

ECLI	ECLI:NL:RVS:2023:1143
Datum uitspraak	22 maart 2023
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 20 april 2021 heeft de raad van de gemeente Maastricht het verzoek van [appellante] om herziening van het bestemmingsplan "Maastricht-West" wat betreft het perceel [locatie], kadastraal bekend als gemeente Maastricht sectie D, nummers 4647, 4598 en 4597, afgewezen. Voor het perceel [locatie] geldt het bestemmingsplan "Maastricht-West", dat is vastgesteld door de raad op 18 september 2012. In dit bestemmingsplan is aan het perceel de bestemming "Gemengd" met onder meer de aanduiding "specifieke vorm van detailhandel - meubelzaak" toegekend. Dit betekent dat op het perceel detailhandel in volumineuze goederen mag plaatsvinden, zij het dat de voorziene detailhandel daarbij is beperkt tot meubels. [appellante] is eigenaar van het perceel en vindt deze gebruiksmogelijkheden, de beperking van de voorziene detailhandel tot meubels, te beperkend.

Volledige tekst

202106939/1/R1.

Datum uitspraak: 22 maart 2023

AFDELING
BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

[appellante] , gevestigd te Maastricht,

en

de raad van de gemeente Maastricht,

verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 20 april 2021 heeft de raad het verzoek van [appellante] om herziening van het

bestemmingsplan "Maastricht-West" wat betreft het perceel [locatie], kadastraal bekend als gemeente Maastricht sectie D, nummers 4647, 4598 en 4597, afgewezen.

Bij besluit van 28 september 2021 heeft de raad het door [appellante] hiertegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Tegen dit besluit heeft [appellante] beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 11 november 2022, waar [appellante], vertegenwoordigd door [gemachtigde], bijgestaan door W. Eilering, rechtsbijstandverlener te Drachten, en de raad, vertegenwoordigd door E.J.M.W. Waterval, G.M.J. Costongs en R. van Lieshout, zijn verschenen.

Overwegingen

Inleiding

1. Voor het perceel [locatie] geldt het bestemmingsplan "Maastricht-West", dat is vastgesteld door de raad op 18 september 2012. In dit bestemmingsplan is aan het perceel de bestemming "Gemengd" met onder meer de aanduiding "specifieke vorm van detailhandel - meubelzaak" toegekend. Dit, in samenhang gezien met artikel 7.1, aanhef en onder g, van de regels van het bestemmingsplan betekent dat op het perceel detailhandel in volumineuze goederen mag plaatsvinden, zij het dat de voorziene detailhandel daarbij is beperkt tot meubels. [appellante] is eigenaar van het perceel en vindt deze gebruiksmogelijkheden, de beperking van de voorziene detailhandel tot meubels, te beperkend. Deze brancheringsregel is volgens haar in strijd met artikel 15, derde lid, onder b en c, van de Richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt (PB 2006, L 376/36; hierna: de Dienstenrichtlijn). Het pand van [appellante] staat momenteel gedeeltelijk leeg en daarom heeft zij de raad verzocht het bestemmingsplan te herzien door de branchebeperking op te heffen.

2. Bij besluit van 20 april 2021 heeft de raad dit verzoek van [appellante] afgewezen, omdat het perceel volgens de raad een solitaire locatie is die niet tot de hoofdstructuur detailhandel van Maastricht behoort. Beleidsmatig wordt onderscheid gemaakt tussen concentratiegebieden/winkelgebieden en solitaire/verspreid liggende winkels. Het is volgens de raad, kort gezegd, provinciaal en gemeentelijk beleid om detailhandelsvestigingen of vormen van brancheverruiming buiten de hoofdstructuur zoveel mogelijk te beperken. Hij wijst daarbij in het bijzonder op de gemeentelijke detailhandelsvisie 2016. Op basis van de Structuurvisie Ruimtelijke Economie Zuid-Limburg uit 2017 (hierna: de SVREZL 2017) is brancheverruiming buiten de hoofdstructuur volgens de raad zelfs helemaal niet toegestaan. Volgens de raad voldoet het planologische regime voor het perceel [locatie] aan artikel 15 van de Dienstenrichtlijn, zoals volgens hem ook blijkt uit de adviezen van BRO van 9 maart 2021 en 11 augustus 2021.

Toetsingskader bij de vaststelling van een bestemmingsplan

3. Bij het besluit over de vaststelling van een bestemmingsplan heeft de raad beleidsruimte en moet hij de betrokken belangen afwegen. De Afdeling maakt die belangenafweging niet zelf, maar beoordeelt aan de hand van de beroepsgronden of het besluit om het bestemmingsplan niet vast te stellen in overeenstemming is met het recht. Daarbij kan aan de orde komen of de nadelige gevolgen van het besluit onevenredig zijn in verhouding tot de met dat besluit te dienen doelen.

4. De relevante wettelijke bepalingen zijn opgenomen in bijlage I bij deze uitspraak. Deze bijlage maakt deel uit van de uitspraak.

Het beroep

5. [appellante] betoogt dat de brancheringsregeling van artikel 7, aanhef en onder g, van de planregels voor haar perceel niet voldoet aan alle voorwaarden van artikel 15, derde lid, van de Dienstenrichtlijn.

5.1. Artikel 7.1, aanhef en onder g, van de planregels luidt als volgt:

"De voor 'Gemengd' aangewezen gronden zijn bestemd voor:

[...]

g. detailhandel in volumineuze goederen, te weten meubels, uitsluitend ter plaatse van de aanduiding 'specifieke vorm van detailhandel - meubelzaak;'

[...]."

5.2. Niet in geschil is dat detailhandel in meubels een vorm van detailhandel in goederen is die is aan te merken als een dienst in de zin van de Dienstenrichtlijn en dat de regeling in artikel 7, aanhef en onder g, van de planregels een "eis" is als bedoeld in artikel 15 van de Dienstenrichtlijn. Deze beperking moet dan ook voldoen aan de in artikel 15, derde lid, van de Dienstenrichtlijn opgenomen voorwaarden. Kort gezegd betekent dit dat de planregel niet in strijd mag zijn met het discriminatieverbod (artikel 15, derde lid, onder a) en noodzakelijk (onder b) en evenredig (onder c) moet zijn. Daarbij geldt als uitgangspunt dat het aan de raad is om te onderbouwen dat de planregel in overeenstemming is met artikel 15, derde lid, van de Dienstenrichtlijn en dus dat de in artikel 7.1, aanhef en onder g, van de planregels neergelegde beperking gerechtvaardigd is in het licht van de daaraan te stellen eisen.

5.3. Tussen partijen is niet in geschil dat de planregeling niet in strijd is met het discriminatieverbod. En ter zitting heeft [appellante] toegelicht dat zij niet de noodzakelijkheid van de branchering in de planregeling betwist. De Afdeling zal aan de hand van wat [appellante] heeft aangevoerd toetsen of de desbetreffende planregel evenredig is. Daartoe moet worden beoordeeld of in dit geval is voldaan aan de voorwaarde dat de planregel geschikt moet zijn om het met de branchering nagestreefde doel te bereiken, niet verder gaat dan nodig is om dat doel te bereiken en dat doel niet met andere, minder ingrijpende maatregelen kan worden bereikt.

Geschiktheid

6. [appellante] betoogt dat het algehele uitsluiten van andere typen detailhandelsbedrijven dan meubelwinkels op het perceel ongeschikt is om het met de branchebeperking nagestreefde doel te bereiken. Volgens [appellante] is geen sprake van coherente en systematische maatregelen en is de regeling bovendien niet effectief.

- Coherent en systematisch

7. [appellante] betwist dat het uitgangspunt in het beleid dat detailhandel buiten de centra slechts onder strenge voorwaarden en vanwege specifieke redenen wordt toegestaan, consistent wordt toegepast. Daarnaast betoogt zij dat de locatie [locatie] geen solitaire locatie is, maar bestaand winkelgebied en passend in de hoofdstructuur, alleen al vanwege haar ligging aan het zogenoemde kralensnoer van Maastricht.

7.1. In de gemeentelijke detailhandelsvisie 2016 staat dat winkels bij voorkeur dienen te worden opgenomen in een bestaand winkelgebied dat en/of ontmoetingsplek die behoort tot de hoofdstructuur. Voor zover [appellante] betoogt dat de term "bij voorkeur" impliceert dat er uitzonderingen op deze (beleids)maatregel mogelijk zijn, stelt de raad dat het beleid enige ruimte houdt om initiatieven buiten de hoofdstructuur te kunnen afwegen. De raad merkt naar het oordeel van de Afdeling terecht op dat deze afwegingsruimte niet betekent dat de brancheringsmaatregelen daarmee niet coherent en systematisch worden toegepast. Uit zowel het provinciale (POL) en regionale (SVREZK 2017) als het gemeentelijke beleid (de detailhandelsvisie 2016) volgt dat zeer terughoudend wordt omgegaan met detailhandel buiten de hoofdstructuur. Dat in de POL en de SVREZL 2017 geen concrete brancheringseisen zijn opgenomen, zoals [appellante] betoogt, is geen vereiste. Brancheverruiming buiten de hoofdstructuur wordt in lijn met dit beleid zoveel mogelijk beperkt. In het rapport van BRO van 9 maart 2021 is uiteengezet dat een terughoudend beleid voor perifere en solitaire winkelvestigingen al jaren aan de orde is. Dat beleid is ingegeven door een bovengemiddelde leegstand in de provincie. Dat sprake is van coherente en systematische toepassing van het beleid blijkt zoals de raad stelt bijvoorbeeld ook uit de eveneens geweigerde brancheverruiming, om dezelfde reden, van het buiten de hoofdstructuur gelegen autobedrijf Heuts. De Afdeling ziet geen aanleiding om te twijfelen aan de juistheid van deze stellingen van de raad. Voor de conclusie dat geen sprake is van coherente en systematische maatregelen heeft [appellante] geen concrete argumenten aangereikt.

Het betoog slaagt niet.

7.2. Het betoog van [appellante] dat zij voldoet aan de voorwaarde van de (beleids)maatregel omdat zij geen solitaire locatie heeft volgt de Afdeling niet. Vast staat dat het perceel [locatie] - anders dan bijvoorbeeld Retailpark Belvédère waar beide partijen naar hebben verwezen - niet ligt binnen de hoofdstructuur detailhandel zoals die in de Detailhandelsvisie 2016 staat beschreven. De raad kon zich daarom naar het oordeel van de Afdeling, onder verwijzing naar het BRO advies van 9 maart 2021, op het standpunt stellen dat de locatie van [appellante] een solitaire locatie is, behorend tot de categorie verspreide "bewinkeling", die, in tegenstelling tot wat [appellante] stelt, geen deel uitmaakt van bestaand winkelgebied. Evenals de raad neemt de Afdeling hierbij in aanmerking dat de afstand tussen de locatie van [appellante] en het Retailpark Belvédère ruim 500 meter bedraagt. Daarnaast liggen er twee grote terreinen en een drukke verkeersader tussen. De afstand tussen de locatie van [appellante] en de binnenstad bedraagt ongeveer 600 meter. Onder deze omstandigheden ziet de Afdeling geen aanleiding om te twijfelen aan de juistheid van de kwalificatie van de locatie van [appellante] als solitaire locatie. De stelling van [appellante] dat haar locatie onderdeel is van het Kralensnoer, zoals beoogd door de raad om de verschillende perifere winkelgebieden met elkaar en de binnenstad te verbinden, maakt dat niet anders. Die stelling is volgens de raad alleen al daarom onjuist, omdat de locatie niet valt binnen de afgebakende concentratiegebieden zoals ook opgenomen in de SVREZL 2017, wat door [appellante] niet is tegengesproken.

Het betoog slaagt niet.

- Effectiviteit regeling om nagestreefde doelen te bereiken

8. [appellante] betoogt dat de effectiviteit van de maatregel niet met voldoende specifieke gegevens is aangetoond. De vergelijkingen met de locatie Heuts en een autoshowroom aan de Molensingel gaan volgens haar niet op, omdat de locatie van [appellante] een bestaande

PDV locatie is voor grootschalige detailhandel en geschikt is voor meerdere gebruikers.

8.1. De Afdeling stelt vast dat het geschil over de geschiktheid van de maatregel zich in de kern toespitst op de vraag of de weigering om het bestemmingsplan voor het perceel van [appellante] aan de [locatie] te herzien, bijdraagt aan de bescherming van het stedelijk milieu. De raad moet aannemelijk maken dat de weigering om voor het perceel in ruimere gebruiksmogelijkheden voor detailhandel te voorzien, een zinvolle bijdrage levert aan het bereiken van de nagestreefde doelen. Dat wil zeggen dat er een voldoende verband moet zijn met het hele pakket aan maatregelen (vergelijk de uitspraak van 19 december 2018, [ECLI:NL:RVS:2018:4195](#), onder 13.12).

8.2. In het BRO-advies van 9 maart 2021 is de effectiviteit van het brede pakket aan maatregelen in de gemeente Maastricht onderbouwd, onder meer met verwijzing naar de onderbouwing in de gevallen Heuts en Retailpark Belvédère. Aanvullend daarop is in het advies beoordeeld of de specifieke beperking op de locatie [locatie] een zinvolle bijdrage levert aan het bereiken van de nagestreefde doelen. Geconcludeerd wordt dat van een zinvolle bijdrage sprake is, omdat het loslaten van de brancheringsbeperking op deze locatie zou leiden tot precedentwerking voor andere solitaire locaties buiten de hoofdstructuur detailhandel. Daarnaast staat de toevoeging van 6.750 m² winkelvloeroppervlakte (hierna: wvo) dagelijkse artikelen gelijk aan ongeveer het totale dagelijkse aanbod in stadsdeelcentrum Brusselse Poort of bijna 5 keer het totale dagelijkse aanbod in winkelcentrum Belfort. 6.750 m² wvo "modisch aanbod" op deze locatie staat gelijk aan 12% van het totale modische aanbod in de binnenstad van Maastricht of ruim twee keer het totale modische aanbod in Brusselse Poort. En toevoeging van 6.750 m² wvo doelgericht winkelaanbod staat gelijk aan ruim 26% van het totale doelgerichte winkelaanbod dat is voorzien op Retailpark Belvédère. Verder staat het - uitgaande van 164 m² wvo - gelijk aan ongeveer 41 winkels in de binnenstad. Met inachtneming van het voorgaande is het potentiële effect op de detailhandelsstructuur en de leegstand van brancheverruiming op het perceel [locatie] volgens het BRO advies significant.

8.3. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de raad, onder verwijzing naar het BRO advies van 9 maart 2021, aannemelijk gemaakt dat zijn besluit om niet mee te werken aan een herziening van het planologisch regime voor het perceel [locatie] door alsnog de vestiging van andersoortige detailhandel mogelijk te maken, binnen het hele pakket aan maatregelen ter versterking van de hoofdstructuur een zinvolle bijdrage levert. In de verder niet onderbouwde stelling dat het volgens [appellante] zou gaan om ongefundeerde standpunten, ziet de Afdeling geen aanleiding voor een ander oordeel.

Het betoog slaagt niet.

Niet verder gaan dan nodig

9. [appellante] betoogt dat de beperking tot meubels in de planregel verder gaat dan nodig. Het doel had volgens haar ook kunnen worden bereikt door de beperking tot meubels weg te laten. Daarnaast vindt [appellante] ook de beperking tot volumineuze goederen te vergaand ten opzichte van vormen van detailhandel die op andere perifere locaties in Maastricht wel mogelijk zijn. Het argument van het ontbreken van marktruimte is volgens [appellante] niet toegestaan.

9.1. Niet in geschil is dat de raad bij de vaststelling van het bestemmingsplan "Maastricht-West", in 2012 het destijds bestaande gebruik op het perceel als zodanig heeft bestemd. Ter zitting heeft de raad toegelicht dat de conserverende bestemming toen al werd ingegeven door de gemeentelijke wens om de hoofdstructuur detailhandel in Maastricht te versterken.

De Afdeling ziet een bevestiging van dat standpunt in paragraaf 2.4.8 van de toelichting bij het bestemmingsplan. In het BRO advies van 9 maart 2021, aangevuld in het advies van 11 augustus 2021, staat dat ook indien een beperkte verruiming van de locatie [locatie] zou plaatsvinden, bijvoorbeeld voor alle vormen van volumineuze artikelen (dus ook bouwmarkten, tuincentra en andere winkels in de woonbranche naast meubelzaken, of handel in bruin- en witgoed, sport en fietsen), een groot risico bestaat op negatieve effecten die ingaan tegen de algemene doelen. Dit heeft enerzijds te maken met de relatief omvangrijke "harde" plancapaciteit op de locatie van [appellante] en anderzijds het risico op precedentwerking en cumulerende effecten op andere locaties in de gemeente Maastricht. Deze aannames in de BRO adviezen zijn inzichtelijk en navolgbaar en acht de Afdeling niet onaannemelijk. Zij zijn door [appellante] ook niet onderbouwd bestreden. In wat [appellante] heeft aangevoerd ziet de Afdeling daarom geen aanleiding voor het oordeel dat de raad met de gekozen maatregel ten aanzien van het perceel [locatie] verder is gegaan dan nodig om de algemene doelen te bereiken.

Het betoog slaagt niet.

Overig

10. [appellante] heeft zich in het beroepschrift voor het overige beperkt tot het verwijzen naar de inhoud van haar bezwaar. In de overwegingen van het bestreden besluit is ingegaan op het bezwaar. [appellante] heeft in het beroepschrift of op de zitting geen redenen aangevoerd waarom de weerlegging van dat bezwaar in het bestreden besluit onjuist zou zijn.

Het betoog slaagt niet.

Conclusie

11. Gelet op het voorgaande biedt wat [appellante] heeft aangevoerd geen aanleiding voor het oordeel dat de planregel waarvan zij herziening heeft verzocht in strijd is met artikel 15, derde lid, van de Dienstenrichtlijn. De raad mocht de gevraagde herziening van het bestemmingsplan dus weigeren. Het beroep is ongegrond.

Proceskosten

12. De raad hoeft geen proceskosten te vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

verklaart het beroep ongegrond.

Aldus vastgesteld door mr. W.D.M. van Diepenbeek, voorzitter, en mr. G.O. van Veldhuizen en mr. J.M. Willems, leden, in tegenwoordigheid van mr. C. Sparreboom, griffier.

w.g. Van Diepenbeek
voorzitter

w.g. Sparreboom
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 22 maart 2023

BIJLAGE

In de onderhavige uitspraak is met name artikel 15 van de Dienstenrichtlijn van betekenis, waarvan de inhoud niet is omgezet in nationaal recht.

Artikel 15 van de Dienstenrichtlijn luidt:

"1. De lidstaten onderzoeken of in hun rechtsstelsel de in lid 2 bedoelde eisen worden gesteld en zien erop toe dat eventueel bestaande eisen verenigbaar zijn met de in lid 3 bedoelde voorwaarden. De lidstaten passen hun wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen aan om de eisen met die voorwaarden in overeenstemming te brengen.

2. De lidstaten onderzoeken of de toegang tot of de uitoefening van een dienstenactiviteit in hun rechtsstelsel afhankelijk wordt gesteld van de volgende niet-discriminerende eisen:

a) kwantitatieve of territoriale beperkingen, met name in de vorm van beperkingen op basis van de bevolkingsomvang of een geografische minimumafstand tussen de dienstverrichters;

[...].

3. De lidstaten controleren of de in lid 2 bedoelde eisen aan de volgende voorwaarden voldoen:

a) discriminatieverbod: de eisen maken geen direct of indirect onderscheid naar nationaliteit of, voor vennootschappen, de plaats van hun statutaire zetel;

b) noodzakelijkheid: de eisen zijn gerechtvaardigd om een dwingende reden van algemeen belang;

c) evenredigheid: de eisen moeten geschikt zijn om het nagestreefde doel te bereiken; zij gaan niet verder dan nodig is om dat doel te bereiken en dat doel kan niet met andere, minder beperkende maatregelen worden bereikt.

[...]"