

projectnaam

Maastricht, Advies (nieuw) verzoek vestiging Bruin- en witgoed Pans

datum

15 augustus 2023

projectnummer

P06875

opdrachtgever

Gemeente Maastricht

BRO

projectleider

RvL

projectteam

RK

review

FW

Boscheweg 107

5282 WV Boxtel

+31 (0)411 850 400

info@bro.nl

www.bro.nl



Inleiding

RetailPlan heeft namens de nieuwe eigenaar van de locatie Cabergerweg 6-10a (hierna: locatie Pans) op 5 juni een verzoek ingediend ten behoeve van een omgevingsvergunning om ter plaatse winkelruimte te kunnen verhuren voor detailhandel in wit- en bruingoed met aanvullende diensten (indiendatum verzoek: 23 juni 2023). Detailhandel in bruin- en witgoed is conform het vigerende bestemmingsplan 'Maastricht West' niet toegestaan. Ter hoogte van de locatie Pans geldt de enkelbestemming gemengd. Binnen deze bestemming zijn ter hoogte van de locatie Pans momenteel diverse functies planologisch toegestaan:

- bedrijven die zijn genoemd in bijlage 4 (Staat van bedrijfsactiviteiten) onder de milieucategorieën 1 en 2, met inachtneming van de in deze bijlage opgenomen minimaal aan te houden afstand, met uitzondering van:
 1. geluidzoneringsplichtige inrichtingen;
 2. risicovolle inrichtingen;
- dienstverlening;
- kantoor;
- maatschappelijk;
- detailhandel in volumineuze goederen, te weten meubels
- tuinen, erven en verhardingen;
- voorzieningen voor verkeer en verblijf;
- parkeervoorzieningen;
- water en waterhuishoudkundige voorzieningen;
- groenvoorzieningen;
- additionele voorzieningen.

Context

Dit is niet de eerste keer dat RetailPlan in opdracht van de eigenaar van de locatie Pans een verzoek doet met als doel een verbreding van de detailhandelsmogelijkheden. Eerder (2021) deed RetailPlan een verzoek tot herziening van de planvoorschriften, met als argument dat het bestemmingsplan in strijd zou zijn met de Dienstenrichtlijn in verband met de beperking op het gebied van de functie detailhandel. Bij besluit

van 20 april 2021 heeft de raad van de gemeente Maastricht het verzoek van RetailPlan om herziening van het bestemmingsplan Maastricht-West wat betreft de locatie Pans afgewezen. Tegen dit besluit is beroep aangetekend en dit beroep hield bij de Afdeling Bestuursrecht-spraak van de Raad van State (ABRvS) geen stand, zoals blijkt uit de uitspraak ((ECLI:NL:RVS:2023:1143) van 22 maart 2023. De raad van de gemeente Maastricht was in het gelijk gesteld.

Tevens is in diezelfde periode door RetailPlan parallel een omgevingsvergunning aangevraagd voor het vestigen van een winkel in bruin- en witgoed ter hoogte van de locatie Pans. Die was geweigerd. Op 20 juni 2022 heeft het college van de gemeente Maastricht het bezwaar onvanke-lijk en ongegrond verklaard. Retailplan heeft hiertegen beroep inge-diend bij de Rechtbank Limburg.

Aanleiding nieuw verzoek omgevingsvergunning

RetailPlan zag op basis van de raadsinformatiebrief van 9 mei 2023 aanleiding om opnieuw een omgevingsvergunning aan te vragen. Sa-mengevat is in deze brief aangegeven dat de voorbereiding van een be-stemmingsplan voor de vervolgfase van het Retailpark Belvédère wordt beëindigd, evenals de verwerving van eigendommen in dit gebied ten behoeve van dit Retailpark.

Doel advies BRO

Vanwege de nauwe betrokkenheid met dit dossier en als opsteller van de gemeentelijke detailhandelsvisie is BRO wederom gevraagd het nieuwe verzoek te beoordelen. Onze overwegingen zijn in dit advies op-genomen en kunnen worden gebruikt in de nadere besluitvorming.

Aangehaalde argumenten RetailPlan

- Omdat in de eerdere procedures het Retailpark Belvédère nog als hét concentratiegebied was aangemerkt en de vergunning op de locatie van Meubelboulevard Rene Pans b.v. daarmee strijdig was, is die vergunning geweigerd.
- Nu is de situatie helemaal anders. Er is geen concentratiegebied meer welke als nagestreefd doel moet worden beschouwd en er is dus ook geen sprake meer is van een dwingende reden, laat staan effectiviteit van de geweigerde vergunning.
- De planregel die ziet op de beperking binnen detailhandel (meubels) dient buiten toepassing te worden verklaard. Bij de verkoop van wit- en bruingoed gaat het voor een significant deel ook om de verkoop van volumineuze goederen. In dat opzicht is de activiteit niet strijdig met het eerste deel van artikel 7.1 lid g maar slechts met het deel wat tussen de komma's is geplaatst (te weten meubels).
- De begripsbepaling is voorzien van het woord 'zoals' waarmee de opsomming van typen winkels niet limitatief is en ook andere branches als 'volumineuze detailhandel' zouden kunnen worden aangemerkt.
- Het niet nader specificeren van het begrip 'volumineus' kan leiden tot een grote mate van willekeur bij de beoordeling of een activiteit wel of niet als zodanig kan worden beschouwd. Dat is in strijd met de rechtszekerheid en tevens in strijd met artikel 10 van de Dienstenrichtlijn.
- In de toelichting op het bestemmingsplan is geen onderbouwing te vinden op grond waarvan de beperking tot detailhandel in uitsluitend volumineuze goederen, te weten meubels, te rechtvaardigen zou zijn. In ieder geval ontbreekt de noodzakelijkheid en evenredigheid van de beperking tot uitsluitend dit type detailhandelsbedrijf.
- Mocht het college alsnog motiveren dat de beperkingen in de planregeling voldoet aan de Dienstenrichtlijn dan dient de aanvraag te

worden opgevat als verzoek om met gebruikmaking van de kruimelregeling alsnog de omgevingsvergunning te verlenen. Daarbij dient in ieder geval rekening gehouden te worden met de omstandigheid dat het betreffende deel van de 'Meubelboulevard Rene Pans' reeds geruime tijd leeg staat.

- Verzoek is om bij de afweging tevens rekening te houden met het feit dat elders in Maastricht locaties bestaan en zijn ontwikkeld waar wit- en bruingoed bij recht zijn toegestaan zonder dat deze locaties behoren tot de binnenstad van Maastricht of tot een hoofdstructuur of concentratiegebied.
- De relevante beleidsdocumenten die worden gehanteerd in Maastricht, zoals de POL, SVREZL en de Detailhandelsvisie 2016 zijn gericht om de fijnmazigheid van de detailhandelstructuur van Maastricht te behouden met het oog op een goed functionerende detailhandel en de leefbaarheid in de buurten en de wijken. De aangevraagde activiteit is in geen enkel opzicht in strijd met die doelstelling van het beleid maar draagt er juist aan bij.

Reactie BRO – interpretatie raadsinformatiebrief

De conclusies die RetailPlan trekt op basis van de raadsinformatiebrief zijn onjuist en te kort door de bocht. Wij concluderen dat geen sprake is van substantieel gewijzigde (beleidsmatige en praktische) feiten die een brancheverbreiding ter hoogte van de locatie Pans ten opzichte van eerdere besluiten nu wél zouden rechtvaardigen.

- Het feit dat is besloten om de voorbereiding van het bestemmingsplan voor de vervolgfase van het Retailpark Belvédère te beëindigen (vanwege stikstof), betekent niet dat Retailpark Belvédère beleidsmatig niet langer is aangemerkt als concentratiegebied.
- Retailpark Belvédère is, vanwege stikstof, tot nu toe nog niet volledig tot uitvoering gebracht, maar wel voor een belangrijk deel. Eerder is met de inmiddels onherroepelijke bestemmingsplannen "Be-

stemmingsplan partiële herziening Noorderbrug e.o., wijziging programma perifere detailhandel" en "Partiële herziening Noorderbrug e.o., retailpark Belvédère cluster 1" een substantieel deel planologisch mogelijk gemaakt en deels ook uitgevoerd.

- Ook feitelijk is sprake van een (deels) gerealiseerd concentratiegebied, met winkels zoals Praxis, Gamma, Carpetright, Beddenreus, Beter Bed, Jysk, Leen Bakker en Kwantum. Om die reden heeft Locatus het gebied inmiddels ook als (feitelijk) concentratiegebied aangemerkt¹.
- De raadsinformatiebrief geeft duidelijk de vervolgstappen aan. Nieuwe kansen voor het gebied worden nader afgewogen, rekening houdend met onder andere de nieuwe stikstofnormen en bestaande eigendomsposities. Daarbij worden ook andere actuele thema's zoals bijvoorbeeld bouwkosten en marktomstandigheden betrokken. Deze afweging zal onderdeel zijn van een bredere strategische afweging die mede in relatie tot de omgevingsvisie zal worden opgestart.
- Kortom, er kan niet geconcludeerd worden dat Retailpark Belvédère niet langer in beeld als hét concentratiegebied voor perifere en grootschalige detailhandel. Er is feitelijk sprake van een winkelconcentratiegebied.
- Wat evenmin veranderd is, is de situatie en beleidsmatige status van de locatie Pans. Dit is conform het detailhandelsbeleid van de gemeente Maastricht, het regionale beleid (SVREZL) en de feitelijke situatie nog steeds een solitaire locatie met verspreide bewinkeling. Het is geen concentratiegebied dat onderdeel is van de hoofddetailhandelsstructuur. Alleen al om die reden is een verdere verbreding van de detailhandelsmogelijkheden niet gewenst, zoals is uiteengezet in de gemeentelijke detailhandelsvisie, SVREZL en eerdere memo's en adviezen van BRO.

¹ Locatus definieert een gebied als (winkel)concentratiegebied als er minimaal 5 verkooppunten min of meer aaneengesloten aanwezig zijn.

Reactie BRO – beperking tot detailhandel in meubels

RetailPlan trekt onjuiste conclusies ten aanzien van de vigerende planregels en begripsbepaling. Ook voldoet de planregel (nog steeds) aan de eisen van de Dienstenrichtlijn, zoals blijkt uit de eerder genoemde uitspraak van de ABRvS. Op basis hiervan bestaat wederom geen aanleiding om brancheverbreiding toe te staan op de locatie Pans.

- Naar ons oordeel is een nieuwe discussie over de vraag in hoeverre de gestelde beperking tot de specifieke vorm van detailhandel (meubelzaak) voldoet aan de eisen van de Dienstenrichtlijn zinloos. Hiervoor zijn eerder inhoudelijke argumenten en analyses aangevoerd, die ook zijn bekrachtigd door de ABRvS (uitspraak 22 maart 2023).
- Het argument dat in de begripsbepaling het woord 'zoals' is opgenomen waarmee de opsomming van typen winkels niet limitatief zou zijn, en daardoor ook bruin- en witgoed mogelijk is op de locatie Pans, is naar ons oordeel onjuist. De bestemmingsomschrijving in artikel 7.2 onder lid g is juridisch bindend, omdat dit de functieaanduiding is op de locatie Pans: "detailhandel in volumineuze goederen, te weten meubels, uitsluitend ter plaatse van de aanduiding 'specifieke vorm van detailhandel - meubelzaak'. Deze planregel bevat niet het woord 'zoals' en is zeer duidelijk en rechtszeker.
- In artikel 1.44 'detailhandel in volumineuze goederen' is een algemene definitie opgenomen met daarin het woord 'zoals'. Volumineuze detailhandel is een meer 'overkoepelende' term en is gedefinieerd in de begripsbepaling voor het bestemmingsplan als geheel. Dit wil niet zeggen dat daarmee automatisch volumineuze detailhandel in de breedte is toegestaan op de locatie Pans.

Reactie BRO – verzoek tot omgevingsvergunning (kruimelgeval)

Ook voor het verlenen van een omgevingsvergunning in het kader van de kruimelgevallenregeling bestaat geen aanleiding. Ook via deze weg wordt geadviseerd te weigeren.

- Om eerder genoemde redenen is een brancheverbreiding op de locatie Pans onwenselijk en strijdig met het beleid. Een andere procedure, namelijk via een omgevingsvergunning via de kruimelgevallenregeling, doet hier niks aan af.
- Dat de locatie al geruime tijd leeg staat doet evenmin afbreuk aan de beleidskeuzes. Bezien vanuit de hoofddetailhandelsstructuur en een goede ruimtelijke ordening is leegstand op de locatie Pans niet onaanvaardbaar. De eerder berekende omzetteffecten en kans op leegstand als gevolg van brancheverruiming ter hoogte van de locatie Pans is wél onaanvaardbaar, omdat deze zich richten op de hoofddetailhandelsstructuur.
- Zoals eerder aangegeven bevat het vigerende bestemmingsplan ter hoogte van de locatie Pans voldoende alternatieve herinvullings- en/of transformatiemogelijkheden. Zo zijn diverse werkfuncties mogelijk, zoals diverse soorten bedrijven en kantoren. Ook dienstverlening en maatschappelijke functies zijn mogelijk. De eigenaar heeft daarmee juridisch planologisch gezien voldoende kansen om de leegstand terug te dringen.
- Het feit dat er elders in Maastricht op slechts enkele solitaire locaties bruin- en witgoed is toegestaan, betekent niet dat dit ook toegestaan moet worden op de locatie Pans. Deze mogelijkheden op enkele locaties elders in Maastricht komen voort uit het verleden en zijn bestaande rechten die de gemeente Maastricht met het vaststellen van de Detailhandelsvisie 2016 niet actief juridisch heeft gesaneerd. Dit wil echter niet zeggen dat op deze locaties beleidsmatig winkels in wit- en bruingoed wenselijk zijn. Ook op deze locaties wordt uitbreiding en/of verdere brancheverbreiding niet toegestaan.
- De stelling dat voldaan wordt aan het beleid (POL, SVREZL en de Detailhandelsvisie 2016), omdat brancheverruiming op de locatie

Pans voorziet in fijnmazigheid en leefbaarheid in de buurten en wijken, is op deze locatie niet aan de orde. Dit omdat de doelstelling voor leefbaarheid betekent dat gemeenten moeten kiezen voor de sterkste locaties voor winkels. Zo zijn er daarom aanvullend beleidsdoelen gericht op concentratie van winkels in de hoofddetailhandelsstructuur, het stimuleren van combinatiebezoek (in de balans- en concentratiewinkelgebieden), et cetera. Alle beleidsdoelen dienen in samenhang te worden afgewogen, wat in eerdere besluiten is gedaan en onderbouwd. RetailPlan doet op deze manier aan 'cherry picking'.

- De interpretatie die RetailPlan geeft aan het beleidsdoel van fijnmazigheid is bovendien onjuist. Fijnmazigheid heeft als doel een goede spreiding van voorzieningen, zodat inwoners dicht bij huis aankopen kunnen doen. Uiteraard zijn er, afhankelijk van de artikelgroep, verschillen in de mate van fijnmazigheid. Als het gaat over leefbaarheid van buurten en wijken, is vooral fijnmazigheid van supermarktaanbod en aanverwante dagelijks en niet-dagelijks boodschappenaanbod van belang in de aangewezen concentratiegebieden (ook wel ontmoetingsplekken genoemd). Laag frequent gekochte artikelen, zoals wit- en bruingoed hoeven niet in elke wijk aanwezig te zijn. De consument is bereid hiervoor verder te reizen. In Maastricht zijn momenteel al op verschillende plekken wit- en bruingoedzaken aanwezig, waaronder Expert in Maastricht-West (winkelcentrum Brusselse Poort).