



Graaf Wichman 10, 1276 KB Huizen Postbus 5, 1270 AA Huizen
T 14 035 F (035) 528 14 15 E gemeente@huizen.nl www.huizen.nl

Gemeenteraad
Postbus 5
1270 AA HUIZEN

Onderwerp: bezwaarschrift WP Retail
Development B.V. en BNI
International B.V.

Uw brief van :

Nummer : z.068825/849269

Ons kenmerk : bajz/rdq

Toestel nr : 4 39

Huizen : 6 februari 2019

Uw kenmerk :

Bijlagen : 4

Bij beantwoording van deze brief, graag datum, nummer en onderwerp vermelden.

Geachte leden van de raad,

Aanleiding

Bij brief van 25 mei 2018 heeft WP Retail Development B.V. aan u een verzoek tot wijziging van het bestemmingsplan BNI-locatie gedaan. Op 5 juli 2018 heeft u besloten dat de brief van 25 mei 2018 wordt afgehandeld door het college van burgemeester en wethouders (hierna: het college) waarbij wordt vastgehouden aan de uitgangspunten zoals in het coalitieakkoord verwoord.

Bij besluit van 29 augustus 2018 heeft het college WP Retail Development B.V. meegedeeld dat haar verzoek is afgewezen. Tegen dit besluit heeft de heer mr. H.J. Breeman namens BNI International B.V. en WP Retail Development B.V. bij brief van 9 oktober 2018 op nader aan te voeren gronden bij u een bezwaarschrift ingediend. Vervolgens zijn bij brief van 5 november 2018 de bezwaargronden verstrekt.

In het kader van de behandeling van dit bezwaarschrift hebben wij op 13 december 2018 een hoorzitting gehouden. Op basis van die hoorzitting zijn er bij ons vragen gerezen. Alvorens die vragen te stellen, gaan wij eerst in op twee zaken die in onze ogen relevant zijn.

Wettelijk kader

Artikel 3.9, eerste lid van de Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro) bepaalt dat artikel 3.8 niet van toepassing is op de afwijzing van een aanvraag om een bestemmingsplan vast te stellen. Artikel 3.9, tweede lid, van de Wro bepaalt dat de gemeenteraad zo spoedig mogelijk tot een afwijzing als bedoeld in het eerste lid besluit, doch in elk geval binnen acht weken na ontvangst van de aanvraag.

Gelet op het bepaalde in artikel 3.9 Wro zijn wij van oordeel dat u het bevoegde bestuursorgaan bent om op het verzoek te besluiten. Omdat artikel 3.8 van de Wro niet van toepassing is op het verzoek dient de uniforme voorbereidingsprocedure als bedoeld in afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) niet te worden gevolgd. Dit heeft tot gevolg dat tegen het afwijzingsbesluit eerst de bezwaarschriftenprocedure als bedoeld in afdeling 6.2 van de Awb dient te worden doorlopen. In zoverre is in het bestreden besluit van 29 augustus 2018 ten onrechte meegedeeld dat tegen het afwijzingsbesluit beroep kan worden ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: ABRvS).

Mandaat

Zoals hiervoor is vermeld, heeft u op 5 juli 2018 besloten dat de brief van 25 mei 2018 wordt afgehandeld door het college waarbij wordt vastgehouden aan de uitgangspunten zoals in het coalitieakkoord verwoord. Wij zijn van oordeel dat de door u aan het college gegeven opdracht tot afdoening van het verzoek

beschouwd dient worden als een (verkapt) mandaat voor dit geval, zoals bedoeld in artikel 10:5, eerste lid, van de Awb. Dat het bestreden besluit ook van het college uitgaat wijst ook in die richting.

Artikel 10:3, derde lid, van de Awb bepaalt dat mandaat tot het beslissen op een bezwaarschrift of op een verzoek als bedoeld in artikel 7.1a, eerste lid, niet wordt verleend aan degene die het besluit waartegen het bezwaar zich richt, krachtens mandaat heeft genomen. Dit betekent dat niet het college, maar u bevoegd bent om te beslissen op het ingediende bezwaarschrift. Om die reden, en omdat de afwijzing van een aanvraag om een bestemmingsplan vast te stellen een bevoegdheid van de gemeenteraad betreft, heeft de commissie besloten de inhoudelijke vragen aan u voor te leggen.

Appingedam-kwestie

In het verweerschrift van het college van 29 november 2018 is opgemerkt dat de door WP Retail Development B.V. beoogde vorm van detailhandel (waaronder de komst van een 'foodmarkt') niet is toegestaan ter plaatse van de BNI-locatie aan de Havenstraat, omdat niet-volumineuze detailhandel daar is uitgesloten. Tijdens de hoorzitting hebben de gemachtigden meegedeeld dat de beoogde detailhandel zich daar niet mag vestigen omdat daarvan verwacht wordt dat daardoor de detailhandelsstructuur in het centrum wordt ontwricht en omdat dit tot leegstand kan leiden.

De gemachtigde van BNI International B.V. en WP Retail Development B.V. heeft ter hoorzitting medegedeeld dat het bestreden besluit niet voldoet aan de evenredigheidseis, zoals verwoord in de bijgevoegde uitspraak van de ABRvS van 20 juni 2018 (ECLI:NL:RVS:2018:2062). Op dit betoog zijn de gemachtigden ter hoorzitting niet ingegaan. Om die reden en vanwege de bijgevoegde uitspraken van de ABRvS van 19 december 2018 (ECLI:NL:RVS:2018:4195 en ECLI:NL:RVS:2018:4196) leven bij ons de volgende vragen:

1. Om aan de evenredigheidseis, die voortvloeit uit de toepasselijkheid van de Dienstenrichtlijn, te voldoen is in de eerste plaats vereist dat het doel coherent en systematisch wordt nagestreefd. In het licht van de hiervoor vermelde uitspraken van 19 december 2018 van de ABRvS, en dan met name de rechtsoverwegingen 12 tot en met 12.3. (ECLI:NL:RVS:2018:4195) en de rechts-overwegingen 17 tot en met 17.3. (ECLI:NL:2018:4196), vragen wij ons af of u van mening bent dat aan deze eis wordt voldaan, en zo ja, gemotiveerd aan te geven waarom u die mening bent toegedaan. Bij de beantwoording van deze vraag verzoekt de commissie u ook het betoog van de gemachtigde van BNI International B.V. en WP Detail Development B.V. op dit punt (zie bijgevoegde spreek aantekeningen, punt 27 tot en met 29) te betrekken.
2. Om aan de evenredigheidseis te voldoen is daarnaast vereist dat de regeling geschikt is om het doel te bereiken en dat dit doel niet kan worden bereikt met beperkingen die minder ver gaan of minder nadelig zijn. In het licht van de hiervoor vermelde uitspraken van 19 december 2018 van de ABRvS, en dan met name de rechtsoverwegingen 13 tot en met 14.3. (ECLI:NL:2018:4195) en 18 tot en met 19.2. (ECLI:NL:RVS:2018: 4196) vragen wij ons af of u van mening bent dat aan deze eisen wordt voldaan, en zo ja, gemotiveerd aan te geven waarom u die mening bent toegedaan. Bij de beantwoording van deze vraag verzoekt de commissie u ook het betoog van de gemachtigde van BNI International B.V. en WP Detail Development B.V. op dit punt (zie bijgevoegde spreek aantekeningen, punt 30 tot en met 37) te betrekken.

Wij stellen u deze vragen op grond van artikel 15 van de Verordening behandeling bezwaarschriften Huizen 2012. In het kader van de voortgang van de procedure verzoeken wij u zo spoedig mogelijk na ontvangst van deze brief aan te geven hoeveel tijd u nodig heeft om de vragen te beantwoorden. Wij achten het namelijk van belang dat gedurende die tijd de behandeling van het bezwaarschrift op grond van artikel 7:10, vierde lid, van de Awb wordt aangehouden. Nadat u deze vraag heeft beantwoord, zullen

Gemeente Huizen
-vervolgblad-

- 3 -



wij de gemachtigde van BNI International B.V. en WP Detail Development B.V. benaderen en hem de vraag voorleggen of ingestemd kan worden met het aanhouden van de behandeling van het bezwaarschrift gedurende de door u aangegeven tijd.

Uw inhoudelijk antwoord op de gestelde vragen, bij voorkeur in de vorm van een onderzoeksrapport, zullen wij aan de gemachtigde van BNI International B.V. en WP Detail Development B.V. toezenden, teneinde hem in staat te stellen om daarop te reageren. Mede aan de hand daarvan zal worden gezien of er aanleiding bestaat om een tweede hoorzitting te beleggen of dat op basis van de schriftelijke reacties een advies wordt gegeven.

Een afschrift van deze brief hebben wij aan de gemachtigde van BNI International B.V. en WP Detail Development B.V. verstuurd en aan het college.

Hoogachtend,

Namens de commissie voor de bezwaarschriften
kamer algemeen bestuur/ruimtelijke ordening

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'A.J. Elbertsen', written over a horizontal line.

mr. A.J. Elbertsen
voorzitter

BIJLAGE 1



Uitspraak 201309296/5/R3

Datum van uitspraak: woensdag 20 juni 2018
Tegen: de raad van de gemeente Appingedam
Proceduresoort: Tussenuitspraak/bestuurlijke lus
Rechtsgebied: RO - Groningen
ECLI: **ECLI:NL:RVS:2018:2062**

Bij deze uitspraak is een persbericht uitgebracht.

201309296/5/R3.

Datum uitspraak: 20 juni 2018

AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Tussenuitspraak met toepassing van artikel 8:51d van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) in het geding tussen:

[appellante], gevestigd te [plaats],

en

de raad van de gemeente Appingedam,
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 19 juni 2013, kenmerk 7, heeft de raad het bestemmingsplan "Stad Appingedam" vastgesteld.

De Afdeling heeft bij uitspraak van 13 januari 2016, ECLI:NL:RVS:2016:75, (hierna: de verwijzingsuitspraak) het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: het Hof) verzocht bij wege van prejudiciële beslissing uitspraak te doen op de door haar gestelde vragen en de behandeling van het beroep geschorst tot het Hof uitspraak heeft gedaan.

Bij besluit van 18 februari 2016 heeft de raad het bestemmingsplan "Stad Appingedam" opnieuw, gewijzigd, vastgesteld.

Bij arrest van 30 januari 2018, [appellante], ECLI:EU:C:2018:44 (hierna: het arrest) heeft het Hof de gestelde vragen beantwoord.

[appellante] en de raad hebben een reactie op het arrest ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 10 april 2018, waar [appellante], vertegenwoordigd door mr. I. Haverkate, advocaat te Amsterdam, [gemachtigden], en de raad, vertegenwoordigd door ing. R.G.M. Louwes, mr. J. Poelstra en drs. J.H.M. Seerden, allen werkzaam bij Rho Adviseurs B.V., en M. van der Gaag MSc, zijn verschenen.

verwegingen

Inleiding

1. Nu het Hof de gestelde vragen heeft beantwoord, is het aan de Afdeling om te beoordelen of het bestemmingsplan de rechterlijke toets kan doorstaan, gelet op de uitleg die het Hof heeft gegeven aan 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).

Bestuurlijke lus

2. Ingevolge artikel 8:51d van de Awb kan de Afdeling het bestuursorgaan opdragen een gebrek in het bestreden besluit te herstellen of te laten herstellen.

Vervangend besluit

3. Bij het besluit van 18 februari 2016 heeft de raad het door [appellante] bestreden plandeel opnieuw vastgesteld, met dien verstande dat artikel 18, lid 18.1, van de planregels is hernummerd tot artikel 19, lid 19.1, van de planregels. De Afdeling merkt het besluit van 18 februari 2016 aan als een vervangend besluit als bedoeld in artikel 6:19 van de Awb.

4. Gelet op artikel 6:19, eerste lid, van de Awb heeft het beroep van [appellante] van rechtswege mede betrekking op het vervangende besluit van 18 februari 2016. Wat het door [appellante] bestreden plandeel betreft, is dit besluit qua strekking gelijk aan het besluit van 19 juni 2013, zodat het niet leidt tot een andere beoordeling.

Toetsingskader

5. Voor een uiteenzetting van het wettelijk kader wordt verwezen naar de verwijzingsuitspraak. In de onderhavige uitspraak is met name artikel 15 van de Dienstenrichtlijn van betekenis, waarvan de inhoud niet is omgezet in nationaal recht.

6. 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.

[...]"

Het arrest

7. Het Hof heeft bij het arrest voor recht verklaard:

"1) [...]

2) Artikel 4, punt 1, van richtlijn 2006/123 moet aldus worden uitgelegd dat de activiteit bestaande in detailhandel in goederen, voor de toepassing van die richtlijn een „dienst” vormt.

3) De bepalingen van hoofdstuk III van richtlijn 2006/123, betreffende de vrijheid van vestiging van dienstverrichters, moeten aldus worden uitgelegd dat zij mede van toepassing zijn op een situatie waarvan alle relevante aspecten zich binnen één lidstaat afspelen.

4) Artikel 15, lid 1, van richtlijn 2006/123 moet aldus worden uitgelegd dat het er niet aan in de weg staat dat voorschriften van een bestemmingsplan van een gemeente de activiteit bestaande in niet-volumineuze detailhandel in geografische gebieden buiten het stadscentrum van die gemeente verbieden, mits alle in artikel 15, lid 3, van die richtlijn genoemde voorwaarden vervuld zijn. Het is aan de verwijzende rechterlijke instantie om dat te verifiëren."

Omvang geschil

8. Niet langer in geschil is dat detailhandel is aan te merken als dienst in de zin van de Dienstenrichtlijn, dat Hoofdstuk III van deze richtlijn van toepassing is op zuiver interne situaties en dat de betrokken brancheringsregeling is aan te merken als een eis die is gericht tot dienstverrichters. De discussie spitst zich toe op de vraag of is voldaan aan de voorwaarden van artikel 15, derde lid, van de Dienstenrichtlijn. Tussen partijen is niet in geschil dat de brancheringsregeling in de planregels niet strijdt met het discriminatieverbod (onder a).

Het standpunt van [appellante]

9. [appellante] betoogt dat de brancheringsregeling van artikel 18, lid 18.1, respectievelijk artikel 19, lid 19.1, van de planregels niet voldoet aan alle voorwaarden van artikel 15, derde lid, onder b en c, van de Dienstenrichtlijn.

9.1. [appellante] betoogt dat niet wordt voldaan aan het noodzakelijkheidsvereiste, aangezien niet is aangetoond dat een doel wordt nagestreefd dat een dwingende reden van algemeen belang vormt, meer in het bijzonder het beschermen van het stedelijk milieu. De paragrafen 4.1 en 5.9 van de plantoelichting spreken elkaar tegen omtrent het doel dat wordt gediend met het reguleren van de vestiging van winkels. Volgens paragraaf 4.1 van de plantoelichting is niet van belang of het realiseren van nieuwe winkels leidt tot sluiting van bestaande winkels. In paragraaf 5.9 wordt de branchebeperking op het Woonplein hoofdzakelijk toegelicht met het leefbaar houden van het stadscentrum, waartoe het bestaande winkelcentrum aantrekkelijk moet blijven, zodat het goed functioneren daarvan wordt geborgd en structurele leegstand zoveel mogelijk wordt voorkomen. Bovendien moet de raad volgens [appellante] aantonen dat dit een dwingende reden van algemeen belang vormt die branchering in het perifere winkelgebied rechtvaardigt. De raad gaat er volgens

[appellante] ten onrechte van uit dat het historische centrum alleen of vooral leefbaar blijft als het gevuld is met winkels. Dit is volgens [appellante] een achterhaald standpunt, nu in veel gemeenten in de stadscentra wordt gewerkt met gemengde functies.

9.2. [appellante] betoogt voorts dat niet wordt voldaan aan het geschiktheidsvereiste.

9.3. In de eerste plaats heeft de raad volgens [appellante] op geen enkele wijze met concreet bewijs aangetoond dat de brancheringsregeling geschikt is om leegstand in het centrum te voorkomen en de leefbaarheid van het centrum te behouden. [appellante] wijst in dit kader op de eisen die volgen uit de arresten van het Hof van 24 maart 2011, Commissie/Spanje, ECLI:EU:C:2011:172, en 19 oktober 2016, Deutsche Parkinson Vereinigung eV, ECLI:EU:C:2016:776. De kennelijke angst of verwachting dat, bij het loslaten van de branchering, winkels uit de binnenstad zullen verhuizen naar het Woonplein, is met geen enkel concreet bewijs ondersteund. De raad komt niet verder dan het uiten van een vermoeden dat na het vervallen van de branchebeperking de winkeliers uit het centrum naar het Woonplein zullen vertrekken.

Volgens [appellante] ligt dat wegtrekken juist niet voor de hand. Volgens [appellante] kan in zijn algemeenheid niet worden gesteld dat het Woonplein zeer aantrekkelijk is voor reguliere detailhandel. De winkelunits op het Woonplein zijn veel te groot voor de winkels uit het centrum. Ook zijn de units langjarig verhuurd, komen zij - als dit al gebeurt - gefaseerd vrij en staat er op dit moment in wezen maar één verdieping leeg. De winkeliers uit het centrum hebben ook nooit interesse getoond in vestiging op het Woonplein.

Verder worden de gevolgen van de vestiging van een Bristol of andere reguliere winkel op het Woonplein, dat een verzorgingsfunctie heeft voor Appingedam en Delfzijl, verspreid over deze beide gemeenten.

Voorts wijst [appellante] erop dat de branchering niet bewerkstelligt dat een winkel zoals Bristol zich in het centrum vestigt, omdat de hoogte van de huren, de gebrekkige bereikbaarheid, de gebrekkige bevoorradingsmogelijkheden en de geringe omvang van het verzorgingsgebied van het centrum daaraan in de weg staan.

Dat sinds de oplevering van het Woonplein de branchering geldt en toch veel winkels in het centrum leeg staan, toont aan dat dit beleid ongeschikt is om leegstand of achteruitgang van het centrum te voorkomen. Leegstand wordt niet bepaald door vertrek van winkels uit het centrum of door overbewinkeling maar door andere factoren, zoals de onaantrekkelijkheid van het centrum. [appellante] wijst erop dat deze oorzaken duidelijk in beeld zijn gebracht in de "Quickscan toekomstperspectief Detailhandelsvoorzieningen" van Broekhuis Rijs Advisering van 23 december 2010 (hierna: de Quickscan) en de "Projectenmap centrumontwikkeling Appingedam" van Broekhuis Rijs Advisering van 1 maart 2012 (hierna: de Projectenmap). Hierin worden maatregelen genoemd om het centrum leefbaar te maken en te houden, maar wordt nergens gesproken over het weren van reguliere detailhandel op perifere locaties.

Mocht na het loslaten van branchering blijken dat zich toch reguliere winkels op het Woonplein vestigen, heeft de raad meer dan voldoende gelegenheid om alsnog in te grijpen.

9.4. In de tweede plaats is de raad volgens [appellante] allesbehalve consistent en coherent in het doorvoeren van de branchebeperkingen. In dit verband wijst [appellante] erop dat in de periode 2008-2011 het winkelhart "Overdiep" is ontwikkeld, waar een AH, Aldi, Gall & Gall, bakker, slager, tabakszaak, poelier en bloemenzaak zijn gevestigd. "Overdiep" hoorde niet bij het historische centrum, zij het dat de raad later is begonnen om "Overdiep" daar logistiek mee te verbinden. Destijds werd het kennelijk niet als probleem gezien om deze reguliere winkels buiten het historische centrum te vestigen. Daarnaast wijst [appellante] op de winkellocatie "Harddraversplein", waar in 2011 een nieuwe Jumbo supermarkt en een drogisterij zijn gevestigd. Deze locatie ligt op geruime afstand van het historische centrum. Ook hier werd het kennelijk geen probleem gevonden om deze reguliere winkels

buiten het centrum te vestigen. Volgens [appellante] is sprake van pure willekeur door enerzijds vestiging van deze winkels buiten het centrum wel toe te staan, maar anderzijds de vestiging van reguliere winkels op het Woonplein te verbieden.

9.5. Voorts is volgens [appellante] niet voldaan aan de eis dat de maatregel niet verder gaat dan nodig is om het doel te bereiken. De raad heeft volgens haar niet aangetoond dat branchering de enige en minst beperkende manier is om leegstand in het centrum te voorkomen en de leefbaarheid van het centrum te behouden. De maatregelen in de Quicksan en de Projectenmap zijn volgens [appellante] veel minder beperkend dan het vestigingsverbod voor reguliere detailhandel op perifere locaties, terwijl met deze maatregelen hetzelfde doel kan worden bereikt.

Dat het volgens de raad voor Bristol mogelijk is zich in het centrum te vestigen, is volgens [appellante] niet relevant. Bristol wil zich niet in het centrum vestigen, en wel op het Woonplein. De planregels staan dit echter niet toe.

9.6. Subsidiair betoogt [appellante] dat, mocht volledige branchering niet gerechtvaardigd zijn, maar een minder beperkende vorm wel, zij open staat voor vormen van minder vergaande belemmeringen. Deze vormen kunnen wel tot ingewikkelde vraagstukken leiden. Hoe dan ook, ook in dat geval moet de raad bewijzen dat de minder vergaande vormen van belemmeringen voldoen aan de eisen van artikel 15, derde lid, van de Dienstenrichtlijn.

Het standpunt van de raad

10. De raad stelt dat de brancheringsregeling voldoet aan de voorwaarden van artikel 15, derde lid, onder b en c, van de Dienstenrichtlijn.

10.1. De raad acht de brancheringsregeling noodzakelijk en stelt dat de beoogde bescherming van het stedelijk leefmilieu een dwingende reden van algemeen belang vormt. In de plantoelichting is volgens de raad duidelijk aangegeven dat de planregeling strekt tot behoud van de leefbaarheid van het stadscentrum en het voorkomen van leegstand in binnenstedelijk gebied. Daartoe dient de stad een aantrekkelijk centrum te houden, zodat mensen blijven winkelen in de kern. Om een centrum met aantrekkingskracht te houden waar het plezierig winkelen is, dient een mix van winkels te worden aangeboden die is afgestemd op de behoefte en het koopgedrag van de consument. Daartoe dient met name te worden voorkomen dat in het centrum het aanbod in het lagere segment komt te ontbreken en daar alleen het aanbod in het hogere segment overblijft. Om die reden is het niet wenselijk dat de grotere discountwinkels in reguliere detailhandel zich op het Woonplein gaan vestigen. Een compleet aanbod is noodzakelijk om de aantrekkingskracht van het centrum te behouden. De planregeling strekt ertoe om dit te waarborgen.

10.2. Volgens de raad is de brancheringsregeling in het plan niet alleen noodzakelijk, maar ook bij uitstek geschikt voor het bereiken van het beoogde doel.

10.3. De raad stelt in dat kader dat de regeling voorkomt dat een grote discountwinkel zoals Bristol zich op het Woonplein kan vestigen. Een dergelijke vestiging zou de situatie van de schoenenzaken in het centrum van Appingedam onder druk zetten. Daarbij is van belang dat panden in het centrum duurder zijn en de parkeergelegenheid daar minder goed beschikbaar is.

De raad stelt voorts dat de regeling voorkomt dat detailhandel zich vanuit het centrum verplaatst naar het Woonplein. De raad voert in dit verband aan dat winkelcentra buiten de binnenstad een zichzelf versterkend effect hebben. Wanneer bepaalde winkels zich eenmaal buiten de stadskern bevinden en inwoners daar met de auto heengaan, wordt die locatie ook aantrekkelijker voor andere winkels die tot dusverre in de binnenstad waren gevestigd. De raad wijst er verder op dat [appellante] zelf heeft aangegeven dat het Woonplein voor ondernemers uit kosten oogpunt, vanwege de in vergelijking met het centrum lagere huurprijzen, zeer aantrekkelijk is en het centrumgebied in dit opzicht als minder aantrekkelijk wordt gezien. Het toestaan van reguliere detailhandel op het

Woonplein zal daarom zeer nadelig uitpakken voor het woon- en leefmilieu in het centrum en zal daar sterk leegstandsbevorderend werken.

Juist door het langjarig gebruik van brancheringsregelingen heeft de raad geen concreet bewijs van de verwachte gevolgen als branchering zou worden losgelaten. Dit loslaten zal naar verwachting nadelige gevolgen hebben voor het centrumgebied, omdat het Woonplein voor de ondernemers goedkoper is en parkeren voor bezoekers er gemakkelijker is. Het enige harde bewijs dat in het centrum leegstand zal ontstaan wanneer een gat wordt geslagen in de aantrekkelijke mix van winkels, in combinatie met aanvullende horeca en culturele voorzieningen in het centrumgebied, vormen ontwikkelingen in het buitenland. In België is in het verleden geen stringent ruimtelijk detailhandelsbeleid gevoerd, hetgeen heeft geleid tot relatief omvangrijke straatwegwinkels en een sterke achteruitgang van de binnenstedelijke centra. Om deze redenen wordt in België thans voorzien in gewijzigde regelgeving. In Nederland heeft men op grond van ervaringsregels altijd proberen te bewerkstelligen dat branches die essentieel zijn voor de leefbaarheid en aantrekkelijkheid van stadscentra daar bij elkaar worden gehouden.

De raad stelt verder dat het gemeentebestuur zich de afgelopen jaren actief heeft ingezet voor kwaliteitsverbetering van het centrumgebied, onder meer door te investeren in de openbare ruimte. Daardoor is de bestaande leegstand in het centrum afgenomen. Dit laat echter onverlet dat een bestemmingsregeling die voorziet in branchering een toename van leegstand in het centrum helpt te voorkomen. Dit luistert extra nauw in een krimpgebied zoals Appingedam, waar het centrum nog steeds heeft te kampen met een relatief hoog leegstandspercentage.

10.4. De raad stelt dat de winkelcentra "Overdiep" en "Harddraversplein" het karakter hebben van boodschappencentra. "Overdiep" ligt tegen het centrum aan, aan de zuidkant, waar winkels als AH, Aldi en een slager zijn gevestigd. Het winkelcentrum "Harddraversplein" ligt in de wijk Opwierde. Het merendeel van de winkels van het winkelcentrum van die wijk is verplaatst naar het centrum. Deze twee winkelcentra zijn niet vergelijkbaar met het Woonplein.

10.5. De raad stelt dat de bestemmingsregeling onmisbaar is om leegstand in het centrum te voorkomen. Op zichzelf bevorderen de maatregelen in de Quickscan de kwaliteit van het centrumgebied. Het gemeentebestuur heeft zich de afgelopen jaren actief ingezet door te investeren in kwaliteitsverbetering van het centrumgebied. De belangrijkste straten, de Dijkstraat en de Wijkstraat, zijn van een nieuwe bestrating voorzien. Tevens is geïnvesteerd in het verbeteren van de bereikbaarheid voor bezoekers, zoals door de herontwikkeling van de voormalige Hema-locatie aan het Cleveringaplein tot parkeerterrein en door revitalisatie van het parkeerterrein aan de Ossendrift. Investerings in de openbare ruimte of subsidieverlening zijn echter niet voldoende.

Naast deze maatregelen blijft een bestemmingsplan met een brancheringsregeling nodig, aldus de raad. Zonder branchering bestaat het risico dat een aantal winkels zich zal verplaatsen naar het Woonplein. Om vergroting van de leegstand in het centrum te voorkomen is het nodig om de mogelijkheden voor dienstverrichters om zich buiten het stadscentrum te vestigen te beperken, aldus de raad.

De raad stelt dat de regeling ruimte laat voor Bristol om een vestiging in Appingedam te openen. Er zijn in het centrum voldoende winkelruimtes voor Bristol beschikbaar tegen betaalbare prijzen.

Noodzakelijkheid: dwingende reden van algemeen belang

11. Onder 8. van de verwijzingsuitspraak heeft de Afdeling overwogen: "De raad heeft de regeling in het bestemmingsplan opgenomen vanwege behoud van de leefbaarheid van het stadscentrum en ter voorkoming van leegstand in binnenstedelijk gebied." Daarbij heeft de Afdeling onder 9. verwezen naar paragraaf 5.9 van de plantoelichting. Dat in paragraaf 4.1 van de plantoelichting staat dat het vanuit een oogpunt van goede ruimtelijke ordening niet van belang is of het realiseren van nieuwe winkels leidt tot sluiting van bestaande winkels, betekent dat geen economische ordening wordt

nagestreefd.

11.1. Het Hof heeft in het arrest overwogen:

"134 Niettemin volgt aangaande meer in het bijzonder de voorwaarde inzake noodzakelijkheid zoals gedefinieerd in artikel 15, lid 3, onder b), van richtlijn 2006/123 uit de verwijzingsbeslissing, dat het verbod in het hoofdgeding strekt tot het behoud van de leefbaarheid van het stadscentrum van de gemeente Appingedam en tot het voorkomen van leegstand in binnenstedelijk gebied, in het belang van een goede ruimtelijke ordening.

135 Zoals de advocaat-generaal in punt 147 van zijn conclusie heeft opgemerkt, kan een dergelijk doel van bescherming van het stedelijk milieu overeenkomstig artikel 4, punt 8, van richtlijn 2006/123, gelezen in samenhang met overweging 40 van deze laatste, een dwingende reden van algemeen belang vormen die een territoriale beperking als die in het hoofdgeding rechtvaardigt."

11.2. Door middel van branchering in het perifere winkelgebied beoogt de raad een mix van winkels in het centrum te behouden of te bevorderen die is afgestemd op de behoefte en het koopgedrag van de consument. Daarmee wordt beoogd een aantrekkelijk centrum te bevorderen, om de leefbaarheid van het stadscentrum te behouden en leegstand in binnenstedelijk gebied te voorkomen. De raad heeft zich op goede gronden op het standpunt gesteld dat het nastreven van deze doelen nodig is vanuit een oogpunt van bescherming van het stedelijk milieu, temeer wanneer – zoals in Appingedam – sprake is van een verhoudingsgewijs hoog leegstandspercentage aan winkelruimte in het stadscentrum. Gelet hierop heeft de raad zich op goede gronden op het standpunt gesteld dat het behoud van de leefbaarheid van het stadscentrum en het voorkomen van leegstand in binnenstedelijk gebied, noodzakelijk zijn voor de bescherming van het stedelijk milieu en een dwingende reden van algemeen belang vormen die branchering in het perifere winkelgebied rechtvaardigt.

Aan de voorwaarde van noodzakelijkheid (artikel 15, derde lid, onder b, van de Dienstenrichtlijn) is daarmee voldaan. De Afdeling zal hierna bespreken of aan de evenredigheidsis (artikel 15, derde lid, onder c, van de Dienstenrichtlijn) is voldaan.

Evenredigheid

12. Zoals volgt uit de rechtspraak van het Hof (bijvoorbeeld het arrest van 10 maart 2009, Hartlauer Handelsgesellschaft mbH, ECLI:EU:C:2009:141, en het arrest van 12 januari 2010, Domnica Petersen, ECLI:EU:C:2010:4) is voor het oordeel dat een eis geschikt is om het nagestreefde doel te bereiken onder meer vereist dat het doel coherent en systematisch wordt nagestreefd.

12.1. Uit het verhandelde ter zitting is gebleken dat de locatie "Overdiep", die dicht tegen het centrum is aangelegen, en de locatie "Harddraversplein" winkelcentra zijn die voorzien in eerste levensbehoeften. De functies van deze centra zijn daarom niet vergelijkbaar met die van het Woonplein en van het centrum van Appingedam. Dat ter plaatse van "Overdiep" en "Harddraversplein" andere regels voor vestiging gelden dan op het Woonplein, betekent dan ook niet dat de raad het behoud van de leefbaarheid van het stadscentrum en het voorkomen van leegstand in het centrum niet coherent en systematisch nastreeft.

13. In het arrest van 24 maart 2011, Commissie/Spanje, ECLI:EU:C:2011:172, heeft het Hof overwogen:

"80 [...] dat, anders dan de Commissie betoogt, beperkingen met betrekking tot de ligging en omvang van grote winkelbedrijven wel geschikt zijn ter bereiking van de door het Koninkrijk Spanje aangevoerde doelstellingen van ruimtelijke ordening en milieubescherming.

81 [...]

82 Vastgesteld moet worden dat die specifieke beperkingen in de litigieuze regeling, in hun geheel bezien, een aanzienlijke invloed hebben op de mogelijkheden om grote winkelbedrijven te openen in de autonome regio Catalonië.

83 In dergelijke omstandigheden dient een lidstaat bij de door hem aangevoerde redenen ter rechtvaardiging van een afwijking van het beginsel van de vrijheid van vestiging een analyse te voegen van de geschiktheid en evenredigheid van de door hem genomen beperkende maatregel, en moet hij zijn betoog met nauwkeurige gegevens staven [...]."

In het arrest van 23 december 2015, *The Scotch Whisky Association e.a.*, EU:C:2015:845, heeft het Hof overwogen:

"53 Een gebod zoals voortvloeit uit de in het hoofdgeding aan de orde zijnde nationale regeling, is een uitzondering op het vrije verkeer van goederen, zodat het aan de nationale autoriteiten is om aan te tonen dat die regeling voldoet aan het evenredigheidsbeginsel, hetgeen impliceert dat zij noodzakelijk is om het gestelde doel te bereiken en dat dit doel niet kan worden bereikt met gebodsbepalingen of beperkingen die minder ver gaan of minder nadelig zijn voor de handel binnen de Unie (zie in die zin arresten *Franzén*, [...] EU:C:1997:504, punten 75 en 76, en *Rosengren e.a.*, [...] EU:C:2007:313, punt 50).

54 De rechtvaardigingsgronden die een lidstaat kan aanvoeren, moeten gepaard gaan met deugdelijk bewijs of een onderzoek van de geschiktheid en evenredigheid van de door die lidstaat genomen beperkende maatregel, alsmede met specifieke gegevens ter onderbouwing van zijn betoog (zie in die zin arresten *Lindman*, [...] EU:C:2003:613, punt 25; *Commissie/België*, [...] EU:C:2008:160, punt 63, en *ANETT*, [...] EU:C:2012:241, punt 50).

55 Deze bewijslast kan echter niet zo zwaar zijn dat de bevoegde nationale autoriteiten, indien zij een nationale regeling tot invoering van een maatregel als de MPU vaststellen, positief moeten aantonen dat het legitieme doel dat wordt nagestreefd, niet met andere denkbare maatregelen kan worden bereikt onder dezelfde omstandigheden (zie in die zin arrest *Commissie/Italië*, [...] EU:C:2009:66, punt 66).

56 Tegen deze achtergrond staat het aan de nationale rechterlijke instantie die moet toetsen of de betrokken nationale regeling rechtmatig is, om na te gaan of het door de bevoegde nationale autoriteiten aangedragen bewijs relevant is om te kunnen beoordelen of die regeling zich verdraagt met het evenredigheidsbeginsel. Aan de hand van dat bewijs moet die rechterlijke instantie met name objectief beoordelen of het door de betrokken lidstaat overgelegde bewijs redelijkerwijs tot het oordeel kan leiden dat de gekozen middelen geschikt zijn om de beoogde doelstellingen te bereiken, en of deze doelstellingen ook kunnen worden bereikt met maatregelen die het vrije verkeer van goederen minder beperken."

In het arrest van 19 oktober 2016, *Deutsche Parkinson Vereinigung eV*, ECLI:EU:C:2016:776, heeft het Hof overwogen:

"34 [...] een regeling die een door het Verdrag gewaarborgde fundamentele vrijheid zoals het vrije verkeer van goederen beperkt, kan slechts rechtsgeldig gerechtvaardigd worden voor zover zij geschikt is om het nagestreefde legitieme doel te verwezenlijken en niet verder gaat dan noodzakelijk is om dat doel te bereiken (zie in die zin arresten van 9 december 2010, *Humanplasma*, [...] EU:C:2010:760, punt 34, en 23 december 2015, *The Scotch Whisky Association e.a.*, [...] EU:C:2015:845, punt 33).

35 Zoals het Hof reeds heeft geoordeeld, is het aan de nationale autoriteiten om in elk specifiek geval de daarvoor vereiste bewijzen te leveren. De rechtvaardigingsgronden die een lidstaat kan aanvoeren, moeten dus gepaard gaan met een onderzoek van de geschiktheid en evenredigheid van de door deze staat genomen maatregel, alsmede vergezeld gaan van specifieke gegevens ter onderbouwing

van zijn betoog (zie in die zin arrest van 23 december 2015, *The Scotch Whisky Association e.a.*, [...]
EU:C:2015:845, punt 54 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

36 Een nationale rechterlijke instantie die onderzoekt of een nationale regeling gerechtvaardigd is [...], dient dan ook objectief - aan de hand van nauwkeurige statistische gegevens of met andere middelen - te onderzoeken of het door de betrokken lidstaat aangedragen bewijs redelijkerwijs kan leiden tot het oordeel dat de gekozen middelen geschikt zijn om de nagestreefde doelstellingen te bereiken, en of deze doelstellingen ook kunnen worden bereikt met maatregelen die het vrije verkeer van goederen minder beperken (zie in die zin arrest van 23 december 2015, *The Scotch Whisky Association e.a.*, [...]
EU:C:2015:845, punt 59)."

13.1. De raad gaat ervan uit dat de brancheringsregeling in het bestemmingsplan geschikt is om de leefbaarheid van het stadscentrum te behouden en leegstand in binnenstedelijk gebied te voorkomen. Daarbij gaat de raad uit van de veronderstelling dat, indien branchering op het Woonplein wordt losgelaten, dit tot gevolg heeft dat in het centrum van Appingedam gevestigde of nog niet in Appingedam gevestigde reguliere detailhandel zich zal vestigen op het Woonplein, hetgeen door vertrek van of druk op detailhandel in het centrum zal leiden tot een minder aantrekkelijke mix aan winkels in het centrumgebied.

13.2. De Afdeling acht het op zichzelf mogelijk dat deze op algemene ervaringsregels gebaseerde veronderstelling opgaat. Daarbij betreft de Afdeling de Conclusie van Advocaat-Generaal Szpunar van 18 mei 2017, [appellante], ECLI:EU:C:2017:397, waarnaar het Hof onder 135 verwijst :

"147 [...] Een gemeente kan er belang bij hebben om via een bestemmingsplan te bevorderen dat de binnenstad haar dynamiek en oorspronkelijk karakter behoudt. Regulering van de vestigingsmogelijkheden voor winkels kan in algemene zin onderdeel zijn van een dergelijk beleid. Bovendien is het mogelijk dat een gemeente ook de hoeveelheid en doorstroming van het verkeer binnen en buiten de stad wil beïnvloeden. [...]

148 [...] Winkelcentra buiten de binnenstad hebben een zichzelf versterkend effect. Wanneer bepaalde winkels zich eenmaal buiten de stadskern bevinden en de inwoners daar met de auto heen gaan, wordt die locatie ook aantrekkelijker voor andere winkels die tot dusverre in de binnenstad waren gevestigd. De enige manier om de negatieve gevolgen van een verkeerstoename en een lege binnenstad te vermijden is dus om de mogelijkheden voor dienstverrichters om zich buiten de binnenstad te vestigen, te beperken."

Het lijkt derhalve mogelijk dat - al dan niet als onderdeel van een pakket aan andere maatregelen - een oorzakelijk verband bestaat tussen enerzijds regulering van de vestigingsmogelijkheden voor winkels en anderzijds het behoud van de dynamiek en het oorspronkelijk karakter en daarmee de leefbaarheid van het stadscentrum en het voorkomen van leegstand in binnenstedelijk gebied. Uit de hiervoor genoemde rechtspraak van het Hof volgt dat het aan de regulerende overheid is, in dit geval aan de raad van de gemeente Appingedam, om de ingenomen stelling over de effectiviteit van de maatregel te onderbouwen aan de hand van een analyse met specifieke gegevens. De raad is daarin naar het oordeel van de Afdeling niet geslaagd.

Ter onderbouwing van dit verband heeft de raad zich immers alleen op algemene ervaringsregels beroepen, zonder daarnaast onderzoeksgegevens of andere gegevens over te leggen waarmee de gestelde gevolgen van vestigingsmogelijkheden ter plaatse van het Woonplein op de samenstelling van het winkelaanbod en de leegstand in het centrum van Appingedam aannemelijk worden gemaakt. De raad had bijvoorbeeld resultaten van onderzoek naar de effectiviteit van ruimtelijk detailhandelsbeleid op landelijk, provinciaal of lokaal niveau, of gegevens ontleend aan koopstromenonderzoek, voor zover deze onderzoeken toepasbaar zijn op de specifieke situatie in Appingedam, in ogenschouw kunnen nemen. Daarbij had de raad rekening kunnen houden met beschikbare (onderzoeks)gegevens over de effecten van detailhandelsbeleid in krimpregio's, zoals de regio waarin Appingedam is gelegen, en - indien voorhanden - meer in het bijzonder de effecten van

branchering in dergelijke regio's. De raad heeft dit echter nagelaten. Aldus ontbreekt een analyse van de geschiktheid van de door de raad genomen maatregel en ontbreken specifieke gegevens ter onderbouwing van zijn betoog over de geschiktheid van de getroffen maatregel. Bij gebreke hiervan kan de Afdeling thans niet beoordelen of de raad redelijkerwijs heeft kunnen concluderen dat de in het plan opgenomen brancheringsregeling geschikt is om de leefbaarheid van het stadscentrum te behouden en verdere leegstand in het binnenstedelijk gebied van Appingedam te voorkomen.

13.3. Onder deze omstandigheden kan thans evenmin worden beoordeeld of de raad redelijkerwijs heeft kunnen concluderen dat de opgenomen brancheringsregeling niet verder gaat dan nodig is om het beoogde doel te bereiken en dat doel niet met andere, minder beperkende maatregelen kan worden bereikt.

Aan de ene kant twijfelt de Afdeling of uitsluitend door het treffen van andere maatregelen die bijdragen aan een aantrekkelijk centrum, zoals genoemd in de Quicksan en de Projectenmap, de beoogde aantrekkelijke mix aan winkels in combinatie met aanvullende horeca en culturele voorzieningen in het centrum kan worden behouden of bereikt. Deze maatregelen hebben immers voornamelijk betrekking op de inrichting van de openbare ruimte.

Aan de andere kant is het volgens de Afdeling, zoals hiervoor overwogen, weliswaar mogelijk dat de veronderstelling van de raad opgaat dat het loslaten van de bestemmingsregeling zal leiden tot een minder aantrekkelijke mix aan winkels in het centrum. Deze veronderstelling heeft de raad echter niet onderbouwd door middel van een analyse met specifieke gegevens. Bij afwezigheid van een dergelijke analyse kan niet worden uitgesloten dat leegstand in het centrum ook kan worden voorkomen met een minder beperkende brancheringsregeling of met andere minder beperkende maatregelen. Bij gebreke aan een analyse met specifieke gegevens kan de Afdeling thans niet beoordelen of de raad redelijkerwijs heeft kunnen concluderen dat de opgenomen brancheringsregeling niet verder gaat dan nodig is om het beoogde doel te bereiken en dat doel niet met andere, minder beperkende maatregelen kan worden bereikt.

Conclusie

13.4. Gelet op het vorenstaande verdragen de besluiten van 19 juni 2013 en 18 februari 2016 zich, wat artikel 18, lid 18.1, respectievelijk artikel 19, lid 19.1, van de planregels betreft, niet met de Unierechtelijke eis dat het onderzoek in het kader van artikel 15, derde lid, onder c, van de Dienstenrichtlijn moet geschieden aan de hand van een analyse met specifieke gegevens. De genoemde besluiten komen om die reden in aanmerking voor vernietiging in de einduitspraak.

Finaliteit

14. De Afdeling stelt vast dat de onderhavige procedure reeds lang heeft geduurd. Dit houdt met name verband met de tijd gemoeid met de prejudiciële procedure. Partijen hebben recht op een zo finaal mogelijke beslechting van het geschil. Niet uitgesloten kan worden dat de raad de hiervoor geconstateerde gebreken in de onderbouwing en motivering van de (of een) brancheringsregeling geheel of gedeeltelijk kan herstellen. De Afdeling acht in dit geval toepassing van de bestuurlijke lus als bedoeld in artikel 8:51d van de Awb aangewezen. Met het oog op een zo finaal mogelijke beslechting van het geschil zal de Afdeling daarom de raad opdragen om binnen 26 weken na verzending van deze uitspraak alsnog:

- met inachtneming van hetgeen is overwogen onder 13.2 tot en met 13.4 aan de hand van een analyse met specifieke gegevens te onderbouwen dat de onder 13.4 bedoelde brancheringsregeling voldoet aan de eisen van artikel 15, derde lid, onder c, van de Dienstenrichtlijn (geschiktheidseis en de eis van de minst beperkende maatregel);

- dan wel met inachtneming van hetgeen is overwogen onder 13.2 tot en met 13.4 het besluit te wijzigen door vaststelling van een andere planregeling, bijvoorbeeld door aan de hand van een

bestemmingsplan "Randwyck-Zuid" plaatsvond en daarna ononderbroken is voortgezet.

4.4. De raad heeft gesteld dat het pand [locatie pand A] gedurende de periode van 1 oktober 1993 tot 16 november 1998 door [automobielbedrijf] werd geëxploiteerd als garage. Pas daarna is het pand in eigendom verworven door [appellante], die toen - dus na inwerkingtreding van het bestemmingsplan "Randwyck-Zuid" in 1993 - haar assortiment heeft vergroot. [appellante] heeft, op de zitting hiermee geconfronteerd, niet gesteld dat zij het pand [locatie pand A] ten tijde van de inwerkingtreding van het bestemmingsplan "Randwyck-Zuid" al in gebruik had. Bovendien kan uit de overgelegde verklaringen niet worden afgeleid dat in de panden, voor zover bij [appellante] in gebruik, onafgebroken detailhandel in niet-autogereleerd assortiment voor 35% van het winkelvloeroppervlak heeft plaatsgevonden. Daarom heeft [appellante] niet aannemelijk gemaakt dat detailhandel in niet-autogereleerd assortiment voor 35% van het winkelvloeroppervlak van de panden [locatie pand A en locatie pand B] vóór de inwerkingtreding van het bestemmingsplan "Randwyck-Zuid" plaatsvond en daarna ononderbroken is voortgezet.

Het betoog faalt.

Rechtszekerheids- en vertrouwensbeginsel

5. [appellante] betoogt dat de raad er ten onrechte aan voorbij gaat dat het college al in 2002 van een voornemen tot handhaving heeft afgezien naar aanleiding van een gesprek tussen wethouder Bovens en [eigenaar van appellante], waarin die laatste heeft aangevoerd dat de verkoop van branchevreemd assortiment toen al meer dan 12 jaar vanuit de locatie aan de Molensingel plaatsvond. Dat nu, ruim 24 jaar het begin van het vermeende illegale gebruik, het feitelijke gebruik niet als zodanig wordt bestemd, staat haaks op deze beslissing en is volgens [appellante] in strijd met het rechtszekerheids- en vertrouwensbeginsel.

5.1. De omstandigheden dat in het jaar 2002 een gesprek heeft plaatsgevonden tussen de wethouder en [appellante] en dat het college gedurende lange tijd niet handhavend heeft opgetreden tegen mogelijk strijdig gebruik, brengen naar het oordeel van de Afdeling niet mee dat [appellante] erop mocht vertrouwen dat de raad dat gebruik als zodanig zou bestemmen en brengen niet mee dat het bestreden besluit in strijd zou zijn met het rechtszekerheidsbeginsel.

Het betoog faalt.

Dienstenrichtlijn

6. [appellante] betoogt dat de bestreden planregeling een territoriale beperking is in de zin van artikel 15, tweede lid, onder a, van 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). Detailhandel in de binnenstad en in de buurt is niet aan de beperkingen onderhevig die wel gelden voor de [locatie pand A en locatie pand B].

De beperkingen zijn volgens haar in strijd met artikel 14, aanhef en onder 5, en artikel 15, derde lid, onder b en c, van de Dienstenrichtlijn.

6.1. Niet in geschil is dat dat de regeling niet in strijd is met het discriminatieverbod van artikel 15, derde lid, onder a, van de Dienstenrichtlijn.

Toetsingskader in de Dienstenrichtlijn

7. Artikel 14, aanhef en onder 5, van de Dienstenrichtlijn luidt als volgt:

"De lidstaten stellen de toegang tot of de uitoefening van een dienstenactiviteit op hun grondgebied niet afhankelijk van de volgende eisen:

[...].

Overgangsrecht

4. [appellante] betoogt dat de raad miskent dat detailhandel in branchevreemd assortiment al sinds de oprichting van de vestiging in 1990 plaatsvindt. Vanaf het prille begin is deze verkoop maximaal 35% geweest, waarbij het percentage van week tot week varieerde, afhankelijk van de partijen die haar werden aangeboden.

In verband hiermee miskent de raad volgens [appellante] dat zij met succes een beroep kan doen op het overgangsrecht van artikel 38, lid 38.2, onder a en d, van de planregels van het bestemmingsplan "Maastricht Zuidoost" in samenhang met artikel 24, aanhef en onder a, van de planvoorschriften van het bestemmingsplan "Randwyck-Zuid" uit 1993.

Daarvoor wijst zij op verklaringen van Edco Eindhoven B.V. van 9 december 2014, [persoon A] van 19 december 2014, een brief van [persoon B], een verklaring van [persoon C], een verklaring van [persoon D] van 7 april 2015 en aanvullende verklaringen van [persoon A] van 24 mei 2015, [persoon D] van 10 mei 2016 en [persoon E] van 6 juni 2016.

Deze verklaringen maken volgens [appellante] aannemelijk dat aan de [locatie pand A en locatie pand B] al voor de inwerkingtreding van het bestemmingsplan "Randwyck-Zuid" in 1993 detailhandel in niet-autogerelateerde artikelen plaatsvond. Ook maken zij volgens haar aannemelijk dat de omvang van de verkoop van branchevreemd assortiment sindsdien niet is gewijzigd.

Dit gebruik had daarom als zodanig moeten worden bestemd.

4.1. Artikel 38, lid 38.2, van de planregels van het bestemmingsplan "Maastricht Zuidoost" luidt als volgt:

"a. Het gebruik van grond en bouwwerken dat bestond op het tijdstip van inwerkingtreding van het bestemmingsplan en hiermee in strijd is, mag worden voortgezet.

[...]

d. Het bepaalde onder a. is niet van toepassing op het gebruik dat reeds in strijd was met het voorheen geldende bestemmingsplan, daaronder begrepen de overgangsbepalingen van dat plan."

Artikel 24, aanhef en onder a, van de planvoorschriften van het bestemmingsplan "Randwyck-Zuid" luidde als volgt:

"Indien ten tijde van het van kracht worden van het plan, gronden en opstallen worden gebruikt in afwijking van dat plan, mag:

a. dat gebruik worden voortgezet;

b. ander met het plan strijdig gebruik, waardoor de afwijking van het plan niet wordt vergroot, worden begonnen."

4.2. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen, is het aan degene die een beroep doet op het overgangsrecht van een bestemmingsplan om aannemelijk te maken dat het met het bestemmingsplan strijdige gebruik op de peildatum plaatsvond en nadien ononderbroken is voortgezet. De Afdeling verwijst naar haar uitspraak van 27 juni 2007, [ECLI:NL:RVS:2007:BA8121](#).

4.3. Het is daarom aan [appellante] om aannemelijk te maken dat detailhandel in niet-autogerelateerd assortiment voor 35% van het winkelvloeroppervlak vóór de inwerkingtreding van het

analyse met specifieke gegevens te onderbouwen dat een minder beperkende brancheringsregeling of een andere minder beperkende maatregel voldoet aan de eisen van artikel 15, derde lid, onder c, van de Dienstenrichtlijn,

alsmede de Afdeling en de andere partij de uitkomst zo spoedig mogelijk mede te delen en het gewijzigde of nieuwe besluit zo spoedig mogelijk op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken en mede te delen. Afdeling 3.4 van de Awb behoeft bij de voorbereiding van een gewijzigd of nieuw besluit niet opnieuw te worden toegepast.

Proceskosten

15. In de einduitspraak zal worden beslist over de proceskosten en de vergoeding van het griffierecht.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

draagt de raad van de gemeente Appingedam op:

- om binnen 26 weken na de verzending van deze uitspraak met inachtneming van hetgeen onder 13.2 tot en met 13.4 en 14. is overwogen de daar omschreven gebreken in de besluiten van 19 juni 2013, kenmerk 7, en 18 februari 2016 te herstellen,

- de Afdeling en de andere partij de uitkomst zo spoedig mogelijk mede te delen, en

- een gewijzigd of nieuw besluit zo spoedig mogelijk op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken en mede te delen.

Aldus vastgesteld door mr. B.J. van Ettekoven, voorzitter, en mr. E. Helder en mr. J.W. van de Gronden, leden, in tegenwoordigheid van mr. A.J. Kuipers, griffier.

w.g. Van Ettekoven w.g. Kuipers
Voorzitter griffier

Uitgesproken in het openbaar op 20 juni 2018

271.

BIJLAGE 2



Uitspraak 201603875/2/R3

Datum van uitspraak: woensdag 19 december 2018
Tegen: de raad van de gemeente Maastricht
Proceduresoort: Tussenuitspraak/bestuurlijke lus
Rechtsgebied: RO - Limburg
ECLI: **ECLI:NL:RVS:2018:4195**

201603875/2/R3.

Datum uitspraak: 19 december 2018

AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Tussenuitspraak met toepassing van artikel 8:51d van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) in het geding tussen:

[appellante A] en [appellante B] (hierna tezamen en in enkelvoud: [appellante]), beide gevestigd te Maastricht,
appellanten,

en

de raad van de gemeente Maastricht,
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 22 maart 2016 heeft de raad het bestemmingsplan "Reparatie- en actualiseringsplan Maastricht Zuidoost" vastgesteld.

Tegen dit besluit heeft [appellante] beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

[appellante] en de raad hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 24 juli 2018, waar [appellante], vertegenwoordigd door mr. E.M. van Bommel, advocaat te Amsterdam, S. Beentjes MSc, deskundige, en drs. T. Hooft, en de raad, vertegenwoordigd door mr. R. Benhadi, advocaat te Nijmegen, E.J.A. Smeets en R. van Lieshout, zijn verschenen.

Overwegingen

Bestuurlijke lus

1. Ingevolge artikel 8:51d van de Awb kan de Afdeling het bestuursorgaan opdragen een gebrek in het bestreden besluit te herstellen of te laten herstellen.

Inleiding

2. [appellante] drijft aan de [locatie pand A en locatie pand B] te Maastricht een groot- en detailhandelsbedrijf in automaterialen, -accessoires en -gereedschappen. Ongeveer twee derde van de omzet komt voort uit groothandelsactiviteiten en ongeveer een derde wordt behaald uit detailhandel.

2.1. In deze zaak spelen drie bestemmingsplannen, namelijk het bestemmingsplan "Randwyck-Zuid" uit 1993, het bestemmingsplan "Maastricht Zuidoost" uit 2013 en het bestemmingsplan "Reparatie- en actualiseringsplan Maastricht Zuidoost" uit 2016, waar het beroep zich nu tegen keert. Dat laatste plan is bedoeld om eerder door de Afdeling vastgestelde gebreken te repareren.

2.2. Het bestreden plan staat aan de [locatie pand A en locatie pand B] detailhandel in auto's en automaterialen, -accessoires en -gereedschappen toe. Onder strijdig gebruik wordt in ieder geval verstaan het gebruik van gronden en bouwwerken ten behoeve van detailhandel, anders dan productiegebonden detailhandel, behoudens waar dit specifiek is aangeduid.

2.3. [appellante] wenst op de percelen ook detailhandel te kunnen verrichten in niet-autogerelateerd assortiment, voor maximaal 35% van het winkelvloeroppervlak (zijnde maximaal 420 m² winkelvloeroppervlak, hierna: wvo).

Bestreden planregeling

3. Aan de gronden aan de [locatie pand A en locatie pand B] zijn de bestemming "Bedrijventerrein - 1" en de aanduidingen 'sdh-aag' en 'sdh-da' toegekend.

Artikel 5, lid 5.1.1, van de planregels van het bestemmingsplan "Reparatie- en actualiseringsplan Maastricht Zuidoost" luidt:

"De voor 'Bedrijventerrein - 1' aangewezen gronden zijn bestemd voor:

[...]

f. detailhandel in automaterialen, -accessoires en -gereedschappen, uitsluitend ter plaatse van de aanduiding 'specifieke vorm van detailhandel - detailhandel in automaterialen, -accessoires en -gereedschappen (sdh-aag)';

g. detailhandel in auto's (inclusief auto-gerelateerde artikelen), uitsluitend ter plaatse van de aanduiding 'specifieke vorm van detailhandel - detailhandel in auto's' (sdh-da);

[...]"

Artikel 5, lid 5.5.1, luidt:

"Onder strijdig gebruik wordt in ieder geval verstaan het gebruik van gronden en opstallen voor:

[...]

b. het gebruik van gronden en bouwwerken ten behoeve van detailhandel, anders dan productiegebonden detailhandel, behoudens waar dit specifiek is aangeduid;

[...]

5) de toepassing per geval van economische criteria, waarbij de verlening van de vergunning afhankelijk wordt gesteld van het bewijs dat er een economische behoefte of marktvraag bestaat, van een beoordeling van de mogelijke of actuele economische gevolgen van de activiteit of van een beoordeling van de geschiktheid van de activiteit in relatie tot de door de bevoegde instantie vastgestelde doelen van economische planning; dit verbod heeft geen betrekking op planningseisen waarmee geen economische doelen worden nagestreefd, maar die voortkomen uit dwingende redenen van algemeen belang."

Artikel 15 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) [...];

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.

[...]"

8. Artikel 1.1.2 van het Besluit ruimtelijke ordening (hierna: Bro) luidt:

"Bij het stellen van regels in een bestemmingsplan [...] wordt voorkomen dat strijdigheid ontstaat met artikel 14, aanhef en onder 5, van [de Dienstenrichtlijn]. Een wijziging van de richtlijn, bedoeld in de eerste volzin, gaat voor de toepassing van die volzin gelden met ingang van de dag waarop aan de betrokken wijzigingsrichtlijn uitvoering moet zijn gegeven."

Zoals de Afdeling heeft overwogen in haar tussenuitspraak van 20 juni 2018, Visser Vastgoed, [ECLI:NL:RVS:2018:2062](#), onder 5, is de inhoud van artikel 15 van de Dienstenrichtlijn niet omgezet in nationaal recht.

Economische doelen (artikel 14, onder 5, van de Dienstenrichtlijn)

9. [appellante] betoogt dat de brancheringsregeling lijkt te zijn ingegeven door de wens om de zittende detailhandel te beschermen tegen concurrentie van detailhandel op perifere locaties en dat daarom strijd bestaat met artikel 14, vijfde lid, van de Dienstenrichtlijn.

9.1. In de bij nadere memorie van 16 mei 2018 door de raad overgelegde notitie "Nadere memorie

t.a.v. casus [appellante], Maastricht" van BRO adviseurs in ruimtelijke ordening, economie en milieu B.V. (hierna: BRO) van 15 mei 2018 stelt BRO dat, aangezien het plan wat de betrokken regeling betreft ten doel heeft het eerdere bestemmingsplan "Maastricht Zuidoost" te repareren, voor de gemeentelijke doelstellingen voor detailhandel teruggedrepen kan worden op de toelichting van dat plan. In die toelichting zijn de gemeentelijke Detailhandelsnota (vastgesteld op 29 oktober 2008) en de daarin opgenomen doelstellingen benoemd.

In de Detailhandelsnota worden de volgende punten genoemd:

- koopgedrag als leidraad voor positionering van winkelgebieden;
- ruimtelijke concentratie winkelveorzieningen (versterking, beperken verkeersbewegingen);
- complementariteit en onderscheidend vermogen (verschillende gebieden met eigen kwaliteit);
- kwaliteit boven kwantiteit (ook achterblijvende locaties);
- ruimte bieden voor dynamiek;
- schaalvergroting op de juiste plek (zorgvuldige inpassing in de structuur).

De raad wijst erop dat locatie [locatie pand A en locatie pand B] niet binnen een winkelconcentratiegebied is gelegen, maar op een bedrijventerrein. Detailhandel in branchevreemde producten is op dat soort locaties in de bestemmingsplanregelingen vanaf 1969 nooit toegestaan. Dit beleid is toegepast met het doel om bedrijven die bij elkaar passen zoveel mogelijk op een bepaald bedrijventerrein bij elkaar te brengen en dat terrein voor dat soort bedrijven zo ideaal mogelijk te situeren en te accommoderen.

Het sturen op verkoop van branchevreemde goederen met het oog op de ontwikkelingen in de binnenstad en de ontwikkelingen op perifere locaties is volgens de raad een ruimtelijk relevant motief. Aan het beleid waarin beperkingen worden gesteld aan de vestiging van detailhandel buiten de bestaande kernwinkelgebieden, liggen motieven ten grondslag zoals het streven naar zorgvuldig ruimtegebruik, bereikbaarheid, bundeling en de leefbaarheid van kleine stadskernen en het behoud voor de inwoners van de gemeente van een voldoende voorzieningenniveau.

9.2. Op grond van het in 9.1 vermelde moet naar het oordeel van de Afdeling worden geconcludeerd dat met de planregeling ruimtelijke doelen worden nagestreefd. Gestreefd wordt naar zorgvuldig ruimtegebruik, bereikbaarheid, bundeling en de leefbaarheid van kleine stadskernen en het behoud voor de inwoners van de gemeente van een voldoende voorzieningenniveau. Kennelijk bedoeld als samenvatting van deze doelen, spreekt de raad in andere stukken ook over voorkomen van leegstand en behoud van leefbaarheid. Dat de planregeling volgens [appellante] geen bijdrage levert aan het voorkomen van leegstand of het behoud van de leefbaarheid in het centrum van Maastricht, wil nog niet zeggen dat "dus" economische doelen worden nagestreefd. Of de planregeling zo'n bijdrage levert, komt hierna aan de orde bij de bespreking van de geschiktheid als onderdeel van de evenredigheid. De Afdeling ziet geen indicaties dat de planregeling is ingegeven door de wens om de zittende detailhandel te beschermen tegen concurrentie van detailhandel op perifere locaties. De Afdeling concludeert dat geen aanleiding bestaat voor het oordeel dat de planregeling planningseisen bevat waarmee economische doelen worden nagestreefd. Voor de bespreking van de eis dat de planningseisen voortkomen uit dwingende redenen van algemeen belang, verwijst de Afdeling naar wat hierna onder 10.3 wordt overwogen.

Het betoog faalt.

Noodzakelijkheid: dwingende reden van algemeen belang (artikel 15, derde lid, onder b, van de Dienstenrichtlijn)

10. [appellante] betoogt dat in de plantoelichting niets is vermeld over doel, nut en/of noodzaak van de branchebeperking. Het is volgens haar dus volstrekt onduidelijk welk doel de raad beoogt te bereiken met de planregeling. Volgens haar is het verbod voor detailhandel in niet-autogerelateerd assortiment aan de [locatie pand A en locatie pand B] niet ingegeven door een dwingende reden van algemeen belang.

10.1. Zoals hiervoor is vermeld onder 9.1, liggen volgens de raad aan het beleid waarin beperkingen worden gesteld aan de vestiging van detailhandel buiten de bestaande kernwinkelgebieden, ruimtelijke motieven ten grondslag zoals het streven naar zorgvuldig ruimtegebruik, bereikbaarheid, bundeling en de leefbaarheid van kleine stadskernen en het behoud voor de inwoners van de gemeente van een voldoende voorzieningenniveau. Er is volgens de raad dan ook sprake van een dwingende reden van algemeen belang, namelijk de bescherming van het stedelijk milieu, met inbegrip van stedelijke en rurale ruimtelijke ordening.

In de notitie "Aanvullende memorie t.a.v. casus [appellante], n.a.v. voorlopige uitspraak RvS Appingedam" van BRO van 12 juli 2018 stelt BRO verder dat het gemeentebestuur van Maastricht al jaren inzet op het beperken van de branchering in de periferie, om zodoende een mix van winkels in de reguliere centra (binnenstad en buurt- en wijkcentra) te behouden of te bevorderen die is afgestemd op de behoefte en het koopgedrag van de consument. Winkels in mode, luxe en vrije tijd (kleding, schoenen, huishoudelijke artikelen, speelgoed, warenhuizen, enzovoort) zijn de essentiële dragers/trekkers van de Maastrichtse binnenstad. Omdat er echter nauwelijks ruimte is voor uitbreiding van het winkelaanbod in deze branches als gevolg van onder andere internet, moet eventuele uitbreiding vooral kwalitatief van aard zijn en plaatsvinden in de kansrijke winkelcentra, zoals de binnenstad met een belangrijke ontmoetings- en belevingsfunctie, zo staat in de notitie van BRO van 12 juli 2018.

10.2. Het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: het Hof) heeft in zijn arrest van 30 januari 2018, Visser Vastgoed, ECLI:EU:C:2018:44, overwogen:

"134 Niettemin volgt aangaande meer in het bijzonder de voorwaarde inzake noodzakelijkheid zoals gedefinieerd in artikel 15, lid 3, onder b), van richtlijn 2006/123 uit de verwijzingsbeslissing, dat het verbod in het hoofdgeding strekt tot het behoud van de leefbaarheid van het stadscentrum van de gemeente Appingedam en tot het voorkomen van leegstand in binnenstedelijk gebied, in het belang van een goede ruimtelijke ordening.

135 Zoals de advocaat-generaal in punt 147 van zijn conclusie heeft opgemerkt, kan een dergelijk doel van bescherming van het stedelijk milieu overeenkomstig artikel 4, punt 8, van richtlijn 2006/123, gelezen in samenhang met overweging 40 van deze laatste, een dwingende reden van algemeen belang vormen die een territoriale beperking als die in het hoofdgeding rechtvaardigt."

10.3. Bij de noodzakelijkheidstoets gaat het om de vraag of het doel dat ter rechtvaardiging van de planregeling wordt ingeroepen een dwingende reden van algemeen belang vormt overeenkomstig artikel 4, punt 8, van de Dienstenrichtlijn.

De raad heeft zich naar het oordeel van de Afdeling op goede gronden op het standpunt gesteld dat het streven naar zorgvuldig ruimtegebruik, bereikbaarheid, bundeling en de leefbaarheid van kleine stadskernen en het behoud voor de inwoners van de gemeente van een voldoende voorzieningenniveau noodzakelijk is voor de bescherming van het stedelijk milieu, zeker wanneer - zoals geldt voor Maastricht - sprake is van ligging in of nabij een krimpregio. Gelet hierop heeft de raad zich op goede gronden op het standpunt gesteld dat de doelen waarmee hij de planregeling rechtvaardigt, een dwingende reden van algemeen belang vormen.

Overigens stelt Bureau Stedelijke Planning (hierna: BSP) in paragraaf 1.4 van de door [appellante] bij nadere memorie van 16 mei 2018 overgelegde notitie "Ruimtelijke effecten branchevreemde detailhandel [appellante] - Maastricht [locatie pand A en locatie pand B]" van BSP van 16 mei 2018:

"Bij een zorgvuldige ruimtelijke ordening hoort dat een plan (in dit geval bestaande uit oefening van detailhandel) niet leidt tot een zodanige overcapaciteit dat er via de weg van leegstand sprake is van een onaanvaardbare aantasting van het woon-, leef- en ondernemersklimaat of tot een aantasting van het behoud van de leefbaarheid van het stadscentrum." De Afdeling leidt hieruit af dat [appellante] in algemene zin onderschrijft dat de doelen die de raad met de regeling nastreeft, gaan over een goede ruimtelijke ordening. Of die doelen met de regeling daadwerkelijk worden gediend, wat [appellante] bestrijdt, gaat niet over de vraag naar de noodzakelijkheid, maar over de geschiktheid van de planregeling.

Het betoog faalt.

Evenredigheid (artikel 15, derde lid, onder c, van de Dienstenrichtlijn)

Geschiktheid

11. [appellante] betoogt dat de planregel niet geschikt is om het door de raad nagestreefde doel te bereiken. [appellante] betoogt dat niet is voldaan aan het vereiste van "coherente en systematische maatregelen" (hypocrisietest). [appellante] betoogt daarnaast dat niet is voldaan aan de verplichting de gevreesde gevolgen van het niet stellen van de regel nauwkeurig te analyseren.

Coherent en systematisch

12. [appellante] betoogt dat, ervan uitgaande dat de maatregel het behoud van de leefbaarheid van het stadscentrum en de voorkoming van leegstand tot doel heeft, de raad de maatregelen om deze doelen te bereiken allesbehalve coherent en systematisch doorvoert. In dat verband wijst [appellante] erop dat op Molensingel 17, waar verhuurbedrijf Bo-rent is gevestigd, verhuur van bedrijfsauto's en machines plaatsvindt. Ook is voor het perceel Molensingel 19, waar fietsen- en scooterwinkel De Beente is gevestigd, een omgevingsvergunning voor afwijking van het bestemmingsplan verleend ten behoeve van detailhandel in (motor)scooters en fietsen, terwijl detailhandel in (motor)scooters en fietsen op de overige locaties in het plangebied niet is toegestaan. Ten slotte heeft de raad het voeren van een randassortiment expliciet toegestaan in het bestemmingsplan "Molensingel Tuincentrum" voor het daar gelegen tuincentrum Intratuin.

12.1. In de door de raad overgelegde notitie "Nadere memorie t.a.v. casus [appellante], Maastricht" van BRO van 15 mei 2018 stelt BRO dat aan de Molensingel inderdaad andere vormen van detailhandel zijn toegestaan. Dat is allereerst productiegebonden detailhandel, omdat deze algemeen als passend gezien wordt bij een bedrijfsbestemming. De overige detailhandel is afgewogen en vergund met een vrijstelling op grond van artikel 19 van de voormalige Wet op de Ruimtelijke Ordening. Deze rechten zijn in dit bestemmingsplan overgenomen.

12.2. Zoals volgt uit de rechtspraak van het Hof (bijvoorbeeld het arrest van 10 maart 2009, Hartlauer Handelsgesellschaft mbH, ECLI:EU:C:2009:141, en het arrest van 12 januari 2010, Domnica Petersen, ECLI:EU:C:2010:4) is voor het oordeel dat een eis geschikt is om het nagestreefde doel te bereiken onder meer vereist dat het doel coherent en systematisch wordt nagestreefd.

12.3. Wat Molensingel 17 betreft, geldt dat het daar mogelijk maken van verhuur van bedrijfsauto's en machines aansluit op de hoofdactiviteit op dat perceel. Verder geldt voor Molensingel 19 dat de verkoop van (motor)scooters en fietsen aansluit op de ter plaatse toegestane hoofddienst (reparatie van deze producten), terwijl voor de gronden van het bestemmingsplan "Molensingel Tuincentrum" geldt dat het toegestane nevenassortiment aansluit op het toegestane hoofdassortiment. Het door [appellante] verlangde branchevreemde assortiment sluit echter niet aan op haar hoofdassortiment. Omdat [appellante] wel detailhandel in autogerelateerd assortiment mag verrichten, leiden de argumenten die [appellante] aanvoert de Afdeling niet tot de conclusie dat de raad zijn doelen niet coherent en systematisch nastreeft.

Het betoog faalt.

Effectiviteit regeling om nagestreefde doelen te bereiken

13. [appellante] betoogt dat de maatregel niet tot effect heeft dat daarmee de nagestreefde doelen worden bereikt. De verkoop van branchevreemd assortiment aan de [locatie pand A en locatie pand B] leidt niet tot leegstand in het centrum van Maastricht, dan wel anderszins tot een verslechtering van het woon-, leef- en ondernemersklimaat. Het winkelvloeroppervlak dat in de praktijk bij haar in gebruik is voor branchevreemd assortiment, bedraagt slechts 420 m². Dit is zo'n ondergeschikte omvang, dat de ruimtelijke effecten daarvan afwezig of aanvaardbaar zijn. Daarnaast bedraagt de afstand tot het centrum van Maastricht ongeveer 2,5 kilometer, zodat ook daarom geen effecten voor de winkels in en de leefbaarheid van het centrum van Maastricht te verwachten zijn. Volgens [appellante] ontbreekt een nauwkeurige analyse van de gevreesde gevolgen als branchevreemd assortiment wordt toegestaan. Niet is aangetoond dat de brancheringsregel geschikt is om het doel te bereiken. Ter plaatse zijn bovendien meer dan voldoende parkeerplaatsen aanwezig en de verkeersafwikkeling is op orde, zodat een verbod ook om die redenen niet te rechtvaardigen is.

13.1. De raad stelt dat branchevervaging beperkt moet worden, aangezien zij niet mag leiden tot onaanvaardbare effecten op de hoofddetailhandelsstructuur. Een gemaximeerd nevenassortiment moet aansluiten op de hoofdactiviteit. Bij het door [appellante] gewenste assortiment is dit niet het geval. Het toestaan van een te grote branchevreemdheid kan ertoe leiden dat gespecialiseerde winkels in bijvoorbeeld de binnenstad op termijn niet meer kunnen overleven, wat leidt tot leegstand met alle ruimtelijke effecten en gevolgen van dien, waaronder in het ergste geval ontwrichting van de detailhandelsstructuur. Er zijn, zo stelt de raad, geen wettelijke ondergrenzen als het gaat om branchevreemde detailhandel. Iedere gemeente staat het vrij haar eigen detailhandelsbeleid te ontwikkelen op basis van haar eigen detailhandelsstructuur en eigen specifieke kenmerken. Voor Maastricht worden deze onder meer bepaald door de stedelijke structuur, de ligging ten opzichte van andere winkelsteden, de aantrekkingskracht vanuit het nabije buitenland en de specifieke kenmerken van het detailhandelsaanbod.

13.2. In haar tussenuitspraak van 20 juni 2018, Visser Vastgoed, heeft de Afdeling uit de rechtspraak van het Hof afgeleid dat het onderzoek in het kader van artikel 15, derde lid, onder c, van de Dienstenrichtlijn moet geschieden aan de hand van een analyse met specifieke gegevens. De Afdeling baseert zich daarbij met name op de arresten van 24 maart 2011, Commissie/ Spanje, ECLI:EU:C:2011:172, en van 19 oktober 2016, Deutsche Parkinson Vereinigung eV, ECLI:EU:C:2016:776. Er moet sprake zijn van een analyse van de geschiktheid van de door de raad genomen maatregel en van specifieke gegevens ter onderbouwing van zijn betoog over de geschiktheid van de getroffen maatregel. Het is niet voldoende dat de raad zich ter onderbouwing van een brancheringsregeling alleen op algemene ervaringsregels beroept, zonder daarnaast onderzoeksgegevens of andere gegevens over te leggen waarmee de gestelde gevolgen van vestigingsmogelijkheden in het perifere gebied op de samenstelling van het winkelaanbod en de leegstand in het centrum aannemelijk worden gemaakt. Daarbij kan de raad onderzoek naar de effectiviteit van ruimtelijk detailhandelsbeleid op landelijk, provinciaal of lokaal niveau, of gegevens ontleend aan koopstromenonderzoek, voor zover deze onderzoeken toepasbaar zijn op de specifieke situatie in de betrokken gemeente, in ogenschouw nemen. Verder heeft de Afdeling in de tussenuitspraak - met name uit het hiervoor genoemde arrest van 19 oktober 2016 - afgeleid dat, als de raad van de gemeente Appingedam in het kader van de lus in de zaak Visser Vastgoed alsnog een analyse met specifieke gegevens verstrekt, in de einduitspraak ter beoordeling staat of de raad redelijkerwijs heeft kunnen concluderen dat de brancheringsregeling geschikt is om het beoogde doel te bereiken.

13.3. In het hierna volgende zal eerst uiteen worden gezet welke analyses de raad heeft gemaakt om de effectiviteit van de planregeling te onderbouwen. Steeds wordt ook de reactie van [appellante] daarbij weergegeven.

13.4. In de door de raad overgelegde notitie "Nadere memorie t.a.v. casus [appellante], Maastricht" van BRO van 15 mei 2018 stelt BRO dat, los van de vraag of het door [appellante] gewenste branchevreemde assortiment tot effecten leidt voor de binnenstad of andere winkelcentra, geldt dat het toestaan daarvan een precedent zou scheppen. Cumulatief zou dit tot negatieve effecten leiden op de reguliere winkelcentra, wat op termijn onaanvaardbare effecten oplevert op de consumentenverzorging, de detailhandelsstructuur en ruimtelijke kwaliteit, als gevolg van leegstand.

Bovendien zal er ten gevolge van [appellante] wel degelijk sprake zijn van negatieve effecten op de detailhandelsstructuur en de leegstand in de binnenstad en/of wijkcentra, omdat de assortimenten die gevoerd worden belangrijke dragers zijn van de tot de hoofdstructuur behorende winkelgebieden.

13.5. In de door [appellante] overgelegde notitie "Ruimtelijke effecten branchevreemde detailhandel [appellante] - Maastricht [locatie pand A en locatie pand B]" van BSP van 16 mei 2018 concludeert BSP dat de verkoop van het branchevreemde assortiment bij [appellante] het woon-, leef-, of ondernemersklimaat in het centrum of andere winkelgebieden van Maastricht niet onder druk zet en daar ook niet leidt niet tot leegstand. Daartoe wijst BSP erop dat een groot deel van de verkooppunten in de branches waarin [appellante] actief is, niet in de reguliere winkelgebieden gevestigd zijn. Voorts stelt BSP dat het aanbod van [appellante] slechts 0,6% uitmaakt van het totale aanbod in Maastricht van de hoofdbranches die [appellante] als branchevreemd aanbod voert. Een groot deel van het branchevreemde assortiment van [appellante] is divers en wisselt bovendien. Door spreiding van de eventuele omzeteffecten over de stad zullen er geen aantoonbare effecten zijn voor individuele winkelgebieden. Ten slotte is het aandeel van de branches die [appellante] voert in de overlappende hoofdbranches specifiek in het centrum klein en kent dit voor een groot deel een afwijkende invulling, omdat de verkoop van grootschalige goederen in het centrum niet ruimtelijk inpasbaar is.

13.6. In de "Aanvullende memorie t.a.v. casus [appellante] reactie BSP, Maastricht" (overgelegd door de raad bij nadere memorie van 12 juni 2018) stelt BRO dat het niet om de effecten van één individuele winkel, maar om het cumulerend effect en de precedentwerking gaat. Als alle winkels ongeveer 15% branchevreemde artikelen voeren in de branches die aanwezig zijn in reguliere centra, zoals sport, speelgoed en huishoudelijke artikelen, betekent dit in totaal ongeveer 7.200 m² wvo met de reguliere centra concurrerend aanbod in de periferie. Dit zal onaanvaardbare effecten hebben op de evenwichtige buurt- en wijkstructuur en daarmee de leefbaarheid in de gemeente Maastricht. Bovendien is de spreiding buiten perspectiefrijke winkelcentra in strijd met het detailhandelsbeleid en negatief voor de duurzame detailhandelsstructuur en consumentenverzorging.

13.7. In de "Aanvullende reactie casus [appellante] [locatie pand A en locatie pand B]" van BSP (overgelegd door [appellante] bij nadere memorie van 11 juli 2018) stelt BSP dat als de 7.200 m² wvo concurrerend (branchevreemd) aanbod in de periferie al één op één effect heeft op het bestaande reguliere aanbod in Maastricht, het om een theoretische omzetverdringing van maximaal 6,3% gaat. Dit theoretisch maximum zal in de praktijk nooit worden bereikt, zodat niet gevreesd hoeft te worden voor aantasting van het woon- en leefklimaat of het ondernemersklimaat.

Hierbij tekent BSP aan dat BRO het getal van 7.200 m² wvo ten onrechte niet relateert aan het totale aanbod niet-dagelijkse reguliere detailhandel. Voorts gaat BSP ten onrechte slechts uit van algemene ervaringsregels, zonder daarnaast gegevens over te leggen waarmee de gestelde gevolgen aannemelijk worden gemaakt. Verder zal door het toestaan van branchevreemd assortiment op [locatie pand A en locatie pand B] geen sprake zijn van precedentwerking, omdat branchebeperkingen voor andere perifere winkels nog steeds toegestaan zijn, zolang deze voldoen aan de voorwaarden van artikel 15, derde lid, van de Dienstenrichtlijn.

13.8. In de notitie "Aanvullende memorie t.a.v. casus [appellante], n.a.v. voorlopige uitspraak RvS Appingedam" van BRO van 12 juli 2018 concludeert BRO in de eerste plaats dat zij daarin op basis van 'specifieke gegevens' heeft aangetoond dat het loslaten van brancheringsbeperkingen zal leiden tot onaanvaardbare leegstandseffecten in binnensteden.

Daartoe stelt BRO dat de Provinciale Omgevingsvisie 2014, de Structuurvisie Ruimtelijke Economie Zuid-Limburg en de Detailhandelsvisie Maastricht (hierna: de Detailhandelsvisie) - waarin verspreide bewinkeling onwenselijk wordt geacht - een coherent geheel vormen, waarvan de eerste positieve effecten zichtbaar zijn in de leegstandcijfers in de provincie Limburg. De aantrekkende economie alleen verklaart niet waarom de leegstand in Limburg sterker afneemt dan landelijk gemiddeld. Bovendien is Limburg een krimpregio. De afname van de leegstand in de binnensteden/hoofdcentra in Limburg is daarom een indicatie dat het voornoemde beleid werkt.

Ook op basis van voorbeelden elders in Nederland moet volgens BRO geconcludeerd worden dat het al dan niet opleggen van brancheringsbeperkingen in de periferie een aantoonbaar effect heeft op de leegstand in het hoofdcentrum. In Almelo en Hengelo is de leegstand in het centrum fors toegenomen als gevolg van (te) flexibel beleid voor de branchering in de periferie. Dit heeft negatieve effecten op de leefbaarheid, de ontmoetingsfunctie en de algehele aantrekkingskracht van de centra. In Enschede is als gevolg van relatief restrictief brancheringsbeleid in de periferie nog altijd sprake van een sterke en goed functionerende binnenstad, met relatief weinig leegstand. Almelo en Hengelo zijn net als steden in Limburg gelegen in een krimpregio, waar leegstand niet eenvoudig meer kan worden ingevuld, omdat in de binnenstad, vergeleken met de periferie: (1) huurprijzen veel hoger liggen, (2) de gelddruk voor winkeliers veel hoger ligt en (3) de bereikbaarheid minder goed is.

Verder wijst BRO erop dat een soepel detailhandelsbeleid van Belgische overheden ertoe heeft geleid dat de leegstand in de binnensteden/centra (veel) hoger is dan in Nederland en bovendien al jaren sterk toeneemt. In Frankrijk is er een vergelijkbare situatie.

In de tweede plaats heeft BRO het cumulerend effect van de door [appellante] gewenste regeling op het stadscentrum en andere winkelcentra, behorende tot de hoofdstructuur van Maastricht, nader uitgewerkt. Bij het toestaan van het door [appellante] feitelijk gevoerde en verlangde branchevreemde aanbod, dat voor een deel (ongeveer 15% van het winkelvloeroppervlak) bestaat uit goederen die uitsluitend zijn toegestaan in de reguliere centra, zal als gevolg van precedentwerking mogelijk 7.200 m² vwo extra reguliere detailhandel in de periferie ontstaan. Bij het toestaan van de volle 35% van de winkelruimte (420 m²) voor branchevreemde goederen die uitsluitend zijn toegestaan in de reguliere centra, komt de omvang van extra reguliere detailhandel als gevolg van precedentwerking neer op 16.800 m² vwo.

Het te verwachten omzeteffect op recreatief aanbod (dat primair aanwezig is in de Maastrichtse binnenstad) loopt hierdoor volgens BRO al snel op naar onaanvaardbare waarden (-9% en -17%). Deze omzeteffecten zullen leiden tot onaanvaardbare leegstand in de binnenstad van Maastricht. Omdat reguliere winkels in de periferie 'vrij spel' hebben, kunnen leegstaande panden moeilijk heringevuld worden, waardoor een leegloop van de binnenstad en een afbreuk van de ontmoetings- en belevingsfunctie optreedt. Per saldo is daardoor sprake van onaanvaardbare effecten op de detailhandelsstructuur, de consumentenverzorging, de leegstand en in het verlengde daarvan het woon-, leef- en ondernemersklimaat.

13.9. BSP stelt in de notitie "Ruimtelijke effecten branchevreemde detailhandel [appellante] Maastricht Aanvullende reactie deel 2" van 18 juli 2018 (overgelegd door [appellante] bij nadere memorie van 18 juli 2018) dat de vraag of het verbod op het voeren van branchevreemd assortiment in strijd is met de Dienstenrichtlijn alleen voor de locatie [locatie pand A en locatie pand B] moet worden beoordeeld en niet op basis van de cumulerende leegstandseffecten die, ten gevolge van precedentwerking, zouden worden veroorzaakt door alle winkels op perifere locaties in Maastricht. Het ingediende beroep gaat alleen over het voeren van het branchevreemde assortiment van [appellante] op deze locatie. De cumulerende effecten zijn toekomstige, onzekere gebeurtenissen, waarvan de gevolgen zich niet op basis van dit bestemmingsplan kunnen voordoen. Eventuele toekomstige verzoeken voor het voeren van 'reguliere' detailhandel op perifere locaties moeten op zichzelf op verenigbaarheid met de Dienstenrichtlijn worden beoordeeld.

BSP stelt dat BRO in het voorbeeld over Almelo en Hengelo ten onrechte geen rekening houdt met

regionale verhoudingen en alleen onderscheid maakt tussen marktaandelen van het centrum enerzijds en verspreide bewinkeling en perifere clusters anderzijds in de niet-dagelijkse sector. De leegstand in de centra van Almelo en Hengelo is volgens BSP niet één op één het (directe) gevolg van de brancheverruiming in de periferie. De drie redenen die BRO noemt waarom panden in krimpregio's niet eenvoudig opnieuw kunnen worden ingevuld representeren volgens BSP voor een deel de oplossing om met minder beperkende regels dan branchebeperking op perifere locaties de aantrekkelijkheid van de binnenstad voor ondernemers te vergroten. De vergelijking met België en Frankrijk is volgens BSP niet relevant, omdat niet is uitgewerkt om welk type winkels het gaat.

13.10. Uit al het vorenstaande leidt de Afdeling af dat het bij de beoordeling van het geschilpunt over de geschiktheid (effectiviteit van de regeling om de nagestreefde doelen te bereiken) in de kern om het volgende gaat.

13.11. [appellante] betoogt dat deze zaak alleen om het effect gaat van een verruiming van de mogelijkheden om bij haar branchevreemde artikelen te verkopen. Volgens haar had door middel van een analyse met specifieke gegevens het effect op de leegstand en leefbaarheid in het centrum moeten worden onderzocht van het toestaan van maximaal 35% van haar winkelvloeroppervlak (zijnde maximaal 420 m² winkelvloeroppervlak) aan branchevreemde artikelen voor haar winkel. Volgens [appellante] komt het woon-, leef-, of ondernemersklimaat met die verruiming niet onder druk te staan. Die verruiming leidt volgens [appellante] verder niet tot leegstand in het centrum van Maastricht, dan wel in andere winkelgebieden in de stad.

13.12. De Afdeling overweegt dat het object van het geschil wordt gevormd door de aan [appellante] opgelegde beperking dat zij niet maximaal 35% van haar winkelvloeroppervlak (zijnde maximaal 420 m² winkelvloeroppervlak) branchevreemde artikelen mag verkopen. Hieruit volgt dat [appellante] in beginsel terecht stelt dat in dit geval alleen de geschiktheid van deze beperking in dit bestemmingsplan ter beoordeling staat. Verder stelt [appellante] terecht dat de geschiktheid niet met alleen maar beleidsmatige inzichten en/of ervaringsgegevens kan worden onderbouwd, maar dat hieraan (ook) een analyse met specifieke gegevens ten grondslag moet liggen.

Het is echter vaste rechtspraak van het Hof dat een maatregel al voor de evenredigheidsstoets slaagt indien hij kan bijdragen aan de verwezenlijking van de nagestreefde doelstelling en dat deze niet noodzakelijkerwijs zelfstandig deze doelstelling hoeft te kunnen verwezenlijken. De Afdeling verwijst naar het arrest van het Hof van 13 juni 2018, *Deutscher Naturschutzring*, ECLI:EU:C:2018:433, punt 49.

[appellante] gaat er dan ook ten onrechte van uit dat dit betekent dat de raad door middel van een analyse met specifieke gegevens aannemelijk moet maken dat deze beperking op zichzelf tot een gunstig leefklimaat in het centrum en het voorkomen van leegstand in het centrum leidt en omgekeerd dat het loslaten van deze beperking op zichzelf tot een ongunstig leefklimaat in het centrum en leegstand in het centrum leidt. Zou dit voor elke (geringe) beperking op zichzelf aannemelijk moeten worden gemaakt, dan zou ondermijning van de nagestreefde doelen eenvoudig zijn. Dan zou immers herhaaldelijk een verzoek kunnen worden gedaan om het oppervlak aan branchevreemde artikelen telkens in geringe mate uit te breiden. Deze uitbreidingen zouden ieder voor zich niet meebrengen dat de nagestreefde doelen niet langer worden bereikt, maar zouden uiteindelijk toch in de weg staan aan het bereiken van deze doelen. De gedachte van [appellante] dat elk nieuw verzoek aan de Dienstenrichtlijncriteria moet worden getoetst, neemt niet het bezwaar weg aan zo'n salamitactiek. Datzelfde effect treedt op als niet één exploitant telkens kleine vergrotingen van de mogelijkheden vraagt, maar als telkens verschillende exploitanten zo'n kleine vergroting van de mogelijkheden vragen.

Naast de focus op deze ene beperking, is naar het oordeel van de Afdeling ook oog voor de bredere effecten nodig. Met haar betoog gaat [appellante] er namelijk aan voorbij dat de beperking een onderdeel kan en mag zijn van een breder pakket aan brancheringsmaatregelen waarmee de raad zijn doelen nastreeft. In Maastricht is dit het geval. Zo past de raad ook branchering toe op grond

waarvan in het perifere gebied alleen volumineuze goederen mogen worden verkocht en past hij de beperking van de verkoop van branchevreemde goederen niet alleen toe op de gronden van [appellante], maar ook op andere locaties.

De raad hoeft niet voor elk onderdeel van het pakket aan brancheringsmaatregelen afzonderlijk aannemelijk te maken dat de toepassing ervan er op zichzelf toe leidt dat de nagestreefde doelen worden bereikt en dat het achterwege laten daarvan er op zichzelf toe leidt dat de nagestreefde doelen niet worden bereikt. De analyse met specifieke gegevens mag zich voor het bestreden onderdeel richten op de bijdrage die de beperking levert aan het bereiken van de doelen die worden nagestreefd met het pakket aan brancheringsmaatregelen. Daarbij is het niet voldoende dat de beperking aan de doelen kan bijdragen. Aannemelijk moet worden dat de beperking een zinvolle bijdrage levert aan het bereiken van de nagestreefde doelen, dat wil zeggen dat er een voldoende verband moet zijn tussen het onderdeel en het hele pakket.

Om vast te kunnen stellen of een bestreden (onderdeel van een) brancheringsregeling en daarmee een onderdeel van een pakket aan brancheringsmaatregelen op een bepaalde locatie een zinvolle bijdrage levert aan het totale pakket aan brancheringsmaatregelen, zal eerst een analyse moeten worden gemaakt van het effect van het pakket aan maatregelen. Bij die analyse moeten ook de effecten worden betrokken van de branchering die op andere locaties binnen de gemeente wordt toegepast. Zonder zo'n analyse van het hele pakket is er immers geen kader om te beoordelen of het bestreden onderdeel van de branchering een zinvolle bijdrage levert aan het pakket aan brancheringsmaatregelen.

Voor de analyse of een bestreden (onderdeel van een) brancheringsregeling een zinvolle bijdrage levert aan het totale pakket aan maatregelen gelden minder hoge eisen dan voor de analyse van de effectiviteit van het hele pakket brancheringsmaatregelen. De bijdrage van (onderdelen van) een brancheringsregeling leent zich naar haar aard immers minder voor een analyse dan de effecten van de maatregelen tezamen. Daarbij betreft de Afdeling dat, zoals hiervoor werd overwogen, de raad redelijkerwijs moet kunnen concluderen dat de regeling geschikt is om het daarmee beoogde doel te bereiken.

13.13. De raad is in zijn nadere memories dieper ingegaan op onderzoek naar de effectiviteit van branchering op regionaal, provinciaal en landelijk niveau. In de eerste plaats heeft de raad nader aandacht besteed aan de effectiviteit van het beleid dat is neergelegd in de Provinciale Omgevingsvisie 2014, de Structuurvisie Ruimtelijke Economie Zuid-Limburg en de Detailhandelsvisie. De omstandigheid dat de leegstandscijfers in de provincie Limburg sterker afnemen dan landelijk gemiddeld, terwijl Limburg een krimpregio is, vormt volgens de raad een indicatie dat het beleid (van provincie, regio en gemeente) werkt. In vergelijking wijst de raad op de effecten van een flexibel brancheringsbeleid in Almelo en Hengelo enerzijds en een restrictief beleid in Enschede anderzijds. Daarnaast is de raad nader ingegaan op de effectiviteit van detailhandelsbeleid in Nederland in vergelijking met dat in België en Frankrijk. Volgens de raad toont dit met specifieke gegevens aan dat het loslaten van brancheringsbeperkingen leidt tot onaanvaardbare leegstandseffecten in de binnensteden.

[appellante] betoogt dat de raad geen rekening houdt met regionale verhoudingen, ten onrechte alleen kijkt naar de niet-dagelijkse sector en miskent dat de leegstand in de centra van Almelo en Hengelo niet het directe gevolg is van de brancheverruiming in de periferie. In de vergelijking met België en Frankrijk is volgens haar ten onrechte niet uitgewerkt om welk type winkels het gaat.

In de tweede plaats is de raad dieper ingegaan op de effectiviteit van branchering op het niveau van de toegepaste beperking. In dat kader heeft de raad in de nadere memories het effect van de door [appellante] gewenste regeling, waarin die beperking wordt losgelaten, nader uitgewerkt. Als die gewenste regeling wordt toegepast op de hele gemeente leidt dat volgens de raad tot een branchevreemd aanbod in de periferie van tussen de 7.200 en 16.800 m² wvo, wat omzetteffecten van -9% tot -17% in het centrum meebrengt. Daarbij gaat de raad ervan uit dat het branchevreemde

aanbod bij alle detailhandelaren buiten het centrum wordt toegestaan. Deze omzetteffekten leiden volgens de raad tot onaanvaardbare effecten op de detailhandelsstructuur, de consumentenverzorging, de leegstand en in het verlengde daarvan het woon-, leef- en ondernemersklimaat.

13.14. De Afdeling constateert dat de analyse van de raad, zoals onder 13.13 weergegeven, enerzijds is gericht op de effectiviteit van branchering op regionaal, provinciaal en landelijk niveau en anderzijds op de effectiviteit van branchering op het niveau van de toegepaste beperking door te kijken naar de gevolgen van een verruiming zoals door [appellante] gewenst, geëxtrapoleerd naar de hele gemeente. Dit sluit op zichzelf aan bij de tussenuitspraak van de Afdeling van 20 juni 2018, Visser Vastgoed, waarin is geoordeeld dat de raad onderzoek naar de effectiviteit van ruimtelijk detailhandelsbeleid op landelijk, provinciaal of lokaal niveau, of gegevens ontleend aan koopstromenonderzoek, in ogenschouw kan nemen.

De Afdeling concludeert dat de raad door de overgelegde gegevens inzake de effectiviteit van branchering op landelijk, provinciaal en regionaal niveau, een analyse gebaseerd op gegevens heeft gegeven, op basis waarvan naar het oordeel van de Afdeling in redelijkheid de conclusie is getrokken dat brancheringsregelingen zoals opgenomen in het plan in het algemeen effectief zijn. Daarbij ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat onvoldoende aandacht is besteed aan regionale verhoudingen, dat de beschouwingen ten onrechte zijn gericht op de niet-dagelijkse sector, dat de case-studies de daaruit getrokken conclusies niet kunnen ondersteunen, dan wel dat de vergelijking met België en Frankrijk onvoldoende is uitgewerkt. In zoverre voldoet de analyse van gegevens aan de eisen die daaraan moeten worden gesteld.

In haar tussenuitspraak van 20 juni 2018, Visser Vastgoed, heeft de Afdeling echter ook geoordeeld dat de onderzoeken naar de effectiviteit van ruimtelijk detailhandelsbeleid op landelijk, provinciaal of lokaal niveau, ook toepasbaar moeten zijn op de specifieke situatie in de betrokken gemeente. Naar het oordeel van de Afdeling mocht de raad er in beginsel van uitgaan dat de onderzoeken op basis waarvan hij heeft geconcludeerd dat brancheringsregelingen zoals opgenomen in het plan in het algemeen effectief zijn, ook van toepassing zijn op de situatie in Maastricht. Het ligt dan in de lijn van het voorgaande op de weg van de raad om te motiveren en zo nodig met nader onderzoek te onderbouwen dat de situatie in Maastricht niet zo bijzonder of afwijkend is dat die toepasbaarheid zich niet voordoet.

Naar het oordeel van de Afdeling is op grond van wat de raad naar voren heeft gebracht niet inzichtelijk dat de onderzoeken op basis waarvan hij heeft geconcludeerd dat brancheringsregelingen zoals opgenomen in het plan in het algemeen effectief zijn, ook van toepassing zijn op de situatie in Maastricht. Weliswaar is aannemelijk dat brancheringsmaatregelen effectief kunnen zijn in krimpregio's - en is Maastricht in of nabij zo'n regio gelegen -, maar in wat de raad naar voren heeft gebracht wordt onvoldoende ingegaan op de vraag of de situatie in Maastricht niet zo bijzonder of afwijkend is dat die toepasbaarheid zich niet voordoet. Er is, met andere woorden, door beide partijen veel onderzoeksmateriaal aangeleverd, maar de toepassing op de situatie in Maastricht mist nog.

Hierdoor valt ook niet te beoordelen of de beperking die wordt toegepast op de gronden van [appellante] binnen het hele pakket aan brancheringsmaatregelen in de gemeente Maastricht een zinvolle bijdrage levert.

Het betoog slaagt.

Niet verder dan nodig; geen andere, minder beperkende maatregelen

14. [appellante] betoogt dat een nauwkeurige analyse ontbreekt waarmee wordt aangetoond dat de planregeling niet verder gaat dan nodig is om het doel te bereiken. Daarbij is onduidelijk of dit doel niet met andere, minder beperkende maatregelen kan worden bereikt. Bij afwezigheid van een analyse met specifieke gegevens kan niet worden uitgesloten dat leegstand in het centrum ook kan worden

voorkomen met andere, minder beperkende maatregelen.

BSP stelt in zijn notitie van 16 mei 2018 dat de beperkingen voor reguliere detailhandel in het bestemmingsplan ook met minder beperkende maatregelen kunnen worden ingevuld.

Bovendien zijn er volgens [appellante] verschillende maatregelen mogelijk om het centrum aantrekkelijk te maken en/of de aantrekkelijkheid ervan te behouden zonder een algehele beperking van reguliere detailhandel op de [locatie pand A en locatie pand B]. BSP wijst er namens [appellante] op dat volgens de Detailhandelsvisie uit 2016 ontwikkelingen in de binnenstad betrekking moeten hebben op kleinschalige, vooral kwalitatieve en structuurversterkende initiatieven. Verder zet de gemeente in op een betere bereikbaarheid van de binnenstad. Ze geeft verder aan dat specialisme, unieke zelfstandige winkeltjes en de combinatie met andere functies, zoals horeca, centraal staat in de binnenstad.

14.1. Zoals eerder vermeld heeft de Afdeling in haar tussenuitspraak van 20 juni 2018, Visser Vastgoed, uit de rechtspraak van het Hof afgeleid dat het onderzoek in het kader van artikel 15, derde lid, onder c, van de Dienstenrichtlijn moet geschieden aan de hand van een analyse met specifieke gegevens. Dit geldt ook voor de toets of de maatregel niet verder gaat dan nodig is en of er geen andere, minder beperkende maatregelen beschikbaar zijn.

Zoals het Hof heeft overwogen in zijn arrest van 23 december 2015, The Scotch Whisky Association e.a., EU:C:2015:845, punt 55, kan deze bewijslast echter niet zo zwaar zijn dat de bevoegde nationale autoriteiten, indien zij een nationale regeling tot invoering van een maatregel vaststellen, positief moeten aantonen dat het legitieme doel dat wordt nagestreefd, niet met andere denkbare maatregelen kan worden bereikt onder dezelfde omstandigheden.

14.2. In de door de raad overgelegde notitie van BRO van 15 mei 2018 stelt BRO dat het bestemmingsplan het instrument is dat stuurt op gebruik van gronden. Daarom is het in dit geval het passende instrument om een regeling voor branchevreemd assortiment te treffen. Het limitatief-imperatief stelsel dat gehanteerd wordt bij de toekenning van de omgevingsvergunningen, leidt ertoe dat als men bepaald gebruik wil voorkomen, dit in het bestemmingsplan geregeld moet worden. In de notitie van 12 juni 2018 voegt BRO hieraan toe dat de beperking voor reguliere detailhandel in het bestemmingsplan aansluit op de Detailhandelsvisie en noodzakelijk is om effecten op de binnenstad, buurt- en wijkcentra, leegstand en leefbaarheid te voorkomen.

14.3. Gelet op wat is overwogen in overweging 13.14 kan nu niet worden beoordeeld of de raad redelijkerwijs heeft kunnen concluderen dat de planregeling niet verder gaat dan nodig is om het beoogde doel te bereiken en dat doel niet met andere, minder beperkende maatregelen kan worden bereikt.

Het betoog slaagt.

Gelijkheidsbeginsel

15. [appellante] betoogt dat de raad met twee maten meet, omdat bij andere bedrijven in Maastricht verkoop van branchevreemd assortiment wel wordt toegestaan. Zo is voor de Molensingel 19 een omgevingsvergunning voor afwijking van het bestemmingsplan verleend ten behoeve van detailhandel van (motor)scooters en fietsen, terwijl detailhandel van (motor)scooters en fietsen op de overige locaties in het plangebied niet is toegestaan. Dit onderscheid is niet gerechtvaardigd, zodat volgens [appellante] ook voor haar pand detailhandel van (motor)scooters en fietsen had moeten worden toegestaan.

15.1. Zoals de Afdeling hiervoor, in overweging 12.3, heeft geoordeeld ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de raad zijn doelen op dit punt niet coherent en systematisch nastreeft. Zowel voor Molensingel 19 als voor [appellante] hanteert de raad het uitgangspunt dat het

nevenassortiment moet aansluiten op het hoofdassortiment. Gelet hierop ziet de Afdeling ook geen aanleiding voor het oordeel dat de raad in strijd handelt met het gelijkheidsbeginsel. Er is, kortom, geen sprake van gelijke gevallen.

Het betoog faalt.

Conclusie

16. Gelet op het vorenstaande verdraagt het bestreden besluit zich, wat artikel 5, lid 5.1.1, aanhef en onder f en g, en artikel 5, lid 5.5.1, aanhef en onder b, van de planregels betreft, niet met de Unierechtelijke eis dat het onderzoek in het kader van artikel 15, derde lid, onder c, van de Dienstenrichtlijn moet geschieden aan de hand van een analyse met specifieke gegevens.

Finaliteit

17. De Afdeling acht in dit geval toepassing van de bestuurlijke lus als bedoeld in artikel 8:51d van de Awb aangewezen. Met het oog op een zo finaal mogelijke beslechting van het geschil zal de Afdeling daarom de raad opdragen om binnen 20 weken na verzending van deze tussenuitspraak alsnog:

- met inachtneming van wat is overwogen in overwegingen 13.14, 14.3 en 16 aan de hand van een analyse met specifieke gegevens te onderbouwen dat de onder 3. bedoelde planregeling voldoet aan de eisen van artikel 15, derde lid, onder c, van de Dienstenrichtlijn (geschiktheidseis en de eis van de minst beperkende maatregel);

- dan wel met inachtneming van wat is overwogen in overwegingen 13.14, 14.3 en 16 het besluit te wijzigen door vaststelling van een andere planregeling, bijvoorbeeld door aan de hand van een analyse met specifieke gegevens te onderbouwen dat een minder beperkende planregeling voldoet aan de eisen van artikel 15, derde lid, onder c, van de Dienstenrichtlijn,

en de Afdeling en de andere partij de uitkomst zo spoedig mogelijk mee te delen en het gewijzigde of nieuwe besluit zo spoedig mogelijk op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken en mee te delen. Afdeling 3.4 van de Awb hoeft bij de voorbereiding van een gewijzigd of nieuw besluit niet opnieuw te worden toegepast.

Proceskosten en griffierecht

18. In de einduitspraak zal worden beslist over de proceskosten en de vergoeding van het griffierecht.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

draagt de raad van de gemeente Maastricht op:

- om binnen 20 weken na de verzending van deze uitspraak met inachtneming van hetgeen in overwegingen 13.14, 14.3, 16 en 17 is overwogen de daar omschreven gebreken in het besluit van 22 maart 2016 te herstellen,

- de Afdeling en de andere partij de uitkomst zo spoedig mogelijk mee te delen, en

- een gewijzigd of nieuw besluit zo spoedig mogelijk op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken en mee te delen.

Aldus vastgesteld door mr. R. Uylenburg, voorzitter, en mr. S.J.E. Horstink-von Meyenfeldt en mr. D.A. Verburg, leden, in tegenwoordigheid van mr. A.J. Kuipers, griffier.

w.g. Uylenburg w.g. Kuipers
voorzitter griffier

Uitgesproken in het openbaar op 19 december 2018

271

BIJLAGE 3



Uitspraak 201600624/1/R3

Datum van uitspraak: woensdag 19 december 2018
Tegen: de raad van de gemeente Schijndel
Proceduresoort: Tussenuitspraak/bestuurlijke lus
Rechtsgebied: RO - Noord-Brabant
ECLI: **ECLI:NL:RVS:2018:4196**

201600624/1/R3.

Datum uitspraak: 19 december 2018

AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Tussenuitspraak met toepassing van artikel 8:51d van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) in het geding tussen:

[appellante] (hierna tezamen en in enkelvoud: [appellante]), beide gevestigd te [plaats],

en

de raad van de gemeente Schijndel (thans: Meierijstad),
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 10 november 2015 heeft de raad het bestemmingsplan "Bedrijventerreinen" opnieuw vastgesteld.

Tegen dit besluit heeft [appellante] beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

Stichting Citymanagement Schijndel heeft, daartoe in de gelegenheid gesteld, een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

[appellante], de raad en Stichting Citymanagement Schijndel hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 24 juli 2018, waar [appellante], vertegenwoordigd door mr. M.H.J. van Driel en mr. J. Wieland, advocaten te Amsterdam, en [gemachtigde], en de raad, vertegenwoordigd door mr. C.F. Geerdes, advocaat te Nijmegen, en dr. W. Oosten, zijn verschenen. Voorts is ter zitting de Stichting Citymanagement Schijndel, vertegenwoordigd door mr. F.A. Pommer, advocaat te Nijmegen, en [gemachtigde], verschenen.

Overwegingen

Intrekking

1. [appellante] heeft ter zitting haar beroepsgrond over het schrappen van de wijzigingsbevoegdheid die was opgenomen in artikel 3, lid 3.7.4, van de planregels van het bij besluit van 4 juli 2013 vastgestelde bestemmingsplan "Bedrijventerreinen", ingetrokken.

Bestuurlijke lus

2. Ingevolge artikel 8:51d van de Awb kan de Afdeling het bestuursorgaan opdragen een gebrek in het bestreden besluit te herstellen of te laten herstellen.

Inleiding

3. [appellante] drijft een vestiging met detailhandel volgens een tuin- en agri-detailhandelsformule aan de [locatie] te Schijndel. Dit perceel maakt deel uit van het bedrijventerrein "Duin". Die detailhandelsformule gaat over een samenstelling van tuin-, en doe-het-zelfartikelen, dierbenodigdheden en artikelen die worden gebruikt in de bouwnijverheid, land-, tuin- en bosbouw, ambachtelijke, industriële en aanverwante bedrijfssectoren, inclusief de daarmee in verband staande en daarvan afgeleide producten, materialen, onderdelen en accessoires (artikel 1, lid 1.57, van de planregels).

3.1. Bij uitspraak van 4 maart 2015, [ECLI:NL:RVS:2015:609](#), heeft de Afdeling deels tussenuitspraak gedaan over het besluit van de raad van de gemeente Schijndel van 4 juli 2013 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Bedrijventerreinen". Naar aanleiding van het beroep van Stichting Citymanagement Schijndel en anderen heeft de Afdeling in deze tussenuitspraak onder meer het volgende overwogen over het perceel van [appellante]:

"12.5. De Afdeling stelt vast dat in artikel 3, lid 3.1.2, onder f, sub 10, onder d, van de planregels in afwijking van het toetsingskader geen beperking is opgenomen voor de verkoop van niet-volumineuze artikelen tot een maximum van 250 m². In dit onderdeel is een maximaal toegestaan vloeroppervlak van 10% toegestaan, hetgeen in dit geval neerkomt op 379 m². Dit is meer dan het gestelde maximaal toegestane vloeroppervlak van 250 m² in het Toetsingskader. De raad heeft voor deze afwijking van het beleid geen toereikende motivering gegeven. Het betoog slaagt."

De Afdeling heeft de raad opgedragen met inachtneming van overweging 12.5 een deugdelijke motivering te geven voor het ontbreken van een beperking van het vloeroppervlak tot 250 m² in artikel 3, lid 3.1.2, onder f, sub 10, onder d, van de planregels dan wel een maximum vloeroppervlak op te nemen in deze planregeling van 250 m² of minder.

3.2. Bij uitspraak van 16 september 2015, [ECLI:NL:RVS:2015:609](#), heeft de Afdeling einduitspraak gedaan. Hierin heeft zij onder meer overwogen:

"2. De in de tussenuitspraak geboden hersteltermijn is ongebruikt verstreken. Gelet hierop is niet voldaan aan de door de Afdeling gegeven opdracht. Daarmee zijn de in de tussenuitspraak geconstateerde gebreken in het besluit van 4 juli 2013 niet hersteld."

De Afdeling heeft het besluit van de raad van de gemeente Schijndel van 4 juli 2013 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Bedrijventerreinen" vernietigd voor zover dat ging over onder meer de vaststelling van artikel 3, lid 3.1.2, onder f, sub 10, onder d, van de planregels. De Afdeling heeft de raad opgedragen met inachtneming van wat in de uitspraak is overwogen een nieuw besluit te nemen over de genoemde planonderdelen.

3.3. Bij het bestreden besluit heeft de raad van de gemeente Schijndel in artikel 3, lid 3.1.2, onder f,

sub 10, onder d, van de planregels 250 m² winkelvloeroppervlak (hierna: wvo) voor branchevreemde artikelen en maximaal 50 m² per hoofdbranche mogelijk gemaakt.

De raad heeft hieraan ten grondslag gelegd: "Ten aanzien van dit onderwerp dient geconcludeerd te worden dat er momenteel geen objectieve ruimtelijke argumenten zijn om af te wijken van de in de Detailhandelsvisie gestelde normen. De Detailhandelsvisie zou op dit punt moeten worden aangepast, om het te kunnen onderbouwen. Momenteel is er geen aanleiding voor aanpassing van het detailhandelsbeleid. Gezien de uitspraak van de Afdeling verdient het de voorkeur om voor de verkoop van branche vreemde goederen op het perceel [locatie] de regeling wordt opgenomen, zoals deze is opgenomen in de Detailhandelsvisie en zoals deze al geldt voor vergelijkbare bedrijven op de bedrijventerreinen."

3.4. [appellante] kan zich niet verenigen met artikel 3, lid 3.1.2, onder f, sub 10, onder d, van de planregels, voor zover daarin niet langer 379 m² wvo voor branchevreemde artikelen mogelijk wordt gemaakt; ook wenst zij dat dat wordt mogelijk gemaakt zonder beperking per hoofdbranche, zoals het geval was in het bestemmingsplan "Bedrijventerreinen", vastgesteld bij besluit van 4 juli 2013.

In het verlengde daarvan kan zij zich niet verenigen met het hieraan door de raad ten grondslag gelegde detailhandelsbeleid, indien dit op haar van toepassing is.

3.5. [appellante] betoogt dat artikel 3, lid 3.1.2, onder f, sub 10, onder d, van de planregels grote schadelijke gevolgen heeft voor haar bedrijfsvoering, omdat dit haar branchevreemde assortiment - onder meer bestaande uit kleding, fietsen, huishoudelijke artikelen - in aanzienlijke mate beperkt.

3.6. [appellante] verzoekt de Afdeling om zelf in de zaak te voorzien en te bepalen dat artikel 3, lid 3.1.2, onder f, sub 10, onder d, van de planregels weer komt te luiden als voorheen.

Berusting

4. De raad stelt primair dat [appellante] haar argumenten als derdebelanghebbende in het beroep van Stichting Citymanagement Schijndel tegen het oorspronkelijke besluit van 4 juli 2013 naar voren had kunnen brengen.

4.1. Ten gevolge van het besluit van 10 november 2015 is [appellante] in een nadeliger positie komen te verkeren dan waarin zij zich bevond als gevolg van het besluit van 4 juli 2013. Wat de raad stelt vormt daarom geen reden om het beroep niet-ontvankelijk te verklaren.

Omdat de beroepsgronden zijn gebaseerd op deze positie, vormt wat de raad stelt ook geen grond om deze beroepsgronden buiten beschouwing te laten vanwege het gezag van gewijsde van haar eerdere uitspraak over deze materie.

Planregeling

5. Artikel 3, lid 3.1.2, onder f, sub 10, van de planregels van het bestemmingsplan "Bedrijventerreinen", zoals vastgesteld op 4 juli 2013 luidde:

"10. in afwijking van het bepaalde onder 1 is ter plaatse van de aanduiding "specifieke vorm van bedrijventerrein-detailhandel 5" toegestaan:

- a. een vestiging met detailhandel volgens een tuin- en agri-detailhandelsformule;
- b. een maximale winkelvloeroppervlakte van 3.790 m²;

[...]

d. de verkoop van branchevreemde goederen categorie 2 met een maximum van 10% van de winkelvloeroppervlakte van de detailhandel genoemd onder a, met dien verstande dat voedings- en geneesmiddelen niet zijn toegestaan;"

Zoals gezegd is onderdeel d hiervan vernietigd in de uitspraak van de Afdeling van 16 september 2015.

6. Artikel 3, lid 3.1.2, onder f, sub 10, van de planregels van het bestemmingsplan "Bedrijventerreinen", zoals gewijzigd vastgesteld op 10 november 2015 (het bestreden besluit), luidt:

"10. In afwijking van het bepaalde onder lid 1 is ter plaatse van de aanduiding 'specifieke vorm van bedrijventerrein-detailhandel 5' toegestaan:

- a. een vestiging met detailhandel volgens een tuin- en agri-detailhandelsformule;
- b. een maximale winkelvloeroppervlakte van 3.790 m²;

[...]

d. de verkoop van branchevreemde goederen categorie 2, met dien verstande dat:

1. de winkelvloeroppervlakte van de verkoop van branchevreemde goederen categorie 2 niet meer mag bedragen dan 250 m²;

2. de winkelvloeroppervlakte ten behoeve van een afzonderlijke hoofdbranche niet meer bedraagt dan 50 m²;

3. detailhandel in voedings- en geneesmiddelen niet is toegestaan.

[...]"

Detailhandelsbeleid

7. Op 16 december 2010 heeft de gemeenteraad de Detailhandelsvisie gemeente Schijndel (hierna: de Detailhandelsvisie) vastgesteld. Hierbij is als bijlage het "Toetsingskader detailhandel op perifere locaties" (hierna: het Toetsingskader) opgenomen.

7.1. Op p. 33 van de Detailhandelsvisie staat: "Op perifere locaties wordt in eerste instantie alleen detailhandel in volumineuze branches toegestaan. Voor enkele bijzondere gevallen kan vanwege de aard en omvang van de goederen een perifere locatie worden overwogen. Hierop wordt nader ingegaan in [het Toetsingskader]."

Op p. 34-35 staat: "Op de perifere winkellocaties is, om ontwrichting van de bestaande voorzieningenstructuur te voorkomen, alleen volumineuze detailhandel toegestaan. De ongebreidelde verkoop van branchevreemde artikelen dient te worden voorkomen. Uit bestaande rechtspraak over afwijkend gebruik (verkoop van branche vreemde en niet-volumineuze artikelen) blijkt dat dit in beginsel toegestaan is indien sprake is van incidenteel, in beperkte mate en ondergeschikt gebruik.

Om de ondergeschikte verkoop in de hand te kunnen houden, is het van belang duidelijke grenzen te stellen aan deze verkoop. Ter voorkoming van oneigenlijke concurrentie met winkelaanbod in het centrum dient het branche vreemde niet-volumineuze aanbod per assortimentsgroep van zeer ondergeschikt belang te blijven. Op deze wijze kan in een perifeer gevestigde winkel geen volwaardige shop in de shop ontstaan die van een concurrerende omvang is met aanbieders in het centrum. Hiervoor dienen criteria te worden vastgesteld."

7.2. De bijlage bij de Detailhandelsvisie is zoals gezegd het Toetsingskader. Op p. 1 daarvan staat: "Het detailhandelsbeleid van de gemeente Schijndel is gericht op concentratie van het winkelaanbod in een sterk centrum en vitale buurt- en wijkvoorzieningen. Alleen voor detailhandel in volumineuze goederen is een perifere locatie (bedrijventerrein) te overwegen."

Op p. 18 staat: "In dit licht achten wij voor [bedrijventerrein] Duin per vestiging in volumineuze branches (woninginrichting, doe-het-zelf en tuincentra) de verkoop van branchevreemde niet-volumineuze artikelen aanvaardbaar tot maximaal 10% van het wvo, tot een maximum van 250 m2 wvo. Een afzonderlijke hoofdbranche mag niet meer bedragen dan 50 m2 wvo. De verkoop van voedings- en genotmiddelen is in alle gevallen uitgesloten."

Detailhandelsbeleid heeft geen ruimtelijke motieven

8. [appellante] betoogt dat het gemeentelijke detailhandelsbeleid, zoals neergelegd in de Detailhandelsvisie en het Toetsingskader - zelfs indien dit op haar van toepassing is, wat zij bestrijdt - buiten toepassing moet worden gelaten, omdat er geen ruimtelijk relevant motief is voor de beperking van het branchevreemde nevenassortiment van [appellante] tot maximaal 250 m2 wvo en maximaal 50 m2 wvo per hoofdbranche. De keuzes in de Detailhandelsvisie gaan over de versterking van het centrumgebied en het behoud van levensvatbare centra en dagelijkse voorzieningen op wijk- en buurtniveau. Uit rapporten van Ecorys volgt echter dat de bestaande winkelleegstand in Schijndel zeer laag is, zodat het functioneren van de detailhandel slechts zeer beperkt onder druk staat. Het gaat hoofdzakelijk om zogeheten frictieleegstand. Er is nagenoeg nergens sprake van langdurige of structurele leegstand. De bestaande leegstand heeft geen relatie met de aanwezigheid van de [appellante]winkel. De leegstand is voornamelijk veroorzaakt door de nieuwbouw in het centrum, de economische crisis en het internetwinkelen. Het is volgens [appellante] niet op voorhand waarschijnlijk dat het verkopen van branchevreemde artikelen op 379 m2 in plaats van 250 m2 (129 m2 meer dus dan nu planologisch wordt toegestaan), zonder beperking tot maximaal 50 m2 per hoofdbranche, kan leiden tot een onaanvaardbare aantasting van het woon-, leef- of ondernemersklimaat dan wel een onaanvaardbare winkelleegstand in het centrum van Schijndel. Daarbij wijst [appellante] erop dat de totale winkelvloeroppervlakte in het centrum van Schijndel ruim 20.000 m2 bedraagt.

8.1. De raad stelt dat de keuzes in de Detailhandelsvisie gaan over de versterking van het centrumgebied en het behoud van levensvatbare centra en dagelijkse voorzieningen op wijk- en buurtniveau. Daarom is als onderdeel van de Detailhandelsvisie in het Toetsingskader nader beleid opgesteld. Dat beleid kent daarmee een ruimtelijk motief. Daaraan kan het betoog van [appellante], dat er kort gezegd op neerkomt dat wanneer de norm in dit ene geval niet zou worden toegepast, de effecten op het functioneren van het centrumgebied en de dagelijkse voorzieningen op wijk- en buurtniveau gering zouden zijn, niet afdoen. Dat de bestaande winkelleegstand (relatief) gering is en die leegstand geen relatie heeft met de aanwezigheid van de bestaande [appellante]winkel maakt dat ook niet anders. Kern van de Detailhandelsvisie is dat reguliere detailhandel niet op bedrijventerreinen thuishoort. In paragraaf 5.2 van het Toetsingskader is beoogd om de grens te bepalen tussen wat als ondergeschikt aan de volumineuze detailhandel nog aan reguliere detailhandel toelaatbaar is. Die grens is gesteld op een maximum van 10% van het wvo tot een maximum van 250 m2 wvo, onderverdeeld in 50 m2 per hoofdbranche. De raad stelt dat hij in redelijkheid voor die begrenzing heeft kunnen kiezen.

8.2. In de tussenuitspraak 4 maart 2015 heeft de Afdeling onder 12.4 overwogen: "Voorts staat in paragraaf 5.2 van het Toetsingskader dat de verkoop van branchevreemde niet-volumineuze artikelen ondergeschikt moet zijn. Voor het bedrijventerrein "Duin" wordt vervolgens opgemerkt dat de verkoop van branchevreemde niet-volumineuze artikelen aanvaardbaar is tot maximaal 10% van het winkelvloeroppervlak, tot een maximum van 250 m². De Afdeling is van oordeel dat de raad in redelijkheid van dit bestendige beleid heeft kunnen uitgaan bij de vaststelling van het plan."

8.3. In wat [appellante] heeft aangevoerd, ziet de Afdeling geen aanleiding om tot een ander oordeel te komen over de redelijkheid van het detailhandelsbeleid dan in de tussenuitspraak van 4 maart

2015. Met het beleid beoogt de raad de versterking van het centrumgebied en het behoud van levensvatbare centra en dagelijkse voorzieningen op wijk- en buurniveau. De raad streeft met dit beleid dus ruimtelijke doelen na. De vraag of deze doelen door de planregeling daadwerkelijk worden gediend, wat [appellante] op dit punt bestrijdt, gaat niet over de vraag naar de ruimtelijke motieven van het beleid. Deze argumenten van [appellante] komen hierna nog wel terug in de bespreking van de Unierechtelijke bepalingen, met name de geschiktheid van de planregel en het beleid om het doel te behalen.

Het betoog faalt.

Detailhandelsbeleid niet van toepassing

9. [appellante] betoogt dat de raad ten onrechte veronderstelt dat het gemeentelijke detailhandelsbeleid eraan in de weg staat om vast te houden aan het branchevoorschrift zoals vastgesteld bij het vorige besluit van 4 juli 2013. Dit beleid is volgens [appellante] niet van toepassing op bovenregionale aanbieders. Om dat te onderbouwen verwijst zij naar de tussenuitspraak van de Afdeling van 4 maart 2015, onder 12.4 en 12.6. Omdat op p. 14 van de Detailhandelsvisie wordt gesproken over "(boven)regionale" aanbieders, is het beleid volgens haar evenmin van toepassing op regionale aanbieders. In rapporten van Ecorys wordt geconcludeerd dat de bestaande [appellante] winkel in Schijndel een beperkt lokaal, zeer groot regionaal en een beperkt bovenregionaal verzorgingsgebied heeft. Het gemeentelijk detailhandelsbeleid is dan ook niet van toepassing op de bestaande [appellante]winkel. Er bestaat dan ook geen grond voor het beperken van het branchevreemde nevenassortiment tot maximaal 250 m² wvo en maximaal 50 m² wvo per hoofdbranche.

[appellante] betoogt daarnaast dat de raad ten onrechte stelt dat zij eerst moet groeien tot 10.000 m² om als (boven)regionale aanbieder te kunnen worden gekwalificeerd. Ecorys toont aan dat haar verzorgingsgebied al overwegend regionaal is. Ook trekt zij nu al in groten getale bezoekers van buiten de regio aan, met name vanuit de richting noordoost (Gelderland), waar geen andere [appellante]winkels zijn. Na een uitbreiding tot 10.000 m² zal het verzorgingsgebied overwegend regionaal blijven, maar het aantal bezoekers binnen dat verzorgingsgebied beperkt toenemen. In dat verband wijst zij ook op rapporten van Rho adviseurs, die in haar opdracht zijn opgesteld in 2015 en 2016.

9.1. [appellante] betoogt ten slotte over het niet van toepassing zijn van het beleid dat de raad ten onrechte stelt dat hij, indien zij niet onder het detailhandelsbeleid valt, een grotere beleidsruimte heeft om het nevenassortiment te beperken. Dit druist in tegen de gedachte van de Detailhandelsvisie om grote (boven)regionale spelers meer speelruimte te geven in het nevenassortiment. Voor (boven) regionale spelers, die niet onder het detailhandelsbeleid vallen, geldt volgens [appellante] dat de raad beleidsruimte heeft om een groter nevenassortiment toe te staan, maar niet om minder toe te staan.

9.2. Als het beleid wel van toepassing is, betoogt [appellante] dat de raad miskent dat er planologische redenen zijn om van het detailhandelsbeleid af te wijken door een nevenassortiment van 379 m² toe te staan zonder beperking per hoofdbranche tot 50 m². In dat kader betoogt [appellante] dat zij economische grondrechten geniet, zoals het recht op vrij genot van eigendomsrecht als bedoeld in artikel 1 Eerste Protocol van het EVRM en artikel 17, eerste lid, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: het Handvest) en het recht om een economische activiteit of handelsactiviteit uit te oefenen als bedoeld in artikel 16 van het Handvest. De raad heeft volgens [appellante] niet aannemelijk gemaakt dat er voldoende zwaarwegende juridisch-planologische motieven zijn voor de beperking van het nevenassortiment en de bedrijfsbelangen niet onevenredig worden geschaad.

9.3. De raad stelt dat uit de overwegingen 12.4, 12.5 en 12.6 van de tussenuitspraak van 4 maart 2015 alleen maar de conclusie kan worden getrokken dat het Toetsingskader dat hoort bij de Detailhandelsvisie niet van toepassing is op een vergroting van het winkelvloeroppervlak zoals destijds

nog voorzien in artikel 3, lid 3.7.4, bij wijzigingsbevoegdheid (overweging 12.6), maar wel van toepassing is op de bestaande vestiging (overweging 12.5). Er is geen aanleiding om van dit oordeel terug te komen. Uitgaande van de herkomst van klanten is sprake van lokale verzorging, regionale verzorging en zeer beperkt bovenregionale verzorging. [appellante] heeft nu dus geen winkel met een relevante bovenregionale aantrekkingskracht, aldus de raad. Alleen als daadwerkelijk een bovenregionale functie wordt vervuld, geldt die Detailhandelsvisie in beginsel niet.

De raad stelt verder dat ook indien op de bestaande vestiging van [appellante] de Detailhandelsvisie niet van toepassing zou zijn, er geen objectieve, ruimtelijk relevante argumenten bestaan om in dit geval een andere dan de in de Detailhandelsvisie (inclusief Toetsingskader) opgenomen norm voor branchevreemde goederenverkoop toe te passen. Het effect van een eventueel oordeel dat de Detailhandelsvisie niet van toepassing zou zijn op de huidige vestiging van [appellante] is dat de afwegingsruimte voor de raad groter wordt, maar dat maakt de keuze om ook dan deze norm uit te Detailhandelsvisie analoog toe te passen niet onjuist, aldus de raad. Alleen wanneer de omvang van de [appellante]winkel ongeveer 10.000 m² of meer zou zijn, is sprake van zo'n (boven)regionale uitstraling dat een andere norm aan de orde zou kunnen zijn.

9.4. De raad heeft gelijk dat uit de tussenuitspraak van 4 maart 2015 volgt dat de Beleidsvisie op [appellante] van toepassing is en dat [appellante] geen uitzonderingspositie kan claimen omdat haar winkel een (boven)regionale functie vervult. Weliswaar staat in de Beleidsvisie (inclusief Toetsingskader) de term "(boven)regionale", waardoor het lijkt alsof het ook gaat over winkels met een regionale functie, maar uit de context volgt eenduidig dat hier eigenlijk is bedoeld "bovenregionale". De [appellante]winkel is in ieder geval geen bovenregionale winkel. In de argumenten die [appellante] in deze procedure aandraagt ziet de Afdeling geen reden om daar nu anders over te denken dan in de tussenuitspraak van 4 maart 2015.

9.5. De verdere argumenten van [appellante] geven geen aanleiding voor het oordeel dat de raad zich op het standpunt had moeten stellen dat sprake is van bijzondere omstandigheden in de zin van artikel 4:84 van de Awb die afwijking van het beleid noodzakelijk maken. [appellante] heeft niet onderbouwd waarom het hanteren van het beleid leidt tot een aantasting van artikel 1 van het Eerste Protocol van het EVRM. In het kader van deze beroepsgrond, waar de tenuitvoerlegging van uitsluitend het nationale recht aan de orde is, komt de Afdeling vanwege artikel 51 van het Handvest niet toe aan toetsing aan de artikelen 16 en 17 van het Handvest. Ook bevat het EVRM geen met artikel 16 van het Handvest corresponderend recht.

Het betoog faalt.

Dienstenrichtlijn

10. [appellante] betoogt dat het branchevoorschrift van artikel 3, lid 3.1.2, onder f, sub 10, onder d, van de planregels en het detailhandelsbeleid in strijd zijn met 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). Volgens haar staat artikel 14, aanhef en onder 5, van de Dienstenrichtlijn in de weg aan de planregeling en het detailhandelsbeleid. De planregeling en het detailhandelsbeleid zijn volgens [appellante] ook in strijd met artikel 15, eerste, tweede en zesde lid, van de Dienstenrichtlijn, omdat niet is voldaan aan de voorwaarden van artikel 15, derde lid, onder b en c, van de Dienstenrichtlijn.

10.1. Niet in geschil is dat de regeling en het detailhandelsbeleid niet in strijd zijn met het discriminatieverbod van artikel 15, derde lid, onder a, van de Dienstenrichtlijn.

Toetsingskader in de Dienstenrichtlijn

11. Artikel 14, aanhef en onder 5, van de Dienstenrichtlijn luidt als volgt:

"De lidstaten stellen de toegang tot of de uitoefening van een dienstenactiviteit op hun grondgebied niet afhankelijk van de volgende eisen:

[...]

5) de toepassing per geval van economische criteria, waarbij de verlening van de vergunning afhankelijk wordt gesteld van het bewijs dat er een economische behoefte of marktvraag bestaat, van een beoordeling van de mogelijke of actuele economische gevolgen van de activiteit of van een beoordeling van de geschiktheid van de activiteit in relatie tot de door de bevoegde instantie vastgestelde doelen van economische planning; dit verbod heeft geen betrekking op planningseisen waarmee geen economische doelen worden nagestreefd, maar die voortkomen uit dwingende redenen van algemeen belang."

Artikel 15 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) [...]

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

c) evenredigheid: de eisen moeten geschikt zijn om het nagestreefte 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.

[...]."

12. Artikel 1.1.2 van het Besluit ruimtelijke ordening (hierna: Bro) luidt:

"Bij het stellen van regels in een bestemmingsplan [...] wordt voorkomen dat strijdigheid ontstaat met artikel 14, aanhef en onder 5, van [de Dienstenrichtlijn]. Een wijziging van de richtlijn, bedoeld in de eerste volzin, gaat voor de toepassing van die volzin gelden met ingang van de dag waarop aan de betrokken wijzigingsrichtlijn uitvoering moet zijn gegeven."

Zoals de Afdeling heeft overwogen in haar tussenuitspraak van 20 juni 2018, [bedrijf A], ECLI:NL:RVS:2018:2062, onder 5, is de inhoud van artikel 15 van de Dienstenrichtlijn niet omgezet in nationaal recht.

Beperking?

13. De raad stelt dat zich geen beperking voordoet op de vrijheid van vestiging van dienstverrichters en het vrije verkeer van diensten tussen de lidstaten. De brancheringsregeling staat niet in de weg

aan voortzetting van de bestaande [appellante]vestiging in Schijndel. Hooguit wordt [appellante] beperkt in de mogelijkheden om haar formule uit te breiden omdat een - geringe - beperking wordt gesteld aan de verkoop van goederen die niet behoren tot de branche waartoe [appellante] behoort. Het is gezegd een beperking van de extra's en niet van de vestiging zelf.

13.1. [appellante] betoogt dat de EU-verkeersvrijheden, waaronder de Dienstenrichtlijn, nadrukkelijk ook bescherming bieden aan zittende dienstverrichters. Uit de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: het Hof) volgt geen kwantificeerbare ondergrens om te kunnen spreken van een beperking. Bovendien is geen sprake van een bagatelbeperking. Voor het nevenassortiment is sprake van een aanzienlijke beperking van 34%. Daarnaast wordt door de beperking tot maximaal 50 m² wvo per branche het nevenassortiment in textiel/vrijtijdsleding en in elektrische fietsen met ongeveer 75% beperkt, aldus [appellante].

13.2. Blijkens de aanhef van artikel 15, tweede lid, van de Dienstenrichtlijn kunnen de in dat lid bedoelde "Aan evaluatie onderworpen eisen" niet alleen betrekking hebben op de toegang tot de dienstenactiviteit zelf, maar ook op de uitoefening daarvan. Omdat de in artikel 15, tweede lid, onder a, genoemde "kwantitatieve of territoriale beperkingen" behoren tot deze "Aan evaluatie onderworpen eisen", kunnen ook deze niet alleen gaan over de toegang tot de dienstenactiviteit zelf, maar ook over de uitoefening daarvan. Onder artikel 15, tweede lid, onder a, vallen dus niet alleen eisen die de vestiging zelf uitsluiten, maar ook eisen aan de uitoefening van, kort gezegd, deelactiviteiten binnen zo'n vestiging. Het verweer leidt dus niet tot de conclusie dat de brancheringsregeling daarom niet in strijd kan zijn met de Dienstenrichtlijn.

Economische doelen (artikel 14, onder 5, van de Dienstenrichtlijn)

14. [appellante] betoogt dat het branchevoorschrift en het detailhandelsbeleid niet zijn ingegeven door reële ruimtelijke motieven. Met het bestreden besluit en het detailhandelsbeleid worden dan ook economische doelen nagestreefd. Zowel de planregeling als het detailhandelsbeleid komen daarom niet voort uit dwingende redenen van algemeen belang, zodat sprake is van strijd met artikel 14, aanhef en onder 5, van de Dienstenrichtlijn en artikel 1.1.2 van het Bro.

14.1. De raad stelt dat de keuzes die in de Detailhandelsvisie zijn gemaakt, gaan over de versterking van het centrumgebied en het behoud van levensvatbare centra en dagelijkse voorzieningen op wijk- en buurtniveau. Met de beperking van een branchevreemd nevenassortiment beoogt hij een mix van winkels in het centrum te behouden of te bevorderen en wel een mix die is afgestemd op de behoefte en het koopgedrag van de consumenten. Daarmee wordt beoogd een aantrekkelijk centrum te bevorderen om de leefbaarheid van het stadscentrum te behouden en leegstand in het binnenstedelijk gebied te voorkomen. Voorkomen moet worden dat winkels die actief zijn in hetzelfde segment als dat van het branchevreemde assortiment van [appellante], zich niet in het binnenstedelijk gebied willen vestigen en daar daarom geen leegstand 'opvullen'. Dat de leegstand ten tijde van de vaststelling van het bestemmingsplan en ook nu relatief gering is, doet daar niet aan af. Ook - of juist - een op zichzelf goed functionerend centrum behoeft bescherming, aldus de raad.

14.2. Op grond van het in 14.1 vermelde moet naar het oordeel van de Afdeling worden geconcludeerd dat met de planregeling ruimtelijke doelen worden nagestreefd. De raad streeft er naar om de leefbaarheid van het stadscentrum te behouden en leegstand in het binnenstedelijk gebied te voorkomen. Dat de planregeling en het beleid volgens [appellante] geen bijdrage leveren aan het voorkomen van leegstand of het behoud van de leefbaarheid in het centrum van Schijndel, wil nog niet zeggen dat "dus" economische doelen worden nagestreefd. Of de planregeling zo'n bijdrage levert, komt hierna aan de orde bij de bespreking van de geschiktheid als onderdeel van de evenredigheid. De Afdeling concludeert dat geen aanleiding bestaat voor het oordeel dat de planregeling planningseisen bevat waarmee economische doelen worden nagestreefd. Voor de bespreking van de eis dat de planningseisen voortkomen uit dwingende redenen van algemeen belang, verwijst de Afdeling naar wat hierna onder 15.3 wordt overwogen.

Het betoog faalt.

Noodzakelijkheid: dwingende reden van algemeen belang (artikel 15, derde lid, onder b, van de Dienstenrichtlijn)

15. [appellante] betwist niet dat de planregeling en de Detailhandelsvisie een ruimtelijk belang zouden kunnen dienen. Daarmee is volgens haar echter nog niet gezegd dat ook in dit specifieke geval het bestreden planonderdeel een ruimtelijk belang dient. Volgens haar heeft de raad al erkend dat de bestaande winkel van [appellante] geen leegstand heeft veroorzaakt in het centrum en dat de bestaande leegstand geen relatie heeft met de aanwezigheid van de bestaande [appellante]winkel. Daarom ontbreekt een ruimtelijk relevant belang bij deze inperking van het nevenassortiment. In dit verband wijst zij erop dat Rho adviseurs in de op haar verzoek opgestelde notitie "(Ruimtelijke) effecten nevenassortiment [appellante] Schijndel" van 20 juni 2018 concluderen dat (a) het nevenassortiment van [appellante] in beginsel complementair is aan de winkels in dezelfde branches in het centrum, (b) alle branches die deel uitmaken van het nevenassortiment van [appellante] nog steeds prima functioneren in het centrum en (c) dat het nevenassortiment van [appellante] geen leegstand in het centrum heeft veroorzaakt. De bestreden planregel heeft daarom geen ruimtelijk relevant effect en kan dan ook geen ruimtelijk relevant doel dienen. Dat geldt in dit geval ook voor het daaraan ten grondslag liggende detailhandelsbeleid.

[appellante] betoogt verder, onder verwijzing naar het arrest van het Hof van 14 maart 2000, Eglise de scientologie, ECLI:EU:C:2000:124, dat verdragsexcepties in Unierechtelijk verband strikt moeten worden opgevat. Zo kan een inbreuk op de vrijheid van vestiging volgens haar slechts geoorloofd zijn in geval van een werkelijke en genoegzaam ernstige bedreiging van de ruimtelijke ordening, die een fundamenteel belang van de samenleving aantast. Daarvan is volgens haar in dit geval geen sprake.

15.1. Zoals hiervoor is vermeld onder 14.1, beoogt de raad om de leefbaarheid van het stadscentrum te behouden en leegstand in het binnenstedelijk gebied te voorkomen. Dit is volgens de raad nodig uit een oogpunt van bescherming van het stedelijk milieu. De vraag of de beperking in dit geval een ruimtelijk belang dient, gaat volgens de raad over de beoordeling of de brancheringsregeling geschikt is om leegstand te voorkomen en of dat doel niet met minder ingrijpende maatregelen kan worden bereikt.

15.2. Het Hof heeft in zijn arrest van 30 januari 2018, [bedrijf A], ECLI:EU:C:2018:44, overwogen:

"134 Niettemin volgt aangaande meer in het bijzonder de voorwaarde inzake noodzakelijkheid zoals gedefinieerd in artikel 15, lid 3, onder b), van richtlijn 2006/123 uit de verwijzingsbeslissing, dat het verbod in het hoofdgeding strekt tot het behoud van de leefbaarheid van het stadscentrum van de gemeente Appingedam en tot het voorkomen van leegstand in binnenstedelijk gebied, in het belang van een goede ruimtelijke ordening.

135 Zoals de advocaat-generaal in punt 147 van zijn conclusie heeft opgemerkt, kan een dergelijk doel van bescherming van het stedelijk milieu overeenkomstig artikel 4, punt 8, van richtlijn 2006/123, gelezen in samenhang met overweging 40 van deze laatste, een dwingende reden van algemeen belang vormen die een territoriale beperking als die in het hoofdgeding rechtvaardigt."

In het arrest Eglise de scientologie heeft het Hof overwogen dat de openbare orde en openbare veiligheid als redenen voor belemmeringen van het vrije kapitaalverkeer in Unierechtelijk verband strikt moeten worden opgevat. Zo kan de openbare orde en de openbare veiligheid slechts worden aangevoerd in geval van een werkelijke en genoegzaam ernstige bedreiging, die een fundamenteel belang van de samenleving aantast. Omdat in dit geval ter beoordeling staat of de bescherming van het stedelijk milieu kan worden ingeroepen als rechtvaardiging voor een beperking op het dienstenverkeer, is hiervoor het arrest [bedrijf A] en de daarin aangehaalde rechtspraak van het Hof leidend. De materie die in het arrest Eglise de scientologie aan de orde was, gaat over een andere vraag (openbare orde en veiligheid). Die speelt hier niet en die materie heeft de raad ook niet

ingeroepen als rechtvaardiging voor de omstreden beperking.

15.3. Bij de noodzakelijkheidstoets gaat het om de vraag of het doel dat ter rechtvaardiging van de planregeling wordt ingeroepen een dwingende reden van algemeen belang vormt overeenkomstig artikel 4, punt 8, van de Dienstenrichtlijn.

De raad heeft zich naar het oordeel van de Afdeling op goede gronden op het standpunt gesteld dat het streven naar het behoud van de leefbaarheid van het stadscentrum en het voorkomen van leegstand in het binnenstedelijk gebied noodzakelijk is voor de bescherming van het stedelijk milieu, zeker wanneer - zoals geldt voor Schijndel - uit waarderingsonderzoek volgt dat het centrum goed wordt gewaardeerd en de raad deze situatie wil behouden. Gelet hierop heeft de raad zich op goede gronden op het standpunt gesteld dat de doelen waarmee hij de planregeling rechtvaardigt een dwingende reden van algemeen belang vormen. Of die doelen met de regeling daadwerkelijk worden gediend, wat [appellante] bestrijdt, gaat niet over de vraag naar de noodzakelijkheid, maar over de geschiktheid van de planregeling.

Het betoog faalt.

Evenredigheid (artikel 15, derde lid, onder c, van de Dienstenrichtlijn)

Geschiktheid

16. [appellante] betoogt dat de planregel niet geschikt is om het door de raad nagestreefde doel te bereiken. [appellante] betoogt dat niet is voldaan aan het vereiste van "coherente en systematische maatregelen" (hypocrisietest). [appellante] betoogt verder dat niet is voldaan aan de analyse- en stavingsverplichting, die ertoe strekt om de effectiviteit van regelingen te onderbouwen aan de hand een analyse met specifieke gegevens. Daarnaast heeft, zoals eerder vermeld, de bestreden planregel volgens [appellante] geen ruimtelijk relevant effect.

Coherent en systematisch

17. [appellante] betoogt dat het nagestreefde doel - leefbaarheid van het centrum door de aanwezigheid van niet-volumineuze branches - niet coherent en systematisch wordt nagestreefd.

[appellante] betoogt dat zij zowel door de planregeling als het detailhandelsbeleid ongelijk wordt behandeld ten opzichte van [bedrijf B]. In het bestemmingsplan "Landelijk gebied" is voor de gronden van [bedrijf B] de bestemming "Detailhandel - Vrijetijd-buithuis" opgenomen, op grond waarvan een winkelbedrijf met een bebouwd oppervlak van 13.325 m² is toegestaan, waarvan 25% (meer dan 3.000 m²) mag worden gebruikt voor verkoop van sport-, recreatie- en outdoorartikelen. Dit zijn niet-volumineuze (branchevreemde) artikelen, die concurreren met het reguliere aanbod in de binnenstad en bij uitstek in de binnenstad verkocht zouden moeten worden. [appellante] ziet haar branchevreemde nevenassortiment echter teruggebracht worden van 379 m² naar 250 m² en maximaal 50 m² per hoofdbranche. Volgens de nadere memorie van 25 juni 2018 heeft [appellante] ontdekt dat [bedrijf B] zelfs tienduizenden vierkante meters niet-volumineus nevenassortiment (sportartikelen en -kleding, vrijetijdskleding, huishoudelijke artikelen, speelgoed en dergelijke) mag verkopen.

Hoewel de raad streeft naar aanwezigheid van alle niet-volumineuze branches in het centrum van Schijndel, is sinds de raad het niet-volumineuze assortiment van [bedrijf B] heeft toegestaan de sportbranche volledig uit het centrum verdwenen, aldus [appellante]. Dat de nadelige gevolgen van [bedrijf B] voor het centrum worden gecompenseerd omdat veel klanten een combinatiebezoek aan het centrum brengen, is volgens [appellante] onjuist, gelet op de voorzieningen die [bedrijf B] tot een dagbestemming maken. De raad had dit volgens [appellante] moeten onderbouwen door middel van een analyse met specifieke gegevens. Bovendien is de stelling van de raad dat de locatie van [bedrijf B] een wezenlijk andere winkellocatie is dan het bedrijventerrein waarop [appellante] is gevestigd, niet

juist. De afstand tussen deze locaties van [bedrijf B] en [appellante] is maar een paar honderd meter, terwijl de afstand tot het centrum gelijk is.

17.1. De raad voert aan dat het doel coherent en systematisch wordt nagestreefd, onder meer juist door het gevoerde detailhandelsbeleid. Dat beleid heeft als vertrekpunt dat buiten het centrum geen plaats is voor detailhandel. [bedrijf B], die elders - in landelijk gebied - is gelegen, vormt een speciaal winkelgebied waarvan de functie niet vergelijkbaar is met de functie van het bedrijventerrein "Duin", de daar gevestigde perifere detailhandel en het centrum van Schijndel, aldus de raad. [bedrijf B] is van zo'n omvang en bedient zo'n verzorgingsgebied dat het als speciaal winkelgebied moet worden aangemerkt. Het bereik van [bedrijf B] is bovenregionaal, zelfs landelijk. Dergelijke spelers hoeven niet te worden beperkt, omdat zij de concurrentie die zij het stadscentrum aandoen - met het ongewenste negatieve effect daarvan - weer ongedaan maken door met hun bovenregionale uitstraling klanten aan te trekken die anders niet naar Schijndel zouden zijn gekomen, waarmee een "spin-off" voor het centrum wordt gecreëerd. [bedrijf B] behoort ook niet tot het segment perifere detailhandel en ook om die reden kan [bedrijf B] niet als gelijk geval worden gezien. Tot slot is volgens de raad [bedrijf B] niet een vergelijkbaar geval omdat [bedrijf B] in het bestemmingsplan dat voor haar geldt geen toestemming heeft gekregen branchevreemde goederen te verkopen. Voor [bedrijf B] is uitsluitend detailhandel toegestaan in kampeermiddelen en kampeerartikelen, sportartikelen, recreatieartikelen, auto-artikelen en luxe tuinartikelen, dus uitsluitend het assortiment behorend tot de branche.

17.2. Zoals volgt uit de rechtspraak van het Hof (bijvoorbeeld het arrest van 10 maart 2009, Hartlauer Handelsgesellschaft mbH, ECLI:EU:C:2009:141, en het arrest van 12 januari 2010, Domnica Petersen, ECLI:EU:C:2010:4) is voor het oordeel dat een eis geschikt is om het nagestreefde doel te bereiken onder meer vereist dat het doel coherent en systematisch wordt nagestreefd.

17.3. Bij het coherentievereiste gaat het erom of de raad zijn doelen om de leefbaarheid van het stadscentrum te behouden en leegstand in het binnenstedelijk gebied te voorkomen, op een samenhangende en systematische wijze nastreeft. Om deze doelen te bereiken, moet volgens de raad worden voorkomen dat winkels zich niet in het binnenstedelijk gebied willen vestigen of daar verdwijnen, omdat winkels buiten het centrum actief zijn in hetzelfde segment.

In de Detailhandelsvisie staat: "Campingsport [bedrijf B] is een speciaal winkelgebied. Deze grote winkel (± 10.000 m² wvo exclusief showroom voor tenten en vouwwagens) is solitair gelegen buiten de bebouwde kom (weidewinkel). Deze winkel geniet (boven)regionale bekendheid. Het assortiment kampeerartikelen is complementair aan het centrum van Schijndel. In het bestemmingsplan is de sportafdeling beperkt tot 800 m² wvo."

De raad heeft zich naar het oordeel van de Afdeling op goede gronden op het standpunt gesteld dat de detailhandelsmogelijkheden die worden geboden ter plaatse van het bedrijf [bedrijf B] van zo'n andere categorie zijn dat het toestaan daarvan niet leidt tot inconsistentie binnen de wijze waarop de raad zijn doelen nastreeft. De daar toegestane omvang en het daar toegestane assortiment brengen mee dat sprake is van zo'n verzorgingsgebied dat deze mogelijkheden niet onverenigbaar zijn met de wijze waarop de raad zijn doelen nastreeft. De raad heeft daarbij mogen kijken naar de bovenregionale functie en daarmee de publieksaantrekkende werking van [bedrijf B].

Het betoog faalt.

Effectiviteit regeling om nagestreefde doelen te bereiken

18. [appellante] betoogt dat de raad de geschiktheid (effectiviteit) van de planregel ten onrechte niet heeft onderbouwd aan de hand van een analyse met locatie- en casusspecifieke onderzoeksgegevens.

Uit de in haar opdracht opgestelde notitie "(Ruimtelijke) effecten nevenassortiment [appellante] Schijndel" van Rho adviseurs van 20 juni 2018 volgt volgens [appellante] dat de inperking van het

nevenassortiment waarin de planregel voorziet niet geschikt is om de door de raad beoogde doelstelling te bereiken. Blijkens de notitie heeft het nevenassortiment van de bestaande [appellante] winkel geen effecten op het aanbod in deze branches in het centrum. Daarbij wijst zij erop dat zij al sinds jaar en dag 379 m² nevenassortiment heeft, wat nimmer heeft geleid tot enige leegstand of verschaling van het aanbod in het centrum. Dit erkent de raad volgens [appellante] ook. Tot voor kort heeft [appellante] zelfs ongeveer 1.000 m² nevenassortiment gevoerd, wat nooit enig nadelig ruimtelijk effect teweeg heeft gebracht in het centrum. Ook heeft de verkoop van 379 m² nevenassortiment er nooit toe geleid dat het bedrijventerrein aantrekkelijker is geworden voor andere winkels die tot dusverre in het centrum waren gevestigd. Evenmin zal de planregel er toe leiden dat [appellante] zich in het centrum zal vestigen, aangezien daar geen gebouwen van deze omvang beschikbaar zijn. Ook zal zij daar geen aparte winkel openen voor het niet-volumineuze nevenassortiment, omdat dat onrendabel is.

18.1. De raad stelt dat handhaving van het detailhandelsbeleid en de daarin vervatte beperking aan het voeren van branchevreemd assortiment op perifere locaties, geschikt is om het functioneren van het centrum van Schijndel en daarmee de leefbaarheid in het centrum te beschermen.

Het verschil tussen de door [appellante] geaccepteerde oppervlaktemaat van maximaal 379 m² en de volgens [appellante] onacceptabele oppervlaktemaat (maximaal 250 m² met een maximum 50 m² per hoofdbranche) is volgens de raad maar gering. De raad bepleit dat aan een dergelijke geringe beperking minder hoge motiveringseisen moeten worden gesteld, dan aan een regeling die aan vestiging in de weg staat.

De raad stelt dat algemene ervaringsgegevens uitwijzen dat wanneer geen beperkingen worden gesteld aan het voeren van branchevreemd assortiment in de periferie, dit tot gevolg heeft dat in het centrum van Schijndel gevestigde of nog niet in Schijndel gevestigde reguliere detailhandel moeite zal hebben om zich te handhaven of zich daar te vestigen. Dit zal leiden tot een minder aantrekkelijke mix aan winkels in het centrumgebied. In dit verband verwijst de raad ook naar de "Notitie Branchevreemd assortiment [appellante] Schijndel" van Droogh Trommelen en partners (DTNP) van 11 juli 2018 en naar de publicaties "De bestendige binnenstad" van het Planbureau voor de Leefomgeving uit 2014 en "Het behoud van de binnenstad als winkelhart" van Boekema en anderen uit 1996. Uit de notitie van DTNP volgt volgens de raad dat de "druk" die [appellante] met de door haar gewenste regeling op het centrum kan leggen 50% groter is dan met de planregeling. Daar komt bij dat met de regeling die [appellante] wenst bij seizoensgebonden verkoop bij de [appellante]winkel tijdelijk een volwaardige winkel in de piekperiode van dat assortiment kan ontstaan. Verder is zoals gezegd in overweging 15.3 binnen de gemeente Meierijstad een waarderingsonderzoek uitgevoerd, waaruit volgt dat het centrum van Schijndel nu goed wordt gewaardeerd.

Volgens de raad moet er een grens worden getrokken. Wanneer bepaalde winkels zich buiten de stadskern bevinden en vervolgens "vrij" worden gelaten in hun assortiment ontstaat een negatieve spiraal en een zichzelf versterkend effect van leegloop van de binnenstad. In dit kader heeft de raad gesteld dat hij ook rekening moet houden met het cumulatieve effect dat optreedt wanneer een op zichzelf kleine verruiming in de verkoop van branchevreemde artikelen wordt toegestaan aan de detailhandelaren in het perifere gebied.

18.2. In haar tussenuitspraak van 20 juni 2018, [bedrijf A], heeft de Afdeling uit de rechtspraak van het Hof afgeleid dat het onderzoek in het kader van artikel 15, derde lid, onder c, van de Dienstenrichtlijn moet geschieden aan de hand van een analyse met specifieke gegevens. De Afdeling baseert zich daarbij met name op de arresten van 24 maart 2011, Commissie/Spanje, ECLI:EU:C:2011:172, en van 19 oktober 2016, Deutsche Parkinson Vereinigung eV, ECLI:EU:C:2016:776. Er moet sprake zijn van een analyse van de geschiktheid van de door de raad genomen maatregel en van specifieke gegevens ter onderbouwing van zijn betoog over de geschiktheid van de getroffen maatregel. Het is niet voldoende dat de raad zich ter onderbouwing van een brancheringsregeling alleen op algemene ervaringsregels beroept, zonder daarnaast onderzoeksgegevens of andere gegevens over te leggen waarmee de gestelde gevolgen van

vestigingsmogelijkheden in het perifere gebied op de samenstelling van het winkelaanbod en de leegstand in het centrum aannemelijk worden gemaakt. Daarbij kan de raad onderzoek naar de effectiviteit van ruimtelijk detailhandelsbeleid op landelijk, provinciaal of lokaal niveau, of gegevens ontleend aan koopstromenonderzoek, voor zover deze onderzoeken toepasbaar zijn op de specifieke situatie in de betrokken gemeente, in ogenschouw nemen. Verder heeft de Afdeling in de tussenuitspraak - met name uit het hiervoor genoemde arrest van 19 oktober 2016 - afgeleid dat, als de raad van de gemeente Appingedam in het kader van de lus in de zaak [bedrijf A] alsnog een analyse met specifieke gegevens verstrekt, in de einduitspraak ter beoordeling staat of de raad redelijkerwijs heeft kunnen concluderen dat de brancheringsregeling geschikt is om het beoogde doel te bereiken.

18.3. In het hierna volgende zal eerst uiteen worden gezet welke analyse de raad heeft gemaakt om de effectiviteit van de planregeling te onderbouwen. Daarbij wordt ook de reactie van [appellante] weergegeven.

18.4. In de door de raad overgelegde "Notitie Branchevreemd assortiment [appellante] Schijndel" van DTNP van 11 juli 2018 concludeert DTNP:

"1. Met 250 m2 wvo branchevreemd aanbod bij [appellante] is sprake van doublure met het aanbod in het centrum van Schijndel. De doublure wordt met de helft vergroot indien het branchevreemde aanbod bij [appellante] mag toenemen tot 379 m2 wvo.

2. Door seizoensverkoop bij [appellante] ontstaat periodiek een winkel waarmee omzet bij winkels in het centrum van Schijndel wordt weggehaald. Met branchevreemd assortiment van 250 m2 wvo wordt bij deze winkels nu al de kers van de taart gegeten, met uitbreiding van het branchevreemde aanbod van [appellante] naar 379 m2 wvo (een groei van circa 50%) verdwijnt ook de slagroom van de taart van de centrumondernemers.

3. De voormalige gemeente Schijndel heeft sinds lange tijd helder detailhandelsbeleid. Het centrum van Schijndel is daardoor compact en kent weinig leegstand. Consumenten waarderen het centrum van Schijndel dan ook hoog (met een 7,3). Veghel, waar relatief veel leegstand is, wordt, voor een belangrijk deel door die leegstand, met een onvoldoende (5,2) gewaardeerd."

In de notitie is berekend tot welk omzetverlies in het centrum de regeling die [appellante] wenst zou leiden. Daarbij is DTNP uitgegaan van de gemiddelde omzet per vierkante meter wvo voor de hele niet-dagelijkse sector, alsmede een situatie waarin de helft van het jaar sprake is van seizoensverkoop en waarin de helft van de bestedingen plaatsvinden door consumenten uit het primaire verzorgingsgebied van het centrum van Schijndel. Hiervan uitgaande leidt de regeling die [appellante] wenst volgens DTNP tot een omzetverlies in het centrum van € 172.350, terwijl de regeling in het plan leidt tot een omzetverlies in het centrum van € 113.688, zodat de extra oppervlakte die [appellante] wenst, leidt tot een extra omzetverlies van € 60.000 (€ 58.622) in het centrum.

18.5. In de door [appellante] overgelegde notitie "Reactie Notitie Branchevreemd assortiment [appellante] Schijndel" van Rho adviseurs van 13 juli 2018, stellen zij dat deze omzetclaim niet realistisch is. Ten onrechte wordt verondersteld dat feestartikelen gedurende zes maanden van het jaar worden verkocht en dat de helft van de klanten die deze artikelen kopen uit Schijndel afkomstig zijn, terwijl [appellante] juist een overwegend regionaal verzorgingsgebied heeft.

Zelfs indien wordt uitgegaan van deze hoge omzetclaim, dan nog komt het effect volgens Rho adviseurs slechts neer op € 8,62 per winkel in het centrum per week. Een dergelijk effect heeft volgens Rho allerminst onaanvaardbare effecten op het reguliere winkelaanbod. In de praktijk worden de effecten bovendien verspreid over een grotere regio, waardoor deze verder verwateren. Volgens Rho adviseurs heeft DTNP niet aangetoond dat er significant negatieve ruimtelijke effecten optreden in het centrumgebied als [appellante] een nevenassortiment van 379 m2 wvo en zonder beperking van 50 m2 per hoofdbranche mag voeren.

18.6. Uit het vorenstaande leidt de Afdeling af dat het bij de beoordeling van het geschilpunt over de geschiktheid (effectiviteit van de regeling om de nagestreefde doelen te bereiken) in de kern om het volgende gaat.

18.7. [appellante] betoogt dat deze zaak alleen om het effect gaat van een verruiming van de mogelijkheden om bij haar branchevreemde artikelen te verkopen. Volgens haar had door middel van een analyse met specifieke gegevens het effect op de leegstand en leefbaarheid in het centrum moeten worden onderzocht van het toestaan van 129 m² extra wvo en het loslaten van 50 m² per hoofdbranche aan branchevreemde artikelen voor haar winkel. Volgens [appellante] komt het woon-, leef-, of ondernemersklimaat met die verruiming niet onder druk te staan. Die verruiming leidt volgens [appellante] verder niet tot leegstand in het centrum van Schijndel.

18.8. De Afdeling overweegt dat het object van het geschil wordt gevormd door de aan [appellante] opgelegde beperking dat zij niet meer dan 250 m² winkelvloeroppervlak en 50 m² per hoofdbranche aan branchevreemde artikelen mag verkopen. Hieruit volgt dat [appellante] in beginsel terecht stelt dat in dit geval alleen de geschiktheid van deze beperking in dit bestemmingsplan ter beoordeling staat. Verder stelt [appellante] terecht dat de geschiktheid niet met alleen maar beleidsmatige inzichten en/of ervaringsgegevens kan worden onderbouwd, maar dat hieraan (ook) een analyse met specifieke gegevens ten grondslag moet liggen.

Het is echter vaste rechtspraak van het Hof dat een maatregel al voor de evenredigheidstoets slaagt indien hij kan bijdragen aan de verwezenlijking van de nagestreefde doelstelling en dat deze niet noodzakelijkerwijs zelfstandig deze doelstelling hoeft te kunnen verwezenlijken. De Afdeling verwijst naar het arrest van het Hof van 13 juni 2018, *Deutscher Naturschutzring*, ECLI:EU:C:2018:433, punt 49.

[appellante] gaat er dan ook ten onrechte van uit dat uit haar betoog volgt dat de raad door middel van een analyse met specifieke gegevens aannemelijk moet maken dat de beperking op zichzelf tot een gunstig leefklimaat in het centrum en het voorkomen van leegstand in het centrum leidt en omgekeerd dat het loslaten van deze beperking op zichzelf tot een ongunstig leefklimaat in het centrum en leegstand in het centrum leidt.

Zou dit voor elke (geringe) beperking op zichzelf aannemelijk moeten worden gemaakt, dan zou ondermijning van de nagestreefde doelen eenvoudig zijn. Dan zou immers herhaaldelijk een verzoek kunnen worden gedaan om het oppervlak aan branchevreemde artikelen telkens in geringe mate uit te breiden. Deze uitbreidingen zouden ieder voor zich niet meebrengen dat de nagestreefde doelen niet langer worden bereikt, maar zouden uiteindelijk toch in de weg staan aan het bereiken van deze doelen. De gedachte van [appellante] dat elk nieuw verzoek aan de Dienstenrichtlijncriteria moet worden getoetst, neemt niet het bezwaar weg aan zo'n salamitactiek. Datzelfde effect treedt op als niet één exploitant telkens kleine vergrotingen van de mogelijkheden vraagt, maar als telkens verschillende exploitanten zo'n kleine vergroting van de mogelijkheden vragen.

Naast de focus op deze ene beperking, is naar het oordeel van de Afdeling ook oog voor de bredere effecten nodig. Met haar betoog gaat [appellante] er namelijk aan voorbij dat de beperking een onderdeel kan en mag zijn van een breder pakket aan brancheringsmaatregelen waarmee de raad zijn doelen nastreeft. In Meierijstad is dit het geval. Zo past de raad ook branchering toe op grond waarvan in het perifere gebied alleen volumineuze goederen mogen worden verkocht en past hij de beperking van de verkoop van branchevreemde goederen niet alleen toe op de gronden van [appellante], maar ook op andere locaties.

De raad hoeft niet voor elk onderdeel van het pakket aan brancheringsmaatregelen afzonderlijk aannemelijk te maken dat de toepassing ervan er op zichzelf toe leidt dat de nagestreefde doelen worden bereikt en dat het achterwege laten daarvan er op zichzelf toe leidt dat de nagestreefde doelen niet worden bereikt. De analyse met specifieke gegevens mag zich voor het bestreden onderdeel richten op de bijdrage die de beperking levert aan het bereiken van de doelen die worden

nagestreefd met het pakket aan brancheringsmaatregelen. Daarbij is het niet voldoende dat de beperking aan de doelen kan bijdragen. Aannemelijk moet worden dat de beperking een zinvolle bijdrage levert aan het bereiken van de nagestreefde doelen, dat wil zeggen dat er een voldoende verband moet zijn tussen het onderdeel en het hele pakket.

Om vast te kunnen stellen of een bestreden (onderdeel van een) brancheringsregeling en daarmee een onderdeel van een pakket aan brancheringsmaatregelen op een bepaalde locatie een zinvolle bijdrage levert aan het totale pakket aan brancheringsmaatregelen, zal eerst een analyse moeten worden gemaakt van het effect van het pakket aan maatregelen. Bij die analyse moeten ook de effecten worden betrokken van de branchering die op andere locaties binnen de gemeente wordt toegepast. Zonder zo'n analyse van het hele pakket is er immers geen kader om te beoordelen of het bestreden onderdeel van de branchering een zinvolle bijdrage levert aan het pakket aan brancheringsmaatregelen.

Voor de analyse of een bestreden (onderdeel van een) brancheringsregeling een zinvolle bijdrage levert aan het totale pakket aan maatregelen gelden minder hoge eisen dan voor de analyse van de effectiviteit van het hele pakket brancheringsmaatregelen. De bijdrage van (onderdelen van) een brancheringsregeling leent zich naar haar aard immers minder voor een analyse dan de effecten van de maatregelen tezamen. Daarbij betreft de Afdeling dat, zoals hiervoor werd overwogen, de raad redelijkerwijs moet kunnen concluderen dat de regeling geschikt is om het daarmee beoogde doel te bereiken.

18.9. De raad is in zijn nadere memorie dieper ingegaan op onderzoek naar de effectiviteit van branchering op landelijk niveau. In dit kader heeft de raad verwezen naar de publicaties "De bestendige binnenstad" van het Planbureau voor de Leefomgeving uit 2014 en "Het behoud van de binnenstad als winkelhart" van Boekema en anderen uit 1996.

Daarnaast is de raad dieper ingegaan op de effectiviteit van branchering op het niveau van de toegepaste beperking. In dat kader heeft de raad in de nadere memorie het effect van de door [appellante] gewenste regeling, waarin die beperking wordt losgelaten, nader uitgewerkt. Volgens de raad leidt de extra oppervlakte die [appellante] wenst tot een extra omzetverlies van ongeveer € 60.000 in het centrum. Wanneer zulke beperkingen aan het voeren van branchevreemd assortiment aan de detailhandel in de periferie niet worden gesteld, zal dit volgens de raad leiden tot een minder aantrekkelijke mix aan winkels in het centrumgebied en een aantasting van de leefbaarheid.

18.10. De Afdeling constateert dat de analyse van de raad, zoals onder 18.4 weergegeven, enerzijds is gericht op de effectiviteit van branchering op landelijk niveau en anderzijds op de effectiviteit van branchering op het niveau van de toegepaste beperking door te kijken naar de gevolgen van een verruiming zoals door [appellante] gewenst. Dit sluit op zichzelf aan bij de tussenuitspraak van de Afdeling van 20 juni 2018, [bedrijf A], waarin is geoordeeld dat de raad onderzoek naar de effectiviteit van ruimtelijk detailhandelsbeleid op landelijk, provinciaal of lokaal niveau, of gegevens ontleend aan koopstromenonderzoek, in ogenschouw kan nemen.

De Afdeling concludeert dat de raad door de overgelegde gegevens over de effectiviteit van branchering op landelijk niveau, een analyse gebaseerd op gegevens heeft gegeven, op basis waarvan naar het oordeel van de Afdeling hij in redelijkheid de conclusie heeft getrokken dat brancheringsregelingen zoals opgenomen in het plan in het algemeen effectief zijn. In zoverre voldoet de analyse van gegevens aan de eisen die daaraan moeten worden gesteld.

In haar tussenuitspraak van 20 juni 2018, [bedrijf A], heeft de Afdeling echter ook geoordeeld dat de onderzoeken naar de effectiviteit van ruimtelijk detailhandelsbeleid op landelijk, provinciaal of lokaal niveau, ook toepasbaar moeten zijn op de specifieke situatie in de betrokken gemeente. Naar het oordeel van de Afdeling mocht de raad er in beginsel van uitgaan dat de onderzoeken op basis waarvan hij heeft geconcludeerd dat brancheringsregelingen zoals opgenomen in het plan in het algemeen effectief zijn, ook van toepassing zijn op de situatie in Meierijstad. Het ligt dan in de lijn van

het voorgaande op de weg van de raad om te motiveren en zo nodig met nader onderzoek te onderbouwen dat de situatie in Meierijstad niet zo bijzonder of afwijkend is dat die toepasbaarheid zich niet voordoet.

Naar het oordeel van de Afdeling is op grond van wat de raad naar voren heeft gebracht niet inzichtelijk dat de onderzoeken op basis waarvan hij heeft geconcludeerd dat brancheringsregelingen zoals opgenomen in het plan in het algemeen effectief zijn, ook van toepassing zijn op de situatie in Meierijstad. Weliswaar is aannemelijk dat brancheringsmaatregelen effectief kunnen zijn om de leefbaarheid van een goed functionerend centrum - waarvan in Schijndel sprake is - te behouden, maar in wat de raad naar voren heeft gebracht wordt onvoldoende ingegaan op de vraag of de situatie in Meierijstad niet zo bijzonder of afwijkend is dat die toepasbaarheid zich niet voordoet. Er is, met andere woorden, door beide partijen onderzoeksmateriaal aangeleverd, maar de toespitsing op de situatie in Meierijstad mist nog.

Hierdoor valt ook niet te beoordelen of de beperking die wordt toegepast op de gronden van [appellante] binnen het hele pakket aan brancheringsmaatregelen in de gemeente Meierijstad een zinvolle bijdrage levert.

Het betoog slaagt.

Niet verder dan nodig; geen andere, minder beperkende maatregelen

19. [appellante] betoogt dat de beperking verder gaat dan nodig om het nagestreefde doel te bereiken. In dit verband wijst zij erop dat op het bedrijventerrein ongeveer 23 bedrijven zijn gevestigd die volgens het beleid de mogelijkheid hebben om een niet-volumineus nevenassortiment te voeren van 250 m² en maximaal 50 m² per hoofdbranche. Benutting van deze mogelijkheid door al deze bedrijven is volgens de raad aanvaardbaar in die zin dat dit niet zal leiden tot een aantasting van de leefbaarheid van de binnenstad. Afgezien van [appellante] en Karwei stelt echter geen enkel ander bedrijf prijs op een substantieel nevenassortiment. Door de mogelijkheid te beperken tot de spelers die er daadwerkelijk behoefte aan hebben en aan haar en Karwei een omvangrijker nevenassortiment toe te staan, zou per saldo aanzienlijk minder niet-volumineus nevenassortiment op de bedrijventerreinen worden toegestaan. Verder zijn andere maatregelen denkbaar zoals subsidiebeleid en leegstandsbelasting. De raad heeft ten onrechte niet gemotiveerd waarom hij dit soort alternatieve maatregelen niet inzet.

19.1. De raad ziet voor de beperking geen alternatieven waarmee het nagestreefde doel kan worden bereikt. Er worden al de nodige flankerende maatregelen genomen met het oog op de leefbaarheid van het centrum, waaronder het verruimen van planologische mogelijkheden in het centrum, het bevorderen van citymanagement en een goede mix van functies in het centrum.

Volgens de raad had ook een meer beperkende regeling over toe te laten branches de evenredigheidstoets nog kunnen doorstaan. Juist het feit dat de bestemmingsregeling nog enige ruimte voor de uitoefening van branchevreemde detailhandel als onderdeel van de hoofdfunctie volumineuze detailhandel toelaat, maakt dat de regeling niet verder gaat dan nodig is.

Daarenboven is de opgelegde beperking bescheiden: [appellante] kan haar vestiging handhaven; aan de formule wordt geen enkele beperking gesteld. De beperking heeft alleen betrekking op de omvang van het nevenassortiment, waarbij een oppervlakte van 129 m² van de 3.790 m², derhalve ruim 3%, in het geding is.

De raad stelt verder dat de evenredigheidstoets al wordt doorstaan, omdat de beperking het dienstverrichters niet onmogelijk maakt zich in Schijndel te vestigen. Hetzelfde standpunt wordt ingenomen door Stichting Citymanagement Schijndel.

19.2. Dat het, zoals de raad stelt, voor dienstverrichters met de maatregel mogelijk blijft om zich in de

gemeente te vestigen, is niet voldoende om te kunnen concluderen dat de regeling niet verder gaat dan nodig is om het daarmee beoogde doel te bereiken en dat doel niet met andere, minder beperkende maatregelen kan worden bereikt. Zoals hiervoor in overweging 13.2 werd overwogen gaat artikel 15, tweede lid, van de Dienstenrichtlijn namelijk niet alleen over de toegang maar ook over de uitoefening van de dienstenactiviteit, dus ook over deelactiviteiten.

Gelet op wat is overwogen in overweging 18.10 kan nu niet worden beoordeeld of de raad redelijkerwijs heeft kunnen concluderen dat de planregeling niet verder gaat dan nodig is om het beoogde doel te bereiken en dat doel niet met andere, minder beperkende maatregelen kan worden bereikt.

Het betoog slaagt.

Evenredigheidsbeginsel in strikte zin (evenwichtigheid)

20. Aan het betoog van [appellante] dat niet is voldaan aan het evenredigheidsbeginsel in strikte zin, dat wil zeggen de afweging van de aan individuele rechten veroorzaakte schade en de daartegenover staande voordelen in het algemeen belang, wordt gelet op de in overweging 18.10 en 19.2 geconstateerde gebreken nu nog niet toegekomen.

Gelijkheid

21. [appellante] betoogt dat zij niet op gelijke wijze wordt behandeld als [bedrijf B], aangezien [bedrijf B] meer dan 3.000 m² mag gebruiken voor de verkoop van sport-, recreatie- en outdoorartikelen, dus ook niet-volumineuze (branchevreemde) artikelen, terwijl [appellante] daarvoor niet langer 379 m², maar 250 m² mag gebruiken en maximaal 50 m² per hoofdbranche. Anders dan de raad stelt, overlappen de assortimenten elkaar volgens haar wel in aanzienlijke mate op het punt van hoofdassortiment (tuinmeubelen en andere tuininrichtingsartikelen en dierenbenodigdheden, in het middensegment) en ook op het punt van nevenassortiment (vrijetijdskleding, fietsen en accessoires, huishoudelijke artikelen en speelgoed), zodat zij substantiële concurrenten van elkaar zijn. Door het bestemmingsplan "Landelijk gebied" wordt [bedrijf B] echter in staat gesteld haar activiteiten te verrichten onder aanzienlijk gunstigere voorwaarden dan [appellante]. Artikel 3, lid 3.1.2, onder f, sub 10, onder d, van de planregels is volgens haar daarom in strijd met het gelijkheidsbeginsel.

[appellante] betoogt daarnaast dat het plan het gelijke speelveld van marktpartijen verstoort, zonder dat daarvoor een genoegzame rechtvaardiging bestaat. In dat kader voert zij aan dat [bedrijf B] en [appellante] wat betreft de wettelijke voorschriften en feiten voldoende gelijkenis vertonen. Gelet hierop is het plan volgens haar in strijd met het EU-recht, meer in het bijzonder het Unierechtelijke gelijkheidsbeginsel.

21.1. De raad stelt dat geen sprake is van gelijke gevallen, omdat [appellante] een lokale, deels regionale uitstraling heeft. [bedrijf B] heeft een regionale en bovenregionale uitstraling. Bovenregionale spelers hoeven niet te worden beperkt, omdat zij de concurrentie die zij het stadscentrum aandoen - met het ongewenste negatieve effect daarvan - weer ongedaan maken door met hun bovenregionale uitstraling klanten aan te trekken die anders niet naar Schijndel zouden zijn gekomen en waarmee een "spin-off" voor het centrum wordt gecreëerd. Het nadeel wordt dan door het voordeel gecompenseerd. Dat is bij [appellante] in de huidige opzet niet het geval.

21.2. Zoals de Afdeling hiervoor, in overweging 17.3, heeft geoordeeld ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de raad zijn doelen op dit punt niet coherent en systematisch nastreeft. De detailhandelsmogelijkheden die worden geboden aan [bedrijf B] zijn van zo'n andere categorie dat het toestaan daarvan niet leidt tot inconsistentie binnen de wijze waarop de raad zijn doelen nastreeft. Gelet hierop ziet de Afdeling ook geen aanleiding voor het oordeel dat de raad in strijd handelt met het nationaalrechtelijke en het Unierechtelijke gelijkheidsbeginsel. Er is, kortom, geen sprake van gelijke gevallen.

Het betoog faalt.

Conclusie

22. Gelet op het vorenstaande verdraagt het bestreden besluit zich, wat artikel 3, lid 3.1.2, onder f, sub 10, onder d, van de planregels betreft, niet met de Unierechtelijke eis dat het onderzoek in het kader van artikel 15, derde lid, onder c, van de Dienstenrichtlijn moet geschieden aan de hand van een analyse met specifieke gegevens.

Finaliteit

23. De Afdeling acht in dit geval toepassing van de bestuurlijke lus als bedoeld in artikel 8:51d van de Awb aangewezen. Met het oog op een zo finaal mogelijke beslechting van het geschil zal de Afdeling daarom de raad opdragen om binnen 20 weken na verzending van deze tussenuitspraak alsnog:

- met inachtneming van wat is overwogen in overwegingen 18.10, 19.2 en 22 aan de hand van een analyse met specifieke gegevens te onderbouwen dat de onder 11 bedoelde planregeling voldoet aan de eisen van artikel 15, derde lid, onder c, van de Dienstenrichtlijn (geschiktheidseis en de eis van de minst beperkende maatregel);
- dan wel met inachtneming van wat is overwogen in overwegingen 18.10, 19.2 en 22 het besluit te wijzigen door vaststelling van een andere planregeling, bijvoorbeeld door aan de hand van een analyse met specifieke gegevens te onderbouwen dat een minder beperkende planregeling voldoet aan de eisen van artikel 15, derde lid, onder c, van de Dienstenrichtlijn, en de Afdeling en de andere partijen de uitkomst zo spoedig mogelijk mee te delen en het gewijzigde of nieuwe besluit zo spoedig mogelijk op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken en mee te delen. Afdeling 3.4 van de Awb hoeft bij de voorbereiding van een gewijzigd of nieuw besluit niet opnieuw te worden toegepast.

Het verzoek van [appellante] (overweging 3.6) aan de Afdeling om zelf in de zaak te voorzien, blijft daarmee ook liggen tot de einduitspraak.

Proceskosten en griffierecht

24. In de einduitspraak zal worden beslist over de proceskosten en de vergoeding van het griffierecht.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

draagt de raad van de gemeente Meierijstad op:

- om binnen 20 weken na de verzending van deze uitspraak met inachtneming van hetgeen in overwegingen 18.10, 19.2, 22 en 23 is overwogen de daar omschreven gebreken in het besluit van 10 november 2015 te herstellen,
- de Afdeling en de andere partijen de uitkomst zo spoedig mogelijk mee te delen, en
- een gewijzigd of nieuw besluit zo spoedig mogelijk op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken en mee te delen.

Aldus vastgesteld door mr. R. Uylenburg, voorzitter, en mr. S.J.E. Horstink-von Meyenfeldt en mr. D.A. Verburg, leden, in tegenwoordigheid van mr. A.J. Kuipers, griffier.

w.g. Uylenburg w.g. Kuipers
voorzitter griffier

Uitgesproken in het openbaar op 19 december 2018

271

BIJLAGE 4



SPREEKAANTEKENINGEN MR. A.J.G. VEGT

Namens WP Retail Development & Management B.V. en BN International B.V.

Hoorzitting commissie voor de bezwaarschriften van Huizen
13 december 2018, 19:30 uur

Inzake: afwijzing verzoek tot herziening bestemmingsplan BNI-locatie

I INLEIDING

- 1 Aan de orde is het bezwaarschrift van WP Retail Development & Management B.V. en BN International B.V. (tezamen: **Cliënten**) tegen de afwijzing van hun verzoek om het bestemmingsplan ter plaatse van de BNI-locatie te herzien (het **Bestreden besluit**).
- 2 Het College heeft op 30 november jl. een verweerschrift ingediend.
- 3 De kern van de discussie spitst zich toe op de vraag of het college (namens de raad) het verzoek van Cliënten om bestemmingsplanherziening op juiste gronden heeft afgewezen. Cliënten menen van niet, het college meent van wel.
- 4 Ter voorkoming van onnodige herhaling van het bezwaarschrift zal ik met name stilstaan bij de relevante punten uit het verweerschrift. Daarbij zal ik mede aan de hand van vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (de **Afdeling**) toelichten dat het College uitgaat van een onjuist toetsingskader ter zake en – in het verlengde daarvan – dat en waarom het College het verzoek van Cliënten op onjuiste gronden heeft afgewezen.

II STANDPUNTEN COLLEGE

- 5 De redenen die het College in het Bestreden besluit en het verweerschrift geeft voor de afwijzing van het herzieningsverzoek zijn, kort gezegd, dat:
 - a. de beoogde ontwikkeling in strijd is met het geldende bestemmingsplan;
 - b. de beoogde ontwikkeling in strijd is met het gemeentelijk detailhandelsbeleid;
 - c. uit niets zou blijken dat er maatschappelijk draagvlak is voor het ingediende verzoek; er zou ook geen politiek draagvlak zijn voor de beoogde ontwikkeling.
 - d. de beoogde ontwikkeling in strijd zou zijn met de Provinciale Ruimtelijke Verordening van Noord-Holland.
- 6 De kern van het betoog van het College is dat de door Cliënten beoogde vorm van detailhandel (waaronder de komst van een 'foodmarkt') niet is toegestaan op het BNI-terrein, omdat niet-volumineuze detailhandel ter plaatse is uitgesloten.



III STANDPUNT COLLEGE MISKENT TOETSINGSKADER

- 7 Zoals het College in het verweerschrift terecht opmerkt, is de herziening van een bestemmingsplan een bevoegdheid van de raad. Bij een dergelijk besluit heeft de raad beleidsruimte, waarbij hij de betrokken belangen moet afwegen.
- 8 Deze beleidsruimte gaat echter niet zo ver dat de raad (c.q. het College) een verzoek tot herziening van een bestemmingsplan kan afwijzen, zonder deugdelijke onderbouwing en zonder het toetsingskader toe te passen dat de Afdeling ter zake heeft geformuleerd.
- 9 Dat is echter wel wat het College in het Bestreden besluit heeft gedaan.

III.1 Toetsingskader verzoek bestemmingsplanherziening

- 10 Volgens vaste jurisprudentie van de Afdeling moet een verzoek om bestemmingsplanherziening worden beoordeeld op basis van ruimtelijke aanvaardbaarheid. Dit betekent dat de raad op basis van ruimtelijke argumenten en na afweging van alle betrokken belangen, een standpunt in moet nemen over de aanvaardbaarheid van een ruimtelijke ontwikkeling op een bepaalde locatie.¹
- 11 In het voorliggende geval rust op de raad echter een (nog) verdergaande motiveringsplicht: in dit geval is namelijk sprake van een inperking van het Unierechtelijke beginsel van vrije vestiging.
- 12 Dit betekent dat de enkele verwijzing naar het geldende bestemmingsplan, het detailhandelsbeleid en de provinciale verordening c.q. de in die documenten opgenomen brancheringsregeling niet voldoende is om het verzoek van Cliënten af te wijzen.
- 13 In hun bezwaarschrift hebben Cliënten al toegelicht dat zij nu juist om herziening van het geldende bestemmingsplan (en de daarin opgenomen brancheringsregeling) hebben verzocht. Het gaat dan ook niet aan om het verzoek toch vanwege strijd met het geldende bestemmingsplan af te wijzen.
- 14 Te meer niet nu de in het bestemmingsplan opgenomen uitsluiting van de door Cliënten beoogde vorm van detailhandel zich niet verdraagt met artikel 15 van de Dienstenrichtlijn.
- 15 Ditzelfde geldt voor de verwijzing van het College naar het detailhandelsbeleid, waarin de volgende onderbouwing wordt gegeven voor het uitsluiten van detailhandel:

¹ Vgl. in dit verband o.m. ABRvS 21 juni 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1542.



*"Detailhandel dient geconcentreerd te worden in het centrum van Huizen en de diverse buurtcentra teneinde versnippering en daarmee verzwakking van de detailhandelsstructuur te voorkomen."*²

- 16 Deze summiere (poging tot een) onderbouwing sluit niet aan bij de eisen die volgens de Afdeling gelden in een geval als het onderhavige. Ter illustratie wijzen Cliënten in dit verband op de Appingedam-kwestie, waarin de Afdeling zich hierover duidelijk heeft uitgesproken.³

III.2 Appingedam-kwestie

- 17 In de Appingedam-kwestie stond een bestemmingsplan ter discussie waarin de raad van Appingedam had bepaald dat buiten het bestaande winkelgebied van het stadscentrum geen detailhandel was toegestaan, met uitzondering van volumineuze detailhandel.

Die brancheringsregeling is in zoverre gelijk aan de brancheringsregeling die het huidige bestemmingsplan in de onderhavige kwestie bevat.

- 18 Als reden voor het uitsluiten van niet-volumineuze detailhandel ter plaatse gaf de raad dat het die regeling had opgenomen vanwege *"behoud van de leefbaarheid van het stadscentrum en ter voorkoming van leegstand in binnenstedelijk gebied"*.

- 19 De Afdeling overwoog daarover dat die onderbouwing onvoldoende is om een uitzondering te maken op het vrije verkeer van vestiging.

- 20 Voordat de Afdeling tot die conclusie kwam, toetste zij de kwestie aan de criteria uit artikel 15, derde lid van de Dienstenrichtlijn. Daarbij toetste zij aan de volgende voorwaarden:

- 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.

- 21 De Afdeling overwoog dat in dat geval werd voldaan aan het discriminatieverbod en de voorwaarde van noodzakelijkheid. Dit was echter niet het geval voor de evenredigheidseis.

² Dit volgt uit p. 31 van de toelichting bij het bestemmingsplan 'Haven- en bedrijventerreinen'.

³ ABRvS 20 juni 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2062.



- 22 Ten aanzien van de evenredigheidseis stelde de Afdeling, onder verwijzing naar rechtspraak van het Hof van Justitie, voorop dat voor het oordeel dat een eis geschikt is om het nagestreefde doel te bereiken, in de eerste plaats vereist is dat het doel coherent en systematisch wordt nagestreefd.
- 23 Daarnaast overwoog de Afdeling dat onderzoeksgegevens of andere gegevens zullen moeten worden overgelegd waarmee de gestelde gevolgen van vestigingsmogelijkheden *buiten* het centrum op de samenstelling van het winkelaanbod en de leegstand *binnen* het centrum aannemelijk worden gemaakt. Daartoe dient een analyse te worden opgesteld.
- 24 In de Appingedam-kwestie ontbrak een dergelijke analyse.
- 25 De Afdeling overwoog in dat verband dat bij afwezigheid van een dergelijke analyse niet kan worden uitgesloten dat leegstand in het centrum ook kan worden voorkomen met een minder beperkende brancheringsregeling of met andere, minder beperkende maatregelen.
- 26 Bij gebreke van een analyse met specifieke gegevens kon de Afdeling voorts niet beoordelen of de raad redelijkerwijs had kunnen concluderen dat de opgenomen brancheringsregeling niet verder gaat dan nodig is om het beoogde doel te bereiken en dat doel niet met andere, minder beperkende maatregelen kan worden bereikt.

III.3 Appingedam-criteria toegepast op onderhavige kwestie

- 27 Het Bestreden besluit zal de toets die de Afdeling in de Appingedam-kwestie hanteert niet kunnen doorstaan.
- 28 Sterker nog, het Bestreden besluit zal al sneuvelen bij de eerste eis: te weten dat het doel coherent en systematisch wordt nagestreefd. Daarvan is in Huizen namelijk geenszins sprake.
- 29 Dit volgt bijvoorbeeld uit het feit dat de raad voor Lidl – zonder (deugdelijke) onderbouwing – een uitzondering heeft gemaakt op het uitgangspunt dat op bedrijventerreinen geen detailhandel is toegestaan. Dit geldt bovendien ook voor het toestaan van 'watergebonden detailhandel' (binnen de bestemming "Bedrijf – 2" (artikel 4.1)) en de binnenplanse afwijkmogelijkheid om in ondergeschikte vorm detailhandel toe te staan in producten die ter plaatse vervaardigd worden (artikel 3.5.2). Kort en goed, de raad is niet consistent en coherent in het doorvoeren van branchebeperkingen.
- 30 Los hiervan zou het Bestreden besluit ook aan de tweede eis niet voldoen. Net als in de Appingedam-kwestie kan namelijk ook in dit geval zonder een daartoe opgestelde analyse niet worden uitgesloten dat leegstand in het centrum ook kan worden voorkomen met een minder beperkende brancheringsregeling of met andere minder beperkende maatregelen.



- 31 In dit geval heeft het College/de raad nagelaten een dergelijke analyse op te stellen. Laat staan een analyse die voldoet aan de eisen die de Afdeling daaraan stelt.
- 32 In dit verband merken Cliënten overigens op dat zelfs als de raad een dergelijke analyse had opgesteld, hij tot de conclusie zou zijn gekomen dat ook een minder beperkende brancheringsregeling/andere maatregel in dit geval voldoende is.
- 33 Steun hiervoor vinden Cliënten onder meer in het feit dat de raad destijds (bij de vaststelling van het bestemmingsplan) ook zelf heeft overwogen dat de komst van detailhandel op het bedrijventerrein (in de vorm van een Lidl-supermarkt) de detailhandelsstructuur niet aantast. Inmiddels zijn wij ruim vijf jaar verder en de detailhandelsstructuur is, voor zover Cliënten bekend, inderdaad niet aangetast. Sterker nog, zoals het Vestigings Plaats Onderzoek, dat het onderzoeksbureau Knowledge in Store heeft opgesteld, bevestigt is er op dit moment voldoende marktruimte binnen de gemeente voor de door Cliënten beoogde herontwikkeling.
- 34 Met andere woorden; de komst van de Lidl buiten het centrum van Huizen bevestigt dat (ook) niet-volumineuze detailhandel prima buiten het centrum kan worden gerealiseerd, zonder dat de leefbaarheid van het centrum in onverantwoorde mate wordt aangetast, onaanvaardbare leegstand ontstaat en/of de detailhandelsstructuur in belangrijke mate wordt aangetast.
- 35 Gelet hierop kan net als in de Appingedam-kwestie ook in dit geval worden geconcludeerd dat het Bestreden besluit, het huidige bestemmingsplan en de daarin opgenomen brancheringsregeling zich niet verdragen met de Unierechtelijke eis dat het onderzoek in het kader van artikel 15, derde lid, onder c van de Dienstenrichtlijn moet geschieden aan de hand van een analyse met specifieke gegevens.
- 36 Dit alles geldt ook voor de brancheringsregeling uit de provinciale verordening (indien en voor zover die beperking al van toepassing zou zijn op dit geval).
- 37 Reeds om die reden kan het Bestreden besluit niet in stand blijven en dient het te worden herroepen.

III.4 Maatschappelijk en/of politiek draagvlak zijn geen ruimtelijk relevante aspecten

- 38 Ten aanzien van de stelling van het College dat voor een door een initiatiefnemer beoogde ontwikkeling kennelijk een maatschappelijk en/of politiek draagvlak vereist zou zijn, merken Cliënten op dat die stelling reeds onjuist is omdat dat geen ruimtelijk relevante aspecten zijn. Bovendien staat het College deze blote stelling niet met enig onderzoek naar het maatschappelijk draagvlak.
- 39 Het is dan ook niet zo dat een verzoek om bestemmingsplanherziening slechts zou hoeven te worden gehonoreerd als is aangetoond dat daar een maatschappelijk en politiek draagvlak voor bestaat.



40 Overigens lijkt het College in dit verband over het hoofd te zien dat de herontwikkeling van het BNI-terrein al jaren onderwerp is van discussie. In dat verband is men al jaren bezig met het vinden van een geschikte invulling van het BNI-terrein en een geschikte partij die die invulling wil realiseren.

41 Daar komt bij dat de afweging die destijds is gemaakt voor Lidl (te weten: het argument van behoud van werkgelegenheid) in dit geval evengoed geldt. Zoals het College en de raad weten, is BNI voornemens haar bedrijfsvoering te verplaatsen binnen de gemeente Huizen, met behoud van arbeidsplaatsen. Daarnaast beogen Cliënten de cultuurhistorische waarden van de huidige bebouwing zoveel mogelijk te behouden. Dit alles kost geld. Om deze ontwikkeling financieel uitvoerbaar te maken, is een financiële trekker nodig. Die financiële trekker hebben Cliënten gevonden in de door hen beoogde vorm van detailhandel.

42 Indien het College voet bij stuk houdt en de door Cliënten beoogde detailhandel blijft uitsluiten, dan betekent dat dat de herontwikkeling van het BNI-terrein in het geheel geen doorgang zal kunnen vinden.

IV CONCLUSIE

43 Gelet op het voorgaande en al hetgeen Cliënten in hun bezwaarschrift naar voren hebben gebracht, verzoeken Cliënten uw commissie het College te adviseren hun bezwaar gegrond te verklaren, het Bestreden besluit te herroepen en hun verzoek tot herziening van het bestemmingsplan alsnog op de door hen voorgestelde wijze te honoreren.

44 Tot slot hechten Cliënten eraan te benadrukken dat zij (nog steeds) open staan voor constructief overleg met het College en/of de raad.

