



Nota van Beantwoording

ontwerp

Paraplubestemmingsplan

Supermarkten

Inleiding

Het ontwerpbestemmingsplan paraplubestemmingsplan Supermarkt Koningstraat heeft vanaf 24 februari tot en met 7 april 2021 voor een periode van zes weken ter inzage gelegen. Een ieder is gedurende de genoemde termijn in de gelegenheid gesteld om een zienswijze in te dienen.

Er is binnen de genoemde termijn een proforma-zienswijze van Nysingh advocaten en notarissen, als gemachtigde van Aldi, ontvangen. Deze partij is een aanvullende termijn gegund tot en met 10 mei. Binnen deze termijn, namelijk op 7 mei, is van deze partij een inhoudelijke zienswijze ontvangen. Er zijn geen andere zienswijzen ingediend.

Behandeling zienswijze

STREKKING ZIENSWIJZE

Aldi kan zich niet met het ontwerpbestemmingsplan verenigen. Dit geldt specifiek waar het Paraplubestemmingplan de vestiging van een supermarkt voor de locatie aan het Ravelijncenter 1, 5, 7 en 9 in Den Helder uitsluit.

Noodzakelijkheid van de planregel in het kader van de Dienstenrichtlijn

- Aldi heeft al gedurende enige tijd de locatie aan het Ravelijncenter 1, 5, 7 en 9 in beeld als potentiële vestigingslocatie voor een nieuwe Aldi-supermarkt. Al geruime tijd worden gesprekken gevoerd met de gemeente Den Helder, zoals op 29 april 2021 met wethouder Michiel Wouters waarin de onderscheidende formule is toegelicht: wekelijks of tweewekelijks aanvullende boodschappen bij harddiscounter Aldi in plaats van dagelijkse boodschappen bij 'reguliere' supermarkten met een andere uitstraling. Ter onderbouwing wordt verwezen naar 'Aldi is Anders' (9 januari 2020) en 'Onderbouwing Aldi in Den Helder' (30 juni 2020) die aan wethouder Wouters zijn overhandigd. Verwezen wordt naar vergelijkbare gesprekken met verschillende fractieleiders. Aldi wordt ten onrechte gelijkgesteld met andere supermarkten, heeft een andere aantrekkende werking van consumenten maar ziet dit niet in het Paraplubestemmingsplan terug.
- De planregel die Aldi in het Ravelijncenter uitsluit, voldoet niet aan het vereiste van noodzakelijkheid. Hiervoor ontbreekt een dwingende reden van algemeen belang. In de plantoelichting wordt opgemerkt dat de brancheringregel noodzakelijk is voor het behouden en het versterken van de detailhandelsstructuur in de gemeente Den Helder en het tegengaan van perifere winkelvestigingen. Niet is aannemelijk gemaakt dat het niet toestaan van een supermarkt in het Ravelijncenter, een zinvolle bijdrage levert aan het bereiken van dit door de raad nagestreefde doel. Ten onrechte wordt geen onderscheid gemaakt tussen een reguliere supermarkt en een hard-discounter en de noodzaak om beide vormen van een supermarkt ter plaatse te beperken.
- Hiervoor is een analyse met specifieke gegevens nodig om te onderbouwen waarom het niet toestaan van een supermarkt aan het Ravelijncenter, een effectief middel is om het stedelijke milieu in Den Helder te beschermen. De algemene beschrijving in de plantoelichting "In het Ravelijncenter in Den Helder worden mogelijkheden ... aldaar heeft prioriteit." Is te algemeen omdat hieruit niet kan worden afgeleid in hoeverre het Ravelijncenter een aantrekkende werking heeft op detailhandelsstructuur in de gemeente Den Helder. Dit is ook elders in het Paraplubestemmingsplan niet aangetoond.

- Ook is het niet toestaan van een supermarkt aan het Ravelijncenter in strijd met provinciaal beleid. Uit de omgevingsvisie wordt geciteerd (onderstreept deel overgenomen "..... Leegstand is niet goed voor de ruimtelijke kwaliteit, vitaliteit en leefbaarheid van het landelijk gebied. Daarom moeten mogelijkheden voor alternatieve functies tijdig in beeld komen. "). Het Ravelijncenter kampt met leegstand. Vestiging van een supermarkt past in de provinciale omgevingsvisie. Dit levert verbetering van ruimtelijke kwaliteit, vitaliteit en leefbaarheid van het landelijk gebied op.
- Artikel 4.1 van het Paraplubestemmingsplan is in strijd met de gemeentelijke Kadernota Detailhandel "Naar kwaliteit en dynamiek". Uit de evaluatie van de Kadernota volgt dat mogelijkheden van grootschalige detailhandel moeten worden ingeperkt en niet dat ook de mogelijkheden voor een reguliere detailhandel (zoals een supermarkt) of een hard-discounter in het bestemmingsplan "Westoever", en daarmee voor het Ravelijncenter, moeten worden ingeperkt.

Evenredigheid planregel in het kader van de Dienstenrichtlijn

- De planregel 4.1 van het Paraplubestemmingsplan voldoet niet aan de eis van evenredigheid en gaat verder dan nodig om de daarmee beoogde doelen te bereiken en of die doelen niet met andere, minder beperkende maatregelen kunnen worden bereikt. Aldi ziet hier in de plantoelichting geen dan wel een zeer summiere onderbouwing van.
- De onderbouwing van de geschiktheid van de maatregel is in de plantoelichting enkel als volgt onderbouwd:

"Concentratie van winkels in winkelgebieden en de bijbehorende brancheringsregelingen, waarin supermarkten worden onderscheiden van andere reguliere detailhandel, alsmede sanering van onbenutte plancapaciteit - in dit geval voor supermarkten - worden als maatregel geschikt geacht, als deze nader worden onderbouwd met ruimtelijke motieven. Hiervoor is het DTNP-onderzoek aangehaald, waaruit blijkt dat supermarkten van invloed zijn op de gunstige positie van winkels in de directe omgeving en daarmee op het beperken van leegstand.

Sanering van plancapaciteit voor supermarkten buiten de winkelgebieden zorgt ervoor dat supermarkten geconcentreerd blijven in winkelgebieden en dat uitplaatsing of nieuwvestiging daarbuiten niet mogelijk is. Bij het instandhouden van de plancapaciteit voor supermarkten elders kunnen deze winkels buiten de winkelgebieden ontstaan. Dat is strijdig met de detailhandelsvisie en ondergraaft ook de positie van de winkelgebieden."
- In bovengenoemde onderbouwing wordt verwezen naar het DTNP-onderzoek 'Stedenbouwkundige inpassing supermarkt cruciaal voor centrumgebieden, Passantenonderzoek trekkersrol supermarkten onder 3.000 respondenten in 20 dorps- en wijkcentra' dat al in 2016 is opgesteld en daarmee niet recent is. Uit het DTNP-onderzoek volgt - kort samengevat - dat supermarkten van groot belang zijn voor de vitaliteit van centrumgebieden en winkelcentra.
- Uit het DTNP-onderzoek volgt echter niet dat het niet toestaan van nieuwe reguliere supermarkten en hard-discount supermarkten buiten bestaande winkelgebieden een noodzakelijke en de meest geschikte maatregel is om middel is om het stedelijke milieu in Den Helder te beschermen.
- Ook is niet toegelicht dat de in planregel 4.1 van het Paraplubestemmingsplan opgenomen brancheringsregel niet verder gaat dan nodig is. In de plantoelichting is hierover enkel het volgende opgemerkt:

"De visie op concentratie van winkels in winkelgebieden en behoud van supermarkten in die gebieden in combinatie met sanering van plancapaciteit elders, gaan als maatregelen niet verder dan nodig is. Hiermee wordt bereikt dat de winkelgebieden de belangrijkste detailhandelsconcentratie blijven, ook voor supermarkten. Er zijn geen alternatieve maatregelen denkbaar met een vergelijkbaar effect."

- Deze algemene toelichting is volgens Aldi onvoldoende. Niet is inzichtelijk gemaakt welke alternatieve maatregelen onderzocht zijn en waarom deze niet voldoende effectief zijn gebleken. Ook kan Aldi hieruit in het bijzonder niet afleiden dat het voor het Ravelijncenter noodzakelijk is om de nieuwvestiging van supermarkten niet toe te staan, laat staan de nieuwvestiging van harddiscounters hetgeen eveneens concreet had moeten zijn onderzocht. Dit had aan de hand van een analyse met specifieke gegevens onderbouwd moeten worden. Daarbij had eveneens concreet moeten zijn onderzocht of ook het niet toestaan van een hard-discounter op het Ravelijncenter een geschikte maatregel is.
- Op grond van het voorgaande komt Aldi tot de conclusie dat de brancheringsregel in artikel 4.1 van het Paraplusbestemmingsplan niet voldoet aan de eisen van artikel 15, derde lid, onder c, van de Dienstenrichtlijn (geschiktheidseis en de eis van de minst beperkende maatregel).

Bijzondere vorm van supermarkt

Aldi draagt aan dat Aldi geen reguliere supermarkt betreft, maar een harddiscounter, hetgeen ten opzichte van een reguliere supermarkt een afwijkend gebruik en daarmee een afwijkende ruimtelijke uitstraling kent. De strekking is dat daar geen rekening mee wordt gehouden in het bestemmingsplan, in hoofdzaak voor wat betreft de positie van een harddiscounter in relatie tot het concentratiebeleid.

Spuistraat

Aldi wijst op een vermeende discrepantie tussen de regels van het bestemmingsplan en de verbeelding voorzover het betreft de gronden aan de Spuistraat 9,11 en 15. Gesteld wordt dat deze discrepantie vermoedelijk ongewild tot gevolg heeft dat de vestiging van een supermarkt op deze gronden niet meer is toegestaan.

Voorts wijst Aldi op een privaatrechtelijke overeenkomst met Woningstichting, waarin opgenomen is dat de supermarktrechten van deze locatie elders ingezet mogen worden.

Gelet op het voorgaande verzoekt Aldi uw raad om bovengenoemde punten in het ontwerpbestemmingsplan aan te passen alvorens het ontwerpbestemmingsplan vast te stellen.

OVERWEGINGEN EN BEANTWOORDING ZIENSWIJZE ALDI

Algemeen

Het gemeentelijk beleid en het provinciale beleid zijn gericht op het concentreren van de algemene detailhandel, waaronder supermarkten in de bestaande winkelcentra en het concentreren van de grootschalige en perifere detailhandel op specifiek hiervoor aangewezen locaties zoals Ravelijncenter. De bestemmingsregeling van Ravelijncenter is hierop afgestemd. In dit gebied is uitsluitend grootschalige detailhandel toegestaan. Supermarkten, vallen niet onder de aangegeven begripsomschrijving voor grootschalige detailhandel. Het huidige gemeentelijke en provinciale beleid geven ook geen aanleiding om af te wijken van de bestemmingsregel ten behoeve van de vestiging/verplaatsing van een Aldi-supermarkt.

Kortom, het huidige bestemmingsplan maakt een supermarkt in het Ravelijncenter niet mogelijk en het beleid geeft geen aanleiding om af te wijken van de huidige bestemmingsregeling.

Het Paraplubestemmingsplan supermarkten sluit ten aanzien van het gebied Ravelijncenter aan bij de vigerende planologische situatie en het legt geen nadere eisen ten aanzien van de vestigingsmogelijkheden van supermarkten op aan het gebied Ravelijncenter. Ook het aanpassen van het Paraplubestemmingsplan supermarkten, waarbij het gebied Ravelijncenter in het Parapluplan zou worden opgenomen, zou niet leiden tot vestigingsmogelijkheden voor Aldi in dit gebied.

Dienstenrichtlijn

Aldi stelt ten aanzien van het Paraplubestemmingsplan supermarkten vraagtekens bij de onderbouwing van de noodzakelijkheid en de evenredigheid van de nadere eis waarbij supermarkten op locaties waar detailhandel is toegestaan worden uitgesloten, behoudens de omschreven situaties.

Noodzakelijkheid van de planregel

Jurisprudentie

De dwingende reden van algemeen belang voor de maartregel in het Paraplubestemmingsplan (het saneren van plancapaciteit van supermarkten) komt voort uit het vigerende beleid, waarin het belang van vitale winkelgebieden en het tegengaan van leegstand is beschreven. Dit is een algemeen aanvaarde dwingende reden van algemeen belang zoals dat ook is omschreven in uitspraken over artikel 5, derde lid, onder b van de Dienstenrichtlijn (Appingedam; ECLI:NL:RVS:2019:2569; Midden-Groningen ECLI:NL:RVS:2020:2864; Diemen, 201900706/1/A1; Voorst, ECLI:NL:RVS:2020:595; Apeldoorn, ECLI:NL:RVS:2019:3506, ECLI:NL:RVS:2020:595; Sneek, ECLI:NL:RVS:2019:2939). Het tegengaan van nieuwe supermarkten op andere locaties dan de huidige supermarktlocaties/locaties buiten bestaande winkelcentra levert een zinvolle bijdrage aan het behouden van het functioneren van de bestaande detailhandelsstructuur en de winkelgebieden in het bijzonder, zoals dit ook meermalen in de genoemde uitspraken is bevestigd.

Uiterst kwetsbare detailhandelsstructuur in Den Helder en het vastgestelde beleid

Het gemeentebestuur kan gelet op de uiterst kwetsbare detailhandelsstructuur en het vastgestelde beleid geen afwijking van het beleid, zoals het vestigen van een Aldi-supermarkt op het Ravelijncenter toestaan, zoals hierna specifiek wordt aangetoond.

- Den Helder kent een overzichtelijke detailhandelsstructuur: de binnenstad met enkele wijk- en buurtcentra, die verspreid zijn gelegen over Den Helder en gekoppeld aan de omliggende woonbuurten. Supermarkten zijn gevestigd in de binnenstad en in de wijk- en buurtcentra. Een Albert Heijn en een Vomar zijn solitair gelegen in een woonbuurt, op een historisch gegroeide locatie. Voor de detailhandelsstructuur en structuur van supermarktvestigingen zijn de binnenstad en de wijk- en buurtcentra (hierna winkelgebieden) bepalend.



Paraplubestemmingsplan supermarkten *Figuur 4.2 Supermarktaanbod kern Den Helder (bron: Locatus, 2020; bewerking Rho)*

- Uit een marktanalyse van de dagelijkse goederensector van Den Helder blijkt dat het dagelijks winkel-aanbod 30% beneden gemiddeld functioneert (tabel 4.3). Dit is een zeer hoog percentage en geeft aan dat het functioneren van supermarkten meer dan te wensen overlaat. Van het supermarktaanbod van circa 20.000 m² bedraagt het overaanbod circa 6.000 m² vwo (winkelvloeroppervlak). Met de afname van het bevolkingsaantal neemt het overaanbod toe richting 6.500 m² vwo. Deze zeer zorgelijke marktsituatie is al geruime tijd in Den Helder aan de orde en er zijn geen ontwikkelingen te verwachten die zorgen voor een positieve verandering in deze situatie. Toevoeging van een extra concurrerende, solitaire locatie heeft tot gevolg dat andere supermarkten in de binnenstad en de wijk- en buurtcentra nog slechter gaan presteren en zal zeer waarschijnlijk leiden tot leegstand elders.
- In het beleid staat behoud van de supermarkten in de winkelgebieden centraal. In alle beleidsdocumenten wordt de noodzakelijkheid hiervan onderkend en onderschreven, ook in de evaluatie van de Kadernota Detailhandel en het provinciale beleid.
 - Uit de evaluatie van de gemeentelijke Kadernota Detailhandel "Naar kwaliteit en dynamiek" volgt met name de aanbeveling uitbreiding van het winkelvloeroppervlak in de binnenstad en op de overige locaties in de stad te voorkomen. Verspreiding van supermarkten over andere delen van Den Helder, zoals een Aldi-supermarkt in het Ravelijncenter, is strijdig met dit beleid.
 - In het provinciaal beleid staat 'het behouden en versterken van detailhandel in de centra van kernen door het voorkomen van versnippering van het aanbod in en buiten de kernen' voorop. Het provinciaal beleid biedt dus geen ruimte voor een solitaire supermarktvestiging in het Ravelijncenter. Het tegengaan van een solitaire Aldi-vestiging op het Ravelijncenter geeft invulling aan het provinciaal beleid.
- Het berust overigens op een misverstand dat de noodzakelijkheid van de sanering van plancapaciteit en het tegengaan van solitaire vestigingen buiten de winkelstructuur, moet worden gebaseerd op specifieke gegevens. Dat is wel nodig bij het aantonen van de evenredigheid van de maatregel (Appingedam,

ECLI:NL:RVS:2018:2062, r.o. 13.4; ECLI:NL:RVS:2019:2569, r.o. 9.18). Tegelijkertijd wordt geconstateerd dat de plantoelichting specifieke cijfers bevat inzake de huidige marktsituatie en de te verwachten ontwikkelingen ten aanzien van het supermarktaanbod en het specifiek functioneren hiervan.

Er zijn meerdere dwingende redenen van algemeen belang die aantonen dat de maatregelen (sanering plancapaciteit en tegengaan van Aldi-vestiging op het Ravelijncenter - noodzakelijk is als bedoeld in artikel 15, derde lid onder b van de Dienstenrichtlijn en een zinvolle bijdrage levert aan de doelstellingen van het beleid.

Evenredigheid planregel

Het saneren van plancapaciteit en daarmee het tegengaan van supermarktvestigingsmogelijkheden op ongewenste locaties is een geschikte en effectieve maatregel voor het behoud en versterken van de detailhandelsstructuur en het tegen gaan van (nog meer) leegstand in de winkelgebieden.

- Het functioneren van de dagelijkse detailhandelsstructuur in Den Helder staat sterk onder druk, zoals hiervoor reeds is geconstateerd en in Paragraaf 4.3 van de toelichting is geanalyseerd. Het leegstandspercentage van winkelgebieden ligt aanmerkelijk hoger dan het gemiddelde van Noord-Holland. Dat de detailhandelsstructuur van Den Helder uitermate kwetsbaar is blijkt uit de plantoelichting en uit het Koopstromenonderzoek Randstad waarin wordt geconstateerd dat Den Helder wordt gekenmerkt door het laagste gemiddeld inkomen, de hoogste koopkrachtbinding, de laagste aanvullende koopkracht vanuit de regio en het laagst gemiddelde bestedingsniveau (bijlage 1). Zie hiervoor ook de Vitaliteitsbenchmark van Goudappel Coffeng (2015, 2019; bijlage 2).
- Uit de hiervoor aangehaalde jurisprudentie over bestemmingsplannen, supermarkten en de Dienstenrichtlijn blijkt dat een flankerende maatregel niet kan voorkomen dat supermarkten zich buiten winkelgebieden gaan vestigen als een bestemmingsplan dat niet verbiedt. Het gemeentebestuur van Den Helder doet overigens al het mogelijke om de detailhandelsstructuur ook met andere maatregelen te versterken, zoals het uitvoering geven aan het Uitwerkingsplan Stadshart, Visie Winkelhart en Centrumplan Nieuw Den Helder. In het 'Actieplan Jutten in Den Helder' is uitvoerig onderzoek gedaan naar te treffen maatregelen gericht op een zo groot mogelijke vitaliteit van winkelgebieden. De eerste ruimtelijke aanbeveling in het actieplan betreft het saneren van plancapaciteit (Paragraaf 7.2.3). Daarnaast en aanvullend worden andere aanbevelingen gedaan, zoals het moderniseren van het winkelvastgoed, gezamenlijk invulling geven aan gastvrijheid en het versterken van grootschalige volumineuze detailhandel in het Ravelijncenter en behoud van de branchering.
- De situatie in Den Helder komt overeen met of is nog ernstiger dan de situaties die in de diverse uitspraken aan de orde zijn geweest.

Op basis van het voorgaande en de jurisprudentie, die hiervoor is aangehaald, wordt dan ook geconcludeerd dat de maatregel zoals getroffen in het bestemmingsplan – het uitsluiten van supermarktvestigingen buiten de winkelgebieden – geschikt en effectief is en niet verder gaat dan nodig zoals bedoeld onder c van het derde lid van artikel 15 van de Dienstenrichtlijn.

Op grond van het voorgaande is de conclusie dat de brancheringsregel in artikel 4.1 van het Paraplusbestemmingsplan voldoet aan de eisen van artikel 15, derde lid, onder b en c, van de Dienstenrichtlijn. Het niet toestaan van een Aldi-vestiging buiten de detailhandelsstructuur voor dagelijkse goederen levert een zinvolle bijdrage aan het behouden van die detailhandelsstructuur. Deze maatregel is in overeenstemming met het vigerende bestemmingsplan, met het gevoerde beleid en is in overeenstemming met de eisen uit artikel 15, derde lid, onder b en c van de Dienstenrichtlijn.

Bijzondere vorm van supermarkt

De gemeente stelt dat de door Aldi aangedragen bijzonderheid van een harddiscount-supermarkt ten opzichte van een reguliere supermarkt geen basis vormt om te veronderstellen dat een dergelijke supermarktvorm geen afbreuk doet aan het concentratiebeleid van de gemeente. Dit wordt bekrachtigd door de Raad van State onder andere in de uitspraak 202003837/1/R2.

Spuistraat

Ten aanzien van de vermeende discrepantie tussen de regels van het bestemmingsplan en de verbeelding ter plaatse van de Spuistraat 9,11 en 15 wordt gesteld dat de gekozen regeling voldoende duidelijkheid verschaft. De regeling van het paraplubestemmingsplan is uitsluitend van kracht ter plaatse van het bijbehorende plangebied. De genoemde adressen vallen buiten het plangebied, waarmee de geldende planologische regeling ter plaatse ongewijzigd blijft.

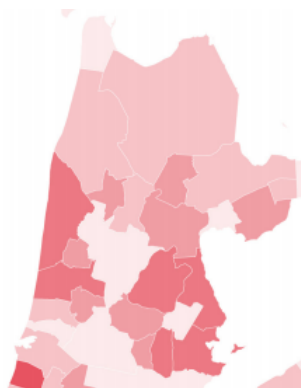
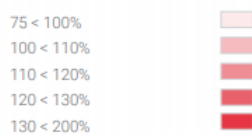
Voor wat betreft de overeenkomst met Woningstichting wordt gesteld dat de gemeente daar geen partij in is. De opmerking wordt voor kennisgeving aangenomen.

CONCLUSIE

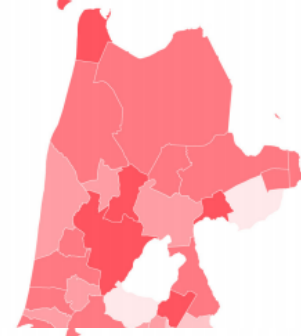
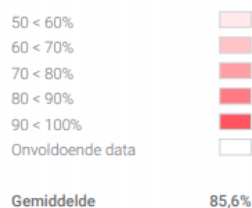
De zienswijze leidt niet tot een aanpassing van het ontwerpbestemmingsplan.

Bijlage 1 Randstad Koopstromenonderzoek 2018

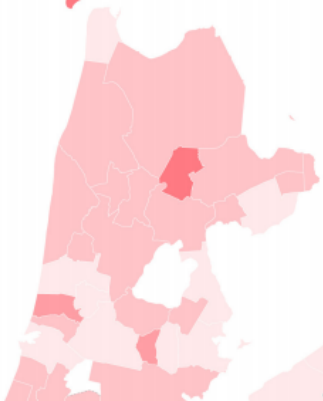
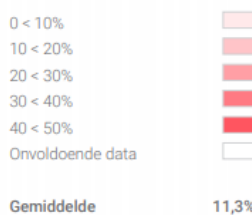
Kaart 3 Gemiddeld inkomensniveau per inwoner per gemeente t.o.v. landelijk gemiddeld inkomen
Bron: CBS (2018)



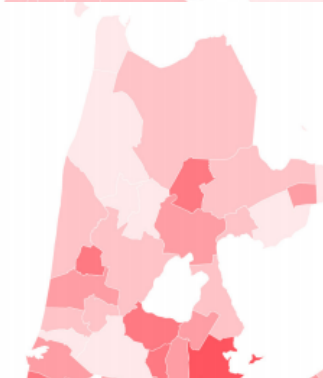
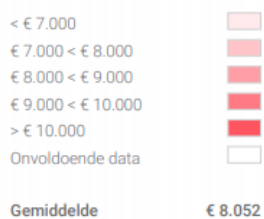
Kaart 6 Koopkrachtbinding dagelijkse artikelen per gemeente



Kaart 8 Aanvullende bovenlokale koopkracht voor dagelijkse artikelen in relatie tot het dagelijkse bestedingspotentieel per gemeente

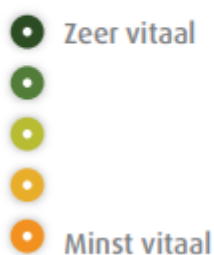


Kaart 14 Gemiddelde bestedingen (incl. btw en toeristische bestedingen) per m² vvo aan dagelijkse artikelen per gemeente

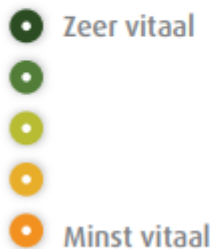


Bijlage 2 Vitaliteitsbenchmark Goudappel Coffeng

Centrumgebieden



Middelgrote centrumgebieden



Vitaliteitsbenchmark centrumgebieden 2019



Voorbeelden van vitale steden zijn Amsterdam, 's-Gravenhage, 's-Hertogenbosch, Leeuwarden, Maastricht, Roermond en Utrecht. Almelo, Capelle aan de IJssel, **Den Helder**, Drachten, Kerkrade, Stadskanaal, Terneuzen en Zwijndrecht behoren tot de meest kwetsbare steden volgens dit onderzoek.

Vitaliteitsbenchmark Centrumgebieden 2015