiste (ofwel hypocrisietest) gaat het erom dat de regelgever (in dit geval de gemeenteraad) in het geval van een bestemmingsplan de beoogde doelen op een samenhangende en systematische wijze nastreeft en voor gelijke gevallen gelijke beperkingen stelt. Voor de toets of gemeente coherent en systematisch handelt twee aspecten relevant die navolgend zijn uitgewerkt.

Tabel 1: Schematische weergave coherent en systematisch handelen van gemeente Echt-Susteren

	Algemene situatie en jurisprudentie	Locatie De Valk
Beleidsdoelen	In het provinciaal, regionaal en lokaal beleid wordt vanuit het noodzakelijkheidsbeginsel, ingezet op compactere winkelgebieden, door clustering van voorzieningen binnen de centra (waaronder het centrum van Echt) en het weren van reguliere detailhandel daarbuiten. Allen voor specifieke vormen van detailhandel (bijvoorbeeld perifere detailhandel) worden uitzonderingen gemaakt.	De integrale centrumontwikkeling wordt in het regionaal en lokaal beleid voorzien. Onderdeel is om specifiek een foodmarkt (met dagwinkels) op deze locatie aan de rand van het kernwinkelgebied te faciliteren en om het centrum aantrekkelijker en sterker te maken. Andere vormen van detailhandel zijn beleidsmatig niet gewenst. Het combinatiebezoek wordt door diverse ruimtelijke ingrepen gestimuleerd. Dergelijke integrale centrumontwikkelingen zijn relevant voor de toetsing van het coherent en systematisch handelen van de gemeente <sup>5</sup> .
Bestemmingsplannen	In het stelsel van bestemmingsplannen van gemeente Echt-Susteren zijn voor reguliere detailhandel buiten het centrum van Echt vestigingsbeperkingen opgenomen. Detailhandel wordt in brede zin primair in het centrum toegestaan (enkelbestemming 'centrum'). Dit geldt voor zowel de kern Echt als de kern Susteren. Detailhandel buiten deze hoofdcentra worden nauwelijks toegestaan in de gemeente, met uitzondering van enkele specifieke gebieden met specifieke regels. Voorbeelden zijn locaties voor perifere detailhandel, buurtcentra voor detailhandel (enkelbestemming 'gemengd') en (solitaire) supermarkten.	In het ontwerpbestemmingsplan wordt de locatie De Valk bestemd voor een foodmarkt en wordt reguliere detailhandel uitgesloten. Deze beperking is onderdeel van het brede pakket aan beperkingen voor reguliere (ruimte mogelijkheden voor) detailhandel in de gemeente Echt-Susteren.
Hypocrisietest	Uit jurisprudentie blijkt dat vestigingsbeperkingen op een specifieke plek dienen te worden afgewogen tegen het brede pakket. Precedentwerking vanuit de Dienstenrichtlijn dient te worden voorkomen. De redenering is dat als een uitzondering zou worden gemaakt, een vergelijkbare, later ingediende aanvraag niet kan worden afgewezen. Met andere woorden; indien de vestigingsbeperkingen voor overige reguliere detailhandel, voor bijvoorbeeld de locatie De Valk wordt losgelaten, dan zal dit ook op andere locaties in de gemeente moeten (precedentwerking). Anders handelt de gemeente immers niet langer consistent.	Indien de vestigingsbeperking wordt opgeheven kan niet langer worden geborgd dat er ook daadwerkelijk een foodmarkt op deze locatie komt, of dat er reguliere detailhandel zich hier vestigt (zie ook voorgaand hoofdstuk). Dit is strijdig met de beleidsdoelen van gemeente, regio en provincie, terwijl dit wel beleidsmatig uitgangspunt is. Bovendien zijn food- en supermarkten in de gemeente Echt-Susteren altijd specifiek geregeld middels een specifieke aanduiding. Zodoende handelt gemeente coherent en systematisch.

**Conclusie: gemeente handelt coherent en systematisch**

- De specifieke enkelbestemming foodmarkt en daarmee de beperking dat geen andere vormen van detailhandel zijn toegestaan op de locatie De Valk sluiten coherent en systematisch aan op het beleid, zowel provinciaal, regionaal als lokaal.
- De getroffen maatregel in het bestemmingsplan ten behoeve van de foodmarkt is vergelijkbaar met andere bestemmingen voor supermarkten. De gemeente faciliteert supermarkten primair met specifieke aanduidingen. Bovendien staat de gemeente uitsluitend in enkele centra detailhandel in de breedte toe. Buiten de centra worden beperkingen opgelegd.
- Het kernwinkelgebied van Echt-centrum behoudt de brede mogelijkheid voor vestiging van detailhandel in branchering. Voor de locatie De Valk is een specifieke bestemming opgenomen, om te voorzien in een behoefte en onaanvaardbare effecten op de structuur te voorkomen.

**3.3 Effectiviteit brede pakket aan maatregelen****Toelichting op effectiviteit**

De vestigingsbeperking op de locatie de Valk is onderdeel van een breed pakket aan vestigingsbeperkingen in beleid en bestemmingsplannen. De volgende stap is om de effectiviteit hiervan te onderbouwen. Hierbij zijn drie aspecten relevant:

1. De eerste stap bestaat uit een onderbouwing gebaseerd op onderzoek naar de effectiviteit van vestigingsbeperkingen in het algemeen: op landelijk, provinciaal of lokaal niveau.
2. De tweede stap bestaat uit het aantonen dat de algemene onderzoeken toepasbaar zijn op de specifieke, lokale situatie. De regulerende overheid onderbouwt dan,

eventueel met nader onderzoek, dat de specifieke situatie niet zo bijzonder of afwijkend is dat die onderzoeken niet van toepassing zijn.

3. Draagt een specifieke maatregel binnen het brede pakket aan maatregelen zinvol bij aan het bereiken van de nagestreefde doelen?

**1. Effectiviteit algemeen**

- In algemene zin moet geconcludeerd worden dat het weren van overige vormen van reguliere detailhandel effectief bijdraagt aan het vitaal houden van centra, het voorkomen van leegstand en het nastreven van compacte centra (zie bijlage 1). Dit blijkt ook uit jurisprudentie inzake de dienstenrichtlijn.

**2. Echt niet bijzonder of afwijkend**

- De effectiviteit die in algemene zin is aangetoond (onder 1) is ook van toepassing in Echt. De situatie in Echt is immers niet zo bijzonder of afwijkend dat gesteld kan worden dat de situatie hier niet opgaat.
- Uit jurisprudentie blijkt dat de volgende aspecten hierin belangrijk zijn: geografische structuur, demografische kenmerken, ruimtelijke detailhandelsstructuur en overkoepelende stedelijke structuur. Voor de gemeente Echt-Susteren geldt het volgende.
  - In het Ladderonderzoek 2020 zijn benchmarkanalyses gemaakt waar Echt-centrum op relevante thema's is vergeleken met provinciale of landelijke gemiddelden. Hieruit blijkt dat Echt-centrum vergelijkbaar is met vergelijkbare centra, maar dat op sommige aspecten de situatie problematischer is, wat beperkingen extra onderstreept (bijvoorbeeld de leegstand).
  - De gemeente Echt-Susteren streeft net als andere gemeenten in Nederland naar een duur-

zame en toekomstbestendige detailhandelsstructuur. Daarbij is sprake van een fijnmazige hiërarchische structuur, met Echt-centrum als hoofdwinkelgebied, enkele buurtcentra/-steunpunten en een perifere concentratie.

- Ook in Echt-Susteren is sprake van bevolgingskrimp (evenals de omliggende regio). Dit zorgt voor een afnemend economisch draagvlak, wat het belang van beperkingen ten opzichte van elders in Nederland extra onderstreept.
- De ruimtelijke structuur van de gemeente Echt-Susteren is vergelijkbaar met diverse voorbeelden elders. De relatief beperkte stedelijkheidsgraad in combinatie met bevolgingskrimp zorgt voor extra 'druk' op goed functionerende detailhandel. Dit onderstreept het belang van het opleggen van beperkingen.

**3. Zinnvolle bijdrage**

- In het geval van de vestigingsbeperking voor de locatie De Valk in Echt, is de bijdrage binnen het brede pakket evident. In voorliggende rapportage en de Laddertoets 2020 is met specifieke gegevens onderbouwd dat de foodmarkt en de vestigingsbeperking op de locatie De Valk essentieel is voor de hele centrumontwikkeling.
- Indien de beperking niet zou worden opgenomen, is niet uit te sluiten dat andere vormen van detailhandel zich vestigen op de locatie De Valk. In dat geval ontstaat niet het gewenste beleidsmatige effect ten behoeve van het versterken van het centrum. In dat geval worden de algemene doelen niet gehaald.

### 3.4 Gaat de maatregel niet verder dan nodig en zijn er (aantoonbaar) geen andere, minder beperkende maatregelen mogelijk?

#### Maatregel gaat niet verder dan nodig

- De betreffende maatregel gaat niet verder dan nodig, omdat de gemeente Echt-Susteren uitgaat van een én-én systematiek. Dit betekent effectieve juridische instrumenten (hard) én effectieve niet-juridische maatregelen (zacht). Voorbeelden van de ‘zachte’ maatregelen zijn:
  - herinrichting verkeersontsluiting centrum;
  - aanleggen voetgangersverbinding/-brug;
  - versterking groen;
  - vergroening Ursulinenplein;
  - transformatie aanloopstraten centrum;
  - stimuleren transformatie naar niet-winkels.
- Het uitsluitend inzetten op zachte maatregelen is onvoldoende om uiteindelijk het gewenste effect te bereiken, namelijk een vitaal centrumgebied. Naast het toevoegen van de foodmarkt op de locatie De Valk zet de gemeente ook in op het saneren van plancapaciteit van detailhandel in de aanloopstraten van het centrum. Dit is ook een harde maatregel.
- Alleen deze combinatie zorgt er voor dat de beleidsdoelen behaald kunnen worden. In de jurisprudentie inzake Apeldoorn wordt deze stelling ook bevestigd (zie volgend kader).

“Zoals onder 13.3 al werd vermeld, moet volgens de rapporten van BRO in het noorden van Apeldoorn voorzichtig met uitbreiding van reguliere detailhandel worden omgegaan, aangezien de effecten op omliggende supermarkten hierbij van groot belang zijn gezien de kwetsbare

structuur van het winkelaanbod. In paragraaf 1.3.4 van het rapport van BRO van 24 juni 2019 is toegelicht dat met het oog op het behoud van de beoogde structuur louter ‘zachte maatregelen’, zoals investeren in bestaande winkelcentra, niet volstaan. Onder deze omstandigheden acht de Afdeling het **aannemelijk dat maatregelen die uitbreidingsmogelijkheden voor supermarkten en het vestigen van reguliere detailhandel niet beperken, onvoldoende zijn om te voorkomen dat leegstand in de winkelcentra in het noorden van Apeldoorn ontstaat en de leefbaarheid en vitaliteit ervan onder druk komen te staan. In het licht hiervan is de in het plan opgenomen brancheringsregeling als ‘harde’ maatregel noodzakelijk te achten om negatieve effecten op de winkelcentra in het noorden van Apeldoorn te voorkomen. Gelet hierop heeft de raad redelijkerwijs kunnen concluderen dat de opgenomen brancheringsregeling niet verder gaat dan nodig is om het beoogde doel te bereiken, terwijl dat doel niet met andere, minder beperkende maatregelen kan worden bereikt**”<sup>6</sup>.

- Een vergelijkbare redenatie is ook van toepassing op de situatie in Echt. Indien de gemeente uitsluitend zou inzetten op ‘zachte’ maatregelen niet zijnde (vestigingsbeperkingen in bestemmingsplannen), kan juridisch niet worden voorkomen dat reguliere detailhandel zich op de locatie De Valk vestigt en het kernwinkelgebied niet wordt versterkt.
- Daarnaast kan door het loslaten van de beperking tot 1 foodmarkt niet worden uitgesloten dat er meerdere supermarkten zich vestigen op de locatie De Valk. Dit is evenmin gewenst, omdat hiervoor geen behoefte bestaat en de effecten per saldo onaanvaardbaar zullen zijn, conform de Laddertoets 2020.

#### Geen minder beperkende maatregelen mogelijk

- Uit een analyse van eventuele alternatieve minder beperkende maatregelen komt naar voren dat het niet toestaan van reguliere detailhandel op de locatie De Valk én het enkel toestaan van een foodmarkt, de enige juridisch bindende maatregel is die de algemene beleidsdoelen kan bereiken. De volgende alternatieven zijn overwogen in deze analyse:
  - Reduceren van plancapaciteit: Als onderdeel van het integrale centrumplan van Echt, wordt met de ontwikkeling van de locatie De Valk in juridisch-planologische zin ook concreet harde plancapaciteit voor detailhandel in Echt-centrum uit de markt genomen. Dit heeft enerzijds als doel de plancapaciteit voor detailhandel in kwantitatieve zin terug te dringen op locaties waar niet langer een behoefte bestaat. Anderzijds wordt hierdoor invulling gegeven aan de beleidsdoelstelling om het centrum en meer specifiek het winkelgebied compacter te maken. Als er echter tegelijkertijd geen beperkingen worden opgenomen op de locatie De Valk of buiten het centrumgebied, dan kan dat per saldo afbreuk doen aan het functioneren van het centrum, wat beleidsmatig onwenselijk is.
  - Het opnemen van een tijdelijke bestemming: hiervoor geldt dat om hetzelfde effect te bereiken alsnog branchebeperkingen nodig zijn.
- Resumerend zijn er geen minder beperkende maatregelen die hetzelfde bereiken. Het is juist de inzet van zowel het brede pakket aan juridisch ‘harde’ als meer organisatorisch ‘zachte’ maatregelen, die samen het hele pakket aan maatregelen vormen om de aantrekkelijkheid van het centrum te borgen.

<sup>6</sup> ECLI:NL:RVS:2019:3506. Uitspraak 201806150/1/R1

# **Bijlage 1**

Algemene analyses



# 1 Algemene analyses

## 1.1 Inleiding

In deze bijlage zijn in aanvulling op de hoofdtekst enkele algemene analyses uitgevoerd in het kader van de noodzakelijkheid en evenredigheid. Uit jurisprudentie blijkt dat er diverse algemene analyses zijn aangeleverd in diverse casussen. Dit heeft er toe geleid dat in algemene zin de effectiviteit van brancheringsmaatregelen onderbouwd is. In deze bijlage zijn de belangrijkste conclusies van deze analyses opgenomen.

## 1.2 Noodzakelijkheid in perspectief

### Historische context: Rijksbeleid

- In de rapportage 'Detailhandel en beleid: een continue wisselwerking' (Planbureau voor de Leefomgeving, 2011) is een overzicht opgenomen over de beleidsontwikkeling rond detailhandel in Nederland. De vestigingsplaats voor een winkel in Nederland is sinds de Tweede Wereldoorlog sterk beïnvloed door de overheid. De markt kreeg in toenemende mate behoefte aan perifere vestiging van detailhandel buiten de bestaande Nederlandse detailhandelsstructuur, conform Amerikaans en Frans model.
- In de jaren '70 is hier voor het eerst beperkt ruimte aan geboden. Het Rijk verplichtte ook distributieplanologisch onderzoek (DPO) voor nieuwe detailhandelsbestemmingen, wat een eerste stap was om duurzaam ruimtegebruik te stimuleren.
- In de jaren '80 werd het perifere detailhandelsbeleid van het Rijk verruimd naar volumineuze artikelen (zoals bouwmarkten en tuincentra). Later kwamen daar ook winkels in de volledige woninginrichtingsbranche bij.
- In de jaren '90 werd het Grootchalige Detailhandels Vestingen (GDV) beleid geïntroduceerd. Dit beleid wees

enkele locaties in Nederland aan, zoals Rotterdam Alexandrium, waar grootschalige detailhandel mocht worden toegestaan (buiten de klassieke PDV-branches). Van een grote deregulering was echter geen sprake. Er moest een regionale detailhandelsstructuurvisie worden opgesteld waarin kon worden aangetoond dat er voldoende marktruimte was. GDV's mochten verder slechts in één van de dertien in de Vierde Nota genoemde stedelijke knooppunten komen, naast hoogwaardige openbaarvervoerverbindingen, en winkels bevatten met minimaal 1.500 vierkante meter bruto vloeroppervlak (Ministerie van Economische Zaken, 2000).

- Het PDV/GDV-beleid werd eind jaren '90 opgenomen in de zogenoemde MDW-operatie (Marktwerking, Decentralisatie en Wetgevingskwaliteit). Deze werkgroep kwam met het voorstel om dit beleid te decentraliseren. Dit is ook gebeurd met de Vijfde Nota over de Ruimtelijke Ordening (VROM, 2001) en daarna in de Nota Ruimte (VROM, 2004). In de vastgestelde versie van de Nota Ruimte (2006: p. 86) zijn echter vijf richtlijnen opgenomen:
  1. Uitgangspunt is dat nieuwe vestigingslocaties voor detailhandel niet ten koste mogen gaan van de bestaande detailhandelsstructuur in wijkwinkelcentra en binnensteden.
  2. Gemeenten dienen de mogelijkheid te hebben om in bestemmingsplannen een aparte bestemming voor perifere detailhandel op te nemen.
  3. De provincies stellen gezamenlijk richtlijnen op met betrekking tot branchebeperkingen voor perifere detailhandel, die vervolgens door het kabinet worden geaccordeerd.
  4. Ruimte- en bezoekersintensieve kantoren, winkels en andere voorzieningen passen bij uitstek in goed en veelzijdig bereikbare centra, waar ruimte is voor wonen, werken, winkelen en voorzieningen en die

bij voorkeur ook per openbaar vervoer bereikbaar zijn.

5. Voor zover de schaal, gevaar of hinder van bedrijven en voorzieningen het toelaten verdient functiemenging voorrang. Juist gemengde woon- en werkgebieden bieden een aantrekkelijke omgeving met mogelijkheden om lopend of op de fiets tal van bestemmingen te bereiken.
- Met de invoering van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro) is de Nota Ruimte een structuurvisie geworden (PBL, 2010). In feite is sprake van een toenemende decentralisatie. Het Rijk blijft wel verantwoordelijk voor het goed functioneren van het ruimtelijke ordeningssysteem. Hiertoe is de zogenoemde ladder voor duurzame verstedelijking in het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) opgenomen sinds 2013.

### Conclusie

- Nederland heeft van oudsher een sterke geregeerde ruimtelijke ordening. Door de decentralisatie is er over het algemeen wel veel meer flexibiliteit gekomen om de behoefte zorgvuldig en duurzaam te kunnen opvangen.
- De Nederlandse detailhandelsstructuur ligt er ten opzichte van andere Europese en internationale steden zeer goed bij. Verpaupering, leegloop en spook(binnen)steden zijn in Nederland slechts in beperkte aanwezig, vergeleken met het buitenland. Dit heeft uiteindelijk ook een positieve impact op de leefbaarheid van de Nederlandse steden. Dit is een direct gevolg van de zorgvuldige en relatief strenge regelgeving in Nederland.

## 1.3 Belang van supermarkten

### Waarom concentreren?

- De Nederlandse detailhandelsstructuur zet primair in op concentratie van winkels in winkelgebieden. Concentratie van winkels draagt bij aan gemak voor de consument,

zorgt voor efficiënt en effectief ruimtegebruik en kan de levensvatbaarheid van winkels aanzienlijk vergroten (ondernemers profiteren van elkaars aantrekkingskracht via combinatiebezoek).

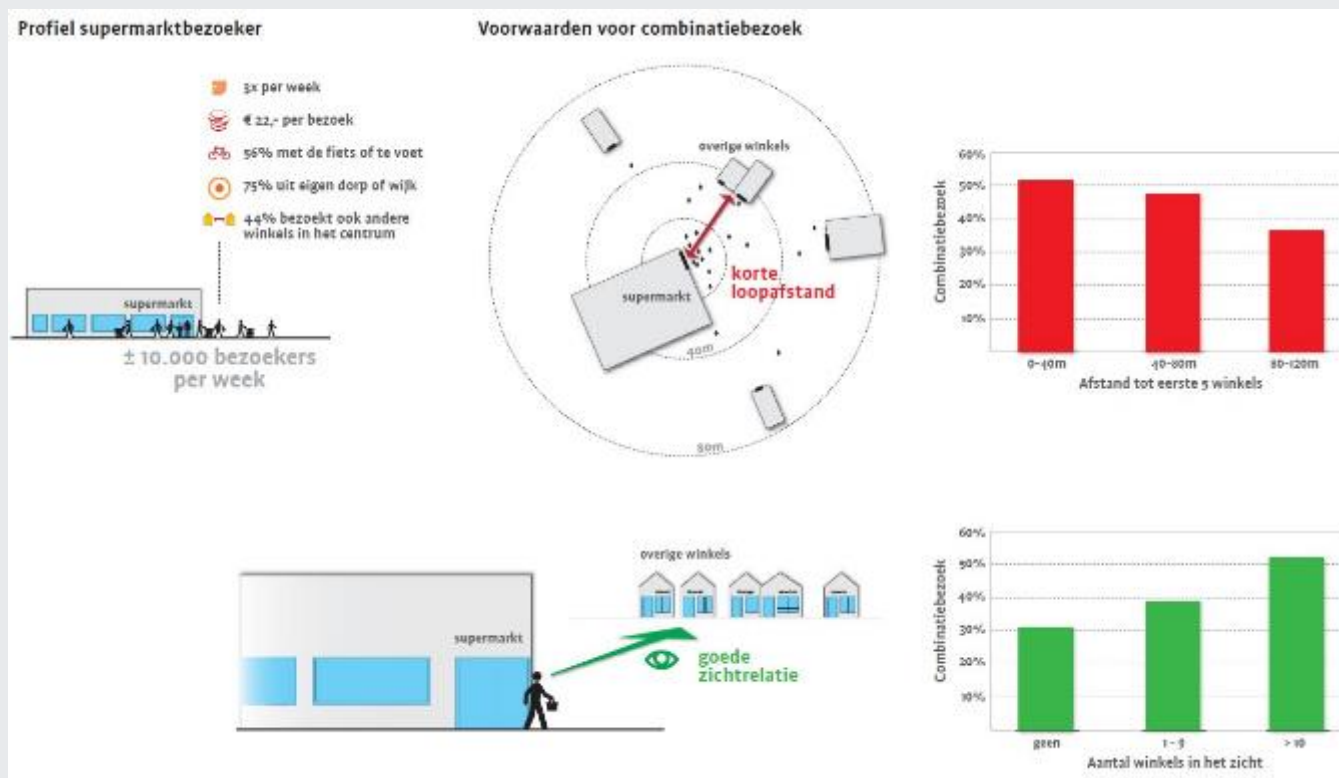
- Daarnaast worden diverse ‘flows’ geconcentreerd, zoals mobiliteit, maatschappelijke ontmoeting en sociale leefbaarheid. Dit draagt bij aan een aantrekkelijk stedelijk milieu. Niet voor niks scoren Nederlandse steden op diverse aspecten hoog ten opzichte van andere landen, bijvoorbeeld welzijn, leefbaarheid, etc. (ECA International 2020).

“Four cities in the Netherlands feature in the top 20 most liveable in the world. Eindhoven, a design and technology hub, climbed one place this year, securing its position in the top five cities. In Switzerland, four major cities also retain their top 20 status.”

### Supermarkten zijn drijvers

- Binnen de dagelijkse goederensector vormen supermarkten een zeer belangrijk aandeel binnen de levensmiddelenbranche, maar ook in de totale detailhandel. 98% van de winkelmeters in de levensmiddelenbranche wordt ingevuld door supermarkten (branche-informatie Detailhandel.info, 2018).
- Uit passantenonderzoek van DTNP (Passantenonderzoek trekkersrol supermarkten onder 3.000 respondenten in 20 dorps- en wijkcentra, 2016) wordt geconcludeerd dat supermarkten een cruciale publiekstrekker is voor centrumgebieden.

Supermarkten zijn de basis bij het hedendaagse boodschappen doen. Speciaalzaken, en andere winkels, hebben de beste overlevingskansen als ze direct naast een supermarkt zijn gevestigd.



Figuur 2: Voorwaarden combinatiebezoek (bron: DTNP, 2016)

- Circa 50% van de consumenten die een supermarkt hebben bezocht, bezoeken ook het omliggende winkelaanbod (bij een afstand van 0 tot 40 meter; figuur 2). Naarmate de afstand toeneemt daalt het aandeel van combinatiebezoek.

### Conclusie

Als brancheringsbeperkingen worden losgelaten heeft dit direct invloed op concentratie van voorzieningen. In feite kunnen winkels zich dan overall vestigen met negatieve effecten als gevolg:

- Kans op combinatiebezoek neemt af, met daarbij een toenemende kans op leegstand.
- Voor de consument zijn geen centrale concentratiegebieden beschikbaar waar gewinkeld kan worden. Dit is niet alleen inefficiënt, maar is ook negatief voor de sociale ontmoeting en de leefbaarheid.
- De winkelcentra in buurten- en wijken zullen niet langer een functie kunnen vervullen, waardoor voor veel consumenten de toegang tot winkelaanbod nabij de eigen wo-

ning komt te vervallen. Op sommige locaties zal de fijnmazigheid van de detailhandelsstructuur komen te vervallen, waardoor sprake is van duurzame ontwrichting.

- De binnenstad, als hart en visitekaartje van de stad, kan niet concurreren tegen goedkope solitaire winkels op bedrijventerreinen en trafficlocaties, vanwege huurprijzen, regelgeving, parkeren, bereikbaarheid, etc. Uitholling van de binnenstad ligt voor de hand en zal resulteren in onaanvaardbare effecten op de leefbaarheid van een stad.

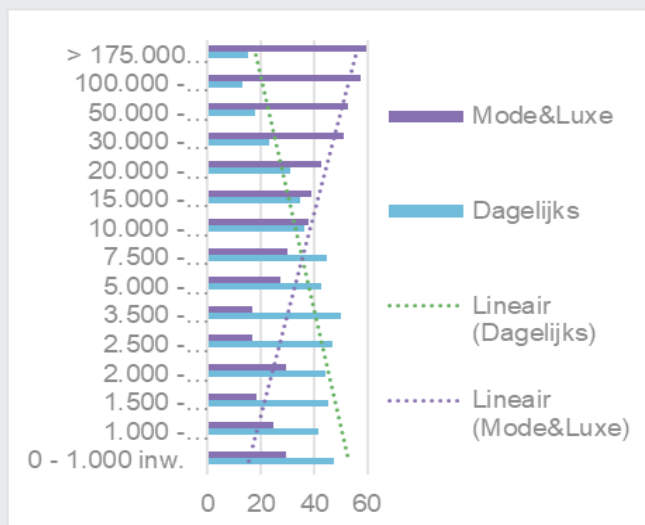
#### 1.4 Belang van dagelijks en modische artikelen voor centra

##### Beperken van dagelijks en mode en luxe draagt effectief bij aan de vitaliteit van centrumgebieden

- Uit algemeen onderzoek blijkt dat specifiek de branches 'dagelijks' (waaronder food- en supermarkten) en 'mode en luxe' van essentieel belang zijn voor de vitaliteit van een centrumgebied.
- Andere indicatoren voor de vitaliteit zijn o.a. de huurprijs van winkelpanden, het aantal passanten, vloerproductiviteit, consumentenwaardering, bezoekduur en bezoekfrequentie, de mate van leegstand en het risico op leegstand.
- De functie van een centrumgebied hangt het sterkst samen met de omvang van het verzorgingsgebied. In kleinere plaatsen ligt het aandeel dagelijks aanbod in de centrumgebieden veel hoger dan in grotere plaatsen (zie figuur B). In de kleinere centra ligt de nadruk dan ook op het **boodschappen doen**, terwijl in grotere plaatsen de nadruk ligt op recreatief winkelen.
- Uit figuur 1 blijkt dat er een lineair verband bestaat als centrumgebieden op de omvang van de inwonersklasse

worden gerangschikt van groot naar klein: het percentage dagelijks aanbod stijgt en het percentage Mode & Luxe daalt.

- De kern Echt telt circa 7.600 inwoners. In vergelijkbare kernen (7.500 tot 10.000 inwoners) maakt de sector dagelijkse artikelen meer dan 40% van het winkelaanbod uit. De sector Mode en Luxe is aanzienlijk kleiner met circa 30%. In Echt-centrum is circa 23% van het aanbod dagelijks en 50% mode en luxe. Dit betekent een grotere kwetsbaarheid, aangezien er met name in de modische branches sprake is van krimp. Dit betekent dat juist voor het centrum van Echt, de inzet op compactheid en nabijheid van de supermarkt noodzakelijk is voor de vitaliteit.



Figuur 3: Verband aanbod en omvang kern

#### 1.5 Effecten loslaten brancheringbeperkingen op basis van koopstromenonderzoek

##### Inleiding

- In Nederland zijn weinig bruikbare voorbeelden te noemen van casussen waar op basis van koopstroomgegevens aangetoond kan worden dat branchebeperkingen of brancheverruiming in de periferie hebben geleid tot een afname van de oriëntatie op de binnenstad/centrum.
- Dit heeft te maken met het feit dat in Nederland in beginsel overal voorzichtig wordt omgegaan met de branchering in de periferie ten behoeve van de reguliere centra. Daarnaast zijn niet overal koopstromen en/of de ontwikkeling daarvan gemeten. De schaarse voorbeelden die beschikbaar zijn, en gebruikt zijn in de casus Heuts Maastricht, zullen wij hierna bespreken.

##### Voorbeeld Almelo en Hengelo

Almelo en Hengelo zijn voorbeelden van steden waar de binnensteden aantoonbaar effecten hebben ondervonden van brancheverruiming in de periferie<sup>7</sup>. In het Koopstromenonderzoek Oost-Nederland is het marktaandeel (op basis van koopstromen) van de binnenstad in 2010 vergeleken met 2015 en 2019. Hieruit blijkt voor Almelo en Hengelo het volgende:

- In Almelo is met marktaandeel van het centrum tussen 2010 en 2015 afgenomen van 45% naar 42% in de niet-dagelijkse sector. Anno 2019 ligt dit aandeel op 41,5% nog iets lager. Deze afname kan direct worden verklaard door de toename van het marktaandeel van de verspreide bewinkeling (overig Almelo) van 14% naar 18%. Ook in algemene zin is de koopkrachtbinding op het centrum van Almelo afgenomen (exclusief internet).

<sup>7</sup> Bron: I&O Research (2015, 2019), Koopstromenonderzoek Oost-Nederland 2015, 2019.

- In Hengelo is het marktaandeel van het centrum tussen 2010 en 2015 afgenomen van 32% naar 26% in de niet-dagelijkse sector. Anno 2019 ligt dit aandeel nog op slechts 19%. Ook deze afname kan volledig verklaard worden door een toename van marktorientatie op Plein Westermaat (PDV-locatie) en de verspreide bewinkeling.
- Ter illustratie: in Enschede is het marktaandeel van het niet-dagelijkse winkelaanbod in het centrum tussen 2010 en 2015 toegenomen van 53% naar 56%. Anno 2019 bedraagt het marktaandeel in de niet-dagelijkse sector 57%. Het marktaandeel van de belangrijkste PDV-locatie (Schuttersveld) is juist fors afgenomen. Enschede voert al jaren relatief restrictief beleid ten aanzien van de branchering in de periferie.
- Op basis van trends en ontwikkelingen ten aanzien van een afnemende vraag aan winkelruimte, kan de leegstand in deze steden niet eenvoudig meer worden ingevuld, wat onaanvaardbare leegstandseffecten veroorzaakt en op termijn negatieve effecten veroorzaakt op de leefbaarheid en verzorgingsstructuur.

## 1.6 Effectiviteit op basis van voorbeelden uit het buitenland

### België

- België voert in tegenstelling tot Nederland veel minder streng detailhandelsbeleid ten aanzien van vestiging buiten de centra en branchebeperkingen. Goede voorbeelden zijn de 'baanwinkels' en shoppingcenters net buiten de binnensteden (vaak aan ringwegen).
- Het soepele detailhandelsbeleid van Belgische overheden heeft ertoe geleid dat de leegstand in de binnensteden/centra (veel) hoger is dan in Nederland en bovendien al jaren sterk toeneemt.
- Op basis van Locatus (2017), blijkt deze leegstand ook vooral hardnekkig te zijn in de hoofdwinkelgebieden en

de kernverzorgende centra met 17% en 15%. Dit betekent dat ongeveer 1 op de 6 winkelpanden in deze centra leegstaat. De leegstand in Belgische hoofdcentra ligt daardoor veel hoger dan het landelijk Nederlandse gemiddelde (7% à 8% in Nederland). In de grootschalige concentraties en solitaire winkelpanden in België is de leegstand 'slechts' rond de 6% à 7%.

Inmiddels is in België de urgentie van branchebeperking doorgedrongen, aangezien de effecten van de leegstand onaanvaardbaar zijn voor de leefbaarheid en aantrekkelijkheid van de centra. Navolgend zijn enkele passages ter onderbouwing van het bovenstaande uiteengezet:

- *"Uit de ruimtelijke spreiding van de winkels blijkt dat het Vlaams Gewest gekenmerkt wordt door een sterke verspreide bewinkeling. Slechts 28 % van de totale winkeloppervlakte is gesitueerd in het centrale winkelgebied. 44 % is verspreide bewinkeling. [...] Zo nam het aanbod in de periferie toe met 1,5 miljoen vierkante meter, in tegenstelling tot een afname van maar liefst 114.000 vierkante meter in de kernen. Daarbij komt nog dat het effectieve gebruik van de panden daalde met 6,8 procent en dat de winkelleegstand steeg van 4,9 tot 7,2 procent." (Unizo 2014).*
- *"De toenemende leegstand in onze centra is vooral het gevolg van steeds meer shoppingcenters en baanwinkels buiten de kern en te weinig investeringen in de aantrekkelijkheid van de kern zelf. Als dit zo blijft voortduren, dan tekenen we voor de ondergang van onze gezellige winkelkernen in het hart van een stad of gemeente. Voorbeelden van dergelijke steden zijn er jammer genoeg meer en meer." (Unizo 2015).*
- *"In theorie is het een prioriteit voor alle overheden in ons land. In de praktijk blijven de 'baanwinkels' en shoppingcentra buiten de steden terrein winnen." (Knack 2017).*

### Frankrijk

Net als in België wordt een vergelijkbare urgentie uitgesproken over de situatie in Frankrijk:

- *"Afgelopen januari luidde de Franse detailhandelsfederatie Procos, die 260 bekende Franse winkelmerken verenigt, de noodklok: opnieuw was de leegstand verder opgelopen. Stond in 2001 nog 6,3 procent van de winkels in de Franse binnensteden leeg, in 2014 was dat 8,5 procent. Dat komt niet zozeer door failliete ketens, zoals in Nederland, maar door kleine middenstanders die uit de markt geprijsd worden door internethandel en de steeds grotere centre commerciaux aan de rand van de stad." (NRC 2016).*
- *"Zo zit Frankrijk met de hypermarchés in zijn maag, die vanuit het stadscentrum naar de rand van de stad zijn verhuisd en die de binnensteden hebben leeggetrokken." (Retailtrends 2018).*

### Conclusie

- Het bovenstaande toont op basis van 'specifieke gegevens' aan dat het loslaten van brancheringsbelemmeringen weldegelijk zal leiden tot onaanvaardbare leegstandseffecten in binnensteden/centra. Uit leegstandcijfers in onder andere België en Frankrijk blijkt dit.



# Bijlage 2

Specifieke analyses

## 2 Specifieke analyses

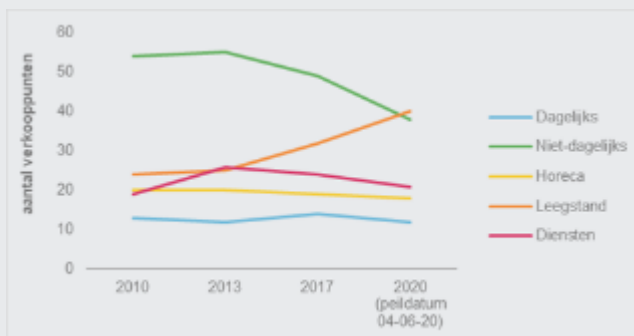
### 2.1 Inleiding

In deze bijlage zijn in aanvulling op de hoofdtekst enkele specifieke analyses uitgevoerd in het kader van de noodzakelijkheid en evenredigheid. Deze analyses hebben betrekking op de situatie in de gemeente Echt-Susteren.

### 2.2 Specifieke analyses Echt-centrum

#### Koopstromenonderzoek

- Het Koopstromenonderzoek Oost-Nederland 2019 maakt onderscheid naar de centrumgebieden met 10.000 tot 20.000 m<sup>2</sup> wvo. Dit is de categorie waartoe centrum Echt behoort met circa 11.600 m<sup>2</sup> wvo detailhandel.
- Hierbij valt op dat mode-aankopen in sterke mate gecombineerd worden met een supermarktbezoek. Volgens het Koopstromenonderzoek ligt dat op 44% (zie figuur 2). Het centrum van Echt is vergelijkbaar met de centra van Oost-Nederland. Dit zijn eveneens centra in een krimpregio, met toevloeiing vanuit Duitsland. (*Evenredigheid, algemene onderzoeken toepasbaar op specifieke lokale situatie*).
- Een vergelijkbare conclusie geldt op basis van het Koopstromenonderzoek Limburg 2019.



Figuur 4: Ontwikkeling aanbod en leegstand Echt-centrum

#### Locatus: aanbod en leegstand

- In Echt-centrum neemt met name het niet-dagelijkse aanbod af, terwijl de leegstand toeneemt. Per saldo is sprake van een afname van het voorzieningenaanbod. Dit heeft directe negatieve gevolgen voor de aantrekkelijkheid en leefbaarheid van het centrum.
- Echt-centrum heeft momenteel geen centrumsupermarkt. De bestaande Jumbo-supermarkt vervult een beperkte trekkersfunctie voor het centrum. Deze situatie is waarschijnlijk mede de oorzaak voor de bovenstaande ontwikkeling van het aanbod en de leegstand.

#### Conclusie

- De functie van een middelgroot centrumgebied zoals Echt, wordt steeds afhankelijker van de omvang van het dagelijks c.q. supermarktaanbod. Supermarkten trekken veel klanten en hebben bijvoorbeeld steeds langere openingstijden. Ze worden gemiddeld twee à drie keer per week bezocht (bron: Deloitte Consumentenonderzoek supermarkten 2019);
- Van belang is dat andere winkels van die trekkracht kunnen blijven profiteren (combinatiebezoek).

- Het verplaatsen van een supermarkt tegen het centrumgebied aan, kan grote gevolgen hebben voor de verzorgingsfunctie van zo'n winkelgebied. Haar boodschappenfunctie zal dan belangrijker worden vanwege het grote aantal weekbezoekers van zo'n supermarkt en daaraan gekoppeld het combinatiebezoek.
- Een goede ruimtelijke verbinding (looproutes, zichtrelatie) is van essentieel belang.

### 2.3 Effect loslaten beperking locatie De Valk

In dit onderdeel wordt mede op basis van het Ladderonderzoek 2020 berekend wat het effect is in het scenario geen beperking voor een foodmarkt wordt opgelegd.

[www.bro.nl](http://www.bro.nl) | [info@bro.nl](mailto:info@bro.nl)

**Hoofdvestiging Boxtel**

Boscheweg 107  
5282 WV Boxtel  
T +31 (0)411 850 400

**Vestiging Amsterdam**

Rhijnspoorplein 38  
1018 TX Amsterdam  
T +31 (0)20 506 19 99

**Vestiging Tegelen**

Industriestraat 94  
5931 PK Tegelen  
T +31 (0)77 373 06 01