

Duiven, toets aan de Ladder voor duurzame verstedelijking, verplaatsing fietsenzaak

Liemers fietsen



Duiven, toets aan de Ladder voor duurzame verstedelijking, verplaatsing fietsenzaak Liemers fietsen

Rapportnummer:	P02518
Datum:	6 december 2019
Projectteam BRO:	DG
Trefwoorden:	Liemers Fietsen, verplaatsing, modernisering, effecten, ruimtelijk, functioneel, Ladder voor duurzame verstedelijking
Bron foto kapt:	BRO
Beknopte inhoud:	Liemers Fietsen is voornemens de bestaande solitaire winkel te verplaatsen naar een bedrijventerrein. Dit ruimtelijk-functionele onderzoek concludeert dat er behoefte is aan het initiatief en dat de effecten aanvaardbaar zijn. De ladder voor duurzame verstedelijking is met succes doorlopen.

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

Inhoudsopgave

pagina

1. Managementsamenvatting en laddertoets	2
1.1 Aanleiding en planinitiatief	2
1.2 Concluderende toets aan de ladder	4
2. Kwalitatieve analyse	6
2.1 Trends en ontwikkelingen	6
2.2 Marktanalyse fietsenbranche Duiven	8
2.3 Beleidskader en planinitiatieven	11
3. Kwantitatieve analyse en effecten	12
3.1 Modelmatige effectanalyse	12
3.2 Effecten modernisering Liemers Fietsen	14
Bijlagen	
Bijlage 1: Begrippenlijst	1
Bijlage 2: Beleidskaders	2
Bijlage 3: Europese Dienstenrichtlijn	5

1. MANAGEMENTSAMENVATTING EN LADDERTOETS

1.1 Aanleiding en planinitiatief

Het gaat goed met Liemers Fietsen te Duiven. De huidige zaak (ca. 400 m² winkelvloeroppervlak ofwel wvo) aan de Ploenstraat groeit dan ook uit zijn jasje. Een uitbreiding op de huidige locatie is niet mogelijk. De bovenverdieping is reeds in gebruik en ook de bedrijfshal achter de fietsenzaak is reeds grotendeels in gebruik als opslag voor Liemers Fietsen. Om deze reden wil de ondernemer de zaak verplaatsen naar de locatie het Holland 63. Hier zal een winkel van ca. 800 m² wvo worden gerealiseerd (zie volgende figuur).

Figuur 1.1: Huidige en nieuwe locatie



De locatie ligt op het gelijknamige bedrijventerrein en heeft ook een bedrijfsbestemming. Een fietsenwinkel is planologisch niet toegestaan. Om de planontwikkeling mogelijk te maken is zodoende een toets aan de ladder voor duurzame verstedelijking wettelijk verplicht (zie volgend kader). Voorliggende ruimtelijk-functionele rapportage voorziet hierin.

De 'Ladder voor Duurzame Verstedelijking' (art. 3.1.6 Besluit ruimtelijke ordening).

Dit is een wettelijk verplicht motiveringsinstrument dat doorlopen moet worden voor iedere 'nieuwe stedelijke ontwikkeling'. Het tweede lid van art. 3.1.6. luidt als volgt: "De toelichting bij een bestemmingsplan dat een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt, bevat een beschrijving van de

behoefte aan die ontwikkeling, en, indien het bestemmingsplan die ontwikkeling mogelijk maakt buiten het bestaand stedelijk gebied, een motivering waarom niet binnen het bestaand stedelijk gebied in die behoefte kan worden voorzien.”

Uit het voorgaande tekstkader en de handreiking bij de ladder, blijkt dat aangegeven moet worden dat de voorgenomen nieuwe stedelijke ontwikkeling voorziet in **een behoefte**. En dat de eventuele **leegstandseffecten aanvaardbaar zijn voor het woon-, leef- en ondernemersklimaat**. In voorliggende ruimtelijk-functionele effectenanalyse wordt de ladder doorlopen en wordt het voorgaande getoetst. Aangezien de planlocatie binnen bestaand stedelijk gebied ligt, wordt in de rapportage ingegaan op de behoefte en de effecten. Het relevante verzorgingsgebied betreft de gemeente Duiven.

De laddertoets richt zich op het programma detailhandel te weten de branche rijwielen/fietsen.

Europese Dienstenrichtlijn

Uit recente jurisprudentie¹ volgt dat detailhandelsactiviteiten gezien moeten worden als ‘dienst’ in het kader van de Europese Dienstenrichtlijn. Dat betekent dat eventuele beperkingen die gesteld worden aan de (nieuw)vestiging van detailhandel, zeer goed gemotiveerd moeten worden. Ook eventuele vestigingsbeperkingen die zijn opgenomen in bestemmingsplannen, zoals regels omtrent branchering, minimale/maximale oppervlakte of maximaal aantal vestigingen, getoetst moeten worden aan de voorwaarden uit artikel 15, lid 3, van de Dienstenrichtlijn. Daarin is bepaald dat vestigingsbeperkingen in bestemmingsplannen niet-discriminerend, noodzakelijk en evenredig moeten zijn. In bijlage 3 zijn deze voorwaarden nader toegelicht. Onderstaand wordt op hoofdlijnen aangegeven dat vestigingsbeperkingen voldoen aan de voorwaarden uit de Dienstenrichtlijn.

De vestigingsbeperkingen in een bestemmingsplan gelden voor eenieder, ongeacht nationaliteit of vestigingsland, waarmee deze niet-discriminerend zijn. Ook kunnen vestigingsbeperkingen aan de eis van noodzakelijkheid voldoen als deze zijn gericht op het behoud van de leefbaarheid van het (stads)centrum of in de wijken en het voorkomen van leegstand in het kader van ruimtelijk beleid, want dit is een dwingende reden van algemeen belang. Van beide voornoemde voorwaarden, heeft de Raad van State al aangegeven dat hieraan bij bestemmingsplannen naar verwachting meestal wel aan voldaan wordt of kan worden.

Bij beantwoording van de vraag of vestigingsbeperkingen in bestemmingsplannen evenredig zijn moet gemotiveerd worden dat de beperkingen evenredig zijn in relatie tot het doel ervan. Dus dat ze zijn geschikt om het nagestreefde doel (behoud leefbaarheid c.q. voorkomen leegstand) te bereiken, ze niet verder dan gaan nodig en het doel niet met minder beperkende maatregelen bereikt kan worden. Van belang hierbij is dat in algemene zin gesteld kan worden dat de regels in een bestemmingsplan een geschikt en niet te vergaand middel zijn het doel te bereiken. Van belang hierbij is met name de wijze waarop de regeling geformuleerd is (te vergaand beperkend of niet?) en de onderbouwing die hieraan ten grondslag ligt. Hierbij moet het doel van de regeling duidelijk en goed gemotiveerd zijn vanuit ruimtelijke motieven. Hoewel dit al gebruikelijk is in de Nederlandse ruimtelijke ordeningspraktijk, is hier door de Dienstenrichtlijn nog een extra dimensie aan toegevoegd. Het onderliggende doel (bijvoorbeeld leefbaarheid van het centrum) moet feitelijk onderbouwd zijn en men kan niet volstaan met algemene ervaringsgegevens. De motiveringseis is dus aanzienlijk zwaarder geworden.

¹ ABRS 20 juni 2018, 201309296/5/R3 (Appingedam).

1.2 Concluderende toets aan de ladder

Navolgend worden de behoefte aan en effecten van het planinitiatief van Liemers Fietsen getoetst aan de ladder. Voor een verdere toelichting en uitwerking wordt verwezen naar de volgende hoofdstukken en bijlagen.

Behoefte aangetoond

Geconcludeerd wordt dat er sprake is van een behoefte aan de modernisering van de zaak Liemers Fietsen. Hiervoor zijn de volgende argumenten aan te dragen.

- Liemers Fietsen groeit, maar de huidige zaak is te klein. De zaak staat vol en door ruimtegebrek kan de zaak niet langer de ideaal beoogde winkelbeleving bieden.
- Een uitbreiding op de huidige locatie is niet mogelijk. De winkel heeft bijvoorbeeld reeds de verdieping in gebruik als wvo.
- Een verplaatsing naar de beoogde locatie het Holland 63 op het gelijknamige bedrijventerrein biedt uitkomst.
- Hier kan Liemers Fietsen de zaak moderniseren, waardoor optimaal wordt ingespeeld op de consumentenbehoefte. De consument kiest immers voor de ruim opgezette en goed bereikbare fietswinkels.
- Uit de marktanalyse blijkt dat de bestaande 3 rijwielzaken in gemeente Duiven, gelet op profiel, slechts ten dele met elkaar concurreren.
- Uit de beleidsanalyse blijkt dat het planinitiatief op hoofdlijn binnen de vigerende beleidskaders past. Weliswaar voorziet het beleid in beginsel niet in nieuwe detailhandel op een bedrijventerrein, ten behoeve van de vitaliteit van de centra, maar er worden onder voorwaarden wel uitzonderingen gemaakt. Voor het planinitiatief is hierbij het volgende van belang:
 - Het betreft een verplaatsing van een winkel die nu ook niet in het centrum van Duiven ligt.
 - Daarbij worden fietsenzaken doelgericht en laagfrequent bezocht. Deze branche draagt zodoende slechts beperkt bij aan het functioneren van een centrumgebied, wanneer deze daar is gevestigd. Het regionale beleid laat gemeenten de ruimte zelf een afweging te maken bij perifere planinitiatieven met een lokaal verzorgende functie (zoals Liemers Fietsen).
 - De planlocatie (het Holland) is niet aangewezen als concentratiegebied voor perifere detailhandel. Dit is Centerpoort-Nieuwgraaf. Gezien het profiel als bovenregionaal trekkend winkelcluster gericht op wonen, is het lokaal verzorgende Liemers Fietsen in beginsel niet goed passend voor Centerpoort-Nieuwgraaf. Overigens is er al wel doelgericht en laagfrequent bezochte detailhandel gevestigd op het Holland, waaronder een scooterzaak.
- Uit de leegstandsanalyse blijkt verder dat de aangetoonde behoefte niet in alternatief bestaand leegstaand winkelvastgoed kan worden ingepast. Geen van de leegstaande panden is qua omvang en/of ligging geschikt voor het initiatief. Ook niet op Centerpoort-Nieuwgraaf. Daarbij voorziet het planinitiatief reeds in herinvulling van bestaande leegstand.
- Daarbij zijn er geen alternatieve vestigingslocaties (potentieel) geschikt voor het initiatief.
- Ook zijn er geen alternatieve 'harde' planontwikkelingen, die voorzien in de aangetoonde behoefte.

Aanvaardbare ruimtelijke (leegstands)effecten op woon- leef- en ondernemersklimaat

- Over de hele linie zal de consumentenverzorging worden verbeterd. De modernisering van Liemers Fietsen speelt immers in op consumentenbehoeften. Het planinitiatief zet in op hergebruik van bestaande bebouwing, waardoor duurzaam met ruimte wordt omgesprongen.
- Er zullen naar verwachting geen andere winkels verdwijnen, zowel beredeneerd vanuit het profiel van de verschillende aanbieders, als de modelmatige markt- en effectbenadering. Hierdoor wordt er ook geen leegstand verwacht.
- Bovendien ligt het merendeel van de fietsenzaken in Duiven en de regio niet in de centra, maar eveneens op solitaire locaties. Van onaanvaardbare (leegstands)effecten op het woon-, leef- en ondernemersklimaat zal geen sprake zijn.

2. KWALITATIEVE ANALYSE

2.1 Trends en ontwikkelingen

De detailhandel in fietsen is volop in beweging. In het navolgende worden de relevante trends geschetst.

Trends in consumentengedrag en demografische ontwikkelingen

- Fietsen wordt steeds meer als onderdeel gezien van een gezonde leefstijl en dit uit zich onder meer in het woon-werkverkeer, waar de fiets en vooral ook de e-bike aan een opmars bezig zijn. Het fietsgebruik neemt toe. Meer mensen fietsen en leggen ook nog eens meer kilometers af. Niet alleen het woon-werkverkeer, maar ook de vrijetijdsverplaatsingen groeien. De komende jaren zal het fietsgebruik naar verwachting nog verder intensiveren.
- Vooral de e-bike en de speed e-bike zijn aan een opmars bezig en worden steeds meer gezien als alternatief voor de trein of auto. Daarbij is de overheid voornemens het fietsgebruik verder te stimuleren door bijvoorbeeld de aanleg van fietssnelwegen.
- De consument kiest veel bewuster bij de aanschaf van de fiets en oriënteert zich veelal vooraf online en stelt niet alleen hoge eisen aan de fiets maar ook aan de leverancier en de service. Omdat de aanschaf van een fiets een hoog 'need to feel/see'-gehalte heeft, blijft de aankoop van fietsen vooral bij tweewielerspecialisten, maar daarbij is er wel veel sprake van wisselwerking tussen online en offline. De consument hecht veel waarde aan advies, onderhoud en reparatie en doet doorgaans een beroep op de vakhandel. Naast klantbediening en beleving hebben consumenten ook behoefte aan 'ontzorging'. Met de toegenomen complexiteit van de fiets ontstaan nieuwe marktmogelijkheden voor service en verzekeringen.
- Consumenten kopen fietsen overwegend dichtbij huis, omwille van praktische redenen (onderhoud en dergelijke). Echter, voor specifieke merken, service of aanbiedingen is men bereid verder te reizen.
- De leeftijdscategorieën onder de 50 jaar blijken veel interesse te hebben in e-bikes. De fiets wordt namelijk door deze jongere consumenten gezien als aantrekkelijk alternatief voor bestaande transportmiddelen.

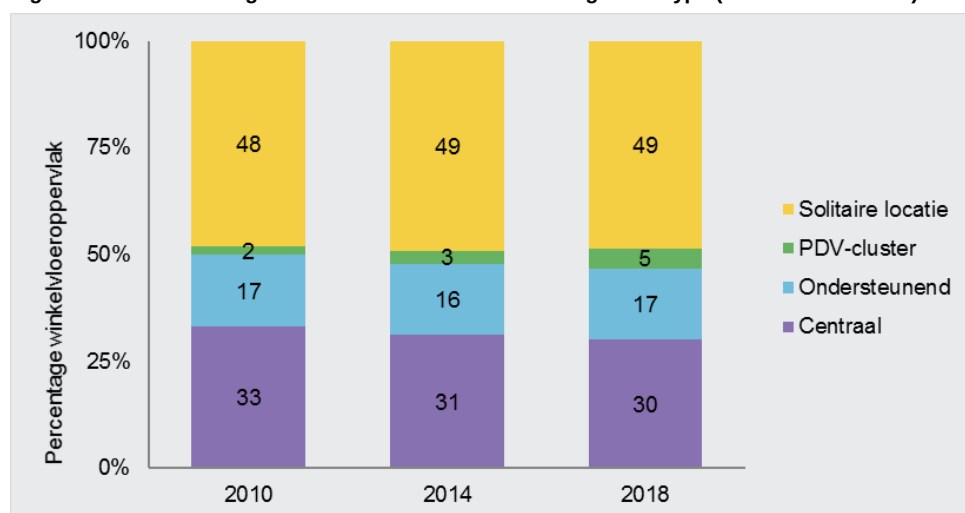
Aanbodontwikkelingen rijwielen

- De verkoop van het aantal nieuwe fietsen neemt de laatste jaren weliswaar af, maar de gemiddelde prijs stijgt wel aanzienlijk, mede door de opmars van de e-bikes. Bijna 1 op de 3 nieuw verkochte fietsen is elektrisch. De gemiddelde prijs voor een e-bike is bijna 2.000 euro. Dat is het dubbele van de gemiddelde prijs voor een reguliere fiets. Dit biedt, tezamen met de toegenomen behoefte aan hoogwaardige service, kansen voor de branche.
- Wel neemt de concurrentie toe en hiervoor is een aantal oorzaken. Zo verkopen steeds meer 'branchevreemde' partijen fietsen, zoals autofabrikanten, bouwmarkten en grote sportzaken. Verder verkopen steeds meer merken direct aan de consument via eigen webshops waardoor de tussenhandel wordt overgeslagen. Ook het internetaandeel groeit: namelijk van 9% in 2009 naar

20% in 2017². De verwachting is dat de verkoop via internet nog enigszins zal groeien, maar de mate en het tempo waarin dat gebeurt is onzeker.

- De internetverkoop moeten worden genuanceerd, omdat de grootste online verkoper 'fietswinkel.nl' tegenwoordig ook fysieke winkels heeft. Internet en e-commerce winnen terrein in de fietsbranche, maar door het hoge 'need to feel' gehalte, blijven vooral de particuliere aanschaf en afleveringen van nieuwe fietsen nog voornamelijk via de dealer/tweewielerspeciaalzaak verlopen. Tegen deze achtergrond starten steeds meer winkels webshops en vice versa. De rijwielbranche kent een goede integratie van on- en offline.
- De voorgaand beschreven ontwikkelingen hebben ertoe geleid dat de omzetontwikkeling in de afgelopen jaren relatief stabiel is³.
- De schaalvergroting in de fietsenbranche zet door. Voor een moderne fietsenzaak is ca. 800 m² wvo geen uitzondering. Ter illustratie; er zijn in Nederland ook fietsenzaken met een omvang van 4.000 m² wvo en groter. Grotere winkels zijn met name gevestigd op perifere winkellocaties zoals pdv-clusters en solitaire locaties (zie volgende figuur en navolgend kader).
- Zo is het aantal winkelmeters op perifere winkelclusters tussen 2010 en 2019 bijna verdubbeld. In centrumgebieden neemt het aantal fietsenzaken langzaam af.
- Het aantal kleinschalige fietsenwinkel neemt landelijk af. Dit komt deels concurrentie, maar ook deels door vergrijzing van het ondernemersbestand en gebrek aan opvolging, met sluitingen als gevolg.

Figuur 2.1: Ontwikkeling in de branche tweewielers naar gebiedstype (bron Locatus 2019)

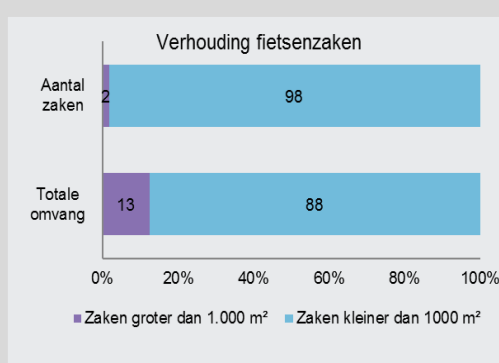


² Rabobank, Cijfers en trends, Tweewielerspeciaalzaken, geraadpleegd november 2019

³ Rabobank, Cijfers en trends, Tweewielerspeciaalzaken, geraadpleegd november 2019

Kader: Opkomst grotere fietsenzaken op perifere locaties⁴

Grotere fietsenzaken zijn in opkomst. Zij spelen in op de behoefte van de consument door een ruime keus aan te bieden (zowel on als off-line) en door winkelruimte in te richten als experience center, waar de consument alle modellen op zijn of haar gemak uitvoerig kan proberen. Ruimere zaken (zie afbeelding links) functioneren doorgaans ook met een gemiddeld lagere omzet per m² wvo, dan kleinere zaken (afbeelding rechts). Zo is 2% van het aantal zaken goed voor 13% van het totale wvo (zie figuur). Grotere zaken hebben een (sub)regionale aantrekkingskracht, mede omdat ook via de online verkoop en zijn vaak gevestigd op solitaire winkellocaties op bedrijventerreinen. Dergelijke aanbieders komen nauwelijks voor in reguliere winkelgebieden.



Relatie trends en ontwikkelingen en beoogde planinitiatief

De consument kiest voor de grotere ruim opgezette winkels met een hoge servicegraad en ruime keus. De huidige winkel van Liemers Fietsen is echter aan de krappe kant (zie ook foto voorgaand kader links). Op de beoogde locatie kan de zaak moderniseren en de showroom ruimer inrichten. Hierbij is van belang dat de nieuwe winkelmeters extensiever benut worden. Dit is van belang voor de effectanalyse (zie ook par 3.2). Hoewel fietsen overwegend dicht bij huis worden gekocht is de consument bij de aankoop van een fiets en goede service bereid wat verder te reizen. Op de beoogde locatie zal Liemers Fietsen ook beter bereikbaar zijn voor de klant uit de omgeving. Te weten gemeente Zevenaar, Westervoort en de kern Didam.

2.2 Marktanalyse fietsenbranche Duiven

Verzorgingsgebied

Uit de handreiking bij de ladder van het Rijk volgt dat de behoefte-toets (en de effectenanalyse) moet worden uitgevoerd op basis van het ruimtelijk verzorgingsgebied van de stedelijke ontwikkeling. Dit betekent dat aard en omvang van de stedelijke ontwikkeling bepalend is op welk niveau de afweging

⁴ Bronnen Locatus 2019, Afbeeldingen: Liemers Fietsen.nl en Google Afbeeldingen 2019.

moet worden gemaakt. Het planinitiatief betreft een bestaande winkel met een lokale verzorgingsfunctie. Weliswaar zal de zaak moderniseren en uitbreiden, maar de verzorgingsfunctie zal vooral lokaal blijven. Het verzorgingsgebied betreft zodoende de gemeente Duiven. Wel worden eventuele bestedingen en effecten in de directe omgeving van gemeente Duiven in de analyse opgenomen. In het navolgende is de winkelbranche rijwielen (fietsenzaken, scooterzaken en tussenvormen) geanalyseerd. De modelmatige effectbenadering zie hoofdstuk 3 wordt ook opgesteld voor de branche rijwielen. Er zijn geen specifieke omzetkengetallen voor fietsenwinkels.

Winkelaanbod fietsen

- Gemeente Duiven telt in totaal 2 fietsenzaken (zie volgende figuur) en 1 zaak in scooters. Liemers Fietsen richt zich op (kinder)fietsen behorende tot het hoog- en middensegment. De zaak Ter Heerdt richt naast fietsen grotendeels op scooters en bromfietsen. Laurentzen Scooters richt zich enkel op scooters. De drie zaken bedienen zodoende elk een eigen marktsegment en zijn deels complementair aan elkaar.
- Voor een kern als Duiven is een aantal van 2 fietsenzaken beperkt in vergelijking met kernen van soortgelijke omvang⁵. Ca. driekwart van de kernen telt namelijk 3 fietsenzaken of zelfs meer zaken. Wel van belang is dat de beide fietsenzaken in Duiven een gemiddeld grote omvang hebben.
- Gezien de schaalvergroting in de fietsenbranche en de concurrentiepositie van Liemers Tweewielers is de modernisering goed te verklaren. Dit is een indicatie voor de behoefte.
- Het fietsenwinkelaanbod in de regio (buiten de gemeente Duiven) is eveneens vooral lokaal verzorgend. Met uitzondering van Mantel bikes te Arnhem. Deze zaak zal vanuit het hele land koopkracht aantrekken. In de markt- en effectbenadering wordt hiermee rekening gehouden.

Figuur 2.2: Fietsen-⁶ en scooterzaken in gem. Duiven



Leegstand

De leegstand is om twee redenen relevant voor de ladder voor duurzame verstedelijking. Enerzijds geeft de actuele leegstand een indicatie hoe de detailhandel in een gebied functioneert. Anderzijds dient geanalyseerd te worden of het initiatief niet in bestaand leegstand vastgoed kan worden ondervangen. Uit de leegstandsanalyse blijkt het volgende:

- De leegstand is relatief beperkt in Duiven, waar 20 panden leegstaan met een totale omvang van 3.249 m² vvo. Voor referentiegebieden is dit landelijk 24 panden met een omvang van ca. 5.400 m² vvo.
- Geen van de panden is qua omvang, pandeigenschappen en/of locatie als alternatieve vestigingslocatie geschikt voor het planinitiatief. Ter illustratie, het grootste leegstaande pand heeft een omvang van 290 m² vvo. Er is weliswaar in de Elshofpassage in het centrum van Duiven sprake van enige leegstand, maar zelfs bij het eventueel samenvoegen van leegstaande panden zou de omvang nog te klein zijn om de Liemers Fietsen te faciliteren. Bovendien is de locatie minder geschikt voor de fietsenwinkel, gelet op matige autobereikbaarheid en parkeervoorziening.
- Daarbij zet het planinitiatief reeds in op herinvulling en transformatie van bestaande bebouwing en sluit zodoende aan op het centrale uitgangspunt van de ladder.

Alternatieve vestigingslocaties

Er is in overleg met gemeente Duiven een aantal alternatieve vestigingslocaties onderzocht. Geen van deze locaties zijn (potentieel) geschikt voor de inpassing van Liemers Fietsen. Hierbij is het volgende van belang:

- Centrumontwikkeling fase 4. Op termijn kan dit project in het centrum van Duiven worden ontwikkeld. Op deze centrumlocatie worden appartementen voorzien met een commercieel programma van ca. 2.000 m² bvo in de plint. Deze locatie is echter niet reëel gelet op locatie-aspecten (beperkte parkeervoorziening, mogelijkheden voor bevoorrading, langere termijn van oplevering etc. maar ook privaatrechtelijke randvoorwaarden.
- Locatie Nieuwgraaf 8, op Centerpoort-Nieuwgraaf. Dit is een herontwikkelingslocatie, waar de gemeente faciliteert in een verruiming van de bestemming. Echter, gezien het profiel en thema van Centerpoort-Nieuwgraaf als bovenlokaal verzorgend woonwinkelcluster en de beperkte leegstand, heeft een invulling met een fietsenzaak niet de voorkeur boven eventueel nieuw woonwinkelaanbod, dat beter bijdraagt aan het thema van dit wooncluster.
- Ontwikkellocatie nabij Plaza Graafstaete. Hier wordt nog ca. 7.000 m² bvo aan bedrijfsruimte uitgegeven te verdelen over 1 of hooguit 2 kavels. Gelet op de minimale omvang ca. 3.000 m² bvo en de veel kleinere ruimtebehoefte van Liemers Fietsen is dit geen geschikte alternatieve locatie.
- Werkterp oksel (Rijksweg en Westsingel). Op deze mogelijke ontwikkellocatie voorziet de gemeente Duiven geen nieuwe detailhandel maar wordt ingezet op andere functies.
- Ook de Dorpsstraat 64a te Groessen⁷ is geen reële optie als alternatieve vestigingslocatie, gelet op de afzijdige ligging t.a.v. het verzorgingsgebied van Liemers Fietsen, te weten kern Duiven.

⁷ Locatie van de winkel Bike Totaal, die permanent is gesloten. Zie verderop in rapport.

2.3 Beleidskader en planinitiatieven

Conclusie planinitiatief i.r.t. de beleidskaders

Planinitiatief in relatie tot de beleidskaders

Het planinitiatief past op hoofdlijn binnen de provinciale, regionale en lokale beleidskader. Weliswaar zet het beleidskader in beginsel niet in op nieuwe perifere detailhandel (ten behoeve van de vitaliteit van centrumgebieden), maar er zijn wel uitzonderingen mogelijk. In het regionaal beleid is van belang dat lokaal verzorgende perifere detailhandel (kleiner dan 1.500 m² wvo) mogelijk blijft. Voorwaarde is wel dat de ontwikkeling niet leidt tot negatieve effecten op de centra. Hiervan zal geen sprake zijn (zie verderop).

Weliswaar ligt de focus van het RPW t.a.v. nieuwe perifere ontwikkelingen in principe op de aangewezen concentratiegebieden voor pdv, te weten Centerpoort-Nieuwgraaf, maar dit cluster is in beginsel aangewezen als het bovenregionaal verzorgend topcluster gericht op het thema 'wonen/in en om huis'. Een fietsenzaak past in beginsel minder goed op een dergelijk bovenregionaal verzorgend cluster. Bovendien is er geen ruimte beschikbaar. Aangezien het planinitiatief minder dan 1.500 m² bvo behelst is regionale afstemming niet noodzakelijk. Het planinitiatief past ook in de gemeentelijke beleidskaders. Schaalvergroting van winkels moet op de juiste locatie gefaciliteerd worden, waarbij branche en bezoekenintensiteit een relevante afwegingscriteria zijn.

Van belang is dat Liemers Fietsen op de huidige locatie reeds buiten het centrum gevestigd is en zodoende geen bijdrage levert aan het centrum van Duiven. Daarbij is de planontwikkeling niet in het centrumgebied van Duiven inpasbaar. Voorts is, gelet op het laagfrequent en doelgericht bezoekgedrag een verplaatsing naar de beoogde locatie goed verklaarbaar. Op dit bedrijventerrein is al doelgericht bezochte detailhandel gevestigd, waaronder een scooterzaak, een doe-het-zelf zaak en zaken in de automotive. Aangezien het niet in de lijn der verwachting ligt dat een bestaande fietsenzaak zal verdwijnen leidt het initiatief niet tot leegstand of tot negatieve effecten op het centrumgebied van Duiven of centrumgebieden elders in de regio.

Planinitiatieven en plancapaciteit

Van belang is of er naast het initiatief mogelijk nog andere ontwikkelingen in rijwielbranche spelen die kunnen voorzien in de geconstateerde behoefte. Hiervan is geen sprake. Wel noemenswaardig is dat Bike Totaal Witjes te Groessen voor onbepaalde tijd is gesloten⁸. Er is geen uitsluitende berichtgeving maar het lijkt erop dat de zaak failliet is. In het kader van de harde plancapaciteit is van belang dat zich op deze locatie opnieuw een fietsenzaak kan vestigen. Datzelfde geldt voor de achter te laten locatie van Liemers Fietsen. De kans hierop is echter klein, gezien de marktverhoudingen.

⁸ Op basis van Google Maps.

3. KWANTITATIEVE ANALYSE EN EFFECTEN

In dit hoofdstuk wordt de kwantitatieve effectbenadering opgesteld en worden de ruimtelijke effecten van het planinitiatief op het woon-, leef- en ondernemersklimaat beschreven.

3.1 Modelmatige effectanalyse

In tabel 3.1 zijn de uitgangspunten van de effectanalyse weergegeven, die in de volgende paragraaf is opgesteld.

Tabel 3.1: Uitgangspunten marktanalyse branche rijwielen gemeente Duiven

Variabele	Waarde	Bron
Inwonertal	2019: 25.332 inwoners. 2030: 24.100 inwoners.	Huidige situatie: CBS, 2019; Prognose: Primos 2019
Bestedingen per hoofd (€)	Landelijk gemiddelde besteding aan dagelijkse art. is € 79,- per persoon per jaar. Het besteedbaar inkomen in gemeente Duiven ligt -2% lager dan het landelijke gemiddelde. De gecorrigeerde besteding aan fietsen bedraagt € 78,-.	Notitie omzetkengetallen 2018 (Inretail, 2019) Gemiddeld inkomen per inwoner, 2015 (meest actueel): CBS, 2018
Koopkrachtbinding	65-75% Binding bepaald o.b.v. koopstroomcijfers uit KSO, Regio Arnhem/Nijmegen 2016, door I&O Research, en KSO Oost-Nederland 2015.	
Koopkrachttoevoeling als aandeel van de omzet	45-50%. Toevoeiing. Gemeente Westervoort en Zevenaar hebben beiden geen fietsenzaak van een omvang zoals de aanbieders in Duiven. Er zal wezenlijke toevoeiing vanuit deze gemeenten naar Duiven komen. Ook zal er nog enige toevoeiing vanuit kern Didam komen. Soortgelijke aanbieders, zoals de beide fietsenzaken in Duiven liggen immers verder weg (o.a. Doetinchem).	

In de volgende tabel is een modelmatige berekening gemaakt van het economisch functioneren van de rijwielbranche (winkels in fietsen en scooters). Deze branches zijn samengevoegd, aangezien er geen bestedingscijfers voor specifiek de fietsenzaken zijn. Dit is gedaan voor zowel de huidige als de toekomstige situatie (2030). In de toekomstige situatie is het planinitiatief (+400 m² wvo) in het totale metrage opgenomen (zie rij I volgende tabel). Dit geeft een indicatie van de te verwachten effecten. Relevant voor de volgende rekentabel is dat er een vertaalslag wordt gemaakt tussen de totale omzet in euro's enerzijds en het aanbod in m² wvo anderzijds. De link tussen beide cijfers wordt gelegd door het begrip vloerproductiviteit (€ per m² wvo).

Tabel 3.2: Effectanalyse; benadering huidig en toekomstig functioneren branche rijwielen gemeente Duiven

	Berekening	Huidig functioneren (2019)	Toekomstig functioneren (2030)
A. Aantal inwoners (afgerond)		25.332	24.100
B. Bestedingen per hoofd (€)		78	78
C. Totale bestedingspotentieel (in mln. €)	A*B	2,0	1,9
D. Koopkrachtbinding (%)		65%	75%
E. Gebonden bestedingen (in mln. €)	C*D	1,3	1,4
F. Koopkrachttoevoeging als aandeel van de omzet (%)		45%	50%
G. Koopkrachttoevoeging absoluut (in mln. €)	H*F	1,1	1,4
H. Totale besteding (in mln. €)	E+G	2,4	2,8
I. Huidig en toekomstig winkelvloeroppervlak (m ² wvo)		1.000	1.400
J. Vloerproductiviteit; omzet per m ² wvo	H:I	2.400	2.025

Bevindingen effectanalyse

- Uit de modelmatige effectbenadering blijkt dat de gemiddelde vloerproductiviteit van de drie zaken in rijwielen (J.) als gevolg van het initiatief zal dalen. Toch zal het omzeteffect op de andere winkels om een aantal redenen beperkt zijn:
 - Ten eerste is van belang dat het hier een modelmatige benadering van de werkelijkheid behelst. Zo gaat de modelmatige benadering er vanuit dat een toevoeging van het aantal winkelmeters ‘één op één’ leidt tot een hogere omzet. Immers, iedere winkelmeter functioneert in de benadering met dezelfde gemiddelde omzet per m² wvo. In werkelijkheid zal hiervan echter geen sprake zijn. De uitbreiding van Liemers Fietsen is immers vooral nodig om de winkel en de showroom ruimer in te richten (zie ook kader par. 2.1).
 - Het modelmatige omzeteffect, in de vorm van een gemiddeld dalende omzet per m² wvo komt dan ook gedeeltelijk terecht bij Liemers Fietsen zelf en zodoende ook minder bij de andere winkels.
 - Voorts van belang is dat Liemers Fietsen weliswaar groter zal worden, maar het is wel een uitbreiding van een bestaande zaak met een bestaande klantenkring. De concurrentieverhoudingen zullen zodoende naar verwachting niet drastisch wijzigen.
 - Daarbij zal de ‘nieuwe omzet’ van Liemers Fietsen slechts gedeeltelijk bij de concurrentie worden weggehaald. De moderne zaak op een goed bereikbare locatie genereert immers ook nieuwe bestedingen. Enerzijds doordat er minder koopkracht vanuit Duiven afvloeit naar elders, anderzijds doordat er meer bestedingen van buiten de gemeente Duiven worden gebonden.
 - Bovendien van belang is dat de andere fietsenzaak in de gemeente een eigen profiel en segment bedient (ook scooters).
- Het is om voorgaande redenen niet de verwachting dat er een bestaande zaak zal verdwijnen, als gevolg van het initiatief. Ook is het niet de verwachting dat er een fietsenzaak in de centra van de omliggende gemeente zal verdwijnen. Het omzeteffect van Liemers Fietsen zal zich immers spreiden over een groot aantal fietsenzaken en per zaak beperkt zijn.

Kwaliteit boven kwantiteit

De hiervoor opgestelde effectbenadering is het resultaat van berekeningen die gebaseerd zijn op meerdere aannames. Het gaat immers om toekomstige ontwikkelingen en op voorhand kunnen die nooit exact voorspeld worden. De woningbouw kan bijvoorbeeld vertraging oplopen, de gemiddelde woningbezetting kan hoger of lager uitvallen, de bestedingen kunnen sterk gaan stijgen of juist gaan dalen en koopstromen kunnen toch iets anders lopen dan verwacht. De uitkomsten van de berekeningen mogen daarom nooit als normatief gezien worden, maar als indicatief. In dit verband is het van belang aan te geven dat aan de kwalitatieve aspecten bij winkelontwikkelingen meer waarde gehecht dient te worden dan aan de kwantitatieve effecten. In de ruimtelijke ordening dient op basis van ruimtelijk relevante argumenten beoordeeld te worden of er behoefte is aangetoond en of eventuele (leegstands)effecten van het initiatief aanvaardbaar zijn voor het woon-, leef- en ondernemersklimaat.

3.2 Effecten modernisering Liemers Fietsen

Aanvaardbare ruimtelijk-economische effecten

Omzeteffecten op andere aanbieders zijn voor de Ladder op zich niet relevant tenzij dit leidt tot onaanvaardbare leegstandseffecten op het woon-, leef- en ondernemersklimaat. Hiervan zal in dit geval geen sprake zijn. Ten eerste omdat in voorgaande paragraaf is aangetoond dat het niet de verwachting is dat er een bestaande zaak zal verdwijnen als gevolg van het initiatief. Daarbij van belang is dat 2 van de 3 zaken reeds op een solitaire locatie (niet behorende tot een winkelcentrum) gevestigd zijn. Vanuit de ladder bezien zal er nooit sprake zijn van onaanvaardbare leegstandseffecten. Ter Heerdt tweewielers ligt als enige zaak wel aan de rand van het centrumgebied van Duiven, tegenover de Jumbo-supermarkt. Ook voor deze zaak is het niet de verwachting dat deze zaak zal verdwijnen. Vooral omdat deze zaak een deels ander marktsegment bedient (ook scooters). Een aandachtspunt is de achter te laten locatie van Liemers Fietsen. De ondernemer is geen eigenaar van het pand, waar een algemene detailhandelsbestemming op rust. Gelet op de solitaire locatie en de omgeving, is een transformatie naar een woonfunctie een reële optie. Mocht de detailhandelsbestemming behouden blijven, is de locatie gezien de solitaire ligging vooral interessant voor andersoortige detailhandel die doelgericht en laagfrequent bezocht wordt. Tot slot is er op de planlocatie het Holland reeds doelgericht en laagfrequent bezochte detailhandel gevestigd. Liemers Fietsen past in beginsel in dit profiel.

BIJLAGEN

Bijlage 1: Begrippenlijst

BVO/WVO

- Bruto verkoop vloeroppervlak: zowel de voor het publiek toegankelijke ruimten als de ruimten die alleen voor het personeel toegankelijk zijn.
- Winkelverkoop vloeroppervlak: alleen de voor het publiek toegankelijke ruimten

Detailhandel (als activiteit)

Het bedrijfsmatig te koop aanbieden, waaronder de uitstalling ten verkoop, verkopen en/of leveren van goederen aan de uiteindelijke gebruiker of gebruiker.

Bestedingspotentieel

Totaal aan winkelbestedingen die door de inwoners van een bepaald gebied gedaan kunnen worden. Gebaseerd op inwoneraantal en gemiddelde (landelijke) toonbankbesteding per hoofd van de bevolking. Groepering daarvan noemt men bestedingsvolumes.

Winkel verkoopvloeroppervlak (wvo)

Winkelruimte die voor de consument toegankelijk is (dus exclusief magazijn, kantoor, etalage, etc.).

Vloerproductiviteit

Gemiddelde omzet in gevestigde winkels per m² verkoopvloeroppervlak (wvo).

Koopkrachtbinding

Mate waarin inwoners van een bepaald gebied hun bestedingen verrichten bij winkels die in dat gebied gevestigd zijn.

Koopkrachtafvloeiing

Mate waarin inwoners van een bepaald gebied hun detailhandelsbestedingen plaatsen bij gevestigde winkels **buiten** dat gebied.

Koopkrachttoevloeiing

Mate waarin inwoners van **buiten** een bepaald gebied detailhandelsbestedingen plaatsen bij winkels die **in** dat gebied gevestigd zijn (aandeel omzet van buiten).

Bijlage 2: Beleidskaders

Flankerende beleidskaders

Provinciaal beleid

In de geconsolideerde omgevingsvisie van juni 2018 staat dat de provincie en haar partners samen streven naar een evenwichtige en toekomstbestendige detailhandel die bijdraagt aan vitale, aantrekkelijke steden en dorpen. Door trends als internetwinkelen, schaalvergroting, branchevervaging en door demografische ontwikkelingen verandert de winkelmarkt. De bestaande centra in de (binnen-)steden en dorpen staan centraal. Om deze in de toekomst vitaal te houden streven de provincie en haar partners naar transformatie en vernieuwing van bestaande winkelgebieden. De provincie wil een evenwichtige ontwikkeling van de regionale detailhandelsstructuur die toekomstbestendig is. Hiervoor is op regionaal niveau evenwicht nodig tussen vraag en aanbod. Dit vraagt om heldere ruimtelijke keuzen gericht op het versterken van kansrijke locaties en het omvormen van kansarme locaties naar andere functies. De provincie zet in op transformatie en vernieuwing van bestaande winkelgebieden. De provincie stelt de bestaande voorraad voor detailhandel centraal. Bij de verdieping van het onderwerp detailhandel wordt verder onder meer nog het volgende aangegeven: *“Bij het beleid is er echter een spanningsveld. Aan de ene kant is er de wens om bestaande fijnmazige detailhandelsstructuur te behouden en om leegstand en verpaupering te voorkomen. Aan de andere kant wil de provincie de dynamiek van de markt de ruimte geven om nieuwe impulsen te stimuleren... In onze visie gaat het om de juiste balans tussen accommoderen van vernieuwingsimpulsen en nieuwe ontwikkelingen (marktdynamiek) aan de ene kant en het behouden van dat wat al sterk is en met name de centrumgebieden”*⁹.

In de Provinciale Verordening Ruimte zijn de volgende artikelen relevant.

Artikel 2.13 (algemene instructieregel detailhandel op een perifere locatie)

1. Een bestemmingsplan maakt detailhandel op een perifere locatie alleen mogelijk als dit past binnen het vigerende Regionaal programma werklocaties.
2. Als een ontwikkeling niet past binnen het vigerende Regionaal programma werklocaties, kan een bestemmingsplan vooruitlopend op de eerstvolgende actualisatie detailhandel op een perifere locatie toch mogelijk maken onder de volgende voorwaarden:
 - Er wordt voldaan aan de eisen van de Ladder voor duurzame verstedelijking.
 - Er heeft aantoonbaar regionale afstemming plaatsgevonden over deze ontwikkeling.
 - Gedeputeerde Staten stemmen in met deze ontwikkeling.
3. Als in overeenstemming met artikel 2.6, eerste lid, is aangegeven dat geen regionale afspraken over detailhandel op een perifere locatie nodig zijn, kan in een bestemmingsplan een detailhandelsvoorziening met een bovenlokale functie en een bruto vloeroppervlak van meer dan 1500 vierkante meter alleen mogelijk worden gemaakt na regionale afstemming over deze ontwikkeling.
4. Bij het maken van regionale afspraken omtrent detailhandel op een perifere locatie houden de gemeentebesturen rekening met artikel 2.14.

⁹ Par. 3.4 Verdieping detailhandel, subparagraaf 3.4.2. Behouden en ontwikkelen.

Artikel 2.14 (instructieregel voor specifieke detailhandel op een perifere locatie)

1. Een bestemmingsplan maakt de vestiging van een detailhandelsvoorziening op een perifere locatie alleen mogelijk als deze voorziening vanwege specifieke ruimtelijke eisen - of veiligheidseisen binnenstedelijk moeilijk inpasbaar is.

Regionaal Programma Werklocaties

Het voormalige Regionaal Programma Detailhandel (RPD) is vervangen door het Regionaal Programma Werklocaties (RPW). Hierin zijn enkele hoofddoelstellingen benoemd:

- Zorgen voor nieuwe economische ontwikkelingen op de juiste locatie in de regio met maximaal rendement voor de werkgelegenheid. Dit geldt zowel voor bedrijventerreinen, kantoren als perifere detailhandel.
- Ruimte geven aan uitbreiding van lokale bedrijvigheid.
- In een realistisch tijdspad toewerken naar een economisch evenwicht in vraag en aanbod.
- De economische marktontwikkelingen nauwlettend volgen en optimaal benutten. Er is een reële kans dat de komende drie jaren (2017, 2018 en 2019) de huidige marktontwikkelingen doorzetten en de uitgifte/verkoop van gronden boven verwachting uitpakt.

Specifiek voor perifere detailhandel is het volgende van daarbij van belang:

- Lokaal verzorgende perifere detailhandel buiten concentratiegebieden < 1.500 m² bvo blijft mogelijk. Een aantal bestemmingsplannen voor overige bedrijventerreinen met minder dan 1.500 m² wvo aan pdv/gdv-aanbod bieden de mogelijkheid om nieuwe perifere detailhandel te realiseren (circa 10 bedrijventerreinen met minder dan 1.500 m² wvo maar met harde planvoorraad). Ze behoren niet tot de concentratiegebieden. In veel gevallen zijn op deze bedrijventerreinen vormen van detailhandel toegestaan als één van de mogelijke bestemmingen in zowel bestaande als niet bestaande bedrijfsruimtes. De bestemming voor de bestaande bedrijfsruimtes kan wijziging van het gebruik in detailhandel toelaten. In het rpd van 2013 is bepaald dat het voor gemeenten mogelijk blijft om detailhandelsinitiatieven kleiner dan 1.500 m² bruto vloeroppervlakte te faciliteren. Gemeenten maken zelf de afweging voor dergelijk kleine ontwikkelingen met een vooral lokale functie. Indien (na vaststelling van het rpw) door uitbreiding een bestaande detailhandelsvoorziening groter wordt dan 1.500 m² bvo zal zo'n voornemen ter advies worden voorgelegd aan Intergemeentelijk Detailhandels Overleg (iod/iow).
- Het beschermen van de vitaliteit van binnensteden, dorpen en wijkcentra: perifere ontwikkelingen mogen niet concurreren met centra. Uitgangspunt is dat detailhandelsontwikkelingen in deze centra een plek dienen te krijgen als ze ruimtelijk (qua volume en veiligheid) inpasbaar zijn.
- Nieuwe perifere detailhandel wordt in principe gerealiseerd op de grotere, kwalitatief goede PDV/GDV-locaties, benoemd in het RPD.
- Voorkomen wordt dat huidige bestemmingsplannen ruimte blijven bieden aan nieuwe perifere detailhandel die in strijd is met het beleid (RPD 2013). Dit vraagt om aanpassing van de geldende bestemmingsplannen.
- Focus op versterking van bestaande concentraties (-gebieden), gezien de beperkte uitbreidingsbehoefte en het voorkomen van versnippering van het aanbod.

Gemeentelijke kaders

Op 2 juli 2012 heeft de gemeenteraad van Duiven de Detailhandelsnota gemeente Duiven vastgesteld. Voornaamste uitgangspunten en ambities van de visie zijn:

- Inzetten op Duiven centrum als boodschappen doen en efficiënt recreatief winkelen. Detailhandel in fietsen behoort tot doelgericht en laagfrequent bezochte detailhandel en is zodoende veel minder van belang voor het functioneren van het centrum van Duiven.
- Schaalvergroting van winkels moet op de juiste locatie gefaciliteerd worden. Hierbij vormen de aspecten locatie, branche en bezoekersintensiteit een belangrijk afwegingscriterium.
- Specifiek voor bedrijventerrein Nieuwpoort-Centergraaf is een aantal ontwikkelscenario's opgenomen. Er wordt ingezet op de versterking als themacentrum in en om het huis. Grootschalige detailhandel in fietsen is niet toegestaan.

Planinitiatief in relatie tot de beleidskaders

Het planinitiatief past op hoofdlijn binnen het provinciale beleid, aangezien het planinitiatief past binnen de gestelde voorwaarden van het RPW. Voorts is de planontwikkeling niet in het centrumgebied van Duiven inpasbaar, waarbij van belang is dat Liemers Fietsen in de huidige situatie ook niet in het centrumgebied is gevestigd. Het initiatief past op hoofdlijn binnen het regionale detailhandelsbeleid. Lokaal verzorgende perifere detailhandel (kleiner dan 1.500 m² wvo) blijft immers mogelijk. Voorwaarde is wel dat de ontwikkeling niet leidt tot negatieve effecten op de centra. Hiervan zal geen sprake zijn, zoals blijkt uit voorliggende rapportage. De focus ligt bij nieuwe ontwikkelingen weliswaar in principe op de aangewezen concentratiegebieden voor pdv, te weten Centerpoort-Nieuwgraaf, maar dit cluster is in beginsel aangewezen als het bovenregionaal verzorgend topcluster gericht op het thema 'wonen/in en om huis'. Een lokaal verzorgende fietsenzaak zoals Liemers Fietsen past in beginsel minder goed op een dergelijk bovenregionaal verzorgend cluster. Bovendien is er geen ruimte beschikbaar. Aangezien het planinitiatief minder dan 1.500 m² bvo behelst is regionale afstemming niet noodzakelijk.

Het planinitiatief past ook in de gemeentelijke beleidskaders. Schaalvergroting van winkels moet op de juiste locatie gefaciliteerd worden, waarbij branche en bezoekerintensiteit een relevante afwegingscriteria zijn. Voor het planinitiatief is van belang dat Liemers Fietsen op de huidige locatie reeds buiten het centrum gevestigd is en zodoende geen bijdrage levert aan het centrum van Duiven. Daarbij is, gelet op het laagfrequent en doelgericht bezoekgedrag een verplaatsing naar de beoogde locatie goed verklaarbaar. Aangezien het niet in de lijn der verwachting ligt dat een bestaande fietsenzaak zal verdwijnen leidt het initiatief niet tot leegstand of tot negatieve effecten op het centrumgebied van Duiven of centrumgebieden elders in de regio.

Bijlage 3: Europese Dienstenrichtlijn

Het Europese Hof van Justitie heeft de prejudiciële vragen beantwoord¹⁰ die door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Afdeling) aan het Hof zijn voorgelegd over de Europese Dienstenrichtlijn (richtlijn 2006/123) in relatie tot detailhandel in goederen. Uit het antwoord volgt dat de Dienstenrichtlijn van toepassing is op de uitoefening van detailhandelsactiviteiten.

Voorwaarden vestigingsbeperking Dienstenrichtlijn

De Dienstenrichtlijn heeft als doelstelling dat dienstverleners in de Europese Unie zich onbelemmerd in een andere lidstaat kunnen vestigen of tijdelijk diensten kunnen verrichten. De vervolgvraag is dan of vestigingsbeperkingen zijn toegestaan die de uitoefening van detailhandelsactiviteiten beperken, zoals regels omtrent branchering, min./max. oppervlakte of max. aantal vestigingen. De Dienstenrichtlijn staat aan dergelijke beperkingen niet in de weg, mits voldaan wordt aan de voorwaarden uit artikel 15, lid 3, van de Dienstenrichtlijn inzake non-discriminatie, noodzakelijkheid en evenredigheid.

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

Non-discriminatie, noodzakelijkheid en evenredigheid

De eis omtrent **non-discriminatie** is niet aan de orde, omdat de vestigingsbeperkingen voor eenieder gelden ongeacht nationaliteit of vestigingsland.

Verder kunnen vestigingsbeperkingen aan eis van **noodzakelijkheid** voldoen als de dwingende reden van algemeen belang is gericht op het behoud van de leefbaarheid van het (stads)centrum of in de wijken en het voorkomen van leegstand in het kader van ruimtelijk beleid.

Wanneer de vestigingsbeperkingen voldoen aan de eis noodzakelijkheid, is het vervolgens van belang dat deze **evenredig** zijn in relatie tot het doel ervan. Dat wil zeggen dat de vestigingsbeperkingen geschikt zijn om het nagestreefde doel te bereiken, dat deze niet verder gaan dan nodig is en niet met minder beperkende maatregelen kan worden bereikt. Van belang hierbij is dat vestigingsbeperkingen die opgenomen zijn in de planregels, in feite een regeling is met voorafgaande administratieve toestemming¹¹. Het vaststellen van een planregeling is daarmee een evenredig middel om te bewerkstelligen dat gronden in het plangebied in overeenstemming met een goede ruimtelijke ordening worden gebruikt. Bij een andere regeling dan het stellen van een algemeen verbindend voorschrift vooraf bestaat het gevaar dat het toegestane gebruik of de toegestane bebouwing niet kenbaar is of, bijvoorbeeld bij controle achteraf, dat gronden op een zodanige wijze worden gebruikt of bebouwd dat de uiteindelijk gewenste bestemming niet meer kan worden verwezenlijkt. Oftewel, als de vestigingsbeperkingen niet worden opgenomen in de planregels kunnen ontwikkelingen plaatsvinden waarvan de (in

¹⁰ Bij arrest van 30 januari 2018 (ECLI:EU:C:2018:44)

¹¹ Zie uitspraak van ABRvS van 2 mei 2012 (ECLI:NL:RVS:2012:BW4538)

ruimtelijke zin onaanvaardbare) gevolgen niet meer ‘teruggedraaid’ kunnen worden, waarmee het doel dan ook niet met minder beperkende maatregelen kan worden bereikt.

Altijd al toets aan ‘goede ruimtelijke ordening’

Overigens, ook los van de Dienstenrichtlijn moet gemotiveerd worden dat vestigingsbeperkingen in een bestemmingsplan nodig zijn in het kader van een goede ruimtelijke ordening, dat deze niet verder strekken dan nodig is om het doel te bereiken en dat doel ook niet met minder beperkende maatregelen kan worden bereikt. Met de gebruikelijke toets aan ‘de goede ruimtelijke ordening’ zal dan ook in de meeste gevallen voldoende gemotiveerd zijn dat aan de Dienstenrichtlijn wordt voldaan.

