

## Uitspraak 201906673/2/R1

<b>Datum uitspraak:</b>	27 oktober 2021
<b>Inhoudsindicatie:</b>	Bij tussenuitspraak van 19 augustus 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2004, heeft de Afdeling de raad van de gemeente Maastricht, naar aanleiding van de beroepen van DRET en anderen, Valkenhuizen en Meubelboulevard, opgedragen om binnen 26 weken het bestemmingsplan "Retailpark Belvédère" te herstellen. Het plan "Retailpark Belvédère" voorziet in de realisatie van drie clusters van het zogenoemde "Retailpark Belvédère" met voorzieningen voor perifere en grootschalige detailhandel en leisure. Verder bevat het plan een afwijkingsbevoegdheid voor horeca. Aan de gronden zijn onder meer de bestemmingen "Bedrijventerrein", "Detailhandel - PDV+", "Gemengd - Transformatie" en "Verkeer-Verblijfsgebied" toegekend. Reeds in 2012 is het gebied Belvédère - een bedrijventerrein - aangewezen als een locatie voor geconcentreerde perifere detailhandel.

eerste aanleg - meervoudig

ro - limburg

## Volledige tekst

201906673/2/R1.

Datum uitspraak: 27 oktober 2021

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

1. CBRE DRET Custodian I B.V. en anderen, alle gevestigd te Schiphol, gemeente Haarlemmermeer,
2. Valkenhuizen Onroerend Goed B.V. en Valkenhuizen Exploitatie B.V. (hierna tezamen en in enkelvoud: Valkenhuizen), beide gevestigd te Heerlen,
3. Meubelboulevard René Pans B.V., gevestigd te Maastricht,

appellanten,

en

de raad van de gemeente Maastricht,

verweerder.

Procesverloop

Bij tussenuitspraak van 19 augustus 2020, [ECLI:NL:RVS:2020:2004](#), heeft de Afdeling de raad, naar aanleiding van de beroepen van DRET en anderen, Valkenhuizen en Meubelboulevard, opgedragen om binnen 26 weken na de verzending daarvan de gebreken in het besluit van 18 juni 2019 tot vaststelling van het

bestemmingsplan "Retailpark Belvédère" te herstellen en de Afdeling en de betrokken partijen de uitkomst mede te delen en het gewijzigde besluit op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken en mede te delen. Deze tussenuitspraak is aangehecht.

Ter uitvoering van de tussenuitspraak heeft de raad het plan "Retailpark Belvédère" bij besluit van 9 februari 2021 opnieuw, gewijzigd vastgesteld (hierna: het herstelbesluit).

Valkenhuizen en Meubelboulevard hebben zienswijzen naar voren gebracht over het herstelbesluit. DRET en anderen hebben van deze mogelijkheid geen gebruik gemaakt.

De Afdeling heeft bepaald dat een nadere zitting achterwege blijft en heeft het onderzoek gesloten.

Overwegingen

Tussenuitspraak

1. De tussenuitspraak is gedaan naar aanleiding van de beroepen van DRET en anderen, Valkenhuizen, en Meubelboulevard, omdat in het besluit van 18 juni 2019 verschillende gebreken zijn geconstateerd.

De Afdeling heeft in de tussenuitspraak onder meer overwogen dat de raad met artikel 19.2, aanhef en onder a, van de planregels, in samenhang gelezen met artikel 20, waarin wordt verwezen naar de "Beleidsregel Parkeren en Duurzaamheid Belvédère Maastricht 2019" heeft beoogd om parkeernormen vast te leggen voor de leniging van de parkeerbehoefte van de ontwikkelfuncties, waarin de bestemmingen "Detailhandel-PDV+" en "Gemengd-Transformatie" voorzien, maar dat met artikel 19, lid 19.2, aanhef en onder a, onvoldoende zeker is gesteld dat bij de uitoefening van de bevoegdheid tot het verlenen van een omgevings-vergunning zal worden voorzien in voldoende parkeervoorzieningen. Het plan is op dit punt in strijd met de vereiste zorgvuldigheid vastgesteld.

Verder heeft de Afdeling overwogen dat artikel 4, lid 4.5.11, van de planregels rechtsonzeker is. Op grond van artikel 7c, veertiende lid, van het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet (hierna: Besluit uitvoering Chw) is in artikel 4, lid 4.5.11, van de planregels geregeld dat een wijziging van het gebruik van gronden en/of gebouwen vergunningplichtig is en dat dan moet worden voldaan aan het bepaalde in de artikelen 19 en 20 van de planregels, waarin wordt verwezen naar de "Beleidsregel Parkeren en Duurzaamheid Belvédère Maastricht 2019". Deze planregels bieden - daargelaten dat de door de raad gestelde beperking van de vergunningplicht tot 'planologisch relevante' wijzigingen niet is te herleiden tot de tekst van de planregels - onvoldoende houvast voor het maken van een dergelijk onderscheid tussen 'planologisch relevante' en 'planologisch niet relevante' wijzigingen van het gebruik. In het verlengde daarvan is daardoor evenmin duidelijk wanneer een gebruikswijziging vergunningplichtig is.

In de artikelen 4.2.2, 5.2.2, 12.2, 13.2, 13.3, 19.1 en 20 van de planregels wordt verwezen naar de "Beleidsregel stedenbouwkundig kader Retailpark Belvédère". De Afdeling heeft overwogen dat de in die planregels opgenomen verwijzingen naar de voornoemde beleidsregel in strijd zijn met artikel 7c, zesde lid, van het Besluit uitvoering Chw, omdat wat er in de "Beleidsregel stedenbouwkundig kader Retailpark Belvédère" zou zijn uitgewerkt tot een concrete norm niet valt te herleiden tot terzake in de planregels opgenomen open normen.

Tot slot heeft de Afdeling overwogen dat de in de artikelen 3, lid 3.7.1, en 3, lid 3.7.2, van de planregels opgenomen wijzigingsbevoegdheden in strijd met artikel 3.6, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wet ruimtelijke ordening (hierna: de Wro) zijn vastgesteld. In die planregels zijn - onder meer met de verwijzing naar de artikelen 19 en 20 - verwijzingen naar beleidsregels opgenomen. Naar het oordeel van de Afdeling zijn die wijzigingsbevoegdheden, in het licht van de wijze waarop daaraan toepassing kan worden gegeven, aldus onvoldoende objectief in de planregels begrensd.

2. Gelet op wat in de tussenuitspraak is overwogen, zijn de beroepen van DRET en anderen, Valkenhuizen, en Meubelboulevards tegen het besluit van 18 juni 2019 gegrond. Dit besluit dient in zoverre wegens strijd met de artikelen 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb), 7c, zesde lid, van het Besluit uitvoering Chw, 3.6, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wro en met de rechtszekerheid te worden vernietigd.

Herstelbesluit

3. In de tussenuitspraak heeft de Afdeling de raad opgedragen de gebreken in het besluit van 18 juni 2019 te herstellen. De raad diende hiertoe, met inachtneming van wat is overwogen onder 19.5, 20.1, 21.1 en 22.4 van de tussenuitspraak, een nieuwe planregeling vast te stellen.

4. Ter uitvoering van de tussenuitspraak heeft de raad het herstelbesluit genomen en het plan opnieuw, gewijzigd, vastgesteld. Tegelijk met dit plan heeft de raad de "Beleidsregel stedenbouwkundig kader Retailpark Belvédère, 1e herziening 2021" vastgesteld. Verder wordt in diverse planregels verwezen naar de "Beleidsregel Parkeren en Duurzaamheid Belvédère Maastricht, 2e herziening 2021", vastgesteld door het college van burgemeester en wethouders op 12 januari 2021.

5. Gelet op artikel 6:19, eerste lid, van de Awb is het herstelbesluit onderdeel van dit geding. De beroepen van DRET en anderen, Valkenhuizen, en Meubelboulevard worden geacht mede te zijn gericht tegen dit besluit. De Afdeling zal hierna aan de hand van de naar voren gebrachte zienswijzen op dit herstelbesluit beoordelen of de raad met het herstelbesluit voldaan heeft aan de opdracht in de tussenuitspraak.

Beroep van DRET en anderen

6. DRET en anderen hebben tegen het herstelbesluit geen zienswijzen ingediend. De Afdeling leidt hieruit af dat zij hiertegen dan ook geen bezwaar hebben. Hun van rechtswege ontstane beroep is daarom ongegrond.

Beroep van Valkenhuizen en Meubelboulevard

Opnieuw ter inzage

7. Meubelboulevard betoogt dat de raad het plan ten onrechte niet opnieuw ter inzage heeft gelegd. Zij wijst op de wijziging van artikel 20, onder b, van de planregels ten opzichte van het ontwerpplan. Hiermee heeft de raad meer en andere wijzigingen in het plan aangebracht dan voortvloeit uit de tussenuitspraak, aldus Meubelboulevard.

7.1. Artikel 20, onder b, van de planregels luidt: "Bij de beslissing op de aanvraag om omgevingsvergunning worden de beleidsregels betrokken zoals die op het moment van vergunningverlening gelden."

7.2. De Afdeling stelt voorop dat in de tussenuitspraak is bepaald dat bij de voorbereiding van het gewijzigde besluit afdeling 3.4 van de Awb niet hoeft te worden toegepast. Slechts indien de wijzigingen van het plan ten opzichte van het ontwerp naar aard en omvang zodanig groot zijn dat een wezenlijk ander plan wordt vastgesteld, dient de wettelijke procedure opnieuw te worden doorlopen. Die situatie doet zich hier niet voor. De Afdeling betreft daarbij dat zowel in het ontwerpplan als in het herstelbesluit verwijzingen naar beleidsregels zijn opgenomen.

Het betoog faalt.

Brancheringsregeling, schaarse rechten en gebodsbepalingen

8. Valkenhuizen betoogt dat de brancheringsregeling in artikel 4.1, onder a, in samenhang gelezen met artikel 1.82 van de planregels, in strijd is met de Richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt (hierna: de Dienstenrichtlijn). Volgens haar bieden artikel 3.1, eerste lid, van de Wro en artikel 7c van het Besluit uitvoering Chw geen grondslag voor de systematiek van de branchering en de daaraan gekoppelde vergunningstelsels.

Daarnaast betoogt Valkenhuizen, onder verwijzing naar de conclusie van de staatsraad advocaat-generaal Widdershoven van 6 juni 2018, [ECLI:NL:RVS:2018:1847](#), dat de raad beleidsmatige schaarste heeft gecreëerd, terwijl de daarvoor benodigde verdelingssystematiek ontbreekt. Volgens haar wordt in het plan een gemaximeerde mogelijkheid geboden om detailhandel te vestigen en is dat maximum gerelateerd aan de gestelde behoefte die in de gemeente bestaat aan perifere detailhandel in de specifiek genoemde branches. De brancheringsregeling en de daaraan gekoppelde vergunningstelsels zijn in strijd met artikel 12 van de Dienstenrichtlijn en de Dienstenwet, aldus Valkenhuizen.

Verder betoogt Valkenhuizen dat het plan - in het bijzonder artikel 4.5.6 en artikel 19.1 van de planregels - voorziet in gebodsbepalingen en dus in strijd is met het uitgangspunt van de zogenoemde toelatingsplanologie.

8.1. De Afdeling stelt vast dat Valkenhuizen de beroepsgrond over de strijdigheid met de Dienstenrichtlijn ook in de eerdere procedure naar voren heeft gebracht. In haar tussenuitspraak van 19 augustus 2020 heeft de Afdeling geoordeeld dat de brancheringsregeling voldoet aan de eisen van artikel 15, derde lid, onder c, van de Dienstenrichtlijn. Behoudens zeer uitzonderlijke gevallen kan de Afdeling niet terugkomen van een in de tussenuitspraak gegeven oordeel. Een dergelijk zeer uitzonderlijk geval is hier niet aan de orde, zodat van het in de tussenuitspraak gegeven oordeel moet worden uitgegaan. Vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 21 oktober 2015 ([ECLI:NL:RVS:2015:3222](#)).

8.2. Voor zover Valkenhuizen betoogt dat het plan ten onrechte voorziet in gebodsbepalingen en bij het plan schaarste is gecreëerd, stelt de Afdeling vast dat zij deze beroepsgronden niet eerder heeft aangedragen. Gelet op het belang van een efficiënte geschilbeslechting, alsmede de rechtszekerheid van de andere partijen, kan in het licht van de goede procesorde niet worden aanvaard dat na een tussenuitspraak nieuwe gronden worden aangevoerd die al tegen het oorspronkelijke besluit naar voren hadden kunnen worden gebracht. Nu de brancheringsregeling en de artikelen 4.5.6 en artikel 19.1 van de planregels al vanaf het begin van de planprocedure in het plan zijn opgenomen, bestaat geen rechtvaardiging voor de omstandigheid dat Valkenhuizen deze gronden niet eerder in de procedure heeft aangevoerd. Dit betekent dat wat Valkenhuizen in dit opzicht aanvoert, buiten inhoudelijke bespreking blijft.

Dynamische verwijzingen naar beleidsregels: stedenbouwkundige aspecten

9. Valkenhuizen en Meubelboulevard betogen dat de verwijzingen in de planregels naar de "Beleidsregel stedenbouwkundig kader Retailpark Belvédère, 1e herziening 2021" rechtsonzeker zijn.

Daartoe voert Valkenhuizen aan dat in de beleidsregel concrete normen zijn opgenomen die in het plan zelf kunnen worden neergelegd. Door de normstelling door te schuiven naar het beleid bieden de planregels zelf onvoldoende duidelijkheid over de toegestane bouw- en gebruiks-mogelijkheden. Volgens haar wordt de rechtsbescherming die wordt geboden bij een besluit tot vaststelling van een bestemmingsplan hiermee doorkruist. Volgens Valkenhuizen hadden de stedenbouwkundige aspecten - zoals de toegestane maatvoering - in het plan een regeling moeten vinden. In dat verband voert zij ook aan dat er een minimale eis aan het gebruik van open normen in een planregeling moet worden gesteld, namelijk, dat op basis van open normen als zodanig - dus zonder de beleidsregels waarnaar verwezen wordt - voldoende inzicht wordt verkregen in de toekomstige ontwikkeling van het desbetreffende gebied. Een vergelijkbare eis wordt al gesteld aan de doelstellingen van een uitwerkingsverplichting als bedoeld in artikel 3.1.4 van het Besluit ruimtelijke ordening, aldus Valkenhuizen.

Verder voert Valkenhuizen aan dat de planregeling onvoldoende duidelijk maakt aan welke voorwaarden moet worden voldaan teneinde voor een omgevingsvergunning in aanmerking te komen. Zij stelt ter concretisering van haar betoog dat in artikel 4.2.1, onder b, van de planregels de begrippen "maatvoeringsnormen", "evenwichtige verdeling" en "voldoende stedenbouwkundige kwaliteit" zijn opgenomen, terwijl niet duidelijk is wat daaronder moet worden verstaan. De materiële normstelling vindt daarmee volledig plaats in de "Beleidsregel stedenbouwkundig kader Retailpark Belvédère, 1e herziening 2021", aldus Valkenhuizen. Volgens Meubelboulevard is in dat verband ook niet duidelijk welke onderdelen uit dat beleid stedenbouwkundige bepalingen bevatten en daarmee dus een concrete normering vormen waaraan een aanvraag om een omgevingsvergunning wordt getoetst.

Daarnaast voeren Valkenhuizen en Meubelboulevard aan dat in diverse planregels staat dat de "Beleidsregel stedenbouwkundig kader Retailpark Belvédère, 1e herziening 2021" bij de beoordeling van een vergunningaanvraag "moet worden betrokken". Dit betekent dat het college bij de vergunningverlening gemotiveerd zou kunnen afwijken van de in die beleidsregel opgenomen regeling van stedenbouwkundige aspecten.

9.1. Artikel 4.2.1 van de planregels luidt: "Voorwaarden voor het bouwen van gebouwen

a. Het oprichten, veranderen of uitbreiden van gebouwen is toegestaan indien:

1. Gebouwen in het aangegeven bouwvlak worden gebouwd;

2. voldaan wordt aan de redelijke eisen van welstand;

3. voldaan wordt aan een voldoende stedenbouwkundige kwaliteit;

4. voldaan wordt aan passende maatvoeringsnormen;

5. er sprake is van een voldoende duurzame ontwikkeling;

6. er sprake is van voldoende parkeergelegenheid;

7. er sprake van een evenwichtige verdeling van de in artikel 19 vastgelegde beschikbare winkelvloeroppervlakte PDV+ (28.500 m<sup>2</sup>) over de clusters als bedoeld in artikel 1 lid 35;

8. er geen bebouwing wordt opgericht ter plaatse van de aanduiding 'specifieke bouwaanduiding - onbebouwd'.

b. Bij de beslissing op de aanvraag voor een omgevingsvergunning op grond van dit artikel wordt de beleidsregel 'Beleidsregel stedenbouwkundig kader Retailpark Belvédère, 1e herziening 2021' als bedoeld in artikel 20, betrokken om te toetsen of sprake is van:

1. redelijke eisen van welstand;
2. een voldoende stedenbouwkundige kwaliteit;
3. evenwichtige verdeling van de beschikbare winkelvloeroppervlakte;
4. maatvoeringsnormen.

[...]."

Artikel 4.4.1 luidt:

"a. Burgemeester en wethouders kunnen bij omgevingsvergunning afwijken van het bepaalde in artikel 4 lid 2.2 sub b ten behoeve van de bouw van een landmark, onder de volgende voorwaarden:

1. er mag maximaal één landmark worden gerealiseerd;
2. de hoogte bedraagt maximaal 30 meter;
3. er is sprake van voldoende stedenbouwkundige kwaliteit;
4. voldaan wordt aan de redelijke eisen van welstand.

b. Bij vergunningverlening op grond van het eerste lid wordt de beleidsregel 'Beleidsregel stedenbouwkundig kader Retailpark Belvédère, 1e herziening 2021' als bedoeld in artikel 20 betrokken, om te toetsen of voldaan wordt aan de redelijke eisen van welstand en sprake is van voldoende stedenbouwkundige kwaliteit."

Artikel 4.3 luidt: "Burgemeester en wethouders kunnen nadere eisen stellen aan de situering en de afmetingen van bebouwing ten behoeve van:

- a. het voorkomen van een onevenredige aantasting van de gebruiksmogelijkheden en het woon- en leefklimaat van de aangrenzende gronden en bouwwerken;
- b. de stedenbouwkundige kwaliteit en beeldkwaliteit van de naaste omgeving;
- c. de verkeersveiligheid;
- d. de sociale veiligheid;
- e. de brandveiligheid en rampenbestrijding.

Artikel 5.2.1 luidt:

"a. Het oprichten, veranderen of uitbreiden van gebouwen is toegestaan indien:

1. gebouwen in het aangegeven bouwvlak worden gebouwd;
2. voldaan wordt aan de redelijke eisen van welstand;
3. voldaan wordt aan een voldoende stedenbouwkundige kwaliteit;
4. voldaan wordt aan de normen van passende maatvoering;
5. er sprake is van een voldoende duurzame ontwikkeling;
6. er sprake is van voldoende parkeergelegenheid;
7. er sprake van een evenwichtige verdeling van de in artikel 19 vastgelegde beschikbare winkelvloeroppervlakte PDV+ (28.500 m<sup>2</sup>) over de clusters als bedoeld in artikel 1 lid 35;
8. er geen bebouwing wordt opgericht ter plaatse van de aanduiding 'specifieke bouwaanduiding - onbebouwd'.
9. er niet gebouwd wordt ten behoeve van de bestaande functie.

b. Bij de beslissing op de aanvraag voor een omgevingsvergunning op grond van dit artikel wordt de beleidsregel 'Beleidsregel stedenbouwkundig kader Retailpark Belvédère, 1e herziening 2021' als bedoeld in artikel 20, betrokken om te toetsen of sprake is:

1. redelijke eisen van welstand;
2. een voldoende stedenbouwkundige kwaliteit;
3. evenwichtige verdeling van de beschikbare winkelvloeroppervlakte.

[...]."

Artikel 5.3 luidt: "Burgemeester en wethouders kunnen nadere eisen stellen aan de situering en de afmetingen van bebouwing ten behoeve van:

- a. het voorkomen van een onevenredige aantasting van de gebruiksmogelijkheden en het woon- en leefklimaat van de aangrenzende gronden en bouwwerken;
- b. de stedenbouwkundige kwaliteit en beeldkwaliteit van de naaste omgeving;
- c. de verkeersveiligheid;
- d. de sociale veiligheid;
- e. de brandveiligheid en rampenbestrijding.

Artikel 12.2 luidt:

"a. Binnen de bestemming 'Detailhandel - PDV+' mag één landmark worden gerealiseerd tot een hoogte van 30 meter, met inachtneming van het 'Beleidsregel stedenbouwkundig kader Retailpark Belvédère, 1e herziening 2021'.

[...];

c. Burgemeester en wethouders zijn bevoegd bij omgevingsvergunning af te wijken van het plan van het bepaalde onder a. ten behoeve van het realiseren van het hier bedoelde landmark binnen de bestemmingen 'Groen' of 'Verkeer' met inachtneming van de beleidsregel 'Beleidsregel stedenbouwkundig kader Retailpark Belvédère, 1e herziening 2021', met dien verstande dat:

1. de maximale hoogte van 30 meter wordt gerelateerd aan het peil van de Baron Des Tombeslaan."

Artikel 20 luidt:

"a. Beleidsregels

1. de beleidsregel 'Parkeernormen Maastricht 2017' kan na de vaststelling van dit plan door het college van burgemeester en wethouders worden gewijzigd, ingetrokken of herzien;
  2. de beleidsregel 'Parkeren en Duurzaamheid Belvédère Maastricht, 2e herziening 2021' kan na de vaststelling van dit plan door het college van burgemeester en wethouders worden gewijzigd, ingetrokken of herzien';
  3. de beleidsregel 'Beleidsregel stedenbouwkundig kader Retailpark Belvédère, 1e herziening 2021' kan na de vaststelling van dit plan uitsluitend door de gemeenteraad worden gewijzigd, ingetrokken of herzien;
- b. Bij de beslissing op de aanvraag om omgevingsvergunning worden de beleidsregels betrokken zoals die op het moment van vergunningverlening gelden."

9.2. De verbeelding voorziet onder meer in plandelen met de bestemmingen "Detailhandel - PDV+" en "Gemengd - Transformatie" met de aanduiding "bouwvlak". De planregeling voor deze bestemmingen is neergelegd in de artikelen 4 en 5 van de planregels. Daarin is bepaald dat wordt gebouwd binnen de op de verbeelding aangegeven bouwvlakken, dat niet wordt gebouwd ter plaatse van de aanduiding onbebouwd en dat wordt voorzien in maximaal 28.500 m<sup>2</sup> wvo aan detailhandel. Verder zijn in de planregels voor wat betreft de bebouwingsmogelijkheden op de gronden met die bestemmingen open normen als passende maatvoeringsnormen, voldoende stedenbouwkundige kwaliteit en evenwichtige verdeling van de beschikbare winkelvloeroppervlakte opgenomen. Deze open normen zijn vervolgens uitgewerkt in de "Beleidsregel stedenbouwkundig kader Retailpark Belvédère, 1e herziening 2021". Het betreft hier een zogeheten dynamische beleidsregel, die door de raad kan worden gewijzigd. In paragraaf 2.1 van deze beleidsregel zijn de regels per zogenoemd cluster beschreven. In het kader van de maatvoeringsnormen zijn daarin onder meer de toegestane bouw- en goothoogte en het bebouwingspercentage aangegeven. Verder zijn daarin regels geformuleerd voor de ruimtelijke inpassing van de ontwikkeling, waarbij is ingegaan op de oriëntatie van gebouwen, rooilijnen en ontsluiting. Ook is in die beleidsregel per cluster de verdeling van het maximaal beschikbare winkelvloeroppervlak aan detailhandel aangegeven. Tot slot bevat paragraaf 2.2 van de beleidsregel ook regels voor de beoordeling van redelijke eisen van welstand.

9.3. Wat betreft het betoog dat onduidelijk is welke onderdelen uit de "Beleidsregel stedenbouwkundig kader Retailpark Belvédère, 1e herziening 2021" een concrete normering vormen die bij een ingediende aanvraag om een omgevingsvergunning moeten worden getoetst, overweegt de Afdeling als volgt. In hoofdstuk 2 "bindende beleidsregels Retailpark Belvédère" van die beleidsregel zijn stedenbouwkundige voorwaarden geformuleerd, eerst algemene en vervolgens clusterspecifieke. Daarin staat dat hiermee

invulling wordt gegeven aan de in de planregels opgenomen open normen, zodat duidelijk is dat de voorwaarden in hoofdstuk 2 van de beleidsregel de normen zijn waaraan een omgevingsvergunning wordt getoetst. Het betoog mist in zoverre feitelijke grondslag.

9.4. Indien een gemeenteraad bij de vaststelling van een bestemmingsplan gebruik maakt van de in artikel 3.1.2, tweede lid, aanhef en onder a, van het Bro, en artikel 7c, zesde lid, van het Besluit uitvoering Chw bedoelde bevoegdheid om regels te stellen met een open norm, waarvan de uitleg bij de uitoefening van een bij die regels aan te geven bevoegdheid afhankelijk wordt gesteld van beleidsregels, moet de raad de desbetreffende open norm in de planregels voldoende concreet en objectief begrenzen. De rechtszekerheid van (toekomstige) eigenaren en gebruikers van gronden in het (betrokken deel van het) plangebied en de eigenaren en gebruikers van de omgeving ervan brengt dat met zich. Daarbij is bovendien van belang dat, wil de rechter in het licht van de in een beroepsprocedure tegen het besluit tot vaststelling van een bestemmingsplan aangevoerde beroepsgronden kunnen beoordelen of het plan strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening en - waar het in het onderwerpelijke geval gaat om een bestemmingsplan met een zogenoemde verbrede reikwijdte - de doelstellingen, als opgenomen in artikel 7, eerste lid, onder a en b van het Besluit uitvoering Crisis- en Herstelwet, getuigt van een zorgvuldige en evenwichtige afweging van belangen en ook overigens niet in strijd is met het recht, de verbeelding en de planregels zelf voldoende inzicht moeten bieden in de bouw- en gebruiksmogelijkheden die het bestemmingsplan biedt. Daarbij is ook van betekenis dat er relevante verschillen bestaan tussen een besluit tot vaststelling van een bestemmingsplan en een besluit tot vaststelling van een beleidsregel. Deze verschillen zijn onder meer gelegen in de voorbereiding van deze besluiten en het al dan niet bestaan van de mogelijkheid om daartegen rechtstreeks rechtsmiddelen aan te wenden. Immers, op de voorbereiding van een bestemmingsplan is afdeling 3.4 van de Awb van toepassing, terwijl tegen een beleidsregel alleen indirect kan worden opgekomen in het kader van, bijvoorbeeld, tegen een omgevingsvergunning aan te wenden rechtsmiddelen. Voorts is aan een beleidsregel inherent dat daarvan op grond van artikel 4:84 van de Awb kan worden afgeweken. De beantwoording van de vraag of een in de planregels opgenomen open norm voldoende concreet en objectief begrensd is, hangt af van de omstandigheden van het geval. Hierbij kan onder meer belang worden gehecht aan 1) de aard en omvang van de bouw- en gebruiksmogelijkheden, waarop de open norm, en in samenhang daarmee de beleidsregel, zien, 2) het anderszins in de planregels genormeerd zijn van de bouw- en gebruiksmogelijkheden, waarop de figuur van de open norm, die in een beleidsregel wordt uitgelegd, ziet, en de relatie tussen die andere normering en de betrokken open norm, 3) de aanleiding voor het werken met een dergelijke figuur, en 4) de aard en omvang van het plangebied of het betrokken deel daarvan, waarop die figuur ziet. Daarbij is ook van betekenis op welk facet van een goede ruimtelijke ordening de open norm betrekking heeft en wat de aard en omvang van de effecten ervan voor de omgeving zijn.

9.5. De raad heeft in de desbetreffende planregels open normen als 'passende maatvoeringsnormen' en 'voldoende stedenbouwkundige kwaliteit' opgenomen. Dergelijke normen bieden naar het oordeel van de Afdeling onvoldoende duidelijkheid over de daarmee toegestane bouw- en gebruiksmogelijkheden. Weliswaar is in paragraaf 2.3 van de "Beleidsregel stedenbouwkundig kader Retailpark Belvédère, 1e herziening 2021" per zogenoemd cluster weergegeven wat daaronder moet worden verstaan, maar de verbeelding en de planregels zelf bieden onvoldoende inzicht in de bouw- en gebruiksmogelijkheden van het plan. Daarmee biedt het plan zelf in dit geval onvoldoende rechtszekerheid aan de (toekomstige) eigenaren en gebruikers van gronden in en buiten de betrokken delen van het plangebied. Behoudens waar mag worden gebouwd, stellen de verbeelding en de planregels immers verder geen beperkingen aan de aard en omvang van de toegelaten bebouwing op gronden met de bestemmingen "Detailhandel - PDV+" en "Gemengd - Transformatie". Naar het oordeel van de Afdeling hadden onderdelen van de daarop betrekking hebbende normering, als opgenomen in de beleidsregel, zoals bijvoorbeeld de toegestane maatvoering, in de planregels zelf moeten worden opgenomen, eventueel in combinatie met aanduidingen opgenomen op de verbeelding en met in de planregels opgenomen flexibiliteitsbepalingen. Maar de planregels en eventueel tevens de verbeelding hadden ook andere nadere concrete en objectieve aanknopingspunten kunnen bevatten. Zo had in de planregels bijvoorbeeld kunnen worden aangegeven dat de 'passendheid' van maatvoering(snormen) betekent dat de voorziene bebouwing - als de raad dat met de term passend op het oog heeft - qua omvang, hoogte en situering dient aan te sluiten bij de bebouwing in de directe omgeving. De planregels en de verbeelding bevatten evenmin voldoende concrete en objectieve aanknopingspunten voor wat onder een voldoende stedenbouwkundige kwaliteit moet worden verstaan. Voor dit oordeel is mede van betekenis dat deze open norm - anders dan bijvoorbeeld de open norm van 'voldoende parkeergelegenheid' - ziet op een breed facet van een goede ruimtelijke ordening met naar aard en omvang aanzienlijke effecten voor de omgeving.

Ter illustratie van een open norm die in dit geval wel voldoende objectief en concreet in de planregels en verbeelding is begrensd, wijst de Afdeling op de in de planregels opgenomen open norm van een 'evenwichtige verdeling van de beschikbare winkelvloeroppervlakte'. Ter invulling van deze norm zijn in de

planregels bepalingen opgenomen waarbij een begrenzing van het beschikbare winkelvloeroppervlak en de in het plangebied toegestane (sub)branches is bepaald. In de planregels is terzake bepaald dat die evenwichtige verdeling betrekking heeft op een maximaal beschikbaar winkelvloeroppervlak van 28.500 m<sup>2</sup> aan detailhandel. In artikel 19.1 van de planregels is een onderverdeling in (sub)branches opgenomen. De artikelen 1.93 en 1.82 van de planregels bevatten in dat verband een definitie van de begrippen winkelvloeroppervlakte en PDV+. Verder volgt uit de planregels dat die functie verdeeld moet worden over de clusters in het plangebied, als bedoeld in artikel 1.35 van de planregels. Ingevolge dat artikel wordt onder "cluster" verstaan: een deelgebied van het Retailpark Belvédère, conform de tekening die als bijlage 3 bij de planregels is toegevoegd en zoals op de verbeelding opgenomen met de aanduiding "specifieke vorm van gemengd - cluster". De verdere uitwerking daarvan is opgenomen in de "Beleidsregel stedenbouwkundig kader Retailpark Belvédère, 1e herziening 2021". Daarin zijn voor de exacte verdeling van het winkelvloeroppervlak verschillende mogelijkheden opgenomen.

Voor zover Valkenhuizen en Meubelboulevard stellen dat in de planregels ten onrechte staat dat de "Beleidsregel stedenbouwkundig kader Retailpark Belvédère, 1e herziening 2021" bij de beoordeling van een vergunningaanvraag "moet worden betrokken", overweegt de Afdeling dat deze formulering - ook al gaat het om een toetsing aan beleid - inderdaad te vrijblijvend is. Afgezien van de vraag waar mag worden gebouwd, vormen de in het onderhavige plan opgenomen open normen, in combinatie met de in de beleidsregel opgenomen nadere uitwerking daarvan, immers het toetsingskader voor de beoordeling van een aanvraag om een omgevingsvergunning voor onder meer de activiteit bouwen. Het limitatief-imperatief stelsel voor de beoordeling van een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit, als opgenomen in artikel 2.10, eerste lid, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, brengt met zich dat die nadere uitwerking bepalend is voor de beantwoording van de vraag of het bestemmingsplan zich al dan niet tegen het verlenen van de aangevraagde vergunning verzet, tenzij - omdat het om een beleidsregel gaat - in lijn met artikel 4:84 van de Awb de uitkomst van die toetsing voor een of meer belanghebbenden gevolgen zou hebben die wegens bijzondere omstandigheden onevenredig zijn in verhouding tot de daarmee te dienen doelen. Dat het om zo'n strikt toetsingskader gaat, moet dan ook tot uitdrukking worden gebracht in de formulering van de planregeling.

9.6. Het voorgaande betekent dat het plan voor zover het betreft de plandelen met de bestemmingen "Detailhandel - PDV+" en "Gemengd - Transformatie" - in het bijzonder de artikelen 4 en 5 van de planregels waarin wordt verwezen naar de open normen 'voldoende stedenbouwkundige kwaliteit' en 'maatvoeringsnormen' - in strijd is met de rechtszekerheid.

Het betoog slaagt.

Conclusie

10. Het van rechtswege ontstane beroep van DRET en anderen is ongegrond.

11. De van rechtswege ontstane beroepen van Valkenhuizen en Meubelboulevard zijn gegrond. Gelet op de samenhang van de artikelen 4 en 5 van de planregels met de artikelen 3.7.1, 3.7.2, 12.2, 13.2, 13.3 en 19.1 van de planregels - in een of meer van die planregels wordt verwezen naar de bestemmingen "Detailhandel - PDV+", "Gemengd - Transformatie" of naar de "Beleidsregel stedenbouwkundig kader Retailpark Belvédère, 1e herziening 2021" - dient het plan ook in zoverre te worden vernietigd.

Ten overvloede merkt de Afdeling nog op dat in de artikelen 4 en 5 van de planregels meer open normen zijn opgenomen dan de normen die door de Afdeling hiervoor - naar aanleiding van de beroepsgronden - zijn besproken. De raad dient bij een besluit over een eventueel nieuw plan te bezien of ook die normen in zoverre voldoen aan de onder 9.4 van deze uitspraak gestelde eisen.

12. Uit oogpunt van rechtszekerheid en gelet op artikel 1.2.3 van het Besluit ruimtelijke ordening, ziet de Afdeling aanleiding de raad op te dragen het hierna in de beslissing nader aangeduide onderdeel van deze uitspraak binnen vier weken na verzending van de uitspraak te verwerken op de landelijke voorziening, [www.ruimtelijkeplannen.nl](http://www.ruimtelijkeplannen.nl).

Proceskosten

13. De raad moet de proceskosten van DRET en anderen, Valkenhuizen, en Meubelboulevard vergoeden.

14. Voor zover DRET en anderen verzoeken om de vergoeding van de kosten van het inschakelen van een deskundige overweegt de Afdeling als volgt. Volgens vaste rechtspraak van de Afdeling (zie bijvoorbeeld haar uitspraak van 7 februari 2018, [ECLI:NL:RVS:2018:380](https://www.eclis.nl/ECLI:NL:RVS:2018:380)) komen de kosten van een deskundige op grond van artikel 8:75 van de Awb voor vergoeding in aanmerking als het inroepen van die deskundige redelijk was en ook de deskundigenkosten zelf redelijk zijn. Hieruit vloeit voort dat niet is vereist dat een deskundigenrapport



over een voor de uitkomst van dat geschil mogelijk relevante vraag uiteindelijk heeft bijgedragen aan de rechterlijke beslissing. Onder bepaalde omstandigheden bestaat er echter aanleiding hierop een uitzondering te maken.

Omstandigheden die aanleiding kunnen zijn voor het maken van een uitzondering doen zich in het bijzonder voor in zaken in het omgevingsrecht. In die zaken kan het voorkomen dat beroepsgronden zijn gericht tegen zeer verschillende aspecten van hetzelfde besluit. Zo kunnen in beroep tegen een besluit tot vaststelling van een bestemmingsplan of tot verlening van een omgevingsvergunning gronden worden aangevoerd over aspecten als geluid, geur, luchtkwaliteit, stikstof, natuur, landschap, externe veiligheid en/of de volksgezondheid. Wanneer ter onderbouwing van een specifieke beroepsgrond over bijvoorbeeld het aspect geluid een rapport door een deskundige wordt opgesteld en de Afdeling komt na een inhoudelijke bespreking tot de slotsom dat die beroepsgrond niet slaagt, dan komen de kosten in verband met dat geluidsrapport niet voor vergoeding in aanmerking, ook niet in het geval het bestreden besluit om andere redenen voor vernietiging in aanmerking komt. Daarbij kan worden gedacht aan een ambtshalve te toetsen aspect of een beroepsgrond over een ander aspect van het bestreden besluit, bijvoorbeeld over geurhinder, die wel slaagt.

In deze zaak zijn door DRET en anderen kosten gemaakt voor het laten opstellen van notities door Bureau Stedelijke Planning. Die stukken zien op de beroepsgrond inzake de ladder voor duurzame verstedelijking. Uit de tussenuitspraak volgt dat deze beroepsgrond niet slaagt. De beroepsgrond die wel slaagt en die aanleiding is voor de proceskostenveroordeling ziet op de planregeling van de open normen en de uitwerking daarvan in beleidsregels. Nu deze beroepsgrond geen verband houdt met de opgestelde notities, oordeelt de Afdeling dat de kosten van het inschakelen van een deskundige niet voor vergoeding in aanmerking komen.

### Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

- I. verklaart de beroepen van CBRE DRET Custodian I B.V. en anderen, Valkenhuizen Onroerend Goed B.V. en Valkenhuizen Exploitatie B.V. en Meubelboulevard René Pans B.V. tegen het besluit van 18 juni 2019, voor zover de raad van de gemeente Maastricht daarbij het plan "Retailpark Belvédère" heeft vastgesteld, gegrond;
- II. verklaart de beroepen van Valkenhuizen Onroerend Goed B.V. en Valkenhuizen Exploitatie B.V. en Meubelboulevard René Pans B.V. tegen het besluit van de raad van de gemeente Maastricht van 9 februari 2021 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Retailpark Belvédère" gegrond;
- III. vernietigt het onder I vermelde besluit;
- IV. vernietigt het onder II vermelde besluit, voor zover:
  - a. het betreft de plandelen met de bestemmingen "Detailhandel - PDV+" en "Gemengd - Transformatie";
  - b. het betreft de artikelen 3.7.1, 3.7.2, 12.2, 13.2, 13.3 en 19.1 van de planregels;
- V. verklaart het beroep van CBRE DRET Custodian I B.V. en anderen tegen het besluit van de raad van de gemeente Maastricht van 9 februari 2021 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Retailpark Belvédère" ongegrond;
- VI. draagt de raad van de gemeente Maastricht op om binnen vier weken na verzending van deze uitspraak ervoor zorg te dragen dat de hiervoor vermelde onderdelen I, II, III en IV worden verwerkt in de elektronisch vastgestelde plannen die te raadplegen zijn op de landelijke voorziening, [www.ruimtelijkeplannen.nl](http://www.ruimtelijkeplannen.nl);
- VII. veroordeelt de raad van de gemeente Maastricht tot vergoeding van bij:
  - a. CBRE DRET Custodian I B.V. en anderen opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1.527,27, waarvan € 1.496,00 is toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, waarbij geldt dat het bestuursorgaan bij betaling van genoemd bedrag aan een van hen aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan;
  - b. Valkenhuizen Onroerend Goed B.V. en Valkenhuizen Exploitatie B.V. opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1.870,00, geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, waarbij geldt dat het bestuursorgaan bij betaling van genoemd bedrag aan een van hen aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan;
  - c. Meubelboulevard René Pans B.V. opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1.930,47, waarvan € 1.870,00 is toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;
- VIII. gelast dat de raad van de gemeente Maastricht aan

- a. CBRE DRET Custodian I B.V. en anderen het door haar voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 345,00 vergoedt, waarbij geldt dat het bestuursorgaan bij betaling van genoemd bedrag aan een van hen aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan;
- b. Valkenhuizen Onroerend Goed B.V. en Valkenhuizen Exploitatie B.V. het door haar voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 345,00 vergoedt, waarbij geldt dat het bestuursorgaan bij betaling van genoemd bedrag aan een van hen aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan;
- c. Meubelboulevard René Pans B.V. het door haar voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 345,00 vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. J. Hoekstra, voorzitter, en mr. B.P.M. van Ravels en mr. P.H.A. Knol, leden, in tegenwoordigheid van mr. F. Dinleyici, griffier.

De voorzitter is verhinderd de uitspraak te ondertekenen.

w.g. Dinleyici  
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 27 oktober 2021

909.