



AUTEUR REMKO BAK EN MARK GEERTS

Casus Appingedam bevestigt nut en noodzaak brancheringsbeperking

Winkelregels sturen leefbaarheid stadscentrum

Remko Bak is projectleider economie en ruimte, Mark Geerts adviseur economie en ruimte. Beiden werken voor Rho adviseurs voor leefruimte.

Er is een direct verband tussen het opnemen van een brancheringsbeperking in een bestemmingsplan en de vitaliteit van winkelgebieden. Dat blijkt uit nieuw winkelonderzoek, uitgevoerd door Rho adviseurs voor leefruimte, in samenwerking met retaildataspecialist Locatus en Bureau Stedelijke Planning. In het geval 'Appingedam' blijkt dat het loslaten van brancheringseisen grotere gevolgen heeft dan tot nu toe gedacht.

Het onderzoek laat zien dat de brancheringsregeling voor het Woonplein, een perifere detailhandelslocatie, in het bestemmingsplan Stad Appingedam 'noodzakelijk' en 'evenredig' is. Ook blijkt dat de effecten van deze brancheringsregeling niet met andere maatregelen zijn te bereiken. Een belangrijk aspect in het onderzoek is dat het Woonplein precies het midden vormt van de marktgebieden Appingedam en Delfzijl. Daarmee wordt het economisch principe bevestigd dat diensten die zich niet van elkaar onderscheiden zich centraal in het marktgebied zullen vestigen (de wet van Hotelling uit 1929). De verplaatsing van winkels naar het Woonplein is daarmee geen fictieve dreiging, maar een zekere dreiging. Het onderzoek toont aan én onderbouwt op basis van een groot aantal parameters, dat het loslaten van de brancheringsbeperkingen leidt tot een

onaanvaardbare toename van de structurele leegstand in de binnenstad van Appingedam, tot verlies aan vitaliteit van het centrumgebied én tot verdringing van winkels waarvoor het Woonplein is bedoeld.

Bescherming

In het in 2013 door Rho adviseurs opgestelde bestemmingsplan zijn regels opgenomen die bepaalde vormen van detailhandel op het aan de rand van Appingedam gelegen Woonplein onmogelijk maken. Die regels beogen de detailhandelsstructuur van Appingedam in het algemeen te beschermen en in het bijzonder het functioneren en de leefbaarheid van het stadscentrum te borgen. Een vastgoedeigenaar die op het Woonplein een modezaak wilde vestigen, heeft beroep ingesteld tegen het bestemmingsplan bij de Afdeling bestuursrechtspraak.

←.....
Hartje Appingedam, Groningen. Uit onderzoek blijkt dat het loslaten van brancheringseisen grotere gevolgen heeft dan tot nu toe gedacht. Beeld Gemeente Appingedam.

»



Rho adviseurs heeft namens Appingedam het plan verdedigd in de beroepsprocedure bij de Raad van State én bij het Europees Hof van Justitie. Het Europees Hof heeft begin 2018 in een arrest bepaald dat detailhandel een dienst is en dus valt onder de Europese Dienstenrichtlijn die een vrije vesting van aanbieders van diensten mogelijk maakt. Beperkingen aan de bestemming detailhandel

Met beleid de Europese regels te lijf

mogen op grond hiervan uitsluitend wanneer ze noodzakelijk én evenredig zijn. Volgens de tussenuitspraak van de Raad van State was de noodzakelijkheid van de regeling aangetoond,

maar de evenredigheid niet. De bescherming van de detailhandelstructuur in het algemeen en het functioneren en de leefbaarheid van het stadscentrum specifiek, voldoen aan het criterium van de noodzakelijkheid. De evenredigheid wil zeggen dat de regels niet verder gaan dan nodig zijn om het beoogde doel te bereiken en of dat doel niet met andere, minder beperkende maatregelen kan worden bereikt.

Nu de gemeenteraad van Appingedam de nadere motivering van de brancheringsregels heeft vastgesteld, moet de Raad van State een definitief oordeel vellen in de beroepsprocedure tegen het bestemmingsplan Stad Appingedam. De uitspraak wordt in de loop van dit jaar verwacht.

Traditie

De vrijvestigingsmogelijkheden voor alle winkels – als ‘dienst’ conform de Dienstenrichtlijn – gaan in tegen de Nederlandse planningstraditie als het gaat om winkel-



gebieden. In veel bestemmingsplannen zijn brancheringbeperkingen opgenomen. De vraag is of dat nog wel mag. En ook: hoe lang zijn deze beperkingen nog houdbaar? En wat zijn de gevolgen voor de winkelstructuur in een gemeente?

In het geval 'Appingedam' blijkt nu uit onderzoek dat het loslaten van brancheringseisen grotere gevolgen heeft dan tot nu toe gedacht. Naast de negatieve effecten voor binnensteden leidt het loslaten van deze eisen op perifere locaties tot een verdringing van het huidige aanbod. Branches zoals mode en supermarkten, die nu nog meestal niet-perifeer zijn toegestaan, kunnen een hogere huur betalen dan het ter plekke gevestigde perifere winkelaanbod. Voor grond- en vastgoedeigenaren is de supermarkt een veel interessantere partij dan een bouwmarkt. De perifere en grootschalige branches – die juist vanwege hun lagere huren in het verleden naar de perifere locaties zijn uitgeweken – worden hier dan verdrongen en hebben geen goed alternatief. Een mogelijk gevolg is dat weer nieuwe stedelijke gronden moeten worden aangewend voor perifere detailhandel, terwijl het winkelaanbod in veel gemeenten vaak al onder druk staat. Juist om deze ongewenste ruimtelijke effecten over de volle breedte van de Nederlandse winkel-

structuur te voorkomen, zijn brancheringseisen noodzakelijk voor centrumgebieden én voor perifere detailhandelslocaties.

Verantwoord

Naar aanleiding van 'Appingedam' is duidelijk dat branchebeperking moet worden verantwoord en dat daarbij ruimtelijke overwegingen de boventoon moeten voeren. Gemeenten dienen een consistent ruimtelijk detailhandelsbeleid te voeren. Dat vraagt om een visie op de totale verzorgingsstructuur. Deze visie kan zijn gebaseerd op actueel koopstromenonderzoek en marktonderzoek. Met consistente beleidskeuzes kan de noodzakelijkheid van een branchebeperking worden aangetoond. Met een goede analyse van het draagvlak voor winkels, een overzicht van alternatieve maatregelen en inzicht in de mogelijke effecten van het loslaten van een brancheringbeperking, is de evenredigheid aan te tonen.

Vanzelfsprekend functioneert iedere regio in Nederland anders. De bevolkingsontwikkeling, de opbouw van de winkelstructuur en de dynamiek in het algemeen kunnen behoorlijk verschillen. Gedegen, lokaal onderzoek is van groot belang bij het opstellen van nieuwe ruimtelijke visies.

↑ *Het Woonplein ligt precies in het midden van de marktgebieden Appingedam en Delfzijl. Beeld Rho adviseurs voor leefruimte*