

projectnaam
**Maastricht, Reactie
bezwaar Pans**

datum
11 augustus 2021

opdrachtgever
Gemeente Maastricht

projectnummer
P04148

opgesteld door
RvL/FW

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

1 Inleiding

Historie

De gemeente Maastricht is eerder geconfronteerd met een verzoek tot herziening van de bestemmingsplanvoorschriften inzake Cabergerweg 6 – 10a (hierna 'locatie Pans'). Indiener gaf aan dat het plan een beperking betreft in het kader van de Dienstenrichtlijn en dat deze beperking niet nader is onderbouwd. Ook trok initiatiefnemer zelf de conclusie dat er sprake is van strijdigheid met de Dienstenrichtlijn. Uit het BRO advies van 9 maart 2021 "Maastricht, Toets Dienstenrichtlijn locatie Pans" blijkt dat de vigerende planregels ter hoogte van Pans voldoen aan de eisen van de Dienstenrichtlijn en dat er geen aanleiding bestaat om op basis van door indiener genoemde gronden in een herziening van het bestemmingsplan te voorzien. Mede op basis van dit eerdere BRO advies heeft de gemeenteraad in april het verzoek tot herziening afgewezen.

Aanleiding

Per brief van 26 mei 2021 heeft Retailplan namens Pans bezwaar aangetekend tegen het besluit van de gemeenteraad. Tijdens een digitale hoorzitting d.d. 23 juli 2021 is indiener in de gelegenheid gesteld om de bezwaren mondeling toe te lichten. In de hoorzitting heeft de indiener de branche bruin- en witgoed nader genoemd. Later zijn door de indiener daar nog de branches sport en fietsen aan toegevoegd. BRO is door de gemeente Maastricht gevraagd inhoudelijk te reageren op dit bezwaar en de nadere wens van bruin- en witgoed, sport en fietsen.

2 Reactie

Conclusie en advies

Op basis van het ingediende bewaar ziet BRO geen aanleiding om het eerdere besluit van de gemeenteraad te herzien. Er wordt vooral veel ongefundeerde kritiek geleverd op basis van een herhaling van stellingen en onnavolgbare argumenten. Navolgend wordt per onderdeel een inhoudelijke reactie gegeven.

Onderbouwing vigerende planregels

Indiener stelt dat in de toelichting op het bestemmingsplan (nog steeds) een motivering voor de aanwezige branchebeperking ter plaatse ontbreekt.

- Met de notitie van 9 maart 2021 is door BRO uitgebreid uiteengezet met diverse argumenten waarom de vigerende planregels voldoen aan de eisen van de Dienstenrichtlijn.
- Uit het bezwaar van indiener blijkt niet dat de argumenten en specifieke gegevens die eerder door BRO zijn aangedragen onjuist of onvolledig zouden zijn. Indiener stelt uitsluitend dat er geen motivering is.
- De reden dat in de toelichting van het vigerende bestemmingsplan geen uitgebreide onderbouwing Dienstenrichtlijn is opgenomen, heeft te maken met het feit dat in 2012 (jaar van vaststelling) nog geen jurisprudentie aanwezig was die aanstuurde op uitgebreide onderbouwingen. Dit is pas sinds de Appingedam uitspraak (medio 2018) in Nederland actueel geworden.

Branchering gelijk met Retailpark Belvédère

Indiener stelt dat het bestemmingsplan aangepast had kunnen worden door de toelichting aan te vullen met argumenten van noodzakelijkheid en evenredigheid. Alternatief had volgens indiener gekozen kunnen worden om in de toelichting

de motivering voor de brancheringsbeperkingen te wijzigen in die zin dat meer vormen van detailhandel mogelijk zouden zijn geweest zoals bijvoorbeeld ook het geval is op het Retailpark Belvédère.

- De onderbouwing van de vigerende planregels ter hoogte van Pans was onderdeel van de besluitvorming omtrent de aanvraag tot herziening van het bestemmingsplan. De overwegingen en argumenten zijn bovendien nogmaals uiteengezet in het raadsvoorstel.
- De raad heeft vanwege de eisen van de Dienstenrichtlijn bewust gekozen om geen verdere brancheverbreding toe te staan op de locatie Pans en het vigerende bestemmingsplan niet te herzien. Hierdoor zijn ook geen wijzigingen opgenomen in de toelichting ten behoeve van brancheverbreding, zoals indiener wenst.

Relatie Retailpark Belvédère en locatie Pans

Voor indiener is nog steeds onduidelijk waarom een witgoedwinkel op Retailpark Belvédère wel mogelijk is, maar op de locatie Pans niet.

- Eerder is door BRO onderbouwd dat op basis van de Detailhandelsnota 2008 en Detailhandelsvisie 2016 (laatste is vigerend beleid) beleidsmatig onderscheid is gemaakt tussen concentratiegebieden/winkelgebieden en solitaire/verspreide winkels. Dit komt ook terug in het provinciaal (POL2014) en het regionaal (Zuid-Limburgs) detailhandelsbeleid (SVREZL 2017).
- Retailpark Belvédère is beleidsmatig aangewezen als concentratiegebied voor specifieke vormen van detailhandel. Momenteel is hier ook feitelijk sprake van een concentratie van winkels met onder andere Gamma, Praxis en diverse woonwinkels.
- De locatie Pans is op basis van de landelijke definitie van Locatus een solitaire locatie. Er is geen sprake van een concentratie van meer dan 5 winkels. Beleidsmatig is een verdere uitbreiding/brancheverbreding van deze

locatie ongewenst, omdat wordt ingezet op het versterken van de beleidsmatig aangewezen concentratiegebieden.

- De afstand tussen de locatie Pans en Retailpark Belvédère is hemelsbreed ruim 500 meter. Er is hier dus geen sprake van één concentratiegebied of een compact winkelgebied. Er is geen stedenbouwkundige verbinding. Het zijn twee aparte gebieden zowel qua ligging, aard, bereikbaarheidsprofiel als uitstraling.
- Zowel op de locatie Pans als de locatie Retailpark Belvédère zijn specifieke vorm(en) van detailhandel toegestaan, ofwel gelden territoriale beperkingen. Het feit dat het Retailpark meer mogelijkheden heeft, heeft te maken met de hiervoor geschetste beleidskaders.

Noodzakelijkheid vanuit POL en SVREZL

Indiener stelt dat uit het provinciaal en regionaal beleid geen brancheringsbeperkingen volgen voor locaties buiten de hoofddetailhandelsstructuur en refereert ook naar een uitspraak van de Rechtbank Limburg (ECLI:NL:RBLIM:2021:1723)

- In het POL wordt aangestuurd op verschillende typen winkelgebieden en concentratie binnen deze winkelgebieden. In het POL (2014) was de locatie Retailpark Belvédère ook al voorzien als concentratiegebied voor specifieke vormen van perifere detailhandel. De locatie Pans is niet voorzien als concentratiegebied in het POL.
- Hoewel de locatie Pans niet letterlijk wordt genoemd in de SVREZL (wat ook niet gebruikelijk is in provinciaal of regionaal beleid), zijn weldegelijk beleidskaders opgenomen waaruit kan worden afgeleid dat brancheverbreding of überhaupt (nieuwe vormen van) detailhandel op locaties buiten de hoofddetailhandelsstructuur, zoals die van Pans, niet gewenst is. Dit blijkt onder andere uit de volgende citaten uit de SVREZL:

- *“Buiten de concentratie- en balansgebieden willen we in principe geen nieuwe winkels, met uitzondering van zeer kleinschalige winkels.”* (p.20).
 - *“Grootschalige winkelgebieden aan de rand van de steden (perifere en thematische clusters) blijven compact en bieden geen ruimte aan branches die bij uitstek in binnensteden thuishoren (zoals: kleding en schoenen).”* (p. 20).
 - *“Buiten de hoofdstructuur gaat het om transitiegebied: overig (winkel)gebied/locatie waar de voorraad mogelijk wordt onttrokken.”* (p.21).
 - *“Winkels die niet in de voorgenoemde hoofdwinkelstructuur liggen, vormen de verspreide bewinkeling. Er zal altijd draagvlak zijn voor enige verspreide bewinkeling, maar deze zal in omvang moeten afnemen.”* (p.24).
 - *“Het stap-voor-stap terugdringen van ongewenste en onbenutte planvoorraad buiten de hoofdstructuur in winkels en kantoren tot er op subregioniveau sprake is van een gezonde frictieleegstand.”* (p. 27).
 - Hoewel de SVREZL niet letterlijk spreekt over specifieke vormen van detailhandel, zoals volumineuze artikelen, is dit wel af te leiden uit de context: *“Buiten de concentratie- en balansgebieden willen we in principe geen nieuwe winkels, met uitzondering van zeer kleinschalige winkels (p.20)”*. Hieruit blijkt dat op de locatie Pans (wat niet is aangeduid als concentratie- en balansgebied) überhaupt geen nieuwe winkels gewenst zijn, waardoor brancheverbreiding ook niet passend is.
 - Het POL en de SVREZL zijn bovendien beleidskaders op hoofdlijnen, waarbij het gemeentelijk beleid (Detailhandelsvisie 2016) het meest concreet is. Alle beleidskaders dienen in samenhang met elkaar te worden getoetst.
 - In elk geval biedt het provinciaal en regionaal beleid voldoende kader en context waaruit kan worden afgeleid dat een verbreding van detailhandel op een solitaire locatie (buiten concentratiegebied) niet is toegestaan.
- Evenredigheid**
- Indiener stelt dat het coherent en systematisch handelen te ver is doorgeschoten. Bovendien wordt aangegeven dat het een en ander niet is onderbouwd en dat sprake is van oneerlijke concurrentie.
- De argumentatie van indiener is onnavolgbaar. De gemeente en de regio Zuid-Limburg hebben duidelijke beleidskaders waarin is uiteengezet waar wel en geen detailhandelsontwikkelingen mogen plaatsvinden. Dit voert de gemeente Maastricht coherent en systematisch uit.
 - BRO heeft eerder met cijfers aangetoond wat het potentiële effect is van brancheverbreiding ter hoogte van de locatie Pans. Omdat het om relatief veel meters gaat, is de kans op significante effecten groot, daar waar het beleid juist inzet op een inperking van het vloeroppervlak detailhandel buiten de hoofdwinkelstructuur.
 - Gemeenten mogen concurrentie niet reguleren. Besluiten moeten worden gemotiveerd in het kader van goede ruimtelijke ordening en ruimtelijke argumenten. Concurrentieverhoudingen maken geen onderdeel uit van ruimtelijke afwegingen.
- Specifieke effecten bruin- en witgoed, sport en fietsen**
- BRO heeft specifiek onderzocht in hoeverre het toestaan van deze branches op de locatie Pans kan voldoen aan de Dienstenrichtlijn. Op basis van de volgende overwegingen wordt geadviseerd geen brancheverbreiding toe te staan naar bruin- en witgoed, sport en fietsen.
- Indien ter hoogte van de locatie Pans naast meubelzaken ook bruin- en witgoedzaken, sportwinkels en fietsen winkels worden toegestaan is nog altijd sprake van territoriale vestigingsbeperkingen in het kader van de Dienstenrichtlijn. Er is daardoor geen garantie dat de situatie daarmee afdoende voldoet aan de Dienstenrichtlijn.
 - Juist door de bestemming een klein beetje te verbreden naar deze drie branches (wat nota bene geen klassieke PDV maar GDV betreft), is sprake van niet coherent en systematisch handelen op een plek buiten de beleidsmatige hoofdstructuur. Dit is onwenselijk. Er kan daardoor niet voldaan worden aan de Evenredigheidseis.
 - Bovendien zou het toestaan van deze branches een negatief precedent scheppen voor andere solitaire winkellocaties waar sprake is van een specifieke (beperkende) bestemming. Dit zou ook niet uit te leggen zijn in relatie tot de situatie Heuts, waar een langlopende juridische procedure is geweest in het kader van brancheverbreiding. Hier is ook sprake van een specifieke bestemming waar het verzoek tot verbreding is afgewezen om vergelijkbare redenen als bij Pans.
 - Bruin- en witgoed, sport en fietsen zijn bovendien een zeer 'gevoelige' branche om toe te voegen binnen perifere concentraties in de hoofdstructuur, laat staan op solitaire locaties zoals Pans. Dit heeft te maken met het feit dat deze zaken momenteel bijna allemaal in reguliere centra aanwezig zijn, zoals de binnenstad, en buurt- en wijkcentra.
 - Conform analyses (BRO, Ruimtelijk-functionele effectenanalyse Retailpark Belvédère, mei 2018) voor het Retailpark is de laatste 'marktruimte' ingezet om dit concentratiegebied te versterken. Er resteert na deze harde plancapaciteit geen marktruimte meer voor locaties elders.
 - Tot slot dient in overweging genomen te worden dat in het geval de Ladder voor duurzame verstedelijking doorlopen zou moeten worden voor toevoeging van een van

de drie hier genoemde branches op de locatie Pans, de uitkomst negatief zal zijn.

- De locatie Pans draagt niks bij aan de hoofdde-tailhandelsstructuur van de gemeente Maastricht waardoor geen sprake is van een versterking van deze structuur. Ook wordt niet voorzien in concentratie, maar juist in (ongewenste) verdere versnippering.
- Er kan geen kwantitatieve behoefte worden aangetoond, omdat er geen actuele marktruimte is voor bruin- en witgoed, sport en fietsen. Rekening houdend met de geboden mogelijkheden in het bestemmingsplan Retailpark Belvédère, bestaat er geen kwantitatieve behoefte voor uitbreiding van het aanbod en zou (significante) uitbreiding op de locatie Pans negatieve effecten hebben op het bestaande aanbod, met een risico op onaanvaardbare leegstand.
- De effecten op het bestaande aanbod in bruin- en witgoed, sport en fietsen zullen groot zijn vanwege het sterk onder druk staan van de (fysieke) bestedingen in deze branches als gevolg van de toenemende bestedingen via internet.
- Ook van een kwalitatieve behoefte is geen sprake op basis van het voorgaande.