



Uitspraak 201506695/1/R2

Datum van uitspraak: woensdag 20 juli 2016

Tegen: het college van gedeputeerde staten van Gelderland

Proceduresoort: Eerste aanleg - meervoudig

Rechtsgebied: Ruimtelijke-orderingskamer - Bestemmingsplannen Gelderland

ECLI: **ECLI:NL:RVS:2016:2037**

201506695/1/R2.

Datum uitspraak: 20 juli 2016

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

1. de raad van de gemeente Nijmegen,
2. het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Nijmegen,
(hierna tezamen en in enkelvoud: het gemeentebestuur)
appellanten,

en

het college van gedeputeerde staten van Gelderland (hierna: het college),
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 14 augustus 2015 heeft het college besloten de raad van de gemeente Nijmegen een aanwijzing te geven als bedoeld in artikel 3.8, zesde lid, van de Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro) ertoe strekkende dat het bestemmingsplan "Buitengebied Valburg - 18 (bedrijventerrein De Grift Noord)" (hierna: het plan), zoals dat door de raad bij besluit van 8 juli 2015 is vastgesteld, niet in werking treedt.

Tegen dit besluit heeft het gemeentebestuur beroep ingesteld.

Het college heeft een verweerschrift ingediend.

Het gemeentebestuur heeft nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 12 mei 2016, waar het gemeentebestuur, vertegenwoordigd door D.R.M. Driessen en drs. E.J.M.W. Waterval, beiden werkzaam bij de gemeente, bijgestaan door mr. J.J. Molenaar, advocaat te Arnhem, en het college, vertegenwoordigd door mr. P.G.A.L. Evers en M. Pollemans MSc, beiden werkzaam bij de provincie, zijn verschenen. Voorts is [partij] verschenen.

Overwegingen

De positie van [partij]

1. Met betrekking tot [partij], die ter zitting is verschenen, overweegt de Afdeling als volgt. Zoals de Afdeling in overweging 1 van haar uitspraak van 17 februari 2016, [ECLI:NL:RVS:2016:1702](#) en in overweging 5 van haar uitspraak van 9 mei 2016, [ECLI:NL:RVS:2016:1703](#) heeft overwogen, is het beroep van [partij] gericht tegen het plan en niet tegen de reactieve aanwijzing die onderwerp van onderhavig geding vormt. Ter zitting is [partij] in de gelegenheid gesteld hierover het woord te voeren. In hetgeen [partij] ter zitting naar voren heeft gebracht ziet de Afdeling geen aanleiding om hem thans alsnog in de hoedanigheid van appellant of derde als partij bij onderhavig geding aan te merken.

Het plan

2. Met de vaststelling van het plan heeft de raad beoogd de ontwikkeling van het deelgebied De Grift Noord, dat thans voornamelijk voor agrarische doeleinden wordt gebruikt, tot bedrijventerrein toe te staan. Het betreft een bedrijventerrein van bruto 26 ha dat bedoeld is voor de vestiging van grootschalige logistieke bedrijven, groothandelsbedrijven en distributiecentra op percelen van minimaal 5 en maximaal 10 ha per grootschalig logistiek bedrijf.

De reactieve aanwijzing

3. Het college heeft aan de reactieve aanwijzing ten grondslag gelegd dat het plan in strijd is met artikel 2.3.2.1 van de Omgevingsverordening Gelderland (hierna: de Omgevingsverordening). Daartoe stelt hij dat het plan niet past binnen de regionale afspraken die zijn neergelegd in het Regionaal Programma Bedrijventerreinen 2013 Stadsregio Arnhem Nijmegen, vastgesteld door het college op 6 januari 2015 (hierna: RPB 2013) en in het Regionaal Programma Bedrijventerreinen 2011 Stadsregio Arnhem Nijmegen, vastgesteld door het college op 15 mei 2012 (hierna: RPB 2011). In dat verband stelt het college onder meer dat de raad in strijd met het RPB 2013 niet toereikend heeft aangetoond dat aan het in het plan voorziene bedrijventerrein De Grift Noord actuele regionale behoefte bestaat. Volgens het college is het plan in zoverre eveneens in strijd met artikel 3.1.6, tweede lid, aanhef en onder a, van het Besluit ruimtelijke ordening (hierna: Bro). Voorts heeft het college gesteld dat het plan niet binnen het RPB 2011 past, omdat het voorziet in een ander type bedrijvigheid dan blijkt uit het RPB 2011 wordt voorgestaan.

Toetsingskader

4. Het college heeft de bevoegdheid een reactieve aanwijzing te geven die het ter bescherming van provinciale belangen met het oog op een goede ruimtelijke ordening noodzakelijk acht. De Afdeling oordeelt aan de hand van de beroepsgronden of het college van gedeputeerde staten in redelijkheid van de noodzaak van het geven van een reactieve aanwijzing heeft kunnen uitgaan. De Afdeling toetst de beslissing van het college om van de bevoegdheid gebruik te maken terughoudend. Voorts oordeelt de Afdeling aan de hand van de beroepsgronden of het bestreden besluit anderszins is voorbereid of genomen in strijd met het recht.

De bevoegdheid tot het geven van een reactieve aanwijzing

5. Het gemeentebestuur betoogt dat het college onvoldoende heeft gemotiveerd waarom het provinciale belang dat volgens hem door het plan wordt aangetast, niet door het voeren van nader overleg of door het instellen van beroep kon worden beschermd. Volgens het gemeentebestuur is het geven van een reactieve aanwijzing in dit geval onevenredig zwaar en wordt hiermee geen recht gedaan aan de bestuurlijke verhoudingen.

5.1. Ter zitting is komen vast te staan dat niet in geschil is dat het college zich, door aan de reactieve aanwijzing ten grondslag te leggen dat het plan in strijd is met artikel 2.3.2.1 van de Omgevingsverordening, heeft gebaseerd op bindende regels die zijn neergelegd in een verordening als bedoeld in artikel 4.1, eerste lid, van de Wro en dat de reactieve aanwijzing gelet daarop verband houdt met de bescherming van provinciale belangen. De Afdeling overweegt, zoals eerder in haar uitspraak van 20 oktober 2010, [ECLI:NL:RVS:2010:BO1178](#), dat de omstandigheid dat het college tegen een plan ook beroep had kunnen instellen niet maakt dat daarmee zijn vrijheid om te kiezen voor het geven van een reactieve aanwijzing, is beperkt. Het college stelt dat hij het noodzakelijk heeft geacht om gebruik te maken van de mogelijkheid om een reactieve aanwijzing te geven, omdat het indienen van een zienswijze, het inspreken bij de raadscommissievergadering, noch het voeren van overleg op bestuurlijk niveau tot een voor het college bevredigende oplossing heeft geleid. Daarbij wijst het college erop dat al in het RPB 2011 stond vermeld dat

het college kan overgaan tot het geven van een reactieve aanwijzing, indien niet aan de voorwaarden uit het RPB is voldaan. Naar het oordeel van de Afdeling heeft het college toereikend gemotiveerd om welke redenen hij tot de conclusie is gekomen dat de betrokken provinciale belangen niet door het voeren van nader overleg of het instellen van beroep konden worden beschermd.

Het betoog faalt.

Strijd met de Omgevingsverordening

6. Het gemeentebestuur betoogt dat het college zich ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat het plan niet in overeenstemming is met het RPB 2013, en daarmee in strijd met artikel 2.3.2.1 van de Omgevingsverordening, omdat aan het in het plan voorziene bedrijventerrein geen actuele regionale behoefte bestaat. Bij dat standpunt heeft het college volgens het gemeentebestuur ten onrechte betrokken dat op het bedrijventerrein Park15 een aanbod van 85 ha aan grootschalige kavels voor logistieke bedrijven aanwezig zou zijn. Daartoe stelt het gemeentebestuur dat de op het bedrijventerrein Park15 geboden ontwikkelingsmogelijkheden niet beantwoorden aan de vraag die op de markt bestaat. In dat verband wijst hij op het op Park15 gehanteerde zogenoemde 'landlord-principe', waarbij gegadigden voor kavels op het bedrijventerrein aan bepaalde vereisten met betrekking tot parkmanagement en gezamenlijk beheer moeten voldoen. Verder stelt het gemeentebestuur dat de ontwikkelaar van bedrijventerrein Park15 heeft laten weten dat maar ongeveer 25 ha op het terrein zal worden uitgegeven voor grootschalige logistieke bedrijven en dat ook op basis van het exploitatieplan en ervaringsgegevens kan worden geconcludeerd dat niet alle beschikbare grond zal worden uitgegeven voor grootschalige logistiek.

Daarnaast heeft het college volgens het gemeentebestuur bij zijn standpunt ten onrechte het aanbod op de bedrijventerreinen 7Poort en EBT (thans en hierna: DocksNLD) betrokken, terwijl die terreinen in een andere subregio liggen. Voorts is in het RPB 2011 en het RPB 2013 bepaald dat de voormalige SER-ladder alleen op subregio-niveau hoeft te worden toegepast. Deze terreinen zijn volgens het gemeentebestuur vanwege hun excentrische ligging ook niet interessant voor bedrijven die zich in of rond Nijmegen willen vestigen. Daarnaast heeft het college het beschikbare aanbod op het bedrijventerrein Bijsterhuizen te hoog ingeschat, aldus het gemeentebestuur. Voorts betoogt het gemeentebestuur dat het college zijn standpunt dat bij de berekening van de vraag naar bedrijventerreinen en het in het plan gemaakte onderscheid naar kavelgrootte is uitgegaan van onjuiste gegevens onvoldoende heeft gemotiveerd. Daarbij wijst hij erop dat deze berekening is uitgevoerd door een deskundig bureau.

Tenslotte voert het gemeentebestuur aan dat het college zich in de reactieve aanwijzing ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat het plan niet binnen de regionale afspraken past, omdat het plan in een ander type bedrijvigheid voorziet dan blijkt uit het RPB 2011 was beoogd. In dat verband voert hij aan dat de profielwijziging voor bedrijventerrein De Grift al in de Structuurvisie Nijmegen 2013, die aan de provincie is toegezonden, kenbaar is gemaakt en dat het college tegen het vaststellen van deze structuurvisie geen bezwaar heeft gemaakt. Volgens het gemeentebestuur is de gewenste wijziging van het bedrijfsprofiel voor De Grift ook kenbaar gemaakt aan het bestuur van de Stadsregio Arnhem Nijmegen (hierna: de Stadsregio), maar heeft dat bestuur destijds de keuze gemaakt om dit niet in het RPB 2013 te verwerken, omdat nog geen kwalitatieve afstemming kon worden bereikt. De kwalitatieve discussie is vervolgens door de opheffing van de Stadsregio als samenwerkingsverband niet uitgekristalliseerd, aldus het gemeentebestuur.

6.1. In het plan is aan het grootste gedeelte van het plangebied de bestemming "Bedrijventerrein" toegekend. Aan het grootste deel van de gronden met die bestemming zijn de aanduiding "bedrijf tot en met categorie 3.2" en een bouwvlak toegekend.

Ingevolge artikel 3, lid 3.1, van de planregels zijn de voor "Bedrijventerrein" aangewezen gronden bestemd voor:

a. ter plaatse van de aanduiding "bedrijf t/m categorie 3.2" voor grootschalige logistieke bedrijven (goederenwegvervoer, verhuisvervoer e.d.), groothandelsbedrijven, distributiecentra, en opslaggebouwen, voor zover deze voorkomen in de categorieën 3.1 t/m 3.2 zoals opgenomen in bijlage 1 van de planregels;

(...).

Ingevolge artikel 3, lid 3.2.2, onder b, sub 2, geldt ten aanzien van gebouwen en overkappingen binnen de aanduiding "bouwvlak" dat ter plaatse van de aanduiding "bedrijf t/m categorie 3.2" de bruto oppervlakte van het bouwperceel per grootschalig logistiek bedrijf minimaal 5 hectare en maximaal 10 hectare dient te zijn.

6.2. Ingevolge artikel 2.3.2.1 van de Omgevingsverordening wordt in bestemmingsplannen de bestemming tot bedrijventerreinen slechts toegestaan indien dit past in de door het college van gedeputeerde staten vastgestelde regionale afspraken ten aanzien van de programmering van bedrijventerreinen (Regionaal Programma Bedrijventerreinen).

6.3. In zowel het RPB 2013 als in het RPB 2011 staat dat aan het bedrijventerrein De Grift de status "doorgaan" is toegekend. Volgens het RPB 2013 is voor bedrijventerreinen met de status "doorgaan" nog geen definitief bestemmingsplan vastgesteld, maar is het de gemeente toegestaan om door te gaan met de planvorming en verwervingen. Wel dient de gemeente nog te bewijzen dat wordt voldaan aan het SER-ladder-protocol.

Het college heeft toegelicht dat het SER-ladder-protocol inhoudelijk gelijk is aan, en thans is vervangen door, de ladder voor duurzame verstedelijking die in artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro een regeling heeft gevonden. Ingevolge de ladder voor duurzame verstedelijking moet onder meer worden aangetoond dat actuele regionale behoefte aan de in het plan voorziene ontwikkeling bestaat.

Het college stelt zich op het standpunt dat de raad onvoldoende heeft aangetoond dat dergelijke behoefte bestaat en daarmee in strijd met het RPB 2013 en de Omgevingsverordening heeft gehandeld, zodat het geven van een reactieve aanwijzing noodzakelijk was. Bij zijn standpunt heeft het college betrokken dat op het naastgelegen bedrijventerrein Park15 en op de bedrijventerreinen Bijsterhuizen, 7Poort en EBT thans meer dan 150 ha uitgeefbare gronden voor grootschalige logistieke bedrijven beschikbaar is en dat met dit aanbod, afgezet tegen de vraag, die door de raad zelf op 40 tot 50 ha is ingeschat, in de huidige situatie al sprake is van overcapaciteit.

6.4. Voor zover het gemeentebestuur betoogt dat het college er ten onrechte van is uitgegaan dat op het bedrijventerrein Park15 een aanbod van 85 ha aanwezig is, overweegt de Afdeling als volgt. Het college stelt zich in de reactieve aanwijzing op het standpunt dat op het bedrijventerrein Park15, na aftrek van enkele reststukjes, 75 ha voor grootschalige logistieke bedrijvigheid direct beschikbaar is en dat de raad er bij de toetsing aan de ladder voor duurzame verstedelijking ten onrechte van is uitgegaan dat voor nieuwe bedrijfsvestigingen alhier beperkende factoren aanwezig zijn waardoor het aanbod van dit bedrijventerrein slechts 20 ha zou bedragen. In hetgeen het gemeentebestuur heeft aangevoerd, ziet de Afdeling geen aanleiding om het standpunt van het college onjuist te achten. Daartoe is van belang dat het gemeentebestuur zijn stelling dat het aanbod op het bedrijventerrein Park15 vanwege de beperkende voorwaarden als gevolg van het gehanteerde zogenoemde 'landlord-principe' niet aansluit bij de vraag vanuit de relevante markt, niet aan de hand van gegevens voldoende aannemelijk heeft gemaakt. Niet is gebleken dat dit principe de handelswijze van logistieke bedrijven vergaand inperkt. Voorts is van belang dat het vigerende bestemmingsplan voor het bedrijventerrein Park15 "De Nieuwe Rietgraaf e.o.", vastgesteld door de raad van de gemeente Overbetuwe op 26 januari 2010, in de ontwikkeling van 85 ha uitgeefbaar terrein voorziet en het gemeentebestuur niet aannemelijk heeft gemaakt dat slechts een deel daarvan geschikt is voor grootschalige logistieke bedrijvigheid. De Afdeling neemt hierbij in aanmerking dat genoemd bestemmingsplan in dit opzicht geen beperkingen stelt aan de uitgifte van de beschikbare gronden en dat het college ter zitting heeft toegelicht dat het bijbehorende exploitatieplan evenmin in beperkingen voorziet. Voor zover het gemeentebestuur in dit verband heeft gewezen op een concept voor een nieuw exploitatieplan uit 2012, overweegt de Afdeling dat ter zitting is komen vast te staan dat dit concept niet is vastgesteld en reeds daarom geen grond kan vormen voor een ander oordeel. Voorts komt aan de enkele mededeling van de projectontwikkelaar van dit bedrijventerrein dat maar ongeveer 25 ha van de gronden daadwerkelijk ten behoeve van de vestiging van logistieke bedrijven zal worden ingevuld - zoals het gemeentebestuur betoogt - geen betekenis toe, omdat het gemeentebestuur de juistheid hiervan niet met gegevens, of anderszins, heeft gestaafd.

Nu uit het vorenstaande volgt dat het college zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het aanbod op Park15 voor grootschalige logistiek op 75 ha moet worden ingeschat en tussen partijen, zoals zij ter zitting desgevraagd ook hebben bevestigd, niet in geschil is dat de vraag naar kavels voor grootschalige

logistiek op 40 tot 50 ha moet worden ingeschat, heeft het college zich naar het oordeel van de Afdeling reeds hierom in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat onvoldoende is aangetoond dat aan het in het plan voorziene bedrijventerrein actuele regionale behoefte bestaat. Gelet daarop behoeven de beroepsgronden met betrekking tot het aanbod voor grootschalige bedrijvigheid op de bedrijventerreinen Bijsterhuizen, 7Poort, en DocksNLD geen bespreking. Voorts behoeft het betoog van het gemeentebestuur dat het college zich ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat de raad de vraag onjuist heeft ingeschat geen bespreking, nu uit het voorgaande volgt dat het college de door de raad ingeschatte vraag niet betwist en deze vraag bovendien bij zijn standpunt dat geen actuele regionale behoefte bestaat, heeft betrokken.

De betogen falen.

6.5. Uit het vorenstaande volgt dat het college in redelijkheid aan de reactieve aanwijzing ten grondslag heeft mogen leggen dat onvoldoende is aangetoond dat aan het in het plan voorziene bedrijventerrein actuele regionale behoefte bestaat en dat het plan daarmee in strijd met het RPB 2013 - en derhalve met artikel 2.3.2.1 van de Omgevingsverordening - is. Reeds hierom ziet de Afdeling af van een inhoudelijke bespreking van het betoog van het gemeentebestuur met betrekking tot het standpunt van het college dat het plan niet binnen de regionale afspraken past, omdat het plan in een ander type bedrijvigheid voorziet dan blijkens het RPB 2011 was voorgestaan.

Belangenafweging

7. Voorts betoogt het gemeentebestuur dat het college met het geven van een reactieve aanwijzing voor het bedrijventerrein onvoldoende rekening heeft gehouden met het belang van de realisatie van het bedrijventerrein De Grift Noord voor de bekostiging van de ontwikkeling van het gebied 'De Waalsprong'. Ter zitting heeft hij er in dat verband op gewezen dat de realisatie van het bedrijventerrein onderdeel uitmaakt van bredere afspraken over het gebied 'De Waalsprong', die zijn neergelegd in onder meer het Structuurplan "Land over de Waal" uit 1996, en dat de verwachte opbrengsten van de oplevering van het bedrijventerrein nodig zijn en al zijn ingezet voor de financiering van bijvoorbeeld het aanleggen van infrastructuur in het gebied.

7.1. Het college heeft ter zitting erkend dat de reactieve aanwijzing financieel nadelige gevolgen voor de gemeente Nijmegen met zich kan brengen, maar heeft daar tegenover gesteld dat hij zich vanwege de huidige situatie, waarin sprake is van een overaanbod van bedrijventerreinen, en het belang van duurzaam ruimtegebruik genoodzaakt zag om desalniettemin tot het geven van een reactieve aanwijzing over te gaan. Volgens het college kunnen de plannen voor het bedrijventerrein De Grift Noord alleen doorgaan als elders binnen de regio capaciteit wordt weggehaald, en dient de discussie hierover plaats te vinden in het kader van een herijking van de afspraken uit het RPB 2011 en het RPB 2013. In hetgeen het gemeentebestuur heeft aangevoerd ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat het college in zijn besluitvorming onvoldoende rekening heeft gehouden met de financiële belangen van de gemeente Nijmegen bij de realisatie van het bedrijventerrein De Grift Noord.

Het betoog faalt.

Marktordening

8. Het gemeentebestuur betoogt dat het college de toetsing aan de ladder voor duurzame verstedelijking gebruikt om concurrentieverhoudingen te reguleren en marktordening uit te voeren. Het gemeentebestuur voert in dit verband aan dat het college zich in de reactieve aanwijzing op het standpunt heeft gesteld dat het type bedrijvigheid waar de raad voor heeft gekozen direct concurreert met het naastgelegen bedrijventerrein Park15 en de bedrijventerreinen Bijsterhuizen, 7Poort en DocksNLD.

8.1. De Afdeling stelt vast dat in het plangebied uitsluitend de vestiging van grootschalige logistieke bedrijven, groothandelsbedrijven, distributiecentra, en opslaggebouwen is toegestaan. Zoals onder 7.2 is weergegeven, heeft het college zich in de reactieve aanwijzing onder meer op het standpunt gesteld dat voor dergelijke bedrijvigheid in de regio reeds voldoende aanbod aan gronden beschikbaar is en de raad gelet daarop niet toereikend heeft gemotiveerd dat aan de in het plan voorziene ontwikkeling actuele regionale behoefte bestaat. Volgens het college is een nieuw bedrijventerrein voor de vestiging van logistieke bedrijven onder die omstandigheid in strijd met zorgvuldig ruimtegebruik en daarmee met een goede ruimtelijke ordening. Gelet op

deze motivering staat naar het oordeel van de Afdeling vast dat het college ruimtelijke motieven aan zijn besluit ten grondslag heeft gelegd. Er bestaat daarom geen aanleiding om het gemeentebestuur te volgen in zijn betoog dat de reactieve aanwijzing is ingegeven vanuit het oogpunt van de regulering van concurrentieverhoudingen of van marktordening.

Het betoog faalt.

Artikel 102 VWEU

9. Het gemeentebestuur betoogt dat het college door het geven van de reactieve aanwijzing in strijd met artikel 4, derde lid, van het Verdrag betreffende de Europese Unie (hierna: VEU), in samenhang gezien met artikel 102 van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (hierna: VWEU), heeft gehandeld, omdat de reactieve aanwijzing tot gevolg heeft dat voor de exploitant van het naastgelegen bedrijventerrein Park15 een machtspositie wordt gecreëerd. Hierdoor kan deze exploitant voorwaarden opleggen aan ondernemers die aldaar hun bedrijf willen vestigen, aldus het gemeentebestuur.

9.1. Ingevolge artikel 102 van het VWEU is het onverenigbaar met de interne markt en verboden, voor zover de handel tussen lidstaten daardoor ongunstig kan worden beïnvloed, dat een of meer ondernemingen misbruik maken van een machtspositie op de interne markt of op een wezenlijk deel daarvan.

Ingevolge artikel 4, derde lid, van het VEU, voor zover hier van belang, treffen de lidstaten alle algemene en bijzondere maatregelen die geschikt zijn om de nakoming van de uit de Verdragen of uit de handelingen van de instellingen van de Unie voortvloeiende verplichtingen te verzekeren en onthouden zich van alle maatregelen die de verwezenlijking van de doelstellingen van de Unie in gevaar kunnen brengen.

9.2. In het arrest van 1 oktober 1998, zaak C-38/97, Librandi, ECLI:EU:C:1998:454, punt 27 heeft het Hof van Justitie overwogen dat de bepalingen die thans zijn neergelegd in artikel 4, derde lid, van het VEU en artikel 102 van het VWEU, in samenhang gezien, zijn overtreden, indien is bewezen dat de overheid aan een onderneming een machtspositie verleent welke haar in staat stelt de instandhouding van de daadwerkelijke mededinging op de relevante markt te verhinderen, door het haar mogelijk te maken zich jegens haar concurrenten, haar afnemers en, uiteindelijk, de consumenten in belangrijke mate onafhankelijk te gedragen. Het is een overheidsinstantie derhalve verboden om misbruik van een machtspositie op te leggen dan wel te bevorderen (zie ook het arrest van het Hof van Justitie van 12 december 2013, zaak C-327/12, SOA Nazionale Costruttori, ECLI:EU:C:2013:827, punt 38). Uit onder andere het arrest van het Hof van Justitie van 14 februari 1978, zaak C-27/76, United Brands, ECLI:EU:C:1978:22, punt 65 volgt dat sprake is van een machtspositie als een onderneming zich op de relevante markt onafhankelijk van haar leveranciers, concurrenten of afnemers kan gedragen. De relevante markt moet worden afgebakend naar product en plaats (geografisch).

Ter zitting heeft het gemeentebestuur toegelicht dat de relevante productmarkt volgens hem moet worden omschreven als 'de uitgifte van kavels groter dan 5 ha, voornamelijk bedoeld voor grootschalige logistiek', en dat de Stadsregio als de relevante geografische markt moet worden aangemerkt. De Afdeling is evenwel van oordeel dat, indien al uitgegaan zou moeten worden van de door het gemeentebestuur omschreven definitie van de relevante markt, het gemeentebestuur in de stukken, noch ter zitting aannemelijk heeft gemaakt dat de exploitant van het bedrijventerrein Park15 binnen deze markt een machtspositie heeft. Daarbij betreft de Afdeling dat het gemeentebestuur geen omzetgegevens heeft overgelegd, zodat niet aannemelijk is gemaakt dat een machtspositie bestaat. Van belang in dit verband is dat ook gronden voor grootschalige logistiek worden uitgegeven op de bedrijventerreinen Bijsterhuizen, DocksNLD en 7poort, die eveneens in de Stadsregio liggen. Uit het verhandelde ter zitting volgt voorts dat tot op heden slechts een beperkt deel van de op het bedrijventerrein Park15 beschikbare kavels is uitgegeven. Gelet hierop is naar het oordeel van de Afdeling niet aannemelijk geworden dat de exploitant van Park15 een sterkere positie op de markt inneemt dan de exploitanten van de andere bedrijventerreinen in de Stadsregio, maar juist dat tussen deze bedrijventerreinen concurrentie bestaat. In zoverre bestaat geen aanleiding om aan te nemen dat de exploitant van Park15 een machtspositie heeft. Reeds hierom bestaat geen aanleiding om het gemeentebestuur te volgen in zijn betoog dat het college door het geven van een reactieve aanwijzing in strijd met artikel 4, derde lid, van het VEU, in samenhang gezien met artikel 102 van het VWEU, heeft gehandeld.

Het betoog faalt.

Gelijkheidsbeginsel en willekeur

10. Het gemeentebestuur betoogt dat het college door het geven van de reactieve aanwijzing in strijd met het gelijkheidsbeginsel en het verbod op willekeur heeft gehandeld. Daartoe voert hij aan dat het college ten aanzien van andere plannen die in een bedrijventerrein voorzien, geen zienswijze heeft ingediend en geen reactieve aanwijzing heeft gegeven. Als voorbeeld noemt hij het bestemmingsplan "Bedrijvenpark Lingewaard", waarover de Afdeling in haar uitspraak van 23 september 2015, [ECLI:NL:RVS:2015:2968](#), heeft geoordeeld dat niet aan de vereisten van artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro was voldaan.

10.1. Over de door het gemeentebestuur gemaakte vergelijking met het bestemmingsplan "Bedrijvenpark Lingewaard" wordt overwogen dat het college zich op het standpunt heeft gesteld dat deze situatie verschilt van de aan de orde zijnde situatie. Bij bestemmingsplan "Bedrijvenpark Lingewaard" was de herstructurering van een bestaand voormalig veilingterrein aan de orde. Het onderhavige plan heeft betrekking op een nieuw te ontwikkelen bedrijventerrein en leidt derhalve tot nieuw ruimtebeslag. In hetgeen het gemeentebestuur heeft aangevoerd ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat het college zich ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat de door het gemeentebestuur genoemde situatie niet overeenkomt met de thans aan de orde zijnde situatie. Voorts heeft het college zich naar het oordeel van de Afdeling in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat van willekeur geen sprake is. In dat verband wordt overwogen dat het college heeft toegelicht dat hij vanuit het oogpunt van duurzaam ruimtegebruik en vanwege de huidige overcapaciteit van bedrijfsruimte ook ten aanzien van verschillende andere plannen een zienswijze naar voren heeft gebracht.

Het betoog faalt.

Conclusie en proceskostenveroordeling

11. Het beroep is ongegrond.

12. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

verklaart het beroep ongegrond.

Aldus vastgesteld door mr. J.E.M. Polak, voorzitter, en mr. J. Hoekstra en mr. J.W. van de Gronden, leden, in tegenwoordigheid van mr. P. Plambeck, griffier.

w.g. Polak
voorzitter

De griffier is verhinderd de uitspraak te ondertekenen.

Uitgesproken in het openbaar op 20 juli 2016

159-820.