
EMMELOORD ZUIDERKADE

Dienstenrichtlijn

27 januari 2022

RHO ADVISEURS



RHO ADVISEURS

DATUM 27 januari 2022
KENMERK 017100_20211294TWAL

PROJECT Bestemmingsplan Zuiderkade Emmeloord
PROJECTLEIDER T. Walvius

OPDRACHTGEVER Gemeente Noordoostpolder
PROJECTNUMMER 20211294

AUTEURS Tommy Walvius en Ruud Louwes
STATUS Definitief



SAMENVATTING

ZUIDERKADE

Ter plaatse van de winkellocatie aan de Zuiderkade 1 t/m 7 te Emmeloord zijn twee supermarkten gevestigd. De supermarkt Aldi is voornemens om binnen afzienbare tijd te verhuizen naar het centrum van Emmeloord. In het geldende bestemmingsplan is vastgelegd dat ter plaatse twee supermarkten aanwezig zijn. Door de gewenste verplaatsing dient het geldende bestemmingsplan 'Emmeloord, tussen Gracht en Vaarten' herzien te worden door het daarin toegestane aantal supermarkten terug te brengen tot één supermarkt.

De onderbouwing van deze aanpassing van het bestemmingsplan bestaat uit een beoordeling aan de hand van de marktontwikkelingen of er aanleiding bestaat tot het veranderen van het aantal van twee supermarkten in één supermarkt. Vervolgens is onderzocht of de aanscherping van de vestigingsbeperking voldoet aan de Dienstenrichtlijn.

MARKTVERKENNING

Uit de verrichte marktverkenning blijkt dat met de uitbreiding van twee supermarkten in het centrumgebied, de gemiddelde omzet weliswaar toeneemt, maar nog steeds onder het landelijk gemiddelde blijft. Er is geen marktruimte voor één volledig nieuwe supermarkt. De marktruimte moet beschikbaar blijven voor schaalvergroting van de bestaande supermarkten; dat kan eventueel worden gecombineerd met verplaatsing naar een ander wijkcentrum. Dit is het beleid dat reeds vele jaren wordt gevoerd.

Van belang is dat het centrumgebied van Emmeloord in ieder geval een volledig aanbod aan supermarkten gaat bieden door de verplaatsing van de Aldi van de Zuiderkade naar het centrumgebied. In de wijkcentra is in ieder geval één supermarkt nodig voor het voorzien in de behoefte aan dagelijkse goederen van die wijk. Dat is de bestaande, te behouden situatie. De verkenning naar marktruimte geeft aan dat toevoeging van meerdere supermarkten tot gevolg kan hebben dat in een andere wijk een supermarkt wordt beëindigd, gezien de gespannen marktsituatie, mede gelet op de noodzaak ruimte te reserveren voor versterking van de bestaande structuur. Het aantal supermarkten moet dan ook tot het bestaande aantal worden beperkt. Door uitplaatsing van een supermarkt van de Zuiderkade is het nodig het bestemmingsplan hierop aan te passen.

TOETSING AAN DIENSTENRICHTLIJN

Het terugbrengen van twee supermarkten naar één supermarkt betekent een aanscherping van de vestigingsbeperking voor de huidige gebruiksmogelijkheden ter plaatse van gebouwen aan de Zuiderkade. De vestigingsbeperking heeft betrekking op de branche en het aantal (maatvoering). Een nieuwe bestemmingsregeling waarin een vestigingsbeperking van diensten wordt opgenomen, moet voldoen aan de Dienstenrichtlijn. Detailhandel in goederen is een dienst in de zin van de Dienstenrichtlijn en een vestigingsbeperking moet dus aan de Dienstenrichtlijn voldoen. Dit volgt uit het arrest van het Europese Hof van Justitie van 30 januari 2018 in de zaak Visser Vastgoed.

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.

De aanscherping van de vestigingsbeperking wordt geregeld in de partiële herziening van het bestemmingsplan Emmeloord, tussen Gracht en Vaarten. In het kader van de partiële herziening is onderzoek gedaan om te kunnen beoordelen of de vestigingsbeperkingen voldoen aan de Dienstenrichtlijn.

Discriminatieverbod

In het bestemmingsplan Emmeloord, tussen Gracht en Vaarten en met de aanscherping van het aantal supermarkten in deze partiële herziening is geen sprake van een eis die een direct of indirect onderscheid maakt in de zin van artikel 15, derde lid, onder a, van de Dienstenrichtlijn. Hiermee wordt derhalve voldaan aan het discriminatieverbod. Ditzelfde geldt voor toevoeging van de begripsbepaling voor supermarkten, waarmee wordt bepaald dat de regels over het aantal supermarkten, alleen betrekking hebben op de grotere supermarkten, vanaf 600 m² wvo.

Dwingende redenen van algemeen belang en noodzakelijkheid

Voor het beleid ten aanzien van supermarkten vormt de 'bescherming van het milieu en het stedelijk milieu' de dwingende reden van algemeen belang en daarmee ook voor de aanscherping van de vestigingsbeperking tot één supermarkt ter plaatse van de Zuiderkade, gecombineerd met de verplaatsing van een supermarkt naar het centrumgebied.

- De gemeente heeft er belang bij om via een bestemmingsplan te bevorderen dat het centrumgebied haar dynamiek en oorspronkelijke karakter behoudt. De gekozen regulering van de vestigingsmogelijkheden voor supermarkten maakt deel uit van dit beleid. De marktverkenning zoals gepresenteerd in hoofdstuk 2 ondersteunt de noodzaak van de vestigingsbeperking en aanscherping hiervan.
- Door middel van regulering van supermarkten in het centrumgebied en wijk- en buurtcentra in de vorm van brancherings- en maatvoeringsregels in de bestemmingsregelingen beoogt de raad een mix van winkels in het centrum te behouden en te bevorderen, afgestemd op de behoefte en het koopgedrag van de consument. Daarmee wordt beoogd een aantrekkelijk centrum te bevorderen, om de leefbaarheid van het stadscentrum te behouden en leegstand in binnenstedelijk gebied te voorkomen. Om genoemde redenen is het beleid ook gericht op behoud van één supermarkt per wijkcentrum.

Het behoud van de leefbaarheid van het stadscentrum en het voorkomen van leegstand in binnenstedelijk gebied, zoals ook in wijkcentra, zijn noodzakelijk voor de bescherming van het stedelijk milieu en vormen een dwingende reden van algemeen belang die de aanscherping van de vestigingsbeperking rechtvaardigt. De aanscherping van de regeling voldoet aan artikel 15, derde lid onder b van de Dienstenrichtlijn. Hierbij is het van belang dat deze effecten horen bij supermarkten van substantiële omvang, groter dan 600 m² wvo. Vandaar dat het noodzakelijk is hiervoor een begripsbepaling op te nemen.

Evenredigheid

De maatregel om aan de Zuiderkade één supermarkt toe te staan en die bepaling van toepassing te laten zijn op supermarkten groter dan 600 m² wvo, zijn evenredige maatregelen. Deze maatregelen zijn namelijk geschikt en effectief, worden coherent en systematisch toegepast en doorstaan de hypocrisietest, gaan niet verder dan nodig om het nagestreefde doel/de nagestreefde doelen te bereiken en het effect kan niet worden bereikt met andere, minder beperkende maatregelen voor het gebruik als detailhandel. De toevoeging van de begripsbepaling voor supermarkten, gericht op supermarkten groter dan 600 m² wvo, wordt in de nieuwe Detailhandelsvisie opgenomen en ook in toekomstige aanpassingen van geldende bestemmingsplannen meegenomen. De maatregel over het aantal waarborgt ook dat het centrumgebied wordt gecompleteerd met een discountsupermarkt, omdat vervanging van de huidige supermarkt aan de Zuiderkade onmogelijk is. De aanpassingen van de regeling voldoen aan artikel 15, derde lid onder c van de Dienstenrichtlijn.

CONCLUSIE

De aanpassingen van de regeling voldoen aan artikel 15, derde lid onder a, b en c van de Dienstenrichtlijn.

INHOUD

Samenvatting	3
1. Partiële herziening bestemmingsplan Emmeloord, tussen Gracht en Vaarten	6
2. Marktverkenning	7
2.1 Aanbodanalyse	7
2.2 Uitgangspunten marktverkenning	9
3. Toetsing aan de Dienstenrichtlijn	13
3.1 De Dienstenrichtlijn	13
3.2 Discriminatieverbod	13
3.3 Noodzakelijkheid	14
3.4 Evenredigheid	17
Bijlage 1 Overzicht beperking aantal supermarkten in bestemmingsplannen	21

1. PARTIËLE HERZIENING BESTEMMINGSPLAN EMMELOORD, TUSSEN GRACHT EN VAARTEN

AANLEIDING PLANHERZIENING

Zuiderkade

In het wijkcentrum aan de Zuiderkade 1 t/m 7 te Emmeloord zijn twee supermarkten gevestigd. De supermarkt Aldi is voornemens om binnen afzienbare tijd te verhuizen naar het centrum van Emmeloord. In het geldende bestemmingsplan is vastgelegd dat ter plaatse twee supermarkten aanwezig zijn. Door de gewenste verplaatsing dient het geldende bestemmingsplan 'Emmeloord, tussen Gracht en Vaarten' herzien te worden door het daarin toegestane aantal supermarkten terug te brengen tot één supermarkt.

Tevens wordt een begripsbepaling van een supermarkt toegevoegd, zodat onderscheid wordt gemaakt tussen enerzijds full service en discountsupermarkten en anderzijds gespecialiseerde supermarkten. De regeling wat het aantal supermarkten betreft heeft betrekking op een winkel met (hoofdzakelijk) een grote verscheidenheid aan levensmiddelen met verkoop door middel van zelfbediening, een minimale winkelvloeroppervlak van 600 m² wvo en veelal onderdeel van een regionale, landelijke of internationale keten. Onder supermarkten worden nadrukkelijk niet begrepen gespecialiseerde supermarkten, gericht op het hoofdzakelijk verkopen van bijvoorbeeld Poolse, Turkse, Surinaamse, natuur- of ecologische producten. Met de toevoeging van de begripsbepaling wordt bepaald dat de gespecialiseerde supermarkten niet onder de regeling van het aantal supermarkten vallen.

Toetsing aan Dienstenrichtlijn

Het terugbrengen van twee supermarkten naar één supermarkt betekent een aanscherping van de vestigingsbeperking voor de huidige gebruiksmogelijkheden ter plaatse van gebouwen aan de Zuiderkade. De vestigingsbeperking heeft betrekking op de branche en het aantal (maatvoering). Een nieuwe bestemmingsregeling waarin een vestigingsbeperking van diensten wordt opgenomen, moet voldoen aan de Dienstenrichtlijn. Detailhandel in goederen is een dienst in de zin van de Dienstenrichtlijn en een vestigingsbeperking moet dus aan de Dienstenrichtlijn voldoen. Dit volgt uit het arrest van het Europese Hof van Justitie van 30 januari 2018 in de zaak Visser Vastgoed.

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.

De aanscherping van de vestigingsbeperking wordt geregeld in de partiële herziening van het bestemmingsplan Emmeloord, tussen Gracht en Vaarten. In het kader van de partiële herziening is onderzoek gedaan om te kunnen beoordelen of de vestigingsbeperkingen voldoen aan de Dienstenrichtlijn. Het onderzoek is in deze notitie opgenomen.

ONDERBOUWING

Marktontwikkelingen

Van belang is te beoordelen of de marktontwikkelingen aanleiding geven tot het veranderen van het aantal van twee supermarkten in één supermarkt. In hoofdstuk 2 van deze notitie wordt daar op ingegaan.

Dienstenrichtlijn

In hoofdstuk 3 van deze notitie wordt de vraag beantwoord of de aanscherping van de vestigingsbeperking voldoet aan de Dienstenrichtlijn.

2. MARKTVERKENNING

2.1 Aanbodanalyse

Het winkelaanbod in de sector dagelijkse goederen in de gemeente Noordoostpolder bestaat uit 66 winkels met een totale omvang van 17.959 m² wvo (tabel 1). De dagelijkse goederensector bestaat uit de branches levensmiddelen (supermarkten en speciaalzaken) en persoonlijke verzorging (drogisten en apotheken).

Tabel 1 Omvang dagelijks winkelaanbod gemeente Noordoostpolder (bron: Locatus, 2021)

	Aantal winkels	Omvang (m ² wvo)
levensmiddelen	54	15.774
- w.v. supermarkten	13	12.499
- w.v. speciaalzaken	41	3.275
persoonlijke verzorging	12	2.185
Totaal dagelijkse goederen	66	17.959

Het dagelijkse winkelaanbod is voor het overgrote deel in Emmeloord gevestigd, waaronder 9 supermarkten. In omliggende kernen zijn supermarkten gelegen van Jumbo (Marknesse) en Spar (Creil, Ens en Nagele).

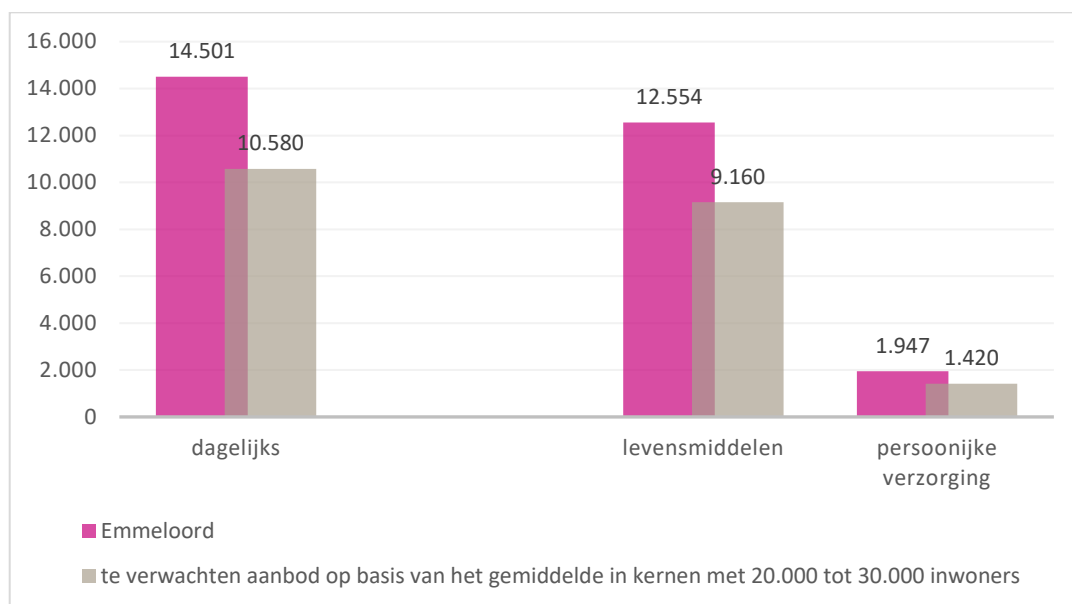


Figuur 1: Supermarktaanbod Emmeloord (Bron: Locatus, 2021; bewerking Rho)

Als het dagelijkse winkelaanbod in Emmeloord wordt vergeleken met het gemiddelde aanbod op basis van kernen met een vergelijkbare omvang, wordt geconcludeerd concluderen dat het aanbod ruimer is dan het gemiddelde in Nederland: +37% (figuur 2). Op basis van het gemiddelde aanbod in kernen met 20.000 tot 30.000 inwoners wordt een kleiner aanbod verwacht:

- Als we kijken naar het aanbod in levensmiddelen dan bedraagt het aanbod in Emmeloord 3.900 m² meer dan het gemiddelde in vergelijkbare kernen in Nederland. Dit wordt met name verklaard door het ruime supermarktaanbod.
- Het aanbod persoonlijke verzorging is in Emmeloord groter dan op basis van het landelijk gemiddelde is te verwachten.

Dit duidt op een sterke regiofunctie. Dit is ook logisch gezien de specifieke detailhandelsstructuur van de gemeente Noord-oostpolder. Inwoners van omliggende kernen zijn sterk gericht op het winkelaanbod in Emmeloord, waar 81% van het dagelijkse goederenaanbod aanwezig is en waar slechts 56% van de inwoners wonen.



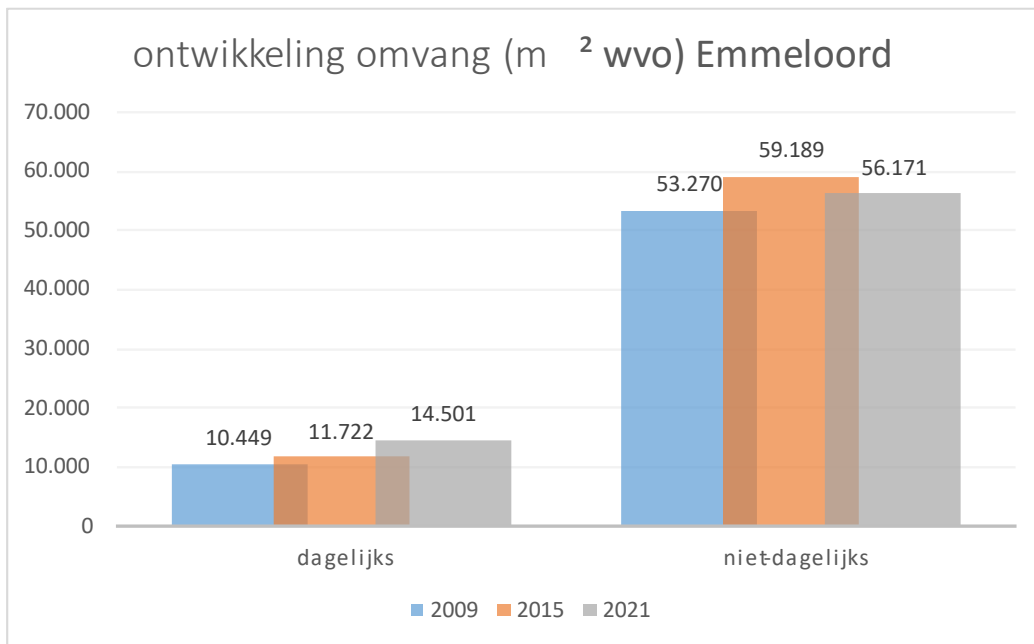
Figuur 2 Dagelijks winkelaanbod Emmeloord in vergelijking met het landelijk gemiddelde in kernen met 20.000 tot 30.000 inwoners (bron: Locatus, 2021)

HISTORISCHE ONTWIKKELING

Het winkelaanbod in Emmeloord is sinds 2009 met circa 7.000 m² toegenomen tot 71.000 m² nu, terwijl het aantal winkels voor dagelijkse en niet-dagelijkse goederen met 25 winkels is afgenomen.

Voor de winkels in de dagelijkse goederensector zien we dat zich de volgende ontwikkelingen hebben voorgedaan:

- Het aantal winkels is toegenomen met 8 winkels.
- De omvang van het winkelaanbod is toegenomen met 4.000 m² wvo.
- Een groot aantal supermarkten is afgelopen jaren al uitgebreid en/of verplaatst: Albert Heijn Smedingplein, Lidl, Jumbo Europalaan, Coop en Poiesz Emmelhage.



Figuur 3: Ontwikkeling winkelaanbod 2009 - 2021 (Bron: Locatus, 2021)

LEEGSTANDSANALYSE

Het leegstandspercentage is afgenomen van 6,7% in 2009 naar 2,8% nu. Het leegstandspercentage ligt fors lager dan het gemiddelde in de provincie en in vergelijkbare kernen. Nader vastgoedonderzoek (Funda, Realnext) leert dat per 1 oktober 2021 zeven winkels te huur staan, waarvan de meeste in het centrumgebied. De grootste winkel beslaat 380 m² en heeft onvoldoende omvang voor een moderne supermarkt.

Tabel 2 Leegstand gemeente Noordoostpolder (bron: Locatus, 2021)

Gebieden	Aantal verkooppunten			Omvang (m² wvo)		
	Totaal (N)	Leegstand (N)	Leegstand (%)	Totaal (N)	Leegstand (N)	Leegstand (%)
provincie Flevoland	3.495	276	7,9%	921.016	79.121	8,6%
gemeente Noordoostpolder	495	18	3,6%	123.581	2.825	2,3%
Emmeloord	353	16	4,5%	97.721	2.759	2,8%
Benchmark	310	20	6,5%	73.450	4.940	6,7%

2.2 Uitgangspunten marktverkenning

AANTAL INWONERS

Het inwoneraantal van de gemeente Noordoostpolder bedraagt per 1 januari 2021 47.583 inwoners (CBS 2021, peildatum 9 juni 2021). De komende jaren zijn er verschillende nieuwe woningbouwprojecten voorzien in de gemeente. Uitgaande van de Primos prognose 2020, vindt er tot 2030 een bevolkingsgroei in de gemeente plaats tot 49.730. Het huidige inwoneraantal ligt echter voor op beschikbare prognose. Rekening houdend met geplande woningbouwontwikkeling is voor dit onderzoek uitgegaan van een bevolkingsgroei tot 52.500 naar 2030 (+10,3%).

GEMIDDELDE BESTEDING DAGELIJKSE GOEDEREN

De gemiddelde winkelomzet in dagelijkse goederen bedraagt in Nederland over 2019 € 2.587,- per persoon (Notitie Omzet-kengetallen 2021, gegevens over 2019). Deze landelijke gemiddelden moeten worden gecorrigeerd op inkomen. Voor de dagelijkse goederensector geldt een inkomenselasticiteit van 0,4. Het gemiddeld inkomen in de gemeente

Noordoostpolder ligt 12% lager dan het Nederlands gemiddelde (CBS, 2021; gegevens over 2019). De gemiddelde besteding aan dagelijkse goederen ligt daarmee circa 4,9% lager dan het Nederlands gemiddelde en bedraagt €2.461,-.

KOOPSTROMEN

In 2016 is door Seinpost een marktruimteverkenning voor het Stadshart van Emmeloord uitgevoerd. Hierin is de koopkrachtbinding in de dagelijkse goederensector ingeschat op 83% en de koopkrachttoevloeiing op 13% (aandeel van de omzet van buiten de gemeente Noordoostpolder). Sindsdien is het winkelaanbod met bijna 2.500 m² wvo toegenomen. Een groot aantal supermarkten is afgelopen jaren al uitgebreid en/of verplaatst: Albert Heijn Smedingplein, Lidl, Jumbo Europa-laan, Coop en Poiesz Emmelhage. Hiermee ligt een grotere oriëntatie op het eigen winkelaanbod voor de hand, temeer:

- Uit het koopstromenonderzoek uit 2008, uitgevoerd door BRO, blijkt dat een hogere koopkrachtbinding mogelijk is: 89,3% binding voor de gemeente Noordoostpolder;
- De Benchmark voor gemeenten van 35.000 – 50.000 inwoners op 86% koopkrachtbinding en 14% -toevloeiing ligt (KSO Randstad 2018).

Voor dit onderzoek is voor het toekomstig functioneren uitgegaan van een koopkrachtbindingspercentage 85-90% en een koopkrachttoevloeiing van 16% (als aandeel van de totale omzet).

OMVANG WINKELAANBOD

Momenteel hebben de winkels in de dagelijkse goederensector in de gemeente Noordoostpolder een omvang van 17.959 m² (Locatus, 2021). Beoogde ontwikkelingen:

- Jumbo ontwikkelt een nieuwe winkel (De Boei) met een omvang van 2.000 m² BVO (ca. 1.500 m² wvo). Voor dit onderzoek wordt uitgegaan van een uitbreiding van 1.500 – 1.238 = 262 m² wvo.
- Aldi realiseert op de achterblijvende locatie een nieuw winkelcomplex, waaronder een supermarkt met een winkelruimte van 1.075 m² wvo. De achterblijvende locatie van Aldi aan de Zuiderkade wordt niet opnieuw ingevuld met een supermarkt. Voor dit onderzoek wordt uitgegaan van een uitbreiding van 1.075 – 806 = 269 m² wvo.
- Poiesz heeft bij gemeente te kennen gegeven haar winkel in de Zuidert uit te willen breiden, net als Albert Heijn in De Erven. Beide plannen zijn nog niet concreet.

GEMIDDELDE OMZET PER M² DAGELIJSKE GOEDEREN

De gemiddelde omzet per m² (vloerproductiviteit) van winkels in dagelijkse goederen bedraagt in Nederland € 7.577,- (Notitie Omzetkengetallen 2021, gegevens over 2019). De samenstelling van het winkelaanbod in de sector dagelijkse goederen in de gemeente Noordoostpolder ligt nagenoeg gelijk aan het landelijk gemiddelde. Doorgaans realiseren (vers)specialzaken een lagere omzet per m². Voor het geval van de gemeente Noordoostpolder ligt dit 1% onder het landelijk gemiddelde (€7.493 tegenover €7.577 landelijk) zoals weergegeven in tabel 3. Met de uitbreiding van Aldi en Jumbo stijgt dit naar €7.509.

Tabel 3 gemiddelde omzet naar aanbod (bron: Locatus 2021 / Omzetkengetallen 2021)

	Gemiddelde omzet per m ² wvo	M ² wvo (huidig)	Omzetclaim	M ² wvo (incl. uit- breiding Aldi + Jumbo)	Omzetclaim
Supermarkt	€ 8.078,00	12.499	€ 100.966.922	13.030	€ 105.256.340
Overig levensmiddelen	€ 6.522,00	3.275	€ 21.359.550	3.275	€ 21.359.550
Persoonlijke verzorging	€ 5.604,00	2.185	€ 12.244.740	2.185	€ 12.244.740
Totaal		17.959	€ 134.571.212		€ 138.860.630
Gemiddeld			€ 7.493		€ 7.510

Tabel 4: Distributieplanologische marktanalyse dagelijkse goederensector

	2021	2030	bron
inwonertal marktgebied	47.583	52.600	CBS, 2021; Primos prognose 2021
gemiddelde winkelomzet per persoon (excl. BTW)	€ 2.461	€ 2.461	Omzetkengetallen, 2021; gegevens over 2019
Bestedingspotentieel € x mln.	€ 117.080.000	€ 129.420.000	
koopkrachtbinding (%)	83%	85-90%	inschatting Rho
gebonden bestedingen € x mln.	€ 97.180.000	€ 110.010.000 - € 116.480.000	
koopkrachttoevloeiing (%)	13%	16%	inschatting Rho
koopkrachttoevloeiing € x mln.	€ 14.520.000	€ 20.950.000 - € 22.190.000	
totale omzet in marktgebied € x mln.	€ 111.700.000	€ 130.960.000 - € 138.670.000	
GEWOGEN vloerproductiviteit per m² wvo (excl. BTW)	€ 7.493	€ 7.510	Omzetkengetallen, 2021; gegevens over 2019
te verwachten omvang winkelaanbod (m² wvo)	14.910	17.440 – 18.460	
omvang winkelaanbod (m² wvo)	17.959	17.959	Locatus, 2021
berekende vloerproductiviteit (excl. BTW)	€ 6.220	€ 7.290 – 7.720	
omzetclaim marktgebied € x mln.	€ 134.570.000	€ 134.870.000	
omzet ten opzichte van het gemiddelde	-17%	-3% tot +3%	
ruimte voor ontwikkeling in €	-	-€ 3.910.000 tot +€ 3.800.000	
ruimte voor ontwikkeling (m² wvo)	-	-520 tot +510	
- Ontwikkeling Aldi + Jumbo (m² wvo)		506	
Toekomstige omzet ten opzichte van het gemiddelde bij realisatie plannen Aldi en Jumbo		-6% tot 0%	

Op dit moment functioneren de winkels in de dagelijkse artikelensector in de gemeente Noordoostpolder onder niveau. De komende jaren wordt een (forse) bevolkingsgroei verwacht in de gemeente Noordoostpolder. Door recente en toekomstige versterkingen van het supermarktaanbod is een sterkere binding op het winkelaanbod in de dagelijkse goederensector te verwachten. De vloerproductiviteit zal hierdoor toenemen en rond het landelijke gemiddelde komen te liggen.

Ook wanneer rekening wordt gehouden met beoogde verplaatsing en uitbreiding van Jumbo en Aldi, is er nog sprake van een forse stijging van de van de gemiddelde omzet (ruim 10%). De gemiddelde omzet naar 2030 komt hiermee op -6% tot 0% ten opzichte van het landelijke gemiddelde.

ANALYSE EN CONCLUSIE MARKTVERKENNING

Uit de verrichte marktverkenning blijkt dat met de uitbreiding van twee supermarkten in het centrumgebied, de gemiddelde omzet weliswaar toeneemt, maar nog steeds onder het landelijk gemiddelde blijft. Er is geen marktruimte voor één volledig nieuwe supermarkt. De marktruimte moet beschikbaar blijven voor schaalvergroting van de bestaande supermarkten; dat kan eventueel worden gecombineerd met verplaatsing naar een ander wijkcentrum. Dit is het beleid dat reeds vele jaren wordt gevoerd.

Van belang is dat het centrumgebied van Emmeloord in ieder geval een volledig aanbod aan supermarkten gaat bieden door de verplaatsing van de Aldi van de Zuiderkade naar het centrumgebied. In de wijkcentra is in ieder geval één supermarkt nodig voor het voorzien in de behoefte aan dagelijkse goederen van die wijk. Dat is de bestaande, te behouden situatie. De verkenning naar marktruimte geeft aan dat toevoeging van meerdere supermarkten tot gevolg kan hebben dat in



een andere wijk een supermarkt wordt beëindigd, gezien de gespannen marktsituatie, mede gelet op de noodzaak ruimte te reserveren voor versterking van de bestaande structuur. Het aantal supermarkten moet dan ook tot het bestaande aantal worden beperkt. Door uitplaatsing van een supermarkt van de Zuiderkade is het nodig het bestemmingsplan hierop aan te passen.

3. TOETSING AAN DE DIENSTENRICHTLIJN

3.1 De Dienstenrichtlijn

Het Europese Hof van Justitie heeft op 30 januari 2018 een arrest gewezen (casus Visser Vastgoed – Appingedam; ECLI:EU:C:2018:44). Daarin heeft het Hof – kort gezegd – bepaald dat detailhandel in goederen een ‘dienst’ is en dat dus de Dienstenrichtlijn van toepassing is op bestemmingsplannen. De Dienstenrichtlijn verbindt voorwaarden aan het opnemen van vestigingsbeperkingen ten aanzien van dienstverleners, zoals detailhandel, in bestemmingsplannen. De reden daarvoor is dat de Dienstenrichtlijn is gebaseerd op het Europees uitgangspunt van een vrije interne markt en vrijheid van vestiging van dienstverrichters (zoals detailhandel).

Voor het stellen van eisen voor het vestigen van detailhandel kent de Dienstenrichtlijn twee verschillende regimes.

1. Het eerste regime is neergelegd in artikel 14, aanhef en onder 5 Dienstenrichtlijn. Elke eis die een beperking inhoudt en waarmee uitsluitend economische doelen worden nagestreefd, is simpelweg verboden. Uit jurisprudentie blijkt dat het verbod van artikel 14 Dienstenrichtlijn niet geldt, indien in de onderbouwing en de motivering van de brancheringsregeling wordt gewezen op ruimtelijke belangen die daaraan ten grondslag hebben gelegen of indien wordt toegevoegd dat aan de regeling geen economische doelen ten grondslag liggen. Gelet op artikel 1.1.2 Bro geldt in het Nederlandse ruimtelijke ordeningsrecht echter al de voorwaarde dat met ruimtelijke voorschriften geen economische doelen kunnen worden nagestreefd. Er moeten derhalve ruimtelijke motieven aanwezig zijn. Hiermee is dit binnen het Nederlandse recht al geregeld.
2. Relevanter is het tweede in de Dienstenrichtlijn opgenomen regime, dat is neergelegd in artikel 15 lid 3. Die bepaling luidt als volgt:
‘De lidstaten controleren of de in lid 2 bedoelde eisen aan de volgende voorwaarden voldoen:
 - a. **discriminatieverbod:** *de eisen maken geen direct of indirect onderscheid naar nationaliteit of, voor vennootschappen, de plaats van hun statutaire zetel;*
 - 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 vergaande maatregelen.*

3.2 Discriminatieverbod

De in het bestemmingsplan Emmeloord, tussen Gracht en Vaarten opgenomen vestigingsbeperking van twee supermarkten en de aanscherping tot één supermarkt maakt geen direct of indirect onderscheid naar nationaliteit of, voor vennootschappen, de plaats van hun statutaire zetel van de te vestigen winkels. Ditzelfde geldt voor de toegevoegde begripsbepaling voor supermarkten, waarmee wordt verduidelijkt dat de regeling van het aantal van supermarkten alleen op grotere supermarkten betrekking heeft. Deze supermarkten worden in marktverkenningen in één categorie opgenomen en zijn als het ware uitwisselbaar en onderling vergelijkbaar waar het gaat om de ruimtelijke effecten als vitaliteit van een centrum- of winkelgebied. Dat is niet het geval bij kleinere supermarkten.

Voor de hiervoor bedoelde grotere supermarkten is als een veel voorkomend kenmerk opgenomen dat zo’n supermarkt deel uitmaakt van een regionale, landelijke of internationale keten. Het is geen vereiste, zodat er geen sprake is van een discriminerende bepaling.

De opsomming omvat voorts voorbeelden van gespecialiseerde producten en heeft in ieder geval geen betrekking op de nationaliteit of, voor vennootschappen, de plaats van hun statutaire zetel van gespecialiseerde supermarkten.

Er is dus in het bestemmingsplan Emmeloord, tussen Gracht en Vaarten en met de aanscherping van het aantal supermarkten in deze partiële herziening en toevoeging van de begripsbepaling geen sprake van een eis die een direct of indirect

onderscheid maakt in de zin van artikel 15, derde lid, onder a, van de Dienstenrichtlijn. Hiermee wordt derhalve voldaan aan het discriminatieverbod.

3.3 Noodzakelijkheid

DWINGENDE REDENEN VAN ALGEMEEN BELANG VOLGENS DE DIENSTENRICHTLIJN

Het noodzakelijkheidsvereiste betreft de vraag of vestigingsbeperking is gerechtvaardigd vanwege een dwingende reden van algemeen belang. Oftewel zijn de doelen die met de maatregel worden nagestreefd, te definiëren als dwingende maatregelen van algemeen belang zoals is omschreven in de Dienstenrichtlijn en de op basis daarvan ontstane jurisprudentie.

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

- In de Dienstenrichtlijn staat in artikel 4 lid 8
„Dwingende redenen van algemeen belang”: redenen die als zodanig zijn erkend in de rechtspraak van het Hof van Justitie; waaronder de volgende gronden: openbare orde, openbare veiligheid, staatsveiligheid, volksgezondheid, handhaving van het financiële evenwicht van het sociale zekerheidsstelsel, bescherming van consumenten, afnemers van diensten en werknemers, eerlijkheid van handelstransacties, fraudebestrijding, bescherming van het milieu en het stedelijk milieu, diergezondheid, intellectuele eigendom, behoud van het nationaal historisch en artistiek erfgoed en doelstellingen van het sociaal beleid en het cultuurbeleid.
- In de genoemde conclusie van de Advocaat Generaal is dit als volgt uitgewerkt.
Een gemeente kan er belang bij hebben om via een bestemmingsplan te bevorderen dat de binnenstad haar dynamiek en oorspronkelijke karakter behoudt. Regulering van de vestigingsmogelijkheden voor winkels kan in algemene zin onderdeel zijn van een dergelijk beleid. Bovendien is het mogelijk dat een gemeente ook de hoeveelheid en doorstroming van het verkeer binnen en buiten de stad wil beïnvloeden. Daaraan moet worden toegevoegd dat de betrokken maatregel niet economisch is in de zin dat het doel en het gevolg ervan is dat bepaalde detailhandelaars gunstiger worden behandeld dan andere. Veeleer gaat het om een manier van leven in een stad en daarmee bijna om cultuurbeleid, dat ook als een dwingende reden van algemeen belang is erkend in artikel 4, punt 8, van richtlijn 2006/123. (134)”
- In de uitspraak van de Raad van State over het bestemmingsplan centrum Appingedam (ECLI:NL:RVS:2019:2569) wordt hierover gesteld:
“Door middel van branchering in het perifere winkelgebied beoogt de raad een mix van winkels in het centrum te behouden of te bevorderen die is afgestemd op de behoefte en het koopgedrag van de consument. Daarmee wordt beoogd een aantrekkelijk centrum te bevorderen, om de leefbaarheid van het stadscentrum te behouden en leegstand in binnenstedelijk gebied te voorkomen. De raad heeft zich op goede gronden op het standpunt gesteld dat het nastreven van deze doelen nodig is vanuit een oogpunt van bescherming van het stedelijk milieu, temeer wanneer – zoals in Appingedam – sprake is van een verhoudingsgewijs hoog leegstandspercentage aan winkelruimte in het stadscentrum. Gelet hierop heeft de raad zich op goede gronden op het standpunt gesteld dat het behoud van de leefbaarheid van het stadscentrum en het voorkomen van leegstand in binnenstedelijk gebied, noodzakelijk zijn voor de bescherming van het stedelijk milieu en een dwingende reden van algemeen belang vormen die branchering in het perifere winkelgebied rechtvaardigt.”.

DWINGENDE REDENEN VAN ALGEMEEN BELANG IN EMMELOORD

Ontwikkelingsplan Centrum Emmeloord

Op 2 maart 2006 is door de gemeente het Ontwikkelingsplan Centrum Emmeloord vastgesteld. Met het Ontwikkelingsplan zijn de plannen vastgelegd waarmee de gemeente wil zorgen voor de komende 40 jaar weer over een levendig en goed uitgerust centrum te beschikken. Met het Ontwikkelingsplan streefde de gemeente naar meer concurrentiekracht voor de

eigen ondernemers en aantrekkingskracht als regionaal winkel- en uitgaanscentrum. Ook streefde de gemeente naar meer pleinfuncties met sfeer en geborgenheid. Verdere uitgangspunten waren behoud van het gratis parkeren, mogelijkheden van wonen in het centrum en de weekmarkt op een plein. Het plan voorzag onder andere in renovatie van de bestaande winkelgebieden Lange Nering, Kettingplein en Korte Achterzijde. Op De Deel werd een nieuw winkelgebied voorzien als voortzetting van de Lange Nering.

Distributieplanologisch onderzoek 2008, uitgangspunten voor supermarkten in 2010 en herziening bestemmingsplannen

Met het oog op de geplande uitbreiding van het winkelaanbod is in 2008 een distributieplanologisch onderzoek (dpo) verricht. Voor supermarkten zijn op basis hiervan vanaf 2010 de volgende uitgangspunten gehanteerd. Deze zijn:

- Voer als gemeente actief beleid op de vestiging en spreiding van supermarkten en laat dit niet aan de markt over. Actief beleid is nodig om het centrum sterker te maken), om te voorkomen dat supermarkten in de wijk het niet redden en supermarkten en wijkcentra verloederen.
- Zet in op verschillende supermarkten in het centrum door het aanbod aan supermarkten te completeren (toevoeging discounter). Dat verhoogt de aantrekkingskracht van het centrumgebied.
- Sta geen uitbreiding van het huidige aantal van 9 supermarkten in Emmeloord toe (geen supermarkt zonder verplaatsing).
- Sta uitbreiding van het aantal vierkante meters toe van de supermarkten ter ondersteuning van het marktbeeld, de kwalitatieve verbetering van het aanbod.

Uit het dpo is naar voren gekomen dat de voor het centrum vigerende bestemmingsplannen meer ruimte voor detailhandelsdoeleinden bieden dan waar behoefte aan is. Op basis hiervan is ervoor gekozen de verschillende bestemmingsplannen te herzien, waarin de hierna genoemde uitgangspunten zijn verwerkt. Daarnaast zijn ontwikkelingen in gang gezet ter versterking van de winkelstructuur waarvoor afzonderlijke bestemmingsplannen zijn vastgesteld.

In het bestemmingsplan 'Emmeloord, Centrum – herziening 2010' is ten aanzien van het aanbod dagelijkse voorzieningen geconstateerd dat het aanzienlijk is. Met name de levensmiddelenbranche is met de aanwezigheid van drie supermarkten ruim vertegenwoordigd. Het dpo geeft aan dat er nog enige ruimte is voor uitbreiding van de supermarkten. Deze ruimte dient evenwel uitsluitend aangewend te worden voor kwaliteitsverbetering en uitbreiding van de bestaande supermarkten. Realisering van een supermarkt in De Deel is om voornoemde reden alleen mogelijk indien een supermarkt uit Emmeloord hier naartoe verplaatst wordt of als er een supermarkt sluit.

Marktruimteverkenning stadshart Emmeloord 2016 (Seinpost)

De noodzaak van het hanteren van de hiervoor genoemde uitgangspunten is in 2016 in de Marktverkenning stadshart Emmeloord bevestigd.

- In 2016 is de markt nog ongeveer in evenwicht. In 2026 ontstaat geen extra uitbreidingsruimte. Wanneer er nieuwe (supermarkt-)meters worden gerealiseerd, ontstaat in theorie een overschot aan m² in de dagelijkse sector, meer specifiek in het supermarktaanbod.
- Het is dus zaak om verbeteringen in het supermarktaanbod vooral middels verplaatsingen tot stand te laten komen. Afhankelijk van de onttrekkingen (als er locaties ontwikkeld worden en formules verplaatsen, waarbij de winkelfunctie op de locatie die achtergelaten beëindigd wordt) mogen de aldaar wegbestemde (dagelijkse) winkelmeters bij het uitbreidingsmetrage worden opgeteld.
- Het supermarktaanbod in Emmeloord-centrum schiet kwalitatief tekort. Met het oog op een optimaal functioneren van het centrum is het gewenst om een volledig en volwaardig supermarktaanbod te bieden. Dat houdt in ruimte geven aan daar gevestigde supermarkten om te groeien naar volwaardige supermarkten. En daarnaast supermarkten naar het centrum te laten verplaatsen.

Supermarkten in Emmeloord

In februari 2018 heeft het college zich gebogen over actualisatie van de uitgangspunten die vanaf 2010 worden gehanteerd. Destijds speelden meerdere ontwikkelingen in Emmeloord die van invloed waren op het supermarktareaal in de stad Aanleiding. Reeds gevestigde supermarktformules hadden aangegeven te willen uitbreiden dan wel te willen verplaatsen.

Om deze vraag te begeleiden was het van belang daar beleidsmatig op te reageren door de ontwikkelrichting nogmaals nadrukkelijk aan te geven in lijn met de reeds in 2010 uitgezette uitgangspunten.

Het gevoerde beleid werd bevestigd. Voorts werd geconstateerd dat uit een recent marktruimteonderzoek (Seinpost, oktober 2016) naar voren is gekomen dat er geen ruimte is om nieuwe supermarkten aan het bestaande areaal toe te voegen. Er is wel ruimte om de bestaande supermarkten te laten vergroten door uitbreiding op de huidige locatie of verplaatsing naar een nieuwe locatie.

Vervolgens werd geconstateerd dat de gemeente kan sturen op de vestigingsplaatsen van de bestaande supermarkten in Emmeloord. Voor het behoud van een goede spreiding van het aantal supermarkten (kwantiteit) en verdeling van de verschillende supermarktformules (kwaliteit), is het belangrijk om in Emmelhage een supermarkt te vestigen en minimaal 4 supermarkten in/rond het centrum te hebben en te houden. Hiervoor is het belangrijk om eerst trekkers in het centrum te vestigen en te beoordelen welke supermarkten / locaties daarna ruimtelijk het meest wenselijk zijn om te verbeteren



Figuur 4: Gewenste spreiding supermarkten in Emmeloord (Bron: gemeente Noordoostpolder 2018)

CONCLUSIE DWINGENDE REDENEN VAN ALGEMEEN BELANG EN NOODZAKELIJKHEID

Voor het beleid ten aanzien van supermarkten vormt de 'bescherming van het milieu en het stedelijk milieu' de dwingende reden van algemeen belang en daarmee ook voor de aanscherping van de vestigingsbeperking tot één supermarkt ter plaatse van de Zuiderkade, gecombineerd met de verplaatsing van een supermarkt naar het centrumgebied.

- De gemeente heeft er belang bij om via een bestemmingsplan te bevorderen dat het centrumgebied haar dynamiek en oorspronkelijke karakter behoudt. De gekozen regulering van de vestigingsmogelijkheden voor supermarkten maakt deel uit van dit beleid. De marktverkenning zoals gepresenteerd in hoofdstuk 2 ondersteunt de noodzaak van de vestigingsbeperking en aanscherping hiervan.
- Door middel van regulering van supermarkten in het centrumgebied en wijk- en buurtcentra in de vorm van brancherings- en maatvoeringsregels in de bestemmingsregelingen beoogt de raad een mix van winkels in het centrum te behouden en te bevorderen, afgestemd op de behoefte en het koopgedrag van de consument. Daarmee wordt beoogd een aantrekkelijk centrum te bevorderen, om de leefbaarheid van het stadscentrum te behouden en leegstand in

binnenstedelijk gebied te voorkomen. Om genoemde redenen is het beleid ook gericht op behoud van één supermarkt per wijkcentrum.

Het behoud van de leefbaarheid van het stadscentrum en het voorkomen van leegstand in binnenstedelijk gebied, zoals ook in wijkcentra, zijn noodzakelijk voor de bescherming van het stedelijk milieu en vormen een dwingende reden van algemeen belang die de aanscherping van de vestigingsbeperking rechtvaardigt. De aanscherping van de regeling voldoet aan artikel 15, derde lid onder b van de Dienstenrichtlijn. Ditzelfde geldt voor de toevoeging van de begripsbepaling voor supermarkten. Daarmee wordt verduidelijkt dat grotere supermarkten, boven de 600 m² wvo, de hiervoor genoemde effecten genereren en niet de gespecialiseerde supermarkten, die ook veelal kleiner zijn.

3.4 Evenredigheid

BEOORDELING VAN DE EVENREDIGHEID VAN DE MAATREGEL

Het derde aspect van de toetsing aan de Dienstenrichtlijn betreft de evenredigheid, zoals genoemd onder c van artikel 15, derde lid van de Dienstenrichtlijn: *‘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.’*

Op basis van de actuele jurisprudentie kan dit worden vertaald naar de volgende vragen.

1. Is de maatregel geschikt en effectief om de nagestreefde doelen te bereiken?
2. Wordt met de maatregelen (beperking tot één supermarkt) coherent en systematisch gehandeld om het nagestreefde doel te bereiken? De zogenoemde hypocrisietest.
3. Gaan de maatregelen niet verder dan nodig om het nagestreefde doel/de nagestreefde doelen te bereiken?
4. Kan het effect dat wordt bereikt met het niet toestaan van een extra supermarkt aan de Zuiderkade niet met andere, minder beperkende maatregelen voor het gebruik als detailhandel worden bereikt?

Hierna worden deze deelaspecten van de evenredigheidseis separaat behandeld.

Bij het beantwoorden van de vraag of de maatregel geschikt is om de beoogde doelen te bereiken zijn, op basis van de recente jurisprudentie, de volgende aspecten van belang.

- Het is vaste rechtspraak van het Europese Hof (arrest van het Hof van 13 juni 2018, Deutscher Naturschutzring, ECLI:EU:C:2018:433, punt 49) dat een maatregel voor de evenredigheidstoets slaagt indien hij kan bijdragen aan de verwezenlijking van de nagestreefde doelstelling. De maatregel hoeft niet noodzakelijkerwijs zelfstandig deze doelstelling te verwezenlijken.
- In de uitspraak Decathlon Schiedam/Den Haag (ECLI:NL:RVS:2019:965) wordt dit door de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State nader uitgewerkt. Gesteld wordt dat *“niet voor elke specifieke beperking die uit de regeling volgt aannemelijk te maken is dat deze er op zichzelf toe leidt dat de nagestreefde doelen worden bereikt en dat het achterwege laten daarvan er op zichzelf toe leidt dat de nagestreefde doelen niet worden bereikt. Aannemelijk moet worden dat de specifieke beperking een zinnvolle bijdrage levert aan het bereiken van de met de regeling nagestreefde doelen.”*

Is de maatregel geschikt en effectief om de nagestreefde doelen te bereiken?

In de vigerende bestemmingsplannen is de regeling voor supermarkten in het centrumgebied en in wijkcentra zodanig opgezet dat ter plaatse geen extra supermarkt kan worden gevestigd (zie hierna). De regelingen en de daarin opgenomen beperkingen zijn geschikt om het nagestreefde doel te bereiken (zie paragraaf 3.2). Het beleid, de juridische borging hiervan in bestemmingsplannen en het handelen van het gemeentebestuur hebben bewezen geschikt en effectief te zijn. De bestaande detailhandelsstructuur is toekomstbestendig. Dit blijkt ook uit de marktverkenning (hoofdstuk).

Er is sprake van een evenwichtige verdeling van supermarkten over de woonwijken. In het centrumgebied is een concentratie van supermarkten aanwezig. Het aanbod in het centrumgebied wordt uitgebreid en gecompleteerd en daarmee wordt de vitaliteit van het centrumgebied versterkt. Het treffen van de maatregel is nodig om die toekomstige situatie te waarborgen. Daarvoor is beperking van het aantal supermarkten aan de Zuiderkade een geschikte en effectieve maatregel. En dit levert een zinnvolle bijdrage aan de gestelde doelen.

De evenwichtigheid van supermarkten wordt bepaald door de supermarkten, groter dan 600 m² wvo. Alleen dan is sprake van een supermarktaanbod waar bezoekers voor hun dagelijkse boodschappen heengaan, anders dan bij een gespecialiseerde supermarkt. Een gespecialiseerde supermarkt kan niet worden vergeleken met een supermarkt met een grote verscheidenheid aan levensmiddelenaanbod en is dus ook niet inwisselbaar. Vandaar dat de toevoeging van de begripsbepaling geschikt en effectief is als maatregel om de gestelde doelen te bereiken.

Wordt met de maatregelen (beperking tot één supermarkt) coherent en systematisch gehandeld om het nagestreefde doel te bereiken? De zogenaamde hypocrisietest.

Aan de Zuiderkade zijn twee supermarkten gevestigd. Dit is ook in de nu nog geldende bestemmingsregeling bevestigd. Nu één van de twee supermarkten vertrekt wordt de regeling hierop aangepast. Dit zorgt ervoor dat sprake is van coherent en systematisch handelen door het gemeentebestuur. Om deze reden is de door te voeren aanscherping van de regeling nodig.

Als de extra vestigingsmogelijkheid aan de Zuiderkade zou worden gehandhaafd, dan kunnen vervolgens verzoeken worden ingediend voor een derde supermarktvestiging aan de Zuiderkade of voor vergelijkbare extra supermarktvestigingen in andere wijkcentra in Emmeloord. Duidelijk is dat zich dan meerdere supermarkten kunnen vestigen en het aantal supermarkten toeneemt, terwijl dat ongewenst is. Het gevolg kan zijn dat supermarkten in één of meer wijkcentra of in het centrumgebied slechter gaan functioneren, althans zo slecht gaan functioneren dat het overeind houden ervan op langere termijn niet mogelijk zal blijken te zijn. Dan ontstaat de situatie dat een wijkcentrum geen supermarkt meer in het aanbod heeft en in ieder geval de vitaliteit van die centra wordt aangetast en leegstand toeneemt. Dit is ongewenst en hiervoor zijn maatregelen nodig in het bestemmingsplan voor de Zuiderkade.

Het vereiste van coherent en systematisch handelen staat dus het behouden van een extra ontwikkelingsoptie ter plaatse van de Zuiderkade in de weg. Het tegengaan van deze extra ontwikkelingsopties door het uitsluiten van een toename van het aantal supermarkten in een gebied, levert een zinvolle bijdrage aan het bereiken van de doelstellingen: het behoud van de leefbaarheid van het stadscentrum en het voorkomen van leegstand in binnenstedelijk gebied, zoals ook in wijkcentra. Ook om die reden is de maatregel evenredig.

De maatregel om het aantal supermarkten te beperken tot het bestaande aantal wordt door de gemeente coherent en systematisch toegepast. Hiervoor zijn de geldende bestemmingsplannen geanalyseerd. In tabel 5 is weergegeven op welke wijze het aantal supermarkten in bestemmingsplannen wordt beperkt.

Tabel 5 Beperking aantal supermarkten in bestemmingsplannen

Bestemmingsplan	Wijze van beperking
Emmeloord, de Erven	Begrenzing van bestemmingsvlak en bouwvlak
Emmeloord-West	Begrenzing van bestemmingsvlak en bouwvlak
Emmeloord, Emmelhage – fase 2	Maximum aantal supermarkten in planregeling
Emmeloord, Centrum – herziening 2010	Begrenzing van bestemmingsvlak en bouwvlak
	Verleende omgevingsvergunning
Emmeloord, tussen Gracht en Vaarten	Maximum aantal supermarkten in planregeling

Uit het overzicht volgt de conclusie dat in de bestemmingsplannen voor Emmeloord het aantal supermarkten is begrensd tot het bestaande aantal. Bestemmingsplannen bieden geen ruimte voor toevoeging van een extra supermarkt. De maatregel waarmee het aantal supermarkten aan de Zuiderkade wordt teruggebracht tot één supermarkt geeft aan dat de gemeente coherent en systematisch handelt net zoals de gemeente dat in alle bestemmingsplannen doet.

In de nieuwe Detailhandelsvisie wordt bepaald dat de regeling van het aantal supermarkten alleen betrekking heeft op supermarkten groter dan 600 m² wvo. De voorliggende herziening bevat dezelfde aanpassing van het beleid en regeling voor aantallen van supermarkten. Andere bestemmingsplannen worden hierop aangepast. Daarmee is sprake van coherent en systematisch handelen.

Gaan de maatregelen niet verder dan nodig om het nagestreefde doel/de nagestreefde doelen te bereiken?

Het specifiek aanwijzen van locaties waar een supermarkt is toegestaan of het opnemen van een maximum aantal supermarkten, zodat het aantal niet kan toenemen, levert een heldere en goed werkbare regeling op. Deze regeling beperkt supermarkten niet in ontwikkelingsmogelijkheden. Een alternatief is om het aantal vierkante meters te bevroren; daarvoor bestaat geen aanleiding omdat dit uitbreidingsruimte voor schaalvergroting bij bestaande supermarkt kan blokkeren. Terwijl juist wordt ingezet op uitbreiding van bestaande supermarkten. De gekozen regeling komt overeen met de regelingen in het bestemmingsplan "Vlijtseweg 184 en 186" van de gemeente Apeldoorn (ECLI:NL:RVS:2019:3506; 16 oktober 2019) en het bestemmingsplan "Bedrijventerrein Leek en Oldebert" van de gemeente Westerkwartier (ECLI:NL:RVS:2021:1677) waarvan uit de genoemde uitspraken blijkt dat het regelen van het aantal supermarkten een toepasselijke regeling is.

Het beperken van de regeling inzake het maximum aantal supermarkten tot de supermarkten groter dan 600 m² wvo draagt beter bij aan de gestelde doelen. Omdat die doelen alleen kunnen worden bereikt met deze grotere supermarkten met een grote verscheidenheid aan levensmiddelenaanbod. Met gespecialiseerde supermarkten kunnen die doelen niet worden bereikt, omdat die supermarkten slechts een aanbod hebben voor een zeer specifiek doelgroep. Toevoeging van de begripsbepaling zorgt ervoor dat de doelstellingen beter of scherper kunnen worden bereikt.

Kan het effect dat wordt bereikt met het niet toestaan van een extra supermarkt aan de Zuiderkade niet met andere, minder beperkende maatregelen voor het gebruik als detailhandel worden bereikt?

Naast borgen van het detailhandelsbeleid in bestemmingsplannen door onder meer het reguleren van locaties en het aantal supermarkten, treft de gemeente ook andere maatregelen om het beleid te effectueren en de daarin opgenomen doelstellingen te realiseren.

- Supermarkten
Een groot aantal supermarkten is afgelopen jaren uitgebreid en/of verplaatst: Albert Heijn Smedingplein, Lidl, Jumbo Europalaan, Coop en Poiesz Emmelhage.
- Beleidsontwikkeling en realisering gemeten vanaf 2010
Het overzicht van beleidsontwikkeling in paragraaf 3.2 begint vanaf 2010. Destijds zijn al belangrijke ontwikkelingen in gang gezet voor herontwikkeling en daarmee versterking van het centrumgebied (realisering 'halter-model').
- Planvorming Hart van Emmeloord
Onder de naam Hart voor Emmeloord werkt de Gemeente Noordoostpolder, in nauwe samenspraak met de bevolking, aan de vernieuwing van het centrum. Hiervoor zijn in 2017 het stedenbouwkundig plan, het beeldkwaliteitsplan en de uitwerkingsagenda vastgesteld. Het centrum moet gezelliger en gevarieerder worden, het moet ontmoeting stimuleren meer ruimte bieden voor groen en meer ruimte krijgen om te verblijven. Het moet een combinatie bieden aan wonen, dagelijks en niet-dagelijks winkelaanbod, culturele voorzieningen en aantrekkelijke openbare ruimte. En het centrum moeten meer eigen zijn, een eigentijdse en herkenbare uitwerking qua architectuur en inrichting die past bij (het DNA van) Emmeloord en de Noordoostpolder. Gratis parkeren wordt gehandhaafd. Er is oog voor het hier en nu, duurzaamheid, met een realistisch perspectief en visie op de (middel) lange termijn.
- Realisering hart van Emmeloord
Diverse nieuwbouwprojecten rondom de Deel hebben de westkant van het centrum een heel nieuw en modern aanzien gegeven. Het Rondeel en de Kroon zijn nog in ontwikkeling. De uitbreiding van 't Voorhuys, Het Aandeel en het horecapaviljoen zijn gerealiseerd. Dit krijgt een vervolg aan de oostkant van het centrum. Aan het Smedingplein wordt het gebouw door ontwikkelaar van Staveren al volop gemoderniseerd en starten twee projecten met drie nieuwe gebouwen op de voormalige locaties van de flats de Tros, het Anker, de Boei en de Meerpaal en op de Paardenmarkt.

Naast een strikte regulering van supermarkten en de voorgenomen aanscherping hiervan, wordt de hiervoor weergegeven brede en samenhangende set maatregelen toegepast. Indien de regeling zou worden versoepeld dan zou met de hiervoor genoemde maatregelen niet het gewenste effect op het beschermen van de vitaliteit van het centrum kunnen worden bereikt omdat dan het aantal supermarkten kan toenemen en de huidige spreiding van supermarkten niet kan worden gewaarborgd. De aanscherping is nodig en kan niet met andere, minder beperkende maatregelen voor het gebruik als detailhandel worden bereikt. Ditzelfde geldt voor toevoeging van de begripsbepaling gericht op grotere supermarkten.

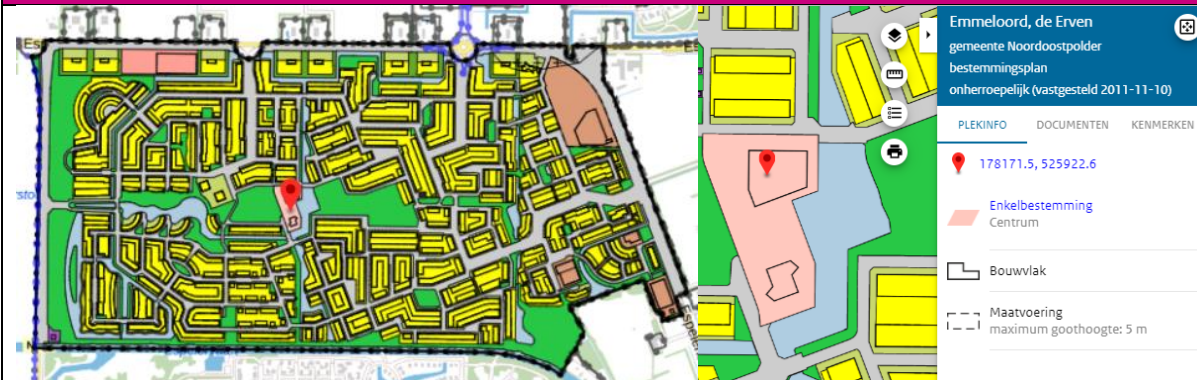


CONCLUSIE EVENREDIGHEID

De maatregelen om aan de Zuiderkade één supermarkt toe te staan en de regeling alleen betrekking te laten hebben op supermarkten groter dan 600 m² wvo, zijn evenredige maatregelen. Deze maatregelen zijn namelijk geschikt en effectief, worden coherent en systematisch toegepast en doorstaat de hypocrisietest, gaan niet verder dan nodig om het nagestreefde doel/de nagestreefde doelen te bereiken en de effecten kunnen niet worden bereikt met andere, minder beperkende maatregelen voor het gebruik als detailhandel. Deze maatregelen waarborgen ook dat het centrumgebied wordt gecompleteerd met een discountsupermarkt, omdat vervanging van de huidige supermarkt aan de Zuiderkade onmogelijk is. De toegevoegde begripsbepaling zorgt ervoor dat de doelen scherper kunnen worden bereikt, omdat de bepaling nu alleen is gericht op supermarkten die bepalend zijn voor het bereiken van die doelen. De aanscherpingen van de regeling voldoen aan artikel 15, derde lid onder c van de Dienstenrichtlijn.

Bijlage 1 Overzicht beperking aantal supermarkten in bestemmingsplannen

Bestemmingsplan Emmeloord, de Erven



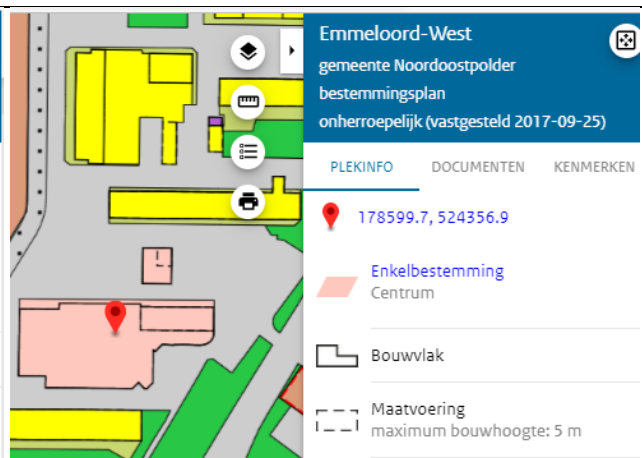
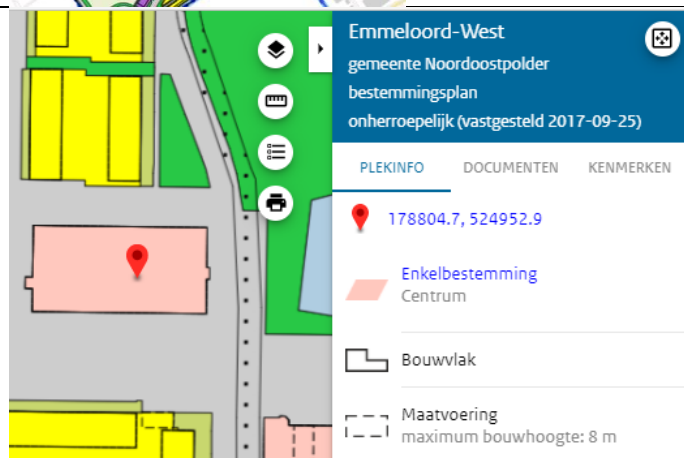
Artikel 5 Centrum

5.1 Bestemmingsomschrijving

De voor ' **Centrum** ' aangewezen gronden zijn bestemd voor de volgende al dan niet gecombineerde doeleinden:

- a. detailhandel;
- b. zakelijke dienstverlening al dan niet met een baliefunctie;
- c. dienstverlenende bedrijven en instellingen;
- d. sociale, maatschappelijke en medische doeleinden;
- e. horeca I, tot een oppervlakte van niet meer dan 150 m² per vestiging;
- f. kunstwerken;
- g. evenementen;

Bestemmingsplan Emmeloord – West



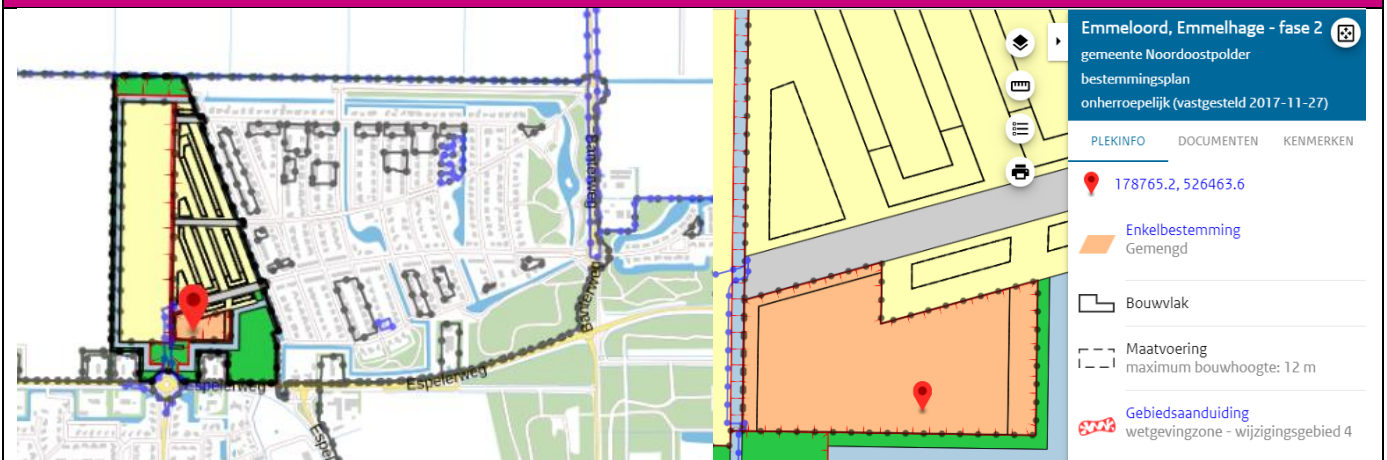
Artikel 8 Centrum

8.1 Bestemmingsomschrijving

De voor '[Centrum](#)' aangewezen gronden zijn bestemd voor de volgende al dan niet gecombineerde doeleinden:

- a. voor zover het de eerste bouwlaag betreft:
 1. detailhandel, een supermarkt daaronder begrepen;
 2. zakelijke dienstverlening al dan niet met een baliefunctie;
 3. dienstverlenende bedrijven en instellingen;
 4. sociale, maatschappelijke, (para-)medische, educatieve en/of culturele doeleinden;
 5. horecabedrijven vallend onder 'horeca I', met dien verstande dat die niet zijn toegestaan in het bestemmingsvlak aan de Europalaan 31-33;
 6. horecabedrijven vallend onder 'horeca II' uitsluitend ter plaatse van de aanduiding '**horeca van categorie 2**';
 7. recreatie, uitsluitend toegestaan in het bestemmingsvlak aan de Europalaan 31-33;
 8. sport, uitsluitend toegestaan in het bestemmingsvlak aan de Europalaan 31-33;
 9. bedrijfswoningen, met dien verstande dat die niet zijn toegestaan in het bestemmingsvlak aan de Europalaan 31-33;

Emmeloord, Emmelhage – fase 2



Artikel 3 Gemengd _

3.1 Bestemmingsomschrijving _

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

- een school;
- een supermarkt;
- gestapelde woningen, met dien verstande dat deze uitsluitend zijn toegestaan vanaf de tweede bouwlaag;

Emmeloord, Centrum - herziening 2010



Emmeloord, Centrum - herziening 2010
gemeente Noordoostpolder
bestemmingsplan
deels onherroepelijk in werking (vastgesteld 2011-04-28)

PLEKINFO DOCUMENTEN KENMERKEN

180069.6, 524996.4

Enkelbestemming
Detailhandel

Bouwvlak

Functieaanduiding
supermarkt

Maatvoering

- maximum bouwhoogte: 8 m
- maximum goothoogte: 8 m

Omgevingsvergunning
Emmeloord, Lange Nering 200
gemeente Noordoostpolder
omgevingsvergunning
onherroepelijk (vastgesteld 2015-09-09)

PLEKINFO DOCUMENTEN KENMERKEN

180379, 524893.8

besluitvlak omgevingsvergunning

Besluitdocument
Toelichting

Artikel 5 Detailhandel

5.1 Bestemmingsomschrijving

De voor 'Detailhandel' aangewezen gronden zijn bestemd voor:

- detailhandel;
- dienstverlening;
- supermarkt op de begane grond uitsluitend ter plaatse van de aanduiding 'supermarkt';
- wonen op de verdiepingen ter plaatse van de aanduiding 'wonen';
- horeca op de begane grond ter plaatse van de aanduiding 'horeca';
- horeca op de verdieping(en) ter plaatse van de aanduiding 'specifieke vorm van horeca-horeca op de verdieping';
- opslag, kantoor en kantineruimte ten behoeve van detailhandel;
- tuinen, erven en verhardingen;
- groenvoorzieningen.

Bestemmingsplan Emmeloord, tussen Gracht en Vaarten



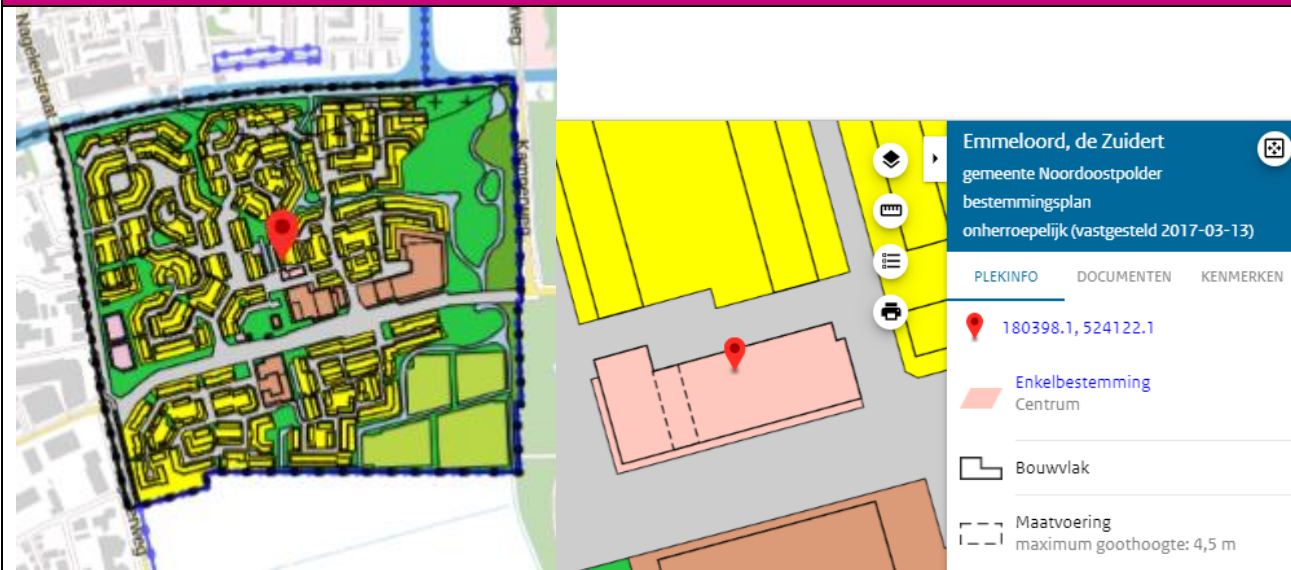
Artikel 6 Centrum

6.1 Bestemmingsomschrijving

De voor '[Centrum](#)' aangewezen gronden zijn bestemd voor de volgende al dan niet gecombineerde doeleinden:

- a. indien het betreft functies die worden uitgeoefend op de begane grondlaag van gebouwen:
 1. detailhandel, een supermarkt daar niet onder begrepen, met dien verstande dat dit niet geldt ter plaatse van de aanduiding '**detailhandel uitgesloten**';
 2. zakelijke dienstverlening al dan niet met een baliefunctie;
 3. dienstverlenende bedrijven en instellingen;
 4. bedrijven die zijn genoemd in de categorieën 1 en 2 van [Bijlage 1 Staat van Bedrijfsactiviteiten](#);
 5. sociale, maatschappelijke, (para)medische, educatieve en/of culturele doeleinden;
 6. horeca I en II, tot een oppervlakte van niet meer dan 150 m², met dien verstande dat dit niet geldt ter plaatse van de aanduiding '**horeca uitgesloten**';
 7. wonen;
 8. ter plaatse van de aanduiding '**supermarkt**', twee supermarkten;
- b. indien het betreft functies die worden uitgeoefend op de verdieping(en) van gebouwen:
 1. wonen;
 2. opslagdoeleinden en/of zakelijke dienstverlening ten dienste van en in directe relatie met de **onder a** genoemde doeleinden;
- c. kunstwerken;
- d. evenementen;

Bestemmingsplan Emmeloord, de Zuidert



Artikel 5 Centrum

5.1 Bestemmingsomschrijving

De voor 'Centrum' aangewezen gronden zijn bestemd voor de volgende, al dan niet gecombineerde, doeleinden:

- [detailhandel](#), een supermarkt daaronder begrepen;
- dienstverlenende bedrijven en instellingen;
- sociale, maatschappelijke doeleinden;
- horecabedrijven vallend onder 'horeca I';
- horecabedrijven vallend onder 'horeca II' uitsluitend ter plaatse van de aanduiding '**horeca van categorie 2**';