

project
Nieuwegein, verplaatsing Lidl-
supermarkt, Ladder Voor
Duurzame Verstedelijking

datum
20 april 2023

opdrachtgever
Lidl Nederland GmbH

projectnummer
P03973

opgesteld door
DG en KtB

i.a.a.
FW

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

Inleiding plan en conclusies toets aan de Ladder

Inleiding en opzet onderzoek

Aanleiding

Lidl is voornemens de vestiging in het gedateerde supermarktcentrum Kauwenhof in Nieuwegein over korte afstand te verplaatsen naar een locatie aan de Buizerdlaan (zie figuur 1 en 2). Het plan moet worden opgevat als een nieuwe stedelijke ontwikkeling en zodoende is een toets aan de Ladder Voor Duurzame Verstedelijking wettelijk verplicht (zie kader). Voorliggende rapportage voorziet hierin. De winkeldata zijn afkomstig van Locatus Retailverkenner, peildatum door Locatus januari 2023.

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 jurisprudentie blijkt verder dat het bij detailhandelsontwikkelingen vooral gaat over de aanvaardbaarheid van de effecten op leegstand en daarmee samenhangend de consumentenverzorging en detailhandelsstructuur.

Conclusies huidige situatie/locatie

Er is een aantal redenen waarom een ontwikkeling op de huidige locatie niet haalbaar of wenselijk is:

- De winkel ligt volledig **ingesloten in de wijk** en er is sprake van een **zeer hoge parkeerdruk**. Dit komt omdat de parkeerplaatsen gebruikt worden door zowel bezoekers van Lidl, het gezondheidscentrum als de bewoners van de wijk. Hierdoor wordt er ook in de wijk geparkeerd en is er veel onwenselijk 'zoekverkeer'. Dit levert gevaarlijke verkeerssituaties op, ook gezien het laden en lossen. De vrachtwagen moet achteruit insteken.
- De winkel is op de huidige locatie (1.006 m² winkelvloeroppervlak wvo) wat **klein**. Lidl heeft intern onderzoek gedaan naar de mogelijkheden om de winkel te vergroten, via het bijvoegen van units. De fysieke omstandigheden zorgen er echter voor dat de bereikbaarheid en de parkeervoorziening niet worden verbeterd. Hierdoor is een ontwikkeling van Lidl op de huidige locatie geen duurzame oplossing.
- Op de nieuwe locatie aan de Buizerdlaan is een **leegstaand kantoorpand gesloopt** en worden een supermarkt aan de noordzijde en woningen aan de zuidzijde van de locatie gerealiseerd (zie figuur 1). Op de planlocatie zal Lidl op het huidige parkeerterrein een 'modelwinkel' realiseren van maximaal 1.700 m² wvo conform de actuele standaard van de keten. De laatste technologie wordt geïmplementeerd en er wordt **efficiënt met energie omgesprongen**. De **parkeervoorziening, verkeersafwikkeling en het laden en lossen** worden geoptimaliseerd.
- Aan de zuidzijde van de planlocatie worden grondgebonden **woningen** gerealiseerd, door nieuwbouw op de locatie van het voormalige kantoorpand. Lidl is eigenaar van de achter te laten locatie in de Kauwenhof. Een nieuwe supermarkt op de locatie zal worden geweerd.

De functie detailhandel wordt uit de bestemming geschrapt.

- Aangezien de winkelmeters van Lidl mee 'verhuizen' is er zowel in functionele als planologische zin sprake van een uitbreiding van het metrage van maximaal 700 m² wvo (nieuw metrage maximaal 1.700 m² wvo minus bestaand 1.000 m² wvo = 700 m² wvo).

Conclusies en toets aan de Ladder

Navolgend worden de behoefte aan en effecten van het plan-initiatief getoetst aan de Ladder. De conclusie is dat de Ladder met goed gevolg wordt doorlopen. Voor een verdere toelichting en uitwerking wordt verwezen naar de volgende hoofdstukken en bijlagen.

Verzorgingsgebied

Uit de handreiking bij de Ladder volgt dat de behoefte-toets en de effectenanalyse moet worden uitgevoerd op basis van het ruimtelijke verzorgingsgebied van de stedelijke ontwikkeling. Dit betekent dat aard en omvang van de ontwikkeling bepalend zijn op welk niveau de afweging moet worden gemaakt. Supermarkten bedienen in eerste plaats de eigen wijk en in tweede plaats de kern. Het verzorgingsgebied betreft zodoende de gemeente Nieuwegein (zie ook figuur 1 en 2).

Behoefte aangetoond

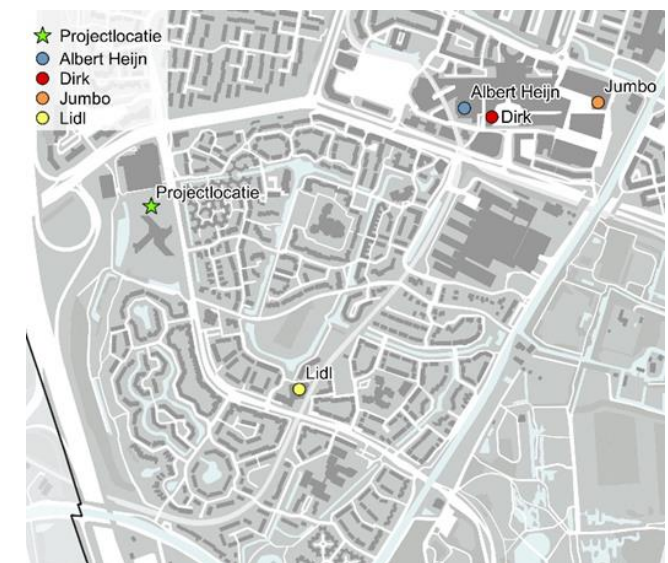
De conclusie is dat er sprake is van een kwalitatieve en een kwantitatieve behoefte (distributieve uitbreidingsruimte) aan de verplaatsing en vernieuwing van Lidl. Hiervoor zijn de volgende argumenten aan te dragen:

- De consument kiest voor de ruimer opgezette supermarkten met een goede bereikbaarheid en goede parkeervoorziening. Op de huidige locatie kan hier niet in worden voorzien. Het betreft een gedateerd en slecht bereikbaar winkelcentrum. Een duurzame ontwikkeling op de huidige locatie is geen reële optie.

Figuur 1: Planlocatie. Linksboven huidige situatie, rechtsboven plan (Lidl bovenaan), rechtsonder huidige en nieuwe Lidl locatie



- De winkel ligt volledig ingesloten in de wijk en er is sprake van een zeer hoge parkeerdruk. Hierdoor wordt er ook in de wijk geparkeerd en is er veel onwenselijk 'zoekverkeer'. Dit levert gevaarlijke verkeerssituaties op. Ook het laden en lossen is gevaarlijk.
- Op de planlocatie wordt een toekomstbestendige supermarkt gerealiseerd die optimaal inspeelt in de consumentenbehoefte (modelwinkel, goede bereikbaarheid en parkeervoorziening). Ook wordt ook het laden en lossen veilig geregeld.
- Het plan heeft meerwaarde t.o.v. de bestaande supermarkten want het Lidl-plan voorziet in de aangetoonde behoefte voor de wijk Doorslag op de planlocatie.
- Vanuit de beleidskaders is relevant dat Gedeputeerde Staten geoordeeld heeft dat de ontwikkeling weliswaar in



strijd is met de letter van de Interim Omgevingsverordening, maar dat de ontwikkeling wel past in het beleid van de provincie en zij ook een ontheffing verleend heeft.

- Ook is er kwantitatieve behoefte aangetoond. Er zijn ruime marktmogelijkheden aangetoond voor zowel het plan van Lidl als de andere supermarktplannen in gemeente Nieuwegein.

Planinitiatieven en leegstand

- Hoewel er diverse supermarktinitiatieven spelen, zijn er geen alternatieve planontwikkelingen die voorzien in de behoefte aan de nieuwe Lidl-supermarkt in de wijk Doorslag.
- Ook is er geen relevante onbenutte harde plancapaciteit.
- Het Lidl-plan heeft dus meerwaarde t.o.v. de huidige winkels en de andere supermarktplannen.
- Er dient te worden getoetst of het planinitiatief niet in bestaand leegstaand winkelvastgoed nabij andere boodschappenwinkels kan worden ondervangen. Voor het plan van Lidl is dit niet mogelijk. Er zijn geen mogelijkheden om in winkelcentrum de Doorslag te moderniseren. Ook is er geen alternatief leegstaand vastgoed beter geschikt dan de locatie aan de Buizerdlaan. Bovendien betreft de planlocatie een transformatie van een voormalig leegstaande kantoorlocatie in de wijk de Doorslag.

Aanvaardbare ruimtelijke (leegstand)effecten op woon-, leef-, en ondernemersklimaat

De effecten van het plan zijn aanvaardbaar voor het woon-, leef- en ondernemersklimaat. Hierbij is het volgende van belang:

- Gezien de ruime aangetoonde marktmogelijkheden, mede als gevolg van de groei van het consumenten-draagvlak, is het niet de verwachting dat er supermarkten of versspecialzaken elders zullen verdwijnen als gevolg van het Lidl-plan. Leegstand en onaanvaardbare

effecten worden niet verwacht. Desalniettemin is het op voorhand niet uit te sluiten dat het aanbod aan verszaken nog iets krimpt als gevolg van autonome, landelijke ontwikkelingen. De eventuele sluiting van een enkele zaak zal echter geen onaanvaardbare effecten op het woon-, leef en ondernemersklimaat hebben.

- Over de hele linie zal de consumentenverzorging en de detailhandelsstructuur worden verbeterd. De wijk de Doorslag krijgt een toekomstbestendige Lidl-supermarkt, in de omgeving van de huidige locatie.
- Zodoende is ook van een duurzame ontwrichting van de voorzieningenstructuur geen sprake. De voorzieningenstructuur wordt juist versterkt door dit plan.

Tot slot

Het provinciaal beleid zet in op ontwikkeling van bestaande winkelcentra en het weren van detailhandel daarbuiten (zoals de planlocatie van Lidl). In dit geval is een ontwikkeling van de huidige Lidl-locatie echter niet reëel. Zelfs bij een modernisering blijft de bereikbaarheid en parkeervoorziening matig, wat tot gevaarlijke en maatschappelijk onwenselijke situaties leidt. Aan de Buizerdlaan heeft Lidl de mogelijkheid om een toekomstbestendige supermarkt te realiseren, waar alle facetten geoptimaliseerd zijn. Mede door de groei van de online-boodschappen is het meer dan ooit noodzakelijk voor supermarkten om volledig up-to-date te zijn. Het plan voorziet hierin. Er zijn ruime marktmogelijkheden aangetoond, om de supermarkt van maximaal 1.700 m² wvo in te passen. Gezien het voorgaande is een supermarkt van deze maatvoering te verantwoorden vanuit de Ladder. Dit geeft de exploitant de mogelijkheid om het winkelconcept optimaal neer te zetten. Een aantrekkelijke supermarkt van deze moderne maat, kan nu en in de toekomst voldoende consumenten uit de eigen wijk binden. Er wordt optimaal ingespeeld op de consumentenbehoefte.

Deze heeft behoefte aan ruimere supermarkten (brede gangpaden, ruime versafdeling etc.). In een kleinere supermarkt kan dit comfort niet worden geboden en is op termijn minder aantrekkelijk en toekomstbesteding. Te meer gezien de schaalvergroting in de hele sector en de concurrentie met online. De huidige Lidl-locatie is door de benoemde problemen steeds minder interessant voor Lidl, of een andere reguliere supermarktketen. Indien Lidl in het verouderde Kauwenhof gevestigd blijft, zal het perspectief van de supermarkt op termijn afnemen, blijven investeringen uit en hierdoor dreigt het boodschappenaanbod te verschrompelen. Een vertrek van Lidl is op termijn niet uit te sluiten en daarmee is het onzeker of de wijk Doorslag een supermarkt houdt, wat een ernstige aantasting van de consumentenverzorging is.

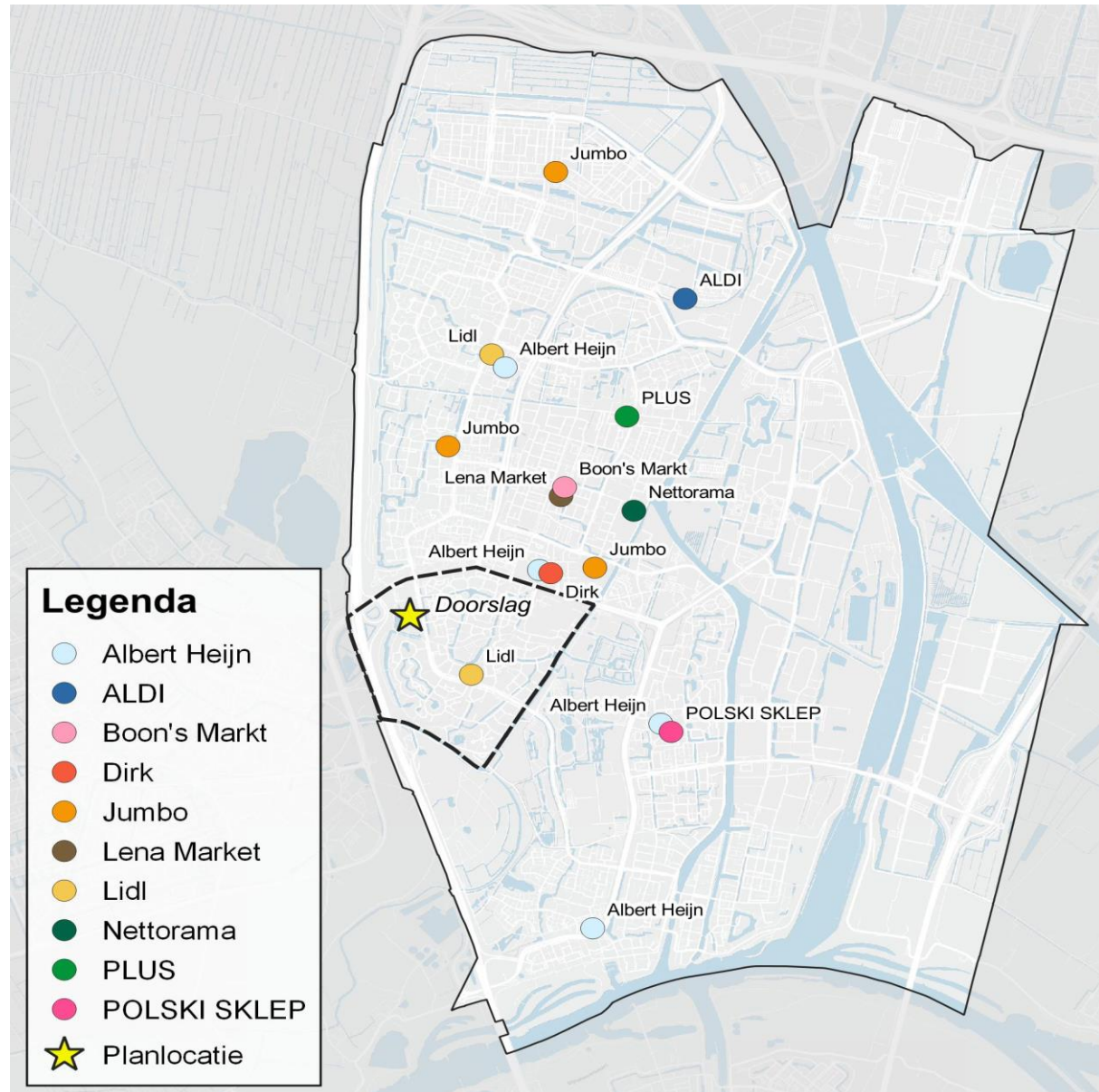
Kwalitatieve analyse

Dit hoofdstuk is de kwalitatieve verantwoording van de conclusies in het voorgaande hoofdstuk. We gaan navolgend in op de trends en ontwikkelingen, vraag-aanbod verhoudingen, beleidskaders, leegstand en andere planontwikkelingen.

Trends en ontwikkelingen

De detailhandel in dagelijkse artikelen is volop in beweging. Hierna worden de relevante trends beschreven.

- Voor het doen van de boodschappen kiest de consument voor de grotere, goed bereikbare supermarkten met een ruime keus en een goede parkeervoorziening.
- Over de hele linie vindt schaalvergroting plaats in de supermarktbranche. Voor een rendabel functioneren is een steeds groter wvo nodig. Met name het aantal supermarkten tussen 1.000 m² wvo en 1.600 m² wvo is de afgelopen jaren toegenomen.
- De opkomst van het online-kanaal is een extra urgentie voor fysieke supermarkten om te moderniseren. Alle facetten (omvang, bereikbaarheid en parkeervoorziening) dienen op peil te zijn om de concurrentie met het online-kanaal aan te gaan.
- De afgelopen jaren is de omzet van de winkels in de dagelijkse artikelen gegroeid. De verwachting voor de komende jaren is eveneens positief.
- Weliswaar nam mede door de corona-crisis ook de online-besteding hard toe, maar doordat dit ook geldt voor de fysieke supermarkten, bleef de verhouding ongeveer gelijk. Met andere woorden, de groei van online gaat niet ten koste van de fysieke supermarkten. Dit blijkt uit het feit dat de winkelomzet per hoofd (toonbankbestedingen) ondanks de groei van het online koopgedrag jaarlijks stijgt (Omzetkengetallennotitie 2022) en het feit dat nog



Figuur 2: Supermarktenstructuur Nieuwegein (bron: Locatus januari 2023).

steeds sprake is van een groei van het (fysieke) supermarktaanbod.

- De verwachting is dat de consument de fysieke supermarkt zal blijven bezoeken, maar deze moet wel volledig up-to-date zijn.
- Daarnaast blijft met name voor discountsupersmarkten (zoals Lidl) een goede bereikbaarheid en parkeervoorziening essentieel.

De deelconclusie is dat het Lidl-plan inspeelt op de benoemde trends en ontwikkelingen. Een te kleine supermarkt met matige parkeervoorziening en bereikbaarheid wordt gemoderniseerd.

Tabel 1: Dagelijks winkelaanbod naar winkelcentrum

	Aantal zaken	WVO
Centrum Nieuwegein	22	7.906
Muntplein	14	2.416
Hoog-Zandveld	9	2.141
Galecop	7	1.623
Nieuwegein-Makado	6	1.241
Nedereind	2	1.105
Hildo Kropstraat	2	1.400
Dorpsstraat Vreeswijk	1	265
Herenstraat Nieuwegein	2	223
Bebouwde kom	7	3.510
Totaal	74	22.926

Aanbod dagelijkse artikelenzaken in Nieuwegein

In Nieuwegein zijn momenteel 74 dagelijkse artikelenzaken aanwezig, waarvan 16 supermarkten (zie ook tabel 1 en figuur 3). De totale omvang van de dagelijkse artikelensector is 22.926 m² wvo. Het zwaartepunt van het supermarktaanbod ligt in het centrum van Nieuwegein. Daar bevinden zich een drietal supermarkten met een omvang van 1.600 tot 2.000 m² wvo. Er zijn 16 supermarkten met een totale omvang van 17.086 m² wvo. Lidl is met 2 vestigingen aanwezig in Nieuwegein. In tabel 2 is het winkelaanbod per 1.000 inwoners weergegeven en afgezet tegen referentiekernen. Hieruit blijkt dat Nieuwegein verhoudingsgewijs wat minder aanbod heeft. Hoewel dergelijke vergelijkingen in perspectief moeten worden gezien geeft het wel een indicatie voor een behoefte aan een passend boodschappenaanbod.

Tabel 2: Dagelijks winkelaanbod in perspectief (aanbod per 1.000 inwoners)¹

	Gemeente Nieuwegein	Referentie
Dagelijkse artikelen	355	401
Supermarkten	265	290

Leegstand

De analyse van de leegstand is voor de toets aan de ladder relevant. Er dient te worden getoetst of het planinitiatief niet in bestaand leegstaand vastgoed nabij andere winkels kan worden ondervangen. Voor het plan van Lidl is dit niet mogelijk. Er is geen ruimte in en rond het winkelcentrum Kauwenhof om de nieuwe winkel en de parkeervoorziening te realiseren. Bovendien betreft de planlocatie de transformatie van een voormalig leegstaande kantoorlocatie in de wijk de Doorslag. Ook is er geen alternatief leegstaand vastgoed beter

geschikt dan de locatie aan de Buizerdlaan. Er zijn geen leegstaande (winkel)panden in de gemeente Nieuwegein, die qua omvang geschikt zijn om een nieuwe supermarkt te huisvesten. Het grootste leegstaande pand is ca. 1.658 m² wvo en is gelegen op een bedrijfsterrein. Het pand is qua omvang als qua locatie ongeschikt voor een supermarkt. Daarmee is er vanuit de winkelleegstand geen relevante harde plancapaciteit voor supermarkten in het verzorgingsgebied.

Alternatieve planinitiatieven

Een analyse van de planinitiatieven is relevant, omdat gezien moet worden of de aangetoonde behoefte mogelijk niet door alternatieve planinitiatieven wordt ingevuld. Hiervan blijkt geen sprake. Zie ook het tekstkader op de volgende pagina. Er spelen weliswaar diverse concrete andere supermarktontwikkelingen elders in de gemeente, maar deze ontwikkelingen verdringen elkaar niet. In voorliggende studie is voor een aantal supermarktontwikkelingen (waaronder het plan van Lidl) tezamen voldoende marktruimte benaderd. Er dient rekening te worden gehouden met de volgende ontwikkelingen:

- Muntplein: uitbreidingsplan +1.055 m² wvo voor Lidl en AH samen.
 - Nieuwe supermarkt Rijnhuizen max. 1.500 m² wvo.
- Met de ontwikkeling van de supermarkt in Rijnhuizen is in augustus 2022 ingestemd door het college. De beschreven plannen hebben een gezamenlijk wvo van 2.555 m² wvo. In de dpo-benadering in het volgende hoofdstuk is met deze ontwikkelingen rekening gehouden. Verder blijkt uit navraag bij gemeente Nieuwegein dat er geen andere concrete supermarktplanen bij hen bekend zijn. Verder heeft BRO aanvullend geanalyseerd of er wezenlijke en relevante onbenutte harde plancapaciteit is voor uitbreiding of nieuwvestiging van

¹ Locatus Retailverkenner, maart 2023, referentiekernen met een soortgelijk inwonertal als Nieuwegein (50.000-100.000 inwoners).

reguliere supermarkten in de voorzieningencentra van gemeente Nieuwegein. Hiervan bleek geen sprake (zie kader (on)benutte harde plancapaciteit).

Woningbouwontwikkelingen

Het inwonertal van Nieuwegein groeit de komende jaren van ca. 64.500 inwoners nu naar ruim 71.000 inwoners in 2033². Relevante projecten zijn onder andere:

- De transformatie van Rijnhuizen waar ca. 4.700 inwoners komen te wonen.
- Daarnaast is recent gestart met de vernieuwing van het centrumgebied City. In totaal komen er in dit gebied ca. 2.300 woningen bij, voornamelijk appartementen³.
- Merwestein grenst aan de oostzijde aan City. Ook dit gebied verkleurt geleidelijk naar een woongebied.

Planinitiatief in relatie tot beleidskaders

Het planinitiatief is getoetst aan de vigerende beleidskaders. Deze zijn ter toelichting in bijlage 2 opgenomen. Gedeputeerde Staten heeft geoordeeld heeft dat de ontwikkeling weliswaar in strijd is met de letter van de Interim Omgevingsverordening, maar dat de ontwikkeling wel past in het beleid van de provincie en zij ook een ontheffing verleend heeft.

Het provinciaal beleid (Interim Omgevingsvisie en Retailbeleid) zijn terughoudend in het toestaan van nieuwe detailhandel buiten de bestaande winkelgebieden. De reden is om de vitaliteit van de winkelcentra te borgen en aantasting te voorkomen. In voorliggende studie zijn de eventuele effecten van de ontwikkeling op andere winkelcentra onderzocht. Aange-toond is dat de centra niet worden aangetast. Een overweging daarbij is dat winkelcentra onder druk staan door de krimp van het niet-dagelijks winkelaanbod. De supermarkten

draaien echter wel goed. Het provinciaal beleid benoemt echter wel de toenemende behoefte aan detailhandel als gevolg van de woningbouw in de Interim Omgevingsverordening. Ook wordt genoemd dat verplaatsing of uitbreiding soms nodig is voor het maatschappelijk functioneren. In dit geval functioneert Lidl niet optimaal vanwege de slechte bereikbaarheid en parkeervoorziening. Dit leidt tot onveilige en maatschappelijk ongewenste situaties. Voor supermarkten zijn een goede bereikbaarheid en parkeervoorziening essentieel. Dit is ook benoemd in het provinciale retailbeleid. In het gemeentelijk retailbeleid zijn 4 ambities opgenomen waarvan 3 relevant zijn voor het planinitiatief. Te weten de nabijheid van boodschappen, ruimte bieden voor klantbehoeften en ruimte voor ondernemerschap conform het principe 'Ja mits, i.p.v. nee tenzij'. In het plan van Lidl blijft de supermarkt Lidl behouden in de wijk. Deze verplaatst over een, vanuit de consumentenverzorging bezien, aanvaardbare afstand. De consumentenverzorging wordt niet onevenredig aangetast. Wel krijgt Lidl op de nieuwe locatie de mogelijkheid om een modelwinkel te realiseren die optimaal inspeelt op de consumentenbehoefte. Tot slot sluit de planontwikkeling aan op de gemeentelijke ambitie om de overcapaciteit aan incourant kantoorvastgoed terug te brengen en woningen te realiseren, gezien de forse woningbouwopgave⁴. In het woningbouwprogramma is de planlocatie opgenomen als kansrijke locatie voor woningbouw.

(On)benutte harde plancapaciteit en zachte plannen

Conform jurisprudentie dienen nieuwe plannen in het kader van de Ladder voor duurzame verstedelijking afgewogen te worden tegen het bestaande aanbod. Dit betreft zowel bestaand feitelijk aanbod als harde plancapaciteit. De harde plancapaciteit is onder te verdelen in twee vormen.

- Benutte plancapaciteit is een locatie die in gebruik is voor detailhandel en volgens het bestemmingsplan ook zo mag worden gebruikt. Dit is het aanbod op basis van Locatus.
- Onbenutte (harde) plancapaciteit is een locatie met vestigingsmogelijkheden voor detailhandel die niet zodanig wordt gebruikt (leegstand of ander gebruik).

De kwantitatieve behoefte voor detailhandel wordt op basis van landelijke afspraken (Notitie Omzetkengetallen 2021, Retailinsiders) berekend op basis van distributief planologisch onderzoek (DPO). De koopstromen zijn gebaseerd op feitelijk koopgedrag bij feitelijk aanbod, en zijn een belangrijke bron voor deze berekening. Detailhandel creëert in algemene zin altijd een eigen vraag. Het simpelweg aftrekken van de harde plancapaciteit van de distributieve uitbreidingsruimte is modelmatig onjuist. Dit doet geen recht aan een verschuiving van koopstromen. Nieuw aanbod kan zorgen voor een hogere binding en/of toevloeiing. Deze nuance is relevant bij de afweging van de harde plancapaciteit. BRO houdt in de effectenanalyse rekening met eventuele invulling van onbenutte harde plancapaciteit.

Het is juridisch niet verplicht zachte plannen mee te wegen in de behoefteeraming. Gemeenten vragen vaak toch dit wel mee te nemen in de analyse. Om die reden neemt BRO zachte plannen vaak wel mee in de effectenanalyse, mits dit concreet en voorzienbaar is.

² Primos Prognose 2022 (meest actueel), peildatum februari 2023

³ Gemeente Nieuwegein, Bestemmingsplan, Binnenstad (City) Nieuwegein, vastgesteld 2021.

⁴ Gemeente Nieuwegein, Visie Kantorenlocaties Nieuwegein, 2011. Gemeente Nieuwegein, Aanvulling Woonvisie 2015 (2019).

Kwantitatieve analyse

In dit hoofdstuk wordt een distributieplanologische benadering opgesteld (dpo). Dit is een indicatieve modelmatige verkening van vraag en aanbod en wordt in de laddertoets ook wel de kwantitatieve behoefte benoemd.

Benadering economisch functioneren

Consumentendraagvlak

Uit de actuele inwonertallen en de bevolkingsprognose⁵ blijkt dat de gemeente Nieuwegein richting 2033⁶ te maken krijgt met een bevolkingstoename tot circa 71.400 inwoners. Dit betekent een toename van het consumentendraagvlak, wat van invloed is op het bestedingspotentieel voor detailhandel.

Huidige en toekomstige marktomstandigheden Nieuwegein

Op basis van de vraag- en aanbodanalyse in de dagelijkse artikelen sector is een benadering gemaakt van het huidig en toekomstig (2033) economisch functioneren. De benadering is opgesteld voor de hele sector dagelijkse artikelen bestaande uit de supermarkten, verszaken en persoonlijke verzorging. Weliswaar concurreren supermarkten in eerste plaats met andere supermarkten, toch is een overzicht van de volledige sector gewenst. Daarnaast zijn de gehanteerde koopstromen uit het KSO Randstad en Noord-Brabant 2021, ook gebaseerd op de hele sector dagelijkse artikelen en niet enkel op de supermarkten⁸. De besteding per hoofd is in de scenario's voor het scenario 2033, gelijk gehouden aan de huidige situatie. De toonbankbestedingen per hoofd stegen

de afgelopen jaren weliswaar, maar door deze gelijk te houden wordt het groeiend aandeel online-besteding meegerekend. Eenvoudig uitgelegd wordt in tabel 3 de totale besteding gedeeld over alle winkelmeters. Dit leidt tot de gemiddelde vloerproductiviteit (€ per m² wvo) en geeft een **indicatie** van het economisch functioneren van de branche. Uit tabel 3 blijkt het volgende:

- De vloerproductiviteit in Nieuwegein ligt in de huidige situatie boven het landelijke gemiddelde (zie rij J, K en L). Dit betekent dat er distributieve uitbreidingsruimte is in de dagelijkse artikelen sector in Nieuwegein (zie rij M).
- Richting 2033 (zie rechtse kolom) zijn twee ontwikkelingen relevant. Enerzijds groeit het aantal inwoners en

daarmee bestedingen. Anderzijds zijn de benoemde planinitiatieven indicatief bij het bestaande aanbod betrokken (zie rij I). Ook als deze andere planinitiatieven uit het voorgaande hoofdstuk worden meegerekend ligt de vloerproductiviteit nog steeds bovengemiddeld en is er nog steeds ca. 900 m² aan uitbreidingsruimte. Dit moet niet als een hard gegeven worden gezien, maar vooral als een indicatie (zie kader volgende pagina). Deze ruimte kan worden ingezet voor het supermarktplan van Lidl, waarvoor 700 m² wvo aan distributieve uitbreidingsruimte nodig is.

- Ook na de toevoeging van Lidl zal de gemiddelde vloerproductiviteit rond het Nederlands gemiddelde liggen.

Tabel 3: DPO-benadering dagelijkse sector gemeente Nieuwegein

	Bron	Berekening	2023	2033
A. Aantal inwoners	CBS & Primos		64.554	71.432
B. Bestedingen per hoofd (€)	Omzetkengetallen (2022)		2.643	2.643
C. Totale bestedingspotentieel (€ mln.)		A * B	170,6	188,8
D. Koopkrachtbinding	KSO 2021		94%	95%
E. Gebonden bestedingen (€ mln.)		C * D	160,4	179,4
F. Koopkrachttoevoeiing als aandeel van de omzet	KSO 2021		13%	13%
G. Koopkrachttoevoeiing absoluut (€ mln.)		H * F	24,0	26,8
H. Totale besteding (€ mln.)			184,4	206,2
I. Winkelvloeroppervlak (m ² wvo) ⁷			22.926	25.481
J. Omzet per m ² wvo (€)		H / I	8.050	8.100
K. Nederlands gemiddelde omzet per m ² wvo (€)	Omzetkengetallen (2022)		7.823	7.823
L. Haalbaar winkelaanbod (m ² wvo)		H/K	23.600	26.400
M. Distributieve uitbreidingsruimte afgerond (m ² wvo)		L-I	675	900

⁵ Meest recente cijfer op gemeentelijk niveau van het CBS. Primos Prognose 2022, peildatum maart 2023.

⁶ Deze 10 jaar-termijn is gebruikelijk en conform de Handreiking voor de Ladder.

⁷ Exclusief apotheken. Deze zijn niet opgenomen in de berekening van de Omzetkengetallen.

⁸ In het koopstromenonderzoek is voor gemeente Nieuwegein een koopkrachtbinding van 93% gemeten. Sindsdien zijn er wezenlijke aanbodversterkingen geweest. Bijvoorbeeld de komst van Aldi. De verwachting is dat de binding iets is toegenomen tot 94%. Richting 2030 versterkt het aanbod verder (nieuwe Lidl en andere plannen). De verwachting is dat de binding circa 95% wordt.

Dat zijn sterke indicatoren dat er voldoende marktruimte is voor alle supermarktontwikkelingen tezamen en dat er voldoende omzet te behalen blijft voor alle supermarkten.

Kwaliteit boven kwantiteit

Voorgaande modelmatige berekening is gebaseerd op meerdere aannames. Het gaat immers om toekomstige ontwikkelingen en op voorhand kunnen die nooit exact voorspeld worden. De uitkomsten moeten als indicatie worden gezien. Bij winkelontwikkelingen wordt steeds meer waarde gehecht aan kwalitatieve aspecten. In de ruimtelijke ordening dient op basis van ruimtelijk relevante argumenten beoordeeld te worden of het consumentenbelang op de langere termijn wordt gediend (geen duurzame ontwrichting); het gaat niet om een verslechterde concurrentiepositie voor individuele bedrijven.

Ruimtelijk-functionele effectenanalyse

De handreiking bij de Ladder schrijft voor dat een planinitiatief niet tot onaanvaardbare (leegstands)effecten op het woon-, leef- en ondernemersklimaat mag leiden. In het navolgende is aangegeven dat de effecten van het initiatief aanvaardbaar zijn. Eerst wordt ingegaan op eventuele effecten op andere supermarkten en vervolgens op de ruimtelijke effecten als gevolg van de verplaatsing van Lidl.

Effecten op supermarkten en winkelstructuur

Supermarkten zijn essentieel voor de consumentenverzorging (dagelijkse boodschappen) en voor de winkelstructuur (steunpilaar van winkelgebieden). Supermarktontwikkelingen kunnen leiden tot effecten op andere supermarkten en zo doende is een analyse van eventuele ruimtelijk-functionele effecten als gevolg van het Lidl-plan relevant. De nieuwe Lidl

zal mogelijk wat omzet bij andere supermarkten weghalen. Omzeteffecten op andere supermarkten zijn echter geen ruimtelijk relevant element, tenzij dit leidt tot relevante leegstand en een structurele aantasting van de winkelstructuur of de consumentenverzorging. Hiervan zal om de volgende redenen echter geen sprake zijn:

- Ten eerste zijn er aanzienlijke marktmogelijkheden aangetoond voor de verschillende supermarktplanen in de gemeente (zie tabel 3).
- Weliswaar zal Lidl een hogere omzet kunnen halen op de nieuwe locatie, maar tegelijkertijd blijft het een verplaatsing van een bestaande supermarkt met een bestaande klantenkring. Dit beperkt de mate van verschuiving van de concurrentieposities. Te meer omdat op de achter te laten locatie detailhandel planologisch wordt uitgesloten.
- Hoewel beperkt, zullen de effecten op de supermarkten in het centrum van Nieuwegein mogelijk wat groter kunnen zijn, gezien de nabijheid tot de planlocatie. Deze effecten zullen echter worden gecompenseerd door de forse groei van het inwonertal in City, als gevolg van de woningbouw. Uitgaande van de woningbouw conform bestemmingplan (zie voorgaand hoofdstuk) zal het inwonertal met ca. 2.500 inwoners groeien⁹. Uitgaande van de besteding per hoofd (zie tabel 3) genereert dit een extra bestedingspotentieel van ca. € 6,6 mln., waarvan een groot deel bij de centrum-supermarkten terecht zal komen. Daarnaast zullen ook de nieuwe inwoners van Merwestein en Rijnhuizen deels op deze centrumsupermarkten georiënteerd zijn.

- Effecten op supermarkten elders in Nieuwegein spreiden zich over een ruim aantal aanbieders en zijn per vestiging beperkt, te meer omdat deze worden gecompenseerd door het toenemende consumentendraagvlak.
- Ook de effecten op de supermarkten in IJsselstein zullen beperkt en aanvaardbaar zijn. Er zal mogelijk wat koopkracht vanuit IJsselstein naar de nieuwe Lidl-supermarkt stromen, maar dit is verhoudingsgewijs beperkt. Bovendien zal dit effect zich spreiden over een aantal supermarkten in IJsselstein.
- Ook de effecten op andere dagelijkse aanbieders (speciaalzaken) zullen beperkt en aanvaardbaar zijn. Supermarkten concurreren in eerste plaats met andere supermarkten. Desalniettemin is het op voorhand niet uit te sluiten dat het aanbod aan verszaken nog iets krimpt als gevolg van autonome, landelijke ontwikkelingen. De eventuele sluiting van een enkele zaak zal echter geen onaanvaardbare effecten op het woon-, leef- en ondernemersklimaat hebben.

Ruimtelijk-functionele effecten verplaatsing

De ruimtelijk-functionele effecten van de verplaatsing zijn per saldo positief en daarmee ruimtelijk aanvaardbaar. Hierbij is het volgende relevant.

- Uit voorliggend onderzoek blijkt dat de consument behoefte heeft aan ruime supermarkten met een goede bereikbaarheid en een optimale parkeervoorziening.
- De huidige Lidl-supermarkt voldoet hier niet aan. Een duurzame supermarktontwikkeling op de planlocatie is geen reële optie. De winkel ligt volledig ingesloten in de wijk en er is sprake van een zeer hoge parkeerdruk. Hierdoor wordt er ook in de wijk geparkeerd en is er veel

⁹ Uitgaande van ca. 1.370 woningen en een gemiddelde huishoudensgrootte van ca. 1,8 resulteert dit in afgerond 2.500 inwoners. De gemiddelde huishoudensgrootte in Nieuwegein is 2,15 (CBS 2020). Aangezien in City vooral appartementen komen is met een lagere huishoudensgrootte gerekend.

onwenselijk 'zoekverkeer'. Dit levert gevaarlijke verkeerssituaties op. Ook het laden en lossen is gevaarlijk.

- Een andersoortige ontwikkeling van de Kauwenhof, zoals de woningbouw in combinatie met het gezondheidscentrum is wel kansrijk.
- Op de planlocatie wordt een toekomstbestendige supermarkt gerealiseerd die optimaal inspeelt op de consumentenbehoefte.
- De consumentenverzorging wordt niet aangetast. Lidl verplaatst over een vanuit de consumentenverzorging bezien aanvaardbare afstand en blijft behouden in de wijk Doorslag en het bestaande klantenbestand verhuist mee.
- Ook de detailhandelsstructuur wordt niet aangetast. Weliswaar verdwijnt Lidl uit het gedateerde supermarktcentrum, maar de consument krijgt daar een moderne Lidl-supermarkt in de nabijheid voor terug. De beide andere voorzieningen in het centrum (apotheek en snackbar) zullen mogelijk op de locatie gevestigd blijven. Er worden momenteel plannen ontwikkeld.
- In het kader van de Ladder en duurzaam ruimtegebruik is het relevant dat het plan een transformatie van bestaande bebouwing en kantorenleegstand betreft en er woningen worden gerealiseerd binnen het plan. Zowel op de achter te laten locatie aan de Kauwenhof als op de Buizerdlaan. Daarmee geeft het plan invulling aan twee gemeentelijke beleidsdoelstellingen, te weten het transformeren van kantoorleegstand en het realiseren van woningen, vanwege de forse woningbouwopgave.
- Mede op basis van het bovenstaande zijn onaanvaardbare effecten op het woon-, leef- en ondernemersklimaat niet te verwachten. Op basis van het voorgaande is de conclusie dat het initiatief juist bijdraagt aan de kwaliteit.

Bijlage 1: Begrippen

BVO/WVO

- *Bruto vloeroppervlak*: Het bruto vloeroppervlak is de oppervlakte van een ruimte of groep van ruimten, gemeten op vloerniveau langs de buitenomtrek van de opgaande scheidingsconstructies, die de desbetreffende ruimte of groep van ruimten omhullen. Meten vindt plaats op basis van NEN 2580.
- *Winkelverkoop vloeroppervlak*: alleen de voor het publiek toegankelijke ruimten (dus exclusief magazijn, kantoor, etalage, etc.).

Detailhandel (als activiteit)

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

Dagelijkse sector

Voedings- en genotmiddelen (vgm) en artikelen op het gebied van persoonlijke verzorging. In de praktijk gaat het hierbij om supermarktaanbod, aanbod in vgm-speciaalzaken, drogisterij- en parfumeriezaken.

Niet-dagelijkse sector

Winkels die artikelen verkopen met een doorgaans lagere koopfrequentie dan dagelijkse artikelen. In de praktijk gaat hierbij om winkels in huishoudelijke artikelen, kleding, mode, schoenen, sport, rijwielen, bruin- en witgoed, rijwielen, doe-het-zelf, wonen, tuinartikelen en dierenartikelen.

Bestedingspotentieel

Totaal aan toonbankbestedingen in winkels die door de inwoners van een bepaald gebied gedaan kunnen worden. Gebaseerd op inwoneraantal en gemiddelde (landelijke) netto omzet per hoofd van de bevolking.

Hoofddetailhandelsstructuur

De concentratiegebieden c.q. (winkel)centra waar beleidsmatig op wordt ingezet.

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).

Koopstroomgegevens

Onderzoeksresultaten uit koopstromenonderzoek. In de basis wordt hiermee de koopkrachtbinding, -afvloeiing en -toevloeiing bedoeld. Ook kunnen kwalitatieve aspecten worden bedoeld, zoals koopmotieven, beoordelingen en persoonskenmerken.

Leegstand (op basis van Locatus)

Locatus registreert een pand als leegstand indien het redelijkerwijs de verwachting is dat in het (leegstaande) pand een verkooppunt in de detailhandel, horeca of consumentgerichte

dienstverlening zal terugkomen. Het betreft dus leegstand van verkooppunten en niet leegstand van uitsluitend winkels.

Plancapaciteit (hard)

In principe wordt met plancapaciteit de harde plan-capaciteit bedoeld, tenzij expliciet anders vermeld. Harde plancapaciteit zijn de directe vestigingsmogelijkheden voor detailhandel die zijn vastgelegd in een juridisch bindend planologisch kader, zoals vastgestelde bestemmingsplannen, uitwerkingsplannen, gebieden zonder bestemmingsplan (witte vlekken) en verleende (kruimel) omgevingsvergunningen.

Vloerproductiviteit

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

Bijlage 2: Beleidskaders

Provinciaal beleid; Ontwerp Omgevingsvisie (2020)

De Utrechtse omgevingsvisie kent een aantal beleids-thema's. Eén daarvan is vitale steden en dorpen. Hierbinnen is benoemd dat de behoefte aan wonen en werken fors is. Door het toenemend aantal huishoudens houdt de druk op de woningmarkt aan. De werkgelegenheid groeit tot 2050 stevig met naar verwachting 100.000 banen en dat is ook nodig voor een goede woon-werkbalans. Het zoeken naar ruimte voor woningen, werklocaties en voorzieningen hangt samen met het zoeken naar ruimte om steden en dorpen gezond, veilig, duurzaam en bereikbaar te maken. Het beleid zet in op binnenstedelijke ontwikkeling en inbreiding voor uitbreiding. Een duurzame retailstructuur is een essentiële voorwaarde voor het behoud van de leefkwaliteit van steden.

Interim Omgevingsverordening (2020)

Het behoud van een goede retailstructuur richt zich op de nabijheid en bereikbaarheid van goede voorzieningen. Bestaande winkelgebieden moeten daarom worden behouden en versterkt. In dit beleidsstuk wordt onderscheid gemaakt in

- detailhandel buiten bestaand winkelgebied en;
- bestaand winkelgebied.

De regelingen in het beleidsstuk hebben als doel om leegstand in "Bestaand winkelgebied" te voorkomen vanwege de negatieve effecten die dat kan hebben voor de kwaliteit van de leefomgeving. Uitgangspunt is dat nieuwvestiging en uitbreiding van detailhandel, of het wijzigen van brancheringsregels voor detailhandel – zowel van reguliere als van volumineuze detailhandel – dient plaats te vinden op locaties binnen 'Bestaand winkelgebied'. Alleen wanneer wordt voldaan aan één van de voorwaarden die navolgend zijn opgenomen in artikel 9.18 lid 2, zijn deze activiteiten ook mogelijk op locaties binnen 'Detailhandel buiten bestaand winkelgebied'.

Een bestemmingsplan dat betrekking heeft op locaties binnen Detailhandel buiten bestaand winkelgebied bevat geen regels die voorzien in nieuwvestiging of uitbreiding van detailhandel dan wel het wijzigen van brancheringsregels voor detailhandel, tenzij:

- het gaat om detailhandel waaraan een aantoonbare behoefte bestaat als gevolg van een wijziging van een bestemmingsplan dat voorziet in grootschalige toevoeging van woningen of andere stedelijke ontwikkeling;
- het gaat om brand- of explosiegevaarlijke detailhandel op bedrijventerreinen;
- het gaat om nieuwvestiging of uitbreiding van volumineuze detailhandel indien daarvoor aantoonbare behoefte bestaat en in de regio geen mogelijkheden voor volumineuze detailhandel aanwezig is;
- het gaat om oppervlakteneutrale verplaatsing van volumineuze detailhandel die noodzakelijk is vanuit het oogpunt van hinder, veiligheid, verkeersaantrekkende werking of het maatschappelijk functioneren van het gebied en onder de voorwaarde dat de bouwvlakken van de te verplaatsen detailhandel een andere bestemming krijgen;
- het gaat om verplaatsing of uitbreiding van detailhandel in aansluiting op het gebied Bestaand winkelgebied indien dit noodzakelijk is voor het maatschappelijk functioneren van het bestaand winkelgebied;
- het gaat om kleinschalige ondergeschikte detailhandel op locaties binnen Bovenlokaal dagrecreatieterrein ten behoeve van de recreatieve functies op het bovenlokaal dagrecreatieterrein; of
- het gaat om detailhandel die qua aard en omvang vergelijkbaar is met detailhandel hiervoor genoemd onder a t/m f of waarvan aard en omvang geen negatieve gevolgen hebben voor detailhandel op locaties binnen Bestaand winkelgebied.

Een bestemmingsplan dat betrekking heeft op locaties binnen Detailhandel buiten bestaand winkelgebied bevat regels die voorzien in een functiewijziging van bestaande detailhandelsbestemmingen naar andere functies indien:

- nog geen vergunning is aangevraagd en;
- er geen zicht is op realisatie van de functie binnen 10 jaar.

De motivering van een bestemmingsplan bevat een onderbouwing waaruit blijkt dat aan de genoemde voorwaarden is voldaan. *Aanvulling BRO: Gedeputeerde Staten heeft geoordeeld heeft dat het voorliggende Lidl-plan weliswaar in strijd is met de letter van de Interim Omgevingsverordening, maar dat de ontwikkeling wel past in het beleid van de provincie en zij ook een ontheffing verleend heeft.*

Provinciaal beleid; Retailvisie Utrecht (2018)

Deze retailvisie is een nadere uitwerking van het reeds geformuleerde Beleidskader Binnenstedelijke Ontwikkeling (2016) en de Provinciale Ruimtelijke Structuurvisie (2016, herzien 2018). De Retailvisie Provincie Utrecht is erop gericht om detailhandelsvoorzieningen zoveel mogelijk te bundelen en te concentreren in de centra van de steden, dorpen en wijken. Op deze wijze wordt ingezet op bescherming van de bestaande winkelkernen. Deze focus op bestaande winkelgebieden is in de Interim Omgevingsverordening verankerd. Buiten deze afgebakende centra zijn in de PRV 2016 in beginsel geen mogelijkheden voor nieuwvestiging of uitbreiding van detailhandel toegestaan. Een relevante uitzondering op deze regel is behoefte voor detailhandel als gevolg van grootschalige stedelijke ontwikkelingen. Dit is ook opgenomen in de Interim Omgevingsverordening van de Provincie Utrecht (2020). De nog voortdurende opschaling (minder maar grotere supermarkten) leidt de komende jaren nog tot een specifieke vraag naar vastgoed. Voor boodschappen doen, blijven lokale centra aantrekkelijk. Consumenten kie-

zen voor deze centra voor het doen van hun dagelijkse boodschappen, mits sprake is van een compleet winkelaanbod en goede randvoorwaarden (moderne supermarkten, overig frequent bezochte winkels, goede bereikbaarheid en parkeermogelijkheden).

Gemeentelijk beleid

Omgevingsvisie Nieuwegein (2020)

In de omgevingsvisie zijn de ambities van de gemeente Nieuwegein ten aanzien van de ruimtelijke ontwikkeling tot het jaar 2040 geformuleerd. Hieruit is het volgende relevant voor de verplaatsing van de Lidl supermarkt:

- Bij nieuwe ontwikkelingen beoordeelt de gemeente de plannen op ruimtelijke kwaliteit, en stimuleert het de initiatiefnemer om de ruimtelijke kwaliteit te versterken.
- De gemeente zet in op voldoende parkeerplekken op de juiste plek: tekorten moeten worden opgelost en overschotten zullen worden vervangen door groen.

Winkelvisie Nieuwegein 2017

Het retailbeleid is gebaseerd op een viertal ambities:

Ambitie 1: De dagelijkse boodschappen om de hoek blijft van grote waarde voor onze stad. Het gaat hier om het feit dat op dit moment elke wijk zijn winkelcentrum heeft en dat er een onderscheid bestaat in buurt-, wijk- en hoofdwinkelcentrum. De verhouding tussen de winkelcentra is belangrijk.

Ambitie 2: De klant centraal: creëer ruimte om in te kunnen spelen op nieuwe consumentenbehoeften. Van aanbodge-richt werken naar vraaggericht werken.

Ambitie 3: Ruimte voor ondernemerschap. Nieuwe initiatieven verdienen een "ja, mits instelling". Vooraf belemmeringen opleggen voor nog onbekende initiatieven is zinloos.

Ambitie 4: In het winkelgebied van de toekomst werken alle partijen samen.

Conclusie planinitiatief i.r.t. beleidskaders

Het provinciaal beleid is terughoudend in het toestaan van nieuwe detailhandel buiten de bestaande winkelgebieden. De reden is om de vitaliteit van de winkelcentra te borgen en aantasting te voorkomen. Gedeputeerde Staten heeft geoordeeld heeft dat het voorliggende Lidl-plan weliswaar in strijd is met de letter van de Interim Omgevingsverordening, maar dat de ontwikkeling wel past in het beleid van de provincie en zij ook een ontheffing verleend heeft.

In voorliggende studie zijn de eventuele effecten van de ontwikkeling op andere winkelcentra onderzocht. Aangetoond is dat de centra niet worden aangetast. Een overweging daarbij is dat winkelcentra onder druk staan door de krimp van het niet-dagelijks winkelaanbod. De boodschappensector waar onder de supermarkten draaien echter wel goed. Hoewel het provinciaal beleid conservatief omgaat met nieuwe detailhandel buiten bestaand winkelgebied, zijn er wel mogelijkheden. Zo wordt onder andere de toenemende behoefte aan detailhandel als gevolg van de woningbouw genoemd in de Interim Omgevingsverordening. Ook wordt genoemd dat verplaatsing of uitbreiding soms nodig is voor het maatschappelijk functioneren. In dit geval functioneert Lidl niet optimaal vanwege de slechte bereikbaarheid en parkeervoorziening. Deze elementen zijn essentieel, zoals ook benoemd in het provinciale retailbeleid. In het gemeentelijk beleid zijn 4 ambities opgenomen waarvan 3 relevant zijn voor het planinitiatief. Te weten de nabijheid van boodschappen, ruimte bieden voor klantbehoeften en ruimte voor ondernemerschap. Ja mits, i.p.v. nee tenzij. In het planinitiatief blijft supermarkt Lidl behouden voor de Doorslag door een verplaatsing over aanvaardbare afstand. De consumentenverzorging wordt niet onevenredig aangetast. Wel krijgt Lidl op de nieuwe locatie de mogelijkheid om een modelwinkel te realiseren die optimaal inspeelt op de consumentenbehoefte.

Europese Dienstenrichtlijn

Uit recente jurisprudentie 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, moeten worden getoetst 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.

De vestigingsbeperkingen in een bestemmingsplan gelden voor eenieder, 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 voorzieningencentrum en het voorkomen van leegstand. Dit zijn, dwingende redenen van algemeen belang. Van beide genoemde voorwaarden, heeft de Raad van State 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 geschikt zijn 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. De voorliggende toets aan de Ladder onderbouwt dat de regeling niet strijdig is met de algemene doelen van de Dienstenrichtlijn.