
ONDERZOEK RHO DIENSTENRICHTLIJN

Bedrijventerreinen Leek en Oldebert

13 januari 2022

RHO ADVISEURS



RHO ADVISEURS

DATUM 13 januari 2022
KENMERK 20211270_2593TWAL

PROJECT Grootwinkelplein Leek, opstellen bestemmingsplan
PROJECTLEIDER ing. C. Tasma

OPDRACHTGEVER Gemeente Westerkwartier
PROJECTNUMMER 20211270

AUTEURS Tommy Walvius, Ruud Louwes
STATUS Definitief

☐ Bestemmingsplan vaststellen
☐ Bestemmingsplan vaststellen
☐ Bestemmingsplan vaststellen

☐ Bestemmingsplan vaststellen
☐ Bestemmingsplan vaststellen
☐ Bestemmingsplan vaststellen



SAMENVATTING

GROOTWINKELPLEIN

Ter plaatse van de winkellocatie aan de Industriepark 5 te Leek is het Grootwinkelplein gesitueerd, waar diverse volumieuze en grootschalige detailhandelsbedrijven en twee supermarkten zijn gevestigd. Op grond van het geldende bestemmingsplan 'Bedrijventerrein Leek en Oldebert' zijn deze bedrijven toegestaan. In het bestemmingsplan is voor de verschillende detailhandelsbedrijven een maximale oppervlakte opgenomen, behalve voor de supermarkten. Het aantal supermarkten is wel begrenst, tot maximaal twee vestigingen. Naar aanleiding van recente ontwikkelingen - de sluiting van de Plussupermarkt en de uitbreiding van de twee supermarkten op het Grootwinkelplein - en vanuit een goed detailhandelsbeleid is het gewenst de vloeroppervlakte voor supermarkten op het Grootwinkelplein te maximaliseren zodat wordt aangesloten bij de feitelijke situatie.

De onderbouwing van deze aanpassing van het bestemmingsplan bestaat uit een beoordeling aan de hand van de marktontwikkelingen of er aanleiding bestaat tot het verankeren van het aantal van twee supermarkten met een maximum van in totaal 4.900 m² BVO. Dit komt overeen met bestaande bedrijfs- en winkelloppervlakte. Vervolgens is onderzocht of de aanscherping van de vestigingsbeperking voldoet aan de Dienstenrichtlijn.

MARKTVERKENNING

Uit de verrichte marktverkenning blijkt dat het functioneren van winkels in de dagelijkse artikelensector in Leek onder druk staat. Er is geen marktruimte voor uitbreiding van het aanbod te benaderen, rekening houdend met een toekomstige bevolkingskrimp. Dit is het beleid dat reeds vele jaren wordt gevoerd.

Van belang is dat het centrumgebied van Leek in ieder geval een volledig aanbod aan supermarkten blijft bieden. Op dit moment is de supermarktstructuur in balans. Dat is de bestaande, te behouden situatie. Dit wordt verstoord door nog meer meters toe te voegen buiten het centrum. De verkenning naar marktruimte geeft aan dat toevoeging van meer supermarktmeters tot gevolg kan hebben dat in het centrum een supermarkt wordt beëindigd, gezien de gespannen marktsituatie, mede gelet op de noodzaak ruimte te reserveren voor versterking van het centrum. Het aantal supermarktmeters moet dan ook tot het bestaande aantal worden beperkt.

TOETSING AAN DIENSTENRICHTLIJN

Het terugbrengen van het aantal vierkante meters supermarkt betekent een aanscherping van de vestigingsbeperking voor de huidige gebruiksmogelijkheden ter plaatse van gebouwen aan de Industriepark 5. Het aantal supermarkten verandert niet, maar wel de maximale omvang. De vestigingsbeperking heeft betrekking op de branche en het aantal (maatvoering). Een nieuwe bestemmingsregeling waarin een vestigingsbeperking van diensten wordt opgenomen, moet voldoen aan de Dienstenrichtlijn. Detailhandel in goederen is een dienst in de zin van de Dienstenrichtlijn en een vestigingsbeperking moet dus aan de Dienstenrichtlijn voldoen. Dit volgt uit het arrest van het Europese Hof van Justitie van 30 januari 2018 in de zaak Visser Vastgoed.

De Dienstenrichtlijn bepaalt – kort gezegd - dat een bestemmingsplan alleen vestigingsbeperkingen ten aanzien van een dienst mag bevatten als deze vestigingsbeperkingen:

- a. niet-discriminerend,
- b. noodzakelijk en
- c. evenredig zijn.

De aanscherping van de vestigingsbeperking wordt geregeld in een partiële herziening van het bestemmingsplan 'Bedrijventerrein Leek en Oldebert'. In het kader van deze partiële herziening is onderzoek gedaan om te kunnen beoordelen of de vestigingsbeperkingen voldoen aan de Dienstenrichtlijn.

Discriminatieverbod

In het bestemmingsplan 'Bedrijventerrein Leek en Oldebert' en met de aanscherping van het maximum voor het aantal vierkante meters supermarkt in deze partiële herziening is geen sprake van een eis die een direct of indirect onderscheid maakt in de zin van artikel 15, derde lid, onder a, van de Dienstenrichtlijn. Hiermee wordt derhalve voldaan aan het discriminatieverbod.

Dwingende redenen van algemeen belang en noodzakelijkheid

Het beleid en de bestemmingsplannen zijn gericht op het behouden van de functie, de kracht en de vitaliteit van het kernwinkelgebied van Leek. Tevens wordt ingezet op het voorkomen van leegstand. Dit zijn dwingende redenen van algemeen belang. Deze en vergelijkbare redenen zijn ook als zodanig aangemerkt in de jurisprudentie.

Door de gemeente zijn in samenwerking met ondernemers en ontwikkelaars op basis van beleid en bestemmingsplannen diverse projecten gerealiseerd die hebben bijgedragen aan deze doelstellingen en ook het gewenste resultaat hebben gehad. Het kernwinkelgebied is eigentijds mede door toevoeging van nieuwe gebouwen met winkels op de begane grond en appartementen op de verdiepingen. Trekkers, zoals supermarkten en warenhuizen en vergelijkbare formules, zijn gesitueerd op specifieke plekken. De tussenliggende winkelstraten vormen goede verbindingen. Het behoud van trekkers op de betreffende locaties is nodig voor het behoud van de functie, kracht en vitaliteit van het centrumgebied.

Het gemeentelijk beleid is herhaaldelijk herijkt. Dit heeft geresulteerd in een omzetting van een oorspronkelijke uitbreidingswens naar de keuze voor verdere concentratie van winkelaanbod in het afgebakende kernwinkelgebied. Als de resultaten van de analyses van hoofdstuk 2 en 3 worden vergeleken, dan blijkt dat de onderzoeksresultaten en het beleid uitstekend op elkaar aansluiten. Het gemeentelijk beleid houdt ter rekening met marktontwikkelingen en stemt daar de ruimtelijke visie op de detailhandel op af en investeert in projecten die hieraan een bijdrage leveren. Beleid en regelgeving zijn sterk gericht op versterking van het centrumgebied en het uitsluiten van uitbreiding van winkelaanbod elders in de kern.

Met het beleid en de bestemmingsregelingen wordt daadwerkelijk bijgedragen aan het behoud en versterking van het kernwinkelgebied. De noodzaak van het beleid en de bestemmingsplannen staat daarmee vast.

- De noodzaak voor het voeren van een stringent beleid is recent aangescherpt doordat de Plus-supermarkt is beëindigd en de twee supermarkten op het Grootwinkelplein zijn vergroot.
- In het centrumgebied zijn daardoor nog twee supermarkten aanwezig, evenveel als op het Grootwinkelplein, terwijl een groter aantal in het centrum gewenst is.
- De oppervlakte van de twee supermarkten in het centrumgebied beslaat 2.250 m² wvo en van de twee supermarkten op het Grootwinkelplein 3.820 m² wvo. Hiermee is er een ongewenste onevenwichtigheid ontstaan ten nadele van het centrumgebied.

Het vorenstaande onderstreept de noodzaak van een verdere aanscherping van de bestemmingsregeling. Daarmee wordt voldaan aan artikel 15, derde lid onder b, van de Dienstenrichtlijn. De begrenzing van de aanduiding 'supermarkten' wordt afgestemd op de feitelijke en vergunde situatie. De noodzakelijkheid van het behouden van die aanduiding volgt uit de hiervoor aangegeven dwingende redenen van algemeen belang. Hiermee wordt alleen enige herschikking van de vorm van de supermarkten behouden; die ruimte hoeft niet op voorhand te worden uitgesloten.

Evenredigheid

De effectiviteit van de toe te voegen maatregel – de begrenzing van de oppervlakte van supermarkten – voor het Grootwinkelplein staat vast. Immers de beperking van het aantal vierkante meters tot de huidige situatie voor reeds gemaximeerde aantal van twee supermarktvestigingen op het Grootwinkelplein zijn geschikte maatregelen voor het behoud en versterking van het functioneren, de kracht en vitaliteit van het centrumgebied en het kernwinkelgebied in het bijzonder. Deze maatregel is ook effectief omdat deze bijdraagt aan en nodig is voor het behalen van de gestelde doelen. Eerdere aanvragen voor uitbreiding van het supermarktaanbod rondom het Grootwinkelplein zijn geweigerd. Daar komt bij dat het



gemeentebestuur de afgelopen jaren sterker heeft ingezet op concentratie van detailhandel in het kernwinkelgebied. Eerdere uitbreidingsplannen van het kernwinkelgebied zijn niet gerealiseerd; plannen zijn zelfs geschrapt. Als wordt gekeken naar de actuele marktomstandigheden en de actuele ontwikkelingen (sluiting Plus-supermarkt, uitbreiding supermarkten Grootwinkelplein) is dat ook een logische keuze (zie hoofdstuk 2).

De maatregel gaat niet verder dan nodig en met flankerende maatregelen kunnen niet de gestelde doelstellingen worden bereikt. Immers, als de oppervlakte van supermarkten op het Grootwinkelplein wordt uitgebreid dan zal dit nog nadeliger zijn voor de supermarkten in het centrumgebied en daarmee van het gehele centrumgebied. Het bestemmingsplan 'Centrum – Kernwinkelgebied' staat de vestiging van een extra supermarkt weliswaar toe, maar feit is dat een supermarkt is gesloten. Ondanks dat de feitelijke leegstand is afgenomen is het risico op leegstand nog duidelijk aanwezig en is dit risico de afgelopen jaren ook toegenomen.

De maatregel voldoet aan het vereiste van evenredigheid zoals opgenomen in artikel 15, derde lid onder c van de Dienstenrichtlijn. Datzelfde geldt voor de maatregel om de aanduiding 'supermarkten' af te stemmen op de feitelijke en vergunde situatie.

Conclusie

De aanscherping van de regeling en de aanpassing van de aanduiding 'supermarkten' voldoen aan artikel 15, derde lid onder a, b en c van de Dienstenrichtlijn.

CONCLUSIE

Op basis van het voorgaande wordt geconstateerd dat de aanscherping past in het beleid, nodig is gezien de recente ontwikkelingen en voldoet aan de Dienstenrichtlijn. Het belang van het functioneren en de vitaliteit van het centrumgebied wordt hiermee gediend. Het achterwege laten van de aanscherping zou het bereiken van de doelstellingen ondergraven, mede gezien de recente ontwikkelingen en de ontstane onevenwichtigheid van de omvang van supermarkten op het Grootwinkelplein (3.820 m² wvo) en in het centrumgebied (2.250 m² wvo). Afstemming van de aanduiding 'supermarkten' op de feitelijke en vergunde situatie voldoet ook aan de Dienstenrichtlijn.



INHOUD

Samenvatting	3
1. Hoofdstuk	7
2. Marktverkenning	9
2.1 Aanbodanalyse	9
2.2 Uitgangspunten marktverkenning	12
3. Toetsing aan de Dienstenrichtlijn	15
3.1 De Dienstenrichtlijn	15
3.2 Discriminatieverbod	15
3.3 Noodzakelijkheid	16
3.4 Evenredigheid	20

1. HOOFDSTUK

AANLEIDING NIEUW BESTEMMINGSPLAN

Grootwinkplein

Ter plaatse van de winkellocatie aan de Industriepark 5 te Leek is het Grootwinkplein gesitueerd, waar diverse volumieuze en grootschalige detailhandelsbedrijven en twee supermarkten zijn gevestigd. Op grond van het geldende bestemmingsplan 'Bedrijventerrein Leek en Oldebert' zijn deze detailhandelsbedrijven toegestaan.

In het bestemmingsplan is voor de verschillende detailhandelsbedrijven een maximale oppervlakte opgenomen, behalve voor de supermarkten. Het aantal supermarkten is begrensd tot maximaal twee vestigingen en op de verbeelding is een aanduiding opgenomen, waarbinnen supermarkten zijn toegestaan. Naar aanleiding van een bezwaar- en beroepsprocedure ten aanzien van het weigeren van gemeentelijke medewerking aan twee nieuwe supermarkten elders op het bedrijventerrein, en vanuit een goed detailhandelsbeleid is het gewenst de vloeroppervlakte voor supermarkten op het Grootwinkplein te maximaliseren zodat wordt aangesloten bij de feitelijke situatie. De bestaande bedrijfsvloeroppervlakten bedragen:

● Jumbo	2.420 m ² wvo	3.050 m ² BVO
● Aldi	1.400 m ² wvo	1.850 m ² BVO
● Totaal	3.820 m ² wvo	4.900 m ² BVO

Aanwezige supermarkten zijn recent gemoderniseerd en hebben zodoende een courante maatvoering.

De onderbouwing van deze aanpassing van het bestemmingsplan bestaat uit een beoordeling aan de hand van de marktontwikkelingen of er aanleiding bestaat tot het opnemen van een maximum van 4.900 m² BVO voor supermarkten op het Grootwinkplein. Vervolgens is onderzocht of de aanscherping van de vestigingsbeperking voldoet aan de Dienstenrichtlijn.

Toetsing aan Dienstenrichtlijn

Het terugbrengen van het aantal vierkante meters supermarkt betekent een aanscherping van de vestigingsbeperking voor de huidige gebruiksmogelijkheden ter plaatse van gebouwen aan de Industriepark 5. Het aantal supermarkten verandert niet, maar wel eventuele toekomstige uitbreidingsmogelijkheden. De toe te voegen vestigingsbeperking heeft betrekking op de maatvoering van supermarkten. Een nieuwe bestemmingsregeling waarin een vestigingsbeperking van diensten wordt opgenomen, moet voldoen aan de Dienstenrichtlijn. Detailhandel in goederen is een dienst in de zin van de Dienstenrichtlijn en een vestigingsbeperking moet dus aan de Dienstenrichtlijn voldoen. Dit volgt uit het arrest van het Europese Hof van Justitie van 30 januari 2018 in de zaak Visser Vastgoed.

De Dienstenrichtlijn bepaalt – kort gezegd - dat een bestemmingsplan alleen vestigingsbeperkingen ten aanzien van een dienst mag bevatten als deze vestigingsbeperkingen:

- niet-discriminerend,
- noodzakelijk en
- evenredig zijn.

De aanscherping van de vestigingsbeperking wordt geregeld in een partiële herziening van het bestemmingsplan 'Bedrijventerrein Leek en Oldebert'. In het kader van deze partiële herziening is onderzoek gedaan om te kunnen beoordelen of de nieuwe vestigingsbeperkingen voldoen aan de Dienstenrichtlijn. Het onderzoek is in deze notitie opgenomen.



ONDERBOUWING

Marktontwikkelingen

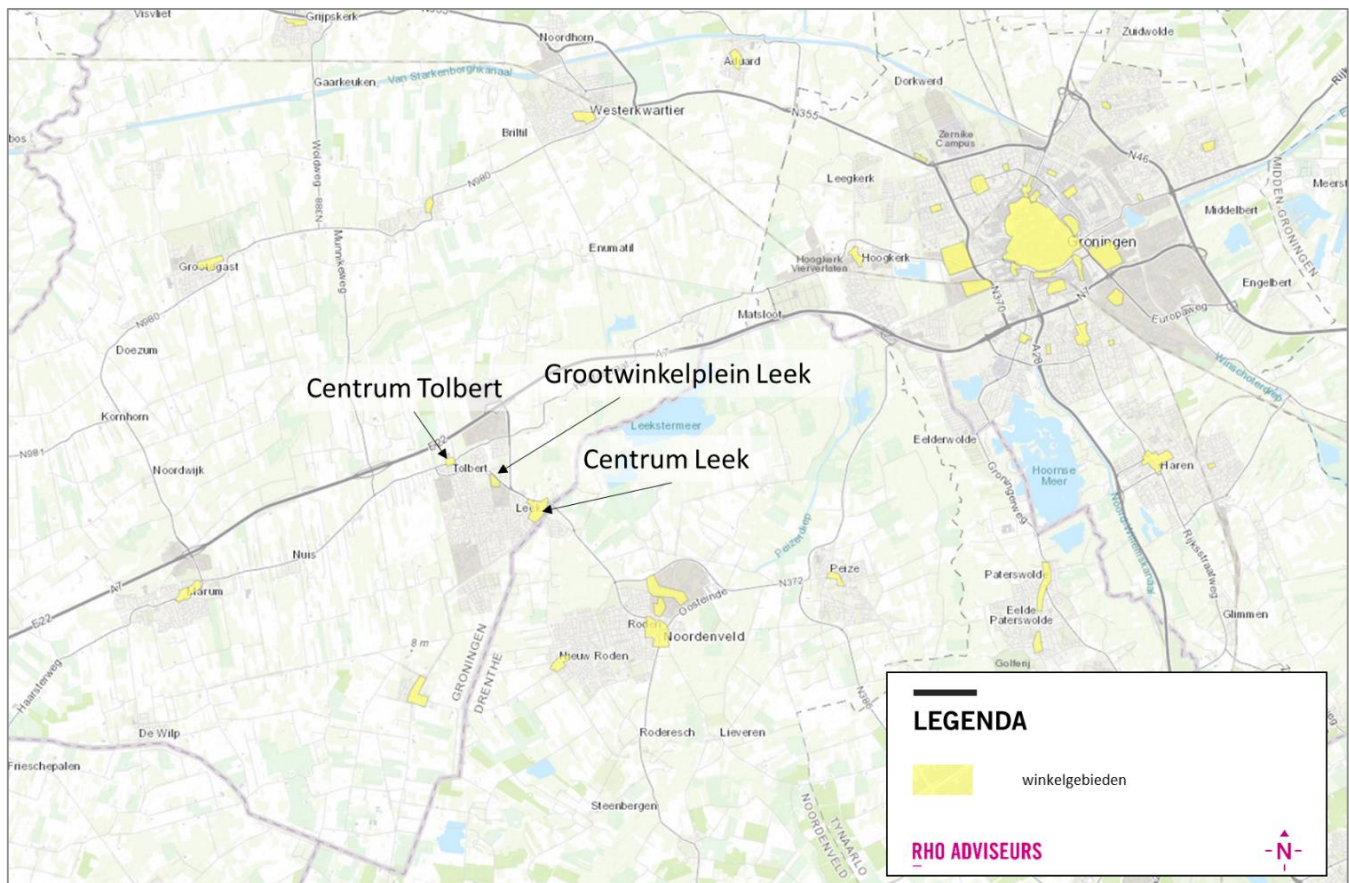
Van belang is te beoordelen of de marktontwikkelingen aanleiding geven tot maximaliseren van de omvang van beide supermarkten tot de feitelijke situatie. In hoofdstuk 2 van deze notitie wordt daar op ingegaan.

Dienstenrichtlijn

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

2. MARKTVERKENNING

De kern Leek ligt ten zuidwesten van de stad Groningen (figuur 2.1). Mede door de relatief korte afstand tot de stad Groningen is Leek een forensenplaats met een goede bereikbaarheid met de ligging van de snelweg A7 richting Groningen. Leek grenst direct aan de kernen Tolbert (ook gemeente Westerkwartier) en Nietap (gemeente Noordenveld; provincie Drenthe). Vanuit ruimtelijk-economisch oogpunt behoren beide kernen tot het primaire verzorgingsgebied van de detailhandel in Leek. De dichtstbijzijnde kern met een relatief groot winkelaanbod is Roden (gemeente Noordenveld; provincie Drenthe).



Figuur 2.1 Regionale winkelstructuur (bron: Locatus, 2021; bewerking: Rho adviseurs)

2.1 Aanbodanalyse

In de aanbodanalyse is gebruik gemaakt van de aanbodgegevens van Locatus, peildatum 8 december 2021. Hierop is een correctie toegepast voor de supermarkten van Jumbo (+620 m² wvo) en Aldi (+500 m² wvo) aan het Grootwinkelplein, die onlangs zijn vernieuwd en waarvan de omvang in Locatus niet overeenkomt met de plangrootte.

Tabel 2.1 Omvang dagelijks winkelaanbod gemeente Westerkwartier (bron: Locatus, 2021)

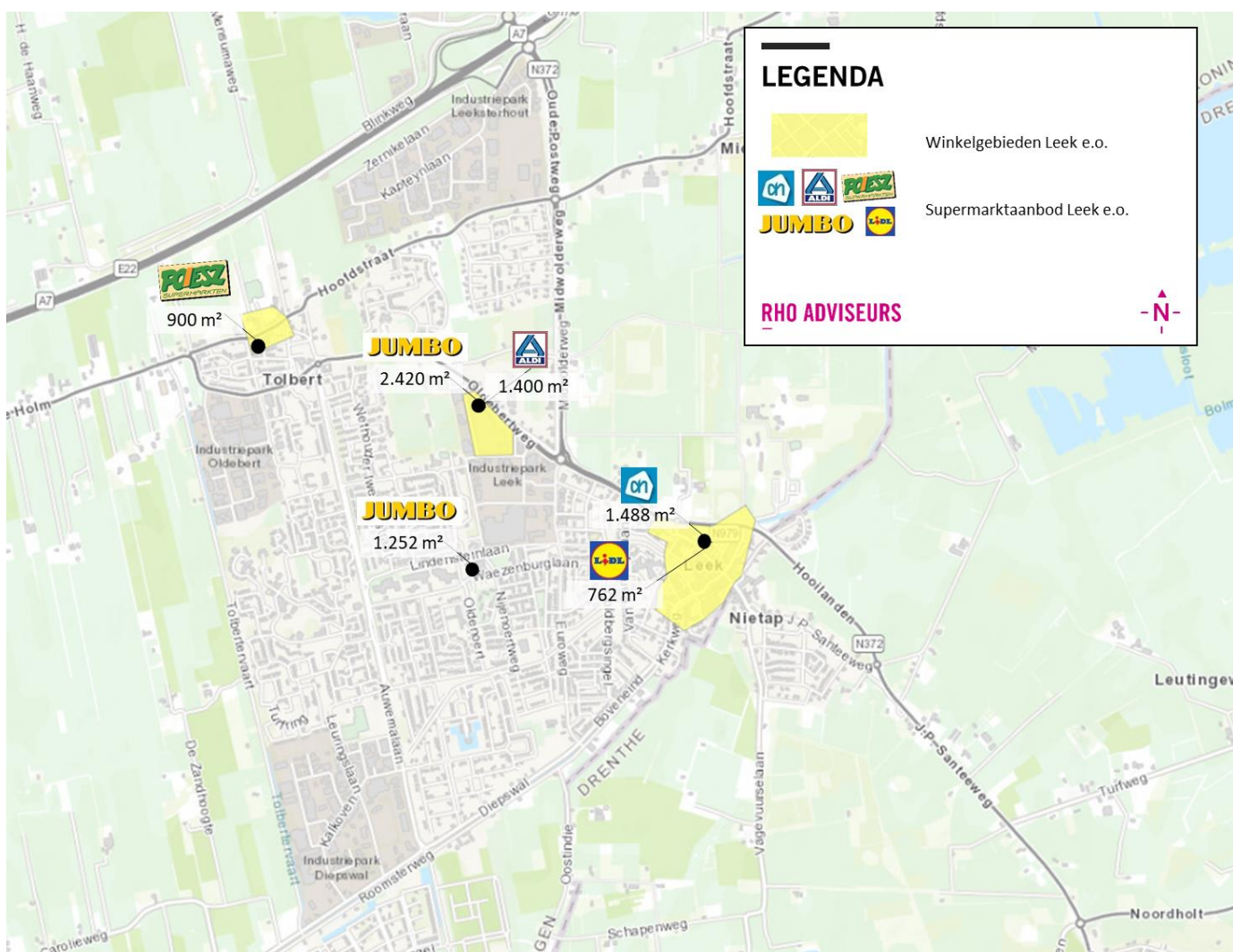
Supermarkten grootwinkelplein	M ² wvo volgens Locatus	M ² wvo conform plannen
Jumbo (3.050 m ² BVO)	1.800	2.420
Aldi (1.850 m ² BVO)	900	1.400
Totaal	2.700	3.820

Het winkelaanbod in de sector dagelijkse goederen in de gemeente Westerkwartier bestaat uit 93 winkels met een totale omvang van 25.947 m² wvo (tabel 2.2). De dagelijkse goederensector bestaat uit de branches levensmiddelen (supermarkten en speciaalzaken) en persoonlijke verzorging (drogisten en apotheken).

Tabel 2.2 Omvang dagelijks winkelaanbod gemeente Westerkwartier (bron: Locatus, 2021)

	Aantal winkels	Omvang (m ² wvo)
levensmiddelen	80	23.789
- w.v. supermarkten	18	20.108
- w.v. speciaalzaken	62	3.681
persoonlijke verzorging	13	2.158
Totaal dagelijkse goederen	93	25.947

De grootste concentratie van winkelaanbod in de dagelijkse artikelsector binnen de gemeente Westerkwartier is in Leek te vinden (ca. 35% van het aanbod), waaronder 5 supermarkten. Andere kernen binnen de gemeente, met meerdere supermarkten en een groter boodschappenaanbod, zijn Zuidhorn, Marum en Grootegast.



Figuur 2.2: Supermarktaanbod Leek e.o. (Bron: Locatus, 2021; bewerking Rho)

WINKELSTRUCTUUR LEEK E.O.

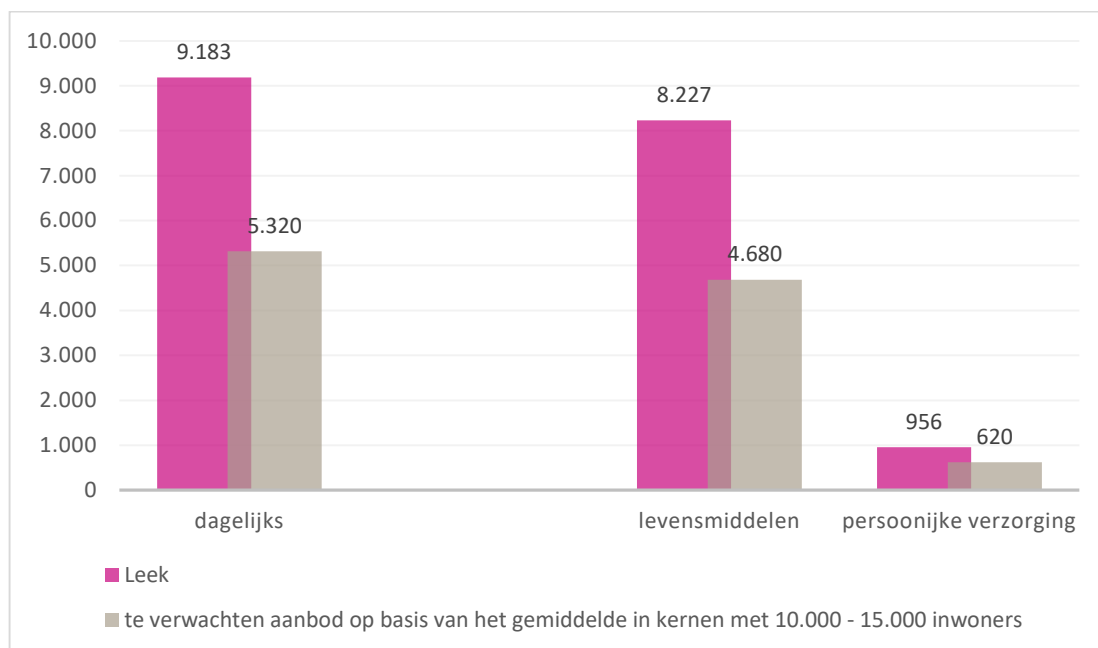
De winkelstructuur van Leek is hiërarchisch van opbouw. Het centrum is het hoofdwinkelgebied met 22.042 m² wvo aan commerciële functies (winkels, horeca en dienstverlening). De winkelfunctie omvat 11.952 m² wvo. Het tweede winkelgebied betreft het Grootwinkelplein op bedrijventerrein Leek. Dit gebied heeft een omvang van 15.669 m² wvo aan winkels. Daarnaast wordt het dorpscentrum van Tolbert aangemerkt als winkelgebied. Hier is onder andere één supermarkt gevestigd met een beperkt aanvullend aanbod (figuur 2.2).

Het centrumgebied van Leek bestaat uit het kernwinkelgebied en de centrumrand. In het kernwinkelgebied is een aantal publiekstrekkingen gevestigd. Dit zijn de supermarkten, maar ook de Action en Hema hebben een belangrijke aantrekkingskracht op de consument. De ruimtelijke structuur bestaat dus uit trekkers die verspreid over het centrum liggen. Dit zorgt voor een sterke detailhandelsstructuur omdat de tussenliggende winkelstraten kunnen profiteren van het combinatiebezoek tussen bijvoorbeeld supermarkt en de andere winkels. Dit is onder meer bevestigd in het Koopstromenonderzoek Provincie Groningen (2017).

BENCHMARK

Als het dagelijkse winkelaanbod in Leek wordt vergeleken met het gemiddelde aanbod op basis van kernen met een vergelijkbare omvang, wordt geconcludeerd dat het aanbod ruimer is dan het gemiddelde in Nederland: +69% (figuur 2.3). Op basis van het gemiddelde aanbod in kernen met 10.000 tot 15.000 inwoners wordt een kleiner aanbod verwacht:

- Als we kijken naar het aanbod in levensmiddelen dan bedraagt het aanbod in Leek 3.700 m² meer dan het gemiddelde in vergelijkbare kernen in Nederland. Dit wordt met name verklaard door het ruime supermarktaanbod.
- Het aanbod persoonlijke verzorging is in Leek groter dan op basis van het landelijk gemiddelde is te verwachten. Dit duidt op een sterke regiofunctie. Dit is ook logisch gezien de specifieke ligging ten opzichte van de kernen Tolbert en Nietap. Mede vanwege het winkelaanbod in het centrum van Leek en op het Grootwinkelplein zijn de inwoners van een grotere regio sterk gericht op het winkelaanbod in Leek.

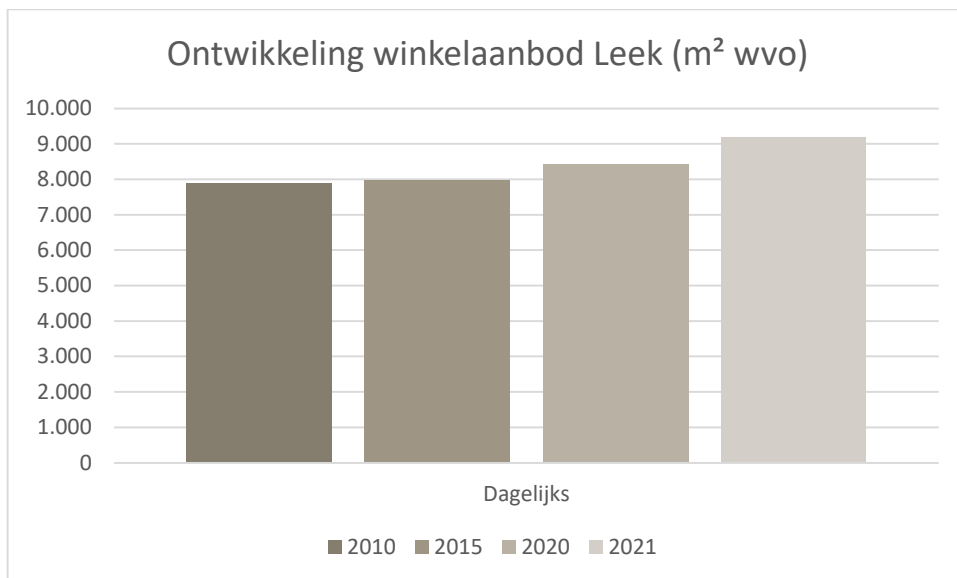


Figuur 2.3 Dagelijks winkelaanbod Leek in vergelijking met het landelijk gemiddelde in kernen met 10.000 tot 15.000 inwoners (bron: Locatus, 2021)

HISTORISCHE ONTWIKKELING

Het totale winkelaanbod in Leek is sinds 2010 met circa 2.200 m² toegenomen tot 40.000 m² nu, terwijl het aantal winkels met 10 winkels is afgenomen. Voor de dagelijkse artikelensector, zie ook figuur 2.4, geldt dat:

- Het winkelaanbod sinds 2010 is met 1 vestiging en 1.300 m² wvo toegenomen;
- De groei is grotendeels toe te schrijven aan de ontwikkelingen aan het Grootwinkelplein;
- Het supermarktaanbod in het centrum van Leek is van 3 naar 2 vestigingen gegaan.



Figuur 2.4: Ontwikkeling winkelaanbod 2009 - 2021 (Bron: Locatus, 2021)

LEEGSTANDSANALYSE

Het leegstandspercentage is afgenomen van 6,7% in 2009 naar 3,8% nu. Het leegstandspercentage ligt in aantal hoger, maar in omvang lager dan het gemiddelde in de provincie en in vergelijkbare kernen. Dit duidt op relatief kleine panden die leegstaan. Nader vastgoedonderzoek (Funda, Realnext) leert dat per 8 december 2021 vier winkels te huur staan, allen in het centrumgebied. De grootste winkel beslaat 290 m². Hierbij dient opgemerkt te worden dat het voormalige pand van Plus hierin niet is opgenomen.

Tabel 2.3 Leegstand gemeente Westerkwartier (bron: Locatus, 2021)

Gebieden	Aantal verkooppunten			Omvang (m² wvo)		
	Totaal (N)	Leegstand (N)	Leegstand (%)	Totaal (N)	Leegstand (N)	Leegstand (%)
provincie Groningen	7.373	501	6,8%	1.571.869	104.781	6,7%
gemeente Westerkwartier	692	28	4,0%	162.685	5.904	3,6%
Leek	208	17	8,2%	54.466	2.083	3,8%
Benchmark	150	10	6,7%	31.400	2.160	6,9%

2.2 Uitgangspunten marktverkenning

AANTAL INWONERS

Het inwoneraantal van de kern Leek bedraagt per 1 januari 2021 11.377 (opgave gemeente Westerkwartier). Het woningmarktonderzoek Westerkwartier 2020 – 2030 laat zien dat de gemeente als geheel een licht oplopende woningbehoefte kent. Zuidhorn en Leek hebben, in lijn met de ontwikkelingen van afgelopen jaren, een duidelijk hogere groeiprognoze. De prognoses zijn gebaseerd op verschillende inschattingen, waaronder de woningproductie in de stad Groningen. Vergrijzing zorgt er echter voor dat de bevolkingsgroei de komende jaren in absolute zin beperkt blijft: -300 tot +425.

Voor dit onderzoek is uitgegaan van een gematigd positief scenario van +200 inwoners naar 2030, waarmee het aantal inwoners op 11.577 komt (+2%).

GEMIDDELDE BESTEDING DAGELIJKSE GOEDEREN

De gemiddelde winkelomzet in dagelijkse goederen bedraagt in Nederland over 2019 € 2.587,- per persoon (Notitie Omzetkengetallen 2021, gegevens over 2019). Deze landelijke gemiddelden moeten worden gecorrigeerd op het gemiddelde inkomen per persoon. Voor de dagelijkse goederensector (boodschappen doen) geldt een inkomenselasticiteit van 0,4. Uit onderzoek blijkt dat van iedere € 1 die iemand gemiddeld meer of minder verdient, €0,40 aan boodschappen wordt besteed.

Het gemiddeld inkomen per persoon in Leek bedraagt € 24.100 per jaar, dat is bijna 11% lager dan het Nederlands gemiddelde van € 27.000 (CBS, 2021; gegevens over 2018). Rekening houdend met genoemde inkomenselasticiteit ligt de gemiddelde besteding in Leek daarmee circa 4,3% lager dan het Nederlands gemiddelde en bedraagt € 2.476,-.

KOOPSTROMEN

Vanwege het economische belang van de sector detailhandel voor de Groninger economie heeft de provincie Groningen in de loop van 2016 aan Broekhuis Rijs Advisering gevraagd om een koopstromenonderzoek in de provincie uit te voeren. Het koopstromenonderzoek biedt, met name op gemeentelijk niveau, diverse bouwstenen voor op te stellen en uit te voeren beleid. De doelstelling van het koopstromenonderzoek is om inzicht te verkrijgen in de Groninger koopstromen. Het is van belang om de koopstromen tussen de verschillende kernen/gebieden in kaart te brengen, en om daarmee ook de onderlinge verhouding tussen kernen aan te kunnen geven. Daarnaast is er aandacht voor diverse kwalitatieve aspecten van het detailhandelsaanbod, om het ruimtelijk gedrag beter te begrijpen.

In het Koopstromenonderzoek Provincie Groningen, rapportage gemeente Leek (2017), is de klantherkomst onderzocht voor de kern Leek:

- De koopkrachtbinding in de dagelijkse goederensector van Leek is relatief hoog met 94%. Als verklaring wordt gegeven dat het aanbod relatief groot is, waardoor de inwoners van Leek in hun eigen plaats de dagelijkse boodschappen doen.
- De koopkrachttoevloeiing uit omliggende kernen is 40%. Hiermee heeft het dagelijkse winkelaanbod in Leek een sterke aantrekkingskracht op de omliggende kernen.
- Sinds de uitvoering van het onderzoek is één supermarkt in het centrum van Leek gesloten en het aanbod op het Grootwinkelvein versterkt. De inschatting is dat de aantrekkingskracht van het aanbod hiermee per saldo gelijk is. Voor de benadering van het toekomstig functioneren zijn de koopkrachtbinding en -toevloeiingscijfers gelijk gehouden.

OMVANG WINKELAANBOD

Momenteel hebben de winkels in Leek een omvang van 9.183 m² wvo in de dagelijkse goederensector (Locatus 2021 + eerder beschreven correctie voor het Grootwinkelvein).

GEMIDDELDE OMZET PER M² DAGELIJSKE GOEDEREN

De gemiddelde omzet per m² (vloerproductiviteit) van winkels in dagelijkse goederen bedraagt in Nederland € 7.577,- (Notitie Omzetkengetallen 2021, gegevens over 2019).

In het provinciale koopstromenonderzoek is ook gekeken naar het economisch functioneren. Het economisch functioneren kan worden uitgedrukt in vloerproductiviteit (tabel 2.4).

Tabel 2.4 Gemiddelde vloerproductiviteit (omzet per m² wvo excl. BTW; bron: Broekhuis Rijs Advisering, 2017)

	Leek	Nederland
Dagelijks	€ 4.891,-	€ 7.518,-

De vloerproductiviteit in het noorden van het land ligt over het algemeen iets lager dan in het midden of westen van het land. Dit heeft vaak te maken met het feit dat de meters goedkoper te verkrijgen zijn. Desondanks wordt uit tabel 2.4 geconcludeerd dat de detailhandel in Leek onder druk staat. De vloerproductiviteit in de dagelijkse goederensector ligt ver onder het landelijke gemiddelde.

Tabel 2.5: Distributieplanologische marktanalyse dagelijkse goederensector

	2021	2030	bron
inwonertal marktgebied	11.377	11.577	Gemeente Westerkwartier
gemiddelde winkelomzet per persoon (excl. BTW)	€ 2.476	€ 2.476	Omzetkengetallen, 2021; gegevens over 2019
Bestedingspotentieel € x mln.	€ 28.170.000	€ 28.660.000	
koopkrachtbinding (%)	94%	94%	Koopstromenonderzoek Provincie Groningen
gebonden bestedingen € x mln.	€ 26.480.000	€ 26.940.000	
koopkrachttoevloeiing (%)	40%	40%	Koopstromenonderzoek Provincie Groningen
koopkrachttoevloeiing € x mln.	€ 17.650.000	€ 17.960.000	
totale omzet in marktgebied € x mln.	€ 44.130.000	€ 44.900.000	
GEWOGEN vloerproductiviteit per m ² wvo (excl. BTW)	€ 7.577	€ 7.577	Omzetkengetallen, 2021; gegevens over 2019
te verwachten omvang winkelaanbod (m ² wvo)	5.820	5.930	
omvang winkelaanbod (m ² wvo)	9.183	9.183	Locatus, 2021
berekende vloerproductiviteit (excl. BTW)	€ 4.810	€ 4.890	
omzetclaim marktgebied € x mln.	€ 69.580.000	€ 69.580.000	
omzet ten opzichte van het gemiddelde	-37%	-35%	
ruimte voor ontwikkeling	-	-	

Op basis van de gebruikelijke uitgangspunten voor ruimtelijk-economisch onderzoek is in tabel 2.5 de uitbreidingsruimte berekend voor de dagelijkse goederensector van de kern Leek. Op basis van de analyse wordt geconcludeerd dat er geen uitbreidingsruimte is binnen de dagelijkse goederensector. De gemiddelde omzet per m² wvo is, zoals eerder geconcludeerd in het Koopstromenonderzoek Provincie Groningen (2017), benedengemiddeld. De conclusie is dan ook dat de dagelijkse detailhandel onder druk staat in Leek. Ook wanneer rekening wordt gehouden met een groei van de bevolking.

Bevindingen in relatie tot rapportage BRO (2018)

In 2018 is op vergelijkbare wijze een marktruimte berekening gemaakt door BRO, in de rapportage: 'Leek, Ruimtelijk-functionele effectenanalyse uitbreiding dagelijks en niet-dagelijks winkelaanbod' (d.d. 26 november 2018). BRO komt tot de conclusie dat er geen distributieve ruimte te berekenen is voor zowel de dagelijkse – als niet-dagelijkse goederensector. Het toevoegen van extra supermarktmeters zal daardoor effecten hebben op het bestaande aanbod. Er bestaat een groot risico op verplaatsingen vanuit het centrumgebied naar het Grootwinkelplein. BRO adviseert dan ook om geen nieuwe supermarkten of andere soorten van reguliere detailhandel toe te staan in de periferie.

ANALYSE EN CONCLUSIE MARKTVERKENNING

Uit de analyses van koopstromen, aanbod, uitbreidingsruimte en leegstand wordt geconcludeerd dat de detailhandelsstructuur van Leek onder druk staat. Leek heeft een regionale verzorgingsfunctie, maar in deze functie zit nauwelijks meer groei. Het winkelaanbod in Leek is sterk bovengemiddeld en er is geen uitbreidingsruimte voor dagelijkse detailhandel. Dit is eerder bevestigd in het provinciale koopstromenonderzoek, maar ook in de rapportage van BRO uit 2018.

Rekening houdend met actuele trends en ontwikkelingen is het de verwachting dat de omvang van detailhandel in Leek gaat afnemen, zeker als de bevolkingskrimp gaat doorzetten. Bij dergelijke marktomstandigheden wordt geadviseerd om de bestaande winkelgebieden te optimaliseren en rekening te houden met het saneren van plancapaciteit voor detailhandel. In beleidsmatige opzicht heeft de gemeente Leek al gekozen voor het zo sterk mogelijk houden van het centrumgebied. Gezien de analyseresultaten vraagt het centrumgebied ook meer aandacht dan het Grootwinkelplein. Toevoeging van extra supermarktmeters gaat ten koste van de detailhandel in het centrumgebied.

3. TOETSING AAN DE DIENSTENRICHTLIJN

3.1 De Dienstenrichtlijn

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

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

1. Het eerste regime is neergelegd in artikel 14, aanhef en onder 5 Dienstenrichtlijn. Elke eis die een beperking inhoudt en waarmee uitsluitend economische doelen worden nagestreefd, is simpelweg verboden. Uit jurisprudentie blijkt dat het verbod van artikel 14 Dienstenrichtlijn niet geldt, indien in de onderbouwing en de motivering van de brancheringsregeling wordt gewezen op ruimtelijke belangen die daaraan ten grondslag hebben gelegen of indien wordt toegevoegd dat aan de regeling geen economische doelen ten grondslag liggen. Gelet op artikel 1.1.2 Bro geldt in het Nederlandse ruimtelijke ordeningsrecht echter al de voorwaarde dat met ruimtelijke voorschriften geen economische doelen kunnen worden nagestreefd. Er moeten derhalve ruimtelijke motieven aanwezig zijn. Hiermee is dit binnen het Nederlandse recht al geregeld.

2. Relevanter is het tweede in de Dienstenrichtlijn opgenomen regime, dat is neergelegd in artikel 15 lid 3. Die bepaling luidt als volgt:

‘De lidstaten controleren of de in lid 2 bedoelde eisen aan de volgende voorwaarden voldoen:

- a. **discriminatieverbod:** *de eisen maken geen direct of indirect onderscheid naar nationaliteit of, voor vennootschappen, de plaats van hun statutaire zetel;*
- b. **noodzakelijkheid:** *de eisen zijn gerechtvaardigd om een dwingende reden van algemeen belang;*
- c. **evenredigheid:** *de eisen moeten geschikt zijn om het nagestreefte doel te bereiken; zij gaan niet verder dan nodig is om dat doel te bereiken en dat doel kan niet met andere, minder vergaande maatregelen.*

3.2 Discriminatieverbod

De in het nieuwe bestemmingsplan voor het Grootwinkelveen Leek opgenomen vestigingsbeperking van het aantal vierkante meters tot de feitelijke situatie van de twee supermarkten maakt geen direct of indirect onderscheid naar nationaliteit of, voor vennootschappen, de plaats van hun statutaire zetel van de te vestigen winkels.

Er is dus in het bestemmingsplan ‘Bedrijventerrein Leek en Oldebert’ met de aanscherping van de maximale omvang van het aantal vierkante meters supermarkten tot de feitelijke situatie in deze partiële herziening, geen sprake van een eis die een direct of indirect onderscheid maakt in de zin van artikel 15, derde lid, onder a, van de Dienstenrichtlijn. Hiermee wordt derhalve voldaan aan het discriminatieverbod.

3.3 Noodzakelijkheid

DWINGENDE REDENEN VAN ALGEMEEN BELANG VOLGENS DE DIENSTENRICHTLIJN

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

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

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

DWINGENDE REDENEN VAN ALGEMEEN BELANG IN LEEK

Het detailhandelsbeleid (navolgend beschreven) en de uitwerking in de bestemmingsplannen is gericht op het behouden van een vitaal kernwinkelgebied/centrumgebied voor Leek. In dit hoofdstuk wordt beoordeeld of het vigerende detailhandelsbeleid en de bestemmingsplanregelingen noodzakelijk zijn, in de zin van artikel 15 lid 3 van de Dienstenrichtlijn. Een beperking is alleen noodzakelijk als hiervoor een ‘dwingende reden van algemeen belang’ bestaat. De reden die in de Dienstenrichtlijn wordt genoemd is ‘de bescherming van het milieu en het stedelijk milieu’. In jurisprudentie zijn daarop varianten aanvaard:

- behoud en bevorderen van aantrekkelijkheid, leefbaarheid, mix aan winkels, vitaliteit en waardering van het centrum en van een voldoende voorzieningenniveau en aanvaardbaar woon- en leefklimaat;
- streven naar zorgvuldig ruimtegebruik, bereikbaarheid en concentratie van functies;

- voorkomen of tegengaan van: leegstand, monocultuur van winkels en voorzieningen en eenzijdig aanbod aan stedelijke functies.

In deze paragraaf worden de motieven voor de beperkingen weergegeven, die aangemerkt kunnen worden als dwingende redenen van algemeen belang.

Provinciaal: Omgevingsvisie provincie Groningen 2016-2020 (geconsolideerd februari 2019)

In de omgevingsvisie is de provincie opgedeeld in zeven deelgebieden. Leek maakt deel uit van het Zuidelijk Westerkwartier. Leek en Zuidhorn vervullen een regionale functie in het gebied. Beide kernen bieden ruimte voor grootschalige bedrijvigheid en hier zijn ook de belangrijkste concentraties van (winkel)voorzieningen te vinden.

De omgevingsvisie richt zich primair op de fysieke leefomgeving. De provincie ook een tweetal hoofddoelen opgesteld voor het beleid ten aanzien van de fysieke leefomgeving.

1. Duurzame economische structuur: concurrerend, bereikbaar en toekomstbestendig.

Met de keuzes in de omgevingsvisie worden randvoorwaarden gesteld voor een sterke en duurzame economische structuur. Er wordt voor gezorgd dat de Groningse economie concurrerend, bereikbaar en toekomstbestendig blijft. Dit betekent onder meer het goed bereikbaar houden van de stad Groningen, de regionale kernen en de havengebieden.

2. Duurzame, aantrekkelijke, leefbare en veilige leefomgeving in sterke steden en vitale dorpen, omgeven door een mooi landschap.

De provincie zet in op dynamische sterke steden en inspirerende, vitale dorpen. Dynamiek wordt gestimuleerd en ruimte gegeven aan ontwikkelingen. Voor wat betreft ontwikkelruimte wordt gedifferentieerd naar gebieden.

De provincie streeft naar het creëren van een aantrekkelijk vestigingsklimaat voor woningbouw, bedrijventerreinen, kantoorlocaties en detailhandel door het concentreren van ruimtelijke ontwikkelingen in stedelijke gebieden en vitale kernen. Een goede detailhandelsstructuur is van belang voor de (regionale) economie en draagt bij aan de leefbaarheid en ruimtelijke kwaliteit van de steden en kernen in de provincie. De provincie zet daarom in op een toekomstbestendige detailhandelsstructuur. Dit wordt gedaan door de positie van de kernwinkelgebieden te versterken en perifere vestigingen te beperken. Op regionale schaal moet gestreefd worden naar evenwicht tussen vraag en aanbod, zodat overcapaciteit en leegstand voorkomen worden. Om tot een toekomstbestendige detailhandelsstructuur te komen, adviseert de provincie aan de gemeente om een detailhandelsvisie op te stellen. Deze visie dient bij voorkeur de volgende aspecten te bevatten:

- streven naar goed evenwicht tussen vraag en aanbod;
- streven naar concentratie van de (grootschalige) voorzieningen;
- inzicht geven in de positie en het perspectief van de verschillende winkelgebieden;
- expliciete keuzes maken voor kansrijke en kansarme winkelgebieden;
- alternatieven voor kansarme gebieden (herstructurering, sloop, functieverandering);
- aandacht besteden aan de ruimtelijke effecten van online detailhandel;
- toetsingskader voor nieuwe ontwikkelingen.

Detailhandel dient in bestaande winkelgebieden gevestigd te worden, tenzij in een gemeentelijke detailhandelsvisie anders is bepaald. Detailhandel op perifere locaties is alleen toegestaan als deze moeilijk ruimtelijk inpasbaar is binnen bestaande winkelgebieden vanwege het volume van goederen of veiligheidseisen. De provincie vraagt de gemeenten om zorgvuldig om te gaan met de inkrimping, uitbreiding en branchering van perifere detailhandelslocaties. Nieuwe ontwikkelingen moeten passen binnen de (regionale) detailhandelsvisies. De verdere invulling van het beleid ten aanzien van uitbreiding en branchering van perifere detailhandel laat de provincie over aan de gemeenten. De gemeente Leek heeft in 2017 een detailhandelsvisie vastgesteld.

Gemeentelijk: Detailhandelsvisie gemeente Leek (2017)

De Detailhandelsvisie 'Samen werken aan een toekomstbestendige detailhandelsstructuur' van de toenmalige gemeente Leek (2017) betreft een visie op ontwikkelingen in de detailhandelssector en hoe daar beleidsmatig op moet worden ingespeeld. Het centrum van Leek is het belangrijkste winkelgebied. Daarnaast kent Leek het Grootwinkelplein. Beide winkelgebieden vervullen een regionale functie.

- Het centrum van Leek heeft een ruim aanbod aan dagelijkse goederen, en ook het aanbod aan niet-dagelijkse goederen is redelijk aanwezig. Leek is in mindere mate aantrekkelijk voor recreatief winkelen. De laatste jaren is het aanbod aan activiteiten en horeca uitgebreid om het centrum aantrekkelijker te maken. Ook is de afgelopen jaren flink geïnvesteerd in de openbare ruimte. Het ruimtelijk beleid is gericht op een compact kernwinkelgebied. Buiten het kernwinkelgebied wordt geen nieuwe detailhandel toegestaan.
- Op het Grootwinkelplein van Leek zijn naast twee supermarkten, voornamelijk winkels in volumineuze goederen gevestigd gericht op de branches wonen/doe-het-zelf. Daarnaast zijn een Bristol en een fysiotherapie/trainingscentrum gevestigd.

Om aantrekkelijk te blijven als winkelgebied vindt de gemeente het van belang om het centrum compact te houden en de winkels te concentreren in het kernwinkelgebied. Op kansarme locaties zullen winkelbestemmingen omgevormd moeten worden om leegstand terug te dringen. Het ruimtelijk beleid van de gemeente Leek is al gericht op concentratie van winkelvoorzieningen in de bestaande gebieden. Dit beleid moet worden voortgezet. Voor nieuwe winkels is er voldoende ruimte binnen de bestaande winkelgebieden. Het toevoegen van nieuwe winkelbestemmingen is bij de huidige marktsituatie dan ook niet aan de orde.

Uit de detailhandelsvisie volgt dat de gemeente het beleid om detailhandel te concentreren in de bestaande winkelgebieden krachtig wil voortzetten. Winkelbestemmingen buiten de kernwinkelgebieden worden in overleg met eigenaren omgevormd naar andere functies. Het centrum van Leek moet gepositioneerd worden als meest aantrekkelijke koopcentrum, en het Grootwinkelplein wordt verder versterkt door verdere concentratie van volumineuze en grootschalige winkels in de woonbranche.

Detailhandelsvisie gemeente Westerkwartier (2019)

In 2019 is een nieuwe gemeentelijke detailhandelsvisie opgesteld voor de 'samengevoegde' gemeente Westerkwartier. Het is een kader om aantrekkelijke en levensvatbare centra te behouden, om de sector detailhandel en de verzorgingsstructuur van de gemeente ook in de toekomst aantrekkelijk te houden. Een belangrijke doelstelling van deze visie is om de positie van de winkelgebieden in de toekomstige voorzieningenstructuur van de gemeente en de regio duidelijk neer te zetten. De basisuitgangspunten zijn:

- Begrenzing winkelgebieden;
- Uitbreiding van detailhandel buiten bestaande winkelgebieden niet toestaan;
- Compacte centra door terugdringen overaanbod;
- Concentratie overige centrumvoorzieningen in huidige winkelgebieden;
- Handhaving versterken;
- Betrokkenheid door gezamenlijke aanpak.

Specifiek voor Leek is het volgende plan van aanpak opgesteld:

1. Aanpak parkeer- en verkeersrouting en aantal parkeerplaatsen in het Centrumgebied;
2. Verbeteren relatie centrum met Grootwinkelplein en Nienoord;
3. Instellen Ondernemersfonds, BIZ, o.i.d.;
4. Verbetering uitstraling centrumgebied en winkels;
5. Binding met wijk Oostindie, zonder eigen voorzieningen, versterken.

Bestemmingsplan Bedrijventerreinen Leek en Oldebert (2016)

In de toelichting van het bestemmingsplan Bedrijventerrein Leek en Oldebert is als onderbouwing van de planregeling opgenomen dat de nadruk ligt op de centrumontwikkeling in Leek. Een uitzondering betreft het gebied van het 'Grootwinkelplein' in het noordelijk deel van het bedrijventerrein in Leek, waar een locatie in gebruik is voor een tweetal supermarkten



en voor een aantal andere bedrijven in volumineuze detailhandel. Deze detailhandelszaken zijn weliswaar buiten het kernwinkelgebied van Leek gelegen, maar gelet op hun ruimtebeslag, parkeerbehoefte en bereikbaarheid is hun situering op het noordelijk deel van het bedrijventerrein aanvaardbaar. Gelet op het afgeronde karakter van de bebouwing rond dit winkelplein wordt evenwel geen uitbreiding van deze vormen van bedrijvigheid voorzien. Nieuwe detailhandel dient in het kernwinkelgebied te worden gesitueerd.

Het beleid zoals is opgenomen in het bestemmingsplan Bedrijventerrein Leek en Oldebert is gebaseerd op het bestemmingsplan Leek-centrum (2014 vastgesteld). In dat plan wordt verwezen naar het 'Visiedocument Leek-Centrum' (2012 vastgesteld). In het visiedocument wordt uitgegaan van concentratie van detailhandel in het kernwinkelgebied en het uitsluiten of beperken van de vestiging van detailhandel in de rest van het centrumgebied. Daarnaast is in de notitie Perifere detailhandel (2011 vastgesteld) opgenomen dat wordt gestreefd naar behoud en versterking van bestaande winkelgebieden. Het vastgestelde beleid is in de toelichting vermeld en vormt mede de basis voor de bestemmingsregeling.

Bestemmingsplan Leek Centrum 2013

Het bestemmingsplan Leek Centrum 2013 is vastgesteld in 2013. Voor wat betreft de winkelstructuur is het de ambitie de primaire functie van koopcentrum waar consumenten boodschappen doen en vergelijkend winkelen, te behouden en zo mogelijk te versterken. De structuur en inrichting van het winkelgebied wordt daar zoveel mogelijk op versterking van het kernwinkelgebied en het afzien van het bij recht toestaan van een uitbreiding van het aantal m² winkelvloeroppervlak buiten het kernwinkelgebied. Redenen hiervoor zijn de geschetste trends en ontwikkelingen (Broekhuis c.s., Droogh c.s.), de recente en omvangrijke toevoegingen van nieuwe m² winkelvloeroppervlak en de aanwezige vestigingsruimte (leegstand). Verdere spreiding en uitwaaiing van detailhandel moet worden voorkomen.

Het streven is gericht op een compact winkelgebied. De mogelijkheid tot vestiging van detailhandel in het centrumrandgebied worden uitgesloten. De bestaande winkels in die centrumrand mogen worden voortgezet. Vastgesteld is dat de relatie tussen detailhandel (inclusief parkeren) aan het Synagogeplein (Action) en het kernwinkelgebied aanzienlijk is verbeterd door de nieuwe bebouwing aan de Samuel Leviestraat en de bijbehorende herinrichting van de openbare ruimte in het kader van de uitvoering van het project Leek-Nietap. Ingezet wordt op het behouden van de locaties met trekkers en supermarkten, zoals dit ook als uitgangspunt is genomen in de Structuurvisie 2002 voor het centrumgebied.

CONCLUSIE DWINGENDE REDENEN VAN ALGEMEEN BELANG EN NOODZAKELIJKHEID

Het beleid en de bestemmingsplannen zijn gericht op het behouden van de functie, de kracht en de vitaliteit van het kernwinkelgebied van Leek. Tevens wordt ingezet op het voorkomen van leegstand. Dit zijn dwingende redenen van algemeen belang. Deze en vergelijkbare redenen zijn ook als zodanig aangemerkt in de jurisprudentie.

Door de gemeente zijn in samenwerking met ondernemers en ontwikkelaars op basis van beleid en bestemmingsplannen diverse projecten gerealiseerd die hebben bijgedragen aan deze doelstellingen en ook het gewenste resultaat hebben gehad. Het kernwinkelgebied is eigentijds mede door toevoeging van nieuwe gebouwen met winkels op de begane grond en appartementen op de verdiepingen. Trekkers, zoals supermarkten en warenhuizen en vergelijkbare formules, zijn gesitueerd op specifieke plekken. De tussenliggende winkelstraten vormen goede verbindingen. Het behoud van trekkers op de betreffende locaties is nodig voor het behoud van de functie, kracht en vitaliteit van het centrumgebied.

Het gemeentelijk beleid is herhaaldelijk herijkt. Dit heeft geresulteerd in een omzetting van een oorspronkelijke uitbreidingswens naar de keuze voor verdere concentratie van winkelaanbod in het afgebakende kernwinkelgebied. Als de resultaten van de analyses van hoofdstuk 2 en 3 worden vergeleken, dan blijkt dat de onderzoeksresultaten en het beleid uitstekend op elkaar aansluiten. Het gemeentelijk beleid houdt ter rekening met marktontwikkelingen en stemt daar de ruimtelijke visie op de detailhandel op af en investeert in projecten die hieraan een bijdrage leveren. Beleid en regelgeving zijn sterk gericht op versterking van het centrumgebied en het uitsluiten van uitbreiding van winkelaanbod elders in de kern.

Met het beleid en de bestemmingsregelingen wordt daadwerkelijk bijgedragen aan het behoud en versterking van het kernwinkelgebied. De noodzaak van het beleid en de bestemmingsplannen staat daarmee vast.

- De noodzaak voor het voeren van een stringent beleid is recent aangescherpt doordat de Plus-supermarkt is beëindigd en de twee supermarkten op het Grootwinkelplein zijn vergroot.
- In het centrumgebied zijn daardoor nog twee supermarkten aanwezig, evenveel als op het Grootwinkelplein, terwijl een groter aantal in het centrum gewenst is.
- De oppervlakte van de twee supermarkten in het centrumgebied beslaat 2.250 m² wvo en van de twee supermarkten op het Grootwinkelplein 3.620 m² wvo. Hiermee is er een ongewenste onevenwichtigheid ontstaan ten nadele van het centrumgebied.

Het vorenstaande onderstreept de noodzaak van een verdere aanscherping van de bestemmingsregeling. Daarmee wordt voldaan aan artikel 15, derde lid onder b, van de Dienstenrichtlijn. De begrenzing van de aanduiding 'supermarkten' wordt afgestemd op de feitelijke en vergunde situatie. De noodzakelijkheid van het behouden van die aanduiding volgt uit de hiervoor aangegeven dwingende redenen van algemeen belang. Hiermee wordt alleen enige herschikking van de vorm van de supermarkten behouden; die ruimte hoeft niet op voorhand te worden uitgesloten.

3.4 Evenredigheid

BEOORDELING VAN DE EVENREDIGHEID VAN DE MAATREGEL

Het derde aspect van de toetsing aan de Dienstenrichtlijn betreft de evenredigheid, zoals genoemd onder c van artikel 15, derde lid van de Dienstenrichtlijn: *'De eisen moeten geschikt zijn om het nagestreefde doel te bereiken; zij gaan niet verder dan nodig is om dat doel te bereiken en dat doel kan niet met andere, minder beperkende maatregelen worden bereikt.'*

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

1. Is de maatregel geschikt en effectief om de nagestreefde doelen te bereiken?
2. Wordt met de maatregelen (beperking tot maximaal twee supermarkten met een maximale omvang) coherent en systematisch gehandeld om het nagestreefde doel te bereiken? De zogenoemde hypocrisietest.
3. Gaan de maatregelen niet verder dan nodig om het nagestreefde doel/de nagestreefde doelen te bereiken?
4. Kan het effect dat wordt bereikt met het maximeren van het aantal vierkante meters van de twee supermarkten op het Grootwinkelplein niet met andere, minder beperkende maatregelen worden bereikt?

Hierna worden deze deelaspecten van de evenredigheidseis separaat behandeld.

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

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

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

In de bestemmingsregeling van het Grootwinkelplein is destijds gekozen voor het als zodanig, dus in de vorm van een aantal, bevestigen van de supermarktvestigingen (bestaande rechten). Deze maatregel is geschikt, omdat hiermee vestiging van meerdere supermarkten is voorkomen. Echter, door recente ontwikkelingen (sluiting Plus-supermarkt), is er qua aantal

sprake van een evenwicht in het aantal supermarkten in het centrumgebied en op het Grootwinkplein, terwijl een overwicht in het centrumgebied gewenst is. Daarmee staat vast dat het volstaan met het regelen van het aantal supermarkten, het bereiken van het doel slechts ten dele lukt. Hiervoor is het volgende van belang.

Recent is de Plus-supermarkt beëindigd. Daardoor beslaat de oppervlakte aan supermarkten in het centrumgebied slechts 2.250 m². Dat is substantieel minder dan de oppervlakte aan supermarkten op het Grootwinkplein (3.820 m²). Om een toename van de onevenwichtigheid tegen te gaan, is het begrenzen van het aanwezige aantal supermarktvierkantemeters op het Grootwinkplein nodig. Het niet inperken van het huidige aantal vierkante meters van de supermarkten, die recent nog zijn uitgebreid, zou ruimte laten voor verdere uitbreiding van de supermarkten op het Grootwinkplein. Daarmee zouden de functie, kracht en vitaliteit van het centrumgebied worden ondergraven. Immers, het Grootwinkplein huisvest dan een sterker boodschappenaanbod met een supermarktaanbod dat nog groter is dan in het centrumgebied.

In dat opzicht biedt het regelen van het aantal supermarkten in combinatie met de inperking van de maximum omvang van supermarkten op het Grootwinkplein wel houvast om de verhouding van het supermarktaanbod tussen winkelgebieden te reguleren in plaats van het volstaan met het regelen van het aantal. Voor de specifieke situatie in Leek is dit een logische uitwerking van het detailhandelsbeleid, rekening houdend met recente ontwikkelingen (inkrimping in het centrum en uitbreiding op het Grootwinkplein).

Zeker zo belangrijk is dat de supermarkten op het Grootwinkplein in omvang wordt begrensd. Vanuit het beleid volgt dat de eindomvang van het Grootwinkplein is bereikt en vaststaat. Voor het centrumgebied zijn de diversiteit van het aanbod van belang evenals de vestiging van meerdere supermarkten. Deze zorgen ervoor dat het centrumgebied aantrekkelijk blijft als boodschappengebied+. De beperking van het aantal supermarkten en de begrenzing van de oppervlakte van de supermarkten op het Grootwinkplein zijn geschikte maatregelen, evenals het behouden van de aanduiding 'supermarkten'. De begrenzing van de aanduiding wordt weliswaar afgestemd op de feitelijke en vergunde situatie. Daarmee blijven de maatregelen in combinatie met elkaar geschikte maatregelen.

Effectiviteit

Het onderzoek naar de effectiviteit van een beperking is opgenomen in hoofdstuk 2 waarbij algemene landelijke gegevens zijn gehanteerd. Daarnaast zijn specifieke gegevens voor de situatie in Leek geanalyseerd. Daaruit blijkt dat de detailhandelsstructuur van het centrumgebied van Leek onder druk staat. Er zijn weliswaar ingrepen gedaan die de structuur versterken (hoofdstuk 3). Bij het loslaten van de beperkingen zal de leegstand toenemen doordat het centrumgebied verder onder druk komt te staan. Dat is al het geval door de marktsituatie en de marktontwikkelingen. Dit blijkt uit de analyses zoals opgenomen in hoofdstuk 2. De versterkingen die in het centrumgebied zijn gerealiseerd hebben niet kunnen voorkomen dat de detailhandel onder druk staat; de vestiging van Plus (3^e supermarkt) is gesloten.

Van belang is dan ook dat de belangrijkste onderdelen van de detailhandelsstructuur in stand blijven en niet verder onder druk komen te staan. Dat betekent dat de huidige supermarktvestigingen voor het centrumgebied moeten worden behouden. Immers, in de huidige situatie is de omvang van het aanbod aan dagelijkse goederen al groter dan in de kern Leek te verwachten is. Door uitbreiding van het supermarktaanbod op het Grootwinkplein wordt het overaanbod nog groter en komt het aanbod in het centrumgebied nog meer onder een te grote druk te staan.

Het beperken van het aantal supermarkten in het Grootwinkplein en het begrenzen van de oppervlakte aan supermarkten zijn effectief ter voorkoming van verdere aantasting van de functie, kracht en vitaliteit van het centrumgebied. Immers, als die twee beperkingen worden losgelaten of wordt volstaan met alleen het beperken van het aantal supermarkten, kan de functie van het Grootwinkplein nog sterker worden dan het centrumgebied. Dat is ongewenst. Een effectievere maatregel is evenredig.

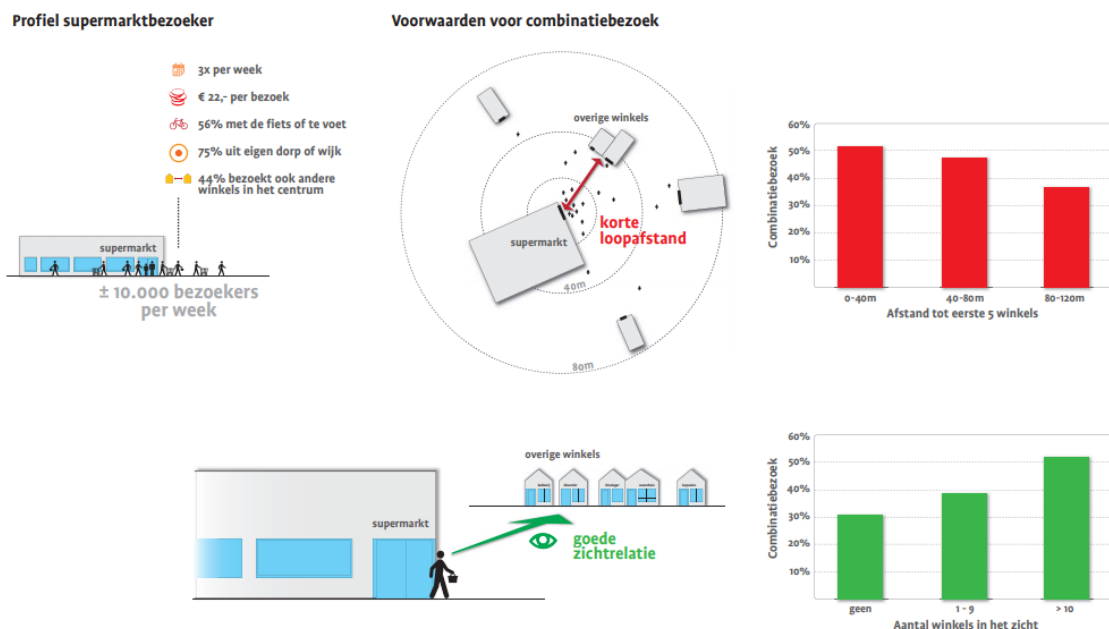
De maatregelen bestaande uit het beperken van het aantal supermarkten, de begrenzing in oppervlakte van het Grootwinkplein en het beleid gericht op concentratie van nieuwe winkels in het centrumgebied zijn effectief voor het behoud en zo mogelijk versterking van de functie, kracht en vitaliteit van het centrumgebied. Ditzelfde geldt voor het behouden van

de aanduiding 'supermarkten'. De afstemming van de begrenzing van de aanduiding op de feitelijke en vergunde situatie heeft geen invloed op de effectiviteit van de drie maatregelen tezamen.

Wordt met de maatregelen (beperking oppervlakte supermarkten) coherent en systematisch gehandeld om het nagestreefde doel te bereiken? De zogenoemde hypocrisietest.

De inperking in het kader van deze partiele herziening omvat de inperking van het aantal vierkante meters supermarkt op het Grootwinkelplein tot de huidige situatie. Bij uitbreiding zou de oppervlakte van het supermarktaanbod het winkelaanbod aan dagelijkse goederen in het centrumgebied overstijgen; dat is nu al het geval met de oppervlakte van supermarkten. En dat terwijl het boodschappenaanbod, waaronder supermarkten, van wezenlijk belang is voor het functioneren van een centrumgebied. Dit blijkt onder meer uit het onderzoek van DTNP (figuur 3.1).

Supermarkten zijn belangrijke publiekstrekkingen in een centrumgebied. 44% van alle centrumbezoekers bezoekt naast de supermarkt ook andere winkels. De mate van combinatiebezoek bij full-service supermarkten en speciaalzaken is zelfs 75%. Het combinatiebezoek wordt positief beïnvloed indien de supermarkt direct naast de andere winkels is gelegen. Deze situatie doet zich ook voor in Leek, zoals o.a. uit het provinciale koopstromenonderzoek blijkt. Rondom de supermarkten is het winkelaanbod stabiel en kent een lager risicoprofiel dan op andere locaties in het centrum.



Figuur 3.1 Stedenbouwkundige inpassing supermarkt cruciaal voor centrumgebieden (bron: DTNP, 2016)

Het gemeentebestuur heeft in de loop der jaren eerdere voornemens tot uitbreiding van het centrumgebied niet ten uitvoer gebracht. Aanleiding vormden de marktontwikkelingen die een tendens lieten zien van inkrimping van de behoefte aan winkels. Plannen voor uitbreiding met commerciële ruimtes op locaties buiten het kernwinkelgebied zijn zelfs omgevormd naar het realiseren van woningbouw zonder commerciële ruimtes, zoals aan de Tolberterstraat/De Tip.

Het past in het coherent en systematisch handelen dat het gemeentebestuur de gelende regelingen herijkt, mede als gevolg van de sluiting van de Plus-supermarkt en de gerealiseerde uitbreiding van de twee supermarkten op het Grootwinkelplein. Daartoe was in het bestemmingsplan Bedrijventerreinen Leek en Oldebert ook ruimte geboden; die ruimte is nu benut. Gelet op het voorgaande is het coherent en systematisch om aan de bestemmingsregeling een maximum oppervlaktemaat toe te voegen, passend in de beleidslijn dat de regelingen in bestemmingsplannen worden afgestemd op behoud van het functioneren en de vitaliteit van het centrumgebied en het voorkomen van leegstand.

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

De bevestiging van maximaal twee supermarkten in en de begrenzing hiervan tot huidige omvang op het Grootwinkplein gaan niet verder dan nodig. Hiermee wordt bereikt dat het centrumgebied de belangrijkste detailhandelsconcentratie blijft. De overmaat aan supermarktoppervlakte op het Grootwinkplein ten opzichte van het centrumgebied wordt hiermee begrensd en kan niet meer worden vergroot. Er zijn geen alternatieve maatregelen denkbaar met een vergelijkbaar effect. De aanduiding 'supermarkten' wordt afgestemd op de feitelijke en vergunde situatie. Het opnemen van de aanduiding alleen voor de bestaande supermarkten zou te ver gaan, omdat dan iedere mogelijkheid voor enige herschikking, bijvoorbeeld van dienstruimtes, zou worden geblokkeerd. Dat zou te ver gaan.

Kan het effect dat wordt bereikt met maximeren van de omvang van de twee supermarkten aan het Grootwinkplein niet met andere, minder beperkende maatregelen voor het gebruik als detailhandel worden bereikt?

Flankerende maatregelen kunnen weliswaar bijdragen aan het aantrekkelijk houden of maken van de centra, maar zijn weinig zinvol als tegelijkertijd supermarkten uit het centrum wegtrekken of sluiten als gevolg van concurrentie door grootschalige supermarkten op het Grootwinkplein. Daarbij wordt het volgende overwogen.

Het gemeentebestuur neemt al vanaf 2002 maatregelen gericht op versterking van het centrumgebied van Leek. In 2002 is de Structuurvisie centrum Leek vastgesteld. De juridisch-planologische vertaling van de Structuurvisie centrum Leek heeft plaatsgevonden in het op 23 februari 2004 door de raad vastgestelde bestemmingsplan Leek centrum, met bijbehorend beeldkwaliteitsplan. Het college heeft vervolgens in 2005 de strategienotitie voor de herstructurering van het centrum vastgesteld. In een tussenbalans van de strategienota (2008) werden de vorderingen in de herstructureringsgebieden aangegeven.

Op basis daarvan zijn de volgende ontwikkelingen in gang gezet. Het betreft ontwikkelingen die ervoor hebben gezorgd dat capaciteit voor detailhandel is teruggebracht, afgezien is van uitbreiding buiten het kernwinkelgebied en woningbouw heeft plaatsgevonden in combinatie met vernieuwing van gebouwen voor winkels. Hiervan zijn de volgende voorbeelden te noemen:

- **Appartementencomplex 'De Ridderhof'** - Een gebouw met 44 appartementen en circa 710 m² commerciële ruimte aan de Tolberterstraat/Anna van Ewsumstraat en Oosterheerdtstraat. Het complex is medio 2012 opgeleverd. In samenhang met de realisatie van de Ridderhof heeft het parkeerterrein voor de Rabobank een herinrichting ondergaan, waarbij de parkeercapaciteit is uitgebreid.
- **Herontwikkeling locatie voormalige Centrumschool** - Een woongebouw met daarnaast ruimte circa 1.150 m² BVO commerciële ruimte. Het woongebouw en het complex met zorgwoningen c.a. zijn medio 2012 opgeleverd.
- **Herontwikkeling locatie Univé** - De bouw van kantoorruimte van 800 m² op de begane grond met 18 appartementen in vier bouwlagen daarboven. Parkeren vindt plaats in een onder de nieuwbouw gelegen parkeergarage. Oplevering vond plaats in 2012/2013.
- **Herinrichting openbare ruimte Dam-Piepk-Bosweg-Schreiershoek** - De hoofdstraten van het centrumgebied zijn op nieuw ingericht. De sfeer, identiteit en kwaliteit van de openbare ruimte zijn vergroot en (private) vervolginvesteringen worden hiermee gestimuleerd. De werkzaamheden zijn in 2014 afgerond.
- **Parkeren en blauwe zone in het centrum van Leek** - Onderdeel van de herinrichting van de openbare ruimte in het centrumgebied van Leek vormt de aanleg van een nieuwe parkeerplaats aan de zuidzijde van de Schans met een capaciteit van circa 128 parkeerplaatsen en een uitbreiding van de bestaande parkeergelegenheid op de Tip tot een capaciteit van circa 125 parkeerplaatsen. Vanaf juli 2009 geldt in een groot deel van het centrum van Leek en Nietap een blauwe zone. De maatregel om de blauwe zone uit te breiden en te handhaven is genomen om lang parkeren tegen te gaan en kort parkeren te bevorderen.
- **Afzien van noordwestelijke uitbreiding van het centrumgebied van Leek** - Intergemeentelijke Structuurvisie Leek-Roden (IGS; 2009) was een uitbreiding van het centrumgebied van Leek in noordwestelijke richting voorzien. Deze uitbreiding zou ervoor zorgen dat de positie van het centrum meer centraal in het dorp komt te liggen en de hoeveelheid centrumgebied sterk wordt vergroot (stap-voor-stap transformatie). Door de verslechterende economische situatie en de trends en ontwikkelingen die zich nadien in de detailhandel voordeden, is afgezien van de realisatie van deze ambitie.

- **Renovatie winkelcentrum Liekeblom**

Het winkelcentrum De Liekeblom kende door de gesloten gevelwanden op de begane grond een matige uitstraling. Daardoor kozen bezoekers aan het centrum van Leek niet automatisch de Liekeblom aan te doen. De gerealiseerde uitbreiding van de parkeercapaciteit aan de Schans aan de noordoostzijde heeft wel voor extra toeloop gezorgd. Het overdekte winkelcentrum De Liekeblom in Leek is in 2015 flink onderhanden genomen. De vier entrees zijn gelift. In het winkelcentrum is een unieke mix van winkels gevestigd. De vertrokken Jumbo is destijds vervangen door de Plus supermarkt, die inmiddels haar deuren heeft moeten sluiten. De uitbreidingsoptie op het bestaande parkeerterrein aan de noordoostzijde van de Liekeblom, zoals opgenomen in het geldende bestemmingsplan, is komen te vervallen, mede door de afname van de behoefte aan detailhandelsruimte.

- **Tip Tolbertstraat** - Oorspronkelijk was de locatie Tip/Tolbertstraat aangewezen voor een grootschalige ontwikkeling met een toename van het aantal m² detailhandel, de bouw van een groot aantal appartementen en het verbeteren van de relatie met het landgoed Nienoord. Hiervan is bij de vaststelling van het bestemmingsplan Leek Centrum 2013 afgezien. Het voornemen is nu alleen 25 appartementen te realiseren. Nadrukkelijk is gekozen voor het concentreren van detailhandel in het kernwinkelgebied en het uitsluiten of beperken van de vestiging van detailhandel in de rest van het centrumgebied.

CONCLUSIE EVENREDIGHEID

De effectiviteit van de toe te voegen maatregel – de begrenzing van de oppervlakte van supermarkten – voor het Grootwinkplein staat vast. Immers de beperking van het aantal vierkante meters tot de huidige situatie voor reeds gemaximeerde aantal van twee supermarktvestigingen op het Grootwinkplein zijn geschikte maatregelen voor het behoud en versterking van het functioneren, de kracht en vitaliteit van het centrumgebied en het kernwinkelgebied in het bijzonder. Deze maatregel is ook effectief omdat deze bijdraagt aan en nodig is voor het behalen van de gestelde doelen. Eerdere aanvragen voor uitbreiding van het supermarktaanbod rondom het Grootwinkplein zijn geweigerd. Daar komt bij dat het gemeentebestuur de afgelopen jaren sterker heeft ingezet op concentratie van detailhandel in het kernwinkelgebied. Eerdere uitbreidingsplannen van het kernwinkelgebied zijn niet gerealiseerd; plannen zijn zelfs geschrapt. Als wordt gekeken naar de actuele marktomstandigheden en de actuele ontwikkelingen (sluiting Plus-supermarkt, uitbreiding supermarkten Grootwinkplein) is dat ook een logische keuze (zie hoofdstuk 2).

De maatregel gaat niet verder dan nodig en met flankerende maatregelen kunnen niet de gestelde doelstellingen worden bereikt. Immers, als de oppervlakte van supermarkten op het Grootwinkplein wordt uitgebreid dan zal dit nog nadeliger zijn voor de supermarkten in het centrumgebied en daarmee van het gehele centrumgebied. De leegstand is weliswaar afgenomen, een supermarkt is wel gesloten. Het risico op leegstand is nog duidelijk aanwezig en zelfs toegenomen de afgelopen jaren.

De maatregel voldoet aan het vereiste van evenredigheid zoals opgenomen in artikel 15, derde lid onder c van de Dienstenrichtlijn. Datzelfde geldt voor de maatregel om de aanduiding ‘supermarkten’ af te stemmen op de feitelijke en vergunde situatie.

De aanscherping van de regeling en de aanpassing van de aanduiding ‘supermarkten’ voldoen aan artikel 15, derde lid onder a, b en c van de Dienstenrichtlijn.