

## Uitspraak 202006208/1/R2

ECLI:	ECLI:NL:RVS:2023:3327
Datum uitspraak:	30 augustus 2023
Inhoudsindicatie:	<p>Bij besluit van 16 oktober 2020 heeft de raad van de gemeente Echt-Susteren het bestemmingsplan "Centrum Echt" vastgesteld. Het plan voorziet in een actualisatie van de juridisch-planologische regeling voor het centrum van Echt. Beoogd wordt de structuur van het centrumgebied te verbeteren. In dat verband voorziet het plan onder andere in de mogelijkheid om een foodmarkt, foodgerelateerde detailhandel, horeca en ambachtelijke bedrijven in de foodsector met ondergeschikte detailhandel en horeca te realiseren op het terrein van de voormalige dakpannenfabriek De Valk, dat gelegen is aan de Aasterbergerweg. De gemeente Maasgouw vreest dat het plan zal leiden tot onaanvaardbare gevolgen voor het woon-, leef- en bedrijfsklimaat in de aangrenzende gemeente Maasgouw. De Stichting Klankbordgroep Groot Pey vreest dit voor de kern Pey. De overige appellanten zijn concurrenten van de exploitanten van de in het plan voorziene foodmarkt. Zij vrezen dat hun bedrijfsbelangen daardoor op onaanvaardbare wijze worden geschaad.</p>

📍 tussenuitspraak/bestuurlijke lus

📍 ro- limburg

## Volledige tekst

202006208/1/R2.

Datum uitspraak: 30 augustus 2023

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak, onderscheidenlijk tussenuitspraak met toepassing van artikel 8:51d van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) in het geding tussen:

1. [appellant sub 1A] en [appellante sub 1B], beiden wonend te Echt, gemeente Echt-Susteren (hierna gezamenlijk en in enkelvoud: [appellant sub 1]), en andere,
2. Albert Heijn B.V., gevestigd te Amsterdam, en andere,
3. [appellant sub 3], wonend te Echt, gemeente Echt-Susteren,
4. [appellant sub 4], wonend te Echt, gemeente Echt-Susteren,

5. [appellante sub 5]., gevestigd te [plaats],
6. Ondernemingsvereniging Maasbracht, gevestigd te Maasbracht,
7. Cardon Beheer B.V., gevestigd te Echt (hierna: Cardon),
8. Stichting Klankbordgroep Groot Pey, gevestigd te Echt,
9. het college van burgemeester en wethouders van Maasgouw en de raad van de gemeente Maasgouw, beide zetelend te Maasbracht (hierna gezamenlijk en in enkelvoud: de gemeente Maasgouw),

appellanten,

en

de raad van de gemeente Echt-Susteren,

verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 16 oktober 2020 heeft de raad het bestemmingsplan "Centrum Echt" vastgesteld.

Tegen dit besluit hebben [appellant sub 1] en andere, Albert Heijn en andere, [appellant sub 3], [appellant sub 4], [appellante sub 5], Ondernemingsvereniging Maasbracht, Cardon, Stichting Klankbordgroep Groot Pey en de gemeente Maasgouw beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

Exploitatiemaatschappij De Valk B.V., [partij A]., [partij B] en [partij C] (hierna gezamenlijk en in enkelvoud: [partij D]) en Jumbo Supermarkten B.V., initiatiefnemers, hebben een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

[appellant sub 1] en andere, Albert Heijn en andere, [appellant sub 3], [appellant sub 4], [appellante sub 5], Ondernemingsvereniging Maasbracht, Stichting Klankbordgroep Groot Pey, de gemeente Maasgouw, de raad en [partij D] hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 1 juni 2023, waar zijn verschenen:

- [appellant sub 1] en andere, vertegenwoordigd door mr. E.H.E.J. Wijnen, advocaat te Tilburg;
- Albert Heijn en andere, vertegenwoordigd door mr. B. de Haan, advocaat te Arnhem, bijgestaan door drs. J.H.M. Seerden en [gemachtigde A];
- [appellante sub 5], vertegenwoordigd door [gemachtigde B], bijgestaan door mr. G.A.M. van de Wouw, advocaat te Noorbeek en drs. M.C.J. Romijn;
- [appellant sub 4], vertegenwoordigd door mr. G.A.M. van de Wouw, advocaat te Noorbeek;
- Cardon, vertegenwoordigd door mr. G.A.M. van de Wouw, advocaat te Noorbeek;
- Stichting Klankbordgroep Groot Pey, vertegenwoordigd door ir. T.H.M. Bougie, [gemachtigde C] en [gemachtigde D];
- de gemeente Maasgouw, vertegenwoordigd door mr. E.G.M. Huisman, advocaat te Tilburg, T.J.C.M. Snijckers, mr. E.J.T.H.M. Savelkoul en P.H. Kooistra, bijgestaan door drs. J.H.M. Seerden; en
- de raad, vertegenwoordigd door N.A. Rijsterborgh, advocaat te Maastricht, bijgestaan door H.B.M. Bloem MSc, R.B. van Lieshout MSc, mr. R. Evens, drs. E.M.T. Beunen en drs. L.M.M. van Horen.

Voorts zijn ter zitting als partij gehoord:

- [partij D], vertegenwoordigd door mr. R.J.J.M.M. Metsemakers, advocaat te Urmond, [partij C] en [gemachtigde E]; en
- Jumbo Supermarkten B.V., vertegenwoordigd door mr. J. Zweers, advocaat te Den Haag.

Overwegingen

Inleiding

1. Het plan voorziet in een actualisatie van de juridisch-planologische regeling voor het centrum van Echt. Beoogd wordt de structuur van het centrumgebied te verbeteren. In dat verband voorziet het plan onder andere in de mogelijkheid om een foodmarkt, foodgerelateerde detailhandel, horeca en ambachtelijke bedrijven in de foodsector met ondergeschikte detailhandel en horeca te realiseren op het terrein van de voormalige dakpannenfabriek De Valk, dat gelegen is aan de Aasterbergerweg.

De gemeente Maasgouw vreest dat het plan zal leiden tot onaanvaardbare gevolgen voor het woon-, leef- en bedrijfsklimaat in de aangrenzende gemeente Maasgouw. De Stichting Klankbordgroep Groot Pey vreest dit voor de kern Pey. De overige appellanten zijn concurrenten van de exploitanten van de in het plan voorziene foodmarkt. Zij vrezen dat hun bedrijfsbelangen daardoor op onaanvaardbare wijze worden geschaad.

Ingetrokken beroepsgronden

2. Ter zitting heeft [appellante sub 5] de beroepsgrond ingetrokken over het aanvullen van de zienswijze in de ontwerpfase. [appellante sub 5] en [appellant sub 4] hebben ter zitting de beroepsgronden ingetrokken over de goede procesorde en verboden staatssteun. De gemeente Maasgouw heeft ter zitting de beroepsgrond over de Dienstenrichtlijn ingetrokken. [appellant sub 1] en andere hebben ter zitting de beroepsgrond over de bouwhoogte van de voorziene woningen aan de Bovenstestraat ingetrokken.

Toetsingskader

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

Planologische regeling voor een foodmarkt en foodgerelateerde detailhandel

4. [appellant sub 1] en andere en Albert Heijn en andere betogen dat de bestemmingsomschrijving voor "Detailhandel- Foodmarkt" in artikel 7.1 van de planregels en de gebruiksregels in artikel 7.4.1 van de planregels onvoldoende duidelijk en afgebakend zijn en daardoor te ruim geïnterpreteerd kunnen worden. [appellant sub 1] en andere stellen dat de maximaal toegestane winkelvloeroppervlakte (hierna: wvo) voor de foodmarkt, foodgerelateerde detailhandel en horeca geldt voor de gehele bestemming waarbinnen meerdere gebouwen, percelen en gebruikers aanwezig zijn. Overschrijding van het aantal m<sup>2</sup> wvo is daardoor niet handhaafbaar. Ook voeren [appellant sub 1] en andere aan dat de begripsbepaling van een foodmarkt onvoldoende onderscheidend is ten opzichte van reguliere supermarkten, waardoor handhaving eveneens wordt bemoeilijkt. Verder stellen zij dat de bestemming "Detailhandel- Foodmarkt" vanwege de definitie van foodgerelateerde detailhandel meer toelaat dan is beoogd en vallen naast een foodmarkt ook reguliere winkels die voedselproducten verkopen, zoals Hema, Dille & Kamille en Xenos, binnen de bestemmingsomschrijving. Het plan laat door het voorgaande meer toe dan de raad heeft beoogd. Dit is volgens hen in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel en leidt tot een niet-handhaafbare situatie.

4.1. Artikel 7.1 van de planregels luidt: "De voor "Detailhandel- Foodmarkt" aangewezen gronden zijn bestemd voor:

- a. één foodmarkt uitsluitend op de begane grond;
- b. foodgerelateerde detailhandel uitsluitend op de begane grond;
- c. horeca in de categorie 1 uitsluitend op de begane grond;
- d. horeca in de categorie 2, met uitzondering van cafés, bars, danscafés en pubs, uitsluitend op de begane grond en uitsluitend ter plaatse van de aanduiding "horeca";
- e. ambachtelijke bedrijven in de foodsector met ondergeschikte detailhandel en horeca; [...]."

Artikel 7.4.1 van de planregels luidt:

"a. Er is één foodmarkt op de begane grond toegestaan, met dien verstande dat de winkelvloeroppervlakte niet meer mag bedragen dan 2.500 m<sup>2</sup>.

b. De winkelvloeroppervlakte aan zelfstandige horeca in de categorie horeca 1 en categorie 2, met uitzondering van cafés, bars, danscafés en pubs mag niet meer bedragen dan 1.000 m<sup>2</sup>.

c. De winkeloppervlakte aan foodgerelateerde detailhandel mag niet meer bedragen dan 350 m<sup>2</sup>. [...]"

Artikel 1.9 luidt: "ambachtelijke bedrijven in de foodsector: bedrijven die op originele of traditionele wijze producten ten behoeve van de foodsector produceren, zoals een kleine stadsbrouwerij of een ijsmakerij, waarbij de producten ook ter plaatse genuttigd, afgehaald en verkocht kunnen worden."

Artikel 1.43 luidt: "foodmarkt: één super- en versmarkt met foodcafé die gebruik maakt van vers- of streekproducten, gericht is op ontmoeten, beleven en gezondheid, en waarin voedsel en drank wordt samengesteld, eventueel bereid en al dan niet ter plekke wordt genuttigd."

Artikel 1.44 luidt: "foodgerelateerde detailhandel: detailhandel die deel uitmaakt van het foodmarkt-concept."

Artikel 1.59 luidt: "ondergeschikte detailhandel: detailhandel welke dient ter ondersteuning van de hoofdfunctie en daar onderdeel van uitmaakt, waarbij de detailhandelsfunctie qua oppervlak, aard en ruimtelijke uitstraling ondergeschikt is aan de hoofdfunctie."

Artikel 1.61 luidt: "ondergeschikte horeca: horeca welke dient ter ondersteuning van de hoofdfunctie en daar onderdeel van uitmaakt, waarbij de horecafunctie qua oppervlak, aard en ruimtelijke uitstraling ondergeschikt is aan de hoofdfunctie."

Artikel 1.76 luidt: "supermarkt: een zelfbedieningszaak in goederen met hoofdzakelijk een grote verscheidenheid aan levens- en genotsmiddelen en dagelijkse levensbenodigdheden inclusief versartikelen zoals groenten, brood, vlees en zuivelproducten."

4.2. In de plantoelichting staat dat de raad heeft beoogd op de locatie De Valk binnen de bestemming "Detailhandel- Foodmarkt" een foodmarkt met een omvang van maximaal 2.500 m<sup>2</sup> wvo volgens het zogenoemde foodmarkt-concept mogelijk te maken. Daarnaast heeft de raad beoogd daar 350 m<sup>2</sup> wvo foodgerelateerde detailhandel en 1.000 m<sup>2</sup> wvo zelfstandige horeca mogelijk te maken. In de plantoelichting staat dat een foodmarkt volgens dit concept een aantal onderscheidende kenmerken heeft ten opzichte van een reguliere supermarkt. De raad heeft daarbij gewezen op het ter plaatse ook samenstellen, bereiden en aanbieden van verse producten en maaltijden, zoals broodjes en pizza's in combinatie met een drankje. Dit kan dan ter plaatse ook worden genuttigd in een zogenoemd foodcafé. Ter zitting heeft de raad toegelicht dat onder samenstellen van voedsel moet worden verstaan het samenstellen van ingrediënten tot een product, zoals een broodje. Onder het bereiden van voedsel moet, zo heeft de raad ter zitting toegelicht, worden verstaan het bakken van voedsel, zoals pizza's. Ook worden kant-en-klaar-maaltijden voor thuisgebruik ter plaatse vers bereid en aangeboden. Daarnaast staat volgens dit concept de beleving centraal vanwege het aanbieden van een breed assortiment levensmiddelen met de nadruk op vers- en streekproducten alsmede gezonde producten. Dit wordt volgens de raad versterkt door de ontmoetingsfunctie van het foodcafé en de afzonderlijk van de foodmarkt ook te vestigen detailhandel, gericht op voedselwaren. Bij die detailhandel kan volgens de plantoelichting worden gedacht aan de verkoop en bereiding van versspecialiteiten, zoetwaren en chocolade, biologische producten, slow food, gezondheids- en reformproducten, bier en wijn, koffie en thee, en specerijen. Verder wordt beoogd zelfstandige horeca toe te staan, met uitzondering van cafés, bars, danscafés en pubs.

4.3. De Afdeling overweegt dat in artikel 7.4.1 van de planregels voldoende duidelijk is bepaald wat de maximaal toegestane winkelvloeroppervlakten voor een foodmarkt, foodgerelateerde detailhandel en horeca zijn. Het aantal vierkante meters is meetbaar, ook als de betreffende functies zijn verspreid binnen de bestemming "Detailhandel- Foodmarkt". De Afdeling ziet in wat [appellant sub 1] en andere in zoverre hebben aangevoerd geen aanleiding voor het oordeel dat deze bepaling niet handhaafbaar is en tot een rechtsonzekere situatie leidt. Het betoog slaagt in zoverre niet.

4.4. Over het begrip "foodmarkt" overweegt de Afdeling als volgt. Het plan voorziet in een foodmarkt als super- en versmarkt waar in ieder geval ook voedsel en drank worden samengesteld, die beschikt over een foodcafé en die zich richt op ontmoeten, beleven en gezondheid. Het als onderscheidend bedoelde bereiden en ter plekke nuttigen van voedsel en drank is echter niet vereist om aan de definitie

van een foodmarkt te voldoen. Volgens de definitie van een reguliere supermarkt kan een breed assortiment aan levens- en genotsmiddelen worden aangeboden, inclusief versartikelen zoals groenten, brood, vlees en zuivelproducten. De definitie van een reguliere supermarkt staat er niet aan in de weg ook in een reguliere supermarkt vers voedsel en dranken samen te stellen en te verkopen. Bovendien is het bij een foodmarkt behorend foodcafé niet gedefinieerd en aan een minimale omvang gebonden, zodat niet is uitgesloten dat ook een reguliere supermarkt een ruimte kan inrichten die kan worden aangeduid als foodcafé. Een foodmarkt onderscheidt zich daarom niet voldoende van een reguliere supermarkt. Naar het oordeel van de Afdeling is de definitiebepaling voor een foodmarkt onvoldoende duidelijk en bepaalbaar. Het betoog slaagt in zoverre.

Over het begrip "foodgerelateerde detailhandel" overweegt de Afdeling dat het in die definitie bepalende element foodmarkt-concept niet in de planregels is gedefinieerd. Zoals hiervoor is overwogen, is de definitiebepaling voor een foodmarkt onvoldoende duidelijk en bepaalbaar. Naar het oordeel van de Afdeling is daarmee de definitie van foodgerelateerde detailhandel ook niet voldoende duidelijk en bepaalbaar. Het betoog slaagt in zoverre.

Gelet op het voorgaande is wat de raad heeft beoogd niet in het plan geborgd. In wat [appellant sub 1] en andere en Albert Heijn en andere hebben aangevoerd ziet de Afdeling aanleiding voor het oordeel dat het bestreden besluit, voor zover dat ziet op de definitiebepaling van de begrippen "foodmarkt" en "foodgerelateerde detailhandel" in de planregels, in strijd met artikel 3:2 van de Awb niet met de vereiste zorgvuldigheid is voorbereid en in strijd met de rechtszekerheid is vastgesteld. Het betoog slaagt.

Ladder voor duurzame verstedelijking

5. [appellant sub 1] en andere, Albert Heijn en andere, [appellant sub 4], [appellante sub 5], Cardon, Ondernemersvereniging Maasbracht, Stichting Klankbordgroep Groot Pey en de gemeente Maasgouw betogen dat het plan, voor zover het de bestemming "Detailhandel- Foodmarkt" betreft, in strijd is met de verantwoordingsplicht uit artikel 3.1.6, tweede lid, van het Besluit ruimtelijke ordening (hierna: het Bro), omdat de behoefte aan de voorgenomen ontwikkeling onvoldoende is aangetoond. Volgens hen bevat het aan het plan ten grondslag gelegde rapport "Echt, Effectenstudie Jumbo Foodmarkt locatie De Valk. Gemeente Echt-Susteren" van 28 augustus 2020, opgesteld door adviesbureau BRO (hierna: het BRO-rapport) verschillende gebreken. Appellanten verwijzen naar de in opdracht van Albert Heijn en andere opgestelde tegenrapporten "Onderbouwing beroep ontwikkeling foodmarkt-bestemmingsplan Echt-Centrum" van 31 januari 2022, opgesteld door Rho Adviseurs (hierna: het Rho-rapport uit 2022) en de "Notitie reactie op onderbouwing BRO inzake komst Jumbo Foodmarkt Echt" van 2 februari 2022, opgesteld door Bureau Stedelijke Planning (hierna: het BSP-rapport). De gemeente Maasgouw verwijst naar het in haar opdracht opgestelde tegenrapport "Onderbouwing bedenkingen bestemmingsplan centrum Echt- ontwikkeling Foodmarkt Echt. Ruimtelijk-economisch onderzoek" van 26 november 2020, opgesteld door Rho Adviseurs (het Rho-rapport uit 2020). [appellante sub 5] verwijst naar het rapport "Second opinion marktonderbouwing plan De Valk in Echt (gemeente Echt-Susteren)", opgesteld door Seinpost Adviesbureau in september 2020. Zij voeren in de kern genomen alle aan dat de kwantitatieve en de kwalitatieve behoefte aan de voorziene ontwikkeling onvoldoende is onderbouwd.

- Relativiteitsvereiste

5.1. De raad heeft zich op het standpunt gesteld dat het relativiteitsvereiste in de weg staat aan vernietiging van het plan vanwege het betoog van [appellant sub 1] en andere, Albert Heijn en andere, [appellant sub 4], [appellante sub 5], Ondernemersvereniging Maasbracht en de gemeente Maasgouw dat het plan in strijd is met artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro.

5.2. Artikel 8:69a van de Awb luidt: "De bestuursrechter vernietigt een besluit niet op de grond dat het in strijd is met een geschreven of ongeschreven rechtsregel of een algemeen rechtsbeginsel, indien deze regel of dit beginsel kennelijk niet strekt tot bescherming van de belangen van degene die zich daarop beroept."

5.3. Blijkens de geschiedenis van de totstandkoming van de Wet aanpassing bestuursprocesrecht (Kamerstukken II, 2009/10, 32 450, nr. 3, blz. 18-20) heeft de wetgever met artikel 8:69a van de Awb de eis willen stellen dat er een verband moet bestaan tussen een beroepsgrond en het belang waarin de appellant door het bestreden besluit dreigt te worden geschaad. De bestuursrechter mag een besluit niet vernietigen wegens schending van een rechtsregel die kennelijk niet strekt tot bescherming van het belang van de appellant.

Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in haar overzichtsuitspraak van 11 november 2020, [ECLI:NL:RVS:2020:2706](#), geldt voor zover de rechtsregel van artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro in rechte wordt ingeroepen door een concurrent die bij het besluit belanghebbende is in de zin van artikel 1:2 van de Awb, omdat zijn onderneming werkzaam is in hetzelfde marktsegment en verzorgingsgebied, het volgende.

Als een zodanige concurrent stelt dat het besluit strijd met artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro oplevert, dienen daarbij feiten en omstandigheden naar voren te komen die het oordeel rechtvaardigen dat de voorziene ontwikkeling tot een uit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening relevante leegstand zal kunnen leiden. In dat geval staat het in artikel 8:69a van de Awb neergelegde relativiteitsvereiste niet aan inhoudelijke beoordeling van de gestelde strijd met artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro in de weg. In het kader van die beoordeling kan aan de orde komen of het bestreden besluit zodanige leegstandseffecten tot gevolg heeft dat dit tot een uit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening onaanvaardbare situatie zal kunnen leiden. Daarbij betreft de bestuursrechter het oordeel van het betrokken bestuursorgaan over de onaanvaardbaarheid van die leegstandseffecten.

Relevante leegstand als hiervoor bedoeld wordt niet al aangenomen als de voorziene ontwikkeling, die mogelijk wordt gemaakt door een bestemmingsplan of een omgevingsvergunning, leidt of kan leiden tot een verminderde vraag naar producten of diensten en daardoor tot een daling van omzet en inkomsten van de eigen onderneming of de desbetreffende vestiging. Het enkele feit dat de voorziene ontwikkeling kan leiden tot beëindiging van de eigen bedrijfsactiviteiten ter plaatse en daardoor tot leegstand van een in gebruik zijnde bedrijfsgebouw is op zichzelf eveneens onvoldoende om te concluderen dat zich relevante leegstand zal voordoen. Dit kan echter onder omstandigheden anders zijn, bijvoorbeeld indien het bedrijfsgebouw dermate bijzondere bouwkundige dan wel locatie-specifieke eigenschappen heeft, dat andersoortig gebruik- al dan niet door transformatie- niet of onder zeer bezwarende omstandigheden tot de mogelijkheden behoort, wat echter niet licht zal kunnen worden aangenomen. Voorts zou relevante leegstand zich voor kunnen doen bij leegstand als gevolg van de voorziene ontwikkeling in de omgeving van het bij de concurrent in gebruik zijnde bedrijfspand.

5.4. De kortste afstand van Albert Heijn en andere tot het plangebied is ongeveer 300 m. De afstand van het pand van [appellant sub 4] tot het plangebied is ongeveer 1,3 km. De afstand van de panden van [appellante sub 5] en van de ondernemers verenigd in de Ondernemersvereniging Maasbracht tot het plangebied is meer dan 4 km. Naar het oordeel van de Afdeling hebben Albert Heijn en andere, [appellant sub 4], [appellante sub 5] en Ondernemersvereniging Maasbracht aan de hand van de door hen overgelegde rapporten van Rho, BSP en Seinpost niet aannemelijk gemaakt dat in de omgeving van hun panden relevante leegstand zal optreden als gevolg van het plan. Hun panden liggen niet in de directe omgeving van de voorziene foodmarkt. Albert Heijn en andere hebben ondernemingen buiten het plangebied en het kernwinkelgebied van Echt. Niet aannemelijk gemaakt is dat zich als gevolg van de voorgenomen ontwikkeling relevante leegstand zou kunnen voordoen in de omgeving van hun bedrijfspanden. Leegstandseffecten in de omgeving van de bedrijfspanden van [appellant sub 4], [appellante sub 5] en van de ondernemers van de Ondernemingsvereniging Maasbracht zijn vanwege de grote afstand tot het plangebied ook niet aan de orde. Weliswaar is op voorhand niet uitgesloten dat de in het plan mogelijk gemaakte ontwikkeling op locatie De Valk kan leiden tot een verminderde vraag en daardoor tot een daling van omzet en inkomsten van de ondernemingen van Albert Heijn en andere, [appellant sub 4], [appellante sub 5] en de ondernemers van de Ondernemingsvereniging Maasbracht, maar dat is op zichzelf onvoldoende voor het oordeel dat het plan tot een uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening relevante leegstand zal kunnen leiden. Dat is niet anders in het geval de omzetsdaling zou leiden tot een beëindiging van de bedrijfsactiviteiten ter plaatse en daardoor tot leegstand van de in gebruik zijnde bedrijfsgebouwen. Gesteld noch gebleken is dat de bedrijfsgebouwen van Albert Heijn en andere, [appellant sub 4], [appellante sub 5] en Ondernemersvereniging Maasbracht dermate bijzondere bouwkundige dan wel locatie-specifieke eigenschappen hebben dat een andersoortig gebruik, al dan niet door transformatie, niet of slechts onder zeer bezwarende omstandigheden tot de mogelijkheden behoort.

Gelet op het voorgaande strekt artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro naar het oordeel van de Afdeling kennelijk niet tot bescherming van de belangen van Albert Heijn en andere, [appellant sub 4], [appellante sub 5], en Ondernemersvereniging Maasbracht. Dat betekent dat deze beroepsgrond, voor zover aangevoerd door Albert Heijn en andere, [appellant sub 4], [appellante sub 5], en Ondernemersvereniging Maasbracht, inhoudelijk buiten beschouwing dient te blijven.

5.5. Wat betreft de gevolgen voor de gemeente Maasgouw, overweegt de Afdeling dat het belang van de gemeente Maasgouw is gelegen in het beschermen van belang van een goede ruimtelijke ordening in de gemeente Maasgouw, in het bijzonder in het gevrijwaard blijven van een aantasting van de consumentenvoorzieningen en het woon- en leefklimaat in Maasbracht. De ruimtelijke ordening van het grondgebied van de gemeente Maasgouw is een belang dat is toevertrouwd aan de raad en het college van burgemeester en wethouders van deze gemeente. Onder deze omstandigheden is de Afdeling van oordeel dat de gemeente Maasgouw zich niet beroept op schending van een rechtsregel die kennelijk niet strekt tot bescherming van haar belang. De Afdeling ziet daarom geen aanleiding voor het oordeel dat artikel 8:86a van de Awb in de weg staat aan beroep van de gemeente Maasgouw op de ladder voor duurzame verstedelijking.

Wat betreft de gevolgen voor [appellant sub 1] en andere en Cardon, overweegt de Afdeling dat hun bedrijfspanden zijn gelegen in het plangebied en het kernwinkelgebied van Echt. Gelet hierop zijn relevante leegstandseffecten in de omgeving van hun bedrijfspanden niet uitgesloten. De Afdeling ziet daarom geen aanleiding voor het oordeel dat artikel 8:86a van de Awb in de weg staat aan het beroep van [appellant sub 1] en andere en Cardon op de ladder voor duurzame verstedelijking.

5.6. De Afdeling zal het betoog, voor zover aangevoerd door [appellant sub 1] en andere, Cardon, de gemeente Maasgouw en Stichting Klankbordgroep Groot Pey hierna inhoudelijk behandelen.

#### Inhoudelijke beoordeling

5.7. [appellant sub 1] en andere, Cardon, de gemeente Maasgouw en Stichting Klankbordgroep Groot Pey voeren aan dat de berekening van de kwantitatieve marktruimte is gebaseerd op onjuiste uitgangspunten en daarmee onvoldoende is onderbouwd. Zij stellen dat in het BRO-rapport is uitgegaan van een overcapaciteit, maar er is geen rekening gehouden met een reeds verleende en onherroepelijke omgevingsvergunning voor de huidige Jumbo-supermarkt aan de Zuidpoort, waarmee deze supermarkt mag uitbreiden tot 2.300- 2.500 m<sup>2</sup> wvo. Rekening houdend met de realisering van de Jumbo-supermarkt op locatie De Valk en de komst van een Lidl-supermarkt uit Pey op de locatie van de huidige Jumbo-supermarkt, wordt het supermarktaanbod in de kern van Echt uitgebreid met in totaal 3.500 m<sup>2</sup> wvo. Deze appellanten stellen dat de aanzienlijke overcapaciteit niet kan worden gerechtvaardigd door de beweerdelijke kwalitatieve behoefte. Daarvoor is de overcapaciteit te groot. Zij verwijzen in dit verband naar de uitspraak van de Afdeling van 22 mei 2019, [ECLI:NL:RVS:2019:1668](#), onder 5.10.

[appellant sub 1] en andere stellen dat in de effectenberekening ten onrechte wordt uitgegaan van een toename van de bestedingen aan dagelijkse goederen per inwoner. Het plan zal volgens hen leiden tot het verdwijnen van 30-45% van het bestaande aanbod en supermarkten, waardoor de gemiddelde omzet per m<sup>2</sup> wvo per inwoner lager zal zijn dan waar in het BRO-rapport van wordt uitgegaan. Zij stellen dat de gemiddelde omzet al 19-22% lager is dan het landelijke gemiddelde.

Verder voeren deze appellanten aan dat de kwalitatieve behoefte aan de voorgenomen ontwikkeling onvoldoende is onderbouwd. Appellanten stellen dat het versterken dan wel compacter maken van het centrum geen argument kan zijn voor de conclusie dat er een kwalitatieve behoefte bestaat. Bovendien wordt het centrum met de voorgenomen ontwikkeling niet compacter. De huidige structuur blijft bestaan en met de toevoeging van de foodmarkt op locatie De Valk wordt het centrum juist groter in plaats van compacter. [appellant sub 1] en andere stellen dat het saneren van de plancapaciteit voor detailhandel evenmin een argument is om te onderbouwen dat een kwalitatieve behoefte aan de voorgenomen ontwikkeling bestaat. Bovendien neemt die plancapaciteit juist toe.

[appellant sub 1] en andere stellen voorts dat combinatiebezoeken geen kenmerkend aspect zijn van de foodmarkt en de voorziene extra detailhandel en horeca. Een bezoeker komt vanaf de A2 in minder dan 1 km terecht op locatie De Valk waar veel detailhandel en horeca aanwezig is en zal het bestaande centrum niet bereiken. Bovendien geldt voor combinatiebezoeken als voorwaarde dat andere winkels dichtbij moeten liggen (maximaal 80 m) en zichtbaar moeten zijn vanaf de entree van de supermarkt. De eerste winkel ligt echter op minimaal 150 m afstand. Het begin van het centrum ligt op een afstand van 250 m. Het kernwinkelgebied op 310 m. Er ontbreekt ook een zichtrelatie tussen de foodmarkt en het centrumgebied.

5.8. Artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro luidt: "De toelichting bij een bestemmingsplan dat een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt, bevat een beschrijving van de behoefte aan die ontwikkeling, en, indien het bestemmingsplan die ontwikkeling mogelijk maakt buiten het bestaand

stedelijk gebied, een motivering waarom niet binnen het bestaand stedelijk gebied in die behoefte kan worden voorzien."

Het plan voorziet in een nieuwe stedelijke ontwikkeling als bedoeld in artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro. Dat is tussen partijen ook niet in geschil.

Zoals de Afdeling in de overzichtsuitspraak van 28 juni 2017, [ECLI:NL:RVS:2017:1724](#), heeft overwogen, verplicht artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro het betrokken bestuursorgaan om in de toelichting bij een bestemmingsplan dat een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt, de behoefte aan de voorgenomen stedelijke ontwikkeling te beschrijven. Bij deze behoefte gaat het, blijkens de geschiedenis van de totstandkoming van deze bepaling, niet alleen om de kwantitatieve behoefte. Het kan ook gaan om de kwalitatieve behoefte, zijnde de behoefte aan het specifieke karakter van de voorziene stedelijke ontwikkeling. In de beschrijving dient inzichtelijk te worden gemaakt dat het plan niet tot onnodig nieuw ruimtebeslag leidt en geen zodanige leegstand tot gevolg zal hebben dat dit tot een uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening onaanvaardbare situatie in het verzorgingsgebied van de voorziene ontwikkeling zal leiden. De omstandigheid dat een kwantitatieve behoefte ontbreekt, de omstandigheid dat een ruimtelijke ontwikkeling zal leiden tot een overaanbod in een bepaalde branche, de omstandigheid dat een ruimtelijke ontwikkeling zal leiden tot marktverschuiving in een bepaalde branche, of tot sluiting van ondernemingen, of dat deze zal leiden tot leegstand betekenen nog niet dat niet is voldaan aan het bepaalde in artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro.

Uit de uitspraak van de Afdeling van 22 mei 2019, [ECLI:NL:RVS:2019:1668](#), kan, anders dan appellanten betogen, niet worden opgemaakt dat de kwalitatieve behoefte minder bepalend is als er sprake is van een aanzienlijk kwantitatief overschot in het aanbod. In het geval genoemd in die uitspraak was onvoldoende gemotiveerd waarom er een kwalitatieve behoefte bestond, ondanks het aanzienlijke kwantitatieve overschot. Van belang is dus dat de kwalitatieve behoefte voldoende gemotiveerd wordt. De Afdeling zal dat hierna beoordelen. Verder moet inzichtelijk zijn dat het plan niet zal leiden tot leegstand die vanuit een oogpunt van goede ruimtelijke ordening onaanvaardbaar is. Ook hierop zal de Afdeling aan de hand van de beroepsgronden ingaan.

5.9. In het BRO-rapport staat dat er op basis van de uitgevoerde berekeningen, waarbij de theoretisch behaalde omzet per m<sup>2</sup> wvo van € 6.675 m<sup>2</sup> onder het landelijke gemiddelde ligt, geen uitbreidingsruimte valt aan te tonen. Dat is tussen partijen ook niet in geschil. Het ontbreken van een theoretische distributieve uitbreidingsruimte betekent volgens het BRO-rapport nog niet dat er geen kwalitatieve behoefte is of dat de effecten van het plan onaanvaardbaar zijn. Volgens het BRO-rapport bestaat er een kwalitatieve behoefte aan de voorgenomen ontwikkeling. Uit de marktruimteberekening blijkt volgens het BRO-rapport dat de voorgenomen ontwikkeling extra bestedingen zal aantrekken en zorgt voor marktruimte in de horecasector. Volgens het BRO-rapport zal de ontwikkeling van de locatie De Valk met een Jumbo Foodmarkt met alle andere juridische, functionele en ruimtelijke ingrepen resulteren in een versterking van het centrum van Echt. Het centrum heeft te maken met leegstand, is weinig compact en daarmee weinig toekomstbestendig. Het plan brengt daar volgens het BRO-rapport een verbetering in en is in dat opzicht noodzakelijk. De Jumbo Foodmarkt zal volgens het BRO-rapport zorgen voor extra aantrekkingskracht. Door combinatiebezoeken zullen andere ondernemers in het centrum van die ontwikkeling profiteren. Als gevolg van de voorgenomen ontwikkeling zullen zich ook andere positieve effecten voor het centrumgebied voordoen, zoals de transformatie van het beeldbepalende, nu leegstaande Rijksmonument op de locatie De Valk. De Valklocatie zal dienen als entreefunctie en ervoor zorgen dat de zichtbaarheid van het centrumgebied wordt verbeterd. Verder zal de Jumbo Foodmarkt zorgen voor een kwaliteitsslag bij de andere bestaande supermarkten in het centrum en een carrousel van supermarktontwikkelingen in Echt op gang kunnen brengen. De bestaande Jumbo zal worden opgeheven en die locatie zal worden ingevuld met de bestaande Lidl-supermarkt uit Pey. Met deze verplaatsing zal deze supermarkt moderniseren en dichter tegen het centrum van Echt liggen. Verder vindt een sanering van harde plancapaciteit voor detailhandel plaats ter grootte van 10.645 m<sup>2</sup> wvo. Tot slot wordt met de voorgenomen ontwikkeling uitvoering gegeven aan de beleidskaders van lokale, regionale en provinciale overheden.

Verder staat in het BRO-rapport dat uit de distributieve berekeningen en effectenanalyses een kans op verdringing en daarmee leegstand in de gemeente Echt-Susteren en de regio kan worden afgeleid. Ten aanzien van de gemeente Echt-Susteren moet rekening worden gehouden met een omzeteffect van maximaal 15% op bestaande dagelijkse artikelenwinkels, in het bijzonder supermarkten. Volgens het

BRO-rapport is de verwachting dat dit effect beperkt zal blijven tot 7,5% omdat het plan zal leiden tot een carrousel van supermarktontwikkelingen. Daarnaast moet volgens het BRO-rapport rekening worden gehouden met de indicatie dat het artikelaanbod in de gemeente momenteel al 11% beneden het landelijk gemiddelde ligt. Op basis van de omzetteffekten kan volgens het BRO-rapport niet worden uitgesloten dat een supermarkt uit Echt verdwijnt. De kans dat twee supermarkten verdwijnen wordt gezien het omzetteffect en de kwalitatieve meerwaarde klein geacht. Het verdwijnen van één supermarkt wordt niet onaanvaardbaar geacht, omdat de kans groot is dat dit een solitaire supermarkt betreft die momenteel geen toegevoegde waarde heeft voor het centrum en daarmee de detailhandelsstructuur. Van onaanvaardbare leegstand zal ook geen sprake zijn,, omdat het vastgoed niet van dien aard is dat een herontwikkeling en/of transformatie ervan niet mogelijk is.

In omliggende gebieden moet volgens het BRO-rapport ook rekening worden gehouden met enige omzetteffekten, maar deze zijn niet van dien aard dat een verdringing en een leegstand worden verwacht. Ook hier moet er volgens het BRO-rapport rekening mee worden gehouden dat het bestaande aanbod in de regio momenteel beneden het landelijk gemiddelde ligt. Per saldo zijn als gevolg van de voorgenomen ontwikkeling volgens het BRO-rapport geen onaanvaardbare effecten op de consumentenverzorging, detailhandelsstructuur, de leegstand en in het verlengde daarvan het woon-, leef- en ondernemersklimaat in het secundaire verzorgingsgebied (de regio) te verwachten.

Wat betreft de horeca staat in het BRO-rapport dat op basis van de indicatieve marktberkening kan worden geconcludeerd dat het vraagpotentieel in de gemeente de verwachte omzet van de nieuwe horeca overstijgt en geen negatieve effecten zullen optreden voor de bestaande horeca. De formule zal een eigen markt verwerven en de bestaande horeca zal daarvan kunnen meeprofiteren.

De conclusie van het BRO-rapport is dat de voorgenomen ontwikkeling voorziet in een kwalitatieve behoefte en er geen onaanvaardbare effecten op de leegstand zijn te verwachten.

5.10. De Afdeling ziet in de gegeven omstandigheden en in wat appellanten onder verwijzing naar de rapporten van Rho en BSP hebben aangevoerd geen grond om eraan te twijfelen dat de met het plan voorziene ontwikkeling zal resulteren in verbetering van de consumentenverzorging en de lokale detailhandelstructuur in het centrum van Echt. De in het plan voorziene ontwikkeling op locatie De Valk is per saldo positief voor het functioneren en het perspectief van het kernwinkelgebied van Echt, omdat het onder meer vanwege combinatiebezoeken zal leiden tot een verhoogde aantrekkingskracht van het centrumgebied, en het centrum voorts compacter wordt gemaakt. De raad heeft aannemelijk gemaakt dat het winkelaanbod meer geconcentreerd wordt en daarmee leidt tot een compacter centrum, doordat ter plaatse van de Gelrestraat en het zuidelijk deel van de Bovenstestraat overwegend woonbestemmingen zijn toegekend en voor andere gronden in het plangebied in het voorgaande planologisch regime toegekende detailbestemmingen niet langer in het plan zijn opgenomen. Anders dan appellanten veronderstellen, bedraagt de afstand van de beoogde ingang van de voorziene foodmarkt tot de eerste winkel in het centrumgebied ongeveer 100 m en is het centrumgebied vanaf daar ook zichtbaar. De raad heeft aan de hand van het BRO-rapport inzichtelijk gemaakt dat het kernwinkelgebied van Echt zal profiteren van combinatiebezoeken door toekomstige bezoekers van de voorziene ontwikkeling. Gelet op het voorgaande heeft de raad zich op het standpunt kunnen stellen dat het plan voorziet in een kwalitatieve behoefte.

De raad moet daarbij dan wel inzichtelijk maken dat het plan met de daarin gemaakte ruimtelijke keuzes niet leidt tot leegstand die vanuit een oogpunt van goede ruimtelijke ordening onaanvaardbaar is.

Voor zover [appellant sub 1] en andere en Cardon vrezen voor leegstandseffecten in het centrumgebied, overweegt de Afdeling dat de raad zich op het standpunt heeft kunnen stellen dat de voorgenomen ontwikkeling mogelijk leidt tot enige leegstand in de vorm van het verdwijnen van een supermarkt, maar dat het daarbij dan niet gaat om leegstand die uit oogpunt van een goede ruimtelijke ordening onaanvaardbaar is. Daarbij heeft de raad van belang kunnen achten dat de supermarktpanden in Echt niet van dien aard zijn dat een herinvulling of transformatie ervan niet mogelijk is.

Voor zover de gemeente Maasgouw vreest voor leegstandseffecten in het kernwinkelgebied van Maasbracht, overweegt de Afdeling dat de raad zich op het standpunt heeft kunnen stellen dat die effecten verwaarloosbaar zijn, zodat de voorgenomen ontwikkeling niet zal leiden tot onaanvaardbare effecten met betrekking tot de consumentenverzorging, detailhandelstructuur of de leegstand in Maasbracht.

Wat betreft de vrees van Stichting Klankbordgroep Groot Pey voor leegstand in de kern van Pey, overweegt de Afdeling als volgt. De raad heeft toegelicht dat Pey beschikt over twee supermarkten, waarvan er één zal verhuizen naar het centrum van Echt. Er zal volgens de raad altijd één supermarkt in Pey aanwezig zijn, omdat Pey een eigen verzorgingsgebied betreft. Van een onaanvaardbare leegstand zal volgens de raad geen sprake zijn, omdat op grond van het geldende bestemmingsplan ter plaatse van de bestaande supermarkten in Pey ook een andere invulling of transformatie mogelijk is. De Afdeling ziet in wat Stichting Klankbordgroep Groot Pey heeft aangevoerd geen aanleiding voor het oordeel dat dit effect leidt tot een uit oogpunt van een goede ruimtelijke ordening onaanvaardbare situatie in Pey.

5.11. Gelet op het voorgaande heeft de raad voldoende gemotiveerd dat het plan voorziet in een kwalitatieve behoefte en niet leidt tot onaanvaardbare leegstand. Daarom kunnen de betogen dat een kwantitatieve behoefte ontbreekt- wat daar ook van zij- niet afdoen aan de conclusie dat het plan voorziet in een behoefte. Het plan is daarom niet in strijd met artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro vastgesteld. De betogen slagen niet.

Provinciale Omgevingsverordening Limburg 2014

6. [appellant sub 1] en andere betogen dat het plan in strijd is met artikel 2.4.3, tweede lid, van de Provinciale Omgevingsverordening Limburg 2014 (hierna: Omgevingsverordening).

6.1. Artikel 2.4.3, tweede lid, van de Omgevingsverordening luidt: "Een ruimtelijk plan voor een gebied gelegen in de regio Midden-Limburg voorziet niet in de toevoeging van vestigingsmogelijkheden voor detailhandel aan de bestaande voorraad detailhandel alsmede aan de bestaande planvoorraad detailhandel anders dan in overeenstemming met de thematische principes zoals beschreven in paragraaf 6.3 van POL2014, het beleidskader werklocaties Midden-Limburg en de bestuursafspraken regionale uitwerking POL2014 voor de regio Midden-Limburg, zoals verwoord in de bij deze paragraaf behorende bijlage 2."

6.2. Gelet op hetgeen onder 7.1 en 8.2 is overwogen, heeft de raad rekening gehouden met het POL2014 en het regionaal beleidskader werklocaties Midden-Limburg en zich op het standpunt mogen stellen dat het plan daarmee niet in strijd is. Het plan is dan ook niet in strijd met artikel 2.4.3, tweede lid, van de Omgevingsverordening.

Het betoog slaagt niet.

Provinciaal Omgevingsplan Limburg 2014

7. [appellant sub 1] en andere, Albert Heijn en andere, [appellant sub 4], [appellante sub 5] en de gemeente Maasgouw betogen dat het plan in strijd is met het Provinciaal Omgevingsplan Limburg 2014 (hierna: POL2014). Zij voeren hiertoe aan dat het plan in strijd is met de basisprincipes en spelregels als vermeld in het POL2014, die voor onder meer de gemeenten Midden-Limburg het vertrekpunt vormen voor de verdere regionale visievorming over detailhandel. Albert Heijn en andere, [appellant sub 4] en [appellante sub 5] stellen in dat verband dat het plan in strijd is met het basisprincipe dat er wordt ingezet op compactere winkelgebieden, omdat het centrum van Echt door de realisatie van de foodmarkt juist minder compact wordt.

Het plan is volgens Albert Heijn en andere ook in strijd met het basisprincipe dat er ruimte is voor nieuwe winkelgebieden als deze leiden tot een versterking van de winkelstructuur, omdat de uitbreiding van het winkelgebied in het plan geen toegevoegde waarde biedt voor de winkelstructuur van Echt.

Albert Heijn en andere, [appellant sub 4] en [appellante sub 5] voeren verder aan dat het plan in strijd is met het basisprincipe dat er ruimte is voor nieuwe winkelgebieden als deze aantoonbaar toegevoegde waarde bieden aan de regio. Volgens Albert Heijn en andere heeft de raad niet onderbouwd dat het plan toegevoegde waarde biedt aan de regio. Volgens [appellant sub 4] en [appellante sub 5] leidt het plan tot een aantasting van de regio, omdat het plan geen harde plancapaciteit voor supermarkten saneert.

Verder stellen [appellant sub 1] en andere, Albert Heijn en andere en de gemeente Maasgouw dat het plan in strijd is met het basisprincipe dat supermarkten die niet (meer) in te passen zijn in binnensteden, zich in uitzonderingsgevallen aan de rand van steden kunnen vestigen. Volgens deze appellanten is de foodmarkt een reguliere supermarkt die in het huidige winkelgebied van Echt, namelijk het bedrijfspand Zuiderpoort 31, kan worden gerealiseerd. Ter onderbouwing van deze stelling voeren appellanten aan dat dit bedrijfspand over onherroepelijke omgevingsvergunningen beschikt, waarmee uitbreiding tussen

2.300 en 2.500 m<sup>2</sup> winkelvloeroppervlak van een supermarkt mogelijk is. In het kader van dit basisprincipe voeren [appellant sub 4] en [appellante sub 5] tevens aan dat er door een gebrek aan visuele en functionele verbinding met het centrum van Echt een nieuwe binnenstad ontstaat op locatie De Valk.

Ook stellen [appellant sub 1] en andere, Albert Heijn en andere en de gemeente Maasgouw dat het plan niet voldoet aan het basisprincipe dat winkels in principe niet op bedrijventerreinen thuishoren. Het perceel waar het plan een foodmarkt mogelijk maakt was op grond van het voorgaande bestemmingsplan "De Loop 2012- eerste herziening" namelijk bestemd als bedrijventerrein.

Voorts stellen Albert Heijn en andere, [appellant sub 4] en [appellante sub 5] dat het plan niet voldoet aan het basisprincipe dat er voor initiatieven voor grotere nieuwe winkelgebieden regionale afstemming plaatsvindt. Volgens hen heeft deze afstemming niet plaatsgevonden. Albert Heijn en andere voeren aan dat dit volgt uit het feit dat de gemeente Maasgouw een zienswijze tegen het plan heeft ingediend en zich tegen het plan heeft gekeerd. [appellant sub 4] en [appellante sub 5] stellen dat de ontwikkelingen die het plan mogelijk maakt niet met de buurgemeenten zijn afgestemd, maar hen slechts zijn medegedeeld. Ook zijn de bestuurlijke overleggen op basis van onjuiste informatie gevoerd, omdat in deze overleggen is medegedeeld dat de supermarktlocatie in de naast Echt gelegen kern Pey door de gemeente Echt-Susteren niet langer als zodanig zou worden bestemd.

7.1. De raad is bij de vaststelling van een bestemmingsplan niet gebonden aan provinciaal beleid. Wel moet de raad daarmee rekening houden, wat betekent dat hij dit beleid in de belangenafweging moet betrekken.

In de plantoelichting is vermeld dat een compacter centrum wordt gerealiseerd door te voorzien in de foodmarkt in combinatie met het saneren van plancapaciteit voor detailhandel aan de randen van het centrum van Echt. Ook volgt uit de plantoelichting dat door de realisatie van een foodmarkt de winkelstructuur in Echt wordt versterkt, omdat deze een entreefunctie voor het centrum van Echt zal vervullen, die tot extra bezoekersstromen naar en combinatiebezoeken aan het centrum zal leiden. Uit het BRO-rapport en de plantoelichting volgt dat het plan toegevoegde waarde voor de regio heeft, omdat het initiatief op locatie De Valk voorziet in een regionale aantrekkingskracht.

Wat betreft de stelling van appellanten dat het plan in strijd is met het principe dat supermarkten die niet in te passen zijn in binnensteden, zich in uitzonderingsgevallen aan de rand van steden kunnen vestigen, heeft de raad toegelicht dat er geen ruimte is voor de realisatie van de foodmarkt met aanverwante functies en parkeergelegenheid in de binnenstad van Echt. Gelet op de omvang van 3.850 m<sup>2</sup> wvo van de voorziene ontwikkeling, volstaat ook de locatie aan de Zuiderpoort daarvoor niet. Overigens is de verleende omgevingsvergunning voor uitbreiding van het bedrijfspand aan de Zuiderpoort inmiddels ingetrokken.

Ten aanzien van de stelling van [appellant sub 1] en andere, Albert Heijn en andere en de gemeente Maasgouw dat het plan in strijd is met het basisprincipe dat winkels in principe niet op bedrijventerreinen thuishoren, overweegt de Afdeling dat provinciaal noch gemeentelijk beleid uitsluit dat winkels op bedrijventerreinen mogelijk kunnen worden gemaakt en dit nog afgezien van de omstandigheid dat met het plan de functie van de locatie De Valk als bedrijventerrein grotendeels komt te vervallen.

Met betrekking tot de stelling van Albert Heijn en andere, [appellant sub 4] en [appellante sub 5] dat het plan niet voldoet aan het basisprincipe dat voor initiatieven voor grotere nieuwe winkelgebieden regionale afstemming plaatsvindt, stelt de Afdeling vast dat de provinciale structuurvisie geen eisen stelt aan de wijze waarop afstemming moet plaatsvinden. Uit de stukken is gebleken dat de deelnemende gemeenten van het Samenwerkingsverband Midden-Limburg meerdere ambtelijke en bestuurlijke overleggen hebben gevoerd over het plan. Daarmee is de Afdeling van oordeel dat de raad heeft mogen stellen dat een regionale afstemming in de zin van het POL2014 heeft plaatsgevonden.

Gelet op het voorgaande heeft de raad rekening gehouden met het POL2014 en zich op het standpunt mogen stellen dat het plan daarmee niet in strijd is. Er bestaat dan ook geen aanleiding voor het oordeel dat de raad het POL2014 niet of op een onjuiste wijze in de belangenafweging heeft betrokken.

De betogen slagen niet.

Regionaal Beleidskader werklocaties Midden-Limburg

8. De gemeente Maasgouw, [appellant sub 4] en [appellante sub 5] betogen dat het plan in strijd is met het Regionaal Beleidskader werklocaties Midden-Limburg (hierna: regionaal beleidskader). [appellant sub 4] en [appellante sub 5] voeren aan dat het plan in strijd is met de uitgangspunten in het regionaal beleidskader voor de vestiging van winkels. Zij stellen dat het plan in strijd is met het uitgangspunt dat bestaande locaties het vetrekpunt zijn voor nieuwe planinitiatieven. Volgens hen is er voldoende plancapaciteit op het perceel van het bedrijfspand aan de Zuiderpoort 31 beschikbaar. Ook stellen zij dat het plan in strijd is met het uitgangspunt dat er enkel ruimte voor concrete initiatieven is die de bestaande structuur aantoonbaar niet negatief beïnvloeden. Het BRO-rapport toont volgens hen aan dat er sprake is van een dergelijke negatieve beïnvloeding. Voorts stellen [appellant sub 4] en [appellante sub 5] dat het plan in strijd is met het uitgangspunt dat er met de verplaatsing van winkels naar randen van de kernen in beginsel terughoudend wordt omgegaan. [appellant sub 4] en [appellante sub 5] leggen aan deze laatste stelling ten grondslag dat de supermarktlocaties in de kern Pey onderscheidenlijk in de kern Maasbracht in onaanvaardbare mate onder druk komen te staan. Verder stellen de gemeente Maasgouw, [appellant sub 4] en [appellante sub 5] dat het plan in strijd is met het uitgangspunt dat er wordt ingezet op compactere winkelgebieden. Volgens hen toont het Rho-rapport aan dat het centrum juist groter en dus minder compact wordt.

[appellant sub 4] en [appellante sub 5] voeren voorts aan dat het plan in strijd is met de gemaakte afspraken in het regionaal beleidskader ten behoeve van onder meer een toekomstbestendige winkelstructuur. Zij stellen in dit verband dat het plan in strijd is met de afspraak dat de ruimtevraag in beginsel binnen de bestaande voorraad wordt geaccommodeerd. Volgens hen had de foodmarkt daarom ook op de locatie aan de Zuiderpoort kunnen worden ingepast. Ook stellen zij dat het plan in strijd is met de afspraak dat gemeenten de haalbaarheid van saldering door initiatiefnemers bij gewenste nieuwe ontwikkelingen onderzoeken. Zij stellen dat de gemeente Echt-Susteren niet de moeite heeft gedaan om initiatiefnemers Jumbo en [partij D] te bewegen tot saldering. Dit blijkt volgens hen uit het feit dat het plan geen saldering mogelijk maakt. Ook stellen de gemeente Maasgouw, [appellant sub 4] en [appellante sub 5] dat het plan in strijd is met de afspraak dat nieuwe plannen en uitbreidingen boven de drempelwaarden altijd regionaal worden afgestemd.

8.1. De raad is bij de vaststelling van een bestemmingsplan niet gebonden aan regionaal beleid. Wel moet de raad daarmee rekening houden, wat betekent dat hij dit beleid in de belangenafweging moet betrekken. In het regionaal beleidskader staan onder meer uitgangspunten en afspraken over de ontwikkeling van detailhandelsvoorzieningen in de regio Midden-Limburg. Dit beleidskader is een uitwerking van de POL2014 en heeft als doel om vraag en aanbod van bestaande werklocaties, waaronder die van winkels, in balans te brengen. In de plantoelichting is vermeld dat het plan invulling geeft aan het regionaal beleidskader, omdat het de ontwikkeling van een foodmarkt binnen het monumentale fabriekscomplex van De Valk mogelijk maakt. De raad heeft toegelicht dat deze ontwikkeling voldoet aan de gestelde voorwaarden in het regionaal beleidskader, namelijk doordat een verbinding met het Ursulinenplein kan worden gelegd en dat de invulling bij voorkeur een verplaatsende supermarkt is.

8.2. Met betrekking tot de stellingen van appellanten over de strijdigheid van het plan met de uitgangspunten in het regionaal beleidskader overweegt de Afdeling als volgt. Gelet op hetgeen hiervoor onder 7.1 is overwogen over het POL2014, waarvan het regionaal beleidskader een nadere uitwerking is, en de gegeven motivering van de raad, ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat het plan in strijd is met deze uitgangspunten.

Met betrekking tot de stellingen over de strijdigheid van het plan met de afspraken in het regionaal beleidskader, overweegt de Afdeling als volgt. Op pagina 46 van het regionaal beleidskader staat de afspraak dat ten behoeve van een toekomstbestendige ruimtelijk-economische werk- en winkelstructuur een ruimtevraag in beginsel binnen de bestaande voorraad wordt geaccommodeerd. Deze afspraak belet dus niet om nieuwe plannen buiten de bestaande voorraad vast te stellen. Voorts staat op pagina 47 van het regionaal beleidskader de afspraak: "Gemeenten onderschrijven dat met oog op geconstateerde overschotten van kantoren en detailhandelsbestemmingen verdere groei van de planvoorraad niet wenselijk is, en zullen de haalbaarheid van saldering door initiatiefnemers bij gewenste nieuwe ontwikkelingen onderzoeken." In de plantoelichting is vermeld dat het plan in Echt leidt tot saldering van plancapaciteit voor detailhandel met een omvang van 10.645 m<sup>2</sup> bvo. Gelet hierop heeft raad voldoende onderbouwd dat ook met de in het plan voorziene foodmarkt c.a. per saldo sprake is van een aanzienlijke afname van de beschikbare bestaande detailhandelscapaciteit in Echt. Daarmee heeft de raad het regionaal beleidskader op dat onderdeel voldoende in haar afwegingen betrokken.

Ten aanzien van de afspraak met betrekking tot een regionale afstemming overweegt de Afdeling als volgt. Op pagina 15 van het regionaal beleidskader staat dat initiatieven met een omvang boven de drempelwaarde van 1.000 m<sup>2</sup> bvo via de regionale afstemmingsprocedure in paragraaf 6.2 worden behandeld. Tussen partijen is niet in geschil dat aan deze drempelwaarde wordt voldaan. In paragraaf 6.2 van het regionaal beleidskader staat: "Boven de drempelwaarden geldt [...] de juridisch-planologische procedure, maar wordt eerst regionaal afgestemd met regiogemeenten en provincie. Deze afstemming verloopt via bepaalde procedurestappen. De gemeenten maken in het bestuurlijk overleg van het werkveld Energie en Economisch Beleid afspraken over de wijze waarop de regionale afstemming plaatsvindt. Daarbij wordt zoveel als mogelijk aansluiting gezocht bij de huidige vergadercyclus van het ambtelijk en bestuurlijk overleg binnen het werkveld. De regionale behandeling van een initiatief doet echter geen afbreuk aan de autonome bevoegdheid van de afzonderlijke SML-gemeenten om als belanghebbenden formeel-juridisch op het initiatief te reageren. Hoewel de SML-gemeenten zich juist inspannen om dergelijke procedures aan de voorkant te voorkomen, blijft de mogelijkheid bestaan dat gemeenten in regionaal verband niet tot eenzelfde standpunt komen. Indien de initiatiefgemeente het plan vervolgens toch in procedure brengt, kan een andere, belanghebbende gemeente zich in het uiterste geval genoodzaakt voelen om formeel-juridisch te reageren."

Uit de stukken blijkt dat er voorafgaand aan de terinzagelegging van het ontwerpplan meerdere ambtelijke en bestuurlijke overleggen in het werkveld Energie en Economisch Beleid zijn gevoerd. Het regionaal beleidskader stelt zelf geen inhoudelijke eisen aan de wijze waarop deze afstemming plaatsvindt. Uit het regionaal beleidskader volgt dus niet, anders dan appellanten veronderstellen, dat regionale afstemming betekent dat elke gemeente moet instemmen met het plan. Gelet hierop is de Afdeling van oordeel dat de raad heeft mogen stellen dat een regionale afstemming met betrekking tot het plan in de zin van het regionaal beleidskader heeft plaatsgevonden.

Gelet op het voorgaande heeft de raad rekening gehouden met het regionaal beleidskader en zich op het standpunt mogen stellen dat het plan daarmee niet in strijd is. Er bestaat dan ook geen aanleiding voor het oordeel dat de raad het regionaal beleid niet of op een onjuiste wijze in de belangenafweging heeft betrokken. De betogen slagen niet.

Handelingsperspectief

9. Albert Heijn en andere, [appellant sub 4], [appellante sub 5], de gemeente Maasgouw en de Ondernemingsvereniging Maasbracht betogen dat het plan in strijd is met het Handelingsperspectief supermarktstructuur Midden-Limburg (hierna: het Handelingsperspectief). Zij voeren hiertoe zowel argumenten aan die gaan over algemene uitgangspunten als ook argumenten die gaan over concrete voorwaarden vermeld in het Handelingsperspectief.

Albert Heijn en andere stellen dat het plan in strijd is met het algemene uitgangspunt dat nieuwe ontwikkelingen in principe alleen binnen de (toekomstige) winkelstructuur zijn toegestaan. Het initiatief op locatie De Valk valt volgens Albert Heijn en andere buiten de bestaande winkelstructuur, omdat het kan worden beschouwd als een solitair winkelcentrum.

Voorts stellen Albert Heijn en andere en de gemeente Maasgouw dat de onderbouwing van het plan zich niet verhoudt tot de cijfers over het functioneren van supermarkten in Echt-Susteren in het Handelingsperspectief. Albert Heijn en andere voeren in dit verband aan dat de ontwikkeling op locatie De Valk wordt onderbouwd vanuit een toename van de bestedingen van vijf procent, terwijl de tabel "indicatie functioneren supermarkten in Echt-Susteren" in de bijlagen bij het Handelingsperspectief een dalende omzet voor de supermarkten in de gemeente Echt-Susteren voorziet.

[appellante sub 5] voert aan dat uit het Handelingsperspectief volgt dat het behoud van een supermarkt in kleinere kernen als Pey en Maasbracht cruciaal voor deze kernen is. Omdat de gemeente Echt-Susteren op verplaatsing van de Lidl uit de kern Pey naar het centrum van Echt aanstuurt, en hiermee tevens het voortbestaan van de Jan Linders supermarkt in Pey in gevaar wordt gebracht, is het plan hiermee in strijd.

Voorts stellen de gemeente Maasgouw en de Ondernemingsvereniging Maasbracht dat de raad onvoldoende rekening heeft gehouden met het algemene uitgangspunt dat terughoudend met nieuwe planinitiatieven moet worden omgegaan, en de omstandigheid dat de regio beschikt over een ruimer aanbod aan supermarkten dan het landelijk gemiddelde. Daarnaast heeft de raad volgens de gemeente

Maasgouw bij de vaststelling van het plan onvoldoende rekening gehouden met het in het Handelingsperspectief genoemde gegeven dat de gemiddelde omzet per m<sup>2</sup> supermarkt in Midden-Limburg relatief laag is.

Albert Heijn en andere en de gemeente Maasgouw stellen dat het plan in strijd is met de voorwaarde in het Handelingsperspectief dat er in de regel geen planologisch onderscheid tussen supermarktformules wordt gemaakt. Volgens Albert Heijn en andere maakt het plan een onderscheid tussen een foodmarkt en een supermarkt, terwijl een foodmarkt in feite een reguliere supermarkt is.

Albert Heijn en andere, [appellant sub 4], [appellante sub 5] en de gemeente Maasgouw voeren ook aan dat het plan in strijd is met de voorwaarde dat supermarkttuitbreidingen regionaal worden afgestemd. Het plan is wel besproken, maar er is niet volgens de afspraken in de bestuurlijke overleggen gehandeld. Ook zijn de deelnemende gemeenten in de bestuurlijke overleggen niet uitdrukkelijk akkoord gegaan met het plan, want dat was onder de voorwaarde dat de planologische omissies in het plan zouden worden gerepareerd. Ook zijn de bestuurlijke overleggen onvoldoende inhoudelijk gevoerd, aldus de gemeente Maasgouw. Een oude versie van het BRO-rapport is het uitgangspunt van de regionale afstemming geweest. Uit deze versie van het BRO-rapport blijkt dat de gemeente Echt-Susteren inzette op de verplaatsing van de bestaande Jumbo-supermarkt, aldus de gemeente Maasgouw. Deze koers werd onder meer bepaald door de voorwaarde in het provinciale beleid dat uitbreiding van een winkelgebied slechts mogelijk is als de ontwikkeling gepaard gaat met het verdwijnen van minstens zoveel bestaande voorraad elders in de regio. Pas in de overleggen van 12 mei 2020 en 20 mei 2020 is duidelijk gemaakt dat de Lidl uit Pey zich op de huidige locatie van de Jumbo zou vestigen. Dit alles betekent volgens de gemeente Maasgouw dat de regio zich niet vóór de (definitieve) besluitvorming over het plan heeft kunnen buigen.

Verder voeren [appellant sub 4], [appellante sub 5] en de gemeente Maasgouw aan dat niet is voldaan aan de voorwaarde dat nieuwe winkelontwikkelingen mogelijk zijn, mits evenredige reële plancapaciteit wordt geschraapt. Volgens hen saneert het plan geen capaciteit voor supermarktmeters. De gemeente Maasgouw voert in dit verband ook aan dat rekening moet worden gehouden met alle soorten plancapaciteit waar detailhandel wordt toegestaan, inclusief de bestemming "Gemengd-Aanloopgebied" met de functieaanduiding "specifieke vorm van gemengd- 1" (locatie Jumbo Zuiderpoort). Op deze bestemming is een supermarkt en overige detailhandel toegestaan. Ook zijn volgens de gemeente Maasgouw en de Ondernemingsvereniging Maasbracht de omgevingsvergunningen voor uitbreiding van het bedrijfspand aan de Zuiderpoort 31 niet meegenomen in de onderbouwing van het plan.

9.1. De raad stelt zich op het standpunt dat het plan in overeenstemming is met het Handelingsperspectief. De raad stelt dat hij inspanning heeft verricht om evenredig reële plancapaciteit te saneren. De raad wijst op pagina 5 van het BRO-rapport, waaruit volgt dat het plan in totaal 10.645 m<sup>2</sup> aan harde plancapaciteit voor detailhandel saneert. Daarmee is volgens de raad ook harde plancapaciteit voor supermarkten gesaneerd, omdat het voorgaande bestemmingsplan de vestiging van supermarkten niet uitsloot. Door de uitsluiting van supermarkten binnen de gehandhaafde detailhandelsbestemmingen saneert het plan zelfs méér supermarktmeters, aldus de raad. Ook heeft de raad aangevoerd dat de omgevingsvergunningen voor de uitbreiding van het bedrijfspand aan de Zuiderpoort zijn ingetrokken. Daarmee staat vast dat er op deze locatie geen extra supermarktmeters kunnen worden gerealiseerd. Daarnaast wijst de raad erop dat zij in het bestemmingsplan "Centrum-Susteren" 1.700 m<sup>2</sup> aan supermarktmeters heeft gesaneerd.

9.2. Het Handelingsperspectief is een nadere uitwerking van het Regionaal beleidskader over de toekomstige supermarktstructuur in de gemeenten Roerdalen, Maasgouw, Leudal en Echt-Susteren. Op pagina 12 van het Handelingsperspectief staat: "Concrete (zachte) plannen zijn: [...] Echt: Jumbo Foodmarkt (nieuwe formule/toetreders) op locatie De Valk; onderdeel kernwinkelgebied; circa 2.500 m<sup>2</sup> wvo."

In paragraaf 4.1 van het Handelingsperspectief zijn ambities, uitgangspunten en voorwaarden voor uitbreidingen en relocatie geformuleerd. Daarin staat dat supermarkttuitbreidingen gewenst zijn, mits dit passend is bij de beoogde verzorgingsfunctie van de locatie en de omvang van het verzorgingsgebied, geen negatieve effecten optreden op omliggende winkelgebied (tenzij zorgvuldig gemotiveerd wordt afgeweken en de lokale winkelstructuur wordt herijkt), een inspanning ten aanzien van saldering aan de planontwikkeling wordt gekoppeld en het initiatief regionaal wordt afgestemd.

9.3. De raad is bij de vaststelling van een bestemmingsplan niet gebonden aan regionaal beleid. Wel moet de raad daarmee rekening houden, wat betekent dat hij dit beleid in de belangenafweging moet betrekken. Aan de hand van de stellingen van appellanten zal de Afdeling bezien in hoeverre de raad dit heeft gedaan.

Ten aanzien van de stellingen van appellanten over de algemene uitgangspunten in het Handelingsperspectief overweegt de Afdeling als volgt. In de plantoelichting is vermeld dat het plan invulling geeft aan het Handelingsperspectief. In het Handelingsperspectief is de Jumbo Foodmarkt, en de omvang daarvan, op locatie De Valk als concreet (zacht) plan vermeld. De raad heeft toegelicht dat het plan een invulling is van de in het Handelingsperspectief vermelde revitalisatieopgave van het centrum van Echt. Ook is er volgens de raad in centra met een bovenlokale functie, zoals Echt, aanleiding om schaalgrootte te bieden. Gelet hierop ziet de Afdeling in wat appellanten hebben aangevoerd met betrekking tot de algemene uitgangspunten in het Handelingsperspectief in zoverre geen aanleiding voor het oordeel dat de raad onvoldoende rekening heeft gehouden met het Handelingsperspectief en zich niet op het standpunt heeft mogen stellen dat het plan niet daarmee in strijd is.

Ten aanzien van de stellingen van Albert Heijn en andere en de gemeente Maasgouw dat het plan in strijd met het Handelingsperspectief een onderscheid maakt tussen supermarktformules, overweegt de Afdeling als volgt. De raad heeft toegelicht dat het plan geen onderscheid maakt tussen supermarktformules maakt, maar wel beoogd is een onderscheid tussen een supermarkt en een foodmarkt te maken. De Afdeling overweegt dat het Handelingsperspectief een onderscheid tussen supermarktformules niet verbiedt. Gelet hierop ziet de Afdeling in wat appellanten hebben aangevoerd in zoverre geen aanleiding voor het oordeel dat de raad onvoldoende rekening heeft gehouden met het Handelingsperspectief en zich niet op het standpunt heeft mogen stellen dat het plan niet daarmee in strijd is.

Ten aanzien van de stelling van Albert Heijn en andere, [appellant sub 4], [appellante sub 5] en de gemeente Maasgouw dat het plan in strijd is met de voorwaarde dat supermarkttuitbreidingen regionaal worden afgestemd, overweegt de Afdeling als volgt. In het Handelingsperspectief is de voorwaarde gesteld dat de betreffende gemeente het initiatief regionaal afstemt, waarbij randvoorwaarden in acht moeten worden genomen. Uit de stukken blijkt dat er voor de terinzagelegging van het plan meerdere ambtelijke en bestuurlijke overleggen in het werkveld Energie en Economisch Beleid zijn gevoerd waarin het plan is besproken. Uit de stukken blijkt ook dat in deze overleggen het aan het plan ten grondslag liggende BRO-rapport is besproken. Gelet hierop bestaat er geen aanleiding voor het oordeel dat geen of onvoldoende inhoudelijke regionale afstemming heeft plaatsgevonden. Uit het regionaal beleidskader volgt niet, zoals appellanten stellen, dat regionale afstemming betekent dat elke gemeente uitdrukkelijk akkoord moet gaan met het plan. Gelet hierop is de Afdeling van oordeel dat de raad heeft mogen stellen dat regionale afstemming in de zin van het Handelingsperspectief heeft plaatsgevonden.

Ten aanzien van de stellingen van [appellant sub 4], [appellante sub 5], de gemeente Maasgouw en de Ondernemersvereniging Maasbracht dat het plan in strijd is met de voorwaarde in het Handelingsperspectief dat bij supermarkttuitbreidingen een inspanning ten aanzien van saldering aan de planontwikkeling wordt gekoppeld, overweegt de Afdeling als volgt. In het Handelingsperspectief staat dat supermarkttuitbreidingen gewenst zijn, mits een inspanning ten aanzien van saldering aan de planontwikkeling wordt gekoppeld. Naar het oordeel van de Afdeling is aan dat in het Handelingsperspectief opgenomen uitgangspunt voldaan. Uit de stukken is immers gebleken dat het plan ten opzichte van het voorgaande bestemmingsplan per saldo leidt tot een afname van 10.645 m<sup>2</sup> harde plancapaciteit voor detailhandel. Het Handelingsperspectief bevat, anders dan [appellant sub 4], [appellante sub 5] en de gemeente Maasgouw stellen, geen verplichting op grond waarvan in een bestemmingsplan dat voorziet in een uitbreiding van supermarktmeters een evenredige plancapaciteit voor supermarktmeters moet worden verminderd.

Gelet op het voorgaande heeft de raad rekening gehouden met het Handelingsperspectief en zich op het standpunt mogen stellen dat het plan daarmee niet in strijd is. Er bestaat dan ook geen aanleiding voor het oordeel dat de raad het Handelingsperspectief niet of op een onjuiste wijze in de belangenafweging heeft betrokken. De betogen slagen niet.

10. De gemeente Maasgouw betoogt dat het plan in strijd is met de Structuurvisie Wonen Midden Limburg 2018-2021 (hierna: het regionaal woonbeleid). De gemeente Maasgouw stelt in dit verband dat er geen regionale afstemming heeft plaatsgevonden. In een regionaal overleg is appellant slechts geïnformeerd over het plan. Ook heeft de raad volgens de gemeente Maasgouw niet concreet toegelicht hoe wordt voldaan aan het in het regionale woonbeleid opgenomen vereiste dat er harde plancapaciteit wordt geschraapt en hoe deze reductieopgave vorm krijgt.

10.1. De raad is bij de vaststelling van een bestemmingsplan niet gebonden aan regionaal beleid. Wel moet de raad daarmee rekening houden, wat betekent dat hij dit beleid in de belangenafweging moet betrekken. In de plantoelichting is vermeld dat het plan conform de afspraken met de samenwerkende gemeenten op ambtelijk en bestuurlijk niveau is afgestemd. Het regionaal woonbeleid stelt geen eisen aan de wijze waarop deze afstemming moet plaatsvinden. In de plantoelichting heeft de raad ook toegelicht dat er door de toevoeging van woningen mogelijk harde plancapaciteit dient te worden geschraapt en daartoe in overleg te zijn.

Gelet op het voorgaande heeft de raad rekening gehouden met het regionaal woonbeleid en zich op het standpunt mogen stellen dat het plan niet daarmee in strijd is. Er bestaat dan ook geen aanleiding voor het oordeel dat de raad het regionaal woonbeleid niet of op een onjuiste wijze in de belangenafweging heeft betrokken. Het betoog slaagt niet.

#### Structuurvisie 2012-2025

11. [appellant sub 1] en andere, Albert Heijn en andere, [appellant sub 4], [appellante sub 5] en Cardon Beheer betogen dat het bestemmingsplan in strijd is met de Structuurvisie 2012-2025 (hierna: de Structuurvisie). [appellant sub 1] en andere en Albert Heijn en andere voeren in dat verband aan dat het plan leidt tot leegstand in het centrum van Echt. Ook leidt het plan volgens [appellant sub 1] en andere niet tot een concentratie van het centrum en niet tot combinatiebezoek met het kernwinkelgebied van Echt.

Verder voeren [appellant sub 4] en [appellante sub 5] aan dat het plan in strijd is met de in de Structuurvisie gestelde voorwaarden over de vestiging en verplaatsing van supermarkten. Volgens [appellant sub 4] en [appellante sub 5] blijkt uit de Structuurvisie dat er geen marktruimte is voor nieuwe supermarkten. Ook is de vestiging van de Lidl op de locatie Zuiderpoort 31 in strijd met de voorwaarde dat het pand van een bedrijf uit de foodsector niet opnieuw mag worden ingevuld door een supermarkt.

Verder voert Cardon aan dat de planregels die perifere detailhandelsvestigingen op gronden met de bestemmingen "Gemengd- Uit te werken" en "Gemengd- De Valk" toelaten in strijd zijn met de Structuurvisie, waarin daarvoor slechts één gebied is aangewezen.

11.1. De raad stelt dat het plan in overeenstemming is met de Structuurvisie. Volgens de raad ontstaat er door het schrappen van detailhandelsbestemmingen aan de randen van het centrum juist een compacter kernwinkelgebied. Ook zal locatie De Valk door middel van een verbinding met het Ursulineplein een integraal onderdeel gaan vormen van het kernwinkelgebied. Voorts stelt de raad dat het plan niet een aparte locatie voor perifere en grootschalige detailhandel (hierna: pdv/gdv) aanwijst. Volgens de raad lieten voorgaande bestemmingsplannen al detailhandel in auto's en boten toe. Het plan laat daarmee dus geen extra vierkante meters voor perifere detailhandel toe. Bovendien acht de raad de ruimtelijke uitstraling van een autodealer nabij het centrum van Echt passend.

11.2. Over de stellingen van [appellant sub 1] en andere en Albert Heijn en andere, overweegt de Afdeling als volgt. In de plantoelichting is in relatie tot de Structuurvisie vermeld dat de nieuwe, gewenste centrumstructuur van Echt is gericht op leegstandsbestrijding, een opwaardering van het huidige winkelaanbod en een passende ontsluiting van het sub-regionale winkelgebied. In de Structuurvisie is het streven vermeld over te gaan tot herontwikkeling van dakpannenfabriek De Valk, waarvoor een brede range aan centrumvoorzieningen tot de mogelijkheden behoort, zoals onder meer een markt met streekproducten en horeca. De Afdeling stelt vast dat uit de Structuurvisie niet volgt dat, zoals appellanten stellen, het plan niet mag leiden tot leegstand in het centrum van Echt. Ook volgt uit de Structuurvisie niet dat het plan moet leiden tot een concentratie van het centrum en combinatiebezoeken aan het kernwinkelgebied van Echt. Bovendien heeft de Afdeling hiervoor onder 5.10 en 5.11 overwogen dat de raad zich op het standpunt heeft kunnen stellen dat het plan niet leidt tot onaanvaardbare leegstand in het centrum van Echt en dat de raad aannemelijk heeft gemaakt dat het plan leidt tot een compacter centrum en combinatiebezoeken met het kernwinkelgebied van Echt. In zoverre is het plan dus niet in strijd met de Structuurvisie.

11.3. Over de stelling van [appellant sub 4] en [appellante sub 5] overweegt de Afdeling het volgende. Op pagina 60 van de Structuurvisie staat: "Ten aanzien van supermarkten geldt dat wij denken dat voor meer supermarkten dan het huidige aantal momenteel geen marktruimte aanwezig is. Omdat supermarkten bij uitstek kunnen leiden tot combinatiebezoek is ligging in kernwinkelgebied/randzone gewenst. [...] Ten aanzien van door verplaatsing leegkomende locaties in het kernwinkelgebied geldt dat de gemeente als verplaatsingsvoorwaarde eist dat er, door zowel huurder als verhuurder, meer dan een inspanningsverplichting wordt gedaan om te komen tot een goede, kwalitatief duurzame herinvulling. Aanvullend geldt dat als het om een verplaatser uit de foodsector gaat het leegkomende pand niet opnieuw mag worden ingevuld door een supermarkt."

De Afdeling stelt vast dat bedoelde verplaatsingsvoorwaarde geldt voor door verplaatsing leegkomende locaties in het kernwinkelgebied. De Afdeling stelt ook vast dat de Jumbo aan de Zuiderpoort 31 is gelegen buiten het kernwinkelgebied als aangegeven op pagina 61 van de Structuurvisie. Daarmee is verplaatsingsvoorwaarde in de Structuurvisie dus niet van toepassing op de Jumbo aan de Zuiderpoort 31. Verder volgt uit de opmerking in de Structuurvisie dat momenteel geen marktruimte aanwezig is voor meer supermarkten, niet dat het plan hiermee in strijd is.

11.4. Over de stelling van Cardon overweegt de Afdeling als volgt. Op pagina 64 van de Structuurvisie staat: "Naast echte bedrijventerreinen kiezen we er als gemeente voor ook één locatie aan te wijzen die zich richt op pdv/gdv. Deze locatie ligt tegen het bestaande kernwinkelgebied van Echt aan en viel voorheen onder bedrijventerrein de Loop. (...) Elders in de gemeente wijzen we geen aparte pdv/gdv-locaties aan, omdat daarmee de focus op het gebied in Echt verloren gaat."

Niet in geschil is dat het plan op gronden met de bestemming "Gemengd- De Valk" detailhandel in auto's en op gronden met de bestemming "Gemengd- Uit te werken" detailhandel in auto's, boten en caravans toelaat. De Afdeling stelt vast dat deze bestemmingen niet op de pdv/gdv-locatie liggen als aangegeven op pagina 61 van de Structuurvisie. De raad heeft in zijn verweerschrift echter toegelicht dat zogenoemde ABC-goederen vanwege de ruimtelijke uitstraling passend worden geacht in de nabijheid van het centrum. Ter zitting heeft de raad toegelicht dat het voorgaande bestemmingsplan ter plaatse van de gronden van Cardon ook detailhandel in auto's, boten en caravans toeliet, maar dat de raad het van belang heeft geacht om bestaande rechten voor perifere detailhandel in stand te laten. Onder deze omstandigheden heeft de raad naar het oordeel van de Afdeling voldoende gemotiveerd dat in dit geval van de Structuurvisie kon worden afgeweken.

11.5. De betogen slagen niet.

Dienstenrichtlijn

12. [appellant sub 1] en andere en Ondernemersvereniging Maasbracht betogen dat het plan in strijd is met de Dienstenrichtlijn. Zij voeren aan dat de bestemmingen "Centrum" en "Gemengd-Aanloopgebied" leiden tot een beperking van de gebruiksmogelijkheden op gronden met deze bestemming. De beperking bestaat eruit dat op gronden met de bestemming "Centrum" geen supermarkten meer zijn toegestaan en op een deel van de gronden met de bestemming "Gemengd-Aanloopgebied" is geen detailhandel meer toegestaan. Volgens hen is niet onderzocht of deze beperking noodzakelijk en evenredig is. Appellanten stellen dat de onderbouwing of het plan in overeenstemming is met de Dienstenrichtlijn alleen betrekking heeft op de bestemming "Detailhandel- Foodmarkt". Appellanten stellen dat het beperken van detailhandel mogelijkheden in het centrum en het zelfs saneren van plancapaciteit voor detailhandel enkel plaatsvindt vanwege de ontwikkeling op locatie De Valk. Er is volgens hen geen dwingende reden van algemeen belang.

12.1. Gelet op de inhoud en de doelstelling van de Dienstenrichtlijn, onder meer blijkend uit artikel 1, eerste lid, waarin is bepaald dat deze richtlijn algemene bepalingen ter vergemakkelijking van de uitoefening van de vrijheid van vestiging van dienstverrichters en het vrije verkeer van diensten vaststelt, met waarborging van een hoge kwaliteit van de diensten, is het doel van de Dienstenrichtlijn evenals dat van artikel 49 van het VWEU onder meer het waarborgen van de vrije vestiging van dienstverrichters. Degenen die niet binnen het personele beschermingsbereik van de Dienstenrichtlijn of artikel 49 van het VWEU vallen, kunnen daaraan geen bescherming ontnemen (uitspraken van 17 april 2019, [ECLI:NL:RVS:2019:1233](#) (Gooise Meren) en 18 mei 2016, [ECLI:NL:RVS:2016:1295](#) (Sporallee)).

12.2. Als het belang van appellanten, die beroep instellen tegen een bestemmingsplan dat voorziet in de mogelijkheid van realisatie van winkelvastgoed, voortkomt uit hun positie als concurrerende vastgoedeigenaren die winkelvastgoed in de omgeving in eigendom hebben, of dienstverrichters met

winkels in de omgeving, vallen zij niet alleen al daarom onder de personele beschermingsomvang van de Dienstenrichtlijn. Zij zijn namelijk ook geen dienstverrichters die zich in het plangebied willen vestigen of eigenaren van winkelveastgoed in het plangebied die zouden worden geraakt door de brancheringsregeling. Het belang dat zij met hun beroepsgrond willen beschermen, is tegengesteld aan het belang dat de Dienstenrichtlijn en artikel 49 van het VWEU beogen te beschermen, omdat de appellanten de vestiging van andere dienstverrichters beogen tegen te gaan (uitspraak van 18 mei 2016, [ECLI:NL:RVS:2016:1295](#) (Sporallee)).

12.1. De belangen van Ondernemersvereniging Maasbracht komen voort uit haar positie als groep van concurrerende vastgoedeigenaren, die op een afstand van meer dan 4 km van Echt winkelveastgoed in eigendom hebben en van concurrerende exploitanten van winkels en supermarkten op een afstand van meer dan 4 km van Echt. Ondernemersvereniging Maasbracht bestaat niet uit dienstverrichters die zich in het plangebied willen vestigen of eigenaren van winkelveastgoed die worden geraakt door de in het plan opgenomen beperking tot de mogelijkheid van de vestiging van een supermarkt en detailhandel in het centrum van Echt. De Dienstenrichtlijn of artikel 49 van het VWEU beschermen onder de omstandigheden als hier aan de orde niet het belang van concurrerende vastgoedeigenaren, die winkelveastgoed in de omgeving in eigendom hebben, niet zijnde dienstverrichters die zich in het plangebied willen vestigen of eigenaren van winkelveastgoed in het plangebied die zouden worden geraakt door die beperking. Het belang dat zij met hun beroepsgrond willen beschermen is tegengesteld aan het belang dat de Dienstenrichtlijn en artikel 49 van het VWEU beogen te beschermen, nu Ondernemersvereniging Maasbracht dienstverrichters beoogt tegen te gaan (vgl. ook de overzichtsuitspraak van 11 november 2020, [ECLI:NL:RVS:2020:2706](#), onder 11.2 en 11.3 en de uitspraak van 4 november 2020, [ECLI:NL:RVS:2020:2607](#), onder 7.3).

Ondernemersvereniging Maasbracht valt daarom niet onder de personele beschermingsomvang van de Dienstenrichtlijn. Het relativiteitsvereiste uit artikel 8:69a van de Awb moet om die reden aan Ondernemersvereniging Maasbracht worden tegengeworpen. De Afdeling zal het betoog van Ondernemersvereniging Maasbracht niet inhoudelijk behandelen.

12.2. De Afdeling moet aan de hand van de aangevoerde beroepsgronden van [appellant sub 1] en andere beoordelen of de artikelen 5.1 en 8.1 van de planregels in strijd zijn met de Dienstenrichtlijn. De Afdeling zal ingaan op de vraag of deze planregels noodzakelijk zijn (dwingende reden van algemeen belang dienen) en of de raad heeft kunnen concluderen dat de planregels geschikt zijn en niet verder gaan dan nodig is om het nagestreefde doel te bereiken. Daarbij wordt de effectiviteit en de proportionaliteit van de planregels beoordeeld. Tussen partijen is niet in geschil dat de planregeling niet in strijd is met het discriminatieverbod van artikel 15, derde lid, onder a, van de Dienstenrichtlijn.

12.3. Artikel 15 van de Dienstenrichtlijn luidt:

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

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

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

[...]

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

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

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

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

Artikel 5.1 van de planregels luidt: "De voor "Centrum- Echt" aangewezen gronden zijn bestemd voor: [...]

c. detailhandel, met uitzondering van supermarkten, uitsluitend op de begane grond; [...]."

Artikel 8.1 luidt: "De voor "Gemengd- Aanloopgebied" aangewezen gronden zijn bestemd voor: [...]

g. detailhandel, niet zijnde een supermarkt, uitsluitend ter plaatse van de aanduiding "detailhandel" uitsluitend op de begane grond;

h. één supermarkt en overige detailhandel ter plaatse van de aanduiding "specifieke vorm van gemengd-1", waarbij de verkoopactiviteiten uitsluitend op de begane grond plaatsvinden;"

12.4. In de plantoelichting staat dat de brancheringsmaatregel op locatie De Valk moet voldoen aan de Dienstenrichtlijn. De raad heeft in dat kader onderzoek laten uitvoeren door adviesbureau BRO. De resultaten daarvan zijn neergelegd in het rapport "Echt, Nadere onderbouwning ontwikkeling Foodmarkt i.r.t. de Dienstenrichtlijn" van 28 augustus 2020. Dit rapport is als bijlage 2 bij de plantoelichting gevoegd. In dat rapport en in de plantoelichting wordt geconcludeerd dat de vestigingsbeperking op de locatie De Valk in overeenstemming is met de Dienstenrichtlijn, omdat deze noodzakelijk en evenredig is.

Naar aanleiding van de door [appellant sub 1] en andere aangevoerde beroepsgrond over de beperkingen als gevolg van de artikelen 5.1 en 8.1 van de planregels heeft de raad BRO opdracht gegeven nader te onderbouwen hoe deze beperkingen zich verhouden tot de Dienstenrichtlijn. De nadere onderbouwning is neergelegd in paragraaf 1.7 van de notitie "Reactie beroepen Foodmarkt Echt" van 6 oktober 2021.

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

12.5. In de notitie heeft BRO uiteengezet dat de beperkingen noodzakelijk zijn met het oog op het door de raad beoogde doel om leegstand in het centrum van Echt te voorkomen, het behoud en versterken van de aantrekkingskracht van het centrum van Echt, een vitale voorzieningenstructuur en de leefbaarheid. De raad heeft hiernaar verwezen.

12.6. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in de uitspraak van 19 december 2018, ECLI:NL:RVS:2018:4195, onder 10.3, gaat het bij de noodzakelijkheidstoets om de vraag of het doel dat ter rechtvaardiging van de regeling wordt ingeroepen een dwingende reden van algemeen belang vormt overeenkomstig artikel 4, punt 8, van de Dienstenrichtlijn.

Naar het oordeel van de Afdeling heeft de raad zich op goede gronden op het standpunt gesteld dat het voorkomen van leegstand in het centrum van Echt en het streven naar het behoud en de versterking van de aantrekkingskracht van het centrumgebied, een vitale voorzieningenstructuur en de leefbaarheid noodzakelijk is voor de bescherming van het stedelijk milieu. Gelet hierop heeft de raad zich op goede gronden op het standpunt gesteld dat de doelen waarmee hij de beperkingen voor supermarkten en detailhandel in de planregeling rechtvaardigt een dwingende reden van openbaar belang vormen. Het betoog slaagt in zoverre niet.

Of dat doel met de regeling zoals is neergelegd in het plan daadwerkelijk wordt gediend, is de vraag naar de geschiktheid van de planregeling. Die vraag komt hierna aan de orde.

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

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

- Geschiktheid: coherent en systematisch

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

12.9. [appellant sub 1] en andere betogen dat de beperking hier niet aan voldoet. De Afdeling overweegt hierover als volgt. Bij het coherentievereiste gaat het erom of de raad zijn doelen op een samenhangende en systematische wijze nastreeft. De raad heeft toegelicht dat food- en supermarkten binnen het grondgebied van de gemeente expliciet als zodanig worden bestemd. De raad beoogt met het aanwijzen van locaties waar food- en supermarkten zijn toegestaan, leegstand te voorkomen en de aantrekkingskracht, voorzieningenstructuur en de leefbaarheid van het centrumgebied te versterken. Volgens de raad wordt aan deze doelstellingen bijgedragen door harde plancapaciteit voor detailhandel, waaronder supermarkten, aan de randen van het kernwinkelgebied te saneren, waardoor een compacter kernwinkelgebied ontstaat en het zwaartepunt van de bezoekersstroom richting locatie De Valk verschuift. Maatwerk per locatie blijft volgens de raad noodzakelijk om de kwalitatieve behoefte aan een ontwikkeling, zoals in dit geval een foodmarkt, mogelijk te maken. De Afdeling ziet in wat hierover door [appellant sub 1] en andere is aangevoerd geen aanleiding om aan de juistheid van deze toelichting van de raad te twijfelen. Hierbij acht de Afdeling van belang dat het als zodanig bestemmen van een foodmarkt op locatie De Valk geen afbreuk doet aan de doelstelling om leegstand te voorkomen en de aantrekkingskracht, voorzieningenstructuur en de leefbaarheid van het centrumgebied te versterken. De Afdeling ziet in wat [appellant sub 1] en andere hebben aangevoerd dan ook geen aanleiding voor het oordeel dat de raad deze doelen niet coherent en systematisch nastreeft.

Het betoog slaagt in zoverre niet.

- Geschiktheid: effectiviteit regeling om de nagestreefde doelen te bereiken

12.10. Ten aanzien van de vraag of de beperkingen effectief zijn, staat in de notitie van 6 oktober 2021 dat de beperkingen onderdeel uitmaken van een breed pakket aan maatregelen om leegstandseffecten in het centrum van Echt tegen te gaan. Er staat dat de gemiddelde omvang van een winkel in het centrum van Echt 238 m<sup>2</sup> wvo is. Het saneren van ruim 10.000 m<sup>2</sup> wvo harde plancapaciteit staat volgens BRO gelijk aan tientallen winkels in het centrum. Het niet opnemen van deze beperking zal als gevolg van het plan leiden tot ongewenste negatieve effecten op de hiervoor genoemde doelen. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de raad zich op goede gronden op het standpunt gesteld dat de beperkingen effectief zijn om leegstand in het centrum van Echt te voorkomen, de aantrekkingskracht van het centrum van Echt te behouden en te versterken, een vitale voorzieningenstructuur te creëren en de leefbaarheid te bevorderen. Het betoog slaagt in zoverre niet.

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

12.11. Over de vraag of de genoemde doelen op minder ingrijpende wijze kunnen worden geëffectueerd, overweegt de Afdeling dat in de notitie van 6 oktober 2021 staat dat er geen minder beperkende maatregelen mogelijk zijn om hetzelfde doel te bereiken. Minder ingrijpende maatregelen, zoals verkeersmaatregelen, vergroening en transformatie van aanloopstraten naar winkels, zijn onvoldoende effectief om een vitaal centrumgebied te creëren. Het toevoegen van een foodmarkt op locatie De Valk en het saneren van plancapaciteit voor detailhandel is een ingrijpende maatregel, maar alleen deze combinatie is volgens de raad mogelijk om de doelen te behalen. [appellant sub 1] en andere hebben niet aangevoerd welke minder ingrijpende maatregelen mogelijk zijn om de beoogde doelen te bereiken. De Afdeling acht het in de gegeven omstandigheden niet aannemelijk dat de beoogde doelen op een minder ingrijpende wijze kunnen worden geëffectueerd. Gelet hierop volgt de Afdeling de raad in zijn conclusie dat de beperkingen niet verder gaan dan nodig is om de beoogde doelen te bereiken, terwijl die doelen niet met andere, minder beperkende maatregelen kunnen worden bereikt.

12.12. Gelet op het voorgaande bestaat geen grond voor het oordeel dat de artikelen 5.1 en 8.1 van de planregels niet voldoen aan de eisen van artikel 15, derde lid, onder b en c, van de Dienstenrichtlijn. Het betoog slaagt niet.

Verkeer

13. [appellant sub 1] en andere en Albert Heijn en andere voeren aan dat hun panden en winkels onvoldoende bereikbaar zijn als gevolg van de in het plan voorziene wijziging van de verkeerssituatie. Albert Heijn en andere stellen dat de doorgaande route via de Aasterbergerweg wordt afgesloten voor autoverkeer en wordt ingericht als fiets- en voetgangerszone. Volgens Albert Heijn en andere bevat het plan ten onrechte geen waarborg dat de winkels via een alternatieve route kunnen worden bereikt.

[appellant sub 1] en andere vrezen dat afsluiting van de Aasterbergerweg ertoe leidt dat de ontsluiting richting de westzijde van het Ursulinenplein eveneens zal worden afgesloten, waardoor bezoekers van hun panden geen toegang hebben tot de parkeerplaatsen aan de Aasterbergerweg en het Ursulinenplein en hun panden minder goed bereikbaar zijn. [appellant sub 1] en andere hebben de beroepsgrond ter zitting hiertoe beperkt.

13.1. Wat betreft de stelling van Albert Heijn en andere overweegt de Afdeling dat de bestemming "Verkeer" een alternatieve route om de winkels te bereiken mogelijk maakt en dat deze alternatieve route feitelijk al is gerealiseerd. Gelet daarop ziet de Afdeling in wat Albert Heijn en andere hebben aangevoerd geen aanleiding voor het oordeel dat een alternatieve route in het plan onvoldoende is geborgd.

Wat betreft de vrees van [appellant sub 1] en andere voor afsluiting van de ontsluiting van de Aasterbergerweg vanaf de Diepstraat richting de westzijde van het Ursulinenplein, heeft de raad toegelicht dat de Aasterbergerweg verderop in de bocht richting de Sint Janskamp wordt afgesloten. Ter zitting heeft de raad toegezegd dat het Ursulinenplein via deze ontsluiting toegankelijk zal blijven en niet zal worden afgesloten.

Gelet op het voorgaande bestaat naar het oordeel van de Afdeling geen grond voor het oordeel dat de panden en winkels van Albert Heijn en andere en van [appellant sub 1] en andere onvoldoende bereikbaar zijn als gevolg van het plan. De betogen slagen niet.

Overige beroepsgronden van [appellant sub 1] en andere

- Parkeren

14. [appellant sub 1] en andere betogen dat de raad niet voorziet in de parkeerbehoefte als gevolg van het plan. [appellant sub 1] en andere voeren aan dat de raad niet heeft onderkend dat in de bestaande situatie sprake is van een tekort aan 560 parkeerplaatsen. [appellant sub 1] en andere stellen in dit verband dat bij een parkeertekort van een dergelijke omvang voor het plan een integraal parkeeronderzoek had moeten plaatsvinden om de bestaande parkeerproblematiek in het centrum op te lossen.

Verder stellen [appellant sub 1] en andere dat de parkeerbehoefte als gevolg van het plan is onderschat. Zij stellen daartoe dat het plan voorziet in 56 woningen in de aanloopgebieden, die leiden tot een extra behoefte aan 69 parkeerplaatsen, en 65 woningen aan de Bovenstestraat.

Ook stellen [appellant sub 1] en andere dat in het parkeeronderzoek van de raad geen rekening is gehouden met het verdwijnen van 80 parkeerplaatsen. Het gaat daarbij om 40 parkeerplaatsen op het Ursulinenplein, 30 parkeerplaatsen aan de Aasterbergerweg in de bocht van de Diepstraat en 10 parkeerplaatsen aan de Aasterbergerweg ten behoeve van terrasruimte voor horeca en detailhandel. Bovendien is volgens [appellant sub 1] en andere in het plan niet geborgd dat de vervallen parkeerplaatsen elders worden aangelegd.

14.1. In de plantoelichting staat dat de herontwikkeling van locatie De Valk en het transformeren van het centrum een impuls moeten geven aan het centrumgebied van Echt. Het Ursulinenplein, een parkeerterrein met een gedeelte "blauwe zone", ligt tussen het centrumgebied en locatie De Valk in, en moet fungeren als schakel tussen deze twee gebieden. Om ervoor te zorgen dat bezoekers van het centrumgebied voldoende parkeerplekken hebben is de raad voornemens de blauwe zone op het Ursulinenplein uit te breiden. De raad heeft de haalbaarheid hiervan laten onderzoeken door adviesbureau Goudappel Coffeng. De resultaten van het verrichte onderzoek zijn neergelegd in het rapport "Gemeente Echt-Susteren. Parkeeronderzoek programma centrum Echt" van 6 november 2019 (hierna: het parkeeronderzoek) (bijlage 6 bij de plantoelichting).

In het parkeeronderzoek is de huidige parkeersituatie in het centrum van Echt in beeld gebracht. In het rapport is als uitgangspunt genomen dat bij een parkeerdruk tussen de 80-90%, langer op zoek moet worden gegaan naar een parkeerplaats. Als alle parkeerplaatsen verspreid liggen, zal dit effect bij een parkeerdruk van 80% optreden. Als de parkeerplaatsen geconcentreerd zijn op parkeerterreinen en in parkeergarages, zal het effect bij een parkeerdruk van 90% optreden. Voor het centrum van Echt is een percentage van 85 aangehouden als grens voor een acceptabele parkeerdruk. Uit metingen is gebleken dat op het drukste moment, zaterdagmiddag, 80% van alle openbare parkeerplaatsen bezet zijn. Dat zijn 460 van de 576 openbare parkeerplaatsen. Tijdens de koopavond (vrijdagavond) blijft de parkeerdruk in het centrum gemiddeld rond de 60%. Op het Ursulinenplein zijn op het drukste moment 208 van de 224

openbare parkeerplaatsen bezet. Dit resulteert in een maximale parkeerdruk van 93% op het Ursulinenplein. In de blauwe zone (61 parkeerplaatsen) is de parkeerdruk lager dan buiten de blauwe zone (163 parkeerplaatsen).

Verder staat in het parkeeronderzoek dat in de toekomstige situatie rekening moet worden gehouden met de transformatie van leegstaande winkels naar woningen. De herontwikkeling van locatie De Valk is buiten beschouwing gelaten, aangezien hier voldoende parkeerplaatsen op eigen terrein worden toegevoegd om in de met die herontwikkeling gepaard gaande parkeervraag te voldoen. Voor de transformatie van leegstaande winkels naar woningen is het uitgangspunt gehanteerd dat er geen parkeerplaatsen op eigen terrein kunnen worden gerealiseerd, waardoor bewoners en bezoekers van deze nieuwe woningen in de omgeving moeten parkeren. De transformatie van 27 leegstaande winkelpanden naar 57 woningen zorgt voor een extra parkeervraag van maximaal 69 parkeerplaatsen. Dit zal leiden tot een parkeerdruk van 88% in het centrum van Echt.

Het uitbreiden van de blauwe zone op het Ursulineplein heeft tot effect dat er meer parkeerplaatsen beschikbaar zijn voor bezoekers en minder voor langparkeerders, zoals bewoners en werknemers van winkels. Er is weinig reestruimte in het centrum, waardoor het onwenselijk is dat voor het gehele Ursulinenplein een blauwe zone geldt. In de huidige situatie maken maximaal 60 langparkeerders buiten de blauwe zone gebruik van de parkeerplaatsen. Van de 163 parkeerplaatsen buiten de blauwe zone, kan de helft worden toegevoegd aan de blauwe zone. Daarmee vallen in totaal 140 parkeerplaatsen binnen de blauwe zone en 84 buiten de blauwe zone. Aanvullend kunnen de werkingstijden worden aangepast om de parkeermogelijkheden voor bewoners in de avond te vergroten. De conclusie van het rapport is dat hiermee voldoende parkeerplaatsen beschikbaar zijn voor de bewoners en werknemers om de extra vraag naar 69 parkeerplaatsen op te vangen.

14.2. De Afdeling stelt voorop dat het plan uitsluitend hoeft te voorzien in de parkeerbehoefte als gevolg van de voorgenomen ontwikkeling. Het plan hoeft geen bijdrage te leveren aan het oplossen van een bestaand parkeertekort in het centrum van Echt. De Afdeling ziet in wat [appellant sub 1] en andere hebben aangevoerd geen aanleiding om daarvan af te wijken. Dat de parkeerdruk in het centrum hoog is, is ook onderkend in het parkeeronderzoek. Voor zover [appellant sub 1] en andere hebben gewezen op de bestaande hoge parkeerdruk in het centrum en de bijdrage daaraan door de ontwikkelingen in het plangebied, kan deze stelling daarom niet slagen.

Vast staat dat de parkeerbehoefte als gevolg van de herontwikkeling van locatie De Valk wordt opgevangen op eigen terrein. Wat betreft de 65 voorziene woningen aan de Bovenstestraat staat in artikel 17.2, onder d, van de planregels dat bij het uitwerken van de gronden met de bestemming "Wonen- Uit te werken" in het uitwerkingsplan moet worden voorzien in voldoende parkeergelegenheid, waarbij parkeren ondergronds of halfverdiept plaatsvindt en wordt voldaan aan de parkeernormen als opgenomen in bijlage 3 bij de planregels. Daarmee is naar het oordeel van de Afdeling voldoende verzekerd dat de parkeerbehoefte als gevolg van de 65 voorziene woningen aan de Bovenstestraat geen gevolgen heeft voor de parkeerdruk in het centrum. Wat betreft de transformatie van 27 leegstaande winkelpanden naar 56 woningen, is in het parkeeronderzoek rekening gehouden met een extra behoefte aan 69 parkeerplaatsen. [appellant sub 1] en andere hebben niet bestreden dat de transformatie van de 27 winkelpanden naar 56 woningen leidt tot een extra behoefte aan 69 parkeerplaatsen. Gelet op het voorgaande is de Afdeling van oordeel dat de raad heeft kunnen uitgaan van een parkeerbehoefte van 69 parkeerplaatsen als gevolg van het plan.

Het betoog slaagt in zoverre niet.

14.3. Wat betreft het vervallen van 80 parkeerplaatsen, heeft de raad ter zitting toegelicht dat op het Ursulinenplein 30 parkeerplaatsen vervallen, aan de Aasterbergerweg in de bocht van de Diepstraat 10 parkeerplaatsen vervallen en 10 andere parkeerplaatsen aan de Aasterbergerweg nog in gebruik zijn voor terrassen. Het vervallen van deze parkeerplaatsen wordt volgens de raad gecompenseerd door de aanleg van 60 tot 80 parkeerplaatsen aan de Diepstraat. De Afdeling overweegt dat in het parkeeronderzoek geen rekening is gehouden met het vervallen van parkeerplaatsen. De conclusie in het parkeeronderzoek dat de behoefte aan 69 parkeerplaatsen kan worden opgevangen door het uitbreiden van de blauwe zone op het Ursulinenplein kan daarom niet worden gevolgd. Daarbij is van belang dat in het parkeeronderzoek staat dat op het drukste moment 208 van de 224 openbare parkeerplaatsen op het Ursulinenplein bezet zijn. Het door de raad ter zitting geuite voornemen om de vervallen parkeerplaatsen te compenseren aan de Diepstraat is bovendien niet geborgd in het plan.

Gelet op het voorgaande heeft de raad naar het oordeel van de Afdeling onvoldoende inzichtelijk gemaakt dat het plan voorziet in voldoende parkeerplaatsen om te voorzien in de parkeerbehoefte als gevolg van het plan. Het bestreden besluit is dan ook in strijd met artikel 3:2 van de Awb niet met de vereiste zorgvuldigheid voorbereid. Het betoog slaagt.

- Bebouwingspercentage

15. [appellant sub 1] en andere betogen dat het verlagen van het bebouwingspercentage van 90% naar 50% op gronden met de bestemming "Centrum- Echt" aan de Plats en het Vrijthof onaanvaardbaar is. Zij voeren in dit verband aan dat de in 1989 ingevoerde baatbelasting was gebaseerd op het toen toegekende bebouwingspercentage van 90% en sindsdien altijd betaald is. Alleen het laatste jaar is de baatbelasting kwijtgescholden, maar dat is enkel gedaan om het bebouwingspercentage te verlagen naar 50%.

15.1. De Afdeling overweegt dat het door [appellant sub 1] en andere naar voren gebrachte argument geen betrekking heeft op een ruimtelijk relevant aspect. Deze beroepsgrond kan dan ook niet leiden tot vernietiging van het plan. Het betoog slaagt niet.

- Bestemming "Gemengd- Aanloopgebied"

16. [appellant sub 1] en andere betogen dat zij onevenredig worden beperkt in de gebruiksmogelijkheden op hun percelen vanwege de bestemming "Gemengd- Aanloopgebied". Zij voeren daartoe aan dat detailhandel is uitgesloten, terwijl in het vorige bestemmingsplan een volwaardige centrumbestemming was toegekend. Het mogelijk maken van een foodmarkt kan deze beperking volgens [appellant sub 1] en andere niet rechtvaardigen. Bovendien is er geen nut en noodzaak aangetoond voor het aanzienlijk beperken van de gebruiksmogelijkheden op deze percelen.

16.1. De raad heeft toegelicht dat de beperking ten opzichte van het voorgaande bestemmingsplan het gevolg is van gewijzigde beleidsinzichten. Volgens de raad vindt als onderdeel van het integrale centrumplan een sanering van niet gerealiseerde plancapaciteit voor detailhandel plaats. Voorts wijst de raad erop dat hij de belangen van [appellant sub 1] en andere heeft meegewogen door het feitelijk aanwezig gebruik van het pand als zodanig te bestemmen.

16.2. De Afdeling overweegt dat in het algemeen aan een geldend bestemmingsplan geen blijvende rechten kunnen worden ontleend. De raad kan namelijk op grond van gewijzigde planologische inzichten en na afweging van alle betrokken belangen andere bestemmingen en regels voor gronden vaststellen. Verder kan een beperking van rechten ten opzichte van het voorheen geldende bestemmingsplan in beginsel aanvaardbaar zijn indien concrete plannen van een belanghebbende ontbreken. [appellant sub 1] en andere hebben niet aannemelijk gemaakt dat er ten tijde van vaststelling van het plan concrete plannen waren voor een nieuwe detailhandelsvestiging op één of meer van hun in de bestemmingswijziging betrokken percelen.

Gelet op het voorgaande ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de raad niet de bestemming "Gemengd- Aanloopgebied" heeft mogen toekennen aan de gronden van [appellant sub 1] en andere is toegekend. Het betoog slaagt niet.

Het beroep van [appellant sub 3]

17. [appellant sub 3] betoogt dat hij op onaanvaardbare wijze wordt beperkt in de gebruiksmogelijkheden op zijn perceel [locatie] vanwege de bestemming "Gemengd- Aanloopgebied". Hij voert in dit verband aan dat in het voorheen geldende bestemmingsplan de bestemming "Detailhandel" aan zijn perceel was toegekend. Op grond van de in het plan toegekende bestemming "Gemengd- Aanloopgebied" is gebruik ten behoeve van detailhandel niet toegestaan. [appellant sub 3] stelt dat hiermee de verhuurbaarheid van zijn pand in de toekomst in het gedrang komt. Ook leidt het plan volgens [appellant sub 3] tot waardedaling van zijn pand.

17.1. De raad heeft toegelicht dat de beperking ten opzichte van het voorgaande bestemmingsplan het gevolg is van gewijzigde beleidsinzichten. Volgens de raad vindt er als onderdeel van het integrale centrumplan een sanering van niet gerealiseerde plancapaciteit voor detailhandel plaats. Dat de verhuurbaarheid van het pand negatief zou worden beïnvloed wordt niet aangetoond door [appellant sub 3] en is volgens de raad geen reden om alsnog de functieaanduiding "detailhandel" toe te kennen. Voorts wijst de raad erop dat hij de belangen van [appellant sub 3] heeft meegewogen door het feitelijk aanwezig gebruik van het pand als zodanig te bestemmen.

17.2. De Afdeling overweegt dat in het algemeen aan een geldend bestemmingsplan geen blijvende rechten kunnen worden ontleend. De raad kan namelijk op grond van gewijzigde planologische inzichten en na afweging van alle betrokken belangen andere bestemmingen en regels voor gronden vaststellen. Verder kan een beperking van rechten ten opzichte van het voorheen geldende bestemmingsplan in beginsel aanvaardbaar zijn indien concrete plannen van een belanghebbende ontbreken. [appellant sub 3] heeft niet aannemelijk gemaakt dat er ten tijde van vaststelling van het plan concrete plannen waren voor een detailhandelsvestiging.

Wat de eventueel nadelige invloed van het plan op de waarde van het pand van [appellant sub 3] betreft, bestaat geen aanleiding voor de verwachting dat die waardevermindering zo groot zal zijn dat de raad bij de afweging van de belangen hieraan een groter gewicht had moeten toekennen dan hij heeft gedaan.

Gelet op het voorgaande ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de raad niet de bestemming "Gemengd- Aanloopgebied" heeft mogen toekennen aan de gronden op het perceel [locatie]. Het betoog slaagt niet.

De overige beroepsgronden van Cardon

18. Cardon betoogt dat het bestemmingsplan een onaanvaardbare verslechtering betekent van de ontsluitingsmogelijkheden van zijn percelen. Volgens Cardon is het onduidelijk op welke wijze en voor welke verkeersstromen het bestemmingsplan de bereikbaarheid van zijn percelen garandeert. Deze onduidelijkheid is volgens Cardon niet acceptabel, gelet op de planregels die terrassen op de Aasterbergerweg toelaten. Ter zitting heeft Cardon toegelicht dat mogelijke terrassen op de Aasterbergerweg de ontsluiting van zijn percelen kunnen belemmeren, omdat daardoor de manoeuvreerruimte van voertuigen voor de toegang tot zijn percelen wordt beperkt.

18.1. De raad stelt dat de bereikbaarheid van de percelen van Cardon niet in het geding is. Daartoe heeft de raad een memo van onderzoeksbureau Kragten overgelegd, waarin wordt toegelicht dat de Aasterbergerweg in de beoogde situatie toegankelijk blijft voor bestemmingsverkeer en langzaam verkeer. De raad stelt voorts dat de planregels geen terrassen toelaten op de gronden grenzend aan de gronden van Cardon. Daarbij wijst de raad erop dat de bruikbaarheid van de Aasterbergerweg wordt gegarandeerd, omdat het op grond van artikel 2:10, eerste lid, aanhef en onder a, van de APV Echt-Susteren 2017 verboden is om de weg of een weggedeelte anders te gebruiken dan overeenkomstig de publieke functie daarvan, indien het gebruik de bruikbaarheid van de weg belemmert of kan belemmeren. Ter zitting heeft de raad toegezegd dat op gronden met de bestemming "Verkeer", grenzend aan de bestemming "Detailhandel- Foodmarkt" in de toekomst geen terrassen zullen worden gevestigd.

18.2. Ingevolge artikel 13.1, aanhef en onder i, van de planregels zijn de gronden met de bestemming "Verkeer" onder meer bestemd voor terrassen.

Ingevolge artikel 13.5.1 van de planregels zijn terrassen uitsluitend toegestaan op de gronden grenzend aan de gronden met de bestemming "Detailhandel- Foodmarkt", "Centrum- Echt", "Horeca", "Cultuur en ontspanning" en "Gemengd- Aanloopgebied".

18.3. De Afdeling stelt vast dat de percelen van Cardon grenzend aan de Aasterbergerweg de bestemming "Bedrijf" hebben. Op grond van artikel 13.5.1 van de planregels zijn terrassen niet toegestaan op de gronden grenzend aan de percelen van Cardon. Gelet hierop, en op de toezegging van de raad dat geen medewerking wordt verleend voor het vestigen van terrassen op gronden aan de Aasterbergweg, grenzend aan de bestemming "Detailhandel- Foodmarkt", ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat het plan een onaanvaardbare verslechtering betekent van de ontsluitingsmogelijkheden van de percelen van Cardon.

Het betoog slaagt niet.

Zienswijze gemeente Maasgouw

19. Waar de gemeente Maasgouw voor het overige verzoekt de inhoud van hun zienswijze als herhaald en ingelast in het beroepschrift te beschouwen, overweegt de Afdeling dat in de nota van zienswijzen behorende bij het bestreden besluit is ingegaan op deze zienswijze. De gemeente Maasgouw heeft in beroep geen redenen aangevoerd waarom de weerlegging van de desbetreffende zienswijze in het bestreden besluit onjuist, dan wel onvolledig is. In wat de gemeente Maasgouw in zoverre heeft aangevoerd, bestaat dan ook geen aanleiding voor vernietiging van het bestreden besluit.

## Conclusie

20. De beroepen van [appellant sub 3], [appellant sub 4], [appellante sub 5], Ondernemingsvereniging Maasbracht, Cardon, Stichting Klankbordgroep Groot Pey en de gemeente Maasgouw zijn ongegrond. Voor hen is deze uitspraak in zoverre een einduitspraak, zodat hiermee hun procedure bij de Afdeling ten einde komt.

21. Ten aanzien van de beroepen van [appellant sub 3], [appellant sub 4], [appellante sub 5], Ondernemingsvereniging Maasbracht, Cardon, Stichting Klankbordgroep Groot Pey en de gemeente Maasgouw hoeft de raad geen proceskosten te vergoeden.

## Bestuurlijke lus

22. Gelet op wat onder 4.4 en 14.3 van deze uitspraak is overwogen, slagen de betogen van [appellant sub 1] en andere en Albert Heijn en andere en is de conclusie dat de raad het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan in zoverre in strijd met artikel 3:2 van de Awb en de rechtszekerheid heeft genomen.

23. De Afdeling ziet evenwel in het belang bij een spoedige beëindiging van het geschil aanleiding de raad op de voet van artikel 8:51d van de Awb op te dragen de gebreken in het bestreden besluit binnen de hierna te noemen termijn te herstellen.

De raad dient daartoe met inachtneming van wat onder 4.4 van deze uitspraak is overwogen de definitiebepaling voor een "foodmarkt" in artikel 1.43 van de planregels zodanig te wijzigen dat zoveel mogelijk aan de hand van in dat artikel op te nemen objectief waarneembare eigenschappen en kenmerken kan worden vastgesteld waarin een foodmarkt zich onderscheidt van een reguliere supermarkt en daarmee ook op een toereikende wijze kan worden bepaald in hoeverre de voorgenomen vestiging van de Jumbo op gronden met de bestemming "Detailhandel- Foodmarkt" aan de voor een foodmarkt geldende vereisten voldoet. Daarnaast dient de raad de definitiebepaling voor "foodgerelateerde detailhandel" in artikel 1.44 van de planregels zodanig te wijzigen dat ook dit begrip voldoende duidelijk en bepaalbaar is, bijvoorbeeld door het begrip "foodmarkt-concept" op een soortgelijke wijze als hiervoor is aangegeven met betrekking tot de definitiebepaling van een "foodmarkt" te definiëren.

Verder dient de raad met inachtneming van wat onder 14.3 is overwogen inzichtelijk te maken dat het plan voorziet in voldoende parkeerplaatsen om te voorzien in de parkeerbehoefte.

De raad hoeft voor een eventueel nieuw besluit geen toepassing te geven aan afdeling 3.4 van de Awb. Dit betekent dat niet eerst een nieuw ontwerpbestemmingsplan ter inzage hoeft te worden gelegd.

24. Ten aanzien van de beroepen van [appellant sub 1] en andere en Albert Heijn en andere zal in de einduitspraak worden beslist over de proceskosten.

## Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart de beroepen van [appellant sub 3], [appellant sub 4], [appellante sub 5], Ondernemingsvereniging Maasbracht, Cardon Beheer B.V., Stichting Klankbordgroep Groot Pey, en het college van burgemeester en wethouders van Maasgouw en de raad van de gemeente Maasgouw ongegrond;

II. draagt de raad van de gemeente Echt-Susteren naar aanleiding van de beroepen van [appellant sub 1A] en [appellante sub 1B] en andere, Albert Heijn B.V. en andere op binnen 16 weken na verzending van deze uitspraak met inachtneming van wat in 4.4, 14.3 en 23 van deze uitspraak is overwogen

- de daar omschreven gebreken te herstellen;

- de Afdeling en andere partijen de uitkomst mede te delen en een eventueel nieuw of gewijzigd besluit op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken en mede te delen.

Aldus vastgesteld door mr. J. Hoekstra, voorzitter, en mr. A. Kuijer en mr. J.M. Willems, leden, in tegenwoordigheid van mr. G.K. El-Wanni, griffier.

w.g. Hoekstra  
voorzitter

w.g. El-Wanni  
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 30 augustus 2023

911-1075