

Uitspraak 201600624/2/R3

ECLI	ECLI:NL:RVS:2020:972
Datum uitspraak	1 april 2020
Inhoudsindicatie	Bij tussenuitspraak van 19 december 2018, ECLI:NL:RVS:2018:4196, heeft de Afdeling de raad van de gemeente Schijndel (thans: Meierijstad) opgedragen om binnen 20 weken na de verzending van de tussenuitspraak de daarin geconstateerde gebreken in het besluit van 10 november 2015 te herstellen. [appellante] wil naast de toegestane branchevreemde detailhandel van 250 m² nog 129 m² extra bedrijven en daarnaast niet aan deelbeperkingen worden onderworpen voor bepaalde producten. In de planregeling is dat 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 situatie in de gemeente 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

201600624/2/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 [plaats],
en

de raad van de gemeente Schijndel (thans: Meierijstad),

verweerder.

Procesverloop

Bij tussenuitspraak van 19 december 2018, ECLI:NL:RVS:2018:4196 (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 10 november 2015 te herstellen. Deze tussenuitspraak is aangehecht.

Ter uitvoering van de tussenuitspraak heeft de raad bij brief van 6 maart 2019 het besluit van 10 november 2015 waarbij het bestemmingsplan "Bedrijventerreinen" is vastgesteld, nader gemotiveerd.

[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, [appellante] en Stichting Citymanagement Schijndel hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 14 januari 2020, waar [appellante], vertegenwoordigd door [gemachtigde A], mr. M.H.J. van Driel en mr. T. Groot, advocaten te Amsterdam, en M.G.M.C. Geerts MSc, deskundige, en de raad, vertegenwoordigd door mr. D.H. Nas, advocaat te Nijmegen, en W. Frielink MSc, deskundige, en dr. W. Oosten, zijn verschenen.

Voorts is ter zitting de Stichting Citymanagement Schijndel, vertegenwoordigd door mr. F.A. Pommer, advocaat te Nijmegen, en [gemachtigde B], verschenen.

Overwegingen

Inleiding

1. [appellante] wil naast de toegestane branchevreemde detailhandel van 250 m² nog 129 m² extra bedrijven en daarnaast niet aan deelbeperkingen worden onderworpen voor bepaalde producten. In de planregeling is dat 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 situatie in de gemeente 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 vijf geschilpunten open die hierna aan de orde komen. De eerste twee gaan over de geschiktheid, de derde over de proportionaliteit. Specifiek gaat het om:

- Tot welk gebied strekt het nagestreefde doel zich (nog) uit?
- Is de algehele effectiviteit van branchering ook van toepassing op de situatie in Meierijstad?
- 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?

- Is de regeling in het concrete geval evenredig?

Beperking beroepsgrond

2. [appellante] deelt in haar zienswijze mee dat zij, door haar minnelijk voorstel van 29 januari 2019 aan de raad, de omvang van het geschil heeft beperkt. In geschil is nu alleen nog de mogelijkheid van [appellante] om, naast de toegestane 250 m² winkelvloeroppervlak (wvo) voor branchevreemde goederen, 129 m² (extra beschikbaar te krijgen voor de verkoop van branchevreemde goederen. [appellante] wenst daarmee de beschikking te hebben over in totaal 379 m² wvo voor de verkoop van branchevreemde goederen. [appellante] wenst, binnen dit maximale aantal vierkante meters, voor de hoofdgroepen elektrische fietsen en vrijetijdskleding/textiel geen beperking tot een maximum van 50 m² per hoofdgroep. Voor deze twee productgroepen wenst [appellante] de mogelijkheid om per hoofdgroep tot een maximum van 200 m² wvo - maar binnen het totaal van 379 m²- beschikbaar te hebben voor verkoop. Buiten deze twee productgroepen aanvaardt [appellante] een maximum van 50 m² wvo per afzonderlijke hoofdbranche. Dat betekent dat [appellante] haar beroep, voor zover dat is gericht tegen een maximum van 50 m² per afzonderlijke hoofdbranche, heeft ingetrokken, behalve voor zover het gaat om elektrische fietsen en vrijetijdskleding/textiel.

Het besluit van 10 november 2015 en de tussenuitspraak

3. In 18.10 van de tussenuitspraak heeft de Afdeling verwezen naar de tussenuitspraak van de Afdeling van 20 juni 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2062, [bedrijf]. 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 de 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.

3.1. De Afdeling heeft in 18.10 van de tussenuitspraak geconcludeerd dat de raad door de overgelegde gegevens over de effectiviteit van branchering op landelijk 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.

3.2. Voorts heeft de Afdeling in 18.10 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 Meierijstad. Het was echter aan de raad om te motiveren en zo nodig met nader onderzoek te onderbouwen dat de situatie in Meierijstad niet zo bijzonder of afwijkend is dat die toepasbaarheid zich niet voordoet.

3.3. Weliswaar is aannemelijk dat brancheringsmaatregelen effectief kunnen zijn om de leefbaarheid van een goed functionerend centrum - waarvan in Schijndel sprake is - te behouden, maar in wat de raad naar voren heeft gebracht wordt onvoldoende ingegaan op de vraag of de situatie in Meierijstad 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 Meierijstad een zinvolle bijdrage levert.

3.4. In 19.2 van de tussenuitspraak heeft de Afdeling overwogen dat, gelet op wat is overwogen in 18.10, 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.

3.5. In 22 van de tussenuitspraak heeft de Afdeling geoordeeld dat gelet op het vorenstaande het bestreden besluit zich, wat artikel 3, lid 3.1.2, onder f, sub 10, onder d, 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.

3.6. Overigens heeft de Afdeling in 20 van de tussenuitspraak de beslissing op de beroepsgrond over de evenredigheid in strikte zin nog open gelaten, vanwege de hiervoor genoemde gebreken. Op die beroepsgrond moet dus ook in deze einduitspraak worden beslist.

4. Het beroep van [appellante] tegen het besluit van 10 november 2015 is gegrond. Het besluit van 10 november 2015 dient te worden vernietigd, wat artikel 3, lid 3.1.2, onder f, sub 10, onder d, van de planregels betreft, voor zover daarin niet maximaal 379 m2 wvo voor branchevreemde artikelen wordt toegestaan en voor zover daarin niet een beperking van maximaal 200 m2 wvo per hoofdbranche is opgenomen voor elektrische fietsen en vrijetijdskleding/textiel.

5. 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 18.10, 19.2 en 22 aan de hand van een analyse met specifieke gegevens te onderbouwen dat de onder 11 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 18.10, 19.2 en 22 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.

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

- brief van de raad van 6 maart 2019, met 2 bijlagen, waaronder de notitie "Aanvullende notitie t.a.v. beperkingen nevenassortiment [appellante] Schijndel" van DTNP van 22 februari 2019;
- zienswijze van [appellante] van 18 april 2019, met 9 bijlagen, waaronder de notitie "Analyse branchebeperking nevenassortiment [appellante] Schijndel" van Rho van 17 april 2019;
- zienswijze van Stichting Citymanagement Schijndel van 18 april 2019;
- nader stuk van de raad van 20 december 2019, met als bijlage de notitie "Aanvullende notitie n.a.v. de notitie 'Ruimtelijk-economisch advies Analyse branchebeperking nevenassortiment [appellante] Schijndel' van Rho 17 april 2019" van DTNP van 13 december 2019;
- nader stuk van [appellante] van 3 januari 2020, met 2 bijlagen, waaronder de notitie "Reactie op notitie DTNP d.d. 13-12-2019" van Rho van 3 januari 2020.

De nadere motivering van 6 maart 2019

7. Ter uitvoering van de tussenuitspraak heeft de raad de "Aanvullende notitie t.a.v. beperkingen nevenassortiment [appellante] Schijndel" van DTNP van 22 februari 2019 laten opstellen.

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

DTNP is aan de hand van geografische kenmerken, de demografische structuur, de sociaal economische structuur, toerisme en de ruimtelijke detailhandelsstructuur nagegaan of Meierijstad zo bijzonder of afwijkend is dat de toepasbaarheid van de op landelijke gegevens gebaseerde onderzoeken zich niet voordoet. De conclusie van DTNP is dat op geen van deze vijf deelaspecten Meierijstad bijzonder of afwijkend is. DTNP concludeert in dat kader dat Meierijstad een heel gemiddelde gemeente is. De onderzoeken op basis waarvan is geconcludeerd dat brancheringsregelingen zoals opgenomen in het plan in het algemeen effectief zijn, zijn daarom ook van toepassing op de situatie in Meierijstad. Daarmee is de planregeling geschikt om het beoogde doel te bereiken, aldus de raad.

Wat de vraag betreft of de regeling verder gaat dan nodig, stelt DTNP in de eerste plaats dat het bestemmingsplan in Nederland het enige instrument is dat voor de sturing van het gebruik van gronden generiek bindend is voor een ieder, zodat andere maatregelen nagenoeg per definitie minder geschikt zijn. Zonder te bepalen dat buiten het centrum en de randen daarvan geen detailhandel mag plaatsvinden die in het centrum thuishoort, kan het beoogde doel niet worden bereikt, aldus DTNP. Daarbij is de planregeling te zien als een verruiming (ten opzichte van de in beginsel toelaatbaar te achten uitsluiting van detailhandel buiten het centrum) en niet als een beperking. Een verdergaande verruiming zou het mogelijk maken dat detailhandel zich buiten het centrum vestigt in een vorm en omvang die de detailhandel in het centrum vervangt, wat aan de maatregel de effectiviteit zou ontnemen. Het verschil tussen de voor [appellante] aanvaardbare beperking (379 m² nevenassortiment) en de planregel (maximaal 250 m² nevenassortiment en maximaal 50 m² per hoofdbranche) kan een substantieel effect hebben op één of meer winkels in het centrum. Wanneer [appellante] een ruimere mogelijkheid zou krijgen, zou die ruimere mogelijkheid bovendien ook voor anderen gelden en zouden daarom ook de cumulatieve effecten moeten worden gezien. De door [appellante] aangedragen alternatieven in de vorm van een subsidiebeleid of het invoeren van een leegstandsbelasting zijn niet effectief en kunnen daarom al niet als minder beperkende maatregelen worden beschouwd, aldus DTNP. Hetzelfde geldt voor de suggestie alleen [appellante] een ruimere afwijking toe te staan en anderen (die daaraan volgens [appellante] misschien minder behoefte zouden hebben) niet.

9. De Afdeling zal aan de hand van de zienswijzen van [appellante] beoordelen of de rechtsgevolgen van het besluit van 10 november 2015, voor zover dat wordt vernietigd, al dan niet in stand kunnen blijven, of dat zij het besluit zelf voorzienend moet aanpassen op de manier zoals [appellante] dat wil. De Afdeling overweegt daarover als volgt.

De zienswijze

10. [appellante] betoogt dat de raad er niet in is geslaagd om aan de hand van een analyse met specifieke gegevens te onderbouwen dat de in geding zijnde planregeling voldoet aan de eisen van artikel 15, derde lid, onder c, van de Dienstenrichtlijn.

Geschiktheid

Effectiviteit regeling om nagestreefde doelen te bereiken

Nagestreefde doelen

11. [appellante] wijst erop dat de raad bij besluit van 20 december 2018, dus één dag na de tussenuitspraak, de 'Centrumvisie Meierijstad' heeft vastgesteld. Hierin wordt het - wat betreft detailhandel - beschermenswaardige centrumgebied van Schijndel beperkt tot (alleen) een gedeelte van de Hoofdstraat, zodat de randen van het centrum en de aanloopstraten (het aanloopgebied) niet langer als beschermenswaardig winkelgebied worden aangemerkt. In de tussenuitspraak is verschillende keren overwogen dat de doelen die de raad nastreeft met het in geschil zijnde branchebeperkende voorschrift het behoud van de leefbaarheid en het voorkomen van leegstand in het stadscentrum van Schijndel zijn. In werkelijkheid, zo moet nu geconstateerd worden, gaat het de raad alleen nog maar om het behoud van detailhandel in een gedeelte van de Hoofdstraat. Volgens [appellante] moet dit gevolgen hebben voor de toets van de bestreden planregel aan artikel 15, derde lid, onder c, van de Dienstenrichtlijn.

11.1. Onder meer in 14.2 van de tussenuitspraak heeft de Afdeling overwogen dat de raad ernaar streeft om de leefbaarheid van het stadscentrum te behouden en leegstand in het binnenstedelijk gebied te voorkomen.

11.2. De raad heeft in de nadere motivering uiteengezet dat de gemeenteraad van Meierijstad eind december 2018 de nieuwe Centrumvisie Meierijstad heeft vastgesteld. Daarin is de centrumvisie van Schijndel geactualiseerd. In hoofdlijnen is de visie hetzelfde gebleven. Doel blijft het voorkomen van leegstand en het bevorderen van een goede mix van functies in het centrum. Wel is het centrumgebied enigszins verkleind. Met name de randen van het centrum, die uit de loop liggen en waar veel leegstand is en nauwelijks winkels en horeca gevestigd zijn, zijn niet meer aangemerkt als kerngebied. Transformatie naar andere (niet-publieksgerichte) functies is daar mogelijk. De Afdeling overweegt dat daarmee sprake is van voortzetting van het centrumbeleid, zij het met een beperkte verkleining van het centrumgebied. Dit heeft geen gevolgen voor de door de raad nagestreefde doelen. Voor zover [appellante] betoogt dat alleen al vanwege deze na de tussenuitspraak vastgestelde Centrumvisie Meierijstad sprake is van een omstandigheid waardoor de Afdeling in zoverre zou moeten terugkomen van het in de tussenuitspraak gegeven oordeel, overweegt de Afdeling dat zij behoudens zeer uitzonderlijke gevallen niet terug kan komen van een in de tussenuitspraak gegeven oordeel. Een zeer uitzonderlijk geval is hier niet aan de orde, zodat van het in de tussenuitspraak gegeven oordeel moet worden uitgegaan.

Het betoog faalt.

Effectiviteit van ruimtelijk detailhandelsbeleid in het algemeen

12. [appellante] kan zich niet verenigen met de conclusie van de Afdeling in 18.10 van de tussenuitspraak "dat de raad door de overgelegde gegevens over de effectiviteit van branchering op landelijk niveau, een analyse gebaseerd op gegevens heeft gegeven, op basis waarvan naar het oordeel van de Afdeling hij in redelijkheid de conclusie heeft getrokken dat brancheringsregelingen zoals opgenomen in het plan in het algemeen effectief zijn." Zij verzoekt de Afdeling terug te komen van dit oordeel. Volgens haar is sprake van een bijzonder geval.

12.1. [appellante] keert zich in zoverre tegen overwegingen van de tussenuitspraak. De Afdeling overweegt, zoals al ter sprake kwam onder 11.2., dat zij behoudens zeer

uitzonderlijke gevallen niet kan terugkomen van een in de tussenuitspraak gegeven oordeel. Voor zover [appellante] betoogt dat de raad de "Notitie Branchevreemd assortiment [appellante] Schijndel" van DTNP van 11 juli 2018 zó kort voor de zitting van 24 juli 2018 heeft ingezonden dat het voor haar niet meer mogelijk was om daar adequaat op te reageren, volgt de Afdeling dit niet. [appellante] heeft op deze notitie gereageerd bij nader stuk van 13 juli 2018 en op de zitting van 24 juli 2018. [appellante] stelt verder dat de raad de Afdeling onvolledig en onjuist heeft voorgelicht, omdat de notitie van DTNP en de verwijzingen daarin naar andere publicaties volgens haar niet de conclusies rechtvaardigen die de raad daaruit heeft getrokken. Dit betoog komt neer op de heropening van een debat dat al is gevoerd. In dat kader is van belang dat - anders dan [appellante] stelt - de bewoordingen "brancheringsregelingen zoals opgenomen in het plan" in 18.10 van de tussenuitspraak niet slechts duiden op specifiek de maatregelen die zijn opgenomen in het bestreden plan, maar algemeen op regelingen waarbij bepaalde vormen van detailhandel in bepaalde gebieden al dan niet, of beperkt, worden toegestaan ter voorkoming van leegstand en het behoud van leefbaarheid in de binnenstad of andere kernen.

Wat [appellante] heeft aangevoerd leidt dan ook niet tot de conclusie dat hier een zeer uitzonderlijk geval aan de orde is. Daarom moet worden uitgegaan van het in de tussenuitspraak gegeven oordeel.

Het betoog faalt.

Effectiviteit van de branchering in de situatie van Meierijstad

13. [appellante] betoogt dat de raad er niet in is geslaagd om aan te tonen dat de situatie in Meierijstad niet zo bijzonder of afwijkend is dat de landelijke gegevens, op basis waarvan geconcludeerd kan worden dat brancheringsregelingen zoals opgenomen in het plan in het algemeen effectief zijn om de leefbaarheid van stadscentra te behouden en leegstand daar te voorkomen, niet op de situatie in Meierijstad van toepassing zijn.

[appellante] betoogt dat de situatie hier zo afwijkend is van wat in het algemeen geldt, dat in dit geval de toepassing van brancheringsregels geen geschikt middel is om de leefbaarheid van het stadscentrum te behouden en leegstand te voorkomen.

Dat - zoals de raad stelt - Meierijstad wat betreft de geografische kenmerken (ligging), de bevolkingssamenstelling naar leeftijd, het gemiddelde inkomen, het aantal toeristen dat de gemeente bezoekt en de ruimtelijke detailhandelsstructuur (winkellocaties) een gemiddelde gemeente is, zegt volgens [appellante] niets over de mate waarin een brancheringsregeling die in zijn algemeenheid effectief is, ook in Meierijstad effectief is. Om dat te kunnen beoordelen is het niet voldoende om alleen naar algemene (statistische) gegevens te kijken, maar moet ook naar de specifieke lokale omstandigheden worden gekeken, aldus [appellante].

In dit verband voert [appellante] aan dat zich in Schijndel de, voor Nederlandse begrippen, bijzondere en afwijkende situatie voordoet dat: 1) de verkoop, sinds jaar en dag, van meer (branchevreemd) niet volumineus nevenassortiment door [appellante] dan nu in het plan is toegestaan, geen enkel effect heeft gehad op de leefbaarheid en leegstand in het stadscentrum;

2) de meeste perifeer gevestigde winkelbedrijven in volumineuze artikelen in Schijndel geen behoefte hebben aan het voeren van (branchevreemd) niet-volumineus nevenassortiment en

3) op de perifere locatie van Campingsport De Wit (weidewinkel) op zeer grote schaal niet-

volumineuze artikelen worden verkocht, zonder dat dit heeft geleid tot een nadelig effect op de leefbaarheid en de leegstand in het centrum van Schijndel.

13.1. Zoals in 18.10 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 Meierijstad niet zo bijzonder of afwijkend is dat de toepasbaarheid van de gehanteerde landelijke gegevens zich niet voordoet. Anders dan [appellante] in haar nadere stuk van 3 januari 2020 stelt, hoefde de raad dus niet "aan de hand van verifieerbare (cijfermatige) onderzoeksgegevens [aan te tonen] wat het effect van [het] 'hele pakket aan brancheringsbeperkingen' is voor de leefbaarheid en leegstand in het centrum van Schijndel."

13.2. DTNP heeft in de notitie van 22 februari 2019 vijf indicatoren gebruikt om te bepalen of de gemeente Meierijstad, als het gaat om branchering, niet bijzonder of afwijkend is ten opzichte van andere gemeenten: geografische kenmerken, demografische structuur, sociaal-economische structuur, toerisme en ruimtelijke detailhandelsstructuur. Wat de geografische kenmerken betreft constateert DTNP dat de gemeente Meierijstad geen grote fysieke barrières heeft die invloed hebben op het detailhandels- en voorzieningenaanbod. Ook de demografische structuur van de bevolking van Meierijstad is niet bijzonder of sterk afwijkend van het Nederlands gemiddelde. Verder is het gemiddelde inkomen in Schijndel (en heel Meierijstad) niet zeer uitzonderlijk. Voorts is in de gemeente Meierijstad geen sprake van toerisme in een vorm die tot substantieel hogere (winkel)bestedingen kan leiden. Ook de ruimtelijke detailhandelsstructuur van de gemeente Meierijstad is niet uitzonderlijk. De regiopositie van Meierijstad is beperkt. Schijndel (en Sint-Oedenrode en Veghel) hebben allemaal primair een verzorgingsfunctie voor de eigen kernen en direct omliggende kleine kernen. DTNP concludeert dat Meierijstad al met al een heel gemiddelde gemeente is. Uiteraard heeft de gemeente haar eigen kenmerken en "DNA", maar die zijn niet zo extreem dat dit ertoe leidt dat algemeen geldende principes niet in Meierijstad van toepassing zouden zijn.

13.3. Rho stelt in de notitie van 17 april 2019 dat de door DTNP gehanteerde indicatoren te algemeen zijn en causaal niets zeggen over de mate waarin een brancheringsregeling ook in Meierijstad effectief is. Om dat te kunnen beoordelen is het niet voldoende om alleen naar algemene (statistische) gegevens te kijken. Bij de beoordeling van de effectiviteit van een brancheringsmaatregel op lokaal niveau moet ook naar de specifieke lokale omstandigheden worden gekeken. Daaruit komt in dit geval naar voren dat de situatie in de gemeente Meierijstad en de kern Schijndel zo afwijkend is dat het uitgangspunt dat een brancheringsmaatregel in het algemeen effectief is in dit geval niet toepasbaar is, aldus Rho.

Het centrum van Schijndel kent een lage leegstand. Consumenten waarderen het centrum van Schijndel dan ook hoog.

Het aanbieden van meer dan 250 m² nevenassortiment door [appellante] zonder verdere beperking per branche/productgroep, heeft in Schijndel helemaal niet geleid tot leegstand of een verslechtering van de leefbaarheid in het centrum.

Verder maakt, afgezien van [appellante], Karwei en één keukenwinkel, geen van de grootschalige volumineuze detailhandelsvestigingen gebruik van de mogelijkheid om nevenassortiment te verkopen. De branchebeperkende voorschriften zijn dus voor de meeste volumineuze winkelbedrijven in Schijndel niet nodig en dus ook niet effectief.

Daarnaast is het aanbod aan vrijetijdswinkels 663% hoger dan het landelijke gemiddelde in kernen met vergelijkbare omvang, namelijk door de aanwezigheid van Campingsport De Wit. Een grootschalige aanbieder zoals Campingsport De Wit maakt de situatie in Schijndel en de

gemeente Meierijstad bijzonder en afwijkend, aldus Rho.

13.4. De raad stelt in zijn nadere stuk van 20 december 2019 dat het feit dat het centrum van Schijndel goed functioneert, niet maakt dat brancheringsregelingen daar niet effectief zijn. In de eerste plaats toont het goede functioneren juist aan dat de brancheringsregeling effectief is, nu het detailhandelsbeleid voor Schijndel al geruime tijd consistent is. Bovendien is een brancheringsregeling volgens de raad niet alleen effectief als zij bestaande leegstand tegengaat, maar ook als zij leegstand voorkomt. Verder stelt DTNP in de bij dit nadere stuk gevoegde notitie van 13 december 2019 dat, hoewel het relatief goed gaat met het centrum van Schijndel, ook dit centrum kwetsbaar is. Hiervoor verwijst DTNP naar de eerdere notitie voor de Centrumvisie Meierijstad van 30 oktober 2018. In het centrum van Schijndel zijn in het afgelopen jaar zeven panden leeg komen te staan, onder andere midden in de Hoofdstraat.

Verder stelt de raad dat het ontbreken van gegadigden om branchevreemde goederen binnen een perifere of grootschalige detailhandelsvestiging te verkopen niet betekent dat brancheringsregelingen niet effectief zouden zijn voor Meierijstad/Schijndel. Alle bedrijven kunnen op elk moment besluiten wel gebruik te maken van hun mogelijkheid nevenassortiment te gaan voeren, terwijl van de gemeente consistent beleid wordt verwacht en een coherente en systematische toepassing.

Ook de aanwezigheid van Campingsport De Wit levert volgens de raad geen bijzonderheid op die afdoet aan de toepasbaarheid van brancheringsregelingen in Schijndel. De raad wijst in dat verband op het verzorgingsgebied, de bovenregionale functie en de publieksaantrekkende werking van Campingsport De Wit.

13.5. Rho stelt in de notitie van 3 januari 2020 dat de specifieke leegstand in de Hoofdstraat het gevolg is van het landelijke faillissement van één bepaalde modeketen. Daaruit kan nog niet worden afgeleid dat het niet langer goed gaat in het centrum van Schijndel. Verder is de oplopende leegstand in het centrum van Schijndel op zich niet verwonderlijk, omdat het aanbod in de kern een jaar geleden nog veel te groot was voor de behaalde omzet.

13.6. 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 Meierijstad.

Gelet op de door DTNP genoemde factoren - te weten: geografische kenmerken, de demografische structuur, de sociaal economische structuur, toerisme en de ruimtelijke detailhandelsstructuur - heeft de raad redelijkerwijs kunnen concluderen dat de situatie in Meierijstad niet zo bijzonder of afwijkend is dat de algemene bevindingen over branchering daar niet van toepassing zijn.

[appellante] heeft betoogd dat sprake is van een bijzondere situatie omdat het relatief goed gaat met het centrum van Schijndel, omdat zij al sinds jaar en dag meer (branchevreemd) niet volumineus nevenassortiment verkoopt dan in het plan is toegestaan en omdat Campingsport De Wit in de periferie van Schijndel op zeer grote schaal niet-volumineuze artikelen verkoopt. Deze omstandigheden leiden echter nog niet tot de conclusie dat de situatie in Meierijstad zo bijzonder of afwijkend is dat branchering in Meierijstad niet effectief is.

Dat, zoals [appellante] stelt, de meeste perifeer gevestigde winkelbedrijven in volumineuze artikelen in Schijndel geen behoefte zouden hebben aan het voeren van (branchevreemd) niet-

volumineus nevenassortiment, maakt de situatie evenmin bijzonder of afwijkend in de hiervoor bedoelde zin, omdat bedrijven die deze mogelijkheid hebben op grond van de voor hen geldende planregeling, wanneer zij dat willen alsnog gebruik kunnen maken van deze mogelijkheid.

Wat [appellante] heeft aangevoerd, 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 Meierijstad.

Het betoog faalt.

Zinnvolle bijdrage van de concrete beperking?

14. [appellante] betoogt dat niet kan worden geconcludeerd dat het voorschrift dat het nevenassortiment van [appellante] beperkt tot maximaal 250 m² wvo (in plaats van 379 m² wvo) en maximaal 50 m² wvo per branche (in plaats van 200 m² voor zover het gaat om elektrische fietsen en vrijetijdsleding/textiel) een zinnvolle bijdrage levert aan het streven van het gemeentebestuur naar het behoud van de leefbaarheid van het centrum van Schijndel en het voorkomen van leegstand.

De raad heeft volgens haar ten onrechte niet cijfermatig verifieerbaar in kaart gebracht wat de bijdrage is van de bestreden planregel binnen het hele pakket aan brancheringsmaatregelen in de gemeente, zodat niet is aangetoond dat het bestreden planvoorschrift een zinnvolle bijdrage levert. Het ligt volgens [appellante] op de weg van de raad om te onderzoeken of het verschil tussen de door de raad toegestane en de door [appellante] voorgestane omvang van het nevenassortiment een zinnvolle bijdrage levert aan de ruimtelijke effecten die het gehele pakket aan brancheringsmaatregelen in de gemeente Meierijstad heeft op de leefbaarheid en leegstand in het centrum van Schijndel. De raad heeft volgens haar niet aan zijn onderzoeksplicht en bewijslast voldaan.

De raad stelt verder ten onrechte dat het consistentie- of coherentiebeginsel eraan in de weg staat om het door [appellante] voorgestane nevenassortiment planologisch toe te staan, zonder tegelijkertijd op alle andere detailhandelsbestemmingen binnen de gemeente Meierijstad eenzelfde nevenassortiment toe te staan, aldus [appellante]. Anders dan de raad stelt, zijn de andere detailhandelsbestemmingen binnen de gemeente Meierijstad en de daarbij betrokken belangen niet vergelijkbaar met de detailhandelsbestemming die op het perceel van [appellante] rust, zodat van gelijke gevallen geen sprake is. Iedere aanvraag zal per geval en in het licht van alle betrokken belangen moeten worden bezien, waarbij de raad een ruime beleidsruimte heeft.

Ook vanwege de unieke situatie van [appellante], kan het alleen aan haar toestaan van extra nevenassortiment geen ongewenst precedent creëren. Deze situatie is zo bijzonder dat in redelijkheid valt uit te sluiten dat zich ooit een vergelijkbaar geval zal voordoen. [appellante] is destijds op nadrukkelijk verzoek van de gemeente verplaatst naar de bestaande locatie, waarbij de afspraak is gemaakt dat zij ook haar nevenassortiment mag blijven verkopen. Zij heeft destijds vrijstelling van het bestemmingsplan verkregen. Het beoogde nevenassortiment wordt feitelijk al jarenlang gevoerd. Het nevenassortiment is in deze branche van wezenlijk belang voor een gezonde bedrijfsvoering. Er is sprake van een ketenbedrijf dat in elk winkelfiliaal dezelfde winkelformule voert. Andere perifere detailhandelsvestigingen op de bedrijventerreinen kunnen met de beperking voor hun eigen percelen instemmen. Alleen [appellante] en Karwei benutten de hun geboden mogelijkheid om niet-volumineus nevenassortiment te voeren. De stelling van de raad dat "dat morgen anders kan zijn" doet geen recht aan de werkelijkheid. Alleen [appellante] heeft een

overwegend regionaal en beperkt bovenregionaal verzorgingsgebied. [appellante] heeft onder de nieuwe Centrumvisie Meierijstad een 'status aparte' binnen het detailhandelsbeleid. Het verkopen van deze artikelen gaat gepaard met een jarenlang, complex en risicovol proces van voorbereiding en voortdurende investeringen. De kans dat een andere perifere-detailhandelsvestiging alsnog een vergelijkbaar nevenassortiment als [appellante] zal aanvragen en dat het gemeentebestuur dan gehouden is om die aanvraag in te willigen, is slechts theoretisch en de vrees daarvoor is dus ongegrond. Hierbij wijst [appellante] er nog op dat de planregel alleen op het perceel van [appellante] betrekking heeft.

14.1. Zoals de Afdeling in 18.8 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.

14.2. Rho stelt namens [appellante] in de notitie van 17 april 2019 dat DTNP er niet in is geslaagd aan te tonen dat de branchebeperking binnen het hele pakket aan brancheringsmaatregelen in de gemeente Meierijstad een zinvolle bijdrage levert aan het streven van de gemeente naar het behoud van de leefbaarheid van het centrum van Schijndel en het voorkomen van leegstand.

Rho stelt in dit kader dat de omzeteffecten van het extra nevenassortiment van [appellante] op het centrum van Schijndel verwaarloosbaar klein zijn, dat het extra nevenassortiment van [appellante] aantoonbaar geen leegstand in het centrum van Schijndel heeft veroorzaakt, dat het (discount/niet-modische) nevenassortiment van [appellante] niet concurreert met de winkels in het centrum en dat alle branches die tot het nevenassortiment van [appellante] behoren nog steeds vertegenwoordigd zijn in het centrum.

Rho heeft een nadere inschatting gemaakt van het aandeel van de omzet van het gewenste extra nevenassortiment van [appellante] in de niet-dagelijkse goederensector van Schijndel. Het omzetaandeel neemt hierdoor volgens Rho toe met 0,2 procentpunt binnen de totale niet-dagelijkse omzet in Schijndel en 0,3 procentpunt voor de niet-dagelijkse omzet afkomstig uit de kern Schijndel. Het effect in euro's per winkel in de niet-dagelijkse goederensector in Schijndel is berekend op € 42,00 omzetverlies per week, wat volgens Rho geen ruimtelijk effect teweeg zal brengen.

De stelling van DTNP dat bij het loslaten van de beperking een nevenassortiment kan ontstaan met zo'n omvang en verschijningsvorm dat daarmee feitelijk een losse winkel ontstaat in een grotere winkel, met een zelfstandige aantrekkingskracht die vergelijkbaar zou zijn met die van de winkels in het centrum van Schijndel, is volgens Rho niet onderbouwd. Wanneer conform het verzoek van [appellante] maximaal 200 m² elektrische fietsen of vrijetijdskleding/textiel kan worden verkocht, zal hooguit nog 150 m² wvo extra elektrische fietsen of 150 m² wvo extra vrijetijdskleding/textiel kunnen worden verkocht. Daarbij wijst Rho erop dat [appellante] een solitaire winkel is met een andere uitstraling en doelgroep en een ander assortiment dan winkels in het centrum.

14.3. DTNP stelt in de notitie van 13 december 2019 dat de berekeningen die Rho heeft gemaakt van het omzeteffect op zichzelf niet onjuist zijn. De berekeningen gelden echter voor de gehele niet-dagelijkse sector. In hun omzetberekeningen verzuimen Rho en [appellante] in te gaan op het mogelijk effect dat het ontbreken van de gestelde maxima voor een individuele branche met zich kan brengen, aldus DTNP en de raad in zijn nadere stuk van 20 december 2019. Het effect kan volgens hen voor een individuele branche wel groot zijn. DTNP en de raad stellen dat wanneer de beperking van 50 m² per hoofdbranche groep niet wordt gehanteerd bij een nevenassortiment van - in de visie van [appellante] - maximaal 379 m² wvo, die hele oppervlakte kan worden ingezet voor één specifiek assortiment, bijvoorbeeld fietsen. Ook als maximaal 200 m² voor één productsoort mag worden gebruikt, is dit oppervlak zo groot dat in feite een concurrent voor een zelfstandige winkel in het centrum van Schijndel ontstaat. Zo is het oppervlak groter dan dat van de huidige twee fietsenwinkels in het centrum (respectievelijk 173 en 180 m² wvo). Essentieel onderdeel van het beleid is volgens de raad dat wordt voorkomen dat bij [appellante] - en andere perifere detailhandelsvestigingen - een groter assortiment kan worden gevoerd dan een individuele winkel in het centrum dat kan.

14.4. In haar nadere stuk van 3 januari 2020 betoogt [appellante] dat het omzeteffect voor winkels in de niet-dagelijkse sector in Schijndel in feite nog kleiner is dan eerder berekend (te weten: € 2,00 per week), vanwege het feit dat verreweg de meeste klanten van [appellante] van buiten Schijndel afkomstig zijn.

Voor zover de raad stelt dat [appellante] zelf de theoretische omzeteffecten van de extra 150 m² wvo aan elektrische fietsen en de extra 150 m² wvo aan vrijetijdskleding/textiel in kaart had moeten brengen, miskent de raad dat de onderzoeksplicht voor de verenigbaarheid van het bestreden plan onderdeel met artikel 15 van de Dienstenrichtlijn op de raad rust, aldus [appellante].

Desondanks heeft Rho op verzoek van [appellante] deze omzeteffecten berekend. Rho stelt in de notitie van 3 januari 2020 dat het omzeteffect op de sector mode maximaal 0,15% bedraagt. Wat fietsen betreft blijft in het "worstcase-scenario" het effect beperkt tot 1,7% van de omzet van de beide fietsenwinkels in het centrum. Ervan uitgaande dat het theoretische omzeteffect mede door de vier andere fietsenwinkels in de kern Schijndel wordt ondervonden, is het effect slechts € 42,00 per fietsenwinkel per week (0,57%). Los daarvan concurreert [appellante] niet met de winkels in het centrum, omdat het nevenassortiment van [appellante] zich in het superdiscountsegment bevindt, aldus Rho.

14.5. De raad stelt dat, voor zover [appellante] de brancheringsregeling niet in zijn geheel bekijkt, maar enkel voor het detail dat haar dwars zit, sprake is van een salamitactiek en [appellante] in feite een niet coherente en systematische toepassing van de brancheringsregeling bepleit.

14.6. 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 nagestreefte 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 nagestreefte 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 in beginsel in de weg aan een bestemmingsregeling die slechts aan één of een klein aantal ondernemingen een uitzondering op het algemene beleid 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 te kunnen verkopen op een winkelvloeroppervlak van 379 m² in plaats van 250 m² en wenst daarbinnen voor de hoofdbanches elektrische fietsen en vrijetijdskleding/textiel geen beperking tot 50 m² maar de vrijheid om voor een hoofdgroep een maximaal winkelvloeroppervlak van 200 m² beschikbaar te hebben. Het betreft niet-volumineuze goederen die eveneens in het centrum van Schijndel worden verkocht. Uit de rapportages van DTNP en Rho kan worden afgeleid dat, voor zover het gaat om elektrische fietsen en vrijetijdskleding/textiel, alleen het nevenassortiment van [appellante] op deze manier een omvang vertegenwoordigt die vergelijkbaar is met één of twee winkels in het centrum. Daarbij komt dat het niet denkbeeldig is dat één of meer 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

15. 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

16. [appellante] betoogt dat de bestreden planregel verder gaat dan nodig is om het door de raad nagestreefde doel van een goede ruimtelijke ordening - te weten, het behoud van de leefbaarheid van het stadscentrum van Schijndel en het voorkomen van leegstand daar - te bereiken. Bovendien kan dit door de raad nagestreefde doel met andere, voor [appellante] minder beperkende maatregelen worden bereikt.

Daartoe voert [appellante] aan dat de beperking van het nevenassortiment van [appellante] tot 250 m² wvo en maximaal 50 m² wvo per branche geen ruimtelijk relevant effect teweegbrengt, zodat de bestreden planregel alleen al hierom verder gaat dan nodig is om de leefbaarheidsdoelstelling van de raad te kunnen verwezenlijken.

Verder voert [appellante] aan dat op het bedrijventerrein ongeveer 23 bedrijven zijn gevestigd die volgens het beleid de mogelijkheid hebben om een niet-volumineus nevenassortiment te voeren van 250 m² en maximaal 50 m² per hoofdbanche. Volledige benutting van deze

mogelijkheden zou volgens de raad niet leiden tot een aantasting van de leefbaarheid van de binnenstad. Volgens [appellante] hebben echter alleen zij en Karwei daadwerkelijk behoefte aan branchevreemd niet-volumineus nevenassortiment. De raad had dan ook alleen aan [appellante] (en eventueel ook aan Karwei) een omvangrijker nevenassortiment in branchevreemde niet-volumineuze artikelen kunnen toestaan dan 250 m² wvo en 50 m² wvo per branche, zonder dat dat ten koste zou zijn gegaan van de door de raad nagestreefde doelstelling om de leefbaarheid van het centrum van Schijndel te behouden en leegstand daar te voorkomen.

Daarnaast zijn volgens [appellante] tal van andere, minder beperkende maatregelen voorhanden om te bewerkstelligen dat de leefbaarheid in het centrum van Schijndel wordt behouden en leegstand daar wordt voorkomen. Het gaat onder meer om verruiming van planologische mogelijkheden, citymanagement, transformatie (onder andere naar woningen), investeringen in het openbaar gebied en de infrastructuur (fietspaden, parkeergelegenheid). De stelling van DTNP dat deze maatregelen niet voldoende zouden zijn en daarnaast het in geding zijnde branchebeperkende voorschrift voor [appellante] nodig zou zijn, wordt volgens [appellante] niet onderbouwd. Verder zijn volgens [appellante] nog andere maatregelen denkbaar, waaronder het vaststellen van een leegstandsverordening of het invoeren van leegstandsbelasting of leegstandsboetes.

16.1. DTNP stelt in de notitie van 22 februari 2019 dat een beperking in oppervlak de enige wijze is waarmee effectief de beleidsdoelen van Schijndel/Meerijstad gerealiseerd kunnen worden. Bovendien is sprake van een motiveerbare omvang van de beperking.

DTNP stelt dat het gemeentebestuur al sinds lange tijd op verschillende wijzen inzet op versterking van het centrum van Schijndel, zoals het verruimen van planologische mogelijkheden in het centrum en citymanagement. De genoemde maatregelen zijn op zichzelf echter niet voldoende om een goede functiemix in het centrum van Schijndel te garanderen. Als buiten het centrum ook mogelijkheden bestaan voor winkels, zijn aanvullende instrumenten die het gemeentebestuur zou kunnen inzetten ter versterking van het centrum, zoals subsidies of leegstandsbelasting, niet toereikend om het centrum vitaal te houden. Beide voorbeelden zijn meer symptoombestrijders dan effectief sturende instrumenten, aldus DTNP.

Het bestemmingsplan is volgens DTNP in Nederland het instrument waarmee kan worden gestuurd op het gebruik van gronden en het enige instrument dat bindend is voor een ieder.

De planregel voor branchevreemd niet-volumineus aanbod, zoals deze geldt bij [appellante], moet volgens DTNP overigens niet gezien worden als een beperking, maar als een verruiming van de gebruiksmogelijkheden.

Met de combinatie van maximaal 250 m² wvo en maximaal 50 m² wvo streeft de gemeente na dat geen nevenassortiment kan ontstaan dat een omvang en verschijningsvorm en daarmee zelfstandige aantrekkingskracht heeft die vergelijkbaar is met die van het aanbod in het centrum van Schijndel. Indien de beperking tot 250 m² branchevreemd assortiment en 50 m² wvo per hoofdbranche zou worden losgelaten, zou feitelijk sprake zijn van een losse winkel in een grotere winkel.

16.2. Rho stelt in de notitie van 17 april 2019 dat het branchebeperkende voorschrift verder gaat dan nodig is om het behoud van de leefbaarheid en het voorkomen van leegstand te bewerkstelligen. Volgens Rho zijn er andere, minder beperkende maatregelen voorhanden om te bewerkstelligen dat de leefbaarheid in het centrum wordt behouden en leegstand daar wordt voorkomen. DTNP noemt onder meer verruiming van planologische mogelijkheden,

citymanagement, transformatie (onder andere naar woningen), investeringen in het openbaar gebied en de infrastructuur (fietspaden, parkeergelegenheid). De stelling van DTNP dat deze maatregelen niet voldoende zouden zijn en dat daarnaast het in geding zijnde branchebeperkende voorschrift voor [appellante] nodig zou zijn, wordt niet onderbouwd. Bovendien zijn er volgens Rho nog meer maatregelen denkbaar, waaronder het vaststellen van een leegstandsverordening of het invoeren van leegstandsbelasting of leegstandsboetes. 16.3. Voor zover [appellante] betoogt dat de beperking geen ruimtelijk relevant effect teweegbrengt, verwijst de Afdeling naar wat zij hiervoor heeft overwogen over de zinvolle bijdrage.

Naar het oordeel van de Afdeling heeft de raad zich op grond van de overgelegde rapportages in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat alternatieven zoals verruiming van planologische mogelijkheden in het centrum, citymanagement, transformatie naar woningen, investeringen in het openbaar gebied en de infrastructuur, het vaststellen van een leegstandsverordening of het invoeren van leegstandsbelasting of leegstandsboetes, niet toereikend zijn voor het bereiken van de met deze regeling beoogde doelen. Verder heeft de raad zich op grond van de overgelegde rapportages in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat een minder vergaande vorm van branchering evenmin toereikend zou zijn voor het bereiken van de met deze regeling beoogde doelen.

Gelet hierop 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.

Evenredigheid in strikte zin (evenwichtigheid)

17. [appellante] betoogt dat evenmin is voldaan aan het vereiste van "evenredigheid in strikte zin", dat wil zeggen de afweging van de aan individuele rechten veroorzaakte schade en de daartegenover staande voordelen in het algemeen belang. Het ontbreekt volgens haar aan een redelijk evenwicht tussen het doel dat de raad met de bestreden planregel nastreeft, om de leefbaarheid van het centrum te behouden en leegstand daar te voorkomen, en de daardoor veroorzaakte belemmering van de detailhandel van [appellante].

Daarbij wijst zij erop dat zij haar winkelformule in al haar andere vestigingen op uniforme wijze exploiteert. Verder is zij door de planregeling niet in staat haar nevenassortiment in textiel/vrijetijdskleding en elektrische fietsen op bedrijfseconomisch verantwoorde wijze te exploiteren. Ook is de verkoop van branchevreemd nevenassortiment van groot belang vanwege de seizoens- en conjunctuurgevoeligheid van het hoofdassortiment in de tuinbranche. Ook brengt het alsnog toestaan van het door [appellante] voorgestane nevenassortiment niet met zich dat de raad gehouden zou zijn dit alle andere detailhandelsbedrijven op het bedrijfsterrein gelijkelijk toe te staan. Verder stelt [appellante] dat zij op verzoek van het gemeentebestuur naar de huidige locatie is verplaatst, waarbij is afgesproken dat zij haar branchevreemde nevenassortiment mag blijven verkopen.

17.1. De evenredigheid van de beperking, voor zover nog aan de orde in het kader van de bestuurlijke lus, is in de hiervoor opgenomen overwegingen beoordeeld in het licht van artikel 15, derde lid, onder c, van de Dienstenrichtlijn. Daarbij is geoordeeld dat de raad redelijkerwijs heeft kunnen concluderen dat de planregeling geschikt is om het daarmee beoogde doel te bereiken, dat de planregeling niet verder gaat dan nodig is om het beoogde doel te bereiken en dat dat doel niet met andere, minder beperkende maatregelen kan

worden bereikt. Deze algemene conclusie laat echter onverlet dat de planregeling in een concrete situatie onevenredig kan zijn in verhouding tot de daarmee te dienen doelen als bedoeld in artikel 3:4, tweede lid, van de Awb.

Het betoog van [appellante] komt erop neer dat de raad ten gunste van haar had moeten afwijken van zijn detailhandelsbeleid, neergelegd in de Detailhandelsvisie en het daarbij behorende "Toetsingskader detailhandel op perifere locaties". Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in haar uitspraak van 26 oktober 2016, [ECLI:NL:RVS:2016:2840](#), dient het bestuursorgaan bij een verzoek om afwijking van het beleid alle omstandigheden van het geval te betrekken in zijn beoordeling en dient het te bezien of deze op zichzelf dan wel tezamen met andere omstandigheden, moeten worden aangemerkt als bijzondere omstandigheden in de zin van artikel 4:84 van de Awb die maken dat het handelen overeenkomstig de beleidsregel gevolgen heeft die onevenredig zijn in verhouding tot de met de beleidsregels te dienen doelen. De Afdeling ziet echter geen grond voor het oordeel dat de raad niet in redelijkheid heeft kunnen besluiten dat de door [appellante] aangevoerde omstandigheden niet noopten tot afwijking van zijn beleid. Daarbij betreft de Afdeling dat de omstandigheden die [appellante] aanvoert voornamelijk zijn aan te merken als nadeel dat de toepassing van het beleid voor haar oplevert, maar dat de raad zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat dit nadeel niet opweegt tegen de doelen die met dit beleid worden nagestreefd.

Voor zover [appellante] aanvoert dat tussen haar en het gemeentebestuur is afgesproken dat zij het door haar gewenste branchevreemde nevenassortiment mag verkopen, heeft zij niet aannemelijk gemaakt dat van de zijde van de overheid toezeggingen of andere uitlatingen zijn gedaan of gedragingen zijn verricht waaruit zij in de gegeven omstandigheden redelijkerwijs kon en mocht afleiden of en zo ja, hoe de raad zijn bevoegdheid in dit geval zou uitoefenen.

Het betoog faalt.

Conclusie

18. De zienswijzen over de nadere motivering van 6 maart 2019 treffen geen doel. Er bestaat daarom geen aanleiding voor het oordeel dat niet is voldaan aan de opdracht die de Afdeling de raad in de tussenuitspraak heeft gegeven.

18.1. Dit betekent dat aanleiding bestaat om de rechtsgevolgen van het besluit van 10 november 2015, voor zover dit wordt vernietigd, in stand te laten.

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 gegrond;

II. vernietigt het besluit van de raad van de gemeente Schijndel van 10 november 2015 waarbij het bestemmingsplan "Bedrijventerreinen" is vastgesteld, voor zover het artikel 3, lid 3.1.2, onder f, sub 10, onder d, van de planregels betreft, voor zover daarin niet maximaal 379 m² wvo voor branchevreemde artikelen wordt toegestaan en voor zover daarin niet een beperking van maximaal 200 m² wvo per hoofdbranche is opgenomen voor elektrische fietsen en vrijetijdskleding/textiel;

III. bepaalt dat de rechtsgevolgen van het besluit van 10 november 2015, voor zover vernietigd, in stand blijven;

IV. veroordeelt de raad van de gemeente Meierijstad tot vergoeding van bij [appellante 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 Meierijstad aan [appellante 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. R. Uylenburg, voorzitter, en mr. E. Helder en mr. D.A. Verburg, leden, in tegenwoordigheid van mr. A.J. Kuipers, 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.