

ECLI	ECLI:NL:RVS:2023:182
Datum uitspraak	18 januari 2023
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 6 juli 2021 heeft de raad van de gemeente Bergen (NH) het facetbestemmingsplan "Supermarkten" vastgesteld. Het plangebied ziet op het centrum van Bergen. Met het voorliggende facetbestemmingsplan worden supermarkten binnen de geldende detailhandelsbestemmingen uitgesloten, met uitzondering van supermarkten ter plaatse van de aanduiding "supermarkt". In artikel 6.1 van de planregels is een wijzigingsbevoegdheid opgenomen waarmee de aanduiding "supermarkt" geheel of gedeeltelijk kan worden verwijderd als het gebruik als supermarkt voor een periode langer dan twaalf maanden is onderbroken. Tegen dit besluit hebben Aldi, Lidl en [appellant sub 3] beroep ingesteld. [appellant sub 3] is eigenaar van het pand aan de Jan Oldenburglaan 21.

Volledige tekst

202105921/1/R1.

Datum uitspraak: 18 januari 2023

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

1. Aldi Zaandam B.V. en Aldi Vastgoed B.V. (hierna in enkelvoud en tezamen: Aldi), gevestigd te Culemborg onderscheidenlijk Zaandam, gemeente Zaanstad,
 2. Lidl Nederland GmbH (hierna: Lidl), gevestigd te Huizen,
 3. [appellant sub 3], wonend te Bergen (NH),
- appellanten,
en

de raad van de gemeente Bergen (NH),

verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 6 juli 2021 heeft de raad het facetbestemmingsplan "Supermarkten" vastgesteld.

Tegen dit besluit hebben Aldi, Lidl en [appellant sub 3] beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

Lidl en de raad hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 7 november 2022, waar Lidl, vertegenwoordigd door mr. J.J.H. Hulshof, advocaat te Nijmegen, vergezeld door [gemachtigde], en de raad, vertegenwoordigd door mr. R. van der Hulle, advocaat te Amsterdam, vergezeld door drs. J.H.M. Seerden, zijn verschenen.

Overwegingen

Inleiding

1. Het plangebied ziet op het centrum van Bergen. Met het voorliggende facetbestemmingsplan worden supermarkten binnen de geldende detailhandelsbestemmingen uitgesloten, met uitzondering van supermarkten ter plaatse van de aanduiding "supermarkt". In artikel 6.1 van de planregels is een wijzigingsbevoegdheid opgenomen waarmee de aanduiding "supermarkt" geheel of gedeeltelijk kan worden verwijderd als het gebruik als supermarkt voor een periode langer dan twaalf maanden is onderbroken.
2. Tegen dit besluit hebben Aldi, Lidl en [appellant sub 3] beroep ingesteld. [appellant sub 3] is eigenaar van het pand aan de Jan Oldenburglaan 21. Aan dat perceel is de aanduiding "supermarkt" toegekend. Op dit moment is daar de Aldi gevestigd. Aldi vindt de bestaande locatie aan de Jan Oldenburglaan van ongeveer 360 m² te klein om een moderne en toekomstbestendige supermarkt te exploiteren. Ook is volgens haar onvoldoende parkeergelegenheid beschikbaar. Daarom acht Aldi een verplaatsing van de winkel naar een locatie buiten het centrum noodzakelijk om in Bergen gevestigd te kunnen blijven. In de plantoelichting van het voorliggende plan staat dat een voorwaarde bij een verplaatsing zal zijn dat de aanduiding "supermarkt" van het perceel Jan Oldenburglaan 21 zal worden verwijderd.
3. De Afdeling stelt vast dat voor het verplaatsen van de winkel van Aldi aan de Jan Oldenburglaan 21, naar een locatie buiten het centrum, de raad op 8 april 2021 het bestemmingsplan "Bergerweg 125" heeft vastgesteld. Ook heeft het college van burgemeester en wethouders van Bergen op 20 mei 2021 een omgevingsvergunning aan Aldi verleend voor de bouw van een Aldi-supermarkt met daarboven 12 appartementen en ernaast 24 woningen aan de Bergerweg 125. Met de uitspraak van de Afdeling van 30 maart 2022, [ECLI:NL:RVS:2022:961](#), is dat bestemmingsplan vernietigd. Ook heeft de Afdeling in dezelfde uitspraak de op basis van dat bestemmingsplan verleende omgevingsvergunning voor het bouwen en voor het aanleggen van een uitweg vernietigd. Ten tijde van de vaststelling van het voorliggende plan was het bestemmingsplan "Bergerweg 125" nog niet vernietigd.

Lidl is op dit moment niet gevestigd in het centrum van Bergen, maar wil zich graag vestigen aan het Plein 29. Bij uitspraak van 3 augustus 2022, [ECLI:NL:RVS:2022:2234](#), heeft de Afdeling het hoger beroep van Lidl tegen de weigering van het college om aan haar omgevingsvergunning te verlenen voor het vestigen van een supermarkt op Plein 29 te Bergen ongegrond verklaard. Dit betekent dat Lidl geen omgevingsvergunning heeft om een supermarkt te vestigen aan het Plein 29. Ten tijde van de vaststelling van het voorliggende plan was de situatie zo dat de weigering van het college om omgevingsvergunning te verlenen zowel in bezwaar als in de beroepsprocedure bij de rechtbank Noord-Holland in stand was gebleven.

Toetsingskader

4. Bij de vaststelling van een bestemmingsplan moet de raad bestemmingen aanwijzen en regels geven die de raad uit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig acht. De raad heeft daarbij beleidsruimte en moet de betrokken belangen afwegen. De Afdeling oordeelt niet zelf of het plan in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening. De Afdeling beoordeelt aan de hand van de beroepsgronden of het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan in overeenstemming is met het recht. Daarbij kan aan de orde komen of de nadelige gevolgen van het plan onevenredig zijn in verhouding tot de met het plan te dienen doelen.

Inhoudelijk

Initiatief Lidl

5. Lidl betoogt dat de raad het door haar tijdig ingediende en concrete initiatief voor de vestiging van een supermarkt aan het Plein 29 ten onrechte niet inhoudelijk heeft beoordeeld bij de vaststelling van het voorliggende plan. Lidl betoogt dat haar initiatief in overeenstemming is met het "Beleid supermarkten Centrum Bergen" (hierna: het supermarktbeleid), dat de raad op 17 november 2020 heeft vastgesteld. Lidl verwijst hierbij naar haar zienswijze, waarin zij stelt dat met het initiatief wordt aangesloten bij de nagestreefde kleinschaligheid en verblijfskwaliteit van het centrum van Bergen. Ook stelt Lidl dat het initiatief in overeenstemming met het supermarktbeleid is omdat sprake is van voldoende distributieplanologische ruimte en de detailhandelsstructuur wordt versterkt. Hierbij wijst Lidl op een door Bureau van der Weerd opgestelde marktanalyse van februari 2020, die zij in de hoger beroepsprocedure tegen de geweigerde omgevingsvergunning heeft ingebracht. Lidl acht van belang dat de plannen voor de verplaatsing van Aldi geen doorgang meer kunnen vinden, waardoor de distributieplanologische ruimte volgens haar groter is. Lidl voert daarnaast aan dat haar initiatief in overeenstemming is met de "Ontwikkelingsvisie Mooi Bergen 2.0." (hierna: de ontwikkelingsvisie), die op 7 juli 2014 door de raad is vastgesteld, en de "Structuurvisie Mooi Bergen 2.0." (hierna: de structuurvisie) die op 29 januari 2015 door de raad is vastgesteld. In dat kader stelt Lidl dat het ruimtelijk beleid van de gemeente Bergen het belang van supermarkten erkent en het initiatief van Lidl daarop aansluit.

5.1. De raad stelt zich op het standpunt dat het voorliggende facetbestemmingsplan niet de plaats is om opnieuw een afweging te maken over het initiatief van Lidl. De raad stelt verder dat het voorliggende plan de vestiging van een supermarkt met een bruto vloeroppervlakte (hierna: bvo) van minder dan 400 m² niet in de weg staat. De raad verwijst hierbij naar artikel 1.4 van de planregels.

5.2. Artikel 1.4 van de planregels bevat de definitie van "supermarkt" en luidt: "een

zelfbedieningswinkel waar hoofdzakelijk voedingsmiddelen, waaronder verse groente, brood en vlees (zijnde dagelijkse goederen) en soms enige niet dagelijkse goederen (zoals huishoudelijke artikelen) worden verkocht, met een bruto vloeroppervlak van ten minste 400 m²."

5.3. De Afdeling stelt vast dat het college van burgemeester en wethouders van Bergen met het besluit van 4 juli 2019 heeft geweigerd aan Lidl omgevingsvergunning te verlenen voor het vestigen van een supermarkt aan het Plein 29. Het afwijzende standpunt van het college is van begin af aan eenduidig geweest. De Afdeling stelt verder vast dat met de uitspraak van 3 augustus 2022, [ECLI:NL:RVS:2022:2234](#), het hoger beroep van Lidl over de weigering van het college om aan haar omgevingsvergunning te verlenen voor de vestiging van een supermarkt op het Plein 29 ongegrond is verklaard. Gelet op het karakter van het plan en de recente weigering van het college om omgevingsvergunning te verlenen heeft de raad naar het oordeel van de Afdeling het initiatief van Lidl dan ook niet hoeven betrekken bij de vaststelling van het voorliggende facetbestemmingsplan. De Afdeling komt, gelet op het voorgaande, niet toe aan het betoog van Lidl dat haar initiatief in overeenstemming met het supermarktbeleid is.

Het betoog slaagt niet.

Dienstenrichtlijn

6. Lidl en [appellant sub 3] betogen dat het voorliggende plan in strijd is met artikel 15, derde lid, van de Richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt (hierna: Dienstenrichtlijn). Volgens [appellant sub 3] wordt niet voldaan aan de voorwaarde dat de beperking noodzakelijk is. In dat verband stelt [appellant sub 3] dat de gemiddelde kern 74% aandeel supermarkt heeft en dat dit in Bergen maar 50% betreft. Hieruit volgt volgens [appellant sub 3] dat er geen noodzaak is om supermarkten uit het centrum van Bergen te weren. Lidl en [appellant sub 3] betogen daarnaast dat niet wordt voldaan aan de voorwaarde dat de beperking evenredig is. Zij stellen dat de beperking niet coherent en systematisch wordt toegepast, omdat het plan geen onderscheid maakt tussen het weren van nieuwe supermarkten en het wegbestemmen van bestaande supermarkten. Omdat ontwikkelingen buiten het centrum van Bergen gevolgen kunnen hebben voor het centrum, had het volgens Lidl voor de hand gelegen de beperking niet alleen voor het centrum, maar voor de hele kern Bergen en omgeving te laten gelden. Verder voert Lidl aan dat de maatregelen niet tot effect hebben dat daarmee de door de raad nagestreefde doelen worden bereikt. Volgens Lidl heeft de raad niet aannemelijk gemaakt dat het wegbestemmen van een supermarkt aan het Plein 29 effectief is om de bestaande winkelgebieden vitaal te houden en leegstand te voorkomen. Lidl voert verder aan dat de raad ten onrechte niet heeft onderzocht of de nagestreefde doelen niet met minder beperkende maatregelen kunnen worden bereikt. Volgens Lidl en [appellant sub 3] is de grens van minimaal 400 m² bvo in de definitiebepaling van het begrip "supermarkt", zoals bedoeld in artikel 1.4 van de planregels, niet ruimtelijk relevant en niet onderbouwd door de raad. [appellant sub 3] voert verder aan dat de grens van 400 m² bvo geen rekening houdt met het feit dat een groot deel van de bvo wordt gebruikt voor functies die niet toegankelijk zijn voor bezoekers. Lidl wijst erop dat een parkeerverbod rondom de locatie van de beoogde Lidl-vestiging ook een mogelijkheid is. Op die manier kan het bezoeken van de supermarkt per auto minder aantrekkelijk worden gemaakt, aldus Lidl. Ter onderbouwing van hun standpunt verwijzen Lidl en [appellant sub 3] naar het arrest van het Hof van Justitie van 30 januari 2018, Visser Vastgoed, [ECLI:EU:C:2018:44](#).

6.1. Artikel 15 van de Dienstenrichtlijn luidt:

"1. De lidstaten onderzoeken of in hun rechtsstelsel de in lid 2 bedoelde eisen worden gesteld en zien erop toe dat eventueel bestaande eisen verenigbaar zijn met de in lid 3 bedoelde voorwaarden. De lidstaten passen hun wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen aan om de eisen met die voorwaarden in overeenstemming te brengen.

2. De lidstaten onderzoeken of de toegang tot of de uitoefening van een dienstenactiviteit in hun rechtsstelsel afhankelijk wordt gesteld van de volgende niet-discriminerende eisen:

a) kwantitatieve of territoriale beperkingen, met name in de vorm van beperkingen op basis van de bevolkingsomvang of een geografische minimumafstand tussen de dienstverrichters;

[...]

3. De lidstaten controleren of de in lid 2 bedoelde eisen aan de volgende voorwaarden voldoen:

a) discriminatieverbod: de eisen maken geen direct of indirect onderscheid naar nationaliteit of, voor vennootschappen, de plaats van hun statutaire zetel;

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

c) evenredigheid: de eisen moeten geschikt zijn om het nagestreefde doel te bereiken; zij gaan niet verder dan nodig is om dat doel te bereiken en dat doel kan niet met andere, minder beperkende maatregelen worden bereikt.

[...]"

6.2. Artikel 15 van de Dienstenrichtlijn is niet omgezet in nationaal recht. Zoals het Hof van Justitie in het arrest Visser Vastgoed heeft geoordeeld, heeft artikel 15 echter rechtstreekse werking voor zover het de lidstaten in het eerste lid, tweede volzin, een onvoorwaardelijke en voldoende nauwkeurige verplichting oplegt om hun wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen aan te passen om deze in overeenstemming te brengen met de in het derde lid ervan bedoelde voorwaarden. Dat betekent dat in dit geval rechtstreeks aan die voorwaarden kan worden getoetst, voor zover dat nodig is in het licht van wat in beroep is aangevoerd.

6.3. Artikel 5.1, onder a, van de planregels van het bestemmingsplan "Supermarkten" luidt:

"Voor zover krachtens de bestemmingsplannen zoals genoemd in Artikel 3, het gebruik van gronden en of bouwwerken ten behoeve van detailhandel is toegestaan, zijn supermarkten hiervan uitgesloten, met uitzondering van supermarkten ter plaatse van de aanduiding 'supermarkt';"

6.4. De Afdeling stelt vast dat de beperking in artikel 5.1, onder a, van de planregels een eis is in de zin van artikel 4, onder 7, van de Dienstenrichtlijn en dat deze beperking is te beschouwen als een beperking in de zin van artikel 15, tweede lid, onder a, van de Dienstenrichtlijn.

6.5. Tussen partijen is niet in geschil dat de planregeling niet in strijd is met het discriminatieverbod van artikel 15, derde lid, onder a, van de Dienstenrichtlijn. De Afdeling zal hierna toetsen of in dit geval is voldaan aan de voorwaarden van noodzakelijkheid en evenredigheid als bedoeld in artikel 15, derde lid, onder b en c, van de Dienstenrichtlijn.

6.6. De raad stelt, onder verwijzing naar de nota beantwoording zienswijzen, dat in paragraaf

2.2.3 van de plantoelichting en het supermarktbeleid een toets aan de Dienstenrichtlijn is opgenomen. Volgens de raad is het uitsluiten van supermarkten binnen de bestemming "Detailhandel" de enige effectieve manier waarop de vestigingsmogelijkheden van supermarkten binnen centrumgebieden kunnen worden gestuurd. De raad stelt onder verwijzing naar paragraaf 4.2.2 van de plantoelichting verder dat een supermarkt groter dan 400 m² bvo een verhoudingsgewijs grotere ruimtelijk relevante invloed op het centrumgebied heeft, onder andere vanuit het oogpunt van parkeren en de verkeersaantrekkende werking.

Noodzakelijkheid (artikel 15, derde lid, onder b, van de Dienstenrichtlijn)

6.7. De raad stelt zich onder verwijzing naar het supermarktbeleid op het standpunt dat de in het plan vervatte maatregel noodzakelijk is om de leefbaarheid in het centrum van Bergen te behouden en te versterken. De raad vreest zonder dit beleid voor een aantasting van de unieke identiteit van het centrum. Met het oog op behoud van vitaliteit en het voorkomen van leegstand wenst de raad het behoud van een relatief groter aanbod aan speciaalzaken en horeca. Daarom is het van belang de dominantie van supermarkten in het centrumgebied te beperken, de winkeldiversiteit te stimuleren en de toename van autoverkeer tegen te gaan. De raad wijst erop dat de vervoerswijze van de inwoners van Bergen voor bezoek aan het centrum sterk afwijkend is qua omvang van gelijksoortige kernen, omdat er sprake is van een zeer laag autogebruik. Om die reden is het van belang om supermarkten aan de rand van het centrum te positioneren, zodat de toename van auto's in het centrum kan worden gereguleerd en daarmee de kwaliteit van de leefbaarheid van de openbare ruimte in het centrum niet wordt aangetast, aldus de raad.

6.8. Bij de noodzakelijkheidstoets gaat het om de vraag of het doel dat ter rechtvaardiging van het plan wordt ingeroepen, een dwingende reden van algemeen belang vormt als bedoeld in artikel 4, punt 8, van de Dienstenrichtlijn. De Afdeling stelt vast dat de raad met de beperking van de omvang van de detailhandel in de vorm van supermarkten in het centrum van Bergen, als doel heeft de bescherming van het stedelijk milieu.

6.9. De raad heeft zich naar het oordeel van de Afdeling op goede gronden op het standpunt kunnen stellen dat het streven naar de onder 6.7 vermelde doelen, noodzakelijk is ter bescherming van het stedelijk milieu. In wat [appellant sub 3] naar voren heeft gebracht ziet de Afdeling geen aanknopingspunten om te twijfelen aan de juistheid van de door de raad geschetste lokale situatie. Tegen die achtergrond ziet de Afdeling in de toelichting van de raad dat het beperken van locaties waar supermarkten zich kunnen vestigen noodzakelijk is om de specifieke kenmerken en structuur van het centrum van Bergen te beschermen en de dominantie van de auto in het centrum van Bergen tegen te gaan. Maatregelen ter bevordering daarvan liggen dus in de rede. In wat [appellant sub 3] naar voren heeft gebracht, ziet de Afdeling geen grond voor het oordeel dat de raad zich niet op zijn standpunt over de noodzaak van de planregeling heeft kunnen stellen. [appellant sub 3] wordt dan ook niet gevolgd in het betoog dat niet is voldaan aan de voorwaarde in artikel 15, derde lid, onder b, van de Dienstenrichtlijn. De doelen waarmee de raad de planregeling rechtvaardigt, vormen een dwingende reden van algemeen belang als bedoeld in artikel 15, derde lid, onder b, van de Dienstenrichtlijn.

Het betoog slaagt niet in zoverre.

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

- Geschiktheid

6.10. In het kader van de evenredigheid staat ter beoordeling of de raad redelijkerwijs heeft kunnen concluderen dat de regeling geschikt is en niet verder gaat dan nodig om de daarmee beoogde doelen te bereiken en of die doelen niet met andere, minder beperkende maatregelen kunnen worden bereikt.

- Coherent en systematisch

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

Lidl en [appellant sub 3] betogen dat de beperking hier niet aan voldoet. Hierover overweegt de Afdeling als volgt. Bij het coherentievereiste gaat het erom of de raad zijn doelen op een samenhangende en systematische wijze nastreeft. Om deze doelen te bereiken moet volgens de raad worden voorkomen dat meer supermarkten zich vestigen in het centrum van Bergen. De raad heeft toegelicht dat het supermarktbeleid is gericht op het in standhouden van de vitaliteit en specifieke identiteit van het centrum van Bergen door het stimuleren van winkeldiversiteit en het ondersteunen van kwaliteit van de beleefbaarheid van het centrum. De raad wil daarom niet meewerken aan nieuwvestiging van supermarkten in het centrum van Bergen. Verder stelt de raad dat de beperking van vestigingsmogelijkheden voor nieuwe supermarkten ziet op het gehele centrumgebied van Bergen. Volgens de raad leidt de vestiging van Lidl in het centrum tot een voor Bergen ongewenste dominantie van supermarkten en daarnaast tot een ongewenste toename van het autoverkeer in het centrum. De raad tekent hierbij aan dat aan de verplaatsing van Aldi een andere afweging ten grondslag ligt dan de afweging die ten grondslag ligt aan de beperking van nieuwvestiging van supermarkten in het centrum van Bergen, zodat geen sprake is van een incoherente en niet-systematische toepassing van het beleid. De Afdeling ziet in wat hierover is aangevoerd geen aanleiding om aan de juistheid van deze mededeling van de raad te twijfelen. Hierbij acht de Afdeling van belang dat de raad heeft toegelicht dat de eventuele verplaatsing van Aldi naar een locatie buiten het centrum van Bergen geen afbreuk doet aan de vitaliteit van het centrum en daarom ook niet strijdig is met de doelstellingen van het supermarktbeleid. Gelet op het door de raad beoogde doel zoals onder 6.7 vermeld, ziet de Afdeling - anders dan Lidl - onvoldoende grond voor het oordeel dat de raad het supermarktbeleid niet alleen van toepassing had mogen verklaren op het centrum van Bergen en gehouden was dat beleid van toepassing te verklaren op een groter gebied, namelijk de gehele kern Bergen en omgeving. De Afdeling ziet in wat Lidl en [appellant sub 3] hebben aangevoerd dan ook geen aanleiding voor het oordeel dat de raad dit doel niet coherent en systematisch nastreeft.

Het betoog slaagt niet in zoverre.

- Effectiviteit van de regeling om de nagestreefde doelen te bereiken

6.12. In de tussenuitspraak van 20 juni 2018, [ECLI:NL:RVS:2018:2062](#), heeft de Afdeling uit de rechtspraak van het Hof van Justitie afgeleid dat het onderzoek in het kader van artikel 15, derde lid, onder c, van de Dienstenrichtlijn moet geschieden aan de hand van een analyse met specifieke gegevens. Er moet sprake zijn van een analyse van de geschiktheid van de door de raad genomen maatregel en van specifieke gegevens ter onderbouwing van zijn betoog over de geschiktheid van de getroffen maatregel. Het is niet voldoende dat de raad zich ter onderbouwing van een brancheringsregeling alleen op algemene ervaringsregels beroept, zonder daarnaast onderzoeksgegevens of andere gegevens over te leggen waarmee

de gestelde gevolgen van vestigingsmogelijkheden in het gebied op de samenstelling van het winkelaanbod en de leegstand elders aannemelijk worden gemaakt.

6.13. Voor zover Lidl heeft betoogd dat de maatregel niet het beoogde effect zal hebben, omdat de raad niet aannemelijk heeft gemaakt dat het wegbestemmen van een supermarkt aan het Plein 29 effectief is om de bestaande winkelgebieden vitaal te houden en leegstand te voorkomen, wordt het volgende overwogen.

6.14. De raad heeft door middel van het supermarktbeleid met specifiek op Bergen gerichte gegevens onderbouwd dat het beperken van locaties waar supermarkten zich kunnen vestigen nodig is om de bijzondere winkelstructuur en de identiteit van het centrum van Bergen te beschermen. In het supermarktbeleid staat dat uit bestedingscijfers blijkt dat supermarkten in Nederland een steeds dominantere marktpositie hebben verkregen. Hierbij heeft de raad toegelicht dat in kernen van een vergelijkbare omvang als van Bergen, met tussen de 10.000 en 15.000 inwoners, 84% van het aantal winkelmeters in de levensmiddelenbranche wordt bezet door supermarkten. In het supermarktbeleid staat verder dat om de specifieke winkel- en aanbodstructuur en daarmee de vitaliteit en specifieke identiteit van het centrum van Bergen te beschermen ter voorkoming van leegstand, een regulering van de vestigingsmogelijkheid van supermarkten vereist is. Ook heeft de raad met de aanvullende notitie van Rho Adviseurs van 26 oktober 2022 met specifieke gegevens onderbouwd dat de samenstelling van het winkelaanbod in dagelijkse goederen in de kern Bergen met drie supermarkten afwijkt van het aanbod in plaatsen met een vergelijkbaar aantal inwoners en vier supermarkten. Het aantal en de oppervlakte aan speciaalzaken in dagelijkse en niet-dagelijkse goederen is volgens de aanvullende notitie in de kern Bergen groter dan in de kernen met een vergelijkbaar aantal inwoners en vier supermarkten. Op basis daarvan mag volgens de notitie geconcludeerd worden dat de nieuwvestiging van supermarkten in het centrum van Bergen zeer waarschijnlijk zal leiden tot een vermindering van het aanbod speciaalzaken in dagelijkse goederen en waarschijnlijk ook in niet-dagelijkse goederen, en daarmee tot een achteruitgang van de specifieke kenmerken en de kwaliteit van het winkelaanbod in de kern Bergen.

6.15. De Afdeling concludeert dan ook dat de raad op een voldoende wijze heeft gemotiveerd dat de genomen maatregel een zinvolle bijdrage levert aan het nagestreefde doel. Het supermarktbeleid bevat daartoe naar haar oordeel een voldoende te achten analyse met specifieke gegevens.

Het betoog slaagt ook niet in zoverre.

- Niet verder dan nodig; geen andere, minder beperkende maatregelen

6.16. De raad stelt, onder verwijzing naar het supermarktbeleid, dat de opgelegde beperking niet verder gaat dan nodig om het beoogde doel te bereiken en bovendien niet met andere, minder beperkende maatregelen kan worden volstaan. Om de leefbaarheid en aantrekkelijkheid van het centrum te behouden wordt onder meer ingezet op het weren van supermarkten in het centrum van Bergen. De raad heeft in dit verband ervoor gekozen om een ondergrens van 400 m² bvo te hanteren om een onderscheid te maken tussen enerzijds supermarkten en anderzijds kleinere speciaalzaken. In wat is aangevoerd, ziet de Afdeling geen grond om deze ondergrens onredelijk te achten. Daarbij neemt de Afdeling in aanmerking dat de juistheid van de stelling van de raad dat de bestaande supermarkten in het centrum van Bergen een bvo van meer dan 400 m² hebben niet met concrete gegevens is betwist. Het betoog van [appellant sub 3] dat de grens van 400 m² bvo niet is onderbouwd door de raad kan daarom niet worden gevolgd. De raad heeft er verder op de zitting terecht

op gewezen dat de grens van 400 m² bvo ook in het supermarktbeleid staat en dat deze grens daarom in het bestemmingsplan is overgenomen. De stelling van [appellant sub 3] dat de grens van 400 m² bvo niet in het supermarktbeleid staat opgenomen, mist dan ook feitelijke grondslag. Dat, zoals [appellant sub 3] stelt, bij het bvo ook rekening wordt gehouden met functies die niet toegankelijk zijn voor bezoekers, is, wat hier ook van zij, inherent aan het onderscheid tussen bvo en het winkelvloeroppervlak (hierna: wvo). Niet aannemelijk is gemaakt dat de raad gehouden was om bij de beschrijving van het begrip "supermarkt" in artikel 1.4 van de planregels te kiezen voor bvo en niet voor wvo. Ook de juistheid van de stelling van de raad dat voor het bepalen van het aantal m² bvo niet is aangesloten bij de CROW-normen omdat het huidige verkeer- en parkeergedrag in Bergen niet vergelijkbaar is met de gemiddelde kern in Nederland, is niet met concrete gegevens bestreden. Dat het volgens Lidl ook mogelijk was geweest om een parkeerverbod rondom de locatie van de beoogde Lidl-vestiging in te voeren, miskent naar het oordeel van de Afdeling allereerst de toelichting van de raad dat het weren van supermarkten in het centrum van Bergen niet enkel gericht is op het voorkomen van een verkeerstoename door auto's, maar ook op het behoud van de specifieke Bergense winkel- en aanbodstructuur. Daarnaast is het volgens de raad vanwege de specifieke situatie ter plaatse van de locatie in de praktijk niet haalbaar om een parkeerverbod direct rondom die locatie in te stellen. De Afdeling ziet in wat Lidl heeft aangevoerd geen reden om aan de juistheid van deze laatste stelling van de raad te twijfelen. Gelet op het voorgaande heeft de raad naar het oordeel van de Afdeling voldoende gemotiveerd dat de maatregelen niet verder gaan dan nodig is om het doel te bereiken en dat het doel niet met andere, minder beperkende maatregelen kan worden bereikt.

6.17. De Afdeling komt dan ook tot de slotsom dat aan de voorwaarden van noodzakelijkheid en evenredigheid (artikel 15, derde lid, onder b en c, van de Dienstenrichtlijn) is voldaan.

Het betoog slaagt niet.

Wijzigingsbevoegdheid

7. Aldi en [appellant sub 3] betogen dat de haalbaarheid van de wijzigingsbevoegdheid in artikel 6.1 van de planregels ten onrechte niet is onderzocht. [appellant sub 3] voert in dat kader aan dat met de vernietiging van het bestemmingsplan "Bergerweg 125" geen reden meer bestaat voor het opnemen van de wijzigingsbevoegdheid. In de plantoelichting van het voorliggende plan staat dat een voorwaarde bij een verplaatsing van de Aldi supermarkt zal zijn dat de functieaanduiding "supermarkt" van het perceel Jan Oldenburglaan 21 zal worden verwijderd. Volgens Aldi kon de raad niet met de reactie in de nota beantwoording zienswijzen volstaan dat het voorliggende plan "passend is voor de situatie in het centrum van Bergen". Aldi betoogt dat het onduidelijk is waarom slechts voor de verplaatsing van de Aldi een wijzigingsbevoegdheid is opgenomen, terwijl in het centrum van Bergen ook twee andere supermarkten zijn gevestigd. Bij de verplaatsing van Aldi naar een locatie buiten het centrum en vestiging van een nieuwe supermarkt op die locatie is er volgens Aldi bovendien geen sprake van een toename van het aantal supermarkten in het centrum. Aldi voert verder aan dat de raad oneigenlijk gebruik maakt van het bestemmingsplan door een voorwaarde voor potentiële toekomstige situaties op te nemen. De gestelde voorwaarde dat bij een verplaatsing van de Aldi supermarkt de functieaanduiding "supermarkt" van het perceel Jan Oldenburglaan 21 zal worden verwijderd kan niet met het voorliggende bestemmingsplan worden afgedwongen en is in zoverre niet uitvoerbaar volgens Aldi. Aldi betoogt tot slot dat vanuit ruimtelijk oogpunt gezien geen noodzaak bestaat om de functieaanduiding "supermarkt" van het perceel Jan Oldenburglaan 21 te schrappen. Volgens Aldi heeft de raad de belangen van Aldi onvoldoende afgewogen in het bestemmingsplan.

7.1. Artikel 6.1 van de planregels luidt:

"Burgemeester en wethouders kunnen de aanduiding 'supermarkt', als bedoeld in lid 5.1 onder a, geheel of gedeeltelijk verwijderen indien het gebruik als supermarkt voor een periode langer dan twaalf maanden is onderbroken."

7.2. De Afdeling stelt vast dat in de plantoelichting van het voorliggende plan staat dat als voorwaarde voor verplaatsing van de Aldi geldt dat de aanduiding "supermarkt" van het perceel Jan Oldenburglaan 21 zal worden verwijderd. De raad heeft op de zitting erkend dat alleen Aldi ten tijde van de vaststelling van het bestemmingsplan het concrete voornemen had om haar huidige locatie te verplaatsen naar een andere locatie buiten het centrum. Gesteld is dat het de voorkeur heeft supermarkten te lokaliseren aan de belangrijkste toegangsroutes aan de uiteinden van het centrumgebied, het zogenoemde haltermodel. Aan het einde van de halter bevinden zich nu Albert Heijn en Deen. De raad heeft op de zitting erkend dat de wijzigingsbevoegdheid ook toegepast kan worden op de Albert Heijn of de Deen-supermarkt. Die supermarkten hadden echter ten tijde van de planvaststelling niet het concrete voornemen om zich elders te vestigen.

De Afdeling stelt vast dat een motivering over de noodzaak van de wijzigingsbevoegdheid ten aanzien van alle supermarktlocaties in het plangebied in de plantoelichting ontbreekt, terwijl de in de plantoelichting opgenomen motivering alleen is toegesneden op de locatie Jan Oldenburglaan 21, waar de Aldi gevestigd is. Mede in aanmerking genomen de toelichting van de raad op de zitting over de versterking van supermarkten aan het uiteinde van de halter, is de Afdeling er niet van overtuigd dat in artikel 6.1. van de planregels is bestemd wat de raad bij vaststelling van het plan voor ogen stond. Gelet op het voorgaande bestaat in wat Aldi en [appellant sub 3] hebben aangevoerd aanleiding voor het oordeel dat de raad de wijzigingsbevoegdheid in artikel 6.1 van de planregels niet heeft kunnen opnemen.

Het betoog slaagt.

7.3. Gelet op het voorgaande komt de Afdeling niet toe aan het betoog van [appellant sub 3] dat de raad zijn belangen onvoldoende heeft afgewogen in het voorliggende plan en dat zijn pand aan de Jan Oldenburglaan 21 als gevolg van het plan volgens hem in waarde zal dalen.

Conclusie

8. Het beroep van Lidl is ongegrond.

9. Gelet op wat hiervoor onder 7.2 is overwogen, ziet de Afdeling in wat Aldi en [appellant sub 3] hebben aangevoerd aanleiding voor het oordeel dat het bestreden besluit, voor zover dat ziet op de vaststelling van artikel 6.1 van de planregels, in strijd is met artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht. De beroepen van Aldi en [appellant sub 3] zijn daarom gegrond, zodat het bestreden besluit dient te worden vernietigd, voor zover het gaat om artikel 6.1 van de planregels. Uit een 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.

10. De raad hoeft aan Lidl geen proceskosten te vergoeden. De raad moet aan Aldi en [appellant sub 3] wel proceskosten vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het beroep van Lidl ongegrond;

II. verklaart de beroepen van Aldi en [appellant sub 3] gegrond;

III. vernietigt het besluit van de raad van de gemeente Bergen van 6 juli 2021 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Supermarkten", voor zover het gaat om artikel 6.1 van de planregels;

IV. draagt de raad van de gemeente Bergen op om binnen vier weken na verzending van deze uitspraak ervoor zorg te dragen dat het hiervoor vermelde onderdeel III. wordt verwerkt in het elektronisch vastgestelde plan dat te raadplegen is op de landelijke voorziening, www.ruimtelijkeplannen.nl;

V. veroordeelt de raad van de gemeente Bergen tot vergoeding van bij:

a. Aldi Zaandam B.V. en Aldi Vastgoed B.V. in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 837,00, geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, met dien verstande dat betaling van genoemd bedrag aan een van hen het bestuursorgaan aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan;

b. [appellant sub 3] in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 837,00, geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

VI. gelast dat de raad van de gemeente Bergen aan:

a. Aldi Zaandam B.V. en Aldi Vastgoed B.V. het door hen voor de behandeling van haar beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 360,00 vergoedt, met dien verstande dat betaling van genoemd bedrag aan een van hen het bestuursorgaan aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan;

b. [appellant sub 3] het door hem voor de behandeling van zijn beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 181,00 vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. W.D.M. van Diepenbeek, voorzitter, en mr. A. Kuijer en mr. G.O. van Veldhuizen, leden, in tegenwoordigheid van mr. N.A. de Gast, griffier.

w.g. Van Diepenbeek
voorzitter

w.g. de Gast
griffier

928