

Uitspraak 201603875/3/R3

ECLI	ECLI:NL:RVS:2020:973
Datum uitspraak	1 april 2020
Inhoudsindicatie	Bij tussenuitspraak van 19 december 2018, ECLI:NL:RVS:2018:4195, heeft de Afdeling de raad van de gemeente Maastricht opgedragen om binnen 20 weken na de verzending van de tussenuitspraak de daarin geconstateerde gebreken in het besluit van 22 maart 2016 te herstellen [appellante] wil naast branche-eigen detailhandel (gerelateerd aan auto's) ook branchevreemde detailhandel bedrijven. In de planregeling is dat laatste uitgesloten. De hoofdvraag is of die planregeling daarmee in overeenstemming is met de Dienstenrichtlijn. In de tussenuitspraak van 19 december 2018 heeft de Afdeling, kort samengevat, geoordeeld dat er al veel was onderzocht, maar dat de concretisering naar de Maastrichtse situatie nog moest plaatsvinden en dat op enige andere punten de analyse nog moest worden verbeterd om te kunnen oordelen dat er overeenstemming is met de Dienstenrichtlijn.

Volledige tekst

201603875/3/R3.

Datum uitspraak: 1 april 2020

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

[appellante A] en [appellante B] (hierna tezamen en in enkelvoud: [appellante]), beide gevestigd te Maastricht,

en

de raad van de gemeente Maastricht,

verweerder.

Procesverloop

Bij tussenuitspraak van 19 december 2018, [ECLI:NL:RVS:2018:4195](#) (hierna: de tussenuitspraak), heeft de Afdeling de raad opgedragen om binnen 20 weken na de verzending van de tussenuitspraak de daarin geconstateerde gebreken in het besluit van 22 maart 2016 te herstellen. Deze tussenuitspraak is aangehecht.

Ter uitvoering van de tussenuitspraak heeft de raad bij besluit van 16 april 2019 het bestemmingsplan "Reparatie- en actualiseringsplan Maastricht Zuidoost" opnieuw vastgesteld.

[appellante] heeft, daartoe in de gelegenheid gesteld, een zienswijze naar voren gebracht over de wijze waarop de gebreken volgens de raad zijn hersteld.

De raad en [appellante] hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 14 januari 2020, waar [appellante], vertegenwoordigd door mr. [REDACTED], advocaten te Amsterdam, en drs. [REDACTED], deskundige, en de raad, vertegenwoordigd door mr. [REDACTED], advocaat te Nijmegen, [REDACTED], [REDACTED] en [REDACTED], deskundige, zijn verschenen.

Overwegingen

Inleiding

1. [appellante] wil naast branche-eigen detailhandel (gerelateerd aan auto's) ook branchevreemde detailhandel bedrijven. In de planregeling is dat laatste uitgesloten. De hoofdvraag is of die planregeling daarmee in overeenstemming is met de Dienstenrichtlijn. In de tussenuitspraak van 19 december 2018 heeft de Afdeling, kort samengevat, geoordeeld dat er al veel was onderzocht, maar dat de concretisering naar de Maastrichtse situatie nog moest plaatsvinden en dat op enige andere punten de analyse nog moest worden verbeterd om te kunnen oordelen dat er overeenstemming is met de Dienstenrichtlijn. In deze einduitspraak liggen er nog drie geschilpunten open die hierna aan de orde komen. De eerste twee gaan over de geschiktheid, de derde over de proportionaliteit. Specifiek gaat het om:

- Is de algehele effectiviteit van branchering ook van toepassing op de Maastrichtse situatie?
- Levert de beperking van [appellante] een zinvolle bijdrage aan het gehele beleid?
- Gaat de beperking van [appellante] niet verder dan nodig is en had het gestelde doel kunnen worden bereikt met minder beperkende maatregelen?

Het besluit van 22 maart 2016 en de tussenuitspraak

2. In 13.14 van de tussenuitspraak heeft de Afdeling verwezen naar de tussenuitspraak van de Afdeling van 20 juni 2018, [ECLI:NL:RVS:2018:2062](#), [partij]. Daarin heeft de Afdeling geoordeeld dat de raad bij een analyse, gericht op de effectiviteit van branchering, onderzoek naar de effectiviteit van ruimtelijk detailhandelsbeleid op landelijk, provinciaal of lokaal niveau, of gegevens ontleend aan koopstromenonderzoek, in ogenschouw kan nemen. In die tussenuitspraak van 20 juni 2018 heeft de Afdeling echter ook geoordeeld dat de

onderzoeken naar de effectiviteit van ruimtelijk detailhandelsbeleid op landelijk, provinciaal of lokaal niveau, ook toepasbaar moeten zijn op de specifieke situatie in de betrokken gemeente.

3. De Afdeling heeft in 13.14 van de tussenuitspraak geconcludeerd dat de raad door de overgelegde gegevens over de effectiviteit van branchering op landelijk, provinciaal en regionaal niveau, een analyse gebaseerd op gegevens heeft gegeven, op basis waarvan hij naar het oordeel van de Afdeling in redelijkheid de conclusie heeft getrokken dat brancheringsregelingen zoals opgenomen in het plan in het algemeen effectief zijn.

4. Voorts heeft de Afdeling in 13.14 van de tussenuitspraak overwogen dat de raad er in beginsel van mocht uitgaan dat de onderzoeken op basis waarvan hij heeft geconcludeerd dat brancheringsregelingen zoals opgenomen in het plan in het algemeen effectief zijn, ook van toepassing zijn op de situatie in Maastricht. Het was echter aan de raad om te motiveren en zo nodig met nader onderzoek te onderbouwen dat de situatie in Maastricht niet zo bijzonder of afwijkend is dat die toepasbaarheid zich niet voordoet.

4.1. Weliswaar is aannemelijk dat brancheringsmaatregelen effectief kunnen zijn in krimpregio's en is Maastricht in of nabij zo'n regio gelegen, maar in wat de raad naar voren heeft gebracht wordt onvoldoende ingegaan op de vraag of de situatie in Maastricht niet zo bijzonder of afwijkend is dat die toepasbaarheid zich niet voordoet.

De Afdeling heeft verder overwogen dat hierdoor ook niet valt te beoordelen of de beperking die wordt toegepast op de gronden van [appellante] binnen het hele pakket aan brancheringsmaatregelen in de gemeente Maastricht een zinvolle bijdrage levert.

5. In 14.3 van de tussenuitspraak heeft de Afdeling overwogen dat, gelet op wat is overwogen in 13.14, niet kan worden beoordeeld of de raad redelijkerwijs heeft kunnen concluderen dat de planregeling niet verder gaat dan nodig is om het beoogde doel te bereiken en dat doel niet met andere, minder beperkende maatregelen kan worden bereikt.

6. In 16 van de tussenuitspraak heeft de Afdeling geoordeeld dat gelet op het vorenstaande het bestreden besluit zich, wat artikel 5, lid 5.1.1, aanhef en onder f en g, en artikel 5, lid 5.5.1, aanhef en onder b, van de planregels betreft, niet verdraagt met de Unierechtelijke eis dat het onderzoek in het kader van artikel 15, derde lid, onder c, van de Dienstenrichtlijn moet geschieden aan de hand van een analyse met specifieke gegevens.

7. Het beroep van [appellante] tegen het besluit van 22 maart 2016 is gegrond. Het besluit van 22 maart 2016 dient te worden vernietigd, wat artikel 5, lid 5.1.1, aanhef en onder f en g, en artikel 5, lid 5.5.1, aanhef en onder b, van de planregels betreft.

8. In de tussenuitspraak heeft de Afdeling de raad opgedragen om binnen 20 weken na verzending van deze uitspraak alsnog:

- met inachtneming van wat is overwogen in overwegingen 13.14, 14.3 en 16 aan de hand van een analyse met specifieke gegevens te onderbouwen dat de onder 3 van de tussenuitspraak bedoelde planregeling voldoet aan de eisen van artikel 15, derde lid, onder c, van de Dienstenrichtlijn (geschiktheidseis en de eis van de minst beperkende maatregel);
- dan wel met inachtneming van wat is overwogen in overwegingen 13.14, 14.3 en 16 het besluit te wijzigen door vaststelling van een andere planregeling, bijvoorbeeld door aan de hand van een analyse met specifieke gegevens te onderbouwen dat een minder beperkende planregeling voldoet aan de eisen van artikel 15, derde lid, onder c, van de Dienstenrichtlijn.

9. Naar aanleiding van de tussenuitspraak zijn de volgende stukken binnengekomen:

- besluit van 16 april 2019, waarbij het bestemmingsplan "Reparatie- en actualiseringsplan Maastricht Zuidooost" opnieuw is vastgesteld, met daarbij de "Notitie [appellante]" van BRO van 15 februari 2019;
- zienswijze van [appellante] van 6 juni 2019, met als bijlage de notitie "Reactie Raad van State-uitspraak en Notitie BRO inzake [appellante] Maastricht" van BSP van 5 juni 2019;
- nadere memorie van de raad van 18 december 2019, met als bijlage de notitie "Maastricht, Reactie notitie BSP d.d. 5 juni 2019" van BRO van 18 december 2019;
- nadere memorie van [appellante] van 3 januari 2020, met als bijlage "Reactie op Notitie BRO d.d. 18 december 2019 inzake [appellante] Maastricht" van BSP van 3 januari 2020.

Het besluit van 16 april 2019

10. Ter uitvoering van de tussenuitspraak heeft de raad de "Notitie [appellante]" van BRO van 15 februari 2019 laten opstellen (hierna: de notitie van BRO van 15 februari 2019).

11. De raad stelt dat op basis van deze notitie redelijkerwijs kan worden geconcludeerd dat de brancheringsregeling effectief is om het beoogde doel te bereiken en dat de brancheringsregeling niet verder gaat dan nodig is om dat doel te bereiken.

Om dat te motiveren voert de raad aan dat verschillende parameters en kengetallen en een vergelijking met de regio Twente en de stad Enschede, aantonen dat Maastricht niet bijzonder of afwijkend is. Bovendien blijken de brancheringsmaatregelen in Maastricht, zoals onderdeel van het gemeentelijke detailhandelsbeleid en het juridisch-planologisch kader, effectief om leegstand in de binnenstad terug te dringen, het winkelaanbod op peil te houden, het aanbod op een gezond niveau te laten functioneren en de leefbaarheid te beschermen.

De raad stelt daarnaast dat de in het bestemmingsplan opgenomen regeling niet verder gaat dan noodzakelijk. In de eerste plaats laat de regeling branchegerelateerde detailhandel (in dit geval: auto- en autogerelateerde materialen) toe. In de tweede plaats is de brancheringsbeperking - gegeven de centrale rol die het bestemmingsplan inneemt bij het toedelen van functies aan gronden en gebouwen en het stringente limitatief-imperatieve toetsingskader dat geldt voor een omgevingsvergunning voor het bouwen - het enige effectieve juridisch-bindende middel voor het bereiken van het legitieme ruimtelijke doel (zorgvuldig ruimtegebruik, bereikbaarheid, bundeling en de leefbaarheid van kleine stadskernen, het behoud van een voldoende voorzieningenniveau voor de inwoners van de gemeente, het voorkomen van leegstand en het behoud van leefbaarheid). Daaruit volgt tevens dat er geen andere geschikte, minder beperkende, mogelijkheden zijn om hetzelfde doel te bereiken, aldus de raad. Om het doel van onder andere een leefbare binnenstad te bereiken, zet het gemeentebestuur van Maastricht in op (a) een juridische borging van het detailhandelsbeleid door noodzakelijke branchebeperkingen op te leggen en (b) meer praktische en functionele acties en maatregelen, aldus de raad.

12. De Afdeling stelt vast dat het herstelbesluit een besluit tot vervanging van het oorspronkelijke bestreden besluit is en dat het herstelbesluit ingevolge artikel 6:19, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht onderdeel van dit geding is.

De zienswijze

13. [appellante] betoogt dat de raad ten onrechte heeft geconcludeerd dat de brancheringsregeling geschikt is om het beoogde doel te bereiken en niet verder gaat dan nodig is om dat doel te bereiken.

Geschiktheid

Effectiviteit regeling om nagestreefde doelen te bereiken

Effectiviteit van de branchering in de situatie van Maastricht

14. [appellante] betoogt dat de raad er niet in is geslaagd te motiveren en met onderzoek te onderbouwen dat de situatie in Maastricht niet zo bijzonder of afwijkend is, dat de onderzoeken op grond waarvan de raad heeft geconcludeerd dat brancheringsregelingen in het algemeen effectief zijn, niet toepasbaar zouden zijn op Maastricht.

[appellante] is het niet eens met het standpunt van BRO in de notitie van 15 februari 2019 dat de situatie in Maastricht vergelijkbaar is met Zuid-Limburg, Twente, Enschede en het landelijk gemiddelde. In dit kader verwijst [appellante] naar de notitie van BSP van 5 juni 2019.

Volgens BSP gaat de vergelijking niet op, omdat de gemeente Maastricht een zeer bijzondere positie inneemt in de regio Zuid-Limburg en in Nederland. In Maastricht is sprake van een gezonde situatie met evenwicht tussen vraag en aanbod, de binnenstad van Maastricht is zeer vitaal en geniet een groeiende belangstelling als toeristische bestemming voor een kort verblijf. Verder voert [appellante] aan dat de omschrijving van de situatie in Maastricht als "problematisch" in de notitie van BRO van 15 februari 2019, haaks staat op de conclusie dat er ruimte is voor uitbreiding van het winkelareaal voor onder meer reguliere niet-dagelijkse detailhandel. Deze conclusie wordt getrokken in het ook in opdracht van de gemeente Maastricht opgestelde rapport "Maastricht, Ruimtelijk-functionele effectanalyse Retailpark Belvédère" van BRO van 3 mei 2018, aldus [appellante]. Het bestaan van die ruimte wordt volgens [appellante] bevestigd door het feit dat vanaf 15 februari 2019 het ontwerpbestemmingsplan "Retailpark Belvédère" ter inzage heeft gelegen, dat voorziet in maximaal 36.000 m² winkelvloeroppervlak (wvo) detailhandel, waaronder de branches wonen, doe-het-zelf en tuincentra, bruin- en witgoed, dierbenodigdheden, sport en kamperen en rijwielen.

[appellante] is het ook niet eens met het standpunt van BRO dat de brancheringsmaatregelen die in Maastricht worden toegepast effectief zijn om leegstand in de binnenstad terug te dringen, het winkelaanbod in de reguliere centra op een gezond niveau te laten functioneren en om de leefbaarheid te beschermen. Ook in dat kader verwijst zij naar de notitie van BSP van 5 juni 2019. Volgens BSP volgt Maastricht de landelijke conjuncturele trend: door de crisis en de opkomst van internetwinkelen was van 2009 tot 2015 sprake van oplopende leegstand en terugloop van het niet-dagelijkse aanbod, terwijl sinds 2015 de leegstand weer afneemt. De afname van het aanbod in de periferie in Maastricht tussen 2008 en 2015 heeft volgens BSP alles te maken met deze conjuncturele trend en niet met brancheringsmaatregelen in de periferie. Hierbij wijst BSP verder op de situatie in Muiden waar, hoewel de situatie er mogelijk verschilt van de situatie in dit geval, de komst van het winkelcentrum Maxis aantoonde dat het loslaten van branchebeperkingen in de periferie niet tot leegstand en aantasting van de leefbaarheid in het stadscentrum hoeft te leiden.

14.1. Zoals in 13.14 van de tussenuitspraak is overwogen, was het aan de raad om te motiveren en zo nodig met nader onderzoek te onderbouwen dat de situatie in Maastricht niet zo bijzonder of afwijkend is dat de toepasbaarheid van de gehanteerde landelijke, provinciale en regionale gegevens zich niet voordoet.

14.2. BRO concludeert in de notitie van 15 februari 2019 dat Maastricht niet bijzonder of afwijkend is ten opzichte van de eerder aangehaalde onderzoeken, waarin onder meer aan de hand van de situatie in de regio Twente en de gemeente Enschede de effectiviteit van brancheringsmaatregelen in algemene zin is aangetoond. BRO heeft op basis van verschillende parameters en kengetallen die volgens haar ruimtelijk relevant zijn, Maastricht vergeleken met de regio Twente, de gemeente Enschede en het landelijk gemiddelde.

BRO constateert allereerst dat de stedelijke structuur van de regio's Zuid-Limburg en Twente vergelijkbaar is, wat betreft inwonertal, overkoepelende functie van de binnensteden van Maastricht en Enschede, afstand tussen de centrale steden en interne stedelijke structuur. Vergelijkbaar is ook de aanwezigheid van winkels voor doelgerichte aankopen en volumineuze artikelen buiten de reguliere centra. Met name in Hengelo is echter ruimte voor een relatief brede branchering, terwijl dit in Maastricht beperkt wordt tot één locatie en slechts enkele branches.

BRO vermeldt voorts dat de bevolkingsprognoses aantonen dat zowel de regio Zuid-Limburg als de regio Twente een krimpregio is; Zuid-Limburg nóg sterker dan Twente. Verder is volgens BRO zowel in Maastricht als in Enschede de krimp vooralsnog beperkter dan in de omliggende regio. Het economisch functioneren van beide (binnen)steden wordt wel voor een belangrijk deel bepaald door de inwoners uit de omliggende regio, aldus BRO.

BRO constateert voorts dat het niet-dagelijks winkelaanbod in Maastricht - wegens het ontbreken van een perifere-detailhandelsvestigingsconcentratie voor onder andere "wonen" - een vergelijkbare omvang heeft als het landelijk gemiddelde, terwijl op basis van de regiofunctie een groter aanbod zou worden verwacht, zoals in Enschede. Met de komst van Retailpark Belvédère zal de verhouding van het aanbod meer in lijn komen te liggen met Enschede, aldus BRO.

BRO constateert voorts dat de leegstand in Maastricht vergelijkbaar is met Enschede. In Zuid-Limburg en Maastricht is de leegstand echter wel omvangrijker dan in Twente. Ook is de relatieve leegstand in Maastricht groter dan het landelijk gemiddelde, in zowel aantal verkooppunten als aantal vierkante meters winkelvloeroppervlak (wvo).

BRO constateert verder dat Maastricht en Enschede beide een met het landelijk gemiddelde vergelijkbare mate van stedelijkheid hebben en beide een lager dan landelijk gemiddeld inkomen per inwoner hebben.

Met het voorgaande acht BRO aangetoond dat de situatie in Maastricht niet zo bijzonder of afwijkend is dat vergelijking met de regio Twente, de gemeente Enschede en het landelijk gemiddelde niet opgaat. Volgens BRO is zelfs aangetoond dat de situatie in Maastricht op sommige punten problematischer is dan in de eerder aangehaalde onderzoeken.

Aanvullend concludeert BRO dat de brancheringsmaatregelen in Maastricht effectief blijken om de legitieme doelen te bereiken. In de jaren tussen 2009 en 2018 was er een afname van winkelaanbod in de periferie (per saldo ongeveer -23%). In de binnenstad van Maastricht is de afname van het totale detailhandelsaanbod minder sterk dan in vergelijkbare binnensteden. Verder is in de binnenstad het winkelaanbod in "mode en luxe" en "in en om het huis" veel minder sterk afgenomen dan verwacht moet worden op basis van de "benchmark". Het aanbod voor mode en luxe is in absolute zin zelfs iets toegenomen tussen 2009 en 2018. Het aanbod in alle niet-dagelijkse branches in Maastricht functioneert momenteel boven het gemiddelde. Op basis van de voorgaande analyses met specifieke Locatus-gegevens en omzetkengetallen op het niveau van de gemeente Maastricht is

volgens BRO aangetoond dat de brancheringsmaatregelen die in de gemeente Maastricht worden toegepast effectief zijn om de nagestreefde doelen te bereiken.

14.3. BSP stelt in zijn notitie van 5 juni 2019 dat de gemeenten Maastricht en Enschede en de regio's Zuid-Limburg en Twente op het eerste gezicht op elkaar lijken qua aantal inwoners, inwonerprofiel en demografische ontwikkeling. BRO gaat volgens BSP echter volledig voorbij aan de zeer bijzondere positie die Maastricht inneemt in Nederland en in de regio Zuid-Limburg als winkelstad door de toevloed van dagbezoekers uit de regio en toeristen met een kort meerdaags verblijf. In de Vitaliteitsbenchmark Centrumgebieden 2019 van Goudappel Coffeng komt Maastricht Centrum bovendien als "zeer vitaal" uit de bus, terwijl Kerkrade en Heerlen scoren als "minst vitaal", respectievelijk "een na minst vitaal".

De leegstand in de gemeente Maastricht (leegstandspercentage vierkante meters wvo) ligt met 7,3% een fractie boven het landelijk gemiddelde van 6,8. In de gemeente Enschede ligt deze een fractie lager: 6,4%. De winkeldichtheden (vierkante meters wvo per 1.000 inwoners) verschillen daarentegen wel sterk. In Maastricht is de winkeldichtheid nagenoeg gelijk aan het landelijk gemiddelde, maar in de gemeente Enschede en de regio Twente is deze veel hoger: respectievelijk 10% (Enschede) en 26% (Twente). De situatie in Maastricht is gezond (evenwicht tussen vraag en aanbod) en de potentie gunstig, de situatie in Enschede is zorgelijk en in Twente alarmerend, aldus BSP.

BSP wijst er vervolgens op dat BRO in de rapportage "Maastricht, Ruimtelijk-functionele effectenanalyse Retailpark Belvédère" van 3 mei 2018 - opgesteld ten behoeve van het ontwerpbestemmingsplan "Retailpark Belvédère" - tot de conclusie komt dat er ruimte is voor uitbreiding van het niet-dagelijks detailhandelsaanbod in Maastricht met 36.000 m² wvo. Dit is een heel andere conclusie dan BRO in de notitie van 15 februari 2019 trekt, aldus BSP

Volgens BSP gaat de vergelijking van (de regio) Maastricht met de regio Twente, de gemeente Enschede en het landelijk gemiddelde daarom niet op.

Over de aanvullende onderbouwing van de effectiviteit stelt BSP dat hieruit niet volgt dat het pakket aan brancheringsmaatregelen in de gemeente Maastricht aantoonbaar effectief is. BRO relateert de afname van het detailhandelsaanbod in de periferie (tussen 2009 en 2015) en de terugloop van de leegstand in de binnenstad van Maastricht (sinds 2015) volgens BSP ten onrechte aan branchebeperkingen in de periferie. Maastricht volgt de landelijke, conjuncturele trend, in die zin dat van 2009 tot 2015 sprake was van oplopende leegstand en terugloop van het niet-dagelijkse aanbod (als gevolg van de crisis en de opkomst van internetwinkelen), terwijl sinds 2015 de leegstand weer terugloopt. Voor alle branches in Maastricht geldt dat ze beter functioneren (in termen van omzet per vierkante meter) dan landelijk. Het mogelijk maken van Retailpark Belvédère komt neer op een toename van het wvo in niet-dagelijks detailhandelsaanbod van 38%. Onder verwijzing naar Maxis in Muiden stelt BSP dat, hoewel BSP zich ervan bewust is dat de situatie bij [appellante] verschilt van die in Muiden, het loslaten van branchebeperkingen in de periferie niet per definitie hoeft te leiden tot leegstand of tot een aantasting van de leefbaarheid in de omliggende stadscentra.

14.4. BRO stelt in haar notitie van 18 december 2019 dat de binnenstad van Maastricht inderdaad een sterke bovenregionale aantrekkingskracht heeft, in de basis een goed toekomstperspectief heeft en momenteel vitaal is. Dat betekent echter niet dat de binnenstad van Maastricht onaantastbaar is in deze uitgangspositie. De brancheringsmaatregelen die het gemeentebestuur van Maastricht hanteert, zijn juist bedoeld om deze positie ook naar de toekomst te behouden.

Verder stelt BRO dat BSP geen concrete onderbouwing geeft waarom Maastricht wel

bijzonder of afwijkend zou zijn. De aangevoerde argumenten geven juist aanleiding om de eerdere conclusie van BRO dat dit niet zo is, te onderstrepen. Zo concludeert BSP dat de regio's Zuid-Limburg en Twente op elkaar lijken qua aantal inwoners, inwonersprofiel en demografische ontwikkeling. Verder neemt Enschede als toeristische trekpleister en winkelstad in de regio Twente een vergelijkbare positie in als Maastricht in Zuid-Limburg, aldus BRO. Op basis van het leegstandspercentage en de Vitaliteitsbenchmark Centrumgebieden 2019 blijkt dat de vergelijking tussen de positie van Maastricht in de regio Zuid-Limburg en de positie van Enschede in de regio Twente goed opgaat. Het door BSP benoemde verschil in winkeldichtheid heeft te maken met het momenteel beperkte perifere winkelaanbod in Maastricht. Met de realisatie van het Retailpark in Maastricht zal de winkeldichtheid in de periferie overigens meer in lijn komen te liggen met wat normaal is voor een stad met een bovenregionale verzorgingsfunctie. Zowel de binnenstad van Enschede als die van Maastricht heeft een zeer hoge winkeldichtheid per inwoner, vanwege de bovenregionale verzorgingsfunctie, aldus BRO.

BRO bestrijdt dat zij in de rapportage "Maastricht, Ruimtelijk-functionele effectenanalyse Retailpark Belvédère" van 3 mei 2018 tot andere conclusies komt dan in de notitie van 15 februari 2019. Er bestaat een kwantitatieve behoefte voor uitbreiding van het winkelaanbod in diverse branches, maar er is onvoldoende distributieve ruimte om naast de uitvoering van het Retailpark ook nog op solitaire locaties reguliere detailhandel toe te staan. Dat gaat bovendien in tegen de beleidsmatig gewenste versterking van de hoofddetailhandelsstructuur.

Over de aanvullende onderbouwing van de effectiviteit stelt BRO verder dat de argumenten van BSP dat Maastricht uitsluitend de conjuncturele situatie volgt en dat brancheringsbeperkingen in de periferie absoluut geen invloed hebben, onnavolgbaar zijn. Maastricht ontwikkelt zich tegen de conjuncturele trend in, wat voor een belangrijk deel verklaard kan worden door het zorgvuldige detailhandelsbeleid. Zo was het aanbod "mode en luxe" in de binnenstad van Maastricht tussen 2009 en 2018 redelijk stabiel, maar is het in vergelijkbare binnensteden met ongeveer 5% afgenomen. Ook is het leegstaand aantal vierkante meters wvo in de binnenstad van Maastricht tussen 2009 en 2018 met 17% afgenomen, maar in vergelijkbare binnensteden toegenomen met 4%. De terugloop van het aanbod in de periferie tussen 2008 en 2015 in Maastricht kan niet uitsluitend verklaard worden door de conjunctuur, aangezien dit in vergelijkbare plaatsen als Maastricht juist fors is toegenomen met ongeveer 13%. Ook het feit dat de Westelijke Mijnstreek en Parkstad Heerlen zich anders ontwikkelen dan Maastricht laat zien dat er naast de conjunctuur andere aspecten van invloed zijn.

BRO stelt dat de Maxis-locatie in Muiden niet te vergelijken is met de situatie van [appellante] in Maastricht, gezien de afstand tussen de locatie van [appellante] en de binnenstad van Maastricht, het feit dat de Maxis-locatie aan een doorgaande Rijksweg ligt en de omstandigheid dat de locatie van [appellante] een solitaire locatie is.

14.5. BSP stelt in zijn notitie van 3 januari 2020 dat het klopt dat de regio's Zuid-Limburg en Twente op elkaar lijken wat aantal inwoners, inwonersprofiel en demografische ontwikkeling betreft. Dit betekent echter niet dat de vergelijking tussen de steden Maastricht en Enschede opgaat.

BSP herhaalt dat Maastricht een zeer bijzondere positie inneemt in Nederland en in de regio Zuid-Limburg, als toeristische trekpleister en als winkelstad. Bovendien is in Maastricht sprake van meer (winkel)aanbod, bezoekers, overnachtingen en evenementen dan in Enschede. Verder wordt Enschede direct omringd door een veel sterker regionaal

krachtenveld dan Maastricht.

BSP stelt verder dat de leegstandscijfers van Maastricht en Enschede op het eerste oog vergelijkbaar zijn. De leegstand kan zich echter manifesteren op verschillende plekken. In Maastricht is bovendien het aantal vierkante meters wvo per 1.000 inwoners nagenoeg gelijk aan het landelijk gemiddelde, terwijl dit in de gemeente Enschede en de regio Twente veel hoger is, wat duidt op (toekomstige) structurele leegstand. Verder stelt BRO terecht dat het verschil in winkeldichtheid in Maastricht en Enschede te maken heeft met het momenteel beperkte perifere winkelaanbod in Maastricht, maar dit wordt met de realisatie van het Retailpark Belvédère niet anders voor branches die in de binnenstad voorkomen, aldus BSP.

Verder stelt BSP dat BRO ten onrechte aanneemt dat de vergelijking tussen Maastricht en Enschede op grond van de Vitaliteitsbenchmark Centrumgebieden 2019 goed opgaat. De Maastrichtse binnenstad is "zeer vitaal", de situatie is er gezond (gemiddelde winkeldichtheden in plaats en regio) en de vooruitzichten gunstig. De binnenstad van Enschede is "vitaal", maar de situatie is er zorgelijk (met een winkeldichtheid van 10% boven landelijk) en in Twente rondt alarmerend (krimpregio met een winkeldichtheid die 26% hoger ligt dan landelijk).

Over het Retailpark Belvédère stelt BSP dat het niet is uit te leggen waarom de toevoeging van 36.000 m² wvo op Retailpark Belvédère - waaronder 11.100 m² wvo overige branches - als ruimtelijk wenselijk wordt beschouwd, terwijl het blokkeren van 7.200 m² wvo (in het worstcase-geval dat alle winkels in de periferie ongeveer 15% branchevreemde artikelen gaan voeren) aan detailhandel evenredig wordt geacht om leegstand te voorkomen of om de leefbaarheid van het stadscentrum te behouden. Een verwijzing naar uitsluitend een beleidsmatige wens om verspreide bewinkeling te voorkomen, zonder een analyse met specifieke gegevens, is in dat kader onvoldoende. Het is volgens BSP duidelijk dat de impact van 11.100 m² wvo overige branches (bruin- en witgoed, rijwielen, sport en kamperen en dierbenodigdheden en voeding) veel groter zal zijn dan de 420 m² wvo nevenassortiment van [appellante] (of de 7.200 m² wvo in een worstcase-scenario dat alle winkels in de periferie ongeveer 15% branchevreemde artikelen gaan voeren). De overige branches zijn namelijk branches die momenteel vooral voorbehouden zijn aan de reguliere winkelgebieden.

Verder neemt BRO volgens BSP zonder onderbouwing aan dat het pakket aan brancheringsmaatregelen voor de gemeente Maastricht in de praktijk effectief is. BRO stelt dat, naast de landelijke conjuncturele trend, branchebeperkingen wel degelijk invloed hebben, maar verwijst vervolgens uitsluitend naar de bestaande branchebeperkingen in de verschillende bestemmingsplannen, terwijl niet is aangetoond dat het loslaten van deze branchebeperkingen tot onaanvaardbare leegstand zal leiden.

14.6. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de raad voldoende onderbouwd dat de onderzoeken op basis waarvan hij heeft geconcludeerd dat brancheringsregelingen zoals opgenomen in het plan in het algemeen effectief zijn, ook van toepassing zijn op de situatie in Maastricht.

Gelet op de door BRO genoemde factoren - te weten: de stedelijke structuur (waaronder inwonertal, overkoepelende functie van de binnensteden, afstand tussen de centrale steden en interne stedelijke structuur), bevolkingsprognose, winkelaanbod, leegstand, mate van verstedelijking en gemiddeld inkomen per inwoner - heeft de raad redelijkerwijs kunnen concluderen dat de situatie in Maastricht niet zo bijzonder of afwijkend is en dat de algemene bevindingen over branchering ook in Maastricht van toepassing zijn.

[appellante] heeft betoogd dat sprake is van een bijzondere situatie omdat Maastricht in

Nederland en in de regio Zuid-Limburg een bijzondere positie als winkelstad inneemt door de toevloed van dagbezoekers uit de regio en toeristen met een kort meerdaags verblijf, Maastricht in de Vitaliteitsbenchmark Centrumgebieden 2019 van Goudappel Coffeng als "zeer vitaal" naar voren komt, in Maastricht de situatie wat betreft winkeldichtheid gezond is met een evenwicht tussen vraag en aanbod, en dat het centrum van Maastricht de impact van de verkoop van 15% branchevreemd nevenassortiment per detailhandelsvestiging in de periferie kan verdragen gelet op de ruimte die het gemeentebestuur heeft gezien om 11.100 m² wvo overige branches mogelijk te maken op het geplande Retailpark Belvédère. Deze omstandigheden leiden echter nog niet tot de conclusie dat de situatie in Maastricht zo bijzonder of afwijkend is dat branchering in Maastricht niet effectief is. Dat de situatie in sommige opzichten wellicht iets gunstiger is dan de landelijk gemiddelde situatie, brengt niet mee dat de resultaten van het algemene onderzoek naar de effectiviteit van ruimtelijk detailhandelsbeleid dat strekt tot branchering, niet van toepassing zijn in Maastricht. Het betoog faalt.

Zinvolle bijdrage van de concrete beperking?

15. [appellante] betoogt dat de raad geen antwoord heeft gegeven op de vraag of artikel 5, leden 5.1.1 en 5.5.1, van de planregels een zinvolle bijdrage levert aan het bereiken van de doelen die met het pakket aan brancheringsmaatregelen worden nagestreefd. Alleen het aantonen van de effectiviteit van het totale pakket, de zinvolle bijdrage van artikel 5, leden 5.1.1 en 5.5.1, van de planregels gegeven zou zijn, is daarvoor volgens [appellante] niet genoeg. Wat er ook zij van de overwegingen van de Afdeling dat er minder hoge eisen gelden voor de analyse van de concrete brancheringsregeling dan voor het gehele pakket, zal in alle gevallen aan de eisen van artikel 15, derde lid, van de Dienstenrichtlijn moeten worden voldaan. De uitspraak van het Hof van Justitie van 13 juni 2018, *Deutscher Naturschutzring*, ECLI:EU:C:2018:433, laat deze verplichting volgens [appellante] onverlet. De raad had dan ook aannemelijk moeten maken dat de beperking een zinvolle bijdrage levert aan het bereiken van de met het pakket nagestreefde doelen.

[appellante] betoogt dat artikel 5, leden 5.1.1 en 5.5.1, als afzonderlijke maatregel geen zinvolle bijdrage levert aan het bereiken van de met het pakket nagestreefde doelen. Daarvoor is het verlangde oppervlak van maximaal 420 m² wvo volgens [appellante] te klein. Dit klemmt temeer, omdat het branchevreemde assortiment al sinds jaar en dag wordt verkocht en de praktijk heeft uitgewezen dat zich hierdoor geen effecten voordoen op de detailhandelsstructuur, de consumentenverzorging, de leegstand en - in het verlengde daarvan - het woon-, leef- en ondernemersklimaat, aldus [appellante]. De raad heeft zich volgens [appellante] ten onrechte op het standpunt gesteld dat de effecten van één individuele winkel niet relevant zijn, maar dat er gekeken moet worden naar de cumulatieve effecten en precedentwerking. De raad lijkt er daarbij volgens [appellante] voetstoots van uit te gaan dat het loslaten van de branchering bij haar er "automatisch" toe zal leiden dat alle reguliere winkels in de periferie "vrij spel" zullen hebben en er een leegloop van de binnenstad zal ontstaan. Deze aanname is volgens haar niet juist en niet nader onderbouwd. [appellante] benadrukt dat uitsluitend de geschiktheid van artikel 5, leden 5.1.1 en 5.5.1, ter beoordeling staat. Voor zover "retailers" zich in de toekomst al in de periferie zouden willen vestigen - wat zeer onaannemelijk is -, zal daarvoor te zijner tijd een afzonderlijke beoordeling moeten plaatsvinden, aldus [appellante]. Aangezien dit een toekomstige, zeer onzekere situatie is, mag daar volgens [appellante] in de beoordeling van het bestreden plan geen doorslaggevende betekenis aan worden toegekend.

15.1. Zoals de Afdeling in 13.12 van de tussenuitspraak heeft overwogen, mag de analyse

met specifieke gegevens zich voor het bestreden onderdeel richten op de bijdrage die de beperking levert aan het bereiken van de doelen die worden nagestreefd met het pakket aan brancheringsmaatregelen. Aannemelijk moet worden dat de beperking een zinvolle bijdrage levert aan het bereiken van de nagestreefde doelen, dat wil zeggen dat er een voldoende verband moet zijn tussen het onderdeel en het hele pakket.

Voor de analyse of een bestreden (onderdeel van een) brancheringsregeling een zinvolle bijdrage levert aan het totale pakket aan maatregelen gelden minder hoge eisen dan voor de analyse van de effectiviteit van dat hele pakket. De bijdrage van (onderdelen van) een brancheringsregeling leent zich naar haar aard immers minder voor een analyse dan de effecten van de maatregelen tezamen.

15.2. BRO stelt in de notitie van 15 februari 2019 dat de omvang van het nevenassortiment van [appellante] vergelijkbaar is met ongeveer 2,5 winkels in de Maastrichtse binnenstad. Winkels in de binnenstad hebben op basis van gegevens van Locatus namelijk een gemiddelde omvang van ongeveer 164 m² wvo. Als het gemeentebestuur van Maastricht naast [appellante] bij solitaire winkels in de periferie een branchevervaging toestaat in dezelfde omvang als gewenst door [appellante], ontstaat volgens BRO als gevolg van precedentwerking en cumulatieve effecten uitholling van bestaande centrumgebieden, wat op termijn onaanvaardbare effecten zal hebben op de leefbaarheid en de kwaliteit van de fijnmazige detailhandelsstructuur. Een nóg hogere leegstand ligt vervolgens op de loer. Dit is vanuit de leefbaarheid, de detailhandelsstructuur en het beleid ongewenst, aldus BRO.

15.3. BSP stelt in de notitie van 5 juni 2019 dat niet kan worden aangetoond dat de beperking die wordt toegepast op de gronden van [appellante] binnen het hele pakket aan maatregelen in de gemeente Maastricht een zinvolle bijdrage levert. BSP merkt op dat de stelling van BRO dat de omvang van het nevenassortiment van [appellante] overeenkomt met 2,5 winkels in de binnenstad van Maastricht weliswaar cijfermatig klopt, maar dat de vergelijking verder niet opgaat. Het nevenassortiment van [appellante], dat feitelijk al sinds 1990 bestaat, maakt integraal en ondergeschikt onderdeel uit van het concept van [appellante] en is geen zelfstandige exploitatie, zoals het geval is bij individuele winkels in de binnenstad. Verder heeft de binnenstad een vele malen hogere aantrekkingskracht en liggen vloerproductiviteiten daar, samenhangend met de autonome aantrekkingskracht en hogere huren, veel hoger dan op een solitaire plek. Dit dempt de omzeteffecten die de planregeling die [appellante] wenst zal hebben op het centrum. Het branchevreemde assortiment van [appellante] (van maximaal 420 m² winkelvloeroppervlakte) zal niet leiden tot leegstand of tot een verslechtering van het woon-, leef- en ondernemersklimaat. In de huidige feitelijke situatie hebben de gevreesde leegstandseffecten zich tot op heden ook niet gemanifesteerd. BRO heeft dit ook niet ontkend, maar verwijst - ten onrechte - naar de cumulatieve leegstandseffecten van en de vrees voor precedentwerking voor alle perifere winkellocaties in Maastricht, aldus BSP.

15.4. BRO stelt in de notitie van 18 december 2019 dat op basis van rechtspraak, waaronder de tussenuitspraak, precedentwerking en het cumulatieve effect (salamitactiek) steekhoudende argumenten zijn.

BRO stelt dat de beperking in het bestemmingsplan van [appellante] een zinvolle bijdrage levert aan de doelen en dat voldoende verband bestaat tussen de brancheringsbeperking in het bestemmingsplan van [appellante] - het onderdeel - en het brede pakket aan maatregelen, om de volgende redenen:

- niet alleen in het bestemmingsplan van [appellante] worden beperkingen opgelegd voor

detailhandel, maar ook op vele andere plekken in de gemeente Maastricht; de beperking bij [appellante] is onderdeel van het brede pakket dat coherent en systematisch wordt uitgevoerd;

- het brede pakket aan maatregelen in Maastricht bestaat uit verschillende bestemmingsplannen; zonder deze verschillende bestemmingsplannen bestaat geen breed pakket; het variabele 'brede pakket' hangt immers af van onderdelen of verschillende bestemmingsplannen;
- BRO heeft eerder aangetoond dat met het loslaten van de beperking bij [appellante] niet kan worden uitgesloten dat verschillende assortimenten worden gevoerd die effecten hebben op de detailhandelsstructuur; in het kader van coherent en systematisch handelen is de gemeente Maastricht genoodzaakt vergelijkbare regels ook te schrappen; per saldo heeft dit een onaanvaardbaar effect op de detailhandelsstructuur;
- door het loslaten van deze branchering krijgt (verspreide) reguliere detailhandel buiten het centrum als het ware vrij spel en daarmee vervalt een belangrijke pijler onder het gehele pakket.

Als de gemeente Maastricht de brancheringsregels zou opheffen op de locatie [appellante] én die dan uit coherent en systematisch handelen ook op andere locaties zou moeten opheffen, kunnen zich hier ook andere vormen van detailhandel vestigen, aldus BRO.

15.5. BSP stelt in zijn notitie van 3 januari 2020 dat het in een reactie voorafgaand aan de tussenuitspraak heeft becijferd dat de 7.200 m² wvo concurrerend branchevreemd aanbod in de periferie, waarvan sprake zou zijn als alle winkels in de periferie ongeveer 15% branchevreemde artikelen gaan voeren, een theoretische omzetverdringing van 6,3% teweegbrengt voor het totale niet-dagelijkse reguliere aanbod. Dit theoretisch maximum zal in de praktijk vele malen lager liggen, omdat het gros van de "retailers" geen gebruik zal maken van de maximale planologische mogelijkheden, rekening dient te worden gehouden met een representatieve invulling van de maximale planologische mogelijkheden, het gaat om de exploitatie om een nevenassortiment, waardoor het effect kleiner is dan van de toevoeging van een nieuwe, zelfstandige winkel, en omzeteffecten niet 1-op-1 gepaard gaan met leegstand. Het gaat om een nevenassortiment, dat integraal onderdeel uitmaakt van het concept [appellante] en dat geen zelfstandige exploitatie is, zodat in dat opzicht geen sprake kan zijn van precedentwerking, althans niet voor nieuwe zelfstandige winkels met een zelfstandige exploitatie.

15.6. Gelet op wat in de tussenuitspraak is overwogen, is voor de conclusie dat een beperking als onderdeel van een pakket maatregelen effectief is om de doelen te bereiken die met dat pakket worden nagestreefd, niet vereist dat het achterwege laten van die beperking op zichzelf al tot gevolg heeft dat de nagestreefde doelen niet of niet langer worden bereikt. Anderzijds moet er wel een voldoende verband bestaan tussen het onderdeel en het hele pakket, en moet de beperking zo een zinvolle bijdrage leveren aan het bereiken van de met het pakket nagestreefde doelen voor de bescherming van het stedelijk milieu.

Uit welke gegevens kan worden afgeleid of de beperking een zinvolle bijdrage levert aan het bereiken van de met het pakket nagestreefde doelen, kan niet in zijn algemeenheid worden omschreven. Bij brancheringsbeperkingen kunnen onder meer de volgende omstandigheden van belang zijn: de aard van de uitgesloten goederen, waarbij ook de (on)mogelijkheid om deze in de centra te verkopen een rol kan spelen, de absolute omvang van (het effect van) de beperkingen aan het winkelvloeroppervlak, de omvang van (het effect van) de beperkingen in

verhouding tot (het effect van) het totale pakket aan maatregelen, en de mate waarin kan worden verwacht dat vergelijkbare beperkingen voor anderen ook zullen worden losgelaten. Voor zover de raad ervan uitgaat dat het vereiste van coherent en systematisch handelen hoe dan ook in de weg staat aan een regeling die voor [appellante] een uitzondering maakt op zijn algemene beleid, overweegt de Afdeling als volgt. Zoals volgt uit de uitspraak van 24 juli 2019, [ECLI:NL:RVS:2019:2569](#), onder 10.3, staat het vereiste van coherent en systematisch handelen weliswaar in beginsel in de weg aan een bestemmingsregeling die slechts aan één of een klein aantal vestigingen op een bedrijventerrein branchevreemde detailhandel toestaat. Om te bezien of dit daadwerkelijk het geval is, moet worden beoordeeld of de beperking een zinvolle bijdrage levert en niet verder gaat dan nodig is.

[appellante] wenst een branchevreemd nevenassortiment van maximaal 420 m² winkelvloeroppervlakte. Het betreft niet-volumineuze goederen die eveneens in het centrum van Maastricht worden verkocht. Uit de rapportages van BRO kan worden afgeleid - en door BSP wordt dit in feite niet bestreden - dat het nevenassortiment van [appellante] op deze manier een omvang vertegenwoordigt die vergelijkbaar is met 2,5 winkels in het centrum. Daarbij komt dat het niet denkbeeldig is dat andere bedrijven een vergelijkbare regeling zullen wensen. Gelet hierop is een merkbare invloed op het centrum aannemelijk. De raad heeft daarom redelijkerwijs kunnen concluderen dat de beperking een zinvolle bijdrage levert aan het totale pakket maatregelen.

Het betoog faalt.

Conclusie geschiktheid

16. Gelet op het voorgaande heeft de raad redelijkerwijs kunnen concluderen dat de planregeling geschikt is om het daarmee beoogde doel te bereiken.

Niet verder dan nodig; geen andere, minder beperkende maatregelen

17. [appellante] betoogt dat zij het standpunt van BRO niet kan volgen dat artikel 5, leden 5.1.1 en 5.5.1, het enige effectieve juridisch bindende middel is om het legitieme ruimtelijke doel te bereiken. Onder verwijzing naar de notitie van BSP van 5 juni 2019 stelt zij dat artikel 5, leden 5.1.1 en 5.5.1, verder gaat dan nodig en dat de nagestreefde doelen ook met minder beperkende maatregelen kunnen worden bereikt. Zo is niet aangetoond dat bij het ontbreken van de concrete brancheringsmaatregel een onomkeerbaar en zichzelf versterkend proces in gang wordt gezet waarbij winkels uit het centrum zullen wegtrekken. Voor zover BRO stelt dat de gemeente Maastricht naast branchering inzet op het versterken van het centrum met diverse feitelijke, maar ook civielrechtelijke en publiekrechtelijke maatregelen, laat BRO na te onderbouwen waarom deze instrumenten slechts complementair zijn en niet in de plaats zouden kunnen treden voor de in het plan opgenomen brancheringsmaatregel. De raad heeft niet onderbouwd waarom juridische borging nodig is om te bereiken dat de ruimtelijke doelstellingen worden bereikt. [appellante] kan zich juist goed voorstellen dat naarmate zwaar op de door BRO genoemde maatregelen wordt ingezet, de juridische borging komt te vervallen. [appellante] vraagt zich af welke door BRO genoemde maatregelen al daadwerkelijk zijn geëffectueerd. Het ligt volgens [appellante] in elk geval in de rede dat de gemeente deze maatregelen eerst treft, voordat aanvullende juridische borging noodzakelijk is, aangezien branchering in het licht van de Dienstenrichtlijn als uiterste middel moet worden beschouwd. In ieder geval had nader onderzoek naar minder ingrijpende mogelijkheden moeten worden verricht. Bovendien miskent de raad dat in dit concrete geval andere maatregelen beschikbaar zijn, waaronder: het reduceren van plancapaciteit elders, het opnemen van een tijdelijke bestemming, het uitsluiten of voorschrijven van minimale of

maximale oppervlaktes van specifieke vormen van detailhandel of het vaststellen van een voorbereidingsbesluit op grond waarvan het feitelijk gebruik niet meer mag worden gewijzigd. De raad had ten minste moeten onderzoeken of deze of andere maatregelen voorhanden waren om de beoogde doelstelling te bereiken.

17.1. BRO stelt in de notitie van 15 februari 2019 dat wanneer in dit bestemmingsplan geen brancheringsregel zou worden opgenomen, een onomkeerbaar en zichzelf versterkend proces in gang wordt gezet, waarbij afbreuk wordt gedaan aan de concentratie van detailhandel in de tot de hoofdstructuur behorende winkelgebieden. Als gevolg hiervan moet op basis van eerder genoemde analyses worden aangenomen dat de leegstand in de reguliere centra, zoals onder andere de binnenstad, toeneemt. Het voorgaande laat volgens BRO zien dat de brancheringsregeling evenredig is voor het behoud van de dynamiek en het karakter van enerzijds de binnenstad en anderzijds de perifeer gelegen locaties. Tevens gaat de brancheringsmaatregel niet verder dan noodzakelijk nu hij branchegerelateerde detailhandel wel toelaat, aldus BRO.

Om de binnenstad van Maastricht te beschermen en onaanvaardbare effecten op de leegstanden de leefbaarheid te voorkomen zet het gemeentebestuur ook in op het versterken van het centrum met verschillende feitelijke, maar ook civielrechtelijke en publiekrechtelijke middelen. Deze kunnen complementair zijn aan de in het bestemmingsplan opgenomen brancheringsregel, maar zij kunnen daar niet voor in de plaats treden, aldus BRO. Zij zijn faciliterend (beleid gericht op en investeringen in de aantrekkelijkheid van de binnenstad) en niet sturend, zoals het bestemmingsplan en de daarin opgenomen brancheringsregel die het gebruik van gronden beperkt. Een juridische borging is noodzakelijk om te voorkomen dat onaanvaardbare uitbreiding buiten de reguliere centra in de periferie kan plaatsvinden, aldus BRO. Het bestemmingsplan met branchering is het enige instrument dat effectief stuurt op gebruik van gronden. BRO concludeert dat de desbetreffende brancheringsbeperking niet verder gaat dan nodig, omdat dit het enige effectieve juridisch-bindende middel is om het legitieme doel te bereiken. Daaruit volgt ook dat er geen andere geschikte, minder beperkende mogelijkheden zijn om hetzelfde doel te bereiken, aldus BRO.

17.2. BSP bestrijdt in de notitie van 5 juni 2019 dat een branchebeperking het enige effectieve juridisch-bindende middel is om het legitieme ruimtelijke doel te bereiken. BRO gaat er ten onrechte van uit dat bij het ontbreken van een brancheringsregel een onomkeerbaar en zichzelf versterkend proces in gang wordt gezet waarbij winkels uit het centrum wegtrekken, terwijl dit niet is aangetoond. Er zijn ook andere, effectievere juridische instrumenten voorhanden, zoals: het reduceren van plancapaciteit, het vaststellen van een voorbereidingsbesluit, het opnemen van een tijdelijke bestemming in een bestemmingsplan of een brancheringsmaatregel die bepaalde vormen van (niet-volumineuze) detailhandel uitsluit (bijvoorbeeld het uitsluiten van een supermarkt) of die minimale of maximale oppervlaktes aan (niet-volumineuze) detailhandel voorschrijft. Daarnaast zijn er tal van andere, niet-juridische maatregelen die wel degelijk effectief zijn, zoals citymarketing en centrummanagement, het houden van evenementen, een actieve en regisserende rol van de gemeente en investeringen in de bereikbaarheid, openbare ruimte, gebouwde omgeving en functiemix. De aanname van BRO dat de niet-juridische maatregelen alleen helpen in combinatie met de brancheringsmaatregelen in het bestemmingsplan wordt in het geheel niet onderbouwd, aldus BSP.

17.3. BRO stelt in de notitie van 18 december 2019 dat de door BSP genoemde alternatieven onaanvaardbare uitbreiding of branchevervaging van bestaande winkels niet kunnen uitsluiten. Reduceren van plancapaciteit is volgens BRO zeker aan te bevelen op slechte en in potentie structuurversturende locaties. Als tegelijkertijd geen beperkingen worden

opgenomen op andere ongewenste verspreide locaties is volgens BRO echter sprake van "dweilen met de kraan open". Het vaststellen van een voorbereidingsbesluit laat volgens BRO onverlet dat uiteindelijk in de aangepaste bestemmingsplannen toch beperkingen zullen moeten worden opgenomen om hetzelfde effect te bereiken. Het opnemen van een tijdelijke bestemming laat ook onverlet dat om hetzelfde effect te bereiken alsnog branchebeperkingen nodig zijn. Een brancheringsmaatregel die bepaalde vormen van (niet-volumineuze) detailhandel uitsluit, is volgens BRO aan de orde waar in de basis een bepaalde flexibiliteit gewenst is voor detailhandel, maar met uitzondering van enkele branches. Voor de locatie [appellante] is beleidsmatig eigenlijk geen detailhandel gewenst, maar die locatie is vanwege de eerdere feitelijke aanwezigheid specifiek bestemd voor autogerelateerde detailhandel.

Wat betreft de niet-juridische instrumenten herhaalt BRO dat een "én-én systematiek" noodzakelijk is in Maastricht, namelijk effectieve juridische instrumenten én effectieve niet-juridische instrumenten. Alleen deze combinatie zorgt ervoor dat de doelen, met name een toekomstbestendige en vitale detailhandelsstructuur, behaald kunnen worden.

Verder stelt BRO dat, als voor [appellante] een uitzondering zou worden gemaakt, dat in strijd is met coherent en systematisch handelen. Vanuit precedentwerking zal het gemeentebestuur dan bij andere solitaire locaties ook brancheringsregels moeten loslaten.

17.4. Volgens BSP in zijn notitie van 3 januari 2020 zou de gemeente bij het opheffen van de branchebeperking van [appellante] niet gehouden zijn alle winkels in de periferie toe te staan, ook omdat het hier gaat om een nevenassortiment, dat integraal onderdeel uitmaakt van het concept [appellante] en dat geen zelfstandige exploitatie is. Overigens kan het gemeentebestuur er in dit concrete geval voor kiezen om bepaalde specifieke branches uit te sluiten (bijvoorbeeld het uitsluiten van een supermarkt); het is geenszins verplicht om alle soorten detailhandel op alle perifere locaties toe te staan.

Een vergelijking met de zaak Apeldoorn (uitspraak van 16 oktober 2019, [ECLI:NL:RVS:2019:3506](#)) gaat volgens BSP niet op, omdat het daar ging om een grote unit van 1.625 m² brutovloeroppervlak, waar zelfstandige exploitatie mogelijk is, en sprake was van een al kwetsbare structuur van het winkelaanbod. In dit geval is sprake van een vitale structuur in de binnenstad en is sprake van maximaal 420 m² wvo aan nevenassortiment.

17.5. De Afdeling overweegt dat de raad ter zitting heeft toegelicht dat niet-dwingende maatregelen gericht op het versterken van het centrum al worden getroffen. In dat kader heeft de raad gewezen op de uitbreiding van de binnenstad met het Frontenpark, waarbij het gebied van de Tapijnkazerne deels openbaar wordt en onderdeel wordt van het Stadspark, het verbeteren van de bereikbaarheid van de binnenstad, het doorontwikkelen van de zogeheten "kralensnoergedachte", het toepassen van centrummanagement en de oprichting van een aanloopstratenfonds.

Andere juridische instrumenten dan branchering, zoals het reduceren van plancapaciteit, worden volgens de raad ook al toegepast. Zo vindt onder andere transformatie plaats van lege winkelpanden naar wonen.

Naar het oordeel van de Afdeling heeft de raad zich op grond van de overgelegde rapportages in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat deze maatregelen niet toereikend zijn voor het bereiken van de door hem beoogde doelen.

Voor zover [appellante] een brancheringsmaatregel bepleit die - alleen voor haar - de verkoop van bepaalde vormen van niet-volumineuze detailhandel toestaat buiten het centrum, is het

niet denkbeeldig dat andere bedrijven ook zo'n regeling vragen. Daarom is een merkbare invloed op het centrum aannemelijk. De raad heeft zich dus in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat een minder vergaande vorm van branchering ook niet toereikend zou zijn voor het bereiken van de met deze regeling beoogde doelen. Daarom heeft de raad redelijkerwijs kunnen concluderen dat de planregeling niet verder gaat dan nodig is om het beoogde doel te bereiken en dat doel niet met andere, minder beperkende maatregelen kan worden bereikt.

Het betoog faalt.

Conclusie

18. Het beroep tegen het besluit van 16 april 2019 is ongegrond.

Proceskosten

19. De raad dient op na te melden wijze tot vergoeding van de proceskosten te worden veroordeeld.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het beroep tegen het besluit van de raad van de gemeente Maastricht van 22 maart 2016 waarbij het bestemmingsplan "Reparatie- en actualiseringsplan Maastricht Zuidoost" is vastgesteld, gegrond;

II. vernietigt het besluit van de raad van de gemeente Maastricht van 22 maart 2016 waarbij het bestemmingsplan "Reparatie- en actualiseringsplan Maastricht Zuidoost" is vastgesteld, wat artikel 5, lid 5.1.1, aanhef en onder f en g, en artikel 5, lid 5.5.1, aanhef en onder b, van de planregels betreft;

III. verklaart het beroep tegen het besluit van de raad van de gemeente Maastricht van 16 april 2019 waarbij het bestemmingsplan "Reparatie- en actualiseringsplan Maastricht Zuidoost" opnieuw is vastgesteld, ongegrond;

IV. veroordeelt de raad van de gemeente Maastricht tot vergoeding van bij [appellant A] en [appellante B] in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 2.100,00 (zegge: eenentwintighonderd euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan een van hen het bestuursorgaan aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan;

V. gelast dat de raad van de gemeente Maastricht aan [appellant A] en [appellante B] het door hen voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 334,00 (zegge: driehonderdvierendertig euro) vergoedt, met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan een van hen het bestuursorgaan aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan.

Aldus vastgesteld door mr. [REDACTED], voorzitter, en mr. [REDACTED] en mr. [REDACTED], leden, in tegenwoordigheid van mr. [REDACTED], griffier.

De voorzitter is verhinderd de uitspraak te ondertekenen.

De griffier is verhinderd de uitspraak te ondertekenen.

Uitgesproken in het openbaar op 1 april 2020

271.