

Advies : Notitie Heuts

Datum : 15 februari 2019
Opdrachtgever : Gemeente Maastricht
Ter attentie van : 
Projectnummer : P00434

Opgesteld door : 

A. Inleiding

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: '*de Afdeling*') heeft in haar tussenuitspraak van 19 december 2018 een oordeel gegeven over de houdbaarheid van het bestemmingsplan 'Reparatie- en actualiseringsplan Maastricht Zuidoost'. De Afdeling heeft, puntsgewijs en voor zover voor deze notitie van belang, het volgende overwogen:

- Met de in het bestemmingsplan 'Reparatie- en actualiseringsplan Maastricht Zuidoost' opgenomen planregeling (die detailhandel in branchevreemde goederen verbiedt) worden ruimtelijke doelen nagestreefd. Gestreefd wordt naar zorgvuldig ruimtegebruik, bereikbaarheid, bundeling en de leefbaarheid van de kleine stadskernen en het behoud voor de inwoners van de gemeente van een voldoende voorzieningenniveau. Van strijdigheid met artikel 14 onder 5 van de Dienstenrichtlijn is geen sprake.
- Het streven naar zorgvuldig ruimtegebruik, bereikbaarheid, bundeling en de leefbaarheid van kleine stadskernen en het behoud voor de inwoners van de gemeente van een voldoende voorzieningenniveau is noodzakelijk voor de bescherming van het stedelijk milieu, zeker wanneer - zoals geldt voor Maastricht - sprake is van ligging in of nabij een krimpregio. Gelet hierop heeft de raad zich op goede gronden op het standpunt gesteld dat de doelen waarmee hij de planregeling rechtvaardigt, een dwingende reden van algemeen belang vormen. Van strijdigheid met artikel 15 lid 3 onder b van de Dienstenrichtlijn is geen sprake.
- Met de in het bestemmingsplan opgenomen regeling wordt gestreefd naar behoud van de leefbaarheid van het stadscentrum en de voorkoming van leegstand. Naar het oordeel van de Afdeling streeft de gemeenteraad dat doel coherent en systematisch na. De door de gemeenteraad vastgestelde planregeling voldoet daarmee aan de hypocrisietest.
- De gemeenteraad mag het cumulerend effect van het loslaten van het brancheringsbeleid c.q. brancheringsbeperkingen betrekken in zijn afweging om detailhandelsmogelijkheden op een bepaald perceel al dan niet te verruimen.
- 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 bestemmingsplan in het algemeen effectief zijn. Daarbij ziet de Afdeling **geen** aanleiding voor het oordeel dat onvoldoende aandacht is besteed aan regionale verhoudingen, dat de beschouwingen ten onrechte zijn gericht op de niet-dagelijkse sector, dat de case-studies de daaruit getrokken conclusies niet kunnen ondersteunen, dan wel dat de vergelijking met België en Frankrijk onvoldoende is uitgewerkt. In zoverre voldoet de analyse van gegevens aan de eisen die daaraan moeten worden gesteld. Naar het oordeel van de Afdeling mocht de raad er in beginsel van uitgaan 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. Het ligt dan in de lijn van het voorgaande op de weg van de raad om te motiveren en zo nodig met nader onderzoek te onderbouwen dat de situatie in Maastricht niet zo bijzonder of afwijkend is dat die toepasbaarheid zich niet voordoet.

- Naar het oordeel van de Afdeling is op grond van wat de raad naar voren heeft gebracht niet inzichtelijk 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. Weliswaar is aannemelijk dat brancheringsmaatregelen effectief kunnen zijn in krimpregio's - en is Maastricht in of nabij zo'n regio gelegen -, maar in wat de raad naar voren heeft gebracht wordt onvoldoende ingegaan op de vraag of de situatie in Maastricht niet zo bijzonder of afwijkend is dat die toepasbaarheid zich niet voordoet. Er is, zo overwoog de Afdeling, door beide partijen veel onderzoeksmateriaal aangeleverd, maar de toepassing op de situatie in Maastricht mist nog. Hierdoor valt ook niet te beoordelen of de beperking die wordt toegepast op de gronden van Heuts binnen het hele pakket aan brancheringsmaatregelen in de gemeente Maastricht een zinvolle bijdrage levert.
- Gelet op hetgeen onder bovenstaande bulletpoint is beschreven, kan de Afdeling nog niet beoordelen of de gemeenteraad in redelijkheid heeft 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.

In deze notitie wordt uitvoering gegeven aan de vereiste nadere onderbouwing met specifieke gegevens op basis van de uitspraak van 19 december 2018. Er wordt onderbouwd waarom de situatie in Maastricht vergelijkbaar is met de aangehaalde voorbeelden in de eerdere notities en waarom Maastricht niet zo bijzonder of afwijkend is. Daarnaast is aanvullend een nadere onderbouwing opgenomen waarin is aangetoond dat de brancheringsmaatregel in het plan niet verder gaat dan nodig en er geen andere, minder beperkende maatregelen beschikbaar zijn.

B. Samenvatting eerder gevoerde argumenten en cijfers BRO

In verband met voorliggend bestemmingsplan heeft BRO inmiddels verschillende notities opgesteld. Het betreft onderstaande notities:

- notitie 'Nadere memorie t.a.v. casus Heuts, Maastricht', d.d. 15 mei 2018;
- notitie 'Aanvullende memorie t.a.v. casus Heuts reactie BSP, Maastricht', d.d. 12 juni 2018;
- notitie 'Aanvullende memorie t.a.v. casus Heuts, n.a.v. voorlopige uitspraak RvS Appingedam', d.d. 12 juli 2018.

Bovenstaande notities zijn als bijlage 1, 2 en 3 aan deze notitie gehecht.

C. Maastricht is niet zo bijzonder of afwijkend

Inleiding

De Afdeling heeft geconcludeerd dat de eerder door BRO gehanteerde cijfers in de voorbeelden Twente, het landelijk gemiddelde en buitenlandse voorbeelden in algemene zin hebben aangetoond dat brancheringsmaatregelen effectief zijn. Deze cijfers worden doorgaans gebruikt in ruimtelijk-functioneel en ruimtelijk-economisch onderzoek. Het betreft koopstromen, aanbod- en leegstandcijfers en omzetkengetallen.

In deze paragraaf worden verschillende parameters en kengetallen benoemd. Deze parameters en kengetallen zijn relevant, omdat ze gerelateerd zijn aan ruimtelijk-functioneel en ruimtelijk-economisch onderzoek wat in het verlengde staat van de relevante beleidskaders, eerder aangehaalde voorbeelden en het bestemmingsplan. Met behulp van deze parameters en kengetallen wordt aangetoond dat:

1. Maastricht niet bijzonder of afwijkend is van de eerder aangehaalde voorbeelden¹, waarin de effectiviteit van brancheringsmaatregelen is aangetoond.
2. De brancheringsmaatregelen in Maastricht, zoals onderdeel van het gemeentelijke detailhandelsbeleid en het juridisch-planologisch kader, effectief blijken om de legitieme doelen te bereiken.

1. De situatie in Maastricht en Zuid-Limburg is vergelijkbaar met Enschede en Twente

In de tabel zijn drie gebiedsniveaus op basis van specifieke gegevens met elkaar vergeleken. Tekstueel is onderbouwd waarom Maastricht op basis van deze specifieke gegevens vergelijkbaar is met de situatie in Enschede, Zuid-Limburg, Twente en het landelijk gemiddelde. Kortom, waarom Maastricht niet zo bijzonder of afwijkend is dat de effectiviteit van brancheringsmaatregelen, zoals eerder aangetoond op deze niveaus, niet toepasbaar is.

Tabel: Specifieke gegevens vergelijking lokaal, regionaal en nationaal

	Nationaal	Regionaal		Lokaal	
	Nederland	Twente ²	Zuid-Limburg ³	Enschede	Maastricht
Aantal inwoners ⁴	17.181.084	626.525	600.037	158.261	122.723
Bevolkingsprognose ⁵	+5,0%	-1,5%	-5,2%	-1,2%	-0,6%
Aantal m ² wvo niet-dagelijks per 1.000 inwoners ⁶	1.293	1.633	1.332	1.417	1.295
Aantal m ² wvo niet-dagelijks per 1.000 inwoners in de periferie	729	1.007	749	644	371
Gemiddelde omvang niet-dagelijks in de periferie	686	680	609	531	577
Leegstandspercentage winkels	6,9%	8,1%	10,6%	6,8%	7,3%
Leegstandspercentage m ² wvo	6,8%	7,4%	9,6%	6,4%	7,3%
Mate van stedelijkheid ⁷	2	n.b.	n.b.	2	2
Gemiddeld inkomen personen ⁸	€ 30.400	n.b.	n.b.	€ 25.400	€ 27.200

¹ Zie met name de notitie van BRO van 12 juli 2018.

² Gemeenten Almelo, Borne, Dinkelland, Enschede, Haaksbergen, Hellendoorn, Hengelo, Hof van Twente, Losser, Oldenzaal, Rijssen-Holten, Tubbergen, Twenterand en Wierden.

³ Gemeenten Eijsden-Margraten, Gulpen-Witter, Maastricht, Meerssen, Vaals, Valkenburg a/d Geul, Brunssum, Heerlen, Kerkrade, Landgraaf, Simpelveld, Voerendaal, Beek, Sittard-Geleen, Stein en Beekdaalen (voormalige gemeenten Onderbanken, Nuth en Schinnen).

⁴ Bron: Neimed (Limburg), Kennispunt Twente en CBS.

⁵ Bron: Neimed (Limburg), Kennispunt Twente, CBS en Primos. Percentage is bepaald op basis van 2017 en 2030.

⁶ Bron: Locatus. Alle aanbod en leegstandskenngetallen in deze tabel zijn gebaseerd op de meest recente Locatus-data, met als downloaddatum januari 2019.

⁷ Bron: CBS Statline, kerncijfers wijken en buurten 2018, mate van stedelijkheid.

⁸ Bron: CBS Statline, gemiddeld persoonlijk inkomen per inwoner 2015.

Vergelijkbaarheid stedelijke structuur en opbouw van de regio

Allereerst moet geconstateerd worden dat de stedelijke structuur en opbouw van de regio's Zuid-Limburg en Twente vergelijkbaar zijn. Mede om deze reden is dit voorbeeld ook aangehaald in de onderbouwing van de effectiviteit van brancheringsregels in Maastricht. De volgende overwegingen liggen hieraan ten grondslag:

- Beide regio's hebben een vergelijkbaar inwonertal (zie tabel A). Deze inwoners zijn verdeeld over diverse kernen, maar in beide regio's zijn drie hoofdkernen dominant. In Twente betreft dit Almelo, Hengelo en Enschede en in Zuid-Limburg betreft dit Sittard, Heerlen en Maastricht. Deze hoofdkernen vervullen binnen de regio's ieder een eigen verzorgingsfunctie met een eigen verzorgingsgebied.
- Ten aanzien van de binnensteden is de vergelijking eveneens treffend. Maastricht heeft immers een overkoepelende functie voor de hele regio Zuid-Limburg (zie SVREZL, waarin de binnenstad van Maastricht is aangewezen als koopicoon voor de regio Zuid-Limburg). Hetzelfde geldt voor Enschede in Twente (zie ook koopstromenonderzoek Oost-Nederland 2015, waaruit blijkt dat de binnenstad van Enschede de sterkste aantrekkingskracht heeft).
- De afstand tussen de centrale steden in de regio is vergelijkbaar. De steden liggen op een afstand van gemiddeld circa 20 tot 30 autominuten. Ook binnen de verzorgingsgebieden zijn de centrale steden binnen deze tijd met de auto bereikbaar.
- De interne stedelijke structuur is eveneens vergelijkbaar. Alle genoemde steden hebben een vergelijkbare detailhandelsstructuur op basis van een evenwichtige hiërarchie tussen winkelgebieden met ieder een eigen verzorgingsgebied en functieprofiel.
 - Elke stad heeft een centrale binnenstad met primair een recreatieve winkel- en ontmoetingsfunctie.
 - Daarnaast zijn er diverse buurt- en wijkcentra met vooral een lokale boodschappenfunctie.
 - De wijze waarop men omgaat met de periferie is enerzijds vergelijkbaar, maar anderzijds ook verschillend. Vergelijkbaar is dat met name winkels die doelgericht en laagfrequent bezocht worden waar volumineuze artikelen worden verkocht aanwezig zijn buiten de reguliere centra. In alle centrale steden is hiervoor minimaal één concentratiegebied voor aangewezen. Steden verschillen echter in de brancheringsmogelijkheden, waarbij met name in Hengelo ruimte is voor een relatief brede branchering, terwijl in Maastricht dit slechts beperkt wordt tot één locatie (Retailpark Belvédère) en slechts enkele branches.

Regio Zuid-Limburg en Twente zijn krimpregio's – Gemeenten Maastricht en Enschede vergelijkbaar qua krimp

Zoals eerder aangegeven betreft zowel de regio Zuid-Limburg als Twente een krimpregio. Dit is nu echter in tabel A ook aangetoond met specifieke bevolkingsprognoses. Hieruit blijkt dat in de regio Zuid-Limburg sprake is van een nóg sterke bevolkingskrimp dan de regio Twente. Een afname van de bevolking betekent automatisch een verlies aan bestedingspotentieel voor detailhandel. Deze trend onderstreept daarmee niet alleen de vergelijkbaarheid, maar ook de noodzaak in Zuid-Limburg om brancheringsmaatregelen toe te passen om reguliere centra te beschermen. Specifiek voor Maastricht moet, evenals Enschede, geconcludeerd worden dat de krimp (vooralsnog) beperkter is. Dit is logisch, omdat de krimp met name betrekking heeft op de kleinere en landelijkere gemeenten en niet op grotere steden. De krimp op regioniveau in zowel Twente als Zuid-Limburg heeft echter wel effect op Enschede en Maastricht, aangezien beide (binnen)steden een belangrijke regiofunctie vervullen. Het economisch functioneren, en daarmee de omzet, van beide (binnen)steden worden daardoor voor een belangrijk deel bepaald door de inwoners uit de omliggende regio.

Vergelijkbaar inkomensniveau

Op basis van cijfers van het CBS (zie tabel A) blijkt dat inwoners in Maastricht en Enschede in beide gevallen een (aanzienlijk) lager gemiddeld persoonlijk inkomen hebben dan het landelijk gemiddelde. Een lager inkomen betekent automatisch dat er sprake is van een lager bestedingspotentieel voor detailhandel. Dit onderstreept in beide gevallen het belang van zorgvuldig omgaan met het toestaan van detailhandel op de juiste plekken. Kortom, dit gegeven onderstreept de noodzaak tot branchering.

Conclusie

Met het voorgaande heeft BRO aangetoond dat de situatie in Maastricht niet zo bijzonder of afwijkend is dat vergelijking met de regio Twente, de gemeente Enschede en het landelijk gemiddelde niet opgaat. Er is zelf aangetoond dat de situatie in Maastricht op sommige punten nog problematischer is dan zoals aangehaald in de voorbeelden, wat de noodzakelijkheid en evenredigheid van brancheringsmaatregelen specifiek in Maastricht onderstreept.

2. De brancheringsmaatregelen van de gemeente Maastricht zijn aantoonbaar effectief

Historische context: gemeente Maastricht voert al jaren brancheringsbeleid in de periferie

De gemeente Maastricht zet al jaren in op brancheringsbeperkingen in de periferie, waarbij met name de vestiging van winkels in reguliere branches (mode, luxe, speelgoed, sport, vrije tijdsartikelen, dagelijkse artikelen, rijwielen, etc.) wordt beperkt in de periferie om de reguliere centra te beschermen. Zo zet de gemeente al sinds de Detailhandelsnota van 2008 concreet in op de concentratie van perifere en groot-schalige detailhandel op één locatie, namelijk Retailpark Belvédère. In 2008 lag hier nog een zeer groot programma van circa 50.000 m² wvo, maar deze is in de Detailhandelsvisie van 2016 naar beneden bijgesteld, omdat er onvoldoende distributieve uitbreidingsruimte was berekend¹². Kortom, de gemeente heeft op basis van specifieke gegevens gekozen haar ambities naar beneden bij te stellen voor de perifere ontwikkelingen, omdat er anders op basis van onderzoek met specifieke gegevens onaanvaardbare effecten zouden plaatsvinden op de reguliere winkelcentra en de leegstand. Dit is voor de gemeente Maastricht onwenselijk.

Overige detailhandel buiten Retailpark Belvédère en de reguliere centra is beleidsmatig niet toegestaan, met enkele uitzonderingen nagelaten, zoals seizoensgebonden nevenassortimenten en beperkte nevenassortimenten in het verlengde van het hoofdassortiment. Het beleid voorkomt daardoor dat er op ongewenste plekken (cumulatieve) uitbreiding van reguliere branches plaatsvindt, zoals in het geval van Heuts. Ter illustratie: de omvang van het nevenassortiment van Heuts is vergelijkbaar met circa 2,5 winkels in de Maastrichtse binnenstad. Winkels in de binnenstad hebben op basis van Locatus een gemiddelde omvang van circa 164 m² wvo. Indien andere zaken naast Heuts in de periferie een dergelijke branchevreemd assortiment mogen voeren, zal de omvang cumulatief toenemen, wat aantoonbaar onaanvaardbare effecten op de reguliere winkelcentra als gevolg heeft¹³.

Aanvullend op het voorgaande moet benadrukt worden dat dit principe ook geldt voor Retailpark Belvédère. Indien er op solitaire en ongewenste locaties in de periferie cumulatieve uitbreiding ontstaat, doet dit afbreuk aan de ontwikkeling van het Retailpark, waar concentratie van perifeer en grootschalig winkel-aanbod centraal staat. Aangezien dit winkelgebied onderdeel is van de beleidsmatige hoofdstructuur, is hierdoor sprake van onaanvaardbare effecten op de detailhandelsstructuur.

¹² BRO, Detailhandelsvisie 2016 Maastricht, p. 21-22.

¹³ Zie BRO, Aanvullende memorie t.a.v. casus Heuts, n.a.v. voorlopige uitspraak RvS Appingedam, notitie 12 juli 2018, p. 12, 13, 14 en 15.

Bovengenoemde demografische ontwikkelingen onderstrepen de noodzaak om heldere en duidelijke keuzes te maken in het detailhandelsbeleid. Een zorgvuldig detailhandelsbeleid is, gegeven de maatschappelijke opgaven (o.a. toenemende vergrijzing en bevolkingskrimp) en de raakvlakken met andere beleidsvelden (zoals leefbaarheid) noodzakelijk. Dit betekent dat er zowel op regionaal (Zuid-Limburg) als lokaal niveau (Maastricht) noodzakelijke keuzes (bijvoorbeeld in dorpskernen, wijken maar ook functioneel of thematisch) gemaakt zijn om tot een toekomstbestendige duurzame ruimtelijke structuur van winkelgebieden te komen. Specifiek voor de gemeente Maastricht betekent dit dat zij als uitgangspunt hanteert dat reguliere detailhandel en aanverwante dienstverlening zich moet vestigen bij de bestaande winkelcentra gekoppeld aan ontmoetingsplekken⁹.

Vergelijkbare omvang winkelaanbod

In tabel A is het aantal m² vwo niet-dagelijks winkelaanbod weergegeven, zowel het totaal als het aanbod in de periferie (buiten de reguliere centra). Hieruit blijkt dat Maastricht een vergelijkbare omvang heeft als het landelijk gemiddelde. Op basis van de regiofunctie van Maastricht zou verwacht worden dat het aanbod juist groter is dan het landelijk gemiddelde, namelijk vergelijkbaar als in Enschede. Dit is echter niet het geval, omdat het perifere winkelaanbod in Maastricht relatief beperkt is. Een belangrijke verklaring hiervoor is het ontbreken van een PDV-concentratie voor onder andere wonen. Om deze behoefte te kunnen invullen zet de gemeente Maastricht in op het faciliteren van één centraal nieuw concentratiegebied voor perifere en grootschalige detailhandel, namelijk Retailpark Bélvédere. Hierdoor zal de verhouding van het aanbod meer in lijn liggen met Enschede.

Vergelijkbare leegstand

De leegstand in Maastricht is in verhouding tot de regio's vergelijkbaar met Enschede, op basis van het berekende leegstandspercentage uit Locatus (zie tabel A). In Zuid-Limburg en Maastricht is de leegstand echter wel omvangrijker dan in Twente. Ook is de relatieve leegstand in Maastricht groter in zowel aantal verkooppunten als aantal m² vwo dan het landelijk gemiddelde. Op basis van de leegstandscijfers van Locatus moet dus geconcludeerd worden dat de noodzaak tot brancheringsmaatregelen om de reguliere centra te beschermen in Maastricht (nóg) noodzakelijk(er) en (meer) evenredig is dan in de aangehaalde voorbeelden¹⁰.

Als de gemeente Maastricht bij solitaire winkels in de periferie een branchevervaging toestaat zoals plaatsvindt bij Heuts, ontstaat als gevolg van precedentwerking en cumulatieve effecten uitholling van bestaande centrumgebieden, wat op termijn onaanvaardbare effecten zal hebben op de leefbaarheid en de kwaliteit van de fijnmazige detailhandelsstructuur¹¹. Een nóg hogere leegstand ligt vervolgens op de loer. Dit is vanuit de leefbaarheid, de detailhandelsstructuur en het beleid ongewenst.

Vergelijkbare mate van stedelijkheid

Op basis van cijfers van het CBS (zie tabel A) blijkt dat Maastricht, Enschede en het landelijk gemiddelde wat betreft de mate van stedelijkheid vergelijkbaar zijn. Hiermee is ook ten aanzien van dit aspect aangetoond dat Maastricht niet zo bijzonder of afwijkend is ten opzichte van de in de eerdere notities aangehaalde voorbeelden en gegevens.

⁹ BRO, Analyserapport Detailhandelsvisie 2016 Maastricht, p. 40.

¹⁰ Zie de voorbeelden als genoemd in de notitie van BRO van 12 juli 2018 (Aanvullende memorie t.a.v. casus Heuts, n.a.v. voorlopige uitspraak RvS Appingedam).

¹¹ Zie BRO, Aanvullende memorie t.a.v. casus Heuts, n.a.v. voorlopige uitspraak RvS Appingedam, notitie 12 juli 2018, p. 12, 13, 14 en 15.

Brancheringsbeleid in de periferie van de gemeente Maastricht is aantoonbaar effectief

In de navolgende tabel is op basis van Locatus-data de ontwikkeling van het perifere detailhandelsaanbod¹⁴ en de leegstand in de gemeente Maastricht weergegeven, uitgesplitst naar hoofdbranche.

Tabel: Ontwikkeling aanbod en leegstand (m² wvo) perifeer aanbod gemeente Maastricht

Branche	2009	2015	2018	Saldo 2018 t.o.v. 2009
Dagelijks	5.794	7.098	7.717	+33%
Mode en luxe	2.117	2.341	1.176	-44%
Vrije tijd	1.131	355	705	-38%
In en om het huis	60.914	45.958	45.329	-26%
Detailhandel overig	3.208	1.569	1.149	-64%
Totaal detailhandel	73.164	57.321	56.076	-23%
Leegstand	1.068	11.153	7.893	+630%

- Uit deze tabel blijkt dat de totale omvang van de winkelruimte in de Maastrichtse periferie met circa 23% is afgenomen tussen 2018 en 2009. In absolute zin kan deze afname vooral worden verklaard door de afname in de sector in en om het huis.
- De leegstand in de periferie is fors toegenomen, mede als gevolg van het verdwijnen van zaken.
- De winkelruimte binnen de dagelijkse sector in de periferie is toegenomen. Dit kan worden verklaard door het feit dat in Maastricht nog ongewenste onbenutte plancapaciteit aanwezig was voor supermarkten, waar supermarkten ook daadwerkelijk gebruik van hebben gemaakt. Deze toename is dus nauwelijks beïnvloed door het gemeentelijk detailhandelsbeleid.
- De tabel toont aan dat het gemeentelijke detailhandelsbeleid om detailhandel in de periferie te beperken effectief blijkt, aangezien er op basis van feitelijke Locatus-data sprake is van een afname van winkelaanbod in de periferie (per saldo circa -23%). De gemeente heeft dit positieve resultaat bereikt door in juridisch-planologische zin branchering in de periferie te beperken.

In de navolgende tabel is op basis van Locatus-data de ontwikkeling van het winkelaanbod en de leegstand in de Maastrichtse binnenstad weergegeven, uitgesplitst naar hoofdbranche.

Tabel: Ontwikkeling aanbod en leegstand (m² wvo) binnenstad Maastricht

Branche	2009	2015	2018	Saldo 2018 t.o.v. 2009	Benchmark ¹⁵
Dagelijks	11.615	11.384	12.214	+5%	+27%
Mode en luxe	70.445	73.447	70.775	0%	-4%
Vrije tijd	8.880	5.443	4.971	-44%	-15%
In en om het huis	9.735	8.941	8.170	-16%	-20%
Detailhandel overig	2.392	3.905	3.530	+48%	+51%
Totaal detailhandel	103.067	103.120	99.660	-3%	-5%
Leegstand	14.058	17.470	11.720	-17%	+4%

- Uit de bovenstaande tabel blijkt dat het totale winkelaanbod in de binnenstad van Maastricht sinds 2009 met 3% beperkt is afgenomen. De leegstand is echter met 17% ook fors afgenomen. De vrijkomende panden in de binnenstad als gevolg van het verdwijnen van winkels en de afname van de

¹⁴ Met het perifere winkelaanbod wordt het aanbod bedoeld buiten de reguliere (binnenstad, stadsdeelcentrum en buurt- en wijkcentra) en de tot de hoofdstructuur behorende winkelgebieden.

¹⁵ Op basis van vergelijkbare plaatsen (100.000 tot 175.000 inwoners), gewogen naar het inwonertal in Maastricht.

leegstand in algemene zin kan worden verklaard door de vestiging van andere functies, zoals horeca, diensten en ambachten.

- Met name in de doelgerichte branches, zoals vrije tijd en in en om het huis, is een sterke afname van het aanbod in de binnenstad waar te nemen. Dit onderstreept des te meer het belang van zorgvuldig omgaan met toevoeging van detailhandel buiten de binnenstad en daarmee de noodzaak tot branchering.
- Hoewel de afname van het totale detailhandelsaanbod in vergelijkbare binnensteden ook zichtbaar is, is dit effect in de binnenstad van Maastricht minder sterk. Dit kan deels worden verklaard door het feit dat Maastricht sterk inzet op het beschermen van de binnenstad, zowel door 'zachte' maatregelen, zoals het faciliteren van evenementen, het faciliteren van financiering in centrummanagement, etc. én harde maatregelen via brancheringsbeperkingen.
- Daar komt bij dat in de binnenstad van Maastricht het winkelaanbod in mode en luxe en in en om het huis veel minder sterk is afgenomen dan verwacht moet worden op basis van de benchmark. Het aanbod in de Maastrichtse binnenstad voor mode en luxe is in absolute zin zelfs iets toegenomen tussen 2009 en 2018. Dit is opvallend, aangezien in de benchmark en op landelijk niveau modisch winkelaanbod sowieso onder druk staat vanwege het internet (op basis van diverse koopstromenonderzoeken veelal al een koopkrachtafvloeiing van circa 25% tot 35% naar online).
- De aanbodontwikkelingen in de Maastrichtse binnenstad ten opzichte van andere vergelijkbare binnensteden tonen aan dat de brancheringsmaatregelen die de gemeente Maastricht toepast effectief zijn om het winkelaanbod in de binnenstad op peil te houden, de leegstand te beperken en daarmee te zorgen voor een kwalitatief sterke, goed functionerende en leefbare binnenstad. Hiermee dragen de brancheringsmaatregelen effectief en positief bij aan een legitiem doel, namelijk zorgvuldig ruimtegebruik, bereikbaarheid, bundeling en de leefbaarheid van kleine stadskernen, het behoud voor de inwoners van de gemeente van een voldoende voorzieningenniveau, het voorkomen van leegstand en behoud van de leefbaarheid.

In de navolgende tabel is op basis van Locatus-data de ontwikkeling van het detailhandelsaanbod en de leegstand in stadsdeelcentrum Brusselse Poort en de buurt- en wijkcentra van de gemeente Maastricht weergegeven, uitgesplitst naar hoofdbranche. Deze centra zijn in principe net zo belangrijk als de binnenstad als onderdeel van de hoofddetailhandelsstructuur, voor de toegang tot dagelijkse boodschappen binnen aanvaardbare afstand tot de eigen woning van de inwoners in Maastricht.

Tabel: Ontwikkeling aanbod en leegstand (m² vvo) binnenstad Maastricht

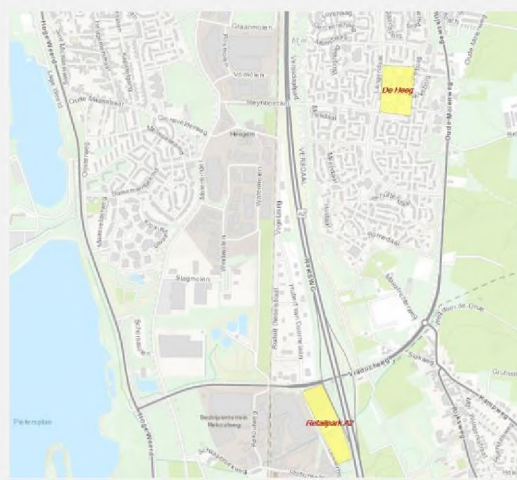
Branche	2009	2015	2018	Saldo 2018 t.o.v. 2009	Benchmark
Dagelijks	27.243	28.286	29.953	+10%	+13%
Mode en luxe	9.879	10.566	10.663	+8%	-2%
Vrije tijd	2.969	2.607	1.693	-43%	-17%
In en om het huis	10.166	9.027	8.687	-15%	-27%
Detailhandel overig	2.186	2.528	2.054	-6%	+9%
Totaal detailhandel	52.443	53.014	53.050	+1%	+0,1%
Leegstand	2.597	3.007	5.184	+100%	+54%

- In het stadsdeelcentrum en de buurt- en wijkcentra is het dagelijkse artikelenaanbod sinds 2009 toegenomen. Dit sluit aan bij landelijke trends, zoals ook zichtbaar is in de benchmark. Het betreft hier vooral de uitbreiding c.q. schaalvergroting van supermarkten. Dit is noodzakelijk voor de levensvatbaarheid van deze supermarkten.

- Het aanbod mode en luxe is naast de binnenstad vooral in stadsdeelcentrum Brusselse Poort aanwezig. Tegen de trend in blijft het aanbod in Maastricht in dit stadsdeelcentrum redelijk op peil en is het zelfs iets toegenomen sinds 2009. Dit is een positieve ontwikkeling, omdat aanvullend recreatief winkelen een belangrijk bezoekmotief is voor het stadsdeelcentrum.
- Het aanbod in de branches vrije tijd en in en om het huis is in Maastricht de laatste jaren afgenomen in het stadsdeelcentrum en de buurt- en wijkcentra. Dit is in lijn met de benchmark. Aangezien de absolute omvang in deze branches relatief beperkt is, is de afwijking in relatieve zin groter.
- Per saldo is het winkelaanbod in het stadsdeelcentrum en de buurt- en wijkcentra in Maastricht beperkt toegenomen, terwijl dit aanbod op deze locaties in vergelijkbare steden stabiel is gebleven. Doordat de gemeente Maastricht zorgvuldig en voorzichtig omgaat met branchering in de periferie, doet het stadsdeelcentrum en buurt- en wijkcentra het relatief goed ten opzichte van de benchmark. Dit is wederom een aantoonbaar argument waarom het brancheringsbeleid in de gemeente Maastricht effectief is.
- De leegstand in het stadsdeelcentrum en de buurt- en wijkcentra in Maastricht is de afgelopen jaren wel fors toegenomen (verdubbeling), ook meer dan in vergelijkbare steden. Dit onderstreept het belang van voorzichtig omgaan met het toestaan van detailhandel op ongewenste locaties in de periferie via brancheringsmaatregelen.

Aantoonbare leegstandseffecten in winkelcentrum De Heeg Maastricht

Buurtcentrum De Heeg in Maastricht Zuidoost laat concreet de onaanvaardbaarheid van brancheverruiming in de periferie zien. Dit buurtcentrum heeft een belangrijke verzorgingsfunctie voor de inwoners in Maastricht Zuidoost. In 2009 waren er op basis van Locatus in dit winkelcentrum diverse winkels aanwezig, namelijk een slagerij, een Aldi-supermarkt, een bakker, een Super de Boer supermarkt, een apotheek, een drogisterij, een Etos, een Blokker, een speelgoedwinkel, een Bruna en een dierenwinkel. Sinds de verplaatsing van de Aldi naar het nabijgelegen Retailpark A2 (gemeente Eijsden-Margraten), waar een ruime branchering is toegestaan waaronder een supermarkt, is winkelcentrum De Heeg bijna volledig leeggelopen. Dit is voor een belangrijk deel te verklaren door het domino-effect na het vertrek van Aldi (de aantrekkingskracht naar het winkelcentrum nam af, waardoor andere winkels ook de deuren moesten sluiten). Momenteel staan hier alle winkels leeg, met uitzondering van de Jumbo-supermarkt (voormalige Super de Boer).



In de Detailhandelsvisie Maastricht werd reeds de zorg geuit over dit winkelcentrum: *“Blijft vernieuwing uit, dan komt de positie als buurtcentrum serieus in gevaar, mede door de waarschijnlijke komst van een moderne supermarkt in Eijsden. Deze ontwikkeling resulteert in een toename van de koopkrachtafvoeiing uit de wijk. Hierdoor komt het draagvlak voor de voorzieningen in De Heeg onder druk te staan.”* (p. 38).

Kortom, als gevolg van de ruime branchering in de periferie in de gemeente Eijsden-Margraten (locatie Retailpark A2), zijn onaanvaardbare leegstandseffecten ontstaan in winkelcentrum De Heeg in Maastricht.

In de navolgende tabel is het huidige economisch functioneren binnen de gemeente Maastricht weergegeven en afgezet tegen het (gewogen) landelijk gemiddelde¹⁶. De cijfers zijn gebaseerd op landelijke kentallen, koopstromen en aanbodcijfers van Locatus.

Tabel: Indicatieve berekening huidige functioneren aanbod per branche gemeente Maastricht (2016)

	Wonen	Sport	Rijwielen	Bruin- & wit-goed	Doe-het-zelf	Tuincentra	Dibevo
omzet per m² wvo in Maastricht (€)	1.425	2.975	4.525	6.600	2.125	1.025	3.675
Norm omzet per m² wvo (landelijk) (€)	1.388	1.742	2.606	5.045	1.575	737	1.475
Verskil t.o.v. landelijk gemiddelde	+3%	+71%	+74%	+31%	+35%	+39%	+149%

- Uit de tabel blijkt dat het aanbod in alle niet-dagelijkse branches in Maastricht momenteel boven het gemiddelde functioneert. Dit is een indicatie dat het beleid van de gemeente Maastricht en daarbij de gehanteerde brancheringsbeperkingen een positief effect hebben op het functioneren van het niet-dagelijkse winkelaanbod in de gemeente Maastricht.
- Enige uitbreiding is op basis van de berekende vloerproductiviteit mogelijk. Deze uitbreidingsruimte zet de gemeente Maastricht echter in om de hoofddetailhandelsstructuur (inclusief het Retailpark) te versterken. Daarna is geen distributieve 'ruimte' meer voor uitbreiding van het perifere winkelaanbod op ongewenste en solitaire locaties.

Conclusie

Op basis van de voorgaande analyses met specifieke Locatus-gegevens en omzetkengetallen op het niveau van de gemeente Maastricht is aangetoond dat de brancheringsmaatregelen die concreet in de gemeente Maastricht worden toegepast effectief blijken om de leegstand in de binnenstad terug te dringen, het winkelaanbod in de binnenstad, het stadsdeelcentrum en de buurt- en wijkcentra op peil te houden, het aanbod op een 'gezond' niveau te laten functioneren en bovendien de leefbaarheid te beschermen.

D. Maatregel gaat niet verder dan nodig

Inleiding

Op basis van de door de gemeenteraad overgelegde gegevens inzake de effectiviteit van branchering op landelijk, provinciaal en regionaal niveau heeft de Afdeling in de tussenuitspraak van 19 december 2018 overwogen dat de gemeenteraad een analyse heeft gegeven gebaseerd op gegevens, op basis waarvan naar het oordeel van de Afdeling in redelijkheid de conclusie is getrokken dat brancheringsregelingen zoals opgenomen in het bestemmingsplan in het algemeen effectief zijn. In bovenstaande paragrafen is uiteengezet dat de situatie in Maastricht niet zo bijzonder of afwijkend is dat die toepasbaarheid zich hier niet voordoet. Vervolgens dient de vraag beantwoord te worden of de in het bestemmingsplan opgenomen brancheringsregel ook evenredig is. Deze vraag valt uiteen in twee deelvragen:

1. Gaat de brancheringsregel niet verder dan nodig is om het beoogde doel te bereiken?
2. Kan het doel niet met andere, minder beperkende maatregelen worden bereikt?

Gaat de brancheringsregel niet verder dan nodig is om het beoogde doel te bereiken?

Het bestemmingsplan staat op het perceel van Heuts detailhandel in auto's en auto-gerelateerde artikelen (automaterialen, autoaccessoires en autogereedschappen) toe. Door op deze wijze enige detailhandel buiten het stadscentrum toe te staan wordt de grondeigenaar voldoende ruimte geboden om enige

¹⁶ Bron: BRO, Maastricht, Ruimtelijk-functionele effectenanalyse Retailpark Belvédère, 3 mei 2018.

detailhandel ter plaatse te realiseren, zonder dat dit ten koste gaat van de binnenstad en andere tot de hoofdstructuur behorende winkelgebieden, zoals de buurt- en wijkcentra en het Retailpark B  ved  re. Zou in het voorliggende bestemmingsplan geen brancheringsregel worden opgenomen, dan wordt een onomkeerbaar en zichzelf versterkend proces in gang gezet, waarbij afbreuk wordt gedaan aan de vanuit ruimtelijk ordeningspunt wenselijk geachte concentratie van detailhandel in de tot de hoofdstructuur behorende winkelgebieden. Als gevolg hiervan moeten op basis van eerder genoemde analyses worden aangenomen dat de leegstand in de reguliere centra, zoals onder andere de binnenstad, toeneemt. Dat is gegeven de ruimtelijke doelstellingen c.q. belangen van de gemeente (zie hierna) niet wenselijk.

Het voorgaande laat zien dat de brancheringsregeling noodzakelijk en evenredig is voor het behoud van de dynamiek en het oorspronkelijke karakter van enerzijds de binnenstad en anderzijds de perifeer gelegen locaties. Verschillende (ruimtelijke belangen) worden hiermee gediend namelijk: zorgvuldig ruimtegebruik, bereikbaarheid, bundeling en de leefbaarheid van kleine stadskernen, het behoud voor de inwoners van de gemeente van een voldoende voorzieningenniveau, het voorkomen van leegstand en het behoud van leefbaarheid. Al met al draagt de brancheringsregel bij aan de leefbaarheid van het stadscentrum en het voorkomen van leegstand in het binnenstedelijk gebied. Tevens gaat de brancheringsmaatregel niet verder dan noodzakelijk nu de brancheringsregel branchegerelateerde detailhandel wel toelaat.

Kan het doel niet met andere, minder beperkende maatregelen worden bereikt?

De gemeente streeft naar zorgvuldig ruimtegebruik, bereikbaarheid, bundeling en de leefbaarheid van kleine stadskernen, het behoud voor de inwoners van de gemeente van een voldoende voorzieningenniveau, het voorkomen van leegstand en het behoud van leefbaarheid. Om (o.a.) dit doel te bereiken, heeft de gemeente in de Structuurvisie 2030 een heldere koers uiteengezet voor haar ruimtelijke beleid en de rol die de gemeente daarin pakt. De gemeente heeft in het ruimtelijk beleid en de stadsontwikkeling, zo volgt uit de Structuurvisie, verschillende rollen. In de structuurvisie wordt hierover het volgende opgemerkt:

“In de Structuurvisie 2030 maakt Maastricht heldere keuzes. Maastricht gaat voor een versterking van de internationale positionering, zorgt voor een robuuste en duurzame bereikbaarheid, investeert in groen en landschap en vergroting van de stedelijkheid en ontmoeting. Vervolgens kiest de gemeente Maastricht ook voor een duidelijke rol. De gemeente heeft de taak om te zorgen voor een solide raamwerk: de infrastructuur (weg en spoor), het landschap (groen en water) en de voorzieningenstructuur (in zowel de buurten als de binnenstad). Binnen dit raamwerk faciliteert de gemeente ontwikkelingen van onderop. Daarnaast gaat de gemeente Maastricht actief aan de slag door nieuwe instrumenten (ruimtelijke en financieel) te ontdekken in het Maastricht-LAB. Dit doen we samen met alle partijen die de stad vormgeven.”¹⁷

(...)

Actieve en regisserende rol gemeente

De gemeente heeft in het ruimtelijk beleid en de stadsontwikkeling verschillende rollen. Voor het realiseren van de robuuste structuur van publieke ruimten is het nodig dat Maastricht een initierende en actieve rol aanneemt en actief de samenwerking opzoekt met de betrokken partners. Dat geldt ook voor het herschikken van maatschappelijk vastgoed, het versterken van de verblijfskwaliteit van de openbare ruimte en het realiseren van meer groen en water in en rond de stad. Naast het reguliere publiekrechtelijk instrumentarium blijft het privaatrechtelijk grond- en vastgoedbeleid een onmisbaar sturingsinstrument. Dit geldt des te meer gezien de focus op binnenstedelijke uitdagingen en herbestemming. In de toekomst zal vaker worden gezocht de kwali-

¹⁷ Structuurvisie Maastricht 2030, voorwoord en p. 10.

teit van een gebied en de stad als geheel. De komende jaren zal de gemeente de rol van regisseur met name gebruiken bij het versterken en uitbouwen van de verschillende profielen van gebieden in de stad. Dit is belangrijk omdat de stad van de toekomst behoefte heeft aan een grotere diversiteit aan woon-, werk- en verblijfsmilieus. Het gaat om een zekere menging van bij elkaar passende en elkaar versterkende functies, die per gebied zorgen voor een bepaalde sfeer. Samen met partners en initiatiefnemers zal worden gezocht naar een verdeling van programma's en functies over de stad zodat deze passen bij de verschillende profielen en aansluiten bij de duurzame beleidsprincipes van deze structuurvisie.”¹⁸

Om de binnenstad van Maastricht te beschermen en onaanvaardbare effecten op de leegstand, het functioneren en daarmee de leefbaarheid te voorkomen zet de gemeente – in lijn met bovenstaande rollen die de gemeente heeft – ook in op het versterken van het centrum met diverse (mogelijke) maatregelen. Enkele uitgangspunten en maatregelen die de gemeente hanteert zijn de volgende:

- De binnenstad wordt uitgebreid met het Frontenpark aan de noordzijde en aan de zuidzijde, waar het gebied van de Tapijnkazerne deels openbaar wordt en onderdeel van het Stadspark. De stad wordt zo meer met haar vesting verbonden¹⁹.
- Reguliere detailhandel en aanverwante dienstverlening moet zich vestigen bij de bestaande winkelcentra gekoppeld aan de ontmoetingsplekken²⁰.
- Het terugdringen van de leegstand door bijvoorbeeld transformatie naar onder andere horeca, diensten en wonen. Uitgangspunt is het streven naar een nog compacter winkelgebied²¹.
- Stimuleren van initiatieven in de hoogwaardige en exclusieve marktsegmenten²².
- Verbeteren van de bereikbaarheid van de binnenstad²³.
- De kralensnoergedachte wordt de komende jaren doorontwikkeld. Dit betekent enerzijds dat de as Binnenstad-Sphinx-Belvédère een nadrukkelijke positie krijgt in de hoofdstructuur en anderzijds dat andere concurrerende PDV/GDV-locaties niet worden toegestaan. Er wordt gestreefd naar één duidelijke grootschalige detailhandelslocatie die complementair is aan de binnenstad en waar zowel perifere als grootschalige detailhandel een plaats kan krijgen. De aangewezen locatie is Sphinx/Belvédère. Ingezet moet worden op verplaatsing van bestaande (verspreide) winkels die kunnen bijdragen aan het thema 'in en om het huis' op Belvédère²⁴.
- Herbestemming, flexibiliteit en tijdelijk gebruik gaan een meer voorname rol spelen in het gemeentelijk beleid; mede om een antwoord te geven op dreigende leegstand²⁵.
- De gemeente Maastricht heeft in 2008 besloten de stichting Centrummanagement Maastricht op te richten. Het doel van deze nieuwe organisatie is, kort samengevat, de economische positie van de binnenstad vergroten. Overheid en marktpartijen werken hierbij samen om (onder andere) de kwaliteit van het commerciële vastgoed (ook in de aanloopstraten) en van de openbare ruimte te verbeteren. De acties zijn onder andere het verbeteren van de bereikbaarheid van het centrum, de verbetering van de parkeersituatie, bewegwijzering en de begeleiding door verkeersregelaars, aanstellen van een centrummanager en herinrichting van de aanloopstraten²⁶. De gemeente investeert dus in het centrummanagement, maar ook in Maastricht Marketing (VVV).
- De gemeente heeft BRO in 2012 opdracht gegeven voor het opstellen van een advies om een aanpak te ontwikkelen die leidt tot een kwaliteitsverbetering van de Maastrichtse aanloopstraten. Dit advies is vertaald in beleid en uitvoeringsprogramma's. De gemeente heeft een aanloopstratenfonds

¹⁸ Structuurvisie Maastricht 2030, p. 24.

¹⁹ Structuurvisie 2030, p. 39.

²⁰ Structuurvisie 2030, p. 25.

²¹ Detailhandelsvisie 2016, p. 31.

²² Detailhandelsvisie 2016, p. 31-32.

²³ Detailhandelsvisie 2016, p. 32.

²⁴ Detailhandelsvisie 2016, p. 32.

²⁵ Structuurvisie 2030, p. 23.

²⁶ Evaluatie Centrummanagement 2009-2011, p. 3. Structuurvisie 2030, p. 23.

opgericht waaruit geput kan worden voor investeringen in de Boschstraat (realiseren kralensnoer), Brusselsestraat-Oude Tweekbergenpoort, Jekerkwartier, Wycker Brugstraat, Stationstraat en –plein (o.a. grootschalige fietsenstalling, herinrichting) en het Cörversplein.

- Faciliteren en vaak ook investeren in evenementen, zoals bijvoorbeeld Magisch Maastricht, Ironman, Rieu, Tefaf, etc.
- De gemeente zet naast de binnenstad ook in op de overige reguliere winkelcentra door te faciliteren en te investeren (vooral openbare ruimte) zodat deze aantrekkelijk en levensvatbaar blijven. Het betreft onder andere de winkelcentra Heer, Hoolhoes, De Heeg, De Beente, Brusselsepoort en Carré.

Uit bovenstaande analyse blijkt duidelijk dat de gemeente verschillende (feitelijke, maar ook civielrechtelijke en publiekrechtelijke) middelen inzet om de ruimtelijke doelstellingen (zorgvuldig ruimtegebruik, bereikbaarheid, bundeling en de leefbaarheid van kleine stadskernen, het behoud voor de inwoners van de gemeente van een voldoende voorzieningenniveau, het voorkomen van leegstand en het behoud van leefbaarheid) te bereiken. Deze instrumenten c.q. middelen kunnen complementair zijn aan de in het bestemmingsplan opgenomen brancheringsregel, maar zij kunnen echter daar niet voor in de plaats treden. Immers, eerder genoemde maatregelen en uitgangspunten hebben niet dezelfde uitwerking als de in het bestemmingsplan opgenomen brancheringsregel. De andere instrumenten die het gemeentebestuur heeft, zijn faciliterend (beleid en investeringen in de aantrekkelijkheid van de binnenstad) en niet sturend, zoals het bestemmingsplan (en de daarin opgenomen brancheringsregel) die het gebruik van gronden beperkt. Een juridische borging is noodzakelijk om te voorkomen dat onaanvaardbare uitbreiding buiten de reguliere centra (in de periferie) kan plaatsvinden. De gemeenteraad beoogt dan ook door middel van branchering in de periferie een mix van winkels in de reguliere centra te behouden, de leefbaarheid van deze centra te behouden en een (nog) hogere leegstand (dan het landelijk gemiddelde) van het aantal m² wvo te voorkomen. Zoals door BRO is benoemd in de notitie van 15 mei 2018, is het bestemmingsplan het enige instrument dat effectief stuurt op gebruik van gronden. Daarom is dit in dit geval het passende instrument om een regeling voor branchevreemd assortiment te treffen. Het limitatief-imperatief stelsel dat gehanteerd wordt bij de verlening van de omgevingsvergunning voor het bouwen, leidt ertoe dat als men bepaald gebruik wil voorkomen, dit in het bestemmingsplan geregeld moet worden. Aanvullend hierop moet benadrukt worden dat elke gemeente in Nederland door middel van vergelijkbare brancheringsregels zoals in Maastricht zorgt voor een evenwichtige detailhandelsstructuur.

Eerder werd door BSP in de notitie van 16 mei 2018 betoogd dat de beperkingen voor reguliere detailhandel in het bestemmingsplan ook met minder beperkende maatregelen kunnen worden ingevuld. BSP zegt hierover: *“In de detailhandelsvisie uit 2016 is opgenomen dat ontwikkelingen in de binnenstad betrekking dienen te hebben op kleinschalige, vooral kwalitatieve en structuurversterkende initiatieven. Initiatieven in de hoofwaardige en exclusieve marktsegmenten worden in dit kader gestimuleerd. Verder zet de gemeente in op een betere bereikbaarheid van de binnenstad. Ze geeft verder aan dat specialisme, unieke zelfstandige winkeltjes en de combinatie met andere functies, zowel horeca, centraal staat in de binnenstad, wat ook een eigen doelgroep aantrekt.”* (p. 9).

BSP gaat hier voorbij aan het feit dat de detailhandelsvisie van de gemeente Maastricht stuurt op het principe van én-én. Zoals hierboven uiteen is gezet. Indien uitsluitend wordt ingezet op ‘zachte’ niet-bindende maatregelen, zoals opgenomen in de detailhandelsvisie, kan niet worden voorkomen dat er alsnog onaanvaardbare uitbreiding van detailhandel in de periferie plaatsvindt. Het risico bestaat dat veel energie, geld en tijd wordt gestoken in acties en maatregelen om de binnenstad te versterken, terwijl winkels vanwege prijsvoordelen, betere bereikbaarheidssituaties en fysiek-ruimtelijke mogelijkheden zich in de periferie vestigen. Hierdoor kan het momenteel al fragile evenwicht in de detailhandelsstructuur van

Maastricht, zoals eerder aangetoond met specifieke gegevens, uit balans worden gebracht, met onaanvaardbare effecten als gevolg. In feite betekent het betoog van BSP dweilen met de kraan open, wat op termijn onaanvaardbare effecten zal hebben op de detailhandelsstructuur.

In de uitspraak van de Afdeling met betrekking tot Maastricht refereert de Afdeling bewust naar de uitspraak van het Hof inzake The Scotch Whisky Association e.a., EU:C:2015:845, punt 55. Hieruit blijkt dat de bewijslast voor een overheid die een maatregel vaststelt (in dit geval de gemeente Maastricht), niet zo zwaar kan zijn dat zij positief moet aantonen dat het legitieme doel dat wordt nagestreefd niet met andere denkbare maatregelen kan worden bereikt onder dezelfde omstandigheden. Binnen het bestemmingsplan is het sturen op branchering het enige geschikte middel om het legitieme doel, namelijk het beschermen van de binnenstad, de leefbaarheid, voorkomen van leegstand, etc. te bereiken.

Eindconclusie

Uit het voorgaande blijft dat de betreffende brancheringsbeperking niet verder gaat dan nodig, omdat dit het enige effectieve juridisch-bindende middel is om het legitieme doel te bereiken. Daaruit volgt tevens dat er geen andere geschikte minder beperkende mogelijkheden zijn om hetzelfde doel te bereiken. Om het doel van onder andere een leefbare binnenstad te bereiken zet de gemeente Maastricht in op zowel een juridische borging van het detailhandelsbeleid, door noodzakelijke branchebeperkingen op te leggen en daarnaast op meer praktische en functionele acties en maatregelen.

E. Tot slot

Gegeven de hiervoor opgenomen analyse concluderen wij als volgt:

- Uit een nadere analyse met specifieke gegevens blijkt dat de situatie in Maastricht vergelijkbaar is met de regio Twente, de gemeente Enschede en het landelijk gemiddelde. Hierdoor gaan de eerder aangehaalde vergelijkingen goed op. Er is zelfs aangetoond dat de situatie in Maastricht op sommige punten nog problematischer is dan zoals aangehaald in de voorbeelden, wat de noodzakelijkheid en evenredigheid van brancheringsmaatregelen specifiek in Maastricht onderstreept.
- Op basis van de voorgaande analyses met specifieke Locatus-gegevens en omzetkengetallen op het niveau van de gemeente Maastricht is aangetoond dat de brancheringsmaatregelen die concreet in de gemeente Maastricht worden toegepast effectief blijken om de leegstand in de binnenstad terug te dringen, het winkelaanbod in de reguliere centra op peil te houden, het aanbod op een 'gezond' niveau te laten functioneren en bovendien de leefbaarheid te beschermen;
- De in het bestemmingsplan opgenomen brancheringsregel gaat niet verder dan nodig. Op de eerste plaats laat de brancheringsregel branchegerelateerde detailhandel (in casu auto en autogerelateerde materialen) toe. Op de tweede plaats is de brancheringsbeperking (gegeven de centrale rol die het bestemmingsplan inneemt bij het toedelen van functies aan gronden en gebouwen en het stringente limitatieve-imperatieve toetsingskader dat geldt voor een omgevingsvergunning voor het bouwen) het enige effectieve juridisch-bindende middel om het legitieme ruimtelijke doel (zorgvuldig ruimtegebruik, bereikbaarheid, bundeling en de leefbaarheid van kleine stadskernen, het behoud voor de inwoners van de gemeente van een voldoende voorzieningenniveau, het voorkomen van leegstand en het behoud van leefbaarheid) te bereiken. Daaruit volgt tevens dat er geen andere geschikte minder beperkende mogelijkheden zijn om hetzelfde doel te bereiken. Om het doel van onder andere een leefbare binnenstad en reguliere detailhandelsstructuur te bereiken zet de gemeente Maastricht in op zowel een juridische borging van het detailhandelsbeleid, door noodzakelijke branchebeperkingen op te leggen en daarnaast op meer praktische en functionele acties en maatregelen.

Bijlagen

**Advies : Nadere memorie t.a.v. casus Heuts,
Maastricht**

Datum : 15 mei 2018
Opdrachtgever : Gemeente Maastricht
Ter attentie van : 
Projectnummer : P00434

Opgesteld door : 
i.a.a. : 

Onderhavige nadere memorie geeft een reactie op de uitspraak van het Hof van Justitie, zoals ingebracht door Gijs Heutink Advocaten namens Heuts Onroerend Goed BV en Heuts Automaterialen BV, inzake bestemmingsplan Reparatie- en Actualiseringsplan Maastricht Zuidoost van 2 maart 2018, met name op de punten 17, 20 en 22.

Gesteld wordt dat de planregels (art. 5.1.1 onder f en g en 5.5.1 onder b) in combinatie met de te beperkte aanduidingen op de verbeelding in strijd zijn met de Dienstenrichtlijn.¹ Appellant geeft daarnaast aan dat:

1. Detailhandel in de binnenstad niet aan beperkingen gebonden is.
2. Wel andere detailhandel ter plaatse toegestaan is.

In het vervolg van deze memo gaan we in op de gestelde strijdigheid met de Dienstenrichtlijn. Allereerst gaan we echter in op de twee concrete door de appellant genoemde gronden.

Ad 1

De hoofdfunctie en bestemming van het perceel is bedrijf. Dit is al (minimaal) zo sinds 1992. Detailhandel is hierbij nadrukkelijk een nevenfunctie. Dat betekent dat niet vergeleken moet worden met de mogelijkheden van de detailhandelsbestemming in bestemmingsplan Centrum, maar met de bedrijfsbestemming. Het bestemmingsplan Centrum stelt in art. 3.5.1 onder b: *Onder strijdig gebruik wordt in ieder geval verstaan het gebruik van gronden en opstallen voor: b) het gebruik van gronden en bouwwerken ten behoeve van detailhandel, anders dan productiegebonden detailhandel.*

Dit is exact dezelfde bepaling als geldt voor het betreffende perceel aan de Molensingel 15 (art. 5.5.1.b), waarbij voor deze locatie zelfs meer mogelijkheden geboden worden middels de specifieke aanduidingen. Niet valt dus in te zien dat er minder mogelijkheden zouden zijn voor vergelijkbare functies.

Ad 2

Er zijn inderdaad andere vormen van detailhandel toegestaan. Allereerst productiegebonden detailhandel, omdat deze algemeen als passend gezien wordt bij de bedrijfsbestemming. De overige detailhandel is afgewogen en vergund middels een vrijstelling ex artikel 19 WRO. Deze rechten zijn in het onderhavige bestemmingsplan overgenomen.

¹ Richtlijn nr. 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 12 december 2006 betreffende de diensten op de interne markt.

Strijdigheid met de Dienstenrichtlijn

Appellant is van mening dat het onderhavige bestemmingsplan strijdig is met de Dienstenrichtlijn omdat niet voldaan wordt aan de randvoorwaarden van noodzakelijkheid en evenredigheid. Onderstaand gaan wij hier per randvoorwaarde nader op in.

- *Noodzakelijkheid (dwingende reden van algemeen belang)*

Appellant stelt dat:

1. Het doel dat gemeente nastreeft niet gemotiveerd is in de plantoelichting.
2. Het verbod op niet-autogereleerde detailhandel geen goede ruimtelijke ordening betreft en daarmee dus geen dwingende reden van algemeen belang is.
3. Er wordt momenteel slechts een beperkt branchevreemd assortiment van 420 m² gevoerd. Dit is een dusdanig ondergeschikt metrage dat de ruimtelijke effecten (bijvoorbeeld leegstand in het centrum of verslechtering van het woon-, leef- en ondernemersklimaat) nihil danwel aanvaardbaar zijn. Eventuele effecten zijn ook niet in beeld gebracht. Er is geen sprake van een mogelijke duurzame ontvricting want er is geen sprake van verkoop van eerste levensbehoeften.

In de bestemmingsplantoelichting is wel degelijk het doel benoemd, namelijk het repareren van een te beperkende regeling, op verzoek van appellant. In het beroepsschrift is gevraagd om de vigerende rechten ten aanzien van de verkoop van auto's met hierbij behorende onderdelen en accessoires, toe te staan en hier is de raad middels dit reparatieplan aan tegemoet gekomen. Niet valt in te zien dat de raad verder had moeten gaan in het toestaan van detailhandel ter plaatse. De uitspraak van de Raad van State biedt hier ook geen aanleiding voor, temeer omdat hierin juist door de Raad van State gesteld is dat het in het bestemmingsplan opgenomen verbod op andere detailhandel dan eerdergenoemde (meer specifiek in de uitspraak benoemd: detailhandel in tuinartikelen), niet onrechtmatig genomen is. Ook het beroep van appellant op mogelijke strijd met de Dienstenrichtlijn, werd door de Raad van State niet geaccepteerd.

Aangezien het onderhavige bestemmingsplan op dit punt slechts ten doel had het eerdere bestemmingsplan Maastricht Zuidoost te repareren, kan voor wat betreft de gemeentelijke doelstellingen ten aanzien van detailhandel, teruggesproken worden op deze plantoelichting. Hierin zijn nadrukkelijk de gemeentelijke Detailhandelsnota (vastgesteld d.d. 29 oktober 2008) en de daarin opgenomen doelstellingen benoemd. Deze visie geeft antwoord op de vraag wat Maastricht op het gebied van detailhandel wil bereiken. Vanuit de bestaande detailhandelsstructuur zijn in de Detailhandelsnota de volgende aanknopingspunten benoemd:

- koopgedrag als leidraad voor positionering van winkelgebieden;
- ruimtelijke concentratie winkelvoorzieningen (versterking, beperken verkeersbewegingen);
- complementariteit en onderscheidend vermogen (verschillende gebieden met eigen kwaliteit);
- kwaliteit boven kwantiteit (ook achterblijvende locaties);
- ruimte bieden voor dynamiek;
- schaalvergroting op de juiste plek (zorgvuldige inpassing in de structuur).

De huidige locatie is niet binnen een winkelconcentratiegebied gelegen maar op een bedrijventerrein. Detailhandel in branchevreemde producten is in de bestemmingsplanregelingen vanaf 1969 nimmer toegestaan.

Dit is gedaan vanuit het doel om bedrijven die bij elkaar passen zoveel mogelijk op een bepaald bedrijfsterrein bij elkaar te brengen en dat terrein voor dat soort bedrijven zo ideaal mogelijk te situeren en te accommoderen. De door appellant gevraagde mogelijkheden voor branchevreemd assortiment moeten dus als een nieuwe ontwikkeling gezien en getoetst worden. Deze voldoet echter niet aan de doelstellingen van het gemeentelijke detailhandelsbeleid.

Ook in het nieuwe detailhandelsbeleid² is de doelstelling opgenomen dat winkels bij voorkeur dienen te worden opgenomen in een bestaand winkelgebied c.q. ontmoetingsplek dat behoort tot de hoofdstructuur. Daarnaast bestaat het streven naar een afbouw van de kwantitatieve winkelruimte, met name op verspreid gelegen en kansarme locaties. Nieuwe initiatieven dienen primair getoetst te worden aan de onderhavige visie, de ladder voor duurzame verstedelijking en voor zover van toepassing andere relevante beleidskaders.

Op basis van vaste jurisprudentie³ ziet het sturen op verkoop van branchevreemde goederen om de ontwikkelingen in de binnenstad en de ontwikkelingen op perifere locaties als een ruimtelijk relevant motief. Algemeen heeft de Raad van State geoordeeld dat aan beleid, waarin beperkingen worden gesteld aan de vestiging van detailhandel buiten de bestaande kernwinkelgebieden, ruimtelijke motieven ten grondslag liggen zoals het streven naar zorgvuldig ruimtegebruik, bereikbaarheid, bundeling en de leefbaarheid van kleine stadskernen, alsmede het behoud voor de inwoners van de gemeente van een voldoende voorzieningenniveau.⁴ Er is dan ook sprake van een dwingende reden van algemeen belang, namelijk de bescherming van het stedelijk milieu, met inbegrip van stedelijke en rurale ruimtelijke ordening.

Indiener stelt dat er sprake is van maximaal 420 m² wvo aan branchevreemde detailhandel (35% van het totaal wvo). Na een fysieke inspectie van de winkel concluderen wij dat het percentage branchevreemde artikelen in de praktijk veel hoger ligt, namelijk tot circa 75% van het de winkelruimte, dus circa 900 m² wvo. Feitelijk zijn de automaterialen ondergeschikt en bestaat het assortiment van Heuts uit diverse artikelgroepen waaronder speelgoed, huishoudelijke artikelen, (tuin)meubelen, tuinartikelen, zwembaden, partytenten, kampeerartikelen, gereedschap, etc. Kortom, Heuts moet op basis van het feitelijk gevoerde assortiment worden beschouwd als grootschalig warenhuis. Van ondergeschikt branchevreemde artikelen is daardoor geen sprake. De branchevreemde artikelen behoren tot het hoofdasortiment van het warenhuis. In dit kader verwijzen wij ook naar de website van Heuts⁵.

Los van de vraag of het gevoerde branchevreemde assortiment tot effecten leidt, geldt dat het doel van het detailhandelsbeleid is om een helder kader te scheppen voor alle detailhandelsmogelijkheden, zodat gelijke gevallen ook gelijk behandeld worden. Indien bij alle bedrijven een dergelijke branchevervanging mogelijk wordt gemaakt, leidt dit cumulatief tot negatieve effecten op de reguliere winkelcentra, wat op termijn onaanvaardbare effecten oplevert op de consumentenverzorging, de detailhandelsstructuur en de leegstand. Doel is dan ook om precedentwerking zoveel mogelijk tegen te gaan.

De suggestie van appellant dat er geen sprake is van een mogelijke duurzame ontwrichting omdat er geen producten verkocht worden die gericht zijn op de eerste levensbehoefte, is niet relevant. Branchevreemde producten zijn op basis van het detailhandelsbeleid op deze locatie niet toegestaan. Deze beleidskeuze is niet (alleen) gemaakt om duurzame ontwrichting te voorkomen, maar om winkels te clusteren in een bestaand winkelgebied, behorend tot de hoofdstructuur, om onaanvaardbare effecten op

² Detailhandelsvisie 2016, vastgesteld d.d. 13 december 2016.

³ O.a. ABRS 30-11-2011, 201010978/1/R4 en ABRS 26-9-2012, 201107508/1/R4.

⁴ ABRS 21-12-2011, 2010011486/1/H1.

⁵ <https://www.heuts.nl/>

de consumentenverzorging, detailhandelsstructuur en ruimtelijke kwaliteit (als gevolg van leegstand) te voorkomen. Dit gaat dus verder dan alleen een duurzame ontwrichting.

Bovendien zal er wel sprake zijn van negatieve effecten op de detailhandelsstructuur en de leegstand, omdat de assortimenten die gevoerd worden belangrijke dragers zijn van de tot de hoofdstructuur behorende winkelgebieden. Ter illustratie: 900 m² wvo branchevreemde artikelen die ook aanwezig zijn in reguliere winkelcentra betreft al snel 8 aparte winkels in de binnenstad. Als de gemeente Maastricht bij solitaire winkels in de periferie een branchevervaging toestaat zoals plaatsvindt bij Heuts, ontstaat uitholling van bestaande centrumgebieden, wat op termijn onaanvaardbare effecten zal hebben op de leefbaarheid en kwaliteit van de fijnmazige detailhandelsstructuur. Leegstand ligt vervolgens op de loer.

- Evenredigheid

Appellant stelt dat een nauwkeurige analyse van gevolgen en noodzaak om branchevreemd assortiment te verbieden ontbreekt. Volgens appellant is niet aangetoond dat de brancheringsregel geschikt is om het doel te bereiken en niet verder gaat dan nodig is (of met andere, minder beperkende maatregelen kan worden bereikt). Voor een onderbouwing van de gevolgen en de noodzaak van een verbod op branchevreemd assortiment wordt verwezen naar hetgeen gesteld is onder noodzakelijkheid.

Het bestemmingsplan is het instrument dat stuurt op gebruik van gronden en is daarom in dit geval het passende instrument om een regeling t.a.v. branchevreemd assortiment te treffen. Het limitatief-imperatief systeem dat gehanteerd wordt bij de toekenning van de omgevingsvergunningen, leidt ertoe dat, wil men bepaald gebruik voorkomen, dit in het bestemmingsplan geregeld moet worden.

Conclusie

In onderdelen 112 t/m 136 van het arrest van het HvJEG van 30 januari 2018 (zaaknr.

201309296/4/R4) heeft het HvJEG expliciet bepaald dat detailhandel een dienst is in de zin van de Dienstenrichtlijn, maar ook dat het mogelijk is om beperkingen te stellen aan detailhandelsontwikkelingen, mits er voldaan wordt aan de in artikel 15, lid 3 genoemde voorwaarden inzake non-discriminatie, noodzakelijkheid en evenredigheid. Dit is ter afweging van de nationale rechter. Men is dus vrij om, gemotiveerd en in het kader van een dwingende reden van algemeen belang, te sturen op detailhandelsontwikkelingen. Aan de hand van jurisprudentie van de Raad van State aangaande de ruimtelijke relevantie van detailhandelsbeleid is in het bovenstaande afdoende gemotiveerd dat er sprake is van een dwingende reden van algemeen belang en dat in dit geval aan de genoemde voorwaarden is voldaan. Concluderend kan dus gesteld worden dat er geen sprake is van strijdigheid met de Dienstenrichtlijn.

**Advies : Aanvullende memorie t.a.v. casus
Heuts reactie BSP, Maastricht**

Datum : 12 juni 2018
Opdrachtgever : Gemeente Maastricht
Ter attentie van :  
Projectnummer : P00434

Opgesteld door : 
i.a.a. : 

A. Inleiding

In de onderhavige notitie is een reactie gegeven op het door Gijs Heutink Advocaten ingediende adviesrapport van BSP: Ruimtelijke effecten branchevreemde detailhandel Heuts Maastricht, 16 mei 2018. Deze reactie is gekoppeld aan de door BRO opgestelde nadere memorie van 15 mei 2018.

B. Reactie BRO

Heuts is een warenhuis

BSP stelt in paragraaf 1.1 dat het branchevreemde assortiment in de winkel van Heuts wisselt, afhankelijk van seizoen en inkoop, tot een maximum van 35% van het totale winkelvloeroppervlakte (wvo). Er is door BSP niet nader onderbouwd hoe tot deze 35% is gekomen, bijvoorbeeld via plattegronden. BRO constateert na visuele inventarisatie in de winkel van Heuts te Maastricht dat het branchevreemde assortiment in mei 2018 in de winkel een veel groter winkelvloeroppervlakte besloeg dan 35% van het totaal. Het wvo is het voor de consument toegankelijke gedeelte van de winkel, dus niet het magazijn. Bijna de helft van de winkel (winkelvloeroppervlakte) was in mei 2018 ingericht met tuinmeubelen en – artikelen, zoals tuintafels, tuinstoelen, zonwering, opblaaszwembaden, barbecueartikelen, tuinspeelgoed, tuingereedschappen, tuindecoratie, etc. Daarnaast was circa een kwart van de winkel ingericht met assortimenten ten aanzien van regulier speelgoed, huishoudelijke artikelen, gereedschappen, multimedia, etc. Ook uit de website van Heuts blijkt de sterke nadruk op het branchevreemde assortiment. Niet voor niets profileert Heuts zich inmiddels online op de thema's auto & onderweg, binnen huis, buiten huis en tuin (zie bijlage 1 voor assortimenten Heuts o.b.v. website Heuts) onder de slogan: "Heuts, Mobiliteit en Vrije Tijd". Op basis van het bovenstaande constateert BRO dat Heuts Maastricht beschouwd moet worden als warenhuis.

Branchevreemd assortiment Heuts niet toegestaan

De gemeente Maastricht voert al jaren restrictief beleid ten aanzien van detailhandel buiten de reguliere centra. De belangrijkste reden hiervoor is het beschermen van een evenwichtige en duurzame detailhandelsstructuur, een optimale consumentenverzorging en het verkleinen op de kans van onaantoonbare leegstand. In de Detailhandelsvisie Maastricht 2016 gelden ten aanzien van branchevreemde assortimenten in de periferie enkele uitgangspunten:

- De gemeente zet primair in op de binnenstad en buurt- en wijkcentra ten aanzien van winkels met een boodschappen en/of recreatieve functie.

- In de periferie zet de gemeente in op de locatie Belvédère om concentratie van bestaand aanbod te stimuleren en verspreide bewinkeling tegen te gaan.
- Branchevervaging mag niet leiden tot onaanvaardbare effecten op de hoofdstructuur.
- Een gemaximeerd nevenassortiment moet aansluiten op de hoofdactiviteit en passen in het kader van trends en ontwikkelingen.

Op basis van de uitgangspunten van de vigerende detailhandelsvisie is het branchevreemde assortiment van Heuts niet toegestaan. Het branchevreemde assortiment is zeer omvangrijk en sluit niet aan op de hoofdactiviteit van de winkel, namelijk automaterialen. Op basis hiervan moet geconcludeerd worden dat het branchevreemde assortiment van Heuts niet past binnen de kaders van de detailhandelsvisie.

Cumulerende effecten zorgen wél voor onaanvaardbare effecten

BSP heeft op basis van een simpele benchmarkmethode getracht aan te tonen dat de effecten van het branchevreemde assortiment van Heuts niet negatief zijn op de reguliere centra (binnenstad en buurt- en wijkcentra), het woon-, leef- en ondernemersklimaat, en de leegstand. Het in beeld brengen van de effecten met een dergelijke simplistische benchmark is een onjuiste methodiek.

Het (omzet)effect van het branchevreemde assortiment van één winkel in de periferie op de reguliere centra is in het kader van een goede ruimtelijke ordening in dit geval niet relevant. De beleidsmatige beperking van branchevreemd assortiment in de periferie heeft immers als doel om de onaanvaardbare cumulerende effecten te voorkomen. Als alle winkels en bedrijven in de periferie vergaande branchevreemde assortimenten gaan / mogen voeren zoals Heuts, zal dit onaanvaardbare effecten hebben op de reguliere centra, zoals de binnenstad (zie navolgend). Indien Heuts op basis van de dienstenrichtlijn werkelijk de mogelijkheid krijgt om een dergelijk omvangrijk branchevreemd assortiment te voeren, schept dit een precedent voor andere perifere winkels. Op termijn zal dit resulteren in uitholling van de reguliere centra en op basis van het cumulerend effect van over proportionele branchevreemde assortimenten bij andere perifere winkels zal dit leiden tot onaanvaardbare effecten op de detailhandelsstructuur, de consumentenverzorging en de leegstand. Immers voor ondernemers is de periferie een aantrekkelijke vestigingslocatie, omdat hier de huurprijzen relatief laag liggen ten opzichte van de reguliere centra en de winkels goed bereikbaar zijn voor de consument.

Cumulerend effect op reguliere centra nader uitgewerkt

- Op basis van de meest recente Locatus-data (mei 2018) telt Maastricht momenteel 719 winkels in de niet-dagelijkse sector, met een omvang van bijna 162.000 m² wvo.
- Van het totale niet-dagelijkse winkelaanbod in Maastricht zijn 83 winkels (circa 12%) en 48.000 m² wvo (30%) gevestigd in de periferie.
- Als alle winkels circa 15% branchevreemde artikelen voeren in de branches die aanwezig zijn in reguliere centra¹, zoals sport, speelgoed en huishoudelijke artikelen, betekent dit in totaal circa 7.200 m² wvo met de reguliere centra concurrerend aanbod in de periferie.
- Een omvang van 7.200 m² wvo in deze branches is vergelijkbaar met het totale vergelijkbare niet-dagelijkse aanbod in stadsdeelcentrum Brusselse Poort (grootste winkelgebied buiten de binnenstad in de gemeente Maastricht) en met het totale niet-dagelijkse aanbod in alle Maastrichtse buurtcentra samen.

¹ BSP voert aan dat Heuts circa 35% branchevreemde artikelen voert. Van het branchevreemde assortiment bestaat een deel uit artikelen die behoren tot branches die uitsluitend zijn toegestaan in de reguliere centra (bijvoorbeeld huishoudelijke artikelen, speelgoed, etc) en artikelen die beschouwd kunnen worden als onderdeel van perifere detailhandel (bijvoorbeeld tuinartikelen en gereedschappen). Hierdoor is uitgegaan van circa 15% voor het branchevreemde assortiment in de reguliere branches.

- Een dergelijke omvang in de periferie zal onaanvaardbare effecten hebben op de evenwichtige buurt- en wijkstructuur in de gemeente Maastricht en daarmee de leefbaarheid. Bovendien zullen deze meters verspreid aanwezig zijn en niet geconcentreerd in perspectiefrijke winkelcentra. Dit is in strijd met het detailhandelsbeleid en is negatief voor de duurzame detailhandelsstructuur en consumentenverzorging.

Cumulerend effect in periferie nader uitgewerkt

- Een deel van het branchevreemde assortiment van Heuts betreft artikelen die doorgaans zijn toegestaan op perifere locaties. Het betreft onder andere tuinmeubelen, gereedschappen, zwembaden, etc.
- Hoewel bovenstaande assortimenten zijn toegestaan in de periferie, geldt dit niet voor alle locaties. De gemeente streeft immers naar concentratie van perifeer winkelaanbod om het toekomstperspectief van het aanbod te versterken, een duurzame detailhandelsstructuur na te streven, een optimale consumentenverzorging te creëren en leegstand te voorkomen. Solitaire detailhandelslocaties zijn in principe beleidsmatig ongewenst.
- Door het toestaan van een dermate omvangrijk branchevreemd assortiment bij solitaire winkels zoals Heuts, ontstaat versnippering van aanbod wat niet aansluit op de detailhandelsvisie en concentratie van aanbod.
- Ten aanzien van woon- en tuinaanbod is de locatie Belvédère beleidsmatig aangewezen het concentratiegebied waar dit aanbod gefaciliteerd moet worden. Het toestaan van dergelijk aanbod bij alle perifere winkels zal de ontwikkeling van de locatie Belvédère in gevaar brengen en op termijn bovendien zorgen voor onaanvaardbare effecten op de locatie Belvédère en reeds bestaande perifere winkels.

Geen sprake van strijdigheid met de Dienstenrichtlijn

BSP stelt dat niet voldaan wordt aan de noodzakelijkheids- en evenredigheids-eisen van de Dienstenrichtlijn. Eerder is door BRO al uitvoerig onderbouwd waarom wel voldaan wordt aan de voorwaarden van de Dienstenrichtlijn².

Non-discriminatie

BSP en BRO oordelen dat aan deze eis wordt voldaan, omdat de territoriale beperking voor detailhandel in het bestemmingsplan geen direct of indirect onderscheid maakt naar nationaliteit, voor rechtspersonen of de lidstaat waar zij gevestigd zijn.

Noodzakelijkheid

De belangrijkste reden die BSP hiervoor aanvoert is de stelling dat de omzeteffecten van het branchevreemde assortiment van Heuts niet leidt tot onaanvaardbare effecten in winkelgebieden. Zoals eerder door BRO is aangevoerd zijn de effecten van één individuele winkel niet relevant. Het gaat om het cumulerend effect en de precedentwerking. Hier houdt BSP geen rekening mee. Het beleidsmatige uitgangspunt dat branchevreemde assortimenten in de periferie worden beperkt om de reguliere centra te beschermen is juist bedoeld om onaanvaardbare effecten op de reguliere en perspectiefrijke centra te voorkomen en bovendien initiatieven in dergelijke centra te stimuleren. Dit is in het belang van een duurzame detailhandelsstructuur, consumentenverzorging en het woon-, leef- en ondernemersklimaat. Indien branchebeperking in de periferie niet mogelijk is op basis van de Dienstenrichtlijn, zal dit in Maastricht ten koste gaan van de beleidsmatige ambitie om te streven naar concentratie (uitwerking

² Zie BRO, Nadere memorie t.a.v. casus Heuts, Maastricht, 15 mei 2018.

Retailpark Belvédère) van winkelaanbod, het terugdringen van verspreide bewinkeling en het toekomstbestendig maken van de reguliere en perspectiefrijke centra ten behoeve van een duurzame detailhandelsstructuur en consumentenverzorging en beperkte leegstand. Zoals eerder door BRO is aangegeven is aan de hand van jurisprudentie van de Raad van State³ aangaande de ruimtelijke relevantie van detailhandelsbeleid in het bovenstaande afdoende gemotiveerd dat er sprake is van een dwingende reden van algemeen belang en dat in dit geval aan de genoemde voorwaarde is voldaan.

Evenredigheid

BSP stelt dat beperkingen voor reguliere detailhandel in het bestemmingsplan ook met minder beperkende maatregelen kunnen worden ingevuld, bijvoorbeeld via een percentage ondergeschikte detailhandel. Voor een onderbouwing van de gevolgen en de noodzaak van een verbod op branchevreemd assortiment wordt verwezen naar hetgeen gesteld is onder noodzakelijkheid. Het bestemmingsplan is het instrument dat stuurt op gebruik van gronden en is daarom in dit geval het passende instrument om een regeling t.a.v. branchevreemd assortiment te treffen. De gemeente Maastricht zet met haar detailhandelsbeleid nadrukkelijk in op een toekomstbestendige en goed functionerende binnenstad. De leefbaarheid in de wijken en buurten zijn een ander belangrijk uitgangspunt. De beperking voor reguliere detailhandel in het bestemmingsplan sluit aan op de detailhandelsvisie en is noodzakelijk om effecten op de binnenstad, buurt- en wijkcentra, leegstand en leefbaarheid te voorkomen.

Conclusie

Uit de uitspraak van het Hof volgt dat het voor gemeenten op basis van de Dienstenrichtlijn in beginsel toelaatbaar is om territoriale beperkingen te stellen aan de vestiging van detailhandel. Het opleggen van dergelijke beperkingen moet echter wel goed worden gemotiveerd. De beperking dient immers niet discriminatoir te zijn, noodzakelijk en evenredig. Uit onderhavige nadere onderbouwing en uit de eerdere notitie van BRO blijkt dat aan deze drie voorwaarden wordt voldaan. Dit betekent dat een territoriale beperking zoals wordt toegepast in het bestemmingsplan is toegestaan en voldoet aan de Dienstenrichtlijn.

³ Zie BRO, Nadere memorie t.a.v. casus Heuts, Maastricht, 15 mei 2018.

Bijlage 1: Assortiment Heuts o.b.v. website Heuts



Doorzoek de hele winkel





Auto & Onderweg Binnen Huis Buiten Huis Sale Seizoenen Uitgelicht Tuin	Dakkoffers & Skiboxen Skiboxen Dakkoffers Hapro Thule Junior Dakdragers Accessories Hapro Reserveonderdelen Top 10 skiboxen Top 10 dakkoffers Bekijk alles Sneeuwkettingen 12 inch 13 inch 14 inch 15 inch 16 inch 17 inch 18 inch 19 inch Bekijk alles	Fietsendragers Fietsendragers Voor e-bikes Thule Bosal Hapro Atera Accessoires Top 10 fietsendragers Bekijk alles Autostoelen & zitverhogers Autostoeltjes Groep 0 Groep 1 Groep 2 Groep 2/3 Groep 3 Zitverhogers Bekijk alles	Fiets, scooter, motor Fiets Scooter Motorkleding Motorhelm Bekijk alles Audio & Navigatie Autoradio's Navigatiesystemen Bekijk alles Overig Ruitenwissers Banden, velgen en toebehoren Poetsen & onderhoud Interieur & accessoires Exterieur & accessoires Veiligheid & pech onderweg Aanhanger / Caravan / Camper Carport Kentekenplaat aanvragen Auto-onderdelen Sleutelservice
---	--	--	---



Doorzoek de hele winkel





Auto & Onderweg Binnen Huis Buiten Huis Sale Seizoenen Uitgelicht Tuin	Meubels Banken Fauteuil Slaapbanken Overige Meubels Bekijk alles Interieur & huishoudelijk Koken en tafelen Schoonmaak Ventilator Airco Sfeerhaarden Kachels Woondecoratie Multimedia Elektronica Bekijk alles	Luchtbedden 1 persoons 2 persoons Met ingebouwde pomp Slaapmat Intex luchtbedden Opblaasmeubel Luchtbed pomp Alle luchtbedden Bekijk alles Gereedschappen Handgereedschap Elektrisch gereedschap Luchtgereedschap Ladders Gereedschapswagen & koffer Bekijk alles	Speelgoed Playmobil Lego Familie- & bordspellen Overig speelgoed Bekijk alles Werkkleding Werkbroeken Overalls Handschoenen Werkschoenen Bekijk alles Overig Kerst Inbraak & Brandbeveiliging Persoonlijke verzorging
---	--	---	---


HEUTS
Doorzoek de hele winkel





Auto & Onderweg	Zwembaden Intex zwembad Opzetzwembad Zwembadpomp Verwarming Zoutwatersysteem Opblaasbare jacuzzi Onderhoud Speelgoed Accessoires Top 10 zwembaden Bekijk alles	Tuinmeubelen Loungeset Lounge eiland Loungebed Schommelbank Terrasverwarming Tuintafel Tuinstoel Tuinberging Zonwering Alle tuinmeubelen Bekijk alles	Partytenten Partytenten Event shelters Tuinpaviljoen Partytafels & stoelen Bekijk alles Tuingereedschap Bladblazers Grasmaaiers Bewatering Onkruidbestrijding Bekijk alles Overig Sauna Buitenspeelgoed Tuintdecoratie Actiecamera's
Binnen Huis			
Buiten Huis			
Sale			
Seizoenen			
Uitgelicht			
Tuin	BBQ's Alle BBQ's BBQ accessoires Houtskool BBQ Gas BBQ Top 10 BBQ's Bekijk alles	Kamperen Kampeertent Luchtbed Kampeermeebels Slapzak Kooktoestellen Camping bbq Bekijk alles	


HEUTS
Doorzoek de hele winkel





Auto & Onderweg	Loungesets Wicker Loungesets Hoekbank loungeset Zithoek loungeset Dining loungeset Grijze loungesets Zwarte loungesets Naturel loungesets	Zonwering Parasol Schaduwdoek Zonnedak Paviljoen Terrasverwarming Gas heater Infrarood heater Staande heater Piramide heater Wandheater Partytent heater Vuurkorf Tuinhaard Tuinberging Kussenbox Tuinkast Tuinhuis	Tuinonderhoud Bewatering Grasmaaiers Snoeigereedschap Onkruidbestrijding Meer.. Partytenten Barbecues Buitenspeelgoed
Binnen Huis	Tuinstoelen Hangstoel Stapelstoel Loungestoel Dining stoel Schommelbank		
Buiten Huis	Tuintafels Eettafel Bijzettafel Campingtafel		
Sale			
Seizoenen			
Uitgelicht			
Tuin			

**Advies : Aanvullende memorie t.a.v. casus
Heuts, n.a.v. voorlopige uitspraak
RvS Appingedam**

Datum : 12 juli 2018
Opdrachtgever : Gemeente Maastricht
Ter attentie : 
van
Projectnummer : P00434

Opgesteld : 
door

A. Inleiding

In de uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: “de Afdeling”) van 20 juni 2018¹ stond een door de gemeenteraad van Appingedam vastgesteld bestemmingsplan centraal. Dit bestemmingsplan heeft betrekking op het Woonplein in Appingedam en staat daar alleen detailhandel in omvangrijke artikelen toe, zoals meubelen, keukens en bouwmaterialen. De gemeenteraad wil op die manier voorkomen dat reguliere detailhandel zich vestigt op het Woonplein, omdat dat ongewenste negatieve gevolgen zou hebben voor het winkelgebied in het centrum. In haar uitspraak overweegt de Afdeling dat de gemeenteraad van Appingedam beter moet onderbouwen waarom het gerechtvaardigd is om reguliere detailhandel van het Woonplein te weren. De (onderbouwing van de) ‘brancheringsregels’ die de gemeenteraad daarvoor in het bestemmingsplan ‘Stad Appingedam’ had opgenomen, voldoen op dit moment, zo stelde de Afdeling vast, niet aan de voorwaarden uit de Europese Dienstenrichtlijn.

De aan een dienst (zoals detailhandel) te stellen beperkingen moeten, voor zover relevant, 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: 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.

Net als in Appingedam het geval is, is ook in dit geval tussen partijen niet in geschil dat de bestemmingsplanregeling niet conflicteert met het discriminatieverbod². Het discriminatieverbod blijft in deze notitie dan ook buiten beschouwing.

¹ Zie uitspraak ECLI:NL:RVS:2018:2062

² Zie de brief van Gijs Heutink Advocaten, d.d. 16 mei 2018, p. 1.

In de uitspraak Appingedam overweegt de Afdeling dat nog niet kan worden uit-
maakt of aan de evenredigheidseis is voldaan. De gemeenteraad ging er van uit dat
als op het Woonplein ook reguliere detailhandel zou worden toegelaten, dat zou zor-
gen voor een minder leefbaar centrumgebied met meer leegstaande winkels. Volgens
de Afdeling had de gemeenteraad deze stelling moeten onderbouwen *'aan de hand
van een analyse met specifieke gegevens'*, wat niet was gebeurd. De Afdeling heeft
de gemeenteraad gelegenheid geboden het bestemmingsplan op dit onderdeel van
een nadere motivering te voorzien.

Naar aanleiding van bovenstaande uitspraak zien BRO en de gemeente Maastricht
noodzaak tot een nadere onderbouwing van de 'brancheringsregels' ten aanzien van
Heuts Maastricht. Eerder is door BRO inzicht gegeven in de ruimtelijk-functionele ef-
fecten van de branchering van Heuts (zie de BRO-notities van 15 mei 2018 en 12 juni
2018). Deze notities zijn ook aan de Afdeling toegezonden. BRO concludeerde op ba-
sis van het cumulatieve effect en precedentwerking, dat sprake zal zijn van onaan-
vaardbare effecten op de reguliere centra als gevolg van oplopende leegstand. Een
afname van de leefbaarheid en een verslechtering van het functioneren van de regu-
liere centra ligt op de loer. Deze conclusie is eerder door BRO onderbouwd met cijfers
(zie *"Aanvullende memorie t.a.v. casus Heuts reactie BSP, Maastricht"*, p. 2), maar in
de onderhavige notitie wordt dit nader onderbouwd met specifieke(re) gegevens, con-
form de uitspraak van de Afdeling van 20 juni.

B. Nadere onderbouwing

Noodzakelijkheid

Uit de tussenuitspraak van de Afdeling komt naar voren dat in de casus Appingedam
werd voldaan aan de voorwaarde van noodzakelijkheid (artikel 15, derde lid, onder b,
van de Dienstenrichtlijn). De Afdeling overwoog hierover het volgende:

*"Door middel van branchering in het perifere winkelgebied beoogt de raad een mix
van winkels in het centrum te behouden of te bevorderen die is afgestemd op de
behoefte en het koopgedrag van de consument. Daarmee wordt beoogd een aan-
trekkelijk centrum te bevorderen, om de leefbaarheid van het stadscentrum te be-
houden en leegstand in binnenstedelijk gebied te voorkomen. De raad heeft zich op
goede gronden op het standpunt gesteld dat het nastreven van deze doelen nodig
is vanuit een oogpunt van bescherming van het stedelijk milieu, temeer wanneer –
zoals in Appingedam – sprake is van een verhoudingsgewijs hoog leegstandspen-
centage aan winkelruimte in het stadscentrum. Gelet hierop heeft de raad zich op
goede gronden op het standpunt gesteld dat het behoud van de leefbaarheid van
het stadscentrum en het voorkomen van leegstand in binnenstedelijk gebied, nood-
zakelijk zijn voor de bescherming van het stedelijk milieu en een dwingende reden
van algemeen belang vormen die branchering in het perifere winkelgebied recht-
vaardigt."*

Een vergelijkbare argumentatie geldt voor de gemeente Maastricht en is eerder door
BRO en de gemeente Maastricht beargumenteerd ten aanzien van de noodzakelijk-
heidseis (zie *"Aanvullende memorie t.a.v. casus Heuts reactie BSP, Maastricht"*, p.3-4

en “*Nadere memorie t.a.v. casus Heuts, Maastricht*”). Wij concludeerden toen, kort samengevat, het volgende:

- Op basis van vaste jurisprudentie³ ziet de Afdeling het sturen op verkoop van branchevreemde goederen om de ontwikkelingen in de binnenstad te beschermen en de ontwikkelingen op perifere locaties te beperken als een ruimtelijk relevant motief.
- Algemeen heeft de Afdeling geoordeeld dat aan beleid, waarin beperkingen worden gesteld aan de vestiging van detailhandel buiten de bestaande kernwinkelgebieden, ruimtelijke motieven ten grondslag liggen zoals het streven naar zorgvuldig ruimtegebruik, bereikbaarheid, bundeling en de leefbaarheid van kleine stadskernen, alsmede het behoud voor de inwoners van de gemeente van een voldoende voorzieningenniveau.⁴
- Er is dan ook sprake van een dwingende reden van algemeen belang, namelijk de bescherming van het stedelijk milieu, met inbegrip van stedelijke en rurale ruimtelijke ordening.
- Als de gemeente Maastricht bij solitaire winkels in de periferie een branchevervanging toestaat zoals deze plaatsvindt bij Heuts, ontstaat uitholling van bestaande centrumgebieden als gevolg van precedentwerking en cumulerende effecten, wat op termijn onaanvaardbare effecten zal hebben op de leefbaarheid en kwaliteit van de fijnmazige detailhandelsstructuur. Leegstand ligt vervolgens op de loer.

Verder geldt dat vanuit het detailhandelsbeleid de gemeente Maastricht al jaren inzet pleegt op het beperken van de branchering in de periferie, om zodoende een mix van winkels in de reguliere centra (binnenstad en buurt- en wijkcentra) te behouden of te bevorderen die is afgestemd op de behoefte en het koopgedrag van de consument. Winkels in mode, luxe en vrije tijd (kleding, schoenen, huishoudelijke artikelen, speelgoed, warenhuizen, etc.) zijn de essentiële dragers/trekkers van de Maastrichtse binnenstad. Dit blijkt onder andere uit het feit dat dit aanbod bijna 40% van het totaal aantal publiekgerichte functies in de binnenstad betreft en veruit de meest dominante functiecategorie is in de binnenstad (bron: Locatus).

Zoals blijkt uit de gemeentelijke detailhandelsvisie, maar ook uit de Provinciale Omgevingsvisie (POL2014) en Structuurvisie Ruimtelijke Economie Zuid-Limburg (SVREZL), is er echter als gevolg van onder andere het internet nauwelijks ruimte voor uitbreiding van het winkelaanbod in deze branches. Eventuele uitbreiding dient vooral kwalitatief van aard te zijn en in de kansrijke winkelcentra, zoals de binnensteden met een belangrijke ontmoetings- en belevingsfunctie. De leegstand in de Maastrichtse binnenstad is met 7,7% van het aantal m² wvo ook hoger dan het landelijk gemiddelde met vergelijkbare centra (7,6%), en vanuit de Structuurvisie Ruimtelijke Economie Zuid-Limburg (SVREZL) onwenselijk (leegstand boven de 6% moet gesaneerd worden). Alle benoemde beleidskaders zetten **nadrukkelijk** in op het beperken van detailhandelsmogelijkheden in de periferie en meer specifiek op verspreide locaties, zoals de winkel van Heuts. Verschillende uitdagingen (waaronder bevolkingskrimp) dwingen hiertoe. Het bovenstaande blijkt uit de volgende passages:

³ O.a. ABRS 30-11-2011, 201010978/1/R4 en ABRS 26-9-2012, 201107508/1/R4.

⁴ ABRS 21-12-2011, 2010011486/1/H1.

- *“Voor veel functies hebben we in Zuid-Limburg bij een krimpende bevolking voldoende ruimte, in toenemende mate zelfs te veel. Denk aan te veel (plannen voor) woningen, winkels, kantoren, bedrijventerreinen.” (POL2014, p. 63).*
- *“Door de bevolkingskrimp in combinatie met onder andere (historisch gegroeid) overaanbod - mede door toenemende bestedingen via internet - opvolgingsproblematiek van zelfstandige ondernemers en schaalvergroting, heeft Zuid-Limburg te maken met veel leegstaande winkelpanden en dreigende afname van de leefbaarheid (beleving) in woongebieden.” (POL2014, p. 67).*
- *“Resumerend zijn de belangrijkste uitgangspunten voor detailhandel: geen nieuwe solitaire of verspreid gelegen winkelgebieden ontwikkelen, inzetten op compacte winkelgebieden, het laten verkleuren van aanloopstraten, geen detailhandel toestaan op bedrijventerreinen (m.u.v. volumineuze goederen).” (POL2014, p. 68).*
- *“Veel typen winkelgebieden staan onder druk, op dit moment, maar zeker ook naar de toekomst toe. Met name de weinig onderscheidende winkelconcentraties en verspreide bewinkeling zijn kwetsbaar en werken verstorend in de winkelstructuur. Het risico is dat ook kansrijke gebieden onder druk komen te staan. Juist door te kiezen kan de positie van deze centra gehandhaafd blijven.” (SVREZL, p. 19).*
- *“Winkels horen niet op bedrijventerreinen thuis, behalve als het gaat om verkoop van goederen die zich bij uitstek leent voor vestiging op een bedrijventerrein, zoals grove bouwmaterialen.” (SVREZL, p. 20).*
- *“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.” (SVREZL, p. 24).*
- *“Te streven naar vitale clusters, en daarmee indirect vermindering van de leegstand in winkels en kantoren tot een gewenste frictieleegstand van 6%.” (SVREZL, p. 49).*
- *“Winkels dienen bij voorkeur te worden opgenomen in een bestaand winkelgebied c.q. ontmoetingsplek dat behoort tot de hoofdstructuur.” (Detailhandelsvisie Maastricht 2016, p. 2).*
- *“Detailhandel op bedrijventerreinen wordt in principe niet toegestaan.” (Detailhandelsvisie Maastricht 2016, p. 3).*
- *“De mogelijkheden tot branchevervaging op perifere locaties zijn beperkt. Er wordt slechts ruimte geboden voor branchevervaging, indien dit aantoonbaar niet leidt tot onaanvaardbare effecten op de hoofdstructuur. Een gemaximeerd nevenassortiment moet bovendien aansluiten op de hoofdactiviteit en passen in het kader van trends en ontwikkelingen.” (Detailhandelsvisie Maastricht 2016, p. 3).*
- *“Idealiter wordt in het bestemmingsplan een maximering opgenomen voor branchevreemde artikelen c.q. een nevenassortiment. Doorgaans betreft dit maximaal 10% van het totaal gevoerde assortiment tot een maximum van 500 m² wvo. Dit zal ook in Maastricht het uitgangspunt worden.” (Detailhandelsvisie Maastricht 2016, p. 26).*

Net als het geval is bij de gemeente Appingedam (zie rechtsoverweging 11.2 van de uitspraak van de Afdeling van 20 juni 2018) beoogt de gemeenteraad door middel van branchering in de periferie een mix van winkels in het centrum te behouden, de leefbaarheid van het centrum te behouden en een (nog) hogere leegstand (dan het landelijk gemiddelde) van het aantal m² wvo te voorkomen.

Het behoud van de leefbaarheid van het stadscentrum en het voorkomen van leegstand in binnenstedelijk gebied, zijn noodzakelijk voor de bescherming van het stedelijk milieu en vormen een dwingende reden van algemeen belang die branchering in het perifere winkelgebied rechtvaardigt. Gelet hierop zijn wij van oordeel dat voldaan wordt aan de noodzakelijkheidseis.

Evenredigheid

De Afdeling overweegt in de uitspraak Appingedam ten aanzien van de evenredigheidseis het volgende:

“Winkelcentra buiten de binnenstad hebben een zichzelf versterkend effect. Wanneer bepaalde winkels zich eenmaal buiten de stadskern bevinden en de inwoners daar met de auto heen gaan, wordt die locatie ook aantrekkelijker voor andere winkels die tot dusverre in de binnenstad waren gevestigd. De enige manier om de negatieve gevolgen van een verkeerstoename en een lege binnenstad te vermijden is dus om de mogelijkheden voor dienstverrichters om zich buiten de binnenstad te vestigen, te beperken. Het lijkt derhalve mogelijk dat – al dan niet als onderdeel van een pakket aan andere maatregelen – een oorzakelijk verband bestaat tussen enerzijds regulering van de vestigingsmogelijkheden voor winkels en anderzijds het behoud van de dynamiek en het oorspronkelijk karakter en daarmee de leefbaarheid van het stadscentrum en het voorkomen van leegstand in binnenstedelijk gebied. De hiervoor genoemde rechtspraak van het Hof volgt dat het aan de regulerende overheid is, in dit geval aan de raad van de gemeente Appingedam, om de ingenomen stelling over de effectiviteit van de maatregel te onderbouwen aan de hand van een analyse met specifieke gegevens. De raad is daarin naar het oordeel van de Afdeling niet geslaagd.”

In deze formulering benadrukt de Afdeling dat het beperken van de branchering weldegelijk noodzakelijk en evenredig kan zijn om de binnenstad te beschermen. In het geval van Appingedam had de raad dit echter naar oordeel van de Afdeling onvoldoende gemotiveerd. De Afdeling overweegt hierover vervolgens:

“Ter onderbouwing van dit verband heeft de raad zich immers alleen op algemene ervaringsregels beroepen, zonder daarnaast onderzoeksgegevens of andere gegevens over te leggen waarmee de gestelde gevolgen van vestigingsmogelijkheden ter plaatse van het Woonplein op de samenstelling van het winkelaanbod en de leegstand in het centrum van Appingedam aannemelijk worden gemaakt. De raad had bijvoorbeeld resultaten van onderzoek naar de effectiviteit van ruimtelijk detailhandelsbeleid op landelijk, provinciaal of lokaal niveau, of gegevens ontleend aan koopstromenonderzoek, voor zover deze onderzoeken toepasbaar zijn op de specifieke situatie in Appingedam, in ogenschouw kunnen nemen. Daarbij had de raad rekening kunnen houden met beschikbare (onderzoeks)gegevens over de effecten van detailhandelsbeleid in krimpregio's, zoals de regio waarin Appingedam is gelegen, en – indien voorhanden – meer in het bijzonder de effecten van branchering in dergelijke regio's. De raad heeft dit echter nagelaten. Aldus ontbreekt een analyse van de geschiktheid van de door de raad genomen maatregel en ontbreken specifieke gegevens ter onderbouwing van zijn betoog over de geschiktheid van de getroffen maatregel. Bij gebreke hiervan kan de Afdeling thans niet beoordelen of de

raad redelijkerwijs heeft kunnen concluderen dat de in het plan opgenomen brancheringsregeling geschikt is om de leefbaarheid van het stadscentrum te behouden en verdere leegstand in het binnenstedelijk gebied van Appingedam te voorkomen.”

Op basis van het bovenstaande moet geconcludeerd worden dat een concrete onderbouwing van de evenredigheid van de branchebeperking op basis van een analyse van ‘specifieke gegevens’ noodzakelijk is. De Afdeling noemt enkele voorbeelden van gegevens die gebruikt kunnen worden in een onderbouwing:

- onderzoek naar de effectiviteit van ruimtelijk detailhandelsbeleid op landelijk, provinciaal of lokaal niveau;
- gegevens ontleend aan koopstromenonderzoek;
- onderzoeksgegevens over de effecten van detailhandelsbeleid in krimpregio's;
- onderzoeksgegevens over de effecten van branchering in krimpregio's.

Op basis van de door de Afdeling gegeven wijzigingen wordt onderstaand de evenredigheid van de branchebeperking die is opgelegd voor de betreffende locatie waar Heuts actief is in Maastricht gemotiveerd. Naar ons oordeel zijn de in het bestemmingsplan vastgelegde (branche)beperkingen het sluitstuk van coherent beleid dat al jaren wordt gevoerd op provinciaal en gemeentelijk niveau. Wij zullen dat hierna nader toelichten en uitdiepen.

Effectiviteit van ruimtelijk detailhandelsbeleid provincie Limburg

Met de invoering van de Provinciale Omgevingsvisie Limburg (POL2014) is door de provincie Limburg een duidelijke koers ingezet. Volgens de provincie is het leegstandspercentage in Limburg en specifiek Zuid-Limburg (waartoe de gemeente Maastricht behoort) ruim bovengemiddeld en vraagt dit om duidelijke keuzes:

“Bovendien kampt Zuid-Limburg met leegstandsproblematiek op het gebied van woningbouw, kantoren, verblijfsrecreatie, bedrijventerreinen en detailhandel: er is van alles teveel, en dat vraagt om een heldere visie en bovenal sturing.” (POL2014, p.55).

De aantrekkelijkheid van Zuid-Limburg – en daarmee de gemeente Maastricht – wordt, zo volgt uit het POL2014 op pagina 54 e.v., in sterke mate bepaald door de aanwezigheid van relatief op korte afstand van elkaar gelegen, dichtbevolkte stedelijke gebieden. Daarmee is Zuid-Limburg een aantrekkelijke regio om te wonen, te werken en te recreëren. Tegelijkertijd worden, zo wordt op pagina 55 van het POL2014 vastgesteld, deze potenties bedreigd. De gevolgen van de bijzondere grensligging en de demografische ontwikkeling in Limburg spelen namelijk nergens zo sterk als in het zuiden van de provincie. In economisch opzicht is Zuid-Limburg te typeren als een ‘tussenregio’, tussen de metropoolregio's Randstad, Vlaamse Ruit en Ruhrgebied. Er zijn relatief weinig bereikbare banen binnen de landsgrenzen en daarmee is – en dat is een belangrijke constatering – sprake van een beperkte veerkracht van de regionale én lokale economie. Bovendien kampt Zuid-Limburg met leegstandsproblematiek op het gebied van woningbouw, kantoren, verblijfsrecreatie, bedrijventerreinen en detailhandel: er is van alles teveel, en dat vraagt om een heldere visie en bovenal (overheids)sturing. Ook de demografische ontwikkelingen zijn mede debet aan de hoge leegstandspercentages in de detailhandel:

“Trends en ontwikkelingen

De bevolkingsprognoses laten zien dat de regionale bevolkingsomvang de komende jaren ongeveer gelijk blijft en dat er vanaf 2020 sprake is van een lichte daling (tot 2040 met zo'n 14.000). Een daling van het aantal huishoudens is de komende 20 jaar nog niet aan de orde en wordt pas rond 2030 ingezet. Het is wel zaak hier tijdig op te anticiperen.

Een compenserende factor is het vestigingsoverschot als gevolg van buitenlandse migratie. Het CBS verwacht dat deze immigratie de komende jaren zal aanhouden, maar dat dit op lange termijn het sterfteoverschot niet zal compenseren. De ambitie van de regio is om deze migranten goed op te vangen en te integreren.

*Op deelaspecten laat de demografische ontwikkeling nu al gevolgen zien. De ontgroening leidt tot lagere leerlingenaantallen in het (basis)onderwijs. De vergrijzing leidt tot een veranderende vraag naar voorzieningen, en een toenemende vraag naar zorg. **De leegstandspercentages in de detailhandel zijn mede hierdoor - maar ook als gevolg van het snel toenemende aandeel internet aankopen - aanzienlijk en zullen bij een ongewijzigd beleid verder toenemen.**” (POL2014, p. 39).*

Een zorgvuldig detailhandelsbeleid is, gegeven de maatschappelijke opgaven (o.a. toenemende vergrijzing en bevolkingskrimp) en de raakvlakken met andere beleidsvelden (zoals leefbaarheid), noodzakelijk. Dit betekent dat er op lokaal en regionaal niveau keuzes (bijvoorbeeld in dorpskernen, wijken maar ook functioneel of thematisch) moeten worden gemaakt om tot een toekomstbestendige duurzame ruimtelijke structuur van winkelgebieden te komen. Dit is in het POL2014 ook onderkend. Wij wijzen op onderstaande passages:

“Detailhandel

Detailhandel is van belang voor de economie (werkgelegenheid), voor de leefbaarheid (o.a. in woongebieden) en de vrijetijdsbeleving. Door de bevolkingskrimp in combinatie met onder andere (historisch gegroeid) overaanbod - mede door toenemende bestedingen via internet - opvolgingsproblematiek van zelfstandige ondernemers en schaalvergroting, heeft Zuid-Limburg te maken met veel leegstaande winkelpanden en dreigende afname van de leefbaarheid (beleving) in woongebieden.

*De drie aantrekkelijke binnensteden in Zuid-Limburg profileren zich, naast andere functies zoals cultuur en horeca, voor recreatief winkelen en bieden daarmee sfeer en beleving voor inwoners uit de regio en daarbuiten. Ook is het van belang om grensoverschrijdende koopstromen te behouden en waar mogelijk te versterken. Daarnaast moet in de stedelijke gebieden worden ingezet (vanwege het aanwezige bevolkingsdraagvlak) op complete buurt- en wijkcentra voor de meer dagelijkse aankopen van inwoners. Het winkelaanbod in het landelijk gebied zal ook vooral gericht zijn op het aanbieden van goede, bereikbare voorzieningen voor dagelijks gebruik. Om te komen tot een gezonde winkelmarkt is het van belang onderscheid te maken tussen kansrijke en kansarme winkelgebieden. **Dit betekent dat er op lokaal en regionaal niveau***

keuzes (bijvoorbeeld in dorpskernen, wijken maar ook functioneel of thematisch) moeten worden gemaakt om in de toekomst tot een duurzame ruimtelijke structuur van winkelgebieden te komen.” (POL2014, p. 67-68).

Naar aanleiding hiervan zijn in het POL2014 (p. 67-68) al enkele heldere uitgangspunten benoemd voor detailhandel, namelijk:

- geen nieuwe solitaire of verspreid gelegen winkelgebieden ontwikkelen,
- inzetten op compacte winkelgebieden,
- het laten verkleuren van aanloopstraten,
- geen detailhandel toestaan op bedrijventerreinen (m.u.v. volumineuze goederen),
- concentratie op (boven)regionale ontmoetingsplekken (binnensteden) en thematisch op de Woonboulevard en (boven)lokaal verzorgende centra die aansluiten bij bestaande levendige ontmoetingsplekken (veelal historische kernen met functiemenging) in balans houden.

Het gevolg (en effectiviteit) van het provinciaal beleid is dat de regio's en subregio's in Limburg zeer terughoudend omgaan met detailhandelsinitiatieven in algemene zin en meer specifiek buiten de reguliere centra (zie eerdere opsomming op p. 4 van onderhavige notitie). Dit uit zich primair in de beleidskaders, zoals het regionale beleidskader van de regio Zuid-Limburg (Structuurvisie Ruimtelijke Economie Zuid-Limburg, SVREZL). In de SVREZL wordt ingezet op onder andere concentratie van detailhandel en het terugdringen van solitaire en/of verspreide bewinkeling. In de Detailhandelsvisie Maastricht 2016 zijn vergelijkbare beleidsuitgangspunten benoemd, waarin duidelijk is aangegeven dat primair wordt ingezet op de binnenstad en de winkelcentra behorende tot de hoofdstructuur en dat verspreide bewinkeling onwenselijk is. De beleidsuitgangspunten in het POL2014, de SVREZL en de Detailhandelsvisie Maastricht vormen een coherent geheel dat gericht is op het behoud en het vergroten van de leefbaarheid en ontmoetingsfunctie van de reguliere centra én het beperken en voorkomen van leegstand.

De eerste positieve effecten van het coherente beleid (van provincie, regio en gemeenten) zijn inmiddels ook zichtbaar in de leegstandscijfers in de provincie Limburg. De ontwikkeling van de leegstand lijkt de laatste jaren te kantelen van een toename naar een afname (zie onderstaande figuur). Bovendien is het leegstaande winkelvloeroppervlak in binnensteden/hoofdcentra tussen 2015 en 2018 in Limburg sterker afgenomen dan het landelijk gemiddelde (Bron: Locatus). Uiteraard is de aantrekkende economie ook een belangrijke verklarende factor voor de afname van de leegstand, maar dit verklaart niet waarom de leegstand in Limburg sterker afneemt dan landelijk gemiddeld. Bovendien is Limburg een krimpregio, waardoor verwacht zou mogen worden dat het functioneren van het winkelaanbod onder druk staat wat op zichzelf ook extra leegstand betekent. De afname van de leegstand in de binnensteden/hoofdcentra in Limburg is daardoor een indicatie dat het beleid ten aanzien van leegstandsbestrijding, leegstandsvoorkoming en brancheringsbeperkingen in de periferie ten behoeve van de reguliere centra werkt en – gelet op de hierboven geschetste uitdagingen – gecontinueerd moet worden.

Figuur: ontwikkeling aantal leegstaande verkooppunten en m² wvo Limburg en Nederland (bron: Locatus)



Meer concreet het volgende.

De winkel van Heuts moet worden beschouwd als een solitaire winkel (verspreide bewinkeling). Dit betekent dat de winkel doelgericht en laagfrequent bezocht wordt en dat andere winkels niet profiteren van de aantrekkingskracht van automaterialen Heuts (en andersom). Op basis van de beleidskaders moet een verdere uitbreiding van de branchering van een automaterialenwinkel zoals Heuts juist voorkomen worden om de reguliere centra – en daarmee het algemeen belang zoals beschreven in de hierboven aangehaalde passage uit het POL2014 – te beschermen (zie onder andere ook laatste drie bullets p.4 van onderhavige notitie). Immers, een ruime branchering zorgt ervoor dat Heuts een winkel met een algemeen en divers assortiment wordt, wat een onwenselijke aantrekkende werking zal hebben voor bezoekers en andere winkels. Het risico op het ontstaan van een nieuw winkelgebied is daardoor groot en het bezoekmotief kan veranderen van doelgericht (voor automaterialen) naar recreatief (kijken en vergelijken en/of shoppen). Dit laatste motief is, zoals hiervoor uiteen is gezet, primair bedoeld voor de binnenstad (en grotere wijkcentra/stadsdeelcentra). Omdat de binnenstad ook een belangrijke toeristische trekpleister is en gelet op de uitdagingen die de bevolkingskrimp met zich meebrengt, is concentratie van voorzieningen in de binnenstad en andere reguliere centra om meerdere redenen noodzaak.

Gegevens ontleend aan koopstromenonderzoek

In Nederland zijn weinig bruikbare voorbeelden te noemen van cases waar op basis van koopstroomgegevens aangetoond kan worden dat branchebeperkingen of brancheverruiming in de periferie hebben geleid tot een afname van de oriëntatie op de binnenstad/centrum. Dit heeft te maken met het feit dat in Nederland in beginsel **overall** voorzichtig wordt omgegaan met de branchering in de periferie ten behoeve van de reguliere centra. Daarnaast zijn niet overall koopstromen en/of de ontwikkeling daarvan gemeten. De schaarse voorbeelden die beschikbaar zijn, zullen wij hierna bespreken.

Almelo en Hengelo zijn voorbeelden van steden waar de binnensteden aantoonbaar effecten hebben ondervonden van brancheverruiming in de periferie⁵. Deze steden lijken bovendien qua inwonertal en context (krimpregio) ook op Maastricht. In het Koopstromenonderzoek Oost Nederland (te raadplegen via deze link: <http://koopstromen.nl/KSO-2015-Oost-Nederland>) is het marktaandeel (op basis van koopstromen) van de binnenstad in 2010 vergeleken met 2015. Hieruit blijkt voor Almelo en Hengelo het volgende:

- In Almelo is het marktaandeel van het centrum tussen 2010 en 2015 afgenomen van 45% naar 42% in de niet-dagelijkse sector. Deze afname kan direct worden verklaard door de toename van het marktaandeel van de verspreide bewinkeling (overig Almelo) van 14% naar 18%. Ook in algemene zin is de koopkrachtbinding op het centrum van Almelo afgenomen (exclusief internet).
- In Hengelo is het marktaandeel van het centrum tussen 2010 en 2015 afgenomen van 32% naar 26% in de niet-dagelijkse sector. Ook deze afname kan volledig verklaard worden door een toename van marktorientatie op Plein Westermaat (PDV-locatie) en de verspreide bewinkeling.
- In relatie tot het voorgaande zijn duidelijk onaanvaardbare effecten zichtbaar ten aanzien van de leegstand in de centra van Almelo en Hengelo. Deze leegstand is ruim bovengemiddeld en heeft onaanvaardbare effecten op de aantrekkingskracht van de centra, de leefbaarheid, de ontmoetingsfunctie, de consumentenverzorging en de detailhandelsstructuur:
 - In Almelo-centrum is het aantal leegstaande verkooppunten tussen 2013 en 2018 toegenomen met circa 10% (bron: Locatus). De omvang van het leegstaand aantal m² wvo is toegenomen met circa 20%. Dit betekent anno 2018 een leegstandspercentage van 16,3% van het aantal winkels en 23,2% van het aantal m² wvo. Dit ligt ver boven het landelijk gemiddelde van 7% tot 8% leegstand van het winkelaanbod.
 - In Hengelo-centrum is het aantal leegstaande verkooppunten tussen 2013 en 2018 toegenomen met circa 8% (bron: Locatus). De omvang van het leegstaand aantal m² wvo is toegenomen met bijna 60%. Dit betekent anno 2018 een leegstandspercentage van 15,3% van het aantal winkels en 21,5% van het aantal m² wvo. Dit ligt ver boven het landelijk gemiddelde van 7% tot 8% leegstand van het winkelaanbod.
- Ter illustratie: in Enschede (net als Hengelo en Almelo aanwezig in de regio Twente) is het marktaandeel van het niet-dagelijkse winkelaanbod in het centrum tussen 2010 en 2015 toegenomen van 53% naar 56%. Het marktaandeel van de belangrijkste PDV-locatie (Schuttersveld) is juist fors afgenomen. Dit betekent dat de binnenstad in aantrekkingskracht is gestegen ten opzichte van de belangrijkste perifere winkellocatie in de gemeente. Het aantal leegstaande verkooppunten in Enschede-centrum is tussen 2013 en 2018 bovendien met 10% **afgenomen** en de omvang van de leegstaande winkelruimte met 26% (bron: Locatus). Enschede voert al jaren relatief restrictief beleid ten aanzien van de branchering in de periferie ten opzichte van Hengelo en Almelo⁶.
- Op basis van het voorgaande moet dus geconcludeerd worden dat het opleggen van brancheringsbeperkingen in de periferie weldegelijk een aantoonbaar effect

⁵ Bron: I&O Research (2015), Koopstromenonderzoek Oost-Nederland 2015 en Locatus 2013/2018.

⁶ Zie ook beleidskaders: Detailhandelsvisie Hengelo 2006 – 2016, Detailhandelsstructuurvisie Enschede 2012 en Detailhandelsvisie Almelo

heeft op de leegstand in het hoofdcentrum. In Almelo en Hengelo is de leegstand in het centrum fors toegenomen als gevolg van (te) flexibel beleid ten aanzien van de branchering in de periferie. Dit heeft aantoonbaar tot onaanvaardbare leegstand geleid, wat negatieve effecten heeft op de leefbaarheid, de ontmoetingsfunctie en de algehele aantrekkingskracht van de centra. In Enschede is als gevolg van relatief restrictief brancheringsbeleid in de periferie nog altijd sprake van een sterke en goed functionerende binnenstad, met relatief weinig leegstand. Van onaanvaardbare effecten op de leefbaarheid is hier dan ook geen sprake. Er is in Enschede-centrum immers ook sprake van een afname van de leegstand tussen 2013 en 2018.

Almelo en Hengelo zijn net als steden in Limburg aanwezig in een krimpregio. De leegstand in deze steden kan niet eenvoudig meer worden ingevuld, wat onaanvaardbare leegstandseffecten veroorzaakt en op termijn negatieve effecten veroorzaakt op de leefbaarheid en verzorgingsstructuur. Dit heeft onder andere te maken met het volgende:

- Vraag naar fysieke winkelruimte neemt in algemene zin af, als gevolg van meer aankopen via internet (trend en meetbaar via KSO Oost-Nederland).
- Indien flexibel wordt omgegaan met de branchering in de periferie bestaat er voor bepaalde ondernemers – met name voor voorzieningen met een doelgericht bezoeks-motief – veelal geen reden meer om in de binnenstad te opereren, omdat:
 - Huurprijzen liggen in de binnenstad veel hoger dan in de periferie;
 - De regeldruk voor winkeliers in de binnenstad ligt veel hoger dan in de periferie (voorbeelden zijn verplichte bijdrage aan ondernemersfonds/BIZ, openingstijden, etc.)
 - De bereikbaarheid van binnensteden, afhankelijk van de type winkel, is minder goed dan een perifere locatie met (gratis) parkeren voor de deur.
- De leegstand zorgt bovendien voor een onaantrekkelijke binnenstad, wat ook nieuwe ondernemers weert om te investeren en zich te vestigen. In relatie tot de leegloop van centrumondernemers naar de periferie, betekent dit op termijn een binnenstad met onaanvaardbare leegstand en het verlies van de ontmoetingsfunctie voor de stad en omgeving.

Een dergelijke situatie is onwenselijk voor Maastricht, omdat de gemeente inzet op een duurzame detailhandelsstructuur met de binnenstad als belangrijkste functie voor de consumentenverzorging, binnen de detailhandelsstructuur en voor de leefbaarheid.

Buitenlandse effecten van detailhandelsbeleid

België voert in tegenstelling tot Nederland veel minder streng detailhandelsbeleid ten aanzien van vestiging buiten de centra en branchebeperkingen. Goede voorbeelden zijn de 'baanwinkels' en shoppingcenters net buiten de binnensteden (vaak aan ringwegen). Het soepele detailhandelsbeleid van Belgische overheden heeft ertoe geleid dat de leegstand in de binnensteden/centra (veel) hoger is dan in Nederland en bovendien al jaren sterk toeneemt. Op basis van Locatus (2017), blijkt deze leegstand ook vooral hardnekkig te zijn in de hoofdwinkelgebieden en de kernverzorgende centra met 17% en 15%. Dit betekent dat ongeveer 1 op de 6 winkelpanden in deze centra leegstaat. De leegstand in Belgische hoofdcentra ligt daardoor veel hoger dan het

landelijk Nederlandse gemiddelde (7% à 8% in Nederland). In de grootschalige concentraties en solitaire winkelpanden in België is de leegstand ‘slechts’ rond de 6% à 7%.

Inmiddels is in België de urgentie van branchebeperking doorgedrongen, aangezien de effecten van de leegstand onaanvaardbaar zijn voor de leefbaarheid en aantrekkelijkheid van de centra. Navolgend zijn enkele passages ter onderbouwing van het bovenstaande uiteengezet:

- *“Uit de ruimtelijke spreiding van de winkels blijkt dat het Vlaams Gewest gekenmerkt wordt door een sterke verspreide bewinkeling. Slechts 28% van de totale winkeloppervlakte is gesitueerd in het centrale winkelgebied. 44% is verspreide bewinkeling. [...] Zo nam het aanbod in de periferie toe met 1,5 miljoen vierkante meter, in tegenstelling tot een afname van maar liefst 114.000 vierkante meter in de kernen. Daarbij komt nog dat het effectieve gebruik van de panden daalde met 6,8 procent en dat de winkelleegstand steeg van 4,9 tot 7,2 procent.” (Unizo 2014)*
- *“De toenemende leegstand in onze centra is vooral het gevolg van steeds meer shoppingcenters en baanwinkels buiten de kern en te weinig investeringen in de aantrekkelijkheid van de kern zelf. **Als dit zo blijft voortduren, dan tekenen we voor de ondergang van onze gezellige winkelkernen in het hart van een stad of gemeente. Voorbeelden van dergelijke steden zijn er jammer genoeg meer en meer.**” (Unizo 2015).*
- *“In theorie is het een prioriteit voor alle overheden in ons land. In de praktijk blijven de 'baanwinkels' en shoppingcentra buiten de steden terrein winnen.” (Knack 2017).*

Uit bovenstaande passages blijkt, kort samengevat, dat als gevolg van het soepele detailhandelsbeleid dat is gevoerd in België, het land zich geconfronteerd ziet met oplopende winkelleegstand. Dit gaat weer ten koste van de leefbaarheid in en aantrekkelijkheid van de winkelkernen.

Net als in België wordt een vergelijkbare urgentie uitgesproken over de situatie in Frankrijk:

- *“Afgelopen januari luidde de Franse detailhandelsfederatie Procos, die 260 bekende Franse winkelmerken verenigt, de noodklok: opnieuw was de leegstand verder opgelopen. Stond in 2001 nog 6,3 procent van de winkels in de Franse binnensteden leeg, in 2014 was dat 8,5 procent. Dat komt niet zozeer door failliete ketens, zoals in Nederland, maar door kleine middenstanders die uit de markt geprijsd worden door internethandel **en de steeds grotere centre commerciaux aan de rand van de stad.**” (NRC 2016).*
- *“Zo zit Frankrijk met de hypermarchés in zijn maag, die vanuit het stadscentrum naar de rand van de stad zijn verhuisd en die de binnensteden hebben leeggetrokken.” (Retailtrends 2018).*

Het bovenstaande toont aan op basis van ‘specifieke gegevens’ dat het loslaten van brancheringsbeperkingen weldegelijk zal leiden tot onaanvaardbare leegstandseffecten in binnensteden. Uit leegstandcijfers in onder andere België en Frankrijk blijkt dit.

Precedentwerking en cumulerend effect

Zoals eerder door BRO onderbouwd (zie “Aanvullende memorie t.a.v. casus Heuts reactie BSP, Maastricht”, p.2), zal het loslaten van de branchering in de periferie van Maastricht leiden tot onaanvaardbare effecten op de centra. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen de reguliere centra en de perifere centra (Retailpark):

Cumulerend effect op reguliere centra nader uitgewerkt

- Op basis van de meest recente Locatus-data (mei 2018) telt Maastricht momenteel 719 winkels in de niet-dagelijkse sector, met een omvang van bijna 162.000 m² wvo.
- Van het totale niet-dagelijkse winkelaanbod in Maastricht zijn 83 winkels (circa 12%) en 48.000 m² wvo (30%) gevestigd in de periferie.
- Als alle winkels circa 15% branchevreemde artikelen voeren in de branches die aanwezig zijn in reguliere centra⁷, zoals sport, speelgoed en huishoudelijke artikelen, betekent dit in totaal circa 7.200 m² wvo met de reguliere centra concurrerend aanbod in de periferie.
- Een omvang van 7.200 m² wvo in deze branches is vergelijkbaar met het totale vergelijkbare niet-dagelijkse aanbod in stadsdeelcentrum Brusselse Poort (grootste winkelgebied buiten de binnenstad in de gemeente Maastricht) en met het totale niet-dagelijkse aanbod in alle Maastrichtse buurtcentra samen.
- Een dergelijke omvang in de periferie zal onaanvaardbare effecten hebben op de evenwichtige buurt- en wijkstructuur in de gemeente Maastricht en daarmee de leefbaarheid. Bovendien zullen deze meters verspreid aanwezig zijn en niet geconcentreerd in perspectiefrijke winkelcentra. Dit is in strijd met het detailhandelsbeleid en is negatief voor de duurzame detailhandelsstructuur en consumentenverzorging.

Cumulerend effect in periferie nader uitgewerkt

- Een deel van het branchevreemde assortiment van Heuts betreft artikelen die doorgaans zijn toegestaan op perifere locaties. Het betreft onder andere tuinmeubelen, gereedschappen, zwembaden, etc.
- Hoewel bovenstaande assortimenten zijn toegestaan in de periferie, geldt dit niet voor alle locaties. De gemeente streeft immers naar concentratie van perifeer winkelaanbod om het toekomstperspectief van het aanbod te versterken, een duurzame detailhandelsstructuur na te streven, een optimale consumentenverzorging te creëren en leegstand te voorkomen. Solitaire detailhandelslocaties zijn in principe beleidsmatig ongewenst.
- Door het toestaan van een dermate omvangrijk branchevreemd assortiment bij solitaire winkels zoals Heuts, ontstaat versnippering van aanbod wat niet aansluit op de detailhandelsvisie en concentratie van aanbod.
- Ten aanzien van woon- en tuinaanbod is de locatie Belvédère beleidsmatig aangewezen als het concentratiegebied waar dit aanbod gefaciliteerd moet worden. Het toestaan van dergelijk aanbod bij alle perifere winkels zal de ontwikkeling van de

⁷ BSP voert aan dat Heuts circa 35% branchevreemde artikelen voert. Van het branchevreemde assortiment bestaat een deel uit artikelen die behoren tot branches die uitsluitend zijn toegestaan in de reguliere centra (bijvoorbeeld huishoudelijke artikelen, speelgoed, etc) en artikelen die beschouwd kunnen worden als onderdeel van perifere detailhandel (bijvoorbeeld tuinartikelen en gereedschappen). Hierdoor is uitgegaan van circa 15% voor het branchevreemde assortiment in de reguliere branches.

locatie Belvédère in gevaar brengen en op termijn bovendien zorgen voor onaanvaardbare effecten op de locatie Belvédère en reeds bestaande perifere winkels.

In de notitie *'Aanvullende reactie casus Heuts Molensingel 13-15 Maastricht'* van BSP is hierop gereageerd, met daarin als belangrijkste kritiekpunt dat het niet onderbouwd is met 'specifieke gegevens'. Navolgend wordt op basis van 'specifieke gegevens' het cumulerende effect nader onderbouwd.

Zoals aangegeven door BRO (zie hierboven), zal er als gevolg van precedentwerking mogelijk 7.200 m² wvo extra reguliere detailhandel in de periferie ontstaan, bij een omvang vergelijkbaar met Heuts. Benadrukt moet worden dat theoretisch als gevolg van het loslaten van branchebeperkingen nog veel meer meters kunnen worden toegevoegd, aangezien reguliere detailhandel niet meer kan worden beperkt in de periferie. Navolgend worden de eventuele gevolgen op basis van Locatus-data weergegeven:

- In het geval dat 35% van de winkelruimte van perifere niet-dagelijkse winkels ingericht wordt voor reguliere detailhandel, komt de omvang van extra reguliere detailhandel neer op 16.800 m² wvo.
- In het geval dat 50% van de winkelruimte van perifere niet-dagelijkse winkels ingericht wordt voor reguliere detailhandel, komt de omvang van extra reguliere detailhandel neer op 24.000 m² wvo

In de bouwstenennotitie voor de SVREZL *'Maastricht-Heuvelland, distributieve mogelijkheden detailhandel tot 2025'* (BRO 2016), is voor de gemeente Maastricht een distributieve berekening uitgevoerd voor het niet-dagelijkse artikelenaanbod (zie navolgende tabel).

	Huidig functioneren (2015)	Toekomstig functioneren (2025)
Aantal inwoners	122.397	122.463
Bestedingen per hoofd (€)	2.262	2.149
Totale bestedingspotentieel (€ mln.)	276,9	263,2
Koopkrachtbinding	80%	85%
Gebonden bestedingen (€ mln.)	221,5	223,7
Koopkrachttoevoeiing als aandeel van de omzet	45%	45-50%
Koopkrachttoevoeiing absoluut (€ mln.)	181,2	183,0-223,7
Totale besteding (€ mln.)	402,7	406,7-447,4
Huidig wvo (m ²)	166.687	166.687
Omzet per m² wvo (€) (vloerproductiviteit)	2.425	2.450-2.700
Vergelijkbaar landelijk gemiddelde (€ per m ² wvo)	2.077	2.077
Distributieve marktruimte (m² wvo)	+27.200	+29.100 tot 48.700
Plannen en initiatieven (m ² zacht en hard)	-	76.000
Inclusief plannen en initiatieven (m²)	+27.200	-27.300 tot -46.900

Hieruit bleek dat er, rekening houdend met harde en zachte plancapaciteit, in de toekomst sprake zal zijn van een overaanbod aan winkelruimte. Overaanbod in dergelijke

berekeningen betekent dat de vloerproductiviteit van het winkelaanbod beneden het landelijk gemiddelde ligt, wat kan betekenen dat het aanbod niet goed functioneert. Dit betekent dat de kans op leegstand toeneemt. De uitbreidingsruimte die ontstaat in de niet-dagelijkse sector zal volledig worden ingevuld met de ontwikkeling van het Retailpark. Uitbreiding van (reguliere) niet-dagelijkse detailhandel op verspreide locaties is daardoor onwenselijk.

Een vergelijkbare berekening is gemaakt voor specifiek het recreatief winkelen (het aandeel binnen de niet-dagelijkse sector wat beschouwd kan worden als reguliere detailhandel met name aanwezig in de binnenstad) (zie navolgende tabel). Hieruit blijkt dat er binnen de gemeente Maastricht naar de toekomst toe (2025) geen ruimte bestaat voor uitbreiding van het recreatieve winkelaanbod. Met een vloerproductiviteit van € 2.625,- functioneert het recreatieve winkelaanbod in Maastricht iets beneden het landelijk gemiddelde. Op basis van deze berekening zijn de omzeteffecten te berekenen in het geval branchebeperkingen in de periferie worden losgelaten en solitaire winkels nevenassortimenten gaan voeren⁸:

- Indien de 7.200 m² wvo, zoals eerder benoemd, wordt toegevoegd aan het huidige recreatieve winkelaanbod, dan neemt het aanbod toe tot 93.554 m² wvo. Bij een toekomstige totale omzet van € 224,6 mln. (zie navolgende tabel), betekent dit een vloerproductiviteit van € 2.400,- per m² wvo. Ten opzichte van het landelijk gemiddelde is dit een daling van bijna -9%.
- Indien de 16.800 m² wvo, zoals eerder benoemd, wordt toegevoegd aan het huidige recreatieve winkelaanbod, dan neemt het aanbod toe tot 103.154 m² wvo. Bij een toekomstige totale omzet van € 224,6 mln. (zie navolgende tabel), betekent dit een vloerproductiviteit van € 2.177,- per m² wvo. Ten opzichte van het landelijk gemiddelde is dit een daling van ruim -17%.
- Indien de 24.000 m² wvo, zoals eerder benoemd, wordt toegevoegd aan het huidige recreatieve winkelaanbod, dan neemt het aanbod toe tot 110.354 m² wvo. Bij een toekomstige totale omzet van € 224,6 mln. (zie navolgende tabel), betekent dit een vloerproductiviteit van € 2.035,- per m² wvo. Ten opzichte van het landelijk gemiddelde is dit een daling van circa -23%.

⁸ Let op: hier wordt alleen gerekend met de brancheverruiming van bestaande solitaire niet-dagelijkse winkels in Maastricht. Indien ook de perifere winkels op het toekomstige Retailpark aanzienlijke nevenassortimenten gaan/mogen voeren, zal het omzeteffect nog (veel) groter zijn.

	recreatief winkelen
Aantal inwoners	122.463
Bestedingen per hoofd (€)	815
Totale bestedingspotentieel (€ mln.)	99,8
Koopkrachtbinding	90%
Gebonden bestedingen (€ mln.)	89,8
Koopkrachttoevloeiing als aandeel van de omzet	60%
Koopkrachttoevloeiing absoluut (€ mln.)	134,7
Totale besteding (€ mln.)	224,6
Huidig wvo (m ²)	86.354
Omzet per m² wvo (€) (vloerproductiviteit)	2.625
Vergelijkbaar landelijk gemiddelde (€ per m ² wvo)	2.630
Distributieve marktruimte (m² wvo)	-1.000

Zoals aangetoond loopt het te verwachten omzeteffect op recreatief aanbod (wat primair aanwezig is in de Maastrichtse binnenstad) al snel op naar onaanvaardbare waarden. Omzeteffecten tussen de -9% en -23%, kunnen niet worden beschouwd als ondernemersrisico en dit zal het verdwijnen van bestaande winkels betekenen. Dit betekent onaanvaardbare leegstand in de binnenstad van Maastricht. Daarbij komt het effect dat deze leegstaande panden moeilijk kunnen worden heringevuld met winkels, omdat reguliere winkels in de periferie 'vrij spel' hebben. **Dit betekent een leegloop van de binnenstad en een afbreuk van de ontmoetings- en belevingsfunctie. Per saldo is daardoor sprake van onaanvaardbare effecten op de detailhandelsstructuur, de consumentenverzorging, de leegstand en in het verlengde daarvan het woon-, leef- en ondernemersklimaat.**

Conclusie

De branchebeperking die is opgelegd op de locatie waar Heuts actief is, voldoet aan de evenredigheidseis. Vanuit het detailhandelsbeleid (provincie, regio en gemeente) is verspreide bewinkeling in beginsel niet wenselijk. Aangezien Heuts reeds aanwezig is, is de activiteit van Heuts gelegaliseerd. Dit betekent dat primair de verkoop van automaterialen is toegestaan en daarnaast in bepaalde mate verkoop van nevenassortiment is toegestaan (conform detailhandelsbeleid). Andere vormen van detailhandel zijn uitgesloten om onaanvaardbare effecten op de detailhandelsstructuur te voorkomen. Op basis van de bovenstaande argumenten, 'specifieke gegevens' en de argumenten genoemd in de eerdere BRO-notities, moet bij een verdere brancheverruiming rekening worden gehouden met precedentwerking voor andere perifere winkels. Als al deze winkels een brede branchering mogen voeren, ontstaat er een cumulatief effect wat onaanvaardbaar is voor de reguliere centra. Onaanvaardbare leegstand en een afbreuk van de leefbaarheid en ontmoetingsfunctie van deze centra ligt daardoor op de loer. Met 'specifieke gegevens' is dit aangetoond op basis van de effectiviteit van het restrictieve perifere brancheringsbeleid in Limburg op de leegstand en de effecten

van het loslaten van branchering op centrumgebieden op basis van koopstromen (Almelo en Hengelo) en leegstand (België en Frankrijk).

BRO heeft met de hiervoor opgenomen analyse inzichtelijk gemaakt dat de brancheringsregeling geschikt is om de leefbaarheid van het stadscentrum en andere winkelcentra, behorende tot de hoofdstructuur, te behouden en verdere leegstand in Maastricht te voorkomen.

C. Eindconclusie

Op basis van de bovenstaande onderbouwing moet worden geconcludeerd dat de betreffende branchebeperking voldoet aan de Dienstenrichtlijn en meer specifiek de noodzakelijkheids- en evenredigheidseisen, zoals nader geduid in de uitspraak van de Afdeling van 20 juni 2018.