

Factory Outlet Center in Halfweg. Een goede ontwikkeling?

Het jaar 2013 begon goed voor de gemeente Halfweg, want trots werd tijdens de Nieuwjaarsborrel aangekondigd dat er groen licht was gegeven voor het vestigen van een Factory Outlet Center in die gemeente. De ontwikkeling beslaat in totaal maar liefst 108.000 m² waarbij 29.000 m² aan detailhandel is toegestaan. De grootschaligheid van dit project maakt veel discussie los en wordt door sommigen gezien als een bedreiging voor het winkelbestand in de Nederlandse binnenstad.

Wat is een Factory Outlet Center?

Een Factory Outlet Center ("FOC") is een uit de Angelsaksische landen overgewaaid detailhandelsconcept. Bij een FOC gaat het doorgaans om winkels waar door fabrikanten met veel korting voorraden worden verkocht die uit de handel zijn genomen, bijvoorbeeld restpartijen omdat er een nieuwe collectie in de reguliere winkels is uitgebracht. Vaak is een FOC voornamelijk gericht op de modebranche. Het FOC Halfweg onderscheidt zich doordat er een breder branchepatroon is. Zo is het de bedoeling dat er ook een grote supermarkt komt met drogisterij/slijterij van in totaal 4.000 m² aan winkelvloeroppervlak.

In Nederland zijn er nu drie FOC's, het zgn. Designer Outlet Center (DOC) in Roermond, het FOC Bataviastad en het FOC Rosada in Roosendaal. Ik ben zelf betrokken geweest bij de procedures rondom het FOC Rosada in Roosendaal. Naast veel juridische strijd over luchtkwaliteit, kapvergunningen en beschermde vleermuissoorten was een belangrijk twistpunt: hoeveel ruimte is er voor een FOC in Nederland en wat is het effect daarvan op de binnenstad? Destijds was de heersende opinie dat er in Nederland alleen nog maar ruimte was voor één FOC. Om de binnenstad te beschermen werden er voorts strenge eisen gesteld aan de branchering binnen het FOC. De invulling van het FOC Halfweg laat zien dat die uitgangspunten van het detailhandelsbeleid zijn verschoven de afgelopen jaren.

Juridisch kader FOC Halfweg

De plannen voor het FOC Halfweg worden nu groots gelanceerd, maar in feite is de juridische strijd daaromtrent al een paar jaar bezig. Heet hangijzer in de discussie was het vaststellen van het bestemmingsplan "Halfweg West 2008", waarin detailhandel op deze grote schaal was opgenomen. Belangrijk discussiepunt was in hoeverre door dit bestemmingsplan het voorzieningenniveau van de detailhandel in de omliggende gemeenten duurzaam ontwricht zou kunnen worden. De Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State ("de Afdeling") oordeelde in een [uitspraak van 12 december 2009](#) dat enkele winkeliers in de omliggende binnensteden mogelijk inderdaad negatieve gevolgen zouden ondervinden van de voorziene grootschalige detailhandel in Halfweg. Volgens de Afdeling is echter doorslaggevend of er uiteindelijk voor de consument voldoende voorzieningen overblijven die op redelijke afstand bereikbaar zijn. Aangezien in het gedeelte van Nederland waarin Halfweg ligt voldoende winkels zijn, is er volgens de Afdeling geen vrees om te veronderstellen dat er geen voorzieningen voor de consument overblijven.

Deze uitspraak^[1] markeerde een breuk met het beleid van voorheen, waarbij de binnenstad sterker werd beschermd door het PDV/GDV-beleid.

PDV/GDV-beleid

Nederland kende van oudsher een strikt beleid om de winkelgebieden in de binnenstad te beschermen, in planologisch jargon ook wel de “fijnmazige structuur van de winkelveorzieningen” genoemd. Tot enkele jaren geleden gold het zogenaamde PDV/GDV-beleid, waarbij PDV staat voor “perifere detailhandelsvestigingen” en GDV voor “grootschalige detailhandelsvestigingen”. Een perifere detailhandelslocatie kan omschreven worden als een locatie aan de rand van de stad, meestal dichtbij een snelwegknooppunt, met veel parkeerplaatsen en ruimte voor grote winkelvestigingen.

Het PDV/GDV-beleid hield in dat in beginsel op perifere lokaties alleen detailhandelsvestigingen toegestaan waren voor grote goederen. Daar vielen de zgn. ABC-goederen onder (Auto’s, Boten en Caravans), maar ook bijvoorbeeld meubelzaken. Later werden ook winkels met kleinere goederen toegestaan, maar dan wel met een groot winkelvloeroppervlak (bijvoorbeeld de MediaMarkt). Grote supermarkten waren echter niet toegestaan, zodat Nederland niet het fenomeen kent van de zgn. weidewinkels (zoals de hypermarché in Frankrijk). Grote shoppingmalls op perifere lokaties komen in Nederland nu nog niet voor. Voorstanders van het PDV/GDV-beleid menen dat door het strikt uitvoeren van dat beleid Nederland nog steeds rijk is aan attractieve winkelgebieden in de binnenstad. Er was echter ook kritiek op dit beleid, omdat het de nieuwe ontwikkelingen in de detailhandel tegenhield, waarbij de trend is dat winkelvestigingen steeds grootschaliger worden. In de Nota Ruimte uit 2004 werd het PDV/GDV-beleid dan ook losgelaten en werd het aan de lokale overheden overgelaten om het perifere detailhandelsbeleid te regelen. Eerst volgden de lokale overheden nog het PDV/GDV-beleid, maar langzamerhand werd dat losgelaten. De toegenomen versoepeling van het PDV/GDV-beleid is een reden waarom het winkelbestand in de binnenstad onder druk staat, naast andere redenen die er al zijn.

Negatieve ontwikkelingen voor het winkelbestand in de binnenstad.

Er zijn in hoofdzaak drie oorzaken waarom het winkelbestand, waaronder die in de binnenstad, onder druk staat. Om te beginnen is daar, zoals voor iedere branche, de economische crisis van de afgelopen jaren. Verder heeft de omzet van winkelvestigingen te lijden onder de toenemende populariteit van internetverkoop. Steeds meer consumenten oriënteren zich in de winkel om vervolgens op internet de goedkoopste aanbieder te zoeken. De omzet trekt dus weg uit de fysieke winkelvestigingen. De derde oorzaak komt vanuit een andere hoek. Veel winkeliers zijn zelfstandige ondernemers, vaak familiebedrijven, die simpelweg geen opvolging hebben. Dat komt deels door de vergrijzing en deels omdat de jongere generatie er niet (meer) voor voelt om de winkel over te nemen maar liever iets anders gaat doen.

Vanwege het loslaten van het PDV/GDV-beleid en de versoepeling van de rechtspraak komt er dus nu nog een bedreiging bij, met het FOC Halfweg als voorbeeld. Het FOC Halfweg heeft een verzorgingsgebied dat veel groter is dan het relatief kleine Halfweg zelf. Het FOC Halfweg zal concurreren met de binnensteden van o.m. Haarlemmermeer (Hoofddorp etc.), Haarlem,

Amsterdam, Amstelveen, Heemstede en Velsen. Het is zeer de vraag of dit overaanbod toegevoegde waarde zal hebben.

Hoe nu verder met de discussie over het FOC Halfweg en de binnenstad?

De (juridische) strijd rondom het FOC Halfweg lijkt nog niet voorbij. De CBW-MITEX, de branche-organisatie van ondernemers in wonen, mode, schoenen en sport is bijvoorbeeld kritisch over de plannen en heeft aangekondigd zich met juridische middelen er tegen te verzetten. De juridische discussie zal zich echter vermoedelijk beperken tot de vraag of de bewuste plannen passen binnen het eerder genoemde bestemmingsplan. De onderliggende discussie, of een dergelijke grootschaligheid op een perifere locatie planologisch passend is, werd in essentie reeds beslecht bij de procedure over het vaststellen van het bestemmingsplan.

Belangrijker nog is dat, zoals hiervoor geschetst, er een tendens in het beleid en de rechtspraak is die ruimte geeft voor veel grootschalige detailhandel op perifere lokaties van uiteenlopende branchering. Het moment dat er grote shopping malls op snelwegknooppunten in Nederland gaan verschijnen lijkt niet ver meer weg. Het is de vraag of dat een wenselijke ontwikkeling is. Het wordt tijd dat beleidsmakers daar een oplossing voor vinden, omdat anders de aantrekkelijkheid van winkelgebieden in de Nederlandse binnensteden wel eens sterk zou kunnen afnemen.

[Ginio Beij \(beij@m2advocaten.nl\)](mailto:beij@m2advocaten.nl)

[Uitspraak Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State inz. bestemmingsplan "Halfweg West 2008"](#)

[1] Deze uitspraak past in een eerder ingezette lijn, zie bijvoorbeeld ook Uitspraak ABRvS 10 juni 2009, LJN: BI7245. Volgens sommigen speelt ook de Europese Dienstenrichtlijn uit 2010 een rol in het versoepelen van de rechtspraak hierover.