

**Nota Samenvatting en beantwoording zienswijzen
Bestemmingsplan “Hogeland Zuid, Varvik en Diekman – Herziening 2”**

NIET-geanonimiseerde versie: t.b.v. publicatie

NOTA SAMENVATTING EN BEANTWOORDING ZIENSWIJZEN

Het bestemmingsplan “Hogeland Zuid, Varvik en Diekman – Herziening 2” heeft als doel de gebruiksmogelijkheden van het pand Spaansland 11 en het bijbehorende buitenterrein te verruimen ten behoeve van volumineuze detailhandel.

Het bestemmingsplan heeft als ontwerp ter visie gelegen van 8 juni tot en met 19 juli 2023. Gedurende de inzagetermijn is één zienswijze ingediend. De zienswijze wordt in deze nota samengevat en beantwoord.

Overzicht indieners zienswijzen:

Nr.	Naam	Kenmerk	Datum	Adres
1.	Retailplan BV		18-07-2023	Torenstraat 23a, 9203 BD DRACHTEN

Samenvatting en beantwoording zienswijzen

De zienswijze is ingediend namens Merwehave BV, Meerpaal 1 te Oosterhout.

Nr. 1			
	Inhoud zienswijze	Gemeentelijke reactie	Aanpassing
	<i>Toetsing brancheringsbeperking aan EU Dienstenrichtlijn</i>		
1.1	Indiener heeft verzocht de brancheringsbeperking in het geldende bestemmingsplan (zoveel mogelijk) op te heffen met een beroep op de EU Dienstenrichtlijn. Op basis van deze richtlijn is het niet toegestaan om beperkingen op te leggen of te handhaven voor zover het gaat om branchering van detailhandel, tenzij is voldaan aan alle eisen die de EU Dienstenrichtlijn daaraan stelt. Dat betekent dat de beperking noodzakelijk en evenredig moet zijn. Daaronder valt ook de effectiviteitstoets en de toets aan het vereiste van coherent en systematisch handelen. Tevens mogen de beperkingen niet verder gaan dan nodig is en dient het doel niet met andere, minder vergaande maatregelen te kunnen worden bereikt. Pas als aan alle eisen (cumulatief) is voldaan, is de beperking toegestaan.	In het ontwerp-bestemmingsplan zijn de gebruiksmogelijkheden van het pand Spaansland 11 en het bijbehorende buitenterrein verruimd voor andere vormen van volumineuze detailhandel dan uitsluitend een bouwmarkt. Wij verwijzen voor de toetsing aan de EU Dienstenrichtlijn naar de BRO rapportage “Enschede, onderbouwing Dienstenrichtlijn en behoefte” d.d. 23 mei 2023 (hierna: de BRO rapportage)	-

	Indiener wijst in dit verband op een volledige rechterlijke toets van een besluit op een verzoek tot aanpassing van het bestemmingsplan. Indiener constateert dat de planregel in het ontwerp-bestemmingsplan (nog steeds) een territoriale beperking bevat in die zin dat slechts volumineuze detailhandel is toegestaan.		
	<i>Noodzakelijkheid van de branchebeperking is niet aangetoond</i>		
1.2	Indiener stelt dat de gemeente geen aanvaardbare dwingende redenen van algemeen belang heeft genoemd die ten grondslag liggen aan de branchebeperking. Door andere vormen van detailhandel uit te sluiten is er sprake van een territoriale beperking die uitsluitend te rechtvaardigen is wanneer deze noodzakelijk is om dringende reden van algemeen belang, aantoonbaar evenredig en effectief is, niet verder gaat dan nodig is om het gewenste doel te bereiken en niet met andere, minder vergaande, middelen kan worden bereikt. Bovendien zal het doel coherent en systematisch moeten worden nagestreefd.	De dwingende redenen van algemeen belang zijn in de BRO rapportage “Enschede, onderbouwing Dienstenrichtlijn en behoefte” d.d. 23 mei 2023 (hierna: de BRO rapportage) samengevat op pagina 2.	-
1.3	Volgens indiener is het vaste rechtspraak dat niet alle redenen kunnen gelden als dwingende reden van algemeen belang. Indiener geeft aan dat in het BRO-rapport wordt aangegeven welk algemeen beleidsdoel wordt nagestreefd.	Complementariteit tussen verschillende retailclusters is op basis van jurisprudentie een dwingende reden van algemeen belang. In de casus Apeldoorn Vlijtseweg (ECLI:NL:RVS:2019:3506) zijn vergelijkbare doelen door BRO uiteengezet. Borging van complementariteit in de winkelstructuur is een noodzakelijk beleidsdoel om leegstand in de detailhandelsstructuur te voorkomen.	-

	De in de rapportage genoemde redenen zijn volgens indiener niet te kwalificeren als dwingende redenen van algemeen belang. Het genoemde beleidsdoel om te streven naar complementariteit tussen de verschillende retailclusters kan volgens indiener niet zelfstandig als doelstelling worden nagestreefd. Pas indien het nastreven van complementariteit aantoonbaar essentieel is voor de bescherming van het milieu of een aanvaardbaar woon- of leefklimaat, kan deze volgens indiener worden toegelaten in de afweging. Het nastreven van complementariteit kan volgens indiener worden aangemerkt als enige vorm van marktbescherming (regulering van concurrentieverhoudingen), dat ten strengste is verboden.	In dit geval in met name de binnenstad en de wijkwinkelcentra waar dagelijks- en recreatief niet-winkelaanbod de boventoon voert. Borgen van complementariteit tussen retailclusters is niet hetzelfde als marktbescherming. Het inzetten op complementariteit is gebruikelijk in detailhandelsbeleid. Enschede is daarin niet uniek. Het zorgt er voor dat centra een duidelijk profiel hebben en de consument duidelijkheid, gemak en efficiëntie ervaart. Complementariteit tussen perifere concentraties, zoals tussen Zuiderval en het Woonplein en met andere reguliere centra in de detailhandelsstructuur waarborgt het voorkomen van leegstand in de bestaande reguliere detailhandelsstructuur en daarmee een blijvend voldoende voorzieningenniveau voor de inwoners in Enschede en de leefbaarheid. Dit laatste is ook onderdeel van de vaste jurisprudentie, casus Maastricht (ECLI:NL:RVS:2020:2004).	
1.4	Voor zover het gaat om het nastreven van een compacte binnenstad is het volgens indiener niet duidelijk welke gevolgen dit heeft voor de toegestane branches buiten de binnenstad en dan met name op het onderhavige bestemmingsplangebied. Een compacte binnenstad is wellicht een maatregel om leegstand te voorkomen maar, net als complementariteit, niet zelfstandig een toelaatbare dwingende reden van algemeen belang.	Inzet op een compacte binnenstad is onderdeel van een bredere set aan beleidsdoelen die allen in de basis een dwingende reden van algemeen belang vormen, zoals het voorkomen van leegstand en behoud van leefbaarheid. De beleidsmatige focus voor vestiging van reguliere of niet-volumineuze detailhandel ligt bij de binnenstad en de buurt- en wijkcentra. Een verbreding naar reguliere niet-volumineuze detailhandel in het onderhavige bestemmingsplangebied staat haaks op het detailhandelsbeleid en de algemene belangen en doelen ten aanzien van onder meer de binnenstad. Het gevolg van inzet op een compacte binnenstad in samenhang met de andere beleidsdoelen, waaronder borging van complementariteit tussen retailclusters, onderstreept de keuze om niet te kiezen voor brancheverbreding naar niet-volumineuze artikelen in het onderhavige bestemmingsplangebied, dat beleidsmatig is aangewezen als perifeer cluster.	-

	<i>Geen dwingende reden van algemeen belang; strijd met artikel 15 derde lid onder b van de Dienstenrichtlijn.</i>		
1.5	Indiener stelt dat niet is aangetoond wat de actuele leegstand inhoudt en of en in hoeverre er een relatie is tussen (mogelijke) structurele leegstand en de beperking van branches anders dan volumineuze detailhandel.	Op pagina 14 van de BRO rapportage is een uitgebreide leegstandsanalyse voor de gemeente Enschede opgenomen. Hierin is zowel de leegstand op gemeenteniveau als voor de binnenstad geanalyseerd, specifiek ten aanzien van de leegstandsduur. Bovendien is op deze pagina geconcludeerd dat de leegstandssituatie en –ontwikkeling positief is (het is beperkt en neemt af). Dit is een indicatie dat de (brancherings)maatregelen effectief zijn. Op pagina 4 van diezelfde BRO rapportage is geanalyseerd en uiteengezet wat de relatie is tussen de beperking, het overige aanbod en het effect op leegstand.	-
1.6	Indiener geeft aan dat in de plantoelichting de branchebeperking ter plaatse van de Zuiderval concreet slechts is gemotiveerd om de volgende redenen: * Ter voorkoming van versnippering van het winkelaanbod en aantasting van het profiel van deze PDV-locatie; * Verdere uitbreiding van cluster Zuiderval met niet-volumineuze detailhandel is niet toegestaan, omdat dit de complementariteit met de reguliere centra verder aantast. Indiener merkt in dit verband op dat het gebied Zuiderval/ Spaansland/ Budgetcenter volgens het gemeentelijke beleid een regiogerichte PDV-locatie is waarbij in het deelgebied 'Budgetcenter' ook niet PDV-aanbod aanwezig,	Het feit dat in het gebied ook sprake is van niet-volumineuze detailhandel, in de vorm van het Budgetcenter, betekent niet automatisch dat dit ook mogelijk moet zijn in onderhavig bestemmingsplangebied. De stelling dat PDV aanmerkelijk uitgebreider is dan volumineuze detailhandel is onjuist. De term 'PDV' wordt in het gemeentelijk detailhandelsbeleid gebruikt om de aard van de branchering (volumineuze artikelen) en de ligging (buiten reguliere winkelconcentraties) van de locaties Woonplein en Zuiderval aan te duiden: 'PDV-locatie' of 'perifere locatie'. Binnen deze perifere clusters is een duidelijke branchering aangegeven, zoals uiteengezet op pagina 24 van het detailhandelsbeleid. Dit komt op hetzelfde neer als winkels in volumineuze artikelen.	-

	zoals een supermarkt en een drogist. PDV is perifere detailhandel en dat is aanmerkelijk uitgebreider dan slechts volumineuze detailhandel.		
1.7	Indiener is van mening dat een duidelijk profiel ontbreekt voor de Zuiderval en dat betekent dus ook dat de complementariteit met de reguliere centra niet getoetst kan worden en onredelijk is. Een verzoek om in overleg met het college te komen tot een gebiedsprofiel voor de Zuiderval is tot op heden niet gehonoreerd. Volgens indiener valt in geen enkel beleids- of ander document op te maken dat de locatie Zuiderval beleidsmatig moet worden beoordeeld als een locatie voor (uitsluitend) volumineuze detailhandel.	Het profiel van Zuiderval is met de aanwezigheid van het Budgetcenter diffuus. Het is feitelijk geen PDV-locatie met uitsluitend volumineuze detailhandel. Dit betekent echter niet dat beleidsmatig een verdere uitbreiding van niet-PDV-aanbod wenselijk is. In tegendeel. Op pagina 25 van het gemeentelijk detailhandelsbeleid is duidelijk aangegeven dat verdere uitbreiding met niet-PDV-aanbod niet mogelijk is. De gemeente wil daarmee versnippering van het winkelaanbod en aantasting van het profiel van deze PDV-locatie voorkomen.	-
1.8	Of en in hoeverre verruiming van de branchemogelijkheden op de Zuiderval de complementariteit met andere winkelgebieden aantast is volgens indiener niet in beeld gebracht of onderzocht. Het wordt slechts als aanname ingebracht en is daarmee volgens indiener ontoelaatbaar.	In de BRO rapportage is de effectiviteit van de maatregelen onderbouwd en aangetoond. Daarmee is dus ook de effectiviteit van de maatregelen op het beleidsdoel van complementariteit aangetoond. De complementariteit tussen Zuiderval en andere (reguliere) winkelgebieden wordt primair geborgd via de branchering in het bestemmingsplan. Dit is gebruikelijk en bovendien het enige 'harde' juridische instrument. Zowel op basis van koopstromenonderzoek specifiek in relatie tot de winkelgebieden in Enschede als op basis van landelijke en internationale voorbeelden is complementariteit aangetoond.	-
	<i>Ernstige beperking in begripsbepaling volumineuze detailhandel</i>		

1.9	De begripsbepaling met betrekking tot volumineuze detailhandel is volgens indiener in zichzelf ondeugdelijk gemotiveerd of tot stand gekomen en niet te gebruiken. Onduidelijk is wat onder volumineus moet worden verstaan. In ieder geval is niet gesteld dat het gaat om de aard en omvang van de artikelen. Over 'de aard' is in ieder geval niets duidelijk gemaakt, zodat 'de aard' ook niet als criterium onderdeel uit kan maken van de begripsbepaling.	De definitie van volumineuze detailhandel volgt uit het geldende bestemmingsplan "Hogeland zuid, Varvik en Diekman". Deze definitie is gebruikelijk en wordt ook elders in de gemeente Enschede veelvuldig toegepast. Vanwege de eis 'coherent en systematisch' handelen in het kader van de Dienstenrichtlijn, is gekozen deze definitie te handhaven. De aard van de goederen heeft betrekking op het volumineuze karakter. Dit zijn goederen die per eenheid een groot vloer- en/of grondoppervlak nodig hebben en daardoor niet inpasbaar zijn in reguliere winkelgebieden.	-
1.10	Er is volgens indiener ook geen enkele reden om bijvoorbeeld de aard en omvang van de goederen als relevante vestigingsfactor te laten meewegen in de locatiekeuze. De aard en omvang heeft klaarblijkelijk uitsluitend betrekking op het winkelvloeroppervlak en de fysieke inpasbaarheid van de winkel in de reguliere centra. Vanuit deze redenering had de begripsbepaling dan ook de aard en omvang kunnen vervangen door het begrip 'grootschalige winkels van meer dan 500 m ² '. De beperking tot de opgesomde lijst gaat daarom veel verder dan nodig is.	De beperking tot 'volumineuze detailhandel' gaat niet verder dan nodig. Indien gekozen wordt om de beperking te vervangen door 'winkels met een minimaal oppervlak van 500 m²', kan ook reguliere niet-volumineuze detailhandel zich vestigen, zoals levensmiddelenartikelen, kleding, sport, speelgoed, etc. Dit heeft te veel overlap met de reguliere winkelgebieden en is daar, voor wat betreft de omvang van de artikelen, ook prima inpasbaar. Winkels die dit soort niet-volumineuze artikelen voeren kunnen ook prima functioneren met kleinschalige winkelpanden. Dit blijkt uit het feit dat de binnenstad van Enschede en ook diverse buurt- en wijkcentra bestaat uit primair dit soort winkels in kleinschalige vorm. De gemiddelde schaalgrootte van een winkelpand in de binnenstad van Enschede bedraagt 286 m² wvo. Verder bestaat een ruimtelijk relevant verschil tussen 'volumineuze' en 'grootschalige' detailhandel. Bij volumineuze detailhandel gaat het om de grootschaligheid van de artikelen. Dit bevat daardoor een brancheringsaspect. Bij grootschalige detailhandel gaat het om de grootschaligheid van de totale winkel en niet om de aard van het assortiment. Dit is beleidsmatig en juridisch een duidelijk verschil. Verbreding naar volumineuze detailhandel is op de locatie Zuiderval wenselijk, maar verbreding naar grootschalige detailhandel (oftewel GDV) is niet wenselijk vanwege de overlap met de branchering in reguliere centra.	-

		Kortom, het vervangen van de beperking conform het voorstel van indiener, druist in tegen de beleidsdoelen (algemeen belang) en is daardoor niet wenselijk.	
1.11	Indiener is van mening dat bereikbaarheid en parkeren voor de meeste genoemde winkels niet relevant is, terwijl dat juist voor supermarkten wel het geval is en die zijn niet opgenomen in de (niet limitatieve) opsomming. De specifieke vestigingseisen voor bereikbaarheid en parkeren zijn bovendien niet nader toegelicht en is er dienaangaande niet verwezen naar de concrete vindbaarheid van die eisen. Een meubelwinkel is volgens indiener bijvoorbeeld uitstekend in te passen in een voetgangerszone.	De relatie tussen volumineuze detailhandel en de bereikbaarheid en het parkeren die gelegd wordt in de definitie van de planregels is wel degelijk relevant voor de meeste genoemde winkels. Consumenten die volumineuze producten kopen en deze direct willen meenemen, komen vaak met de auto om de simpele reden dat het niet past op de fiets of te voet. Denk bijvoorbeeld aan een meubelstuk uit een woonwinkel of gipsplaten bij een bouwmarkt. Benadrukt moet worden dat de planregel stuurt op de volumineuze aard van de goederen. De bereikbaarheid en het parkeren is hiervan slechts een afgeleide. Supermarkten vallen in de regel niet onder volumineuze goederen en zijn bovendien expliciet uitgesloten.	-
1.12	Het begrip 'niet thuishoort' is volgens indiener een heel vreemd criterium. Het is meer een gevoelskwestie dan een harde en concrete vestigingseis. 'Thuishoren' is ook niet meetbaar, te objectiveren of te kwantificeren. Er is geen enkel toetsingskader waarmee vooraf zekerheid kan worden verkregen of een activiteit wel of niet 'thuishoort' in het kernwinkelgebied en al helemaal niet wie dat dan zou moeten bepalen. De gemeente zal concreet moeten aangeven welke branches om welke reden dan expliciet thuishoren in het kernwinkelgebied en van daaruit of het volgens de gemeente noodzakelijk en evenredig is om die branches uit te sluiten op perifere locaties. Een van de eisen die voortvloeien uit de Dienstenrichtlijn (art 10) is dat de eisen objectief zijn.	Het beleid en de planologische regels zijn objectief en ingegeven vanuit het algemeen belang. De gemeente Enschede heeft de bevoegdheid en de plicht om in het kader van het algemeen belang ruimtelijk te ordenen, oftewel sturen op waar functies wel/niet mogelijk zijn. De gemeente legt beperkingen op om onevenredige ruimtelijke effecten te voorkomen, zoals leegstand en verlies van complementariteit in de structuur (zie eerder). De gemeente geeft in het detailhandelsbeleid een duidelijke hiërarchie aan. Hieruit volgt dat de binnenstad bovenaan deze hiërarchie staat. Dit betekent ruime mogelijkheden voor een diverse en brede samenstelling van functies. Voor de PDV-locatie Zuiderval geldt dit niet. Daar is sprake van een diffuus profiel en is uitbreiding ten opzichte van de bestaande situatie beleidsmatig uitsluitend mogelijk binnen de (duidelijk afgebakende) branchering van volumineuze detailhandel. Deze beleidslijn wordt al jaren door de gemeente Enschede toegepast en is daardoor juridisch uitgewerkt in diverse bestemmingsplannen, ook in het bestemmingsplan van het betreffende plangebied.	-

	Het begrip 'thuis horen' is daarmee volgens indiener ernstig in strijd.	Volumineuze detailhandel is voldoende gedefinieerd, met enkele voorbeelden. Deze voorbeelden zijn bewust niet limitatief, omdat daarmee juist strijdigheid met de Dienstenrichtlijn zou kunnen ontstaan. Om extra duidelijkheid te geven, is aanvullend een limitatieve opsomming gemaakt van branches die sowieso zijn uitgesloten en niet vallen onder volumineuze detailhandel (Artikel 3.1.3 lid b). Deze beperkingen zijn door BRO onderbouwd in de rapportage.	
1.13	In de begripsbepaling wordt voor de opsomming het woord 'zoals' gebruikt. Ook dat woord schept volgens indiener onzekerheid, met name omdat concrete toetsingscriteria ontbreken. Indiener adviseert om de toelaatbaarheid van branches of winkeltypen nader te concretiseren zodat op voorhand 100% duidelijk is wat wel en wat niet is toegestaan.	De gemeente Enschede kiest er voor geen limitatieve opsomming van branches op te nemen, omdat dit mogelijk tot strijdigheid leidt met jurisprudentie. Er is geen sprake van rechtsonzekerheid, omdat enerzijds een duidelijke afbakening van de branchering is opgenomen en anderzijds een heldere definitie is gegeven van wat verstaan wordt onder 'volumineuze detailhandel'.	-
1.14	Voor het geval de aard betrekking heeft op de omvang van de goederen is het volgens indiener niet duidelijk of alle goederen die verkocht worden volumineus van aard moeten zijn of dat een bepaald percentage van het assortiment of vloeroppervlak volumineus van aard moet zijn. Een recent principeverzoek om af te wijken van het bestemmingsplan is door het college afgewezen, omdat er geen sprake was van <i>louter volumineuze detailhandel</i> . Het toepassen van de regels biedt derhalve in de praktijk geen enkele ruimte om af te wijken van de 100%-eis die klaarblijkelijk uit de begripsbepaling wordt afgeleid.	Winkels die volumineuze goederen verkopen zijn toegestaan, zoals een bouwmarkt, meubelwinkel of tuincentrum. Dat deze winkels ook kleinere producten verkopen die samenhangen met de volumineuze goederen is evident en toegestaan, zoals spijkers in een bouwmarkt of woonaccessoires in een meubelwinkel.	-
1.15	In de begripsbepaling ontbreekt de mogelijkheid tot verkoop van accessoires of ondergeschikt niet volumineus aanbod.	De gemeente Enschede kiest niet voor een aanvullende regeling die in percentages vastlegt welke mate van het assortiment niet-volumineus mag zijn.	-

	De beperking gaat daarmee volgens indiener veel verder dan nodig is. Tevens wordt de 100%-eis van volumineuze goederen nergens gehandhaafd, omdat in de praktijk bij iedere meubelwinkel ook niet-meubelen, zoals lampjes worden verkocht. In bouwmarkten is het nog veel erger gesteld. Daar is minder dan 50% van het winkelvloeroppervlak ingericht ten behoeve van de verkoop van volumineuze goederen, zoals planken, zakken beton en grasmaaiers. Het overgrote deel van het assortiment bestaat uit kleingoed. Het handhaven van de 100%-eis doorstaat volgens indiener de eis van coherent en systematisch handelen niet en is alleen om die reden al verboden. Het benoemen van een ander percentage is zonder nauwkeurige analyse ook niet toegestaan. Het zal, wellicht per type winkel, afzonderlijk en deugdelijk moeten worden gemotiveerd. In de praktijk zal er dan een ander percentage gelden voor een bouwmarkt (bijvoorbeeld minimaal 50% volumineus) en meubelwinkel (bijvoorbeeld minimaal 85% volumineus) en keukenwinkel (bijvoorbeeld minimaal 90% volumineus). Een generiek percentage is daarmee uitgesloten.	Dit percentage is arbitrair en is bovendien een extra beperking in het kader van de Dienstenrichtlijn. Dit beperkt ook de gebruiksmogelijkheden van indiener. Zolang de activiteit past binnen de aard en omvang van winkels in volumineuze goederen, is er geen sprake van strijdigheid met het bestemmingsplan. Zie ook overweging 1.14.	
1.16	In de opsomming met voorbeelden ontbreekt detailhandel in bruin- en witgoed. Deze vorm van detailhandel is volgens indiener met name volumineus te achten vanwege de aard en omvang van wasmachines, koelkasten, magnetrons en ovens, breedbeeldtelevisies e.d. en zeker ook met betrekking tot het benodigde	Bruin- en witgoedwinkels verkopen vaak zowel volumineuze als niet-volumineuze goederen. De meeste electrowarenhuizen zijn gericht op primair bruingoed en media, zoals tv's, beeld/audio, telecom, computers, games, (smart) verlichting, etc. Dit is allen niet-volumineus. Bruin- en witgoed is van oudsher ook geen onderdeel van de klassieke volumineuze branches, die voortkomen uit het voormalige Rijksbeleid.	-

	vloeroppervlak. Het uitsluiten van deze branche vraagt derhalve specifieke onderbouwing met, alweer, een nauwkeurige analyse. De enkele stelling dat winkels in bruin-en witgoed perifeer niet zijn toegestaan, is slechts gemotiveerd vanwege strijd met de ongefundeerde complementariteitwens.	Het is in Nederland ook niet gebruikelijk om deze branche onderdeel te laten zijn van de categorie volumineuze artikelen. Meestal wordt bruin- en witgoed beschouwd als grootschalige detailhandel (GDV). Daarvoor gelden meestal, en ook in Enschede, specifieke beleidsuitgangspunten. In onderhavig plangebied is duidelijkheid gegeven door bruin- en witgoed expliciet uit te sluiten. Deze beperking is onderbouwd in het BRO rapport. Samengevat kan deze beperking worden gemotiveerd door behoud van complementariteit met het Woonplein en de binnenstad en het voorkomen van leegstand in deze winkelgebieden.	
1.17	In de onderbouwing die is gemaakt door BRO is grote waarde gehecht aan het onderzoek naar marktruimte. Het lijkt er op dat de beschikbare marktruimte en het functioneren van het bestaande aanbod wordt aangewend om (mede) te onderbouwen dat de beperking van de branche bruin- en witgoed op de locatie Spaansland 11 gerechtvaardigd is. De toegang tot de uitoefening van een dienst mag volgens indiener echter niet aan een economische test worden onderworpen.	De gemeente doet niet aan economische ordening. De marktruimteberekeningen hebben als doel een indicatie te krijgen van de kwantitatieve behoefte en daarmee de eventuele leegstandseffecten bij eventuele toevoeging van aanbod in de desbetreffende branche.	-
	<i>Onterechte branchering in specifieke gebruiksregels</i>		
1.18	In artikel 3.1.3 (specifieke gebruiksregels) wordt de branchering onterecht geweld aangedaan. In dit artikel wemelt het van de beperkingen die, ieder voor zich, volgens indiener dienen te zijn gemotiveerd volgens álle eisen die de Dienstenrichtlijn daaraan stelt.	Het toestaan van uitsluitend volumineuze detailhandel betekent automatisch dat niet-volumineuze detailhandel is uitgesloten. Dit is zekerheidshalve geduid in enkele specifieke branches die worden uitgesloten. Deze beperking is onderbouwd in de BRO rapportage.	-

1.19	In het vigerende beleidskader is door de gemeente een opsomming opgenomen van branches die vallen binnen de categorie volumineuze detailhandel. Deze opsomming is volgens de gemeente in Nederland niet ongebruikelijk en komt voort uit het voormalige Rijksbeleid. Het lijkt er op dat de branches die in artikel 3.1.3 genoemd worden en expliciet verboden worden ook voortkomen uit een of ander landelijk gehanteerd lijstje. Indien er vermoedt in sterke mate dat het lijstje van verboden branches een residu is van het 'landelijke' lijstje van volumineuze detailhandel. Als het niet onder volumineuze detailhandel valt dan valt het dus onder een ander lijstje, waarbij deze dus zonder nadere onderbouwing wordt opgenomen in de voorschriften voor strijdig gebruik. Een ander ontstaan van het lijstje van verboden branches is niet gegeven.	Dit volgt uit het detailhandelsbeleid van de gemeente Enschede.	-
	<i>Strijd met het vereiste van coherent en systematisch handelen</i>		
1.20	Volgens indiener wordt in het rapport van BRO een gebrekkige motivering gegeven waarom in nieuwe bestemmingsplannen uitbreiding van reguliere detailhandel op de genoemde perifere locaties wordt uitgesloten. Indien er constateert dat op meerdere locaties in de gemeente supermarkten te vinden zijn buiten de binnenstad en buiten de traditionele wijkwinkelcentra, bijvoorbeeld al geruime tijd binnen de Zuiderval.	Het feit dat er op enkele specifieke locaties buiten de reguliere detailhandelsstructuur supermarkten zijn toegestaan, zoals in het Budgetcenter op de PDV-locatie Zuiderval, betekent niet dat de gemeente incoherent handelt. Dit wil ook niet zeggen dat dus automatisch op alle locaties in de gemeente supermarkten en andere vormen van dagelijkse sector mogelijk gemaakt moeten worden. Het beleid handhaaft de mogelijkheid voor dagelijkse detailhandel in het Budgetcenter, omdat dit juridisch zo is vastgelegd. Het detailhandelsbeleid handhaaft bestaande rechten.	-

	Supermarkten en ook andere vormen van dagelijkse detailhandel zijn daar positief bestemd. Ook wordt door de gemeente aangegeven dat die concentratie op de Zuiderval moet worden gehandhaafd, omdat het een specifiek verzorgingsgebied heeft. Waarom deze branche dan specifiek alsnog moet worden uitgesloten is een raadsel. In ieder geval is het volgens indiener evident inconsistent en is van systematisch handelen geen sprake. Sterker nog, het lijkt hier te gaan om willekeur. Als voorbeeld noemt indiener een in een recent vastgesteld bestemmingsplan ten zuiden van de Zuiderval (Hornbach) toegestane bloemenwinkel. Dat daar een minimale omvang aan gekoppeld is, doet daar zonder tegenbewijs niets af. Een minimale omvang kan de gemeente ook toepassen op een perifere locatie als de Zuiderval.	Verdere uitbreiding van niet-volumineuze detailhandel, zoals dagelijkse artikelen, is beleidsmatig uitgesloten vanwege het behoud van complementariteit in de structuur en daarmee het voorkomen van leegstand.	
1.21	Indiener vraagt in de reactie op deze zienswijze ook specifiek aandacht te besteden aan de vraag waarom een supermarkt en een speelgoedwinkel op het Woonplein wel is toegestaan en meer in overeenstemming is met het gemeentelijk beleid dan de uitbreiding met diezelfde branches op de Zuiderval.	Beleidsmatig is ook complementariteit tussen het Woonplein en Zuiderval gewenst. Het Woonplein heeft daardoor iets meer mogelijkheden dan Zuiderval. Voor het Woonplein is de branchering binnen de categorie 'in/om het huis' leidend. Net als Zuiderval zijn er vanuit de bestaande situatie ook enkele niet-volumineuze winkels aanwezig. Beleidsmatig is een verdere uitbreiding van niet-volumineuze winkels op het Woonplein ook niet wenselijk.	-
	<i>Strijd met systematisch handelen door branches toe te staan waar aantoonbaar geen behoefte voor bestaat</i>		

1.22	Voor zover het gaat om structurele leegstand schrijft BRO dat er momenteel al veel volumineus winkelaanbod in Enschede aanwezig is en er geen kwantitatieve behoefte meer is. In dat verband geeft indiener aan dat het dan ook onnavolgbaar is dat juist volumineuze detailhandel wordt toegevoegd, terwijl toevoegen van volumineus aanbod in Enschede ongewenst wordt geacht. Vanuit dat perspectief zou juist veel eerder andere vormen van detailhandel moeten worden toegelaten waarvan de leegstandsimpact minder is.	Veel volumineus detailhandelsaanbod in Enschede bevindt zich buiten de reguliere detailhandelsstructuur en veelal op solitaire of verspreide locaties. Eventuele leegstand die hier zou ontstaan als gevolg van een gebrek aan kwantitatieve behoefte is in het kader van een goede ruimtelijke ordening niet onaanvaardbaar. Dit is ook aangegeven in de Laddertoets in de BRO rapportage. Als leegstand zich voordoet bij supermarktlocaties, die primair in de reguliere detailhandelsstructuur gevestigd zijn, is sneller sprake van onaanvaardbare leegstand gezien de verzorgingsfunctie en de leefbaarheid. Dit onderstreept de effectiviteit van de beperking in het betreffende plangebied.	-
	<i>Onjuiste onderzoeksgegevens</i>		
1.23	Indiener wijst erop dat in het rapport van BRO in de bijlage onder andere wordt verwezen naar een rapport van DTNP. Ten eerste is het rapport van DTNP volgens indiener niet verifieerbaar, omdat het onderzoek niet openbaar is gemaakt en evenmin is bijgevoegd. Uit deze en andere publicaties is daarnaast gebleken dat het combinatiebezoek niet voor centrumgebieden geldt, maar voor winkelcentra. Het combinatiebezoek tussen een supermarkt en andere winkels is beperkt tot winkels in de branche dagelijks en slechts binnen 40 meter loop- en zichtafstand. Combinatiebezoek tussen een supermarkt en winkels in de branche mode en luxe is nauwelijks aanwezig. Deze toelichting is volgens indiener wel relevant om verkeerd gesuggereerde conclusies	Er zit geen verschil tussen winkelcentra en centrumgebieden. Dit komt op hetzelfde neer en is bovendien niet relevant voor de conclusies. Het onderzoek van DTNP toont aan dat supermarkten belangrijke dragers zijn voor het functioneren van centra gericht op boodschappen doen. Andere winkels in de nabijheid van een supermarkt profiteren van de aantrekkingskracht via combinatiebezoek. Aanvullend blijkt uit specifieke gegevens ten aanzien van de winkelgebieden in Enschede uit het Koopstromenonderzoek 2019 dat wel degelijk sprake is van substantieel combinatiebezoek tussen verschillende winkels, met horeca en andere voorzieningen.	-

	te voorkomen. Het onderzoeksrapport van DTNP kan zonder nadere toelichting niet tot de gestelde conclusies leiden.		
1.24	In het rapport van BRO wordt aangegeven dat de binnenstad, als hart en visitekaartje van de stad, niet kan concurreren met goedkope solitaire winkels op bedrijventerreinen en trafficlocaties, vanwege huurprijzen, regelgeving, parkeren, bereikbaarheid etc. Uitholling van de binnenstad ligt voor de hand en zal resulteren in onaanvaardbare effecten op de leefbaarheid van een stad. Indiener vindt deze argumentatie volstrekt onjuist en een vorm van stemmingmakerij. Indiener vraagt om een begin van onderbouwing te geven van de stelling dat het voor de hand ligt dat verruiming van branchering zal resulteren in onaanvaardbare effecten op de leefbaarheid van een stad of deze stelling anders achterwege te laten.	BRO heeft op basis van specifieke gegevens aangetoond dat het brede pakket aan brancheringsmaatregelen in Enschede effectief is. Ook voor de specifieke locatie geldt dat voldoende verband met het brede pakket is aangetoond. Dit hangt samen met de substantiële hoeveelheid winkelmeters die zijn toegestaan in het pand van indiener.	-
	<i>Brancheringsbeperkingen zijn strijdig met de Dienstenrichtlijn</i>		
1.25	Indiener concludeert dat de brancheringsbeperkingen in de planregels niet voldoen aan de eisen van de Dienstenrichtlijn en deze kunnen de rechterlijke toets niet doorstaan. Daarom dienen deze regels volgens indiener te worden aangepast.	Hoe indiener tot deze conclusie komt is onnavolgbaar. Indiener komt zelf niet met inhoudelijke argumenten. Ook constateert indiener geen aantoonbare onjuistheden in de rapportage van BRO. De gemeente Enschede ziet daardoor geen aanleiding om te twijfelen aan de conclusies van BRO dat de beperkingen in het bestemmingsplan voldoen aan de eisen van de Dienstenrichtlijn én dat voldaan wordt aan de Ladder voor duurzame verstedelijking.	-

	<i>Parkeernota</i>		
1.26	Indiener geeft aan dat de plantoelichting vermeldt dat verruiming volumineus nog wel kan qua parkeerplaatsen, maar voor supermarkt of detailhandel in wit- en bruingoed zou er "onmogelijk" op eigen terrein in de parkeerbehoefte kunnen worden voorzien. Daarbij wordt door de gemeente gerekend met een norm van 7,7 per 100m² bvo (grote supermarkt) én wordt deze vervolgens geteld voor het hele bouwvlak (6.325 m²). De gemeente gaat daarin veel te ver en dat vraagt om een herziening met een specifieke analyse.	De gehanteerde parkeernorm van 7,7 per 100 m² bvo vloeit voort uit de Nota Parkeernormen Enschede 2017 en ziet op een grote supermarkt in het gebied 'rest bebouwde kom'. Dit is t.o.v. een parkeernorm van een bouwmarkt (die direct bij recht is toegestaan) meer dan het drievoudige. Er zijn in de bestaande situatie slechts 130 parkeerplaatsen aanwezig. De indicatieve berekening in paragraaf 2.2.1.2. van de toelichting maakt duidelijk wat het effect van een invulling met een grote supermarkt zal zijn. Indien gekozen zou zijn voor een buurtsupermarkt (de supermarkt met de laagste parkeernorm van 3,4 per 100 m² bvo), is nog altijd sprake van een toename in parkeerbehoefte van 33% ten opzichte van een bouwmarkt. Indiener motiveert overigens niet waarom het gestelde in paragraaf 2.2.1.2. onjuist zou zijn.	-
	<i>Ontoelaatbare beperking van de bouw mogelijkheden</i>		
1.27	De maatvoeringsbeperking is onvoldoende gemotiveerd en kan niet gehandhaafd worden. Indiener acht de door de gemeente genoemde "dwingende reden van algemeen belang die voortkomt uit het gemeentelijk detailhandelsbeleid en vanuit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening" ontoereikend.	De motivering van de maatvoeringsbeperking is onder meer opgenomen op pagina 4 van de BRO rapportage. Waarom deze motivering onjuist en/of onvoldoende is, blijkt niet uit het betoog van indiener.	--
1.28	Indiener stelt dat de bestaande planologisch toegestane vloeroppervlakte thans 12.650 m² bedraagt. Het pand is immers over twee bouwlagen te gebruiken. De ernstige beperking van het bruto vloeroppervlak tot 6.325 m² is derhalve onaanvaardbaar.	Zie overweging 1.27.	-

	<i>Gewenst gebruik</i>		
1.29	Indiener geeft aan dat het in het belang van zowel de eigenaar als de gemeente is dat duurzame leegstand als gevolg van het bestemmingsplan 'Hornbach' wordt voorkomen. Dat lukt niet door een brancheverruiming toe te staan waar geen behoefte aan is, geen marktruimte voor bestaat en die niet bijdraagt aan het doel van het voorkomen of terugdringen van leegstand. Er zal immers op het Spaansland 11 geen enkele winkel in de genoemde branches willen huren al is het maar vanwege het gebrek aan complementariteit. Woonwinkels willen liever naar het Woonplein en autobedrijven liever naar de autoboulevard. De voorgestelde branchering is niet in overeenstemming met de behoefte in de praktijk. Ook de lopende planologische procedure waarin is verzocht om een omgevingsvergunning voor de branche 'dagelijks' als aanvulling op het reeds bestaande aanbod aan de Zuiderval is door de gemeente niet onderzocht.	Allereerst dient benadrukt te worden dat er momenteel helemaal geen sprake is van leegstand, laat staan onaanvaardbare of duurzame leegstand. Het pand is ingevuld door bouwmarkt Praxis. De gemeente Enschede is indiener deels tegemoet gekomen door de branchering te verbreden naar volumineuze detailhandel. Hierdoor zijn er, bij eventueel vertrek van Praxis, relatief veel nieuwe herinvullingsmogelijkheden bijgekomen. De stelling dat er geen behoefte bestaat is onjuist. Zoals blijkt uit de rapportage van BRO is er in bijvoorbeeld de woonbranche geen kwantitatieve behoefte (marktruimte), maar bestaat wel een duidelijke kwalitatieve behoefte. Het Woonplein en Zuiderval zijn de enige twee perifere concentraties in de gemeente Enschede voor dit type aanbod. Er zijn ook veel solitaire en verspreide woonwinkels. Verplaatsing en modernisering naar een locatie, zoals Zuiderval, bij diverse andere grote trekkers, zoals Hornbach, levert voor veel ondernemers synergievoordelen op. Dit maakt dat de betreffende planlocatie zeer kansrijk is voor winkels op het gebied van volumineuze goederen, zeker ook door de goede bereikbaarheid en (gratis) parkeermogelijkheden. Structurele leegstand in het betreffende plangebied wordt niet verwacht. Van onaanvaardbare leegstand in het kader van een goede ruimtelijke ordening is al helemaal geen sprake.	-
1.30	Indiener wijst er op dat in dialoog met de gemeente continue gezocht is naar afstemming over specifieke kandidaat huurders. Daarbij zijn meerdere partijen aangedragen, waaronder tuinmeubelen, fietsenwinkel en sport en spel. Al deze kandidaten zijn door de gemeente niet toelaatbaar geacht enkel vanwege strijd met de	De door indiener eerder aangedragen kandidaat huurders zijn allen niet te kwalificeren als volumineuze detailhandel. Winkels die overwegend sport- en speelgoedartikelen verkopen horen beleidsmatig thuis in de reguliere detailhandelsstructuur, zoals de binnenstad van Enschede. Hetzelfde geldt voor winkels in fietsen. Uit jurisprudentie blijkt dat fietsen niet kunnen worden aangemerkt als volumineuze artikelen (ECLI:NL:RVS:2017:1439). Ook sport- en spelartikelen zijn niet-volumineus.	-

	begripsbepaling van 'volumineuze detailhandel'. Indiener geeft in dit verband aan dat juist een fietsenwinkel of een speelgoedwinkel goed inpasbaar zou zijn, omdat deze ook op andere perifere locaties in Enschede zijn gesitueerd, zoals Schuttersveld. De door de eigenaar voorgestelde winkels betroffen onder andere respectievelijk een "Fietsen experience center" met daarbij benodigd een testbaan buiten (4000m2) en een "Outdoor/speelgoed zaak" die ook tenten, trampolines etc. verkoopt en deze buiten opstelt (2000m2).	De aard van de omvang van de winkel (GDV) is een ander ruimtelijk criterium. Dat is op de locatie Zuiderval niet toegestaan. Van een winkel in primair tuinmeubelen was geen sprake.	
1.31	Indiener vraagt nadrukkelijk rekening te houden met het belang van de eigenaar om te komen tot een bestemmingsplan, waarbij de leegkomende winkelruimte aan het Spaansland 11 verhuurd kan worden. De eigenaar heeft er begrip voor dat daar beperkingen voor worden opgelegd. De eigenaar begrijpt echter niet waarom de beperkingen, zoals die nu in het ontwerp-bestemmingsplan staan, zijn opgelegd. Deze gaan volgens indiener veel te ver en dienen geen enkel doel. Met de huidige beperkingen wordt de verhuurbaarheid ernstig geweld aangedaan, terwijl de gemeentelijk adviseur juist van mening is dat er geen markt is voor hetgeen is toegestaan. De branchering kan prima enigszins verbreed worden zonder dat dit in strijd komt met de door de gemeente nagestreefde dwingende redenen van algemeen belang.	De gemeente Enschede heeft de branchering verruimd, waardoor de herinvullingsmogelijkheden bij eventueel vertrek van Praxis aanzienlijk worden verbeterd. Verdere verbreding van de branchering is conform het detailhandelsbeleid niet toegestaan. De brancherings- en maatvoeringsbeperkingen zijn door BRO onderbouwd. Uit het betoog van indiener blijkt niet dat aan deze conclusies getwijfeld moet worden.	-

	<i>Conclusies over ontwerp-bestemmingsplan</i>		
1.32	Indiener concludeert dat het ontwerp-bestemmingsplan tekort schiet in haar onderbouwing en doelstelling. De documenten lijken te zijn opgesteld met een eenzijdig doel vanuit het uitgangspunt dat ter plaatse een aanduiding op de bestaande plankaart ligt met de aanduiding 'Detailhandel volumineus' en dat de brancheverruiming zich ten hoogste tot die omschrijving op de plankaart zou moeten beperken. Aan de naam van de aanduiding op de plankaart komt echter geen zelfstandige (beleids-) betekenis toe, zodat ook nog andere vormen van detailhandel dan volumineuze detailhandel zouden moeten kunnen worden toegelaten. De aanduiding had immers ook 'detailhandel type A' of 'GDV' kunnen hebben. Dat zegt nog niets over de daaraan gerelateerde planregel.	Zie eerdere overwegingen.	-
1.33	Indiener concludeert dat, voor zover het gaat om de branchebeperkingen, niet voldaan wordt aan alle eisen van de EU Dienstenrichtlijn. Indiener vraagt om een zorgvuldige reactie op de zienswijze en verzoek het ontwerp-bestemmingsplan significant te wijzigen. Indiener biedt aan om met de gemeente verder in overleg te komen teneinde een gedragen plan mogelijk te maken.	Zie eerdere overwegingen. Het bestemmingsplan voldoet aan de eisen van de Dienstenrichtlijn. Een wijziging van het ontwerp bestemmingsplan is niet noodzakelijk en bovendien om meerdere redenen niet wenselijk.	-

Conclusie: de zienswijze geeft geen aanleiding tot aanpassing van het bestemmingsplan.