

Oosterhout, Onderbouwing
brancheringsmaatregelen Europaweg 15,
Dienstenrichtlijn
Gemeente Oosterhout



Oosterhout, Onderbouwing brancheringsmaatregelen Europaweg 15, Dienstenrichtlijn

Gemeente Oosterhout

Rapportnummer:	P01651_1
Datum:	18 maart 2019
Contactpersoon opdrachtgever:	De heer P. van der Made
Projectteam BRO:	Robin van Lieshout en Daan Goos
Trefwoorden:	Dienstenrichtlijn, noodzakelijkheid, evenredigheid. Ruimtelijk-functionele analyse, supermarkten, dagelijkse artikelen, niet-dagelijkse artikelen, effecten
Bron foto kaft:	BRO
Beknopte inhoud:	In de onderhavige rapportage is geconcludeerd dat de branchebeperking voor reguliere detailhandel op de Europaweg 15 te Oosterhout, niet strijdig is met de Europese Dienstenrichtlijn. De noodzakelijkheid en de evenredigheid van de maatregel zijn met specifieke gegevens aangetoond.

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

Inhoudsopgave

pagina

1. AANLEIDING, CONCLUSIES EN ADVIES	2
1.1 Inleiding en context Dienstenrichtlijn	2
1.2 Conclusies onderbouwing Dienstenrichtlijn	3
2. VERDIEPING EN UITWERKING O.B.V. SPECIFIEKE GEGEGEVENS	8
2.1 Beleidskaders	8
2.2 Markt- en effectanalyse o.b.v. specifieke gegevens	14
BIJLAGEN	
Bijlage 1: Begrippen	1
Bijlage 2: Jurisprudentie, Dienstenrichtlijn	2

1. AANLEIDING, CONCLUSIES EN ADVIES

1.1 Inleiding en context Dienstenrichtlijn

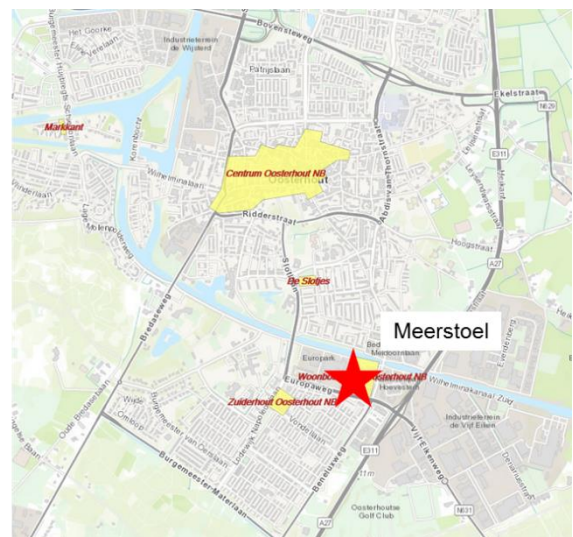
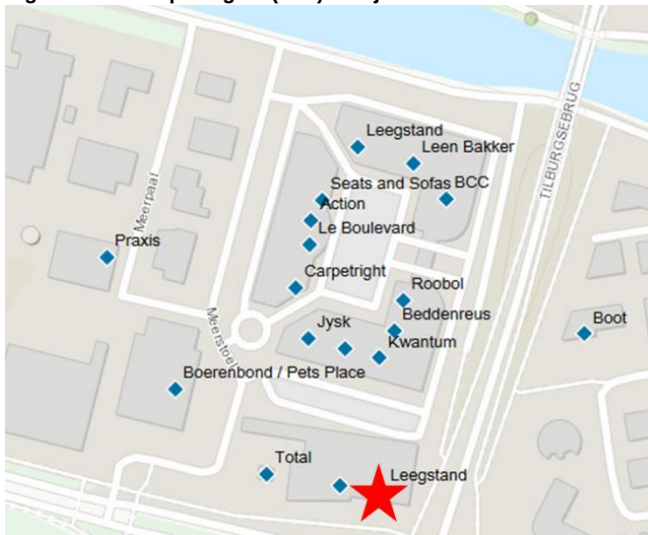
Aanleiding

De eigenaar van het pand aan de Europaweg 15 in Oosterhout (voormalige autoshowroom) wenst de geldende bestemming te wijzigen (bedrijf) met als doel hier een vorm van grootschalige / volumineuze detailhandel te kunnen realiseren. Het pand is direct ten zuiden van woonboulevard De Meerstoel gelegen. In dit kader heeft BRO op 22 februari jl. een adviesnotitie opgesteld met daarin een voorstel voor een op te nemen branchering voor Europaweg 15. Dit advies kan als volgt worden samengevat:

- Vanuit het geldende detailhandelsbeleid wordt geadviseerd een bestemmingswijziging te faciliteren die ziet op grootschalige detailhandel binnen de traditionele PDV-branches.
- Ook vanuit de juridische houdbaarheid van het bestemmingsplan en de Dienstenrichtlijn (zie volgend kader) is geadviseerd de bestemmingswijziging voor de Europaweg 15 te beperken tot grootschalige detailhandel binnen de traditionele PDV-branches (wonen, bouwmarkten, doe-het-zelf en tuincentra).

Als aanvulling op de tweede bullet heeft BRO aangegeven dat een nadere onderbouwing met specifieke gegevens noodzakelijk is om de gekozen branchebeperking te onderbouwen onder de Dienstenrichtlijn. Benadrukt moet echter worden dat de huidige bestemming in principe wordt verbreed, aangezien grootschalige / volumineuze detailhandel op de locatie momenteel niet is toegestaan. Er is echter geadviseerd niet alle vormen van detailhandel toe staan op de locatie, vanwege aantoonbare effecten op onder andere het centrum van Oosterhout, de strijdigheid met verschillende relevante beleidskaders en precedentwerking. Voorliggend rapport voorziet in een onderbouwing van de gekozen branchebeperking binnen detailhandel op deze locatie op basis van de Dienstenrichtlijn.

Figuur 1.1: Europaweg 15 (ster) nabij de Meerstoel



Onderbouwing Dienstenrichtlijn

Indien er sprake is van het beperken van branchering binnen een detailhandelsbestemming, is de Dienstenrichtlijn van toepassing¹. De aan een dienst te stellen beperkingen (zoals een brancheringsmaatregel voor detailhandel in een bestemmingsplan) moeten, voor zover relevant, aan de volgende eisen voldoen:

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

Uit jurisprudentie (zie ook bijlage 2) blijkt dat de zwaarte van de onderbouwingslast ligt bij het '**brede pakket aan brancheringsmaatregelen van de gemeente**'. Dit betekent dat de beoogde brancheringsmaatregel op de Europaweg niet los gezien kan worden. Het is immers een klein onderdeel van het totale pakket aan brancheringsmaatregelen in Oosterhout dat als doel heeft de leefbaarheid en vitaliteit van de binnenstad en de boodschappencentra te beschermen en de leegstand te beperken (noodzakelijkheid). In het navolgende wordt dan ook ingegaan op het brede pakket aan brancheringsmaatregelen in Oosterhout, met daarbinnen specifiek aandacht voor de Europaweg.

1.2 Conclusies onderbouwing Dienstenrichtlijn

In deze paragraaf is onderbouwd dat de brancheringsmaatregel van gemeente Oosterhout voor de Europalaan 15 **niet strijdig is met de Dienstenrichtlijn**. In het navolgende is dit onderbouwd aan de hand van de aspecten (zie vorig kader) van de Dienstenrichtlijn. Voor een verdere toelichting en uitwerking van deze onderbouwing met 'specifieke gegevens' wordt verwezen naar het volgende hoofdstuk.

Geen strijdigheid met discriminatieverbod

Aangezien de bestemmingsplannen in de gemeente geen direct of indirect onderscheid maken in de zin van artikel 15, derde lid, onder a, van de Dienstenrichtlijn, is geen sprake van strijdigheid met het discriminatieverbod. De bestemmingsplannen maken immers geen onderscheid naar de nationaliteit, de vestigingsplaats of de verblijfsplaats van dienstverrichters.

Geen strijdigheid met noodzakelijkheidsbeginsel

Het doel van de beschreven relevante beleidskaders (zie ook paragraaf 2.1) en de hierop voortbouwende bestemmingsplannen in de gemeente, is om primair de ruimtelijk-functionele hoofd-detailhandelsstructuur te beschermen en vitaal te houden. Hier is beleidsmatig in voorzien via het Rijks, provinciaal, regionaal en lokaal detailhandelsbeleid. Specifiek is aandacht voor het beschermen van het centrum van Oosterhout als toeristisch recreatief centrum en ontmoetingsplek voor de eigen inwoners. Het concentreren van met name de recreatief bezochte winkelbranches (mode), in combinatie met andere voorzieningen (zoals horeca) dragen hier sterk aan bij. Hoewel de crisis achter de rug is, staat de

¹ Zie uitspraak Appingedam: ECLI:NL:RVS:2018:2062.

modische detailhandel, mede door het veranderd consumentengedrag (online verkoop/keuze grotere binnensteden) nog steeds onder druk. Het modische winkelaanbod is een 'must have' voor het centrum van Oosterhout. Het genereert bezoekersstromen waar ook de overige voorzieningen van profiteren.

Ook is in de beleidskaders aandacht voor het behoud van de huidige boodschappenstructuur. Supermarkten zijn voor het centrum van Oosterhout een belangrijke trekker en voor de boodschappencentra zelfs de voornaamste trekker. Met andere woorden, de overige voorzieningen (winkels, horeca en commerciële dienstverlening) profiteren van de passantenstromen die de supermarkten generen. Het verdwijnen van één of twee supermarkten uit de hoofdstructuur (binnen een bestaand centrum) mag worden beschouwd als een onaanvaardbaar effect op het ondernemersklimaat. Bovendien voorzien supermarkten in de eerste levensbehoeften en daarom is het beleidsmatige uitgangspunt dat iedereen op acceptabele afstand van de woning de boodschappen moet kunnen doen.

Uit het ruimtelijk-economisch onderzoek (paragraaf 2.2) blijkt dat als de gemeente Oosterhout op de locatie Europaweg 15 zou kiezen voor een detailhandelsbestemming zonder branchebeperking, er via precedentwerking en cumulatieve effecten rekening moet worden gehouden met onaanvaardbare effecten op met name winkels in branches die belangrijke dragers vormen voor de reguliere detailhandelsstructuur van Oosterhout (centrum en buurt- en wijkcentra). Dit betreft vooral winkels in dagelijkse artikelen (met name supermarkten), modische artikelen, luxeartikelen en vrije tijdsartikelen. Indien winkels in deze branches zich vestigen op de locatie Europaweg 15 of elders in de periferie van Oosterhout, ontstaan onaanvaardbare effecten op de detailhandelsstructuur en de leegstand. Enerzijds door de toenemende concurrentiedruk (als gevolg van nieuw aanbod in de periferie) en anderzijds door mogelijke uitplaatsing van een bestaande winkels naar de periferie

Winkels in PDV-branches² zijn reeds toegestaan in de periferie en deze winkels zijn vanwege de volumieuze aard van de artikelen en winkels niet inpasbaar in de reguliere centra. Hierdoor zijn als gevolg van vestiging van dergelijke winkels op de locatie Europaweg 15 of elders in de periferie van Oosterhout geen onaanvaardbare effecten te verwachten op de reguliere winkelgebieden in Oosterhout. Bovendien is het gebied rondom Europaweg 15 reeds een locatie waar relatief veel PDV-aanbod geconcentreerd aanwezig is.

In het kader van het bovenstaande wordt geconcludeerd dat de gekozen brancheringsbeperking voor de Europaweg 15 noodzakelijk is, omdat deze beperking als doel heeft de reguliere winkelgebieden in Oosterhout te beschermen. Bescherming van de reguliere winkelgebieden kan worden beschouwd als een dwingende reden van algemeen belang, omdat deze centra primair voorzien in de eerste levensbehoefte van de inwoners van Oosterhout (levensmiddelen), functioneren als ontmoetingsplaatsen en essentieel zijn voor de algehele leefbaarheid van Oosterhout. De gemeente streeft daardoor algemene legitieme doelen na. Er is geen sprake van strijdigheid met het noodzakelijkheidsbeginsel.

² Zoals bouwmarkten, tuincentra, woonwinkels en winkels in auto's, boten en caravans

Geen strijdigheid met het evenredigheidsbeginsel

Uit de meest recente jurisprudentie blijkt dat de evenredigheid bestaat uit diverse onderdelen. Deze onderdelen worden navolgend apart onderbouwd met behulp van specifieke gegevens.

De gemeente voert coherente en systematische maatregelen

Uit de scan van enerzijds het detailhandelsbeleid en anderzijds de uitwerking hiervan in de vigerende bestemmingsplannen, blijkt dat gemeente Oosterhout coherent en systematisch handelt. Uit het provinciaal, regionaal en lokaal detailhandelsbeleid blijkt, dat reguliere detailhandel buiten de reguliere winkelcentra in principe niet wordt toegestaan, ten gunste van de structuurbepalende winkelgebieden. Uit de scan van de meest relevante bestemmingsplannen en bestuurlijke besluiten, blijkt dat gemeente juridisch-planologisch coherent en systematisch handelt. In de bestemmingsplannen zijn waar nodig branchebeperkingen voor reguliere detailhandel opgenomen. In slechts enkele gevallen heeft Oosterhout bewust gekozen voor reguliere detailhandel buiten de structuurbepalende winkelgebieden. Dit is echter op basis van maatwerkoverwegingen besloten, waarbij bovendien ook in de betreffende bestemmingsplannen brancheringsbeperkingen zijn opgenomen.

Voor de Dienstenrichtlijn is ook het gemeentelijk toetsingskader voor initiatieven van essentieel belang, omdat het aantoont dat de gemeente een coherent en systematisch beleid voert, dat niet verder gaat dan nodig is. Het detailhandelsbeleid dient enerzijds immers heldere algemene kaders te scheppen ten behoeve van de hoofdstructuur (noodzakelijkheid). Anderzijds moet het beleid flexibel genoeg zijn (en blijven) om in te kunnen spelen op de snel veranderende markt(initiatieven). Er kan gemotiveerd worden afgeweken van het toetsingskader, indien de ladder voor duurzame verstedelijking (zie ook par. 2.1), met succes wordt doorlopen.

Het brede pakket aan brancheringsmaatregelen is aantoonbaar effectief

Zoals blijkt uit de uitspraak van Maastricht (zie ook bijlage 2), oordeelt de Afdeling dat met de daarin aangehaalde voorbeelden van branchebeperkingen in algemene zin aangetoond is dat branchebeperkingen effectief zijn om de legitieme doelen van de gemeente, die in Maastricht en Oosterhout vergelijkbaar zijn, te bereiken. Oosterhout heeft, evenals Maastricht en de aangehaalde voorbeelden in de zaak Maastricht, een fijnmazige detailhandelsstructuur die op vergelijkbare wijze wordt beschermd met brancheringsmaatregelen. Op deze punten is Oosterhout daardoor niet bijzonder of afwijkend ten opzichte van de aangehaalde voorbeelden. Ook in Oosterhout is daarmee de effectiviteit van het brede pakket aan brancheringsmaatregelen effectief. Navolgend gaan wij hier verder op in met (deels aanvullende) specifieke gegevens.

Effectiviteit brancheringsmaatregelen gemeente Oosterhout aangetoond

De beleidskaders richten zich, zoals vermeld, op het behoud en de bescherming van de bestaande hoofdstructuur, door voorzieningen op centrale locaties te concentreren. Tegelijkertijd dient versnippering van het aanbod (op verspreide locaties) tegen te worden gegaan. In de volgende tabel is de effectiviteit van het brede pakket aan brancheringsmaatregelen aangetoond. In de tabel is op basis van Locatus-data de verhouding van het winkelaanbod en de leegstand (wvo), binnen de hoofdwinkelstructuur en op perifere locaties weergegeven voor de periode 2010-2018.

Hieruit zijn de volgende conclusies van belang:

Tabel 1.1: Percentage van het totale wvo aanwezig in Oosterhout binnen de reguliere winkelcentra (hoofdstructuur) en dus niet op solitaire locaties

	2010	2014	2018	Benchmark ³ 2018
Dagelijks	83,4	74,6	82,7	87,2
Mode & Luxe	98,2	98,2	99,8	97,3
Vrije Tijd	88,2	90,8	90,7	81,8
In/Om Huis	53,3	47,4	54,1	63,5
Detailh Overig	73,9	47,8	45,5	48,9
Totaal detailhandel	72,4	66,8	71,2	76,0
Leegstand	85,4	86,6	71,9	85,1

- Het aandeel detailhandel binnen de reguliere centra ten opzichte van verspreide locaties is de laatste jaren redelijk stabiel gebleven.
- Met name de recreatief bezochte winkelgroepen (mode & luxe en vrije tijd) namen verhoudingsgewijs nog iets toe in de reguliere centra. Juist deze branches dragen bij aan de belevingswaarde van met name het centrum van Oosterhout. Het aandeel aanbod in de reguliere centra ligt ook hoger dan gemiddeld, wat kan betekenen dat het beleid en de juridische uitvoering hiervan blijkbaar effectiever is in Oosterhout dan in vergelijkbare plaatsen.
- Tegelijkertijd neemt de leegstand in de reguliere centra ten opzichte van verspreide locaties verhoudingsgewijs juist af.

De maatregel gaat niet verder dan nodig

Om de detailhandelsstructuur van de gemeente te beschermen en onaanvaardbare effecten te voorkomen, moet enerzijds worden ingezet op het versterken van deze structuur via ‘zachte’ maatregelen, zoals leegstandsaanpak, versterken samenwerking, oprichten werkgroepen, etc. Anderzijds is een juridische borging noodzakelijk om te voorkomen dat onaanvaardbare uitbreiding op ongewenste locaties kan plaatsvinden. Het bestemmingsplan is het enige instrument dat effectief stuurt op gebruik van gronden (zie ook volgend kader). Daarom is dit het passende instrument om een regeling voor branchebeperking te treffen. Het limitatief-imperatief stelsel dat gehanteerd wordt bij de toekenning van de omgevingsvergunningen, leidt ertoe dat als men bepaald gebruik wil voorkomen, dit in het bestemmingsplan geregeld moet worden. Daarbij is van belang dat in geval van met het bestemmingsplan strijdig gebruik een beginselplicht tot handhaving bestaat⁴. Bovendien is van belang is dat de brancheringsmaatregel voor reguliere detailhandel enkel geldt voor de Europaweg 15 en elders in de periferie. Binnen de hoofdwinkelstructuur blijven er echter voldoende alternatieve vestigingsmogelijkheden over voor reguliere detailhandel. Zo blijkt ook uit de opgestelde leegstandsanalyse (zie par. 2.2). De brancheringsmaatregel gaat dus niet verder dan nodig.

³ Op basis van vergelijkbare plaatsen (50.000-100.000 inwoners).

⁴ ABRS 2 mei 2012 (Westermaat), nr. 201100280/1/R1.

In de uitspraak van de Afdeling met betrekking tot Maastricht refereert de Afdeling bewust naar de uitspraak van het Hof inzake *The Scotch Whisky Association e.a.*, EU:C:2015:845, punt 55. Hieruit blijkt dat de bewijslast voor een overheid die een maatregel vaststelt, niet zo zwaar kan zijn dat zij positief moet aantonen dat het legitieme doel dat wordt nagestreefd niet met andere denkbare maatregelen kan worden bereikt onder dezelfde omstandigheden. Binnen het bestemmingsplan is het sturen op branchering het enige geschikte middel om het legitieme doel, namelijk het beschermen van de binnenstad, de leefbaarheid, voorkomen van leegstand, etc. te bereiken. In de eerder aangehaalde uitspraken in Amsterdam, Schijndel en Maastricht is reeds aangetoond dat de effectiviteit van brancheringsregels in beginsel onderbouwd kan worden.

Er zijn geen andere, minder beperkende maatregelen mogelijk

Voortbouwend op het voorgaande aspecten is het juist de combinatie van harde en zachte maatregelen die tezamen de gewenste hoofdstructuur kan behouden. Indien uitsluitend wordt ingezet op 'zachte' niet-bindende maatregelen, kan niet worden voorkomen dat er alsnog onaanvaardbare ontwikkelingen in de periferie plaatsvinden. Het risico bestaat dat veel energie, geld en tijd wordt gestoken in acties en maatregelen om de structuur te versterken, zoals beschreven in het Actieplan Binnenstad 2019-2020 (par. 2.1). Terwijl winkels vanwege prijsvoordelen, betere bereikbaarheidssituaties en fysiek-ruimtelijke mogelijkheden zich op ongewenste c.q. structuur verstorende locaties vestigen. Hierdoor kan het evenwicht in de hoofdwinkelstructuur uit balans worden gebracht, met onaanvaardbare effecten als gevolg. In feite moet in Oosterhout worden ingezet op het én-én-principe van zowel 'zachte' als juridisch 'harde' bindende maatregelen (in bestemmingsplannen). Indien juridische maatregelen niet worden getroffen, is er in feite sprake van dweilen met de kraan open.

2. VERDIEPING EN UITWERKING O.B.V. SPECIFIEKE GEGEVENS

In dit verdiepende hoofdstuk zijn de conclusies van het voorgaande hoofdstuk onderbouwd met specifieke gegevens voor Oosterhout.

2.1 Beleidskaders

Rijk

- Het ministerie van EZ heeft samen met betrokken partijen de **Retailagenda** vastgesteld. De agenda speelt actief in op de trends en ontwikkelingen in de detailhandel en daagt overheden, ondernemers en investeerders uit om blijvend samen te werken aan een toekomstbestendige winkelomgeving. Via 21 activerende afspraken leveren betrokkenen een bijdrage aan de Retailagenda. Hierin zijn samenwerking tussen betrokken partijen en terugdringen van overcapaciteit de sleutelwoorden.
- Door het Rijk is de **Ladder voor duurzame verstedelijking** (art. 3.1.6. lid 2 Bro) vastgesteld. Deze toets is wettelijk verplicht bij het buitenplans afwijken van een bestemmingsplan (bijvoorbeeld ten behoeve van een detailhandelsinitiatief, waar dit planologisch niet is toegestaan. In deze ladder moeten de behoefte aan een stedelijke ontwikkeling en de aanvaardbaarheid hiervan worden onderbouwd (noodzakelijkheid). Dit instrument biedt overheden/en initiatiefnemers dus een middel om gemotiveerd af te wijken van opgenomen brancheringsmaatregelen (evenredigheid).

Voormalig Rijksbeleid PDV en GDV

Eind jaren zestig schoten in landen als Frankrijk en Duitsland perifere supermarkten en 'hypermarkten' (van het Franse hypermarché) als paddenstoelen uit de grond. Ook in Nederland verrezen enkele exemplaren. Er werd afgevraagd of deze perifere ontwikkelingen de bestaande structuur zouden aantasten. Dit leidde in 1973 tot het perifere detailhandelsbeleid (PDV-beleid). In 1985 werd het PDV-beleid op rijksniveau vervolgens 'verruimd' om winkels in 'volumineuze' goederen, zoals bouwmarkten, tuincentra en meubelzaken, de mogelijkheid te geven om zich in de periferie te vestigen⁵.

Ook het Oosterhoutse detailhandelsbeleid bouwt voort op dit voormalige Rijksbeleid door hoofdzakelijk de 'traditionele' PDV-branches toe te staan in de periferie.

PDV. Traditioneel zijn perifere detailhandelslocaties bedoeld voor de opvang van detailhandel die door *aard en omvang van het assortiment* niet past in reguliere winkelgebieden. Een bijzondere vorm daarvan is de woonboulevard, waar ruimte is voor de detailhandel in de branches wonen (inclusief keukens en badkamers) en doe-het-zelf. Ook de tuin(meubel)branche is vaak op of bij woonboulevards te vinden. Deze branches worden opgevat als PDV (Perifere DetailhandelsVestigingen). Bij PDV is niet de omvang van de winkel van belang, maar juist de (aard en) omvang van de producten.

⁵ Rijksoverheid, PBL, Detailhandel en beleid: een continue wisselwerking, Den Haag 2011

In dat verband wordt ook wel gesproken van detailhandel in *volumineuze goederen*. Omdat dergelijke producten vaak in relatief grote winkels worden verkocht, wordt ook wel de (verwarrende) term 'volumineuze detailhandel' gehanteerd.

GDV. Mondjesmaat worden Grootschalige DetailhandelsVestigingen (GDV) toegestaan op perifere concentratiegebieden. Belangrijk daarbij is dat het bij GDV gaat om *grootschalige winkels* – onafhankelijk van de branche. Door de omvang zijn deze winkels lastig in te passen zijn in reguliere winkelcentra. Vanwege het belang voor de stadscentra zijn mode-/schoenenzaken en warenhuizen meestal uitgesloten van vestiging op perifere locaties. Evenals supermarkten, vanwege het belang daarvan voor boodschappencentra.

Provincie Noord-Brabant

- De Provincie heeft eind 2016 een **Retaildeal** gesloten. Daarin zijn afspraken gemaakt over het terugdringen van winkelleegstand. De Provincie doet dit onder de vlag van de Brabantse leegstands aanpak. De onderlinge regionale afstemming over detailhandelsontwikkelingen is geborgd in de Verordening Ruimte. Ook zijn er in alle regio's regionale detailhandelsafspraken gemaakt.
- **In de Verordening Ruimte Noord-Brabant (geconsolideerd januari 2019)** wordt primair gestreefd naar concentratie van detailhandel binnen aangewezen detailhandelslocaties. Ten aanzien hiervan is een aantal spelregels opgenomen:
 1. Een bestemmingsplan gelegen in bestaand stedelijk gebied kan voorzien in een ontwikkeling of een uitbreiding van een detailhandelslocatie tenzij deze ontwikkeling of uitbreiding leidt tot een bovenregionale detailhandelslocatie.
 2. Onder een bovenregionale detailhandelslocatie als bedoeld in het eerste lid, wordt begrepen een detailhandelslocatie waarbij:
 - a. uit onderzoek blijkt dat ten minste 20% van de bezoekers afkomstig is buiten een straal van 35 kilometer vanaf de beoogde detailhandelslocatie; of
 - b. het te verwachten aantal bezoekers ten minste 2.500.000 per jaar bedraagt.
 3. De toelichting bij een bestemmingsplan dat voorziet in een ontwikkeling of een uitbreiding van een detailhandelslocatie bevat een verantwoording over de wijze waarop de afspraken die daarover zijn gemaakt in het regionaal ruimtelijk overleg bedoeld in artikel 39.4, onder b, worden nagekomen.

Regio

In 2014 is een regionale **Detailhandelsvisie West-Brabant 2014-2020** opgesteld met als doel de aandacht van de regio en de lokale overheden in relatie tot de detailhandelsproblematiek te vergroten om ook op termijn een duurzame en kwalitatief goede detailhandelsstructuur te behouden. Om deze reden is regionale afstemming van nieuwe detailhandelsontwikkelingen nodig. Om deze doelstellingen te bereiken wordt binnen de visie onder andere ingezet op:

- Vernieuwing op de juiste plaats in de regionale detailhandelsstructuur laten plaatsvinden.
- Nieuwe ontwikkelingen toetsen aan de verzorgingsfunctie van het winkelgebied.
- Bevorderen van ruimtelijke concentratie van de detailhandelsvoorzieningen (versterken van bestaande hoofdstructuur).
- Leegstand in goede banen leiden.
- Behoud van dagelijkse voorzieningen in de kleinste kernen en op het buurt- en wijkniveau, wanneer er sprake is van voldoende consumentendraagvlak en perspectief voor de langere termijn.

Het centrum van Oosterhout is binnen deze visie aangewezen als regionaal verzorgend centrum. De detailhandelsvisie voor West-Brabant zet in op het behouden en versterken van de aanwezige hoofdstructuur. Een kwantitatieve en kwalitatieve groei van de centra binnen de hoofdstructuur is gewenst, maar dit mag niet ten koste gaan van elkaar ontwikkelingsmogelijkheden of die van de perspectiefrijke lokaal-verzorgende centra.

De Meerstoel is aangewezen als regionaal cluster voor perifere detailhandel. Nieuwe en vernieuwende winkelontwikkelingen met een regionale en/of bovenregionale uitstraling kunnen, behalve in de grotere hoofdwinkelcentra, in principe alleen in deze perifere centra plaatsvinden (binnen de vastgestelde mogelijkheden qua branchering en omvang).

Detailhandelsvisie Oosterhout 2017

De centrale ambities voor de Oosterhoutse detailhandelsstructuur zijn als volgt:

- het bieden van een goede verzorging voor de lokale consument;
- het aantrekken van bezoekers van buiten de gemeente;
- en het scheppen van een goed klimaat voor bestaande en nieuwe winkeliers.

Deze ambitie vertaalt zich naar de volgende pijlers:

- Bescherming van de evenwichtige verzorgingsstructuur en terugdringen van overaanbod. In totaal is er in de gehele gemeente tot aan 2030 naar verwachting een overaanbod van ca. 7.500 tot 10.500 m² winkelvloeroppervlak. Het beleid is daarom gericht op het centraliseren en concentreren van (winkel)voorzieningen die elkaar aanvullen, en het tegengaan van versnippering en terugdringen van overaanbod. Dit aansluitend op de bestaande hiërarchie in de detailhandelsstructuur.
- Versterken van de huidige boodschappenstructuur. De huidige hiërarchie is het uitgangspunt voor de toekomst. Bij het versterken van de huidige boodschappen-structuur ligt de focus op de hoogste twee treden in de hiërarchie (binnenstad en wijkwinkelcentra Arkendonk en Zuiderhout).
- Behoud en zo mogelijk versterken van de toeristisch-recreatieve functie van de binnenstad en keuze voor compactheid. De autonome trekkracht van de binnenstad is de afgelopen jaren afgenomen. In de binnenstad is er tot aan 2030 naar verwachting een overaanbod van ca. 5.500 tot 8.000 m² winkelvloeroppervlak. Om de toeristisch-recreatieve verzorgingsfunctie van de binnenstad in de (sub)regio te behouden is het zaak het overaanbod aan winkels terug te dringen en neemt het belang toe van andere voorzieningen zoals horeca, cultuur, leisure, evenementen en diensten. De winkel- en horecafunctie dienen sterk geconcentreerd te zijn.
- Stimuleren van een goed ondernemersklimaat. Het beleid vormt een leidraad voor nieuwe en bestaande ondernemers om te kunnen investeren in de meest kansrijke plekken binnen de detailhandelsstructuur.

De Meerstoel

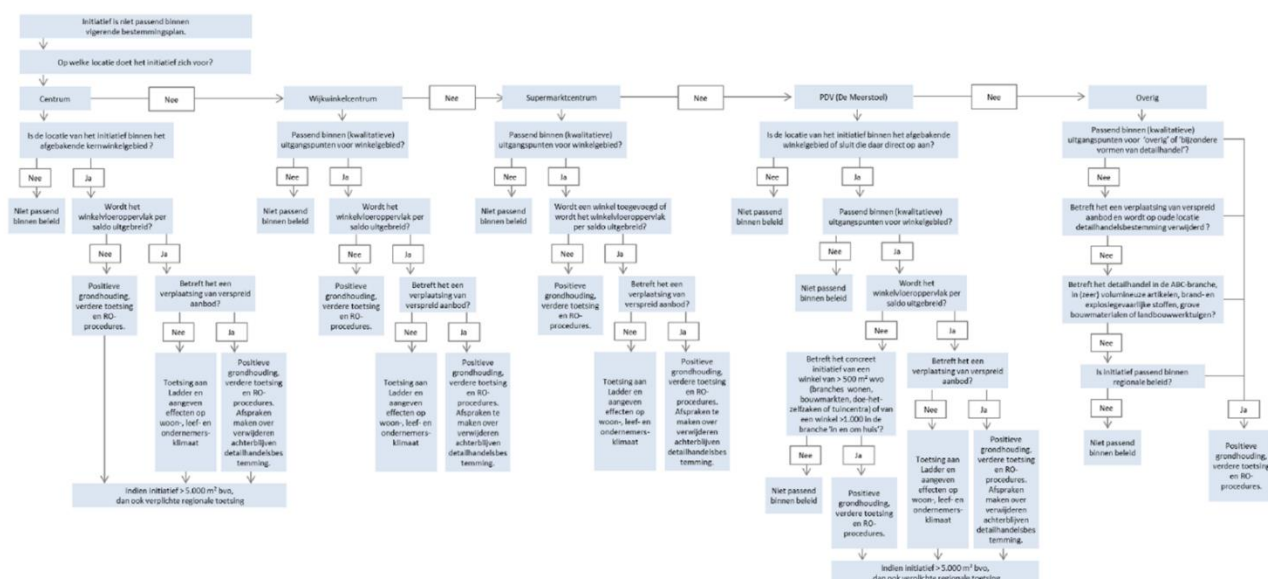
- De Meerstoel zal ook in de toekomst de enige PDV-locatie vormen in Oosterhout. Nieuwe vestigingen (waaronder ook verplaatsingen) van grootschalige winkels binnen de traditionele PDV-branches (woonbranche, bouwmarkten, doe-het-zelfzaken en tuincentra) worden geaccommodeerd op of direct aansluitend aan de Meerstoel. Bij verplaatsing is het van belang de achter te laten detailhandelsbestemming te laten vervallen.

- Aanbod is complementair aan andere winkelgebieden.
- Bij concrete initiatieven van grootschalige nieuwvestigings of verplaatsers in de branches 'plant en dier, bruin- en witgoed, auto en fiets' kunnen de brancheringsmogelijkheden verbreed worden, mits dit geen negatieve / kannibaliserende effecten voor andere winkelgebieden met zich meebrengt. Bij verplaatsing is het van belang de achter te laten detailhandels-bestemming te laten vervallen.

Toetsingskader

Voor de Dienstenrichtlijn is ook het gemeentelijk toetsingskader voor initiatieven van essentieel belang, omdat het aantoont dat de gemeente een coherent en systematisch beleid voert, dat niet verder gaat dan nodig is. Het detailhandelsbeleid dient enerzijds immers heldere algemene kaders te scheppen ten behoeve van de hoofdstructuur (noodzakelijkheid). Anderzijds moet het beleid flexibel genoeg zijn (en blijven) om in te kunnen spelen op de snel veranderende markt(initiatieven). Er kan gemotiveerd worden afgeweken van het toetsingskader, indien de ladder voor duurzame verstedelijking (zie ook par. 2.1), met succes wordt doorlopen.

Figuur 2.1: Toetsingskader nieuwe detailhandelsinitiatieven Oosterhout



Economische Agenda 2016-2021

De hoofddoelstelling van de Economische Agenda 2016-2021 is het behouden en waar mogelijk versterken van de economische positie van de gemeente Oosterhout. Ten aanzien van detailhandel en de binnenstad is dit als volgt vertaald: *“Oosterhout wil in 2021 een aantrekkelijke familiestad zijn waar het goed wonen, werken en recreëren is. Op basis van het veranderde consumentengedrag zal onze toekomstige binnenstad er anders uitzien; het centrum zal op basis van een overaanbod van winkelmeters een compacter karakter hebben en daarbij transformeren van een winkelgebied pur sang tot een belevingscentrum, waarbinnen – naast winkels – plaats is voor (meer) evenementen, cultuur en ambachten. Meer dan ooit zal de consument verleid moeten worden; het plezier van ‘offline’ winkelen en beleven zal sterk benadrukt moeten worden.”*

Binnenstadvisie Oosterhout 2017

In deze visie is de ambitie als volgt verwoord: *De binnenstad van Oosterhout heeft op de eerste plaats een verzorgingsfunctie voor haar eigen inwoners. Daarbovenop heeft de binnenstad een functie voor bezoekers vanuit de (sub)regio en toeristen. Zowel voor het doen van boodschappen als voor een middag of avond uit. De aantrekkelijke, compacte binnenstad biedt een uitgekiende balans tussen gemak en vermaak. De binnenstad is economisch, functioneel en sociaal het hart van de stad.*

Deze ambitie vertaalt zich naar de volgende pijlers:

- Functioneel, sociaal en economisch hart van de stad, lokale verzorgingsfunctie staat voorop, versterken boodschappenfunctie binnenstad, binnenstad als aantrekkelijk recreatie, verblijfs- en woongebied.
- Behoud en zo mogelijk versterken van de subregionale verzorgingsfunctie, behoud van het recreatieve profiel, met meer ruimte voor 'belevings'-functies, waar mogelijk uitstralingseffect naar regio en toeristen, keuze voor een compacte binnenstad met minder winkels en winkelmeters, balans tussen gemak- en vermaaksfunctie.
- Stimuleren van goed ondernemersklimaat en krachtige samenwerking, proeftuin voor nieuw ondernemerschap.

Actieplan Binnenstad 2019-2020

Naast de reeds ingeslagen weg naar een compacte binnenstad met eigentijds winkel- en horecapervlak, is het belangrijk om oog te houden voor de fysieke kwaliteit van de binnenstad. Dit vraagt om een effectief samenspel tussen ondernemers, vastgoed eigenaren en de gemeente. Dit actieplan benoemt de te bereiken resultaten om te komen tot een uitnodigende binnenstad. In het Actieplan is binnen een aantal thema's de actiepunten opgesomd. Hieruit blijkt dat naast het brede pakket aan 'harde' brancheringsmaatregelen, gemeente Oosterhout ook inzet op zachte maatregelen.

Tabel 2.1: Actieprogramma en budgettering

Thema	Toelichting	Budget
Schoon, heel veilig	Schone en nette bestrating, uniform en verzorgd straatmeubilair zorgt voor een betere beleving van kwaliteit.	Ca. 102.000,-
Groen	Naast de randvoorwaardelijke 'schone en hele' openbare ruimte, is sfeerverhogende groene aankleding van de straat en de winkel-/horecapanden van belang.	Ca. 5.000,-
Spelen	Als de binnenstad kinderen weet te vermaken dan verblijven de ouders graag in het centrum.	Nog nader over-een te komen
Stadsparken	De stadsparken zijn karakteristiek voor Oosterhout en is de locatie voor verschillende evenementen en de jaarlijkse kermis.	Nog nader over-een te komen
Openbaar gebied	Naast het herinrichten van het openbaar gebied hebben tijdelijke of semipermanente uitstallingen grote invloed op het beeld dat de bezoekers van de binnenstad krijgen.	Nog nader over-een te komen
Transformatie	De opdracht in de vastgestelde Detailhandels- en Binnenstadvisie is duidelijk. Buiten het winkelgebied wordt medewerking gegeven aan een transformatie van winkel- naar andere bestemmingen	3000,-
Beleving	Er worden in goede afstemming met BIZ binnenstad en Arendshof tal van evenementen georganiseerd om Oosterhout goed op de kaart te zetten en te houden.	66.000,-

Scan bestemmingsplannen en bestuurlijke besluiten

Uit de scan van de meest relevante bestemmingsplannen en/of bestuurlijke besluiten blijkt dat de gemeente beleidsmatig en juridisch-planologisch coherent en systematisch handelt. In de bestemmingsplannen zijn waar nodig branchebeperkingen voor reguliere detailhandel opgenomen buiten de hoofd-winkelstructuur. Zo is bijvoorbeeld in de bestemmingsplannen Leijssenakkers, 2009 en Dommelbergen, 2008, detailhandel buiten de hoofdstructuur beperkt tot meubels, keukens, badkamers, alsmede een bouwmarkt).

- Noemenswaardig is dat de gemeenteraad (middels een amendement) heeft besloten een supermarkt op het voormalige Hamo-terrein mogelijk te maken. Bij dit besluit is middels een specifiek onderzoek naar de winkeffecten aangetoond dat er vanuit **ruimtelijk oogpunt** geen zwaarwegende argumenten zijn om een supermarkt naast de bestaande Aldi-supermarkt niet toe te staan. Ook hieruit blijkt dat gemeente Oosterhout vanuit systematiek en met oog voor een goede ruimtelijke ordening handelt

De gemeente voert coherente en systematische maatregelen

Uit de scan van enerzijds het detailhandelsbeleid en anderzijds de uitwerking hiervan in de vigerende bestemmingsplannen en bestuurlijke besluiten, blijkt dat gemeente Oosterhout coherent en systematisch handelt. Uit de scan van de beleidsplannen dat zowel het provinciaal, regionaal en lokaal detailhandelsbeleid is erop gericht om reguliere detailhandel buiten de reguliere winkelcentra te beperken en/of te voorkomen ten gunste van de structuurbepalende winkelgebieden.

Hierin is vooral de link met het centrum van Oosterhout relevant. Het gemeentelijk detailhandelsbeleid beschrijft dat de leegstand fors is in het Oosterhoutse centrum en dat er ingezet moet worden op het terugdringen van planologisch overaanbod. Verder dient de binnenstad het recreatief-toeristische centrum van de gemeente te blijven door in te zetten op beleving. De aanwezigheid van de recreatieve modische winkelbranches i.c.m. andere voorzieningen (zoals horeca) draagt hieraan bij. Ook zet het Oosterhoutse detailhandelsbeleid in op het behoud van de huidige boodschappenstructuur.

In onderhavige casus gaat het niet zozeer om het volledig beperken van **alle** detailhandelsmogelijkheden op de Europaweg. Immers, gezien de directe ligging tegen de woonboulevard Meerstoel is een bestemmingsplanwijziging ten behoeve van vestiging van PDV-branches denkbaar. Het Oosterhoutse detailhandelsbeleid bouwt voort op het voormalige (zeer coherente en systematische) Rijksbeleid om **enkel** de traditionele PDV-branches in de periferie toe te staan en zoveel mogelijk te clusteren op woonboulevard de Meerstoel (woonbranche, bouwmarkten, doe-het-zelfzaken en tuincentra).

Ook blijkt uit de scan van de meest relevante, door gemeente Oosterhout aangeleverde, bestemmingsplannen en bestuurlijke besluiten dat gemeente principe handelt de gemeente beleidsmatig en juridisch-planologisch coherent en systematisch. In de bestemmingsplannen zijn veelal branchebeperkingen voor reguliere detailhandel opgenomen. Indien de gemeente geen branchebeperkingen zou opnemen voor supermarkten en/of overige reguliere detailhandel in de periferie, zal dit onaanvaardbare effecten (woon-, leef- en ondernemersklimaat) hebben op zowel het centrum van Oosterhout als op de boodschappenstructuur.

2.2 Markt- en effectanalyse o.b.v. specifieke gegevens

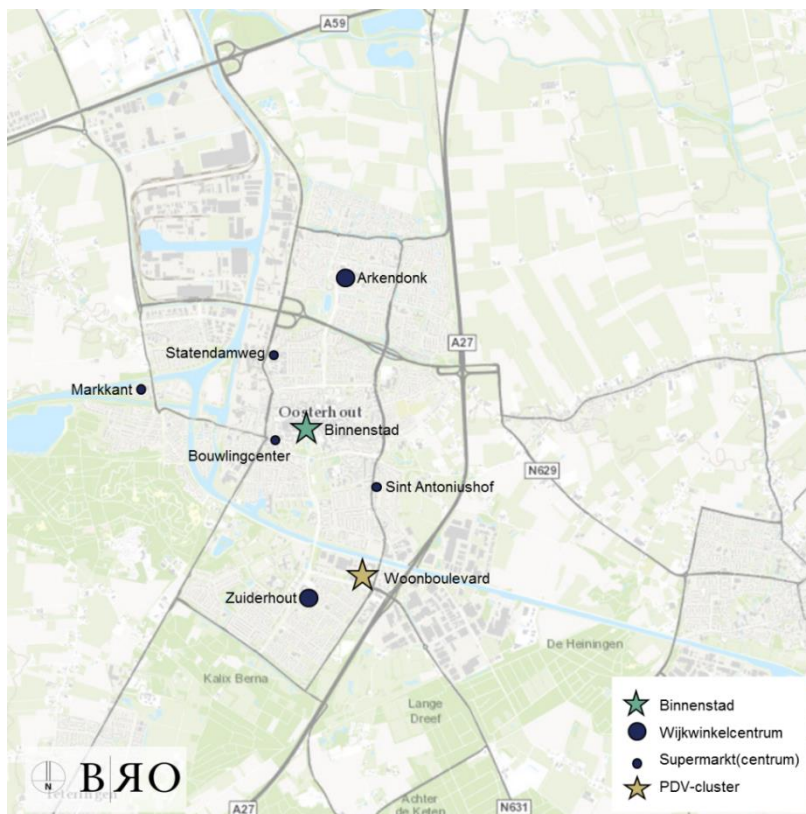
In deze paragraaf is een bondige markt- en effectanalyse opgesteld. Hiervoor is gebruik gemaakt van gegevens uit de detailhandelsvisie 2017. Weliswaar zijn er meer actuele gegevens beschikbaar, maar dit zal niet leiden tot wezenlijk andere conclusies. De structuur is immers op hoofdlijnen hetzelfde gebleven. Er hebben zich ook geen structuurtransformerende mutaties voorgedaan.

Hoofdstructuur

De detailhandel in Oosterhout heeft voornamelijk een lokale verzorgingsfunctie en in beperkte mate een (sub)regionaal-verzorgende functie. De detailhandelsstructuur van Oosterhout kent een sterk hiërarchische opbouw. De kansrijke winkellocaties in de huidige detailhandelsstructuur zijn de basis voor de toekomst (zie volgende figuur):

- **Hoofdwinkelgebied:** de binnenstad. De positie van de binnenstad van Oosterhout als hoofdwinkelgebied binnen de detailhandelsstructuur, vraagt om een divers en uitgebreid aanbod winkelaanbod. Zowel in de dagelijkse sector als in de niet-dagelijkse sector (recreatieve winkelbranches). De autonome trekkracht van het van oudsher recreatieve aanbod van de binnenstad is de afgelopen jaren echter afgenomen. De winkel- en horecafunctie dienen sterk geconcentreerd te zijn met zo min mogelijk onderbrekingen in het winkelfront, zodat er een aangenaam winkelklimaat ontstaat met een goed toekomstperspectief.
- **Wijkwinkelcentrum:** Arkendonk en Zuiderhout. De supermarkten vormen de belangrijkste trekkers binnen de winkelgebieden. Het aanbod wordt daarbij aangevuld door enkele (vers)speciaalzaken en niet-dagelijkse winkels. De leegstand is in beide centra beperkt.
- **Supermarktcentra en solitaire supermarkten:** Markkant (Coop), Statendamweg (Aldi), Sint Antoniusshof (Nettorama);
- **PDV-locatie:** de Meerstoel. Dit cluster is de enige PDV-locatie in Oosterhout. Nieuwe vestigingen (waaronder ook verplaatsingen) van grootschalige winkels binnen de traditionele PDV-branches (woonbranche, bouwmarkten, doe-het-zelfzaken en tuincentra) worden geaccommodeerd op of direct aansluitend aan de Meerstoel.

Figuur 2.2: Beoogde detailhandelsstructuur



Leegstand

- Uit de detailhandelsvisie van de gemeente Oosterhout blijkt dat de leegstand in het centrum van Oosterhout aanzienlijk is en de afgelopen jaren sterk is toegenomen. Binnen de overige winkelgebieden en voor verspreide bewinkeling ligt het percentage onder het landelijke gemiddelde.
- Daarbij is voor de dienstenrichtlijn van belang dat uit de volgende tabel blijkt dat er binnen de reguliere hoofdwinkelstructuur nog mogelijkheden zijn (leegstand) voor vestiging van grotere detailhandelsvestigingen. De brancheringsmaatregel voor de Europaweg 15 gaat dus niet verder dan nodig.

Tabel 2.2: Vijf grootste leegstaande panden binnen de hoofdstructuur⁶

Straat	Nr.	Winkelgebied	soort leegstand	wvo
Arendsplein	70	Centrum Oosterhout NB	Aanvang/Frictie	850
Meerstool	14	Woonboulevard Oosterhout NB	Langdurig	800
Dr. Janssenslaan	5	De Slotjes	Aanvang/Frictie	720
Nieuwstraat	6	Centrum Oosterhout NB	Langdurig	715
Arendsplein	62	Centrum Oosterhout NB	Langdurig	500

⁶ Hoofdwinkelstructuur = alle winkelgebiedstypen excl. verspreide locaties; Locatus retailverkenner, 2019

Ruimtelijk-economisch functioneren

In de detailhandelsvisie is het ruimtelijk-economisch functioneren benaderd, voor de sector dagelijkse en niet-dagelijkse artikelen (zie volgende tabel). Een van de voornaamste conclusies is dat het bestaande winkelaanbod binnen beide sectoren (op hoofdlijnen) naar behoren functioneert. Immers de gerealiseerde omzet per m² wvo ligt in beide gevallen wat hoger dan het landelijk gemiddelde (niet in tabel opgenomen). Toch is er sprake van een **overschot aan winkelmeters**. Dit mede als gevolg van de hoge leegstand en de verdere verwachte toename van internetbestedingen. In totaliteit is er in 2016 een overaanbod van ca. 6.600-9.600 m² wvo aan planologische winkelmeters. De verwachting is dat dit overaanbod in 2030 is opgelopen tot 7.500-10.500 m² wvo.

Tabel 2.3: Inbreidingsruimte / overaanbod, Gemeente Oosterhout (bron: detailhandelsvisie Oosterhout 2017)

	2016	2030
Verwachte omzet sector dagelijks (in mln. €)	161,5	N.v.t.
Verwachte omzet sector niet-dagelijks (in mln. €)	€ 154,0 - 159,8	N.v.t.
Uitbreidingsruimte niet-dagelijkse sector (in m ² wvo)	1.500 / 4.500	- 400 / 2.600
Uitbreidingsruimte dagelijkse sector (in m ² wvo)	2.200	3.225
Leegstand gemeente (in m ² wvo)	13.275	13.275
Totale inbreidingsruimte (overaanbod)	ca. 6.600 a 9.600	ca. 7.500 a 10.500

Invulling Europaweg 15 en precedentwerking

In het navolgende is aangegeven wat het ruimtelijk-economisch effect zal zijn van invulling van sec Europaweg 15 met reguliere detailhandel maar ook wordt rekening gehouden met cumulerende effecten door precedentwerking (zie kader).

Er moet rekening worden gehouden met cumulerende effecten. Immers als gemeente Oosterhout op de locatie Europaweg een branchebeperking voor (reguliere) detailhandel opheft, zal dat wellicht ook op vele andere locaties moeten. Door immers één winkel met een regulier assortiment toe te staan in de periferie, schept dit een precedent voor andere mogelijke nieuwvestigings, aangezien van het detailhandelsbeleid wordt afgeweken. In dit geval is het risico groot dat meer winkels zich in de periferie willen vestigen, vanwege de lagere huurprijzen, de goede bereikbaarheid, gratis parkeren voor de deur, etc.

Er is op basis van een staffel aangegeven wat het ruimtelijk-economisch effect zal zijn bij toevoeging van X aantal winkelmeters. De leegstaande planlocatie (Europaweg 15) heeft volgens Locatus een omvang van ca. 1.100 m² wvo. Ook is aangegeven wat het effect van is, indien ca. 6.700 m² wvo wordt toegevoegd. Dit is het totale leegstandsmetrage op en rondom de Meerstoel en andere perifere locaties in Oosterhout. De volgende staffel is ca. 10.000 m² wvo. Locatus geeft immers enkel de leegstand in beeld van panden waar ooit een commerciële voorziening heeft gezeten (winkel, horeca, commerciële dienstverlening). Locatus geeft zodoende geen inzicht in leegstaande bedrijfshallen, die mogelijk wel aantrekkelijk zijn voor nieuwe reguliere detailhandelsinitiatieven. Om deze reden gaat BRO in de staffel uit van een totale (deels indicatieve) invulling van leegstand van ca. 10.000 m² wvo.

Het effect van de beschreven metrages is navolgend weergegeven voor zowel de sector dagelijkse artikelen als voor de niet-dagelijkse artikelen. Voor die laatste groep is dit gedaan aan de hand van de groep mode en luxe. Deze recreatief bezochte winkelbranche is voor de reguliere niet-dagelijkse detailhandel immers het meest relevant. Daarbij is dit de groep die binnen de sector niet-dagelijkse artikelen met de hoogste gemiddelde vloerproductiviteit functioneert, de hoogste huurprijs oplevert en dus het meest interessant is voor eigenaars van perifere locaties. In de volgende tabel is het indicatieve omzeteffect (%) weergegeven⁷.

Tabel 2.4: Omzeteffect (%) gemeente Oosterhout, bij toename metrage conform staffel⁸

Uitbreiding metrage wvo (staffel)	Omzeteffect per sector (%)	
	Sector dagelijkse art.	Sector niet-dagelijkse art.
+ 1.100	-5,4	-1,8 -1,9
+ 6.700	-32,8	-11,2 - 11,7
+ 10.000	-49,0	-16,8 - 17,4

Effectanalyse sector dagelijks

- Indien enkel de locatie aan de Europaweg zou worden ingevuld met nieuwe dagelijkse detailhandel zal dit in theorie leiden tot een gemeentebreed omzeteffect van ca. -5%. Dit omzeteffect zal echter veel groter zijn voor het nabij gelegen Zuiderhout. Hier bestaat de mogelijkheid dat een supermarkt verdwijnt zowel door toenemende concurrentiedruk (als gevolg van nieuw aanbod), als door verplaatsing van een bestaande winkel naar de periferie. Het is gezien het marktperspectief dan nog maar de vraag of zich hier opnieuw een derde supermarkt in Zuiderhout vestigt. Er mag worden afgevraagd of dit effect als onaanvaardbaar kan worden beschouwd. Dit gelet op de rol van supermarkten voor winkelgebieden (zie verderop).
- Indien, in het kader van cumulerende effecten, er 6.700 m² wvo aan dagelijkse detailhandel wordt toegevoegd in de periferie zal het omzeteffect gemeentebreed ca. -33% bedragen. Indien er 10.000 meter in de periferie wordt toegevoegd zal dit effect zelfs -49% bedragen. Dergelijke omzeteffecten zijn dusdanig groot dat het denkbaar is dat er één of meerdere supermarkten zullen verdwijnen. Gezien de goede uitgangspositie van nieuwe perifere supermarkten (lage huurlasten, goede autobereikbaarheid en parkeervoorziening) is het denkbaar dat vooral supermarkten binnen de hoofdstructuur zullen verdwijnen (door uitplaatsing en toenemende concurrentiedruk).
- Supermarkten zijn voor het centrum van Oosterhout een belangrijke trekker en voor de boodschappencentra zelfs de voornaamste trekker. Met andere woorden, de overige voorzieningen (winkels, horeca en commerciële dienstverlening) profiteren van de passantenstromen die de supermarkten generen. Het verdwijnen van één of twee supermarkten uit de hoofdstructuur mag worden beschouwd als een onaanvaardbaar effect op het ondernemersklimaat. Hiermee is de noodzakelijkheid van de brancheringsmaatregel voor de sector dagelijkse artikelen met specifieke gegevens aangetoond.

⁷ Het omzeteffect komt tot stand door een omzetclaim te berekenen o.b.v. het uitbreidingsmatrage (staffel) en dit te vermenigvuldigen met de landelijk gemiddelde vloerproductiviteit (voor dagelijkse art. en specifiek voor mode en luxe). Vervolgens is de absolute omzetclaim die dit oplevert, verrekend met de totaal behaalde omzet per sector weergegeven in tabel 2.4). Er wordt in de rekentabel uitgegaan van de max. invulling binnen een sector. De beschreven omzeteffecten kunnen zich dus niet gelijktijdig voordoen in beide sectoren.

⁸ O.b.v. omzetkengetallen notitie 2015 en de marktberoeeningen uit de detailhandelsvisie Oosterhout 2017.

- Bovendien voorzien supermarkten in de eerste levensbehoeften en daarom is het beleidsmatige uitgangspunt dat iedereen op acceptabele afstand van de woning de boodschappen moet kunnen doen. Weliswaar ligt de Europaweg 15 dichtbij de bewoning, maar dat geldt wellicht niet voor eventuele andere perifere locaties, waar, gelet op precedentwerking rekening mee gehouden dient te worden.

Effectanalyse sector niet-dagelijks (mode en luxe)

- Indien enkel de Industrieweg 15 zal worden ingevuld met nieuw modisch winkelaanbod, zal het omzeteffect gemeentebreed ca. -2% bedragen. Dit effect zal vooral in het centrum van Oosterhout terechtkomen. Ook bestaat de mogelijkheid dat bestaand modisch aanbod verplaatst van het Oosterhoutse centrum naar de periferie. Dit zal ca. 5% van het totale aanbod aan mode en luxe in het centrum van Oosterhout bedragen. In beide scenario's zal het ruimtelijk-economisch effect op het centrum onaanvaardbaar zijn. Hoewel de crisis achter de rug is, staat de modische detailhandel, mede door het veranderd consumentengedrag (online verkoop/keuze grotere binnensteden) nog steeds onder druk. Het modische winkelaanbod is een 'must have' voor ieder kernwinkelgebied. Het genereert bezoekersstromen waar ook de overige voorzieningen van profiteren.
- Indien er 6.700 m² wvo perifeer wordt toegevoegd zal het omzeteffect ca. -11 tot -12% bedragen en indien er ca. 10.000 m² wvo wordt toegevoegd zal dit omzeteffect zelfs -17% bedragen.
- Dergelijke omzeteffecten zullen vooral terechtkomen in het centrum van Oosterhout, waar aanbod verdwijnt door (toenemende concurrentie en/of uitplaatsing).
- Het deels verdwijnen van deze winkelbranche zorgt voor uitholling van het centrum en een aantasting van de beleevingswaarde als recreatief winkelcentrum. Dit is (beleidsmatig) onaanvaardbaar voor het woon-, leef-, en ondernemersklimaat. Hiermee is met specifieke cijfers de brancheringsmaatregel voor reguliere detailhandel op de Europaweg 15 onderbouwd.

Kwaliteit boven kwantiteit

De hiervoor berekende economische effecten moeten als indicatie worden gezien. Het gaat immers om een berekening gebaseerd op meerdere aannames. 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 distributieve mogelijkheden. In de ruimtelijke ordening dient op basis van ruimtelijk relevante argumenten beoordeeld te worden of het consumentenbelang op langere termijn wordt gediend (geen duurzame ontwrichting). Als bijvoorbeeld door het verdwijnen van dagelijks aanbod het centrum minder aantrekkingskracht heeft, zal dit ook invloed hebben op de rest van het centrum. Als zowel dagelijks als niet-dagelijks aanbod minder koopkrachtbinding krijgt, zal niet alleen leegstand ontstaan op de plek waar een supermarkt verdwijnt, maar ook op andere plekken binnen het centrum. De detailhandelsstructuur zal er daardoor per saldo op achteruitgaan. De leefbaarheid en het aantrekkelijker verblijfsklimaat worden immers minder, wat zowel een negatief effect heeft op het centrum van Oosterhout als de consument.

BIJLAGEN

Bijlage 1: Begrippen

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.

Dagelijkse artikelen

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

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: Jurisprudentie, Dienstenrichtlijn

In december 2018 zijn verder nog drie belangrijke uitspraken gedaan in relatie tot de Dienstenrichtlijn, namelijk Amsterdam (201800734/1/A1), Maastricht (201603875/2/R3) en Schijndel (201600624/1/R3). In deze jurisprudentie is een aantal duidelijke lijnen te destilleren. Voor deze onderbouwing maken wij gebruik van de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: 'de Afdeling') over de houdbaarheid van het bestemmingsplan 'Reparatie- en actualiseringsplan Maastricht Zuidoost' (tussenuitspraak van 19 december 2018, zie noot 1). De Afdeling heeft, puntsgewijs en voor zover voor dit rapport van belang, het volgende overwogen dan wel vastgesteld:

- Met de in het bestemmingsplan 'Reparatie- en actualiseringsplan Maastricht Zuidoost' opgenomen planregeling (die detailhandel in branchevreemde goederen verbiedt) worden ruimtelijke doelen nagestreefd. Gestreefd wordt naar zorgvuldig ruimtegebruik, bereikbaarheid, bundeling en de leefbaarheid van de kleine stadskernen en het behoud voor de inwoners van de gemeente van een voldoende voorzieningenniveau. Van strijdigheid met artikel 14 onder 5 van de Dienstenrichtlijn is geen sprake.
- Het streven naar zorgvuldig ruimtegebruik, bereikbaarheid, bundeling en de leefbaarheid van kleine stadskernen en het behoud voor de inwoners van de gemeente van een voldoende voorzieningenniveau is noodzakelijk voor de bescherming van het stedelijk milieu, zeker wanneer - zoals geldt voor Maastricht - sprake is van ligging in of nabij een krimpregio. Gelet hierop heeft de raad zich op goede gronden op het standpunt gesteld dat de doelen waarmee hij de planregeling rechtvaardigt, een dwingende reden van algemeen belang vormen. Van strijdigheid met artikel 15 lid 3 onder b van de Dienstenrichtlijn is geen sprake.
- Met de in het bestemmingsplan opgenomen regeling wordt gestreefd naar behoud van de leefbaarheid van het stadscentrum en de voorkoming van leegstand. Naar het oordeel van de Afdeling streeft de gemeenteraad dat doel coherent en systematisch na. De door de gemeenteraad vastgestelde planregeling voldoet daarmee aan de hypocrisietest.
- De gemeenteraad mag het cumulerend effect van het loslaten van het brancheringsbeleid c.q. brancheringsbeperkingen betrekken in zijn afweging om detailhandelsmogelijkheden op een bepaald perceel al dan niet te verruimen.
- De Afdeling concludeert dat de raad door de overgelegde gegevens inzake de effectiviteit van branchering op landelijk, provinciaal en regionaal niveau, een analyse gebaseerd op gegevens heeft gegeven, op basis waarvan naar het oordeel van de Afdeling in redelijkheid de conclusie is getrokken dat brancheringsregelingen zoals opgenomen in het bestemmingsplan in het algemeen effectief zijn. Daarbij ziet de Afdeling **geen** aanleiding voor het oordeel dat onvoldoende aandacht is besteed aan regionale verhoudingen, dat de beschouwingen ten onrechte zijn gericht op de niet-dagelijkse sector, dat de case-studies de daaruit getrokken conclusies niet kunnen ondersteunen, dan wel dat de vergelijking met België en Frankrijk onvoldoende is uitgewerkt. In zoverre voldoet de analyse van gegevens aan de eisen die daaraan moeten worden gesteld. Naar het oordeel van de Afdeling mocht de raad er in beginsel van uitgaan dat de onderzoeken op basis waarvan hij heeft geconcludeerd dat brancheringsregelingen zoals opgenomen in het plan in het algemeen effectief zijn, ook van toepassing zijn op de situatie in Maastricht. Het ligt dan in de lijn van

het voorgaande op de weg van de raad om te motiveren en zo nodig met nader onderzoek te onderbouwen dat de situatie in Maastricht niet zo bijzonder of afwijkend is dat die toepasbaarheid zich niet voordoet.

- Naar het oordeel van de Afdeling is op grond van wat de raad naar voren heeft gebracht niet inzichtelijk dat de onderzoeken op basis waarvan hij heeft geconcludeerd dat brancheringsregelingen zoals opgenomen in het plan in het algemeen effectief zijn, ook van toepassing zijn op de situatie in Maastricht. Weliswaar is aannemelijk dat brancheringsmaatregelen effectief kunnen zijn in krimpregio's - en is Maastricht in of nabij zo'n regio gelegen -, maar in wat de raad naar voren heeft gebracht wordt onvoldoende ingegaan op de vraag of de situatie in Maastricht niet zo bijzonder of afwijkend is dat die toepasbaarheid zich niet voordoet. Er is, zo overwoog de Afdeling, door beide partijen veel onderzoeksmateriaal aangeleverd, maar de toepassing op de situatie in Maastricht mist nog. Hierdoor valt ook niet te beoordelen of de beperking die wordt toegepast op de gronden van Heuts binnen het hele pakket aan brancheringsmaatregelen in de gemeente Maastricht een zinvolle bijdrage levert.
- Gelet op hetgeen onder bovenstaande bulletpoint is beschreven, kan de Afdeling nog niet beoordelen of de gemeenteraad in redelijkheid heeft kunnen concluderen dat de planregeling niet verder gaat dan nodig is om het beoogde doel te bereiken en dat doel niet met andere, minder beperkende maatregelen kan worden bereikt.

