



Raadsvergadering	20 april 2021
Volgnummer	28-2021
Onderwerp	Het afwijzen van de aanvraag tot vaststelling van een bestemmingsplan ten aanzien van de locatie Cabergerweg 6-10A
Programmanummer	8 Volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en stedelijke vernieuwing
Registratienummer	2021-08100
Collegevergadering	16-03-2021
Portefeuillehouder	Wethouder ██████████
Organisatieonderdeel	BO Ruimte
Behandelend ambtenaar	██████████ Telefoonnummer: ██████████ ██████████
Bijlagen	bijlage 1 B1_Raadsbesluit bijlage 2 B2_Aanvraag RetailPlan bijlage 3 B3_Onderzoek BRO bijlage 4 B4_Brief besluitvorming

Raadsvoorstel

## AAN DE GEMEENTERAAD

### Samenvatting

Het college van burgemeester en wethouders legt de raad het voorstel voor tot het afwijzen van de aanvraag van RetailPlan B.V. namens Stijlinterieurs Rene Pans B.V. tot vaststelling van een bestemmingsplan voor de locatie Cabergerweg 6-10A. Het bestemmingsplan op deze locatie staat detailhandel in volumineuze goederen en dan specifiek meubels toe.

Verzocht wordt te onderzoeken of voldaan wordt aan de Dienstenrichtlijn en een bestemmingsplan vast te stellen dat meer detailhandelsmogelijkheden biedt.



Naar aanleiding van deze aanvraag heeft bureau BRO onderzoek gedaan. De conclusie is dat wordt voldaan aan de Dienstenrichtlijn en geadviseerd wordt om geen nieuw bestemmingsplan vast te stellen.

### **Beslispunten**

1. Afwijzen van de aanvraag van RetailPlan B.V. namens Stijlinterieurs Rene Pans B.V. tot vaststelling van een bestemmingsplan voor de locatie Cabergerweg 6-10A, kadastraal bekend als gemeente Maastricht sectie D, nummers 4647, 4598 en 4597;
2. Besluiten dat het raadsvoorstel en de daarbij behorende bijlagen integraal deel uitmaken van het raadsbesluit;
3. RetailPlan B.V. van dit besluit op de hoogte stellen doormiddel van een brief zoals die is opgenomen in bijlage 4 van dit raadsvoorstel.

#### **1. Aanleiding, bevoegdheden en context.**

Door RetailPlan B.V. (hierna: RetailPlan) is bij brief van 13 januari jl., ontvangen 14 januari jl., namens Stijlinterieurs Rene Pans B.V. (hierna: Pans) een aanvraag ingediend tot vaststelling van een bestemmingsplan voor de locatie Cabergerweg 6-10A, kadastraal bekend als gemeente Maastricht sectie D, nummers 4647, 4598 en 4597.

RetailPlan geeft in het kader van de detailhandelsmogelijkheden van onderhavige locatie aan dat het bestemmingsplan enkel een meubelzaak toestaat. Zij zijn van mening dat er sprake is van een beperking in het kader van de Dienstenrichtlijn. Volgens RetailPlan is in de toelichting van het bestemmingsplan geen onderbouwing te vinden waarom deze beperking gerechtvaardigd zou zijn. In ieder geval zou – volgens RetailPlan – de noodzakelijkheid en de evenredigheid van de beperking ontbreken en zou sprake zijn van strijd met artikel 15, derde lid, onder b en c van de Dienstenrichtlijn. Zij verzoeken te onderzoeken of de planvoorschriften voldoen aan de eisen van de Dienstenrichtlijn en zo nodig de planregels waaronder artikel 7.1 g van het bestemmingsplan “Maastricht-West” te herzien, in die zin dat er andere typen detailhandelsbedrijven, zo mogelijk alle branches, zich op de locatie kunnen vestigen. Volgens RetailPlan wordt met onderhavige aanvraag onder meer beoogd om de locatie doelmatig te kunnen verhuren.



## 2. Gewenste situatie.

De locatie in kwestie is grotendeels gelegen in het bestemmingsplan "Maastricht-West" en heeft de bestemming "Gemengd" en voor een klein gedeelte de bestemming "Groen". Daarnaast is een gedeelte van de gronden gelegen in het bestemmingsplan "Uitwerkingsplan Aanlanding Noorderbrug" met de daarop rustende bestemming "Verkeer".

Daar waar sprake is van de bestemming Gemengd, hebben de gronden grotendeels de functieaanduiding "specifieke vorm van detailhandel – meubelzaak". Conform artikel 7.1 onder g is detailhandel in volumineuze goederen, te weten meubels toegestaan.

Conform artikel 1.44 onder III van de begrippen van onderhavig bestemmingsplan gaat het om grootschalige meubelbedrijven, al dan niet - in ondergeschikte mate - in combinatie met woninginrichting en stoffering.

Naast de mogelijkheid van detailhandel in meubels, biedt het bestemmingsplan diverse andere mogelijkheden zoals: tientallen soorten bedrijven (onder de milieucategorieën 1 en 2 die zijn genoemd in de Staat van Bedrijfsactiviteiten die is opgenomen als bijlage 4 bij het bestemmingsplan), dienstverlening, kantoor en maatschappelijk.

De detailhandelsmogelijkheden die voor onderhavige locatie gelden zijn gebaseerd op de "Detailhandelsnota 2008". Inmiddels is er een actualisatie van kracht, zijnde de "Detailhandelsvisie 2016". De laatstgenoemde nota gaat uit van dezelfde principes ten aanzien van deze locatie. Zowel uit gemeentelijk beleid, als uit het "Provinciaal Omgevingsplan Limburg" uit 2014 (POL) en de intergemeentelijke "Structuurvisie Ruimtelijke Economie Zuid-Limburg" uit 2017 (SVREZL) volgt dat het beleid erop is gericht de winkelgebieden binnen de hoofdstructuur detailhandel toekomstbestendig, leefbaar en vitaal te houden. Detailhandelsvestigingen of vormen van brancheverruiming buiten deze hoofdstructuur worden zoveel mogelijk beperkt. Op basis van de SVREZL is brancheverruiming buiten de hoofdstructuur expliciet niet toegestaan. De locatie in kwestie betreft een solitaire locatie die niet tot de hoofdstructuur behoort.

In het verleden zijn door de heer [REDACTED] diverse verzoeken ingediend ten behoeve van een andere functie, zoals bijvoorbeeld detailhandel in bruin- en witgoed, welke in alle gevallen zijn afgewezen.



### 3. Argumenten.

Bureau BRO heeft naar aanleiding van de aanvraag van RetailPlan onderzoek gedaan, dit is opgenomen als bijlage 3 bij onderhavig voorstel.

Uit de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (AbRvS) inzake Appingedam volgt onder andere dat detailhandel in goederen dient te worden gekwalificeerd als "dienst" in de zin van de Dienstenrichtlijn en dat een bestemmingsplan dat een brancheringsregeling bevat, onder de motiveringsplicht van artikel 15 lid 3 Dienstenrichtlijn valt.

De aan een dienst te stellen beperking zoals de brancheringsmaatregel voor detailhandel voor onderhavige locatie moet conform artikel 15 lid 3 van de Dienstenrichtlijn voldoen 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.

BRO heeft voor de gemeente Maastricht ten behoeve van het bestemmingsplan "Reparatie- en actualiseringsplan Maastricht Zuidoost" (casus Heuts) en het bestemmingsplan "Retailpark Belvédère" uitgebreid onderzoek gedaan op basis van specifieke gegevens waaruit blijkt dat de gemeente Maastricht voldoet aan de eisen van de Dienstenrichtlijn. Dit is ook bevestigd door de AbRvS. Op basis van het hiervoor genoemde onderzoek en jurisprudentie heeft BRO ook een analyse gemaakt ten aanzien van onderhavige aanvraag.

Op basis van jurisprudentie, het hiervoor genoemde beleid en diverse analyses concludeert BRO dat wordt voldaan aan de Dienstenrichtlijn en wordt geadviseerd geen verdere verruiming van de bestemmingsplanregeling toe te staan.

Overwegingen hierbij zijn:

- de branchebeperking voldoet aan de Dienstenrichtlijn;



- een volledige verruiming betekent een groot risico op onaanvaardbare effecten op de detailhandelsstructuur en leegstand. Dit is in tegenspraak met de hiervoor genoemde beleidskaders;
- een verruiming op de onderhavige solitaire locatie leidt tot precedentwerking op andere solitaire locaties en zorgt er bovendien voor dat de gemeente niet langer coherent en systematisch handelt. Dit betekent niet alleen het risico op cumulerende onaanvaardbare effecten maar ook strijdigheid met de Dienstenrichtlijn.

Voor een uiteenzetting van de overwegingen verwijzen wij u naar het onderzoek van BRO.

Het voorstel is dan ook om de aanvraag tot vaststelling van een bestemmingsplan af te wijzen.

#### **4. Alternatieven.**

Niet van toepassing.

#### **5. Financiën.**

Niet van toepassing.

#### **6. Vervolg.**

Artikel 3.9 van de Wet ruimtelijke ordening (Wro) is van toepassing op het afwijzen van een aanvraag tot vaststelling van een bestemmingsplan. Uit dit artikel volgt dat de gemeenteraad zo spoedig mogelijk doch in elk geval binnen acht weken na ontvangst van de aanvraag een besluit moet nemen. Deze bevoegdheid is niet gemandateerd aan het college van burgemeester en wethouders. Aangezien de termijn van acht weken vaak niet haalbaar is, volgt uit jurisprudentie dat indien het bevoegd gezag binnen veertien weken na ontvangst van de aanvraag geen definitief besluit heeft genomen en evenmin een ontwerp van een besluit ter inzage heeft gelegd de beslistermijn is overschreden.

Om tijdig te beslissen moet het raadsbesluit in de vergadering van 20 april 2021 genomen worden.

Afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) is niet van toepassing in dezen. Er hoeft dan ook geen ontwerpbesluit ter inzage gelegd te worden waar eenieder zienswijzen tegen kan indienen, zoals dat normaal gesproken voorafgaande aan de besluitvorming om wel een bestemmingsplan vast te stellen het geval is.



RetailPlan zal door middel van de brief zoals die is opgenomen als bijlage 4 van onderhavig voorstel op de hoogte worden gesteld van het raadsbesluit.

Belanghebbenden kunnen vervolgens bezwaar indienen bij de raad en vervolgens in beroep in eerste en enige aanleg bij de AbRvS.

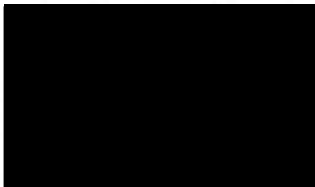
## 7. Participatie

Ten aanzien van het afwijzen van een aanvraag tot vaststelling van een bestemmingsplan is wettelijk gezien geen participatie voorgeschreven.

Nadat het college van burgemeester en wethouders een besluit heeft genomen inzake onderhavig dossier, is RetailPlan op de hoogte gesteld inzake de verdere procedure.

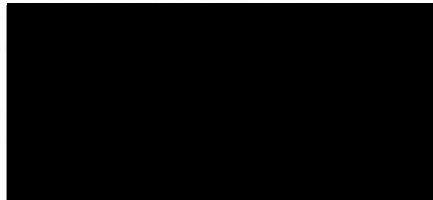
Burgemeester en Wethouders van Maastricht,

De Secretaris,



R.E.C. Kleijnen.

De Burgemeester,



J.M. Penn-te Strake.

Raadsvoorstel



Bijlage 1.

**DE RAAD DER GEMEENTE MAASTRICHT,**

gezien het voorstel van Burgemeester en Wethouders d.d.16-03-2021., organisatieonderdeel BO Ruimte, no. 2021-08100;

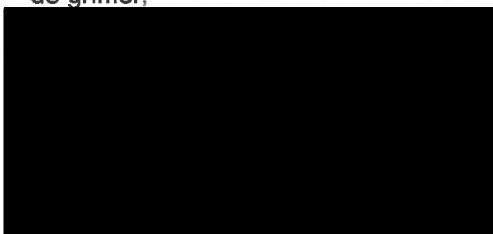
gelet op artikel 3.9 Wet ruimtelijke ordening

**BESLUIT:**

1. Het afwijzen van de aanvraag van RetailPlan B.V. namens Stijlinterieurs Rene Pans B.V. tot vaststelling van een bestemmingsplan voor de locatie Cabergerweg 6-10A, kadastraal bekend als gemeente Maastricht sectie D, nummers 4647, 4598 en 4597;
2. Besluiten dat het raadsvoorstel en de daarbij behorende bijlagen integraal deel uitmaken van het raadsbesluit;
3. RetailPlan B.V. van dit besluit op de hoogte stellen doormiddel van een brief zoals die is opgenomen in bijlage 4 van dit raadsvoorstel.

Aldus besloten door de raad der gemeente Maastricht in zijn openbare vergadering van 20 april 2021.

de griffier,



de voorzitter,



Raadsbesluit

project  
**Maastricht, Toets Dienstenrichtlijn locatie Pans**

datum  
**9 maart 2021**

opdrachtgever  
**Gemeente Maastricht**

projectnummer  
**P04148**

opgesteld door  
**RvL**

BRO  
 Bosscheweg 107  
 5282 WV Boxtel  
 T +31 (0)411 850 400  
 E info@bro.nl  
 www.bro.nl

# 1 Inleiding

## Aanleiding

De gemeente Maastricht is geconfronteerd met een verzoek tot herziening van de bestemmingsplanvoorschriften inzake Cabergerweg 6 – 10a (hierna 'locatie Pans'). Indiener geeft aan dat het plan een beperking betreft in het kader van de Dienstenrichtlijn en dat deze beperking niet nader is onderbouwd. Ook trekt initiatiefnemer zelf de conclusie dat er sprake is van strijdigheid met de Dienstenrichtlijn, zonder dat dit nader door indiener is onderbouwd. Initiatiefnemer vraagt de gemeente de planregel te toetsen aan de Dienstenrichtlijn en verzoekt om (idealiter) alle branches mogelijk te maken op de locatie.

Indiener verzoekt de gemeente Maastricht de planvoorschriften ter hoogte van de locatie Pans te toetsen aan de Dienstenrichtlijn en mogelijk de brancheringsmogelijkheden te verbreden (naar alle branches). In dit kader is BRO gevraagd de huidige planvoorschriften te toetsen aan de Dienstenrichtlijn en daarnaast advies uit te brengen over het al dan niet verruimen van de bestemmingsmogelijkheden in de vorm van een bredere branchering ter hoogte van de locatie Pans.

## Betreffende planregels

De locatie Pans valt binnen bestemmingsplan 'Maastricht West' (september 2012). De locatie heeft een gemengde enkelbestemming met de specifieke aanduiding 'specifieke vorm van detailhandel – meubelzaak'. Binnen deze aanduiding is uitsluitend volumineuze detailhandel in de vorm van meubelwinkels toegestaan. Dit is een beperking in het kader van de Dienstenrichtlijn.

## Toelichting Dienstenrichtlijn in context Maastricht

De aan een dienst te stellen beperkingen (zoals een brancheringsmaatregel voor detailhandel in een bestemmingsplan) moeten aan de volgende eisen 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*: dit kan worden uitgesplitst in de volgende aspecten die op basis van specifieke gegevens nader onderbouwd zullen moeten worden:
  - Handelt de gemeente coherent en systematisch om het nagestreefde doel te bereiken?
  - Is de maatregel effectief om het nagestreefde doel te bereiken?
  - Gaat de maatregel niet verder dan nodig om het nagestreefde doel te bereiken?
  - Zijn er (aantoonbaar) geen andere, minder beperkende maatregelen mogelijk?

Uit jurisprudentie blijkt dat de zwaarte van de onderbouwingslast ligt bij het 'brede pakket aan vestigingsmaatregelen' van de gemeente. BRO heeft in opdracht van de gemeente Maastricht in het kader van de casus Heuts en de casus Retailpark Bélvédere eerder al uitgebreid onderzoek gedaan op basis van specifieke gegevens waaruit blijkt dat het 'brede pakket aan maatregelen' in de gemeente Maastricht voldoet aan de eisen van de Dienstenrichtlijn. Dit is ook bevestigd door de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: 'de Afdeling') in de tussenuitspraak van 19 december 2018, ECLI:NL:RVS:2018:4195, de uitspraak van 1 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:973 en de uitspraak van 19 augustus, 2020 ECLI:NL:RVS:2020:2004. De eerdere stukken en analyses zijn de te raadplegen via ruimtelijkeplannen.nl ter hoogte van de locaties Heuts en Retailpark.



In deze adviesmemo worden de belangrijkste conclusies voor het brede pakket aan maatregelen in Maastricht samengevat en wordt aanvullend geanalyseerd in hoeverre de specifieke brancheringsbeperking in het bestemmingsplan ter hoogte van de locatie Pans:

- voldoende verband houdt met het brede pakket;
- een zinvolle bijdrage levert aan het totaal;
- geen andere, minder beperkende maatregelen mogelijk zijn om hetzelfde doel (of doelen) te bereiken.

Verder wordt specifiek ingegaan op de beleidsmatige uiteenzetting van indiener.

## 2 Uiteenzetting onderzoeken

In de casus Heuts heeft BRO eerder uitgebreid onderbouwd dat het brede pakket aan maatregelen in de gemeente Maastricht noodzakelijk en evenredig is. Samenvattend zijn hierna de belangrijke conclusies uit de analyses en jurisprudentie opgenomen.

### 2.1 Non-discriminatie

In geen enkel bestemmingsplan in de gemeente Maastricht wordt onderscheid gemaakt naar nationaliteit of vestiging van statutaire zetel. Dit betekent dat de bestemmingsplannen in de gemeente Maastricht, waaronder de locatie Pans, voldoen aan de non-discriminatie eis van de Dienstenrichtlijn.

### 2.2 Noodzakelijkheid

In de casus Heuts en de casus Retailpark Bèlvèdere zijn de dwingende redenen van algemeen belang op basis van de vigerende relevante beleidskaders uiteengezet en gemoti-

veerd. De belangrijkste beleidskaders waaruit de noodzakelijkheid van brancheringsbeperkingen blijkt zijn de Provinciale Omgevingsplan (POL 2014), de Structuurvisie Ruimtelijke Economie Zuid-Limburg (SVREZL 2017) en de Detailhandelsvisie 2016. In de tussenuitspraak van de Afdeling van 19 december 2018 inzake Heuts zijn de algemene doelen in de gemeente Maastricht op basis van de eerder door BRO opgestelde stukken als volgt samengevat:

*“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.”*

Ook de brancheringsmaatregel op de locatie Pans is ingegeven vanuit de bovenstaande algemene doelen en is daardoor onderdeel van het ‘brede pakket aan maatregelen’ om de bovenstaande doelen te bereiken. BRO trekt in tegenstelling tot indiener nadrukkelijk niet de conclusie dat een herziening niet in strijd is met het gemeentelijk beleidskader. Volgens BRO is een herziening van het bestemmingsplan ter hoogte van Pans met als doel een verdere brancheverruiming wel in strijd met het vigerende detailhandelsbeleid. De volgende overwegingen zijn hierbij relevant.

- De door indiener genoemde beleidsambities dienen in samenhang te worden gezien met het beleid als geheel en kunnen daardoor niet los worden getoetst.
- Indiener verwijst naar de beleidsuitgangspunten zoals opgenomen in de toelichting. Dit betreft een verwijzing naar de Detailhandelsnota 2008, terwijl sinds 2016 nieuw detailhandelsbeleid actief is (Detailhandelsvisie

2016). Hieraan dient dan ook getoetst te worden bij een eventuele herziening van het bestemmingsplan.

- Indiener noemt de beleidsambitie om een zo compleet en gevarieerd mogelijk pakket van winkels aan te bieden. Op vernieuwing en het vergroten van de keuzemogelijkheden ligt de nadruk. Hoewel deze beleidsambities ook in de detailhandelsvisie van 2016 zijn opgenomen, betekent dat niet dat dit voor alle locaties in de gemeente geldt. Deze ambities zijn van toepassing binnen de tot de hoofdstructuur behorende winkelgebieden, waarbij zelfs binnen deze structuur nog beperkingen worden opgelegd in branchering om enige mate van complementariteit tussen centra te borgen.
- Het bovenstaande blijkt duidelijk uit de volgende zinsneden uit de samenvatting van het detailhandelsbeleid 2016 (p 2): *“Winkels dienen bij voorkeur te worden opgenomen in een bestaand winkelgebied c.q. ontmoetingsplek dat behoort tot de hoofdstructuur.”*, *“Faciliteren van de vraag van de consument en creëren van ruimte voor vernieuwing op de meest kansrijke plekken binnen de structuur.”* en *“Streven naar een afbouw van de kwantitatieve winkelruimte, met name op verspreid gelegen en kansarme locaties”*.
- Indiener noemt de beleidsambitie om de lokale en regionale concurrentiepositie van Maastricht te versterken door het bieden van ruimte aan dynamiek en vernieuwing. Ook hiervoor geldt dat deze ambitie uitsluitend geldt voor specifiek aangewezen plekken in de gemeente: de winkelgebieden die behoren tot de hoofdstructuur. Specifiek tot deze ambitie ligt beleidsmatig de prioriteit bij het versterken van de binnenstad. Op het gebied van doelgerichte aankopen (winkels in doe-het-zelf, woninginrichting en tuin) is beleidsmatig ingezet op concentratie, synergiewerking en combinatiebezoek op één centrale en goed bereikbare locatie, namelijk Retailpark Bèlvèdere.

- Indiener noemt het beleidsmatig streven naar een duurzame aanbodstructuur met levensvatbare winkelgebieden met voldoende synergie. Het beleid beoogt dit te bereiken door het inzetten op concentratie van aanbod in perspectiefrijke winkelgebieden. De locatie Pans is geen winkelconcentratiegebied en is niet als winkelgebied opgenomen in de hoofdstructuur. De locatie Pans valt onder de categorie 'verspreide bewinkeling', waar in principe geen verdere uitbreiding van detailhandel laat staan brancheverruiming gewenst is.
- Initiatiefnemer refereert naar het beleidsmatig streven om het ondernemersklimaat te versterken. Hier geldt wederom dat dit slechts van toepassing is op bepaalde locaties in de gemeente Maastricht en dat dit altijd in samenhang met andere beleidsuitgangspunten moet worden gezien.

Op basis van de uiteenzetting van indiener blijkt niet dat de gemeente Maastricht met de brancheringsmaatregel geen algemene doelen nastreeft. Er is geen sprake van strijdigheid met de Noodzakelijkheidseis van de Dienstenrichtlijn.

### 2.3 Evenredigheid

Uit jurisprudentie blijkt dat de evenredigheid bestaat uit meerdere onderdelen. Navolgend worden deze onderdelen een voor een geanalyseerd. Per onderdeel worden de belangrijkste conclusies uit eerdere BRO-analyses en jurisprudentie opgenomen. Daarna volgt per onderdeel een specifieke analyse voor de locatie Pans.

#### Coherent en systematisch

Zoals BRO eerder heeft betoogd worden de maatregelen in de gemeente Maastricht coherent en systematisch uitgevoerd. Dit blijkt samenvattend uit het volgende.

- Al sinds de invoering van het PDV- en GDV-beleid van het Rijk wordt detailhandel op locaties buiten de binnenstad en andere reguliere winkelgebieden (buurt-, wijk- en stadsdeelcentra) beperkt in branchering.
- Met de decentralisatie van het Rijksbeleid voor detailhandel zijn provincies, regio's en gemeenten aan zet om zelf keuzes te maken. In de provincie Limburg is ten minste sinds de invoering van de Provinciale Omgevingsvisie in 2014 sprake van een terughoudend beleid voor perifere en solitaire winkelveestigingen. Dit is ingegeven vanuit het feit dat de leegstand in Limburg bovengemiddeld is, de leegstand op basis van landelijke trends naar verwachting toeneemt en het functioneren van de reguliere centra daardoor verder onder druk komen te staan (POL 2014, P.39).
- De provincie heeft in het POL2014 de regio's en gemeenten opgeroepen om duidelijke keuzes te maken. Zowel in de gemeentelijke detailhandelsvisie (2016) als de regionale SVREZL (2017) is voor de gemeente Maastricht een duidelijke hoofdstructuur detailhandel vastgelegd. Het beleid is erop gericht op de centrumgebieden binnen deze hoofdstructuur toekomstbestendig, leefbaar en vitaal te houden. Detailhandelsvestigingen of vormen van brancheverruiming buiten deze hoofdstructuur worden zoveel mogelijk beperkt.
- Op basis van de SVREZL (2017) is brancheverruiming en/of uitbreiding op locaties buiten de aangewezen hoofdstructuur expliciet niet toegestaan.
- De maatregelen in de gemeente Maastricht zijn gebaseerd op langjarig coherent en systematisch beleid, waarbij binnen centrumgebieden relatief weinig beperkingen voor detailhandel worden opgelegd en buiten de

centra slechts onder strenge voorwaarden en vanwege specifieke redenen (maatwerk) detailhandel is toegestaan, bijvoorbeeld specifieke vormen van detailhandel die niet inpasbaar zijn in centra, zoals bouwmarkten of tuincentra.

Ook de specifieke beperking op de locatie Pans past binnen het coherent en systematisch handelen van de gemeente. De volgende overwegingen liggen hieraan ten grondslag.

- Andere vergelijkbare locaties in de gemeente Maastricht die buiten de beleidsmatige hoofdstructuurdetailhandel zijn gelegen hebben, vergelijkbaar met de locatie Pans, een zeer specifieke bestemmingsregeling. Voorbeeld is de locatie Heuts (Reparatie- en actualiseringsplan Maastricht Zuidoost, 2019) waar de betreffende winkel is toegestaan met een specifieke aanduiding in de vorm van 'detailhandel in automaterialen, accessoires en gereedschappen'. Een ander voorbeeld is de regeling voor de autoshowroom aan Molensingel 45, die eveneens met een specifieke aanduiding worden geregeld: 'detailhandel in auto's'.
- Bovenstaande voorbeelden zijn ingegeven vanuit enerzijds het bieden van maatwerk voor bijzondere vormen van detailhandel. In dat geval kan op basis van het beleid in bijzondere situaties gekozen worden om toch detailhandel buiten de centra toe te staan, maar dan wel onder strenge voorwaarden (dus een strenge beperking in bijvoorbeeld de branchering). Zo wordt bijvoorbeeld bestaand gebruik door de gemeente Maastricht niet actief gesaneerd en dit betekent dat een specifieke vorm van bestemmen nodig is voor juridische borging.

**Effectiviteit**

Uit jurisprudentie blijkt dat de zwaartelast van de onderbouwing van de effectiviteit ligt bij het 'brede pakket aan maatregelen'. De effectiviteit van het brede pakket aan maatregelen in de gemeente Maastricht is in de casus Heuts en casus Retailpark Bélvédere onderbouwd. Samengevat blijkt het volgende.

- De gemeente Maastricht en de positie van Maastricht in de regio Zuid-Limburg is vergeleken met vergelijkbare situaties in Nederland en het buitenland. In deze vergelijking is Maastricht eerder afgezet ten opzichte van Enschede en de regio Zuid-Limburg ten opzichte van de regio Twente. Uit de analyse op basis van koopstromen en aanbod- en leegstandscijfers bleek dat het aanbod in Maastricht zich positief ontwikkeld heeft ten opzichte van de trend. Dit is een indicatie voor de effectiviteit van de maatregelen.
- Daarnaast is geanalyseerd wat de effecten zijn van het eventueel loslaten van beperkingen. Dit is gedaan met voorbeelden uit België en Frankrijk. Ook dit blijkt een indicatie van de effectiviteit van de maatregelen in Maastricht.
- BRO heeft bovendien onderbouwd waarom de aangehaalde vergelijkingen ook van toepassing zijn op de situatie in Maastricht. Met andere woorden, er is aangetoond dat Maastricht niet bijzonder of afwijkend is ten opzichte van de aangehaalde vergelijkingen.
- De effectiviteit van het brede pakket aan maatregelen in de gemeente Maastricht is ook door de Afdeling bevestigd in de twee uitspraken inzake Heuts:

*“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.” (ECLI:NL:RVS:2018:4195)*

*“Naar het oordeel van de Afdeling heeft de raad voldoende onderbouwd 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.” (ECLI:NL:RVS:2020:973)*

Aanvullend op het voorgaande dient aannemelijk te worden gemaakt dat de specifieke beperking op de locatie Pans 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. Hiervan is sprake om de volgende redenen.

- Indien de brancheringsbeperking op de locatie Pans wordt losgelaten schept dat een precedent voor andere (solitaire) locaties buiten de hoofdstructuur detailhandel. Deze willen/kunnen dan ook meer brancheverruiming eisen bij de gemeente Maastricht. Het toestaan van verruiming is in dit geval en in andere vergelijkbare gevallen in strijd met de vigerende beleidskaders en het coherent en systematisch handelen.
- Dit is ongewenst, omdat dan het risico bestaat op cumulerende negatieve effecten op de centra die behoren tot de hoofdstructuur. Alleen al de locatie Pans omvat op basis van Locatus (2021) winkelruimte met een omvang van 6.750 m<sup>2</sup> wvo, waarvan momenteel 750 m<sup>2</sup> wvo leeg staat.
- Indien gekozen wordt voor het volledig loslaten van de branchebeperking op de locatie Pans conform de wens van indiener, betekent dit dat de volgende situaties kunnen ontstaan:
  - Toevoeging van 6.750 m<sup>2</sup> wvo dagelijkse artikelen staat gelijk aan ongeveer het totale dagelijkse aan-

bod in stadsdeelcentrum Brusselse Poort (verzorgingsfunctie voor geheel stadsdeel west) of bijna 5 keer het totale dagelijkse aanbod in winkelcentrum Belfort.

- Toevoeging van 6.750 m<sup>2</sup> wvo modisch aanbod staat gelijk aan bijna 12% van het totale modische aanbod in de binnenstad van Maastricht of ruim 2 keer het totale modische aanbod in Brusselse Poort.
- Toevoeging van 6.750 m<sup>2</sup> wvo doelgerichte winkel-aanbod staat gelijk aan ruim 26% van het totale doelgerichte winkelaanbod dat is voorzien op Retailpark Bélvédere.
- In algemene zin dient te worden opgemerkt dat op basis van een gemiddelde omvang van een winkel in de binnenstad van Maastricht (164 m<sup>2</sup> wvo) de locatie Pans gelijk staat aan circa 41 winkels in de binnenstad. 41 winkels staat gelijk aan een groot stadsdeelcentrum met een verzorgingsfunctie voor een groot stadsdeel.
- Indien enige vorm van brancheverruiming op de locatie Pans plaatsvindt, is het potentiële effect op de detailhandelsstructuur en de leegstand significant. Het gaat immers om relatief veel meters waar geen behoefte aan is. Op basis van het voorgaande is duidelijk sprake van een beperking die voldoende verband houdt met het brede pakket en daardoor aantoonbaar een zinvolle bijdrage levert.
- Aanvullend moet worden benadrukt dat bij een eventuele brancheverruiming via wijziging van het bestemmingsplan ook diverse onderzoeken zouden moeten worden uitgevoerd, zoals de Ladder voor duurzame verstedelijking. Op basis van eerdere onderzoeken in het kader van de Detailhandelsvisie 2016, de casus Heuts en de casus Retailpark Bélvédere wordt een dergelijke forse brancheverruiming vanuit de Ladder voor duurzame verstedelijking niet haalbaar geacht. Er bestaat op de locatie Pans immers geen behoefte (kwantitatief en

kwalitatief) en de effecten zullen onaanvaardbaar zijn. Bovendien druipt het in tegen alle beleidskaders.

### Niet verder dan nodig

In de casus Heuts is door BRO uitgebreid uiteengezet dat het bestemmingsplan het enige juridisch bindende instrument is om negatieve effecten die in strijd zijn met de algemene doelen te voorkomen. Specifiek zijn daarin ook de volgende minder beperkende maatregelen onderzocht.

- reduceren van plancapaciteit;
- het vaststellen van een voorbereidingsbesluit;
- het opnemen van een tijdelijke bestemming;
- een brancheringsmaatregel die bepaalde vormen van detailhandel uitsluit (uitsluiten van een supermarkt) of minimale of maximale oppervlaktes aan detailhandel voorschrijven;
- niet-juridische instrumenten, zoals centrummanagement.

BRO concludeerde eerder dat diverse van deze maatregelen op zich zelf een positief effect zullen hebben op de algemene doelen, maar dat dit dan wel in samenhang moet worden ingezet met het brede pakket aan maatregelen. De Afdeling heeft dit ook bevestigd.

*“Naar het oordeel van de Afdeling heeft de raad zich op grond van de overgelegde rapportages in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat deze maatregelen niet toereikend zijn voor het bereiken van de door hem beoogde doelen.” (ECLI:NL:RVS:2020:973)*

*“Voor zover [appellante] een brancheringsmaatregel bepleit die - alleen voor haar - de verkoop van bepaalde vormen van niet-volumineuze detailhandel toestaat buiten het centrum, is het niet denkbeeldig dat andere bedrijven ook zo'n regeling vragen. Daarom is een merkbare invloed op het centrum aannemelijk. De raad heeft zich dus in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat een minder vergaande vorm*

*van branchering ook niet toereikend zou zijn voor het bereiken van de met deze regeling beoogde doelen.” (ECLI:NL:RVS:2020:973)*

*“Daarom heeft de raad redelijkerwijs 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.” (ECLI:NL:RVS:2020:973)*

De laatste twee alinea's zijn ook relevant voor de locatie Pans. Zelfs indien een beperkte verruiming van de locatie zou plaatsvinden, bijvoorbeeld voor alle vormen van volumineuze artikelen (dus ook bouwmarkten, tuincentra en andere winkels in de woonbranche naast meubelzaken), bestaat een groot risico op negatieve effecten die ingaan tegen de algemene doelen. Dit heeft enerzijds te maken met de relatief omvangrijke harde plancapaciteit op de locatie Pans en anderzijds het risico op precedentwerking en cumulerende effecten op andere locaties in de gemeente Maastricht.

## 2.4 Advies

Op basis van jurisprudentie ten aanzien van de Dienstenrichtlijn, het provinciaal, regionaal en lokale detailhandelsbeleid en diverse (eerdere) BRO-analyses wordt geadviseerd geen verdere verruiming van de bestemmingsregeling ter hoogte van de locatie Pans toe te staan. Samenvattend zijn de volgende overwegingen hierbij relevant.

- De huidige branchebeperking ter hoogte van de locatie Pans voldoet aan de eisen van de Dienstenrichtlijn en is bovendien een belangrijk onderdeel van het 'brede pakket aan maatregelen' in de gemeente Maastricht om de algemene doelen na te streven.
- Een volledige verruiming van de branchering betekent ter hoogte van de locatie Pans (6.750 m<sup>2</sup> wvo) een groot risico op onaanvaardbare effecten. Dit betekent juridisch

immers de mogelijkheid voor circa 41 binnenstadswinkels of een groot winkelgebied met een stadsdeelfunctie. Onaanvaardbare effecten op de detailhandelsstructuur en de leegstand zijn evident. Dit druipt bovendien in tegen alle beleidskaders waarbij wordt ingezet op het behoud van de aangewezen winkelgebieden in de hoofdstructuurdetailhandel en het beperken van verspreide bewinkeling.

- Een herziening waarin een verruiming van de branchering wordt voorzien zal onderhevig zijn aan diverse onderzoeken. Het is maar de vraag of hieraan voldaan wordt. Op voorhand achten wij de kans van slagen voor de toets aan een goede ruimtelijke ordening (systematiek Ladder voor duurzame verstedelijking) klein.
- Een verruiming op een solitaire locatie zoals die van Pans schept een precedent voor andere solitaire locaties en zorgt er bovendien voor dat de gemeente Maastricht niet langer coherent en systematisch handelt. Dit betekent niet alleen het risico op cumulerende onaanvaardbare effecten, maar ook strijdigheid met de Dienstenrichtlijn.

## Bijlage

De volgende eerder geproduceerde stukken en rapporten zijn het meest relevant in dit kader.

- BRO, Beroep Heuts, Maastricht, 26 april 2018
- BRO, Aanvullende memorie t.a.v. casus Heuts, n.a.v. voorlopige uitspraak RvS Appingedam, 9 juli 2018
- BRO, Notitie Heuts, 15 februari 2019
- BRO, Ruimtelijk-functionele effectenanalyse Retailpark B elved ere juli 2019



# Gemeente Maastricht

> RETOURADRES Postbus 1992, 6201 BZ Maastricht

RetailPlan B.V.  
T.a.v. W. [REDACTED]  
Torenstraat 23A  
9203 BD Drachten

BEZOEKADRES  
Mosae Forum 10  
6211 DW Maastricht

POSTADRES  
Postbus 1992  
6201 BZ Maastricht

WWW.GEMEENTEMAASTRICHT.NL

ONDERWERP  
Cabergerweg 6-10A

DATUM  
20 april 2021

BIJLAGEN  
2

VERZONDEN 28 APR. 2021

BEHANDELD DOOR  
[REDACTED]

DOORKIESNUMMER  
[REDACTED]

ONZE REFERENTIE  
202101831

E-MAILADRES  
[REDACTED]

FAXNUMMER  
043 - 350 4141

UW REFERENTIE  
-

post@maastricht.nl

Geachte meneer [REDACTED],

Bij brief van 13 januari jl., ontvangen 14 januari jl., heeft u namens Stijlinterieurs Rene Pans B.V. een aanvraag ingediend tot vaststelling van een bestemmingsplan voor de locatie Cabergerweg 6-10A, kadastraal bekend als gemeente Maastricht sectie D, nummers 4647, 4598 en 4597.

Bij besluit van 20 april jl. heeft de gemeenteraad besloten om uw aanvraag af te wijzen. Voor de nadere motivering verwijzen wij naar het raadsbesluit en het onderzoek van BRO die als bijlagen bij deze brief zijn opgenomen.

Op grond van de Algemene wet bestuursrecht kunnen belanghebbenden tegen dit besluit een bezwaarschrift indienen binnen een termijn van zes weken, ingaande op de dag na verzending van dit besluit. Het bezwaarschrift moet worden ondertekend en dient ten minste te bevatten:

- de naam en het adres van de indiener;
- de dagtekening;
- een omschrijving van het besluit (inclusief bovenvermeld kenmerk) waartegen het bezwaar is gericht;
- de gronden van het bezwaar.

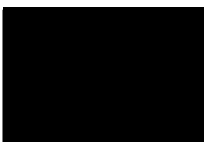
Het bezwaarschrift moet worden gericht aan de gemeenteraad van Maastricht, postbus 1992, 6201 BZ Maastricht.

Hoogachtend,

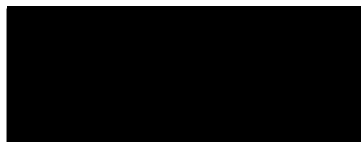
Burgemeester en Wethouders van Maastricht,

De secretaris,

De Burgemeester,



R.E.C. Kleijnen



J.M. Penn-te Strake