

Detailhandelsbranchering voor en na Appingedam

Stibbe



Jan van Oosten
27 september 2018

Visitekaartje

- Advocaat praktijkgroep bestuurs- en omgevingsrecht Stibbe
- Breed omgevingsrecht, bijzondere aandacht voor ruimtelijke ordening en de Omgevingswet
- Gemeenten, provincies en Rijk
- Supermarktorganisaties, (outlet)winkelcentra, ontwikkelaars, industrie en overige ondernemingen
- Detailhandel, woningbouw en industriële ontwikkelingen

Branchering: de gemeente als marktmeester

- Het Nederlands winkellandschap is van oudsher een zorgvuldig bouwwerk, bestaande uit een kernwinkelgebied, wijk- en buurtwinkelcentra en PDV- en GDV-locaties
- Uitgangspunt is: alle winkels in het kernwinkelgebied en wijk- en buurtwinkelcentra, waarbij supermarkten als 'trekkers' functioneren
- Alleen dat wat niet past in de centra mag op perifere locaties (o.a. bouwmarkten, tuincentra, 'ABC-goederen' etc.)
- Doel van het detailhandelsbeleid is te komen tot een gezonde detailhandel en een leefbare binnenstad

Branchering: de gemeente als marktmeester

- De gemeenteraad is marktmeester en kan via bestemmingsplannen bepalen welke vormen (branches) van detailhandel waar zijn toegestaan
- Vanaf 1 juli 2008 3.1.2 lid 2 onder b Bro
“Ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening kan een bestemmingsplan regels bevatten: (...) b. met betrekking tot branches van detailhandel en horeca”
- Branchering vergt ruimtelijke relevantie, mag niet gericht zijn op concurrentiebeperving

Branchering: de gemeente als marktmeester

- Veel is ruimtelijk relevant, niet alleen factoren als parkeren en verkeer, maar ook de impact op de leefbaarheid van een centrum
 - Een aanvaardbaar woon-, leef- en ondernemersklimaat is ruimtelijk relevant, leegstand kan tot aantasting daarvan leiden (RVS:2012:BY5093)
 - *“Vanuit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening is, anders dan de raad betoogt, niet alleen de ruimtelijke uitstraling van tuincentra van belang, maar ook de behoefte hieraan in het licht van het voorkomen van leegstand. Gelet hierop ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat het bestreden besluit in zoverre in strijd met artikel 3.1.2 van het Bro is vastgesteld.”* (RVS:2015:251)

Branchering: de gemeente als marktmeester

- Bescherming van centra is een legitiem belang, o.a.

“Met [de planregeling] wordt dan ook getracht de vestiging van reguliere detailhandel op het Trefcenter tegen te gaan om zodoende de leefbaarheid van het centrum van Venlo te waarborgen, hetgeen de Afdeling niet onredelijk acht.”
(RVS:2015:430)

“(…) een verruiming van de in het plan toegelaten branches voor de woonboulevard ongewenst is, omdat dat ertoe kan leiden dat het behoud en de ontwikkeling van de positie van de hoofdwinkelcentra in de kern Oss kan worden gefrustreerd, wat de leefbaarheid in die centra niet ten goede komt”
(RVS:2012:BY5891)

Branchering: de gemeente als marktmeester

- Kortom: de lat voor branchering lag laag. Brancheren mocht als er een ruimtelijk relevant belang aan ten grondslag ligt. Zelden kwam het voor dat de Afdeling oordeelde dat van een ruimtelijk relevant belang geen sprake is.

Verwijzingsuitspraak ABRvS Appingedam

Verwijzingsuitspraak ABRvS Appingedam (RVS:2016:75)

- Bestemmingsplan “Stad Appingedam” bestemt het Woonplein op een perifere locatie voor volumineuze detailhandel
- Visser Vastgoed, wil een detailhandelszaak in schoenen en kleding (Bristol) op het Woonplein openen, maar het bestemmingsplan voorziet daar niet in
- Visser Vastgoed betoogt dat de brancheringsregeling strijdig is met de Dienstenrichtlijn (Drl)
- Afdeling stelt prejudiciële vragen aan het HvJ EU

Verwijzingsuitspraak ABRvS Appingedam

- Eerdere jurisprudentie Afdeling
 - Onderdeel 9 considerans Drl: Drl niet van toepassing op ruimtelijke ordening
 - Drl is niet van toepassing op detailhandel, want dat valt onder het vrij verkeer van goederen

Strekking Dienstenrichtlijn

- Doel: wegnemen beperkingen uitoefenen dienstenactiviteiten in EU
- Verschillende regimes voor ‘vergunningstelsels’ en voor ‘eisen’
- Vergunningstelsel: *“elke procedure die voor een dienstverrichter of afnemer de verplichting inhoudt bij een bevoegde instantie stappen te ondernemen ter verkrijging van een formele of stilzwijgende beslissing over de toegang tot of de uitoefening van een dienstenactiviteit;”*
- Eis: *“elke verplichting, verbodsbepaling, voorwaarde of beperking uit hoofde van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten of voortvloeiend uit de rechtspraak, de administratieve praktijk, (...);”*
- Centraal staat vandaag regime voor de ‘eis’

Strekking Dienstenrichtlijn

- Twee regimes voor eisen: verboden eisen (14 Drl) en aan evaluatie onderworpen eisen (verdachte eisen) (15 Drl)
- Centraal staat vandaag de aan evaluatie onderworpen eisen
- Indien de toegang tot of de uitoefening van een dienstenactiviteit afhankelijk wordt gesteld van onder meer de niet-discriminerende eis “*kwantitatieve of territoriale beperkingen, met name in de vorm van beperkingen op basis van de bevolkingsomvang of een geografische minimumafstand tussen de dienstverrichters*”, dan moet aan drie voorwaarden worden voldaan (15 lid 3 Drl)

Strekking Dienstenrichtlijn

- Discriminatieverbod;
 - de eisen maken geen direct of indirect onderscheid naar nationaliteit of, voor vennootschappen, de plaats van hun statutaire zetel
- Noodzakelijkheid;
 - de eisen zijn gerechtvaardigd om een dwingende reden van algemeen belang
- Evenredigheid
 - de eisen moeten geschikt zijn om het nagestreefde doel te bereiken; zij gaan niet verder dan nodig is om dat doel te bereiken en dat doel kan niet met andere, minder beperkende maatregelen worden bereikt

HvJ EU Appingedam

HvJ EU 30 januari 2018 (C-31/16)

- De Drl is van toepassing op bestemmingsplannen en detailhandel in goederen is een dienstenactiviteit
- Een bestemmingsplan is een 'eis', geen 'vergunningstelsel'
- Een eis inhoudende een kwantitatieve en territoriale beperking, zoals een brancheringsregeling, is alleen toegestaan als voldaan wordt aan de voorwaarden opgenomen in 15 lid 3 Drl:
 - Discriminatieverbod: lijkt in orde volgens HvJ EU
 - Noodzakelijkheid: lijkt in orde volgens HvJ EU
 - Evenredigheid: vergt een nadere analyse door ABRvS

Tussenuitspraak ABRvS 20 juni 2018

Noodzakelijkheid

- Branchering Appingedam is gericht op behoud en bevordering mix van winkels afgestemd op de behoefte en het koopgedrag van de consument. Daarmee wordt beoogd een aantrekkelijk centrum te bevorderen, de leefbaarheid van het stadscentrum te behouden en leegstand daar te voorkomen.
- Het nastreven van deze doelen is nodig vanuit een oogpunt van bescherming van het stedelijk milieu, temeer wanneer – zoals in Appingedam – sprake is van relatief veel leegstand in het stadscentrum.
- Behoud van de leefbaarheid van het stadscentrum en het voorkomen van leegstand in binnenstedelijk gebied, zijn noodzakelijk voor de bescherming van het stedelijk milieu en vormen een dwingende reden van algemeen belang vormen die branchering in het perifere winkelgebied rechtvaardigt.

Tussenuitspraak ABRvS 20 juni 2018

Evenredigheid

- De eis is geschikt om nagestreefde doel te bereiken
- De eis gaat niet verder dan nodig is om dat doel te bereiken
- Dat doel kan niet met andere, minder beperkende maatregelen worden bereikt

Tussenuitspraak ABRvS 20 juni 2018

Evenredigheid – geschiktheid

- Afdeling: voor het oordeel dat een eis geschikt is om het nagestreefde doel te bereiken onder meer vereist dat het doel coherent en systematisch wordt nagestreefd
- Dat in de nabijheid van het Woonplein winkelcentra zijn die voorzien in eerste levensbehoeften, betekent niet dat de raad het behoud van de leefbaarheid van het stadscentrum en het voorkomen van leegstand in het centrum niet coherent en systematisch nastreeft. De functies van deze centra zijn niet vergelijkbaar met die van het Woonplein en van het centrum van Appingedam

Tussenuitspraak ABRvS 20 juni 2018

Evenredigheid – geschiktheid

- Raad: zonder branchering verplaatst reguliere detailhandel zich van het centrum naar het Woonplein, wat zal leiden tot een minder aantrekkelijke mix aan winkels in het centrumgebied. Dit pakt zeer nadelig uit voor het woon- en leefmilieu in het centrum en zal daar sterk leegstandsbevorderend werken.
- ABRvS: op zichzelf is het mogelijk dat deze op algemene ervaringsregels gebaseerde veronderstelling opgaat. Maar dat vergt wel dat de raad de effectiviteit van de maatregel onderbouwt aan de hand van een analyse met specifieke gegevens. Daarin is de raad niet geslaagd.

Tussenuitspraak ABRvS 20 juni 2018

Evenredigheid – niet verder dan nodig en niet met andere, minder beperkende maatregelen

- Bij gebreke aan een analyse met specifieke gegevens kan de Afdeling niet beoordelen of de raad redelijkerwijs heeft kunnen concluderen dat de opgenomen brancheringsregeling niet verder gaat dan nodig is om het beoogde doel te bereiken en dat doel niet met andere, minder beperkende maatregelen kan worden bereikt.

Tussenuitspraak ABRvS 20 juni 2018

Evenredigheid – geschiktheid: tips ABRvS voor nadere analyse

- Vereist: gegevens waarmee gestelde gevolgen van vestigingsmogelijkheden ter plaatse van het Woonplein op de samenstelling van het winkelaanbod en de leegstand in het centrum van Appingedam aannemelijk worden gemaakt
 - Onderzoek naar effectiviteit van ruimtelijk detailhandelsbeleid op landelijk, provinciaal of lokaal niveau
 - Koopstromenonderzoek
 - Gegevens over effecten van detailhandelsbeleid in krimpregio's, zoals die waarin Appingedam
 - Effecten van branchering in krimpregio's

Branchering na Appingedam

Hoe verder in Appingedam?

- De raad van Appingedam heeft 26 weken na 20 juni 2018 (uiterlijk 19 december 2018) om een herstelbesluit te nemen
 - uiterlijk raadsvergadering 13 december 2018, maar eerder langs raadscommissie, presidium en college
- Niet alleen geschiktheid onderbouwen, maar ook onderbouwen dat branchering
 - niet verder gaat dan nodig is om het beoogde doel te bereiken; en
 - dat doel niet met andere, minder beperkende maatregelen kan worden bereikt

Branchering na Appingedam

Rb Gelderland 6 september 2018 (RBGEL:2018:3864)

- Weigering omgevingsvergunning voor brede detailhandel op perifere locatie geweigerd wegens bestemmingsplanregel 'Detailhandel – supermarkt'
 - Verweerder: doel is bescherming leefbaarheid centrum Twello, branchering is geschikt om dat doel te bereiken en verwijst naar een analyse van de detailhandelsstructuur van Twello, gebaseerd op o.a. een koopstromenonderzoek uit 2015
 - De rechtbank beoordeelt of met deze onderbouwing aannemelijk is gemaakt dat het vestigen van perifere detailhandel op het perceel leidt tot een afname van de leefbaarheid van het centrumgebied en tot leegstand.

Branchering na Appingedam

Rb Gelderland 6 september 2018 (RBGEL:2018:3864)

- Het koopstromenonderzoek biedt inzicht in het koopgedrag van consumenten en het economisch functioneren van de winkelvoorzieningen in Twello. Daaruit blijkt dat de positie van het centrumgebied van Twello onder druk staat door toename van de verkoop van niet-dagelijkse goederen via internet en de afvloeiing van bestedingen naar Deventer.
- Deze gegevens zijn vervolgens gebruikt in de analyse van de detailhandelsstructuur van Twello om de effecten van het toestaan van perifere detailhandel op het perceel in beeld te brengen. De afstand van het perceel naar het centrumgebied van Twello is 3 km. Vanwege de kortere afstand naar Deventer, mensen geneigd zullen zijn om, bij realisatie van de gewenste detailhandel, sneller door te rijden naar het centrum van Deventer of naar winkelcentrum Boreel in plaats van naar het centrumgebied van Twello.

Branchering na Appingedam

Rb Gelderland 6 september 2018 (RBGEL:2018:3864)

- Hieruit volgt naar het oordeel van de rechtbank ook dat verweerder in redelijkheid heeft kunnen concluderen dat de brancheringsregel niet verder gaat dan nodig is om de leefbaarheid van het centrumgebied van Twello te beschermen.

Branchering na Appingedam

Rb Gelderland 6 september 2018 (RBGEL:2018:3864)

“De rechtbank is verder van oordeel dat verweerder in redelijkheid heeft kunnen concluderen dat de bescherming van het centrumgebied van Twello niet met andere, minder beperkende maatregelen kan worden bereikt. De rechtbank acht doorslaggevend dat verweerder al jaren probeert om het centrumgebied van Twello leefbaar te houden door – onder meer – flinke investeringen te doen in dit gebied. Zo zijn er grootschalige herontwikkelingsprojecten uitgevoerd, zoals de verbetering van het stationsgebied, het realiseren van een parkeergarage en het realiseren van een woonwijk in het centrumgebied. Verweerder kan echter worden gevolgd dat deze investeringen geen garantie geven dat winkels in het centrumgebied gevestigd zullen blijven wanneer een goedkopere locatie beschikbaar is met (gratis) parkeergelegenheid, zoals het perceel van eiseres. Om het centrumgebied van Twello te beschermen is een brancheringsregel dan ook onmisbaar.”

Voorlopige conclusies en tips

- Brancheren blijft mogelijk, mits noodzakelijk en evenredig
- Dienstenrichtlijnproof brancheren tussen centrum en perifeer mogelijk gemakkelijker dan branchering voor supermarkten en thematisering (sport, woninginrichting of ABC-goederen)
- Evenredigheid branchering gemakkelijker te motiveren in krimpregio's dan daarbuiten?
- Pas op met uitzonderingen omdat het beoogde doel coherent en systematisch moet worden nagestreefd → ruimere lijn dan beroep op vertrouwensbeginsel?
- Neem een Dienstenrichtlijnparagraaf op in het bestemmingsplan en stel Dienstenrichtlijnproof detailhandelsbeleid op
- Bereid je voor op meer aanvragen voor (reguliere) detailhandel op perifere locaties en op een nog grotere rapportenstrijd...



Veel dank!

Stibbe

Stibbe.com