

ECLI

ECLI:NL:RVS:2024:1831

Datum uitspraak

1 mei 2024

Inhoudsindicatie

Bij besluit van 17 februari 2022 heeft de raad van de gemeente Assen het verzoek van [appellante] om het bestemmingsplan "Stadsbedrijvenpark" te herzien, afgewezen. Bij besluit van 15 september 2022 heeft de raad van de gemeente Assen het door [appellante] gemaakte bezwaar gegrond verklaard, maar de aanvraag met een aanvullende motivering opnieuw afgewezen. [appellante] is eigenaresse van het pand op het perceel [locatie] in Assen. Op grond van het bestemmingsplan "Stadsbedrijvenpark" van 1 oktober 2015, rust op dit perceel de bestemming "Bedrijventerrein" met de aanduidingen "bedrijf tot en met categorie 3.1" en "specifieke vorm van bedrijventerrein - detailhandel in outletproducten". [appellante] heeft de raad verzocht om deze branchebeperking in het bestemmingsplan op te heffen, dan wel om het plan alsnog te voorzien van een onderbouwing dat deze beperking in overeenstemming is met de Dienstenrichtlijn.

Volledige tekst

202205710/1/R3.

Datum uitspraak: 1 mei 2024

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

[appellante], wonend te [woonplaats],
appellante,

en

de raad van de gemeente Assen,

verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 17 februari 2022 heeft de raad het verzoek van [appellante] om het bestemmingsplan "Stadsbedrijvenpark" te herzien, afgewezen.

Bij besluit van 15 september 2022 heeft de raad het door [appellante] gemaakte bezwaar gegrond verklaard, maar de aanvraag met een aanvullende motivering opnieuw afgewezen.

Tegen dit besluit heeft [appellante] beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

[appellante] heeft een nader stuk ingediend.

De Afdeling heeft de zaak op een zitting behandeld op 6 februari 2024, waar [appellante], bijgestaan door W. Eilering, vergezeld door drs. [gemachtigde], en de raad, vertegenwoordigd door mr. J.H. Meijer, advocaat te Arnhem, en O.B. Coenraads, zijn verschenen.

Overwegingen

Overgangsrecht inwerkingtreding Omgevingswet

1. Op 1 januari 2024 zijn de Omgevingswet en de Invoeringswet Omgevingswet in werking getreden. Voor de beoordeling van het beroep tegen het besluit van 15 september 2022 is het recht zoals dat gold ten tijde van het nemen van dat besluit bepalend.

Inleiding

2. [appellante] is eigenaresse van het pand op het perceel [locatie] in Assen. Op grond van het bestemmingsplan "Stadsbedrijvenpark" van 1 oktober 2015 (hierna: het bestemmingsplan), rust op dit perceel de bestemming "Bedrijventerrein" met de aanduidingen "bedrijf tot en met categorie 3.1" en "specifieke vorm van bedrijventerrein - detailhandel in outletproducten". [appellante] heeft de raad verzocht om deze branchebeperking in het bestemmingsplan op te heffen, dan wel om het plan alsnog te voorzien van een onderbouwing dat deze beperking in overeenstemming is met de Dienstenrichtlijn.

Met het besluit van 15 september 2022 heeft de raad het besluit van 17 februari 2022 tot afwijzing van de aanvraag, voorzien van een nadere motivering. Hierin staat dat uit het gemeentelijk detailhandelsbeleid, bijvoorbeeld de Oplegnotitie bij het detailhandelsbeleid uit 2011, de Omgevingsvisie "Assen nog mooier" uit 2021 (hierna: de Omgevingsvisie), en al opgesteld maar nog vast te stellen gemeentelijk detailhandelsbeleid, volgt dat reguliere detailhandel moet worden geconcentreerd in het centrum van Assen en in een aantal wijk- en buurtwinkelcentra voor de dagelijkse behoefte. Verder staat in dit besluit dat er op grond van dat beleid naar wordt gestreefd om vormen van detailhandel die minder geschikt zijn voor een binnenstad, bijvoorbeeld vanwege de omvang van de producten, te concentreren in het noordwestelijke deel van het Stadsbedrijvenpark; de zogenoemde Borgstee. Het op termijn laten voortbestaan van bestaande (perifere) detailhandelsvestigingen zoals die op de locatie [locatie], of het verruimen van de mogelijkheden daartoe, past daar niet bij, zo staat in het besluit.

Toetsingskader

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 voor deze uitspraak relevante planregel en de relevante bepalingen van de Richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt (PG 2006, L 376/36; hierna: de Dienstenrichtlijn) zijn opgenomen in de bijlage. De bijlage maakt deel uit van deze uitspraak.

Beroepsgronden

Dienstenrichtlijn

5. [appellante] betoogt dat het bestemmingsplan een territoriale beperking bevat als bedoeld in de Dienstenrichtlijn, aangezien op haar perceel de mogelijkheid voor detailhandel is beperkt tot een outletwinkel. Op de zitting heeft [appellante] haar betoog toegespitst op de voorwaarde dat de beperking niet verder mag gaan dan nodig is om het doel te bereiken, zoals neergelegd in artikel 15, derde lid, onder c, van de Dienstenrichtlijn. Hieraan is volgens haar niet voldaan, omdat de raad niet is nagegaan of, en zo ja, welke, andere vormen van detailhandel dan een outletwinkel op het perceel wel mogelijk zijn.

5.1. De gronden op de locatie [locatie] zijn bestemd voor bedrijven tot en met milieucategorie 3.1 en voor detailhandel in de vorm van een outletwinkel. Dit volgt uit artikel 5.1, aanhef en onder a, sub 2, en onder s, van de planregels. Andere vormen van detailhandel zijn hier niet toegestaan.

Partijen zijn het erover eens dat deze planregel moet worden aangemerkt als een eis in de zin van artikel 15 van de Dienstenrichtlijn.

5.2. De raad heeft over de planologische mogelijkheid voor een outletwinkel op deze locatie toegelicht dat in 2011 een omgevingsvergunning is verleend om, in afwijking van het toen geldende bestemmingsplan "Industrieterrein", grootschalige detailhandel voor de verkoop van meubelen en woningstofferingsartikelen te exploiteren. Omdat het beleid er toen al op was gericht om grootschalige detailhandel te concentreren rond de Europaweg-Noord (de Borgstee), waar de locatie van [appellante] zich niet bevindt, heeft de raad bij de totstandkoming van het plan "Stadsbedrijvenpark" wel willen toestaan dat de huidige exploitatie van detailhandel in outletproducten op de locatie kon worden voortgezet. De raad heeft echter niet willen voorzien in een mogelijkheid voor andere vormen van detailhandel.

5.3. De raad stelt zich op het standpunt dat wordt voldaan aan de voorwaarden in artikel 15, derde lid, van de Dienstenrichtlijn. Volgens de raad is er geen sprake van strijd met het discriminatieverbod dat is opgenomen in artikel 15, derde lid, onder a, van de Dienstenrichtlijn, en is de beperking noodzakelijk en evenredig zoals opgenomen onder b en c van dat artikellid.

Over de noodzakelijkheid stelt de raad dat met het detailhandelsbeleid dat ten grondslag ligt aan het besluit van 15 september 2022, is ingezet op een zo groot mogelijke concentratie van winkelaanbod in de binnenstad, om daar een zo groot en gevarieerd mogelijk voorzieningenniveau te behouden en een verdere toename van leegstand te voorkomen. In de Visie op de detailhandelsstructuur van 19 oktober 2023, die de raad als bijlage bij het verweerschrift heeft gevoegd, staat hierover dat er zowel in de dagelijkse als in de niet-dagelijkse winkelsector in kwantitatieve zin sprake is van een overaanbod aan winkelmeters. In bijlage 3 bij deze Visie staat verder dat als gevolg van online winkelen de behoefte aan

fysieke winkels is afgenomen, waardoor de winkelstructuur verandert. Dit is met name merkbaar in het middelgrote centrum, aangezien hier volgens de Visie het kwetsbare niet-dagelijkse winkelaanbod dominant is. In paragraaf 2.3 van de Omgevingsvisie staat in dit verband over de winkelfunctie dat in de binnenstad voor 2030 40.000 van de in totaal 100.000 m2 getransformeerd moet worden naar andere functies.

Over de evenredigheid stelt de raad dat de maatregel geschikt is om de nagestreefde doelen te bereiken. Zo wordt er volgens de raad al sinds 2009 een coherent en systematisch beleid gevoerd. Ook is de maatregel volgens de raad effectief. Ten behoeve van de grote opgave om het overaanbod aan winkelruimte te transformeren wordt volgens de Visie onder andere toegewerkt naar een compact publiekshart. Deze beleidsambitie vraagt om een hoge mate van concentratie van winkels, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen de binnenstad, verschillende boodschappencentra en de PDV-locatie Borgstee. Het beperken van detailhandelsmogelijkheden buiten deze locaties draagt hieraan bij. Het is het volgens de raad wel mogelijk dat er medewerking wordt verleend aan specifieke vormen van detailhandel buiten de gewenste detailhandelsstructuur, maar daarbij valt alleen te denken aan perifere detailhandelsvestigingen in volumineuze goederen of van maatschappelijke meerwaarde en initiatieven met een uitzonderlijk karakter, en dus niet om detailhandel in algemene zin, waarop het verzoek van [appellante] ziet. Tot slot gaat de maatregel volgens de raad niet verder dan nodig is. Hierover staat in de Visie dat het bestemmingsplan het meest krachtige instrument is om ruimtelijk beleid te voeren en te bepalen waar wel en waar geen detailhandel is toegestaan. Op de zitting heeft de raad hieraan toegevoegd dat daarnaast ook zogenoemde zachte maatregelen om het centrumgebied te versterken, onderdeel uitmaken van het beleid.

5.4. De Afdeling ziet in wat [appellante] heeft aangevoerd geen aanleiding voor het oordeel dat de raad niet deugdelijk heeft gemotiveerd waarom de vestigingsbeperking voor detailhandel in overeenstemming is met de voorwaarden in artikel 15, derde lid, van de Dienstenrichtlijn. Dat de raad in dit verband niet is nagegaan of, en zo ja, welke, andere specifieke vormen van detailhandel op het perceel wel mogelijk zijn, zoals [appellante] heeft aangevoerd, leidt niet tot dat oordeel. Daarvoor is van belang dat [appellante] in algemene zin heeft verzocht om de branchebeperking in de planregels te schrappen. Gelet op dit algemene verzoek, heeft de raad kunnen volstaan met een motivering waarom op deze locatie de vestigingsbeperking voor de detailhandel in overeenstemming is met de Dienstenrichtlijn. Voor zover [appellante] een specifieke vorm van detailhandel wenst, anders dan een outletwinkel, ligt een concreet verzoek daartoe niet voor. Het betoog slaagt niet.

Conclusie

6. Het beroep is ongegrond.

7. De raad hoeft geen proceskosten te vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

verklaart het beroep ongegrond.

Aldus vastgesteld door mr. H.C.P. Venema, voorzitter, mr. G.O. van Veldhuizen en mr. J.C.A. de Poorter, leden, in tegenwoordigheid van mr. J. Buskermolen, griffier.

w.g. Venema
voorzitter

w.g. Buskermolen
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 1 mei 2024

896

BIJLAGE

Bestemmingsplan Stadsbedrijvenpark

Artikel 5.1

De voor "Bedrijventerrein" aanwezen gronden zijn bestemd voor:

a. bedrijven zoals genoemd in de als bijlage 1 bij deze regels opgenomen Staat van bedrijfsactiviteiten - bedrijventerrein met dien verstande dat:

[...]

2. ter plaatse van de aanduiding 'bedrijf tot en met 3.1' uitsluitend bedrijven behorende tot en met milieucategorie 3.1 van de Staat van bedrijfsactiviteiten - Bedrijventerrein zijn toegestaan;

[...]

s. ter plaatse van de aanduiding 'specifieke vorm van bedrijventerrein - detailhandel in outletproducten' tevens detailhandel in de vorm van een outletwinkel;

[...]

Dienstenrichtlijn

Artikel 4, punt 7

„eis”: elke verplichting, verbodsbepaling, voorwaarde of beperking uit hoofde van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten [...].

Artikel 15

Aan evaluatie onderworpen eisen

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.

[...].