

Bijlage 3

Reactienotitie ingediende zienswijze

Betreft: (Ontwerp-)bestemmingsplan NL.IMRO.0171.BP00697-ON01
Adres: Zuiderkade 1-7, Emmeloord
Project: Aanpassen aanduiding en definitie supermarkt.

Het college heeft op 24 maart 2022 het ontwerpbestemmingsplan 'Emmeloord, Zuiderkade 1-7' ter inzage gelegd. Het bestemmingsplan brengt het aantal toegestane supermarkten terug naar maximaal één binnen het plangebied. Daarnaast worden er nieuwe begrippen "Supermarkt" en "Wvo" opgenomen in de planregels. Voor het overige blijven de geldende bestemmingsregels uit het bestemmingsplan "Emmeloord, tussen Gracht en Vaarten" onverminderd van toepassing.

Tijdens de inzageperiode (24 maart tot en met 5 mei 2022) bestond voor eenieder de gelegenheid om een zienswijze kenbaar te maken over het voornemen om het bestemmingsplan vast te stellen. Van deze mogelijkheid is gebruik gemaakt.

De gemeenteraad moet de zienswijzen betrekken in de besluitvorming omtrent het vaststellen van een bestemmingsplan. Deze notitie bevat een samenvatting van de zienswijze en een reactie op de zienswijze, waaruit blijkt hoe de raad de zienswijze bij de besluitvorming heeft betrokken en meegewogen.

Samenvatting zienswijze

De zienswijze kan naar het oordeel van het college in redelijkheid als volgt puntsgewijs worden samengevat:

1. Beperking gebruiksmogelijkheden pand Zuiderkade 5a te Emmeloord

Indiener geeft aan al meer dan 40 jaar het pand aan de Zuiderkade 5a te verhuren als supermarkt. Door de mogelijkheid tot vestiging van supermarkten aan de Zuiderkade 1-7 te beperken tot 1 (i.p.v. 2) kan indiener na de verhuizing van de Aldi het pand niet meer verhuren als supermarkt. De verminderde verhuurbaarheid heeft in zijn optiek een forse waardevermindering tot gevolg

2. Strijd dienstenrichtlijn

Een bestemmingsplan dat economische activiteiten reguleert, moet voldoen aan de Dienstenrichtlijn. Meer concreet: een beperking van de vrijheid van vestiging moet voldoen aan de voorwaarden van artikel 15, lid 3, van de Dienstenrichtlijn. Indiener is van mening dat het ontwerpbestemmingsplan niet voldoet aan artikel 15, lid 3, van de Dienstenrichtlijn. Beperking van vrijheid van vestiging moet voldoen aan voorwaarden artikel 15. Lid 3 van de Dienstenrichtlijn:

a. Noodzaak:

Volgens vaste jurisprudentie moet een bestemmingsplan gerechtvaardigd zijn om een dwingende reden van algemeen belang:

- Behoud leefbaarheid
- Voorkomen leegstand

b. Evenredigheid:

Indiener is van mening dat het niet aannemelijk is dat de beperking van supermarkten aan de zuiderkade noodzakelijk is ter voorkoming van leegstand.

De beperking is niet consistent, indiener is van mening dat de beperking van het aantal supermarkten slechts is ingegeven door economische redenen. Dit is op grond van de Dienstenrichtlijn niet toegestaan.

3. Wijziging definitie Supermarkt

Uit de wijziging van de definitie van het begrip 'supermarkt' in de begripsbepalingen van het ontwerpbestemmingsplan volgt onder meer dat de beperking van het aantal supermarkten alleen geldt voor supermarkten met een minimale oppervlakte van 600 m² wvo. Indiener is van mening dat de keuze voor deze minimale oppervlakte onvoldoende is onderbouwd. Onduidelijk is waarom de grens is getrokken bij 600 m² wvo.

4. Belangenafweging en planschade

Indiener heeft belang bij het handhaven van de regeling in het huidige bestemmingsplan. In het kader van een herziening van een planologische regeling moet een afweging van belangen worden gemaakt. Indiener is van mening dat zijn belangen onevenredig worden benadeeld door deze herziening van de planologische regeling.

Indiener kaart aan dat binnen afzienbare tijd twee achtereenvolgende ontwikkelingen aan de orde zijn die beide een waardevermindering van zijn pand met zich brengen. Indiener kan een beroep doen op de planschaderegeling in de Wro. Dit heeft echter wel tot gevolg dat het in de wettelijke regeling opgenomen maatschappelijk risico twee keer voor rekening van de eigenaar/verhuurder komt. Dit vindt indiener onredelijk.

5. Niet overgaan tot vaststelling van voorliggende bestemmingsplan

Indiener verzoekt de zienswijze gegrond te verklaren en niet over te gaan tot vaststelling van het bestreden bestemmingsplan.

Beoordeling/reactie zienswijze

Het college heeft de zienswijze beoordeeld en concludeert naar aanleiding daarvan het volgende:

1. Beperking gebruiksmogelijkheden pand Zuiderkade 5a te Emmeloord

Dat op Zuiderkade 5A een supermarkt aanwezig is, is een onjuiste voorstelling van zaken. De winkel van Aldi is gevestigd op Zuiderkade 6A en 6B. Op Zuiderkade 5A is t.b.v. de Aldi uitsluitend het magazijn aanwezig. In het andere deel van Zuiderkade 5A is Action gevestigd. Ter plaatse van Zuiderkade 5A kan onder het vigerende bestemmingsplan “Emmeloord, tussen de gracht en vaarten” geen volwaardige supermarkt worden gevestigd gelet op de geldende beperking van maximaal twee supermarkten binnen dit plangebied.

De Zuiderkade 5A blijft bestemd voor detailhandel; die situatie kan worden gecontinueerd. Ter plaatse van het magazijn kan een nieuwe huurder worden gevonden. Het pand blijft voor detailhandel te verhuren.

2. Strijd dienstenrichtlijn

Het bestemmingsplan wat de economische activiteiten reguleert, moet voldoen aan de Dienstenrichtlijn, waarbij toetsing plaatsvindt aan de voorwaarden van artikel 15, derde lid, van de Dienstenrichtlijn. Dat het voorliggende ontwerpbestemmingsplan ‘Emmeloord, Zuiderkade 1-7’ hieraan voldoet is in de toelichting van het ontwerpbestemmingsplan uiteengezet en wordt hierna nader toegelicht.

a. Noodzaak

Wij voeren een zeer actief detailhandelsbeleid om een laag leegstandspercentage in het centrumgebied van Emmeloord te realiseren. Dit blijkt uit diverse onderzoeken beleidsvorming. Hieronder volgt een korte samenvatting van de tijdslijn en diverse documenten.

In 2006 is door onze gemeenteraad het “Ontwikkelingsplan Centrum Emmeloord” vastgesteld, gericht op een levendig en goed uitgerust centrum. Het plan voorzag onder andere in renovatie van de bestaande winkelgebieden Lange Nering, Kettingplein en Korte Achterzijde. Op De Deel werd een nieuw winkelgebied voorzien als voortzetting van de Lange Nering.

Met het oog op de geplande uitbreiding van het winkelaanbod is in 2008 een “distributieplanologisch onderzoek (dpo)” verricht. Geadviseerd is een actief beleid te voeren op de vestiging en spreiding van supermarkten, het centrum sterker te maken en te voorkomen dat supermarkten in de wijk het niet redden en supermarkten en wijkcentra verloederen. Inzet op verschillende supermarkten in het centrum voor verhoging van de aantrekkingskracht van het centrumgebied. Geen uitbreiding van het huidige aantal van 9 supermarkten (geen supermarkt zonder verplaatsing).

In het bestemmingsplan “Emmeloord, Centrum – herziening 2010” is geconstateerd dat het aanbod van detailhandel in dagelijkse goederen aanzienlijk is. Marktruimte inzetten voor uitbreiding van de supermarkten.

Genoemd kan worden de “Marktruimteverkenning stadshart Emmeloord” uit 2016. Het advies voor de detailhandel in Emmeloord is om voorzieningen en winkels te concentreren in het kernwinkelgebied. Op deze manier kan een toekomstbestendig winkelaanbod ontstaan. Voor de detailhandelondernemingen die gevestigd zijn buiten het hart, betekent dit een verplaatsing van buiten het centrum, naar in het centrum van Emmeloord. De locatie aan de Zuiderkade valt buiten het kernwinkelgebied.

In februari 2018 hebben wij ons gebogen over “actualisatie van de uitgangspunten” die vanaf 2010 worden gehanteerd. Reeds gevestigde supermarktformules hadden aangegeven te willen uitbreiden dan wel te willen verplaatsen. Het gevoerde beleid is bevestigd en voortgezet.

Uit een “marktruimteonderzoek (Seinpost, oktober 2016)” is naar voren gekomen dat er geen ruimte is om nieuwe supermarkten aan het bestaande areaal toe te voegen, wel is er ruimte voor verplaatsing en uitbreiding.

Voor het ontwerpbestemmingsplan Zuiderkade 1-7 is een “marktverkenning (Emmeloord Zuiderkade, Dienstenrichtlijn, 2022, bijlage 2 toelichting ontwerpbestemmingsplan, hierna “notitie dienstenrichtlijn”)” verricht. Daaruit blijkt dat met de uitbreiding van twee supermarkten in het centrumgebied, de gemiddelde omzet weliswaar toeneemt, maar nog steeds onder het landelijk gemiddelde blijft. Er is geen marktruimte voor één volledig nieuwe supermarkt. De marktruimte moet beschikbaar blijven voor schaalvergroting van de bestaande supermarkten; dat kan eventueel worden gecombineerd met verplaatsing naar een ander wijkcentrum. De verkenning naar marktruimte geeft aan dat toevoeging van meerdere supermarkten tot gevolg kan hebben dat in een andere wijk een supermarkt wordt beëindigd, gezien de gespannen marktsituatie, mede gelet op de noodzaak ruimte te reserveren voor versterking van de bestaande structuur. Het aantal supermarkten moet dan ook tot het bestaande aantal worden beperkt. Door uitplaatsing van een supermarkt van de Zuiderkade is het nodig het bestemmingsplan hierop aan te passen.

Uit de beschreven tijdlijn blijkt dat wij al jarenlang consistent beleid voeren, gericht op het versterken van het supermarktaanbod in het centrumgebied en het behoud van ten minste één supermarkt in de wijkcentra, met een maximum van negen supermarkten. Dat de leegstand in het centrum van Emmeloord beperkt is, is een resultaat van jarenlang actief gevoerd beleid. Het loslaten hiervan zal een toename van leegstand in bijvoorbeeld wijkcentra tot gevolg hebben, doordat een supermarkt het niet redt als bijvoorbeeld aan de Zuiderkade een tiende supermarkt wordt gevestigd.

In de voorgenomen “Visie op de detailhandelsstructuur, Gemeente Noordoostpolder (dtnp, 2022)” wordt het voorgaande bevestigd. Op basis van de indicatieve marktruimteberekening en de landelijke trends moet ervan uitgegaan worden dat er in de toekomst minder behoefte gaat zijn aan winkels. Zelfs met de te verwachten bevolkingsgroei en rekening houdend met de versterking van het centrum is er kwantitatief geen aanleiding voor uitbreiding in de dagelijkse en niet-dagelijkse sector. Op basis van de uitgangspunten en ambities zetten wij in op:

- het centrum van Emmeloord als hoofdwinkelgebied voor zowel dagelijkse als niet dagelijkse aankopen;
- de buurtwinkelcentra met dagelijkse voorzieningen gericht op de inwoner uit de buurt;
- een (basis)aanbod als dagelijkse voorziening in de dorpen, passend bij het lokale draagvlak.

De verschillende winkelgebieden vormen samen een sterke hoofdwinkelstructuur. De centrale beleidslijn is om te blijven inzetten op concentratie en clustering van detailhandel binnen deze hoofdstructuur. Daarbij is het streven dat ieder winkelgebied haar huidige functie en positie binnen de structuur behoudt. Passend bij het draagvlak in de desbetreffende buurten bestaan de buurtwinkelcentra voornamelijk uit één supermarkt en enkele aanvullende voorzieningen (dagelijkse winkels, horeca, diensten).

Het actuele detailhandelsbeleid is een duidelijke voortzetting van jarenlang gevoerd beleid. Opnieuw wordt bevestigd dat er een overaanbod is aan supermarkten in Emmeloord. Dat maakt een beleid gericht op versterking van het supermarktaanbod in het centrumgebied, één supermarkt per wijkcentrum met een maximum van negen supermarkten in Emmeloord, noodzakelijk. Dit beleid zorgt ervoor dat het leegstandspercentage zo laag mogelijk blijft. Dat is één van de dwingende redenen van algemeen belang. Dat van dwingende redenen van algemeen belang sprake is, is ook hiervoor uiteengezet en ruimschoots aangetoond.

b. Evenredigheid

De gemeente voert een beleid gericht op het versterken van het functioneren van het centrumgebied, dynamiek in het centrumgebied en behoud van het oorspronkelijke karakter. Ingezet is op versterking van het aanbod aan supermarkten en completering met een discountformule. Daarmee heeft het centrumgebied een compleet aanbod aan supermarkten. Die versterking van het centrumgebied is één van de doelen van het beleid. Het andere doel is het behouden van één supermarkt per wijkcentrum.

Die doelen maken in Emmeloord jarenlang deel uit van het beleid en het belang hiervan is consequent door onderzoek aangetoond. Realisering van die doelen in de vorm van

uitbreidingverplaatsing van en supermarkt naar het centrumgebied en het beperken van het totale aantal supermarkten in Emmeloord tot negen, met één supermarkt per wijkcentrum, is evenredig.

In het centrumgebied is het aantal supermarkten begrensd. Voor alle wijkcentra is het aantal ook begrensd. Of er is een maximumaantal vastgelegd of de begrenzing van de bestemmingsvlakken waar een supermarkt is gevestigd, biedt geen ruimte voor een toename van het aantal. Dit is in de “notitie dienstenrichtlijn” aangetoond en in tabel 5 weergegeven.

Tabel 5 Beperking aantal supermarkten in bestemmingsplannen

Bestemmingsplan	Wijze van beperking
Emmeloord, de Erven	Begrenzing van bestemmingsvlak en bouwvlak
Emmeloord-West	Begrenzing van bestemmingsvlak en bouwvlak
Emmeloord, Emmelhage – fase 2	Maximum aantal supermarkten in planregeling
Emmeloord, Centrum – herziening 2010	Begrenzing van bestemmingsvlak en bouwvlak
	Verleende omgevingsvergunning
Emmeloord, tussen Gracht en Vaarten	Maximum aantal supermarkten in planregeling

Bestemmingsplannen bieden dus geen ruimte voor toevoeging van een extra supermarkt. De maatregel waarmee het aantal supermarkten aan de Zuiderkade wordt teruggebracht tot één supermarkt geeft aan dat wij coherent en systematisch handelen net zoals wij dat in alle bestemmingsplannen doen.

De winkelstrip aan de Zuiderkade ligt op circa 300 meter van het centrumgebied van Emmeloord. Tussen het centrumgebied en de winkelstrip ligt het woongebied “Tussen Gracht en Vaarten”. Er is geen verbinding, relatie of synergie tussen de twee gebieden. De afstand en de ligging van de Zuiderkade ten opzichte van het centrumgebied maken geen combinatiebezoek tussen de gebieden mogelijk. Daarvoor moeten winkels in het zicht liggen binnen een afstand van 80 meter. Aan die twee voorwaarden wordt op geen enkele wijze voldaan.

De beperking in aantal te vestigen supermarkten in het voorliggende bestemmingsplan is ingegeven door ruimtelijke redenen, zoals hiervoor en ten aanzien van de noodzakelijkheid van de regeling is aangetoond. De stelling dat het louter om economische redenen gaat is onjuist en gaat voorbij aan de hiervoor genoemde onderbouwingen. De begrenzing van het aantal supermarkten in totaal en op locaties is de enige effectieve en geschikte maatregel, die niet verder gaat dan nodig en coherent en systematisch wordt toegepast. Tevens is aangetoond, mede op basis van jurisprudentie, dat niet kan worden volstaan met flankerende maatregelen. Tegelijkertijd is van belang dat het treffen van flankerende maatregelen in de vorm van verplaatsing van supermarkten, met behoud van de huidige aantal van negen, wel bijdraagt aan het bereiken van de gestelde doelen.

3. Wijziging definitie Supermarkt

De invoering van een minimumoppervlak van 600 m² voor supermarkten zorgt ervoor dat gespecialiseerde supermarkten zich alsnog aan de Zuiderkade kunnen vestigen. Deze maatvoering markeert het verschil tussen gespecialiseerde supermarkten kleiner dan 600 m² wvo en reguliere supermarkten groter dan 600 m² wvo. Daarbij is overwogen dat een gespecialiseerde supermarkt voorziet in een specifiek segment van het dagelijks goederenaanbod, maar niet een trekker kan zijn voor de reguliere boodschappen van klanten zoals grotere supermarkten dit wel hebben.

Tabel 1 gemiddelde omvang van supermarkten in Nederland (groter dan 600 m² wvo)

FORMULE	Aantal	m2 wvo	m2 wvo per winkel
Albert Heijn	958	1.311.153	1.369
ALDI	488	416.542	854
Amazing Orië	23	17.531	762
Boni	47	46.715	994
Boon's Markt	18	19.696	1.094

Coop	230	195.531	850
DekaMarkt	99	128.625	1.299
Dirk	131	158.697	1.211
Hoogvliet	71	96.881	1.365
Jan Linders	64	73.903	1.155
Jumbo	658	870.632	1.323
Lidl	439	483.316	1.101
MCD	18	14.185	788
Nettorama	32	35.278	1.102
PLUS	285	323.342	1.135
Poiesz	69	59.815	867
Sahan	6	4.178	696
Tanger	7	5.661	809
Vomar	94	117.953	1.255

Tabel 2 Gemiddelde omvang service- en gespecialiseerde supermarkten (100 – 600 m² wvo)

FORMULE	Aantal	m2 wvo	m2 wvo per winkel
AH to go	77	7.874	102
Boon's Pitst	3	693	231
Centerrr	7	1.953	279
Coop Compact	53	24.145	456
Coop Vandaag	10	4.882	488
Dagwinkel	26	5.510	212
EkoPlaza	85	28.582	336
Ekoplazafood	10	4.099	410
Food Plus	19	4.279	225
Jumbo City	18	8.460	470
Malinka	7	1.959	280
Odin	28	7.879	281
Polo Smak	12	4.811	401
SPAR	187	72.599	388
SPAR City	49	10.385	212
SPAR expr NL	1	101	101
SPAR Univers	10	1.646	165
Zabka	4	783	196

4. Belangenafweging en planschade

Wij zijn van mening dat wij al jarenlang een zorgvuldige afweging maken en consistent hebben getoetst of de beleidsdoelen realistisch waren, noodzakelijk en evenredig. Keer op keer is bevestigd dat de ingezette beleidslijn de juiste is. En zeker zo belangrijk, dat het coherent en systematisch uitvoeren van de maatregelen nodig is om de doelen te bereiken.

De eigenaar/verhuurder van Zuiderkade 5A weet dat dit beleid sinds jaar en dag vigeert. Daaruit volgt dat al geruime tijd bekend is dat met name de Aldi zal verplaatsen naar het centrumgebied om het aanbod te versterken en te completeren. Het is een onjuiste voorstelling van zaken dat op

dit moment een zorgvuldige afweging van belangen ontbreekt. Die afweging loopt als een rode draad door het gevoerde beleid en de onderzoeken.

Ter plaatse van Zuiderkade 5A kan nog steeds detailhandel worden gevestigd als vervanging van het magazijn van de Aldi.

Er zijn plannen voor woningbouw ter plaatse van de Zuiderkade. Het “Ontwikkelkader Zuiderkade (2021; bijlage 3 toelichting ontwerpbestemmingsplan)” geeft hier richting aan. Het is niet zo dat het gemeentebestuur zonder meer overgaat tot vaststelling van een hierop toegesneden regeling. Hiervoor wordt een afzonderlijke procedure gevolgd. Overleg met de eigenaar/verhuurder is hierbij van belang. Dat de eigenaar/verhuurder twee keer inlevert ingevolge het normaal maatschappelijke risico lijkt dan ook voorbarig, met name omdat die ontwikkeling nu niet aan de orde is.

Van groter belang voor de voorliggende planherziening is dat er sprake is van voorzienbaarheid van de aanpassing van het bestemmingsplan gelet op het jarenlang gevoerde beleid.

5. Niet overgaan tot vaststelling van voorliggende bestemmingsplan

Er wordt niet voldaan aan het verzoek de zienswijze gegrond te verklaren en niet over te gaan tot vaststelling van het bestreden bestemmingsplan. De zienswijze is ongegrond en heeft geen aanpassing van het voorliggende bestemmingsplan tot gevolg.

Conclusie

De zienswijze geeft geen aanleiding tot aanpassing van het bestemmingsplan.