

bekrachtigt de beschikking van de kantonrechter te Arnhem van 26 mei 2016;

veroordeelt [verzoeker] en [verzoekster] in de kosten van het hoger beroep, tot aan deze uitspraak aan de zijde van VvE vastgesteld op € 718 voor verschotten en op € 2.148 voor salaris;

verklaart deze beschikking voor zover het de hierin vermelde proceskostenveroordeling betreft uitvoerbaar bij voorraad.

Deze beschikking is gegeven door mrs. H.E. de Boer, A.A. van Rossum en A.E.B. ter Heide en is in tegenwoordigheid van de griffier in het openbaar uitgesproken op 16 augustus 2018.

RVR 2018/106

RECHTBANK GELDERLAND

6 september 2018, nr. AWB - 17 _ 5107
(Mrs. S. Kompier, M.S.T. Belt, J.H. van Breda)

Art. 15 lid 3 Dienstenrichtlijn; art. 3.1.2 lid 2 onderdeel b Bro; art. 2.12 lid 1 onderdeel a onder 2° Wabo

ECLI:NL:RBGEL:2018:3864

Omgevingsvergunning. Kruielmvrijstelling. (Perifere) detailhandel. Dienstenrichtlijn.

In hoeverre voldoet de in het bestemmingsplan opgenomen brancheringsregel die de vestiging van detailhandel buiten het centrumgebied van Twello niet toestaat aan de voorwaarden, genoemd in art. 15 lid 3 van de Dienstenrichtlijn?

Eiseres (RetailPlan) is van plan om in tuinbouwgebied de Steenkamer in Twello een perceel te kopen. Voorheen was op dit perceel een tuincentrum van Intratuin gevestigd. Eiseres wil het perceel gaan gebruiken voor detailhandel (o.a. supermarkten en warenhuizen). Op het perceel rust de bestemming 'Detailhandel – Tuincentrum'. Het door eiseres beoogde gebruik is hiermee in strijd. Om dit gebruik mogelijk te maken heeft eiseres een aanvraag gedaan om een omgevingsvergunning met een zogenaamde kruielmvrijstelling (art. 2.12 lid 1 sub a onder 2° Wabo). Burgemeester en wethouders hebben de omgevingsvergunning geweigerd. Daaraan hebben zij ten grondslag gelegd dat het toestaan van perifere detailhandel op het perceel in strijd is met het gemeentelijke beleid over vestiging van detailhandel. Dit beleid is o.m. neergelegd in brancheringsregels in de bestemmingsplannen "Twello – Centrum" en "Steenkamer" en houdt in dat detailhandel geconcentreerd wordt in het centrumgebied van Twello. Het vestigen van detailhandel buiten dit centrumgebied wordt beperkt, omdat het toestaan daarvan zal leiden tot afname van de leefbaarheid van het centrumgebied en tot leegstand. Verder is de omgevingsvergunning

ning geweigerd omdat de karakteristiek van het oorspronkelijke tuinbouwgebied, behouden moet blijven. Detailhandel past niet binnen dit gebied, aldus het college. In beroep tegen de weigering van de omgevingsvergunning voert eiseres aan dat de brancheringsregel waarop het college het besluit heeft gebaseerd in strijd is met de Europese Dienstenrichtlijn.

Rb.: Op grond van artikel 15 lid 3 van de Dienstenrichtlijn controleren lidstaten of de in lid 2 bedoelde eisen - in dit geval bestemmingsplanvoorschriften - (1) niet discrimineren, (2) noodzakelijk zijn om een dwingende reden van algemeen belang en (3) evenredig zijn. Niet in geschil is dat de in deze zaak voorliggende brancheringsregel voldoet aan het discriminatieverbod. Het geschil ziet op de noodzakelijkheid en evenredigheid van de brancheringsregel. In het kader van de beoordeling van de noodzakelijkheid acht de rechtbank van belang dat het college heeft gemotiveerd dat het noodzakelijk is winkels te concentreren in een centrumgebied, omdat daardoor een herkenbaar gebied ontstaat met specifieke aantrekkingskracht. Dit, in combinatie met andere functies, zorgt voor leefbaarheid en aantrekkelijkheid van het centrum. Naar het oordeel van de rechtbank heeft het college hiermee voldoende gemotiveerd dat het nodig is winkels te concentreren in het centrumgebied ter bescherming van het stedelijk milieu en dus dat de brancheringsregel gerechtvaardigd is om een dwingende reden van algemeen belang.

In het kader van de beoordeling van de evenredigheid overweegt de rechtbank dat het college een koopstromenonderzoek heeft overgelegd waaruit volgt 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. Ter zitting heeft het college toegelicht dat, vanwege de kortere afstand naar Deventer dan naar het centrumgebied van Twello, mensen geneigd zullen zijn om, bij realisatie van de gewenste detailhandel, sneller door te rijden naar het centrum van Deventer. Naar het oordeel van de rechtbank heeft het college hiermee aanmerkelijk gemaakt dat het toestaan van detailhandel op het perceel zal leiden tot afname van de leefbaarheid van het centrumgebied van Twello en tot leegstand. Ook gaat de brancheringsregel naar het oordeel van de rechtbank niet verder dan nodig is om de leefbaarheid van het centrumgebied van Twello te beschermen, aangezien andere locaties buiten het centrumgebied van Twello die dichterbij dat centrumgebied liggen - waar wel detailhandel wordt toegestaan - meegenomen zijn in het koopstromenonderzoek en wegens kleinere afstand tot het centrum niet vergelijkbaar zijn met het perceel waar eiseres perifere detailhandel wenst. Tevens heeft het college toegelicht dat als reguliere detailhandel op

het perceel wordt toegestaan, Deventer en Twello aan elkaar groeien. De rechtbank acht het redelijk dat het college dit onwenselijk vindt. De rechtbank oordeelt tot slot dat de bescherming van het centrum van Twello niet met andere, minder beperkende maatregelen kan worden bereikt. De rechtbank acht daarbij van belang dat het college al jaren probeert het centrumgebied van Twello leefbaar te houden door – onder meer – flinke investeringen te doen in dit gebied.

Zie ook:

- ABRvS 24 oktober 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3471 (*Tilburg*);
- Rb. Amsterdam 23 oktober 2018, ECLI:NL:RBAMS:2018:7494 (*Amsterdam*);
- *Module Ruimtelijke ordening 2018/8080* en AB 2018/459, m.nt. Lam.

Zie anders:

- ABRvS 20 juni 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2062, AB 2018/246, m.nt. Nijmeijer, TBR 2018/125, m.nt. Van Oosten (*Appingedam*): hieruit volgt, kort gezegd, dat bij de vaststelling van een bestemmingsplan – in het kader van de Dienstenrichtlijn – een vrij zware bewijslast rust op de raad. Daarbij zijn algemene ervaringsregels niet meer voldoende;
- Rb. Overijssel 9 november 2018, ECLI:NL:RBOVE:2018:4291 (*Enschede*).

Wenk:

Op 30 januari 2018 heeft het Hof van Justitie van de Europese Unie in de zogenaamde Appingedam-zaak een – vooral voor de ruimtelijke ordeningspraktijk – belangrijke uitspraak gedaan over de toepassing van de Dienstenrichtlijn bij bestemmingsplannen waarin regels over detailhandel zijn opgenomen. Het Hof oordeelde dat (1) detailhandel in goederen een dienst is in de zin van de Dienstenrichtlijn, (2) bestemmingsplanregels eisen zijn als bedoeld in art. 15 van de Dienstenrichtlijn en dus binnen de reikwijdte van de richtlijn vallen en (3) de Dienstenrichtlijn ook van toepassing is op zuiver interne situaties. De consequentie van deze uitspraak is dat bestemmingsplanregels die bepalen welke soort detailhandel op een specifieke locatie mag plaatsvinden en in welke omvang (brancheringsregels), moeten voldoen aan de voorwaarden die in art. 15 lid 3 Dienstenrichtlijn worden gesteld. De voorwaarden houden in dat de brancheringsregel niet mag discrimineren, noodzakelijk moet zijn om een dwingende reden van algemeen belang en evenredig moet zijn.

In de hier opgenomen uitspraak gaat het om een bestemmingsplanregel die vestiging van detailhandel buiten het centrum van Twello beperkt. De gedachte daarachter is

dat het toestaan daarvan zal leiden tot afname van de leefbaarheid van het centrumgebied. Eiseres in deze zaak wil graag op het perceel in tuinbouwgebied de Steenenkamer, zo'n 3 km buiten het centrum van Twello, detailhandel zoals een supermarkt vestigen. Om het perceel in strijd met het bestemmingsplan te mogen gebruiken heeft eiseres verzocht om een omgevingsvergunning met kruimelvrijstelling voor functiewijziging. Deze vergunning is geweigerd. In beroep tegen de weigering voert eiseres aan dat het planvoorschrift dat de vestiging van detailhandel beperkt tot locaties in en rond het centrum van Twello in strijd is met art. 15 van de Dienstenrichtlijn. De rechtbank gaat dan ook na of is voldaan aan de voorwaarden van art. 15 van de Dienstenrichtlijn. Daarbij is vooral het oordeel van de rechtbank over de vraag of de onderhavige brancheringsbepaling evenredig is, interessant.

Een brancheringsregel is evenredig in het licht van de Dienstenrichtlijn als die regel (1) geschikt is om het nagestreefde doel te bereiken (2) niet verder gaat dan nodig is om dat doel te bereiken en (3) dat doel niet met andere, minder beperkende maatregelen kan worden bereikt. Ter onderbouwing van het standpunt dat de onderhavige brancheringsregel geschikt is om te voorkomen dat de leefbaarheid in het centrum van Twello afneemt en de leegstand toeneemt heeft het college een zogeheten koopstromenonderzoek overgelegd. Dit onderzoek bevat gegevens die inzicht geven in het koopgedrag van consumenten en het economisch functioneren van de winkelveorzieningen in Twello. Uit deze documenten 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. De omzet van niet-dagelijkse goederen is in 2015 gedaald met 18% ten opzichte van de situatie in 2010. De afvloeiing van bestedingen naar Deventer is toegenomen met circa 7%. Deze gegevens zijn 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. Het college heeft ter zitting bij de rechtbank toegelicht dat, 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 in plaats van naar het centrumgebied van Twello. De rechtbank is van oordeel dat verweerder met deze onderbou-

wing en motivering aannemelijk heeft gemaakt dat het toestaan van perifere detailhandel op het perceel zal leiden tot afname van de leefbaarheid van het centrum. Eiseres betoogt nog dat het koopstromenonderzoek te beperkt is geweest, omdat een aantal winkels in Twello daarin niet is meegenomen. De rechtbank gaat daar niet in mee. De door eiseres genoemde winkels liggen buiten het centrumgebied, maar liggen wel op korte afstand daarvan, in de kern van Twello. Uit het koopstromenonderzoek blijkt volgens de rechtbank dat de winkels in de kern van Twello zijn meegenomen in dat onderzoek, dus ook de door eiseres genoemde winkels. Dat het college deze winkels toestaat betekent volgens de rechtbank niet dat ook de perifere detailhandel die eiseres wenst, moet worden toegestaan. Daarbij neemt de rechtbank in aanmerking dat de vergelijking tussen deze winkels en het perceel van eiseres niet opgaat, omdat het perceel niet in de kern van Twello ligt, maar in het buitengebied op 3 km van het centrum en op 1,5 km van de binnenstad van Deventer. Wanneer op het perceel van eiseres detailhandel wordt toegestaan, gaan Deventer en Twello aan elkaar groeien en dat is onwenselijk. De rechtbank acht deze uitleg redelijk.

Vorenstaand oordeel van de rechtbank is om verschillende redenen relevant voor de praktijk, maar toch ook enigszins opmerkelijk. Allereerst valt op dat de rechtbank in het kader van de beoordeling van de geschiktheid van de brancheringsregel genoegen lijkt te nemen met algemene informatie uit een koopstromenonderzoek uit 2015, een door het college gegeven mondelinge toelichting daarop en de door het college gegeven uitleg dat, wanneer op het perceel van eiseres detailhandel wordt toegestaan, Deventer en Twello aan elkaar zullen groeien. Volgens de rechtbank heeft het college hiermee *aannemelijk* gemaakt dat het toestaan van perifere detailhandel op het perceel zal leiden tot afname van de leefbaarheid in het centrumgebied. De rechtbank neemt naar het zich laat aanzien met weinig specifieke en objectieve informatie genoegen om te komen tot het oordeel dat aannemelijk is dat de brancheringsregel in dit geval geschikt is om de leefbaarheid in het centrumgebied van Twello te behouden. Verder valt op dat de rechtbank oordeelt dat het college *in redelijkheid* heeft kunnen concluderen dat de brancheringsregel niet verder gaat dan nodig is om de leefbaarheid van het centrum van Twello te beschermen. Dit getuigt van een vrij terughoudende toets. Al met al legt de rechtbank daarmee de motiveringslat voor het college niet be-

paald hoog. Deze uitspraak lijkt daarmee niet in lijn met de door de Afdeling uitgezette lijn in de tussenuitspraak van de Afdeling van 20 juni 2018 (ECLI:NL:RVS:2018:2062) in de Appingedam-zaak, die sterk steunt op de rechtspraak van het Hof van Justitie (o.a. arrest van 23 december 2015, *The Scotch Whisky Association* e.a., ECLI:EU:C:2015:845, punt 59). Uit deze rechtspraak volgt allereerst dat de effectiviteit van een maatregel moet worden onderbouwd aan de hand van een analyse met specifieke gegevens. In dit geval heeft het college volstaan met algemene gegevens uit een koopstromenonderzoek uit 2015 en een toelichting daarop, die lijkt te zijn gebaseerd op algemene ervaringsregels. In lijn met de Appingedam-zaak zou het college de effectiviteit van de brancheringsmaatregel niet voldoende hebben onderbouwd. Het college lijkt dus steken te laten vallen, al denkt de rechtbank daar kennelijk anders over. Uit de genoemde rechtspraak van de Afdeling en het Hof van Justitie volgt verder dat een nationale rechterlijke instantie die onderzoek of een nationale regeling gerechtvaardigd is objectief, aan de hand van nauwkeurige statistische gegevens of met andere middelen, tot het oordeel dat de gekozen middelen geschikt zijn om de nagestreefde doelstellingen te bereiken. Deze maatstaf laat naar het zich laat aanzien weinig ruimte voor een terughoudende toets. Door te oordelen dat het college *in redelijkheid* heeft kunnen concluderen dat de brancheringsregel niet verder gaat dan nodig is om de leefbaarheid van het centrum van Twello te beschermen, laat ook de rechtbank een belangrijke steek vallen. Kortom, de rechtbank is het college in deze zaak gunstig gezind.

Tot slot een opmerking over de overweging van de rechtbank dat de gemeente Voorst hard bezig is om verschillende maatregelen te nemen teneinde het centrum van Twello te beschermen. De rechtbank gebruikt deze overweging ter onderbouwing van haar oordeel dat het college in redelijkheid tot de conclusie heeft kunnen komen dat de bescherming van het centrum van Twello niet met andere, minder beperkende maatregelen kan worden bereikt. Het argument dat de rechtbank hier gebruikt ziet echter eerder op de vraag of het college consistent beleid voert en de brancheringsregel in dat beleid past en dus *geschikt* is om de leefbaarheid in het centrum te behouden en niet op de vraag of er niet net zo effectieve maar minder beperkende maatregelen zijn om het centrumgebied van Twello te beschermen.

Al met al een uitspraak waar wel wat op valt af te dingen. Er is inmiddels hoger be-

roep tegen de uitspraak ingesteld. Deze uitspraak zou daar wel eens onderuit kunnen gaan. Iets om rekening mee te houden.

Uitspraak in de zaak tussen
[Eiseres],

en
Het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Voorst te Twello, verweerder.

Rechtbank, locatie Arnhem:

Procesverloop

Bij besluit van 10 mei 2017 (het primaire besluit) heeft verweerder een omgevingsvergunning geweigerd.

Bij besluit van 31 augustus 2017 (het bestreden besluit) heeft verweerder het bezwaar van eiseres ongegrond verklaard.

Eiseres heeft tegen het bestreden besluit beroep ingesteld.

Verweerder heeft een verweerschrift ingediend.

Het onderzoek ter zitting heeft plaatsgevonden op 26 juli 2018. Namens eiseres is [eiseres] verschenen. Verweerder heeft zich laten vertegenwoordigen door zijn gemachtigden R.G.M. Louwes, P.S.E. Dekker-Klein Overmeen, J. Poelstra en mr. ing. R. van der Plank.

Overwegingen

1. De rechtbank gaat uit van de volgende feiten. Eiseres is van plan om het perceel [locatie] in Twello te kopen. Het perceel ligt in het oorspronkelijk tuinbouwgebied de Steenenkamer. Voorheen was op dit perceel een tuincentrum gevestigd. Eiseres wil het perceel gaan gebruiken voor detailhandel, in het bijzonder voor het vestigen van doe-het-zelf-winkels, kampeer- en watersportwinkels, supermarkten en warenhuizen, rijwielhandels (fietsen, bromfietsen en scooters) en overige detailhandel en ambachten.

Het ter plaatse geldende bestemmingsplan is 'Steenenkamer'. Op het perceel rust de bestemming 'Detailhandel – tuincentrum'. Het door eiseres beoogde gebruik is in strijd met deze bestemming. Om dit gebruik mogelijk te maken heeft eiseres een aanvraag gedaan om een omgevingsvergunning.

Verweerder heeft de omgevingsvergunning geweigerd. Volgens verweerder wil eiseres het perceel gebruiken voor perifere detailhandel. Het toestaan van perifere detailhandel op het perceel is in strijd met het gemeentelijke beleid over vestiging van detailhandel. Dit beleid is neergelegd in brancheringsregels in de bestemmingsplannen 'Twello-Centrum' en 'Steenenkamer' en in de 'Regionale Structuurvisie 2030'. Het beleid houdt in dat detailhandel geconcentreerd wordt in het centrumgebied van Twello. Het vestigen van detailhandel buiten dit cen-

trumgebied wordt beperkt, omdat het toestaan daarvan volgens verweerder zal leiden tot afname van de leefbaarheid van het centrumgebied en tot leegstand.

Verder heeft verweerder de omgevingsvergunning geweigerd omdat de karakteristiek van het oorspronkelijke tuinbouwgebied, waar het perceel onderdeel van uitmaakt, behouden moet blijven. Perifere detailhandel past volgens verweerder niet binnen dit gebied.

2. Tussen partijen is in geschil of verweerder in redelijkheid de omgevingsvergunning heeft kunnen weigeren.

3.1 Eiseres voert allereerst aan dat de elektronische handtekeningen van de burgemeester en de secretaris onder het primaire besluit niet voldoen aan de vereisten voor elektronische ondertekening. Het primaire besluit is om die reden niet ondertekend en mist rechtskracht. Daardoor is inmiddels een omgevingsvergunning van rechtswege ontstaan, aldus eiseres.

3.2 Uit vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Afdeling) volgt dat de enkele omstandigheid dat ondertekening van een besluit ontbreekt, niet betekent dat aan die brief het besluitkarakter moet worden ontnegd (zie bijvoorbeeld de uitspraak van de Afdeling van 7 april 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BM0203).

3.3 Gelet op deze jurisprudentie is de rechtbank van oordeel dat het primaire besluit rechtskracht heeft gekregen, nog daargelaten de vraag of de elektronische handtekeningen voldoen aan de vereisten daarvoor. Anders dan eiseres meent, is er dan ook geen omgevingsvergunning van rechtswege ontstaan. De beroepsgrond slaagt niet.

4.1 Eiseres voert aan dat het gemeentelijke beleid en de weigering van de omgevingsvergunning in strijd zijn met de Richtlijn 2006/123 EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt (hierna: Dienstenrichtlijn). Het gemeentelijke beleid en de weigering van de omgevingsvergunning voldoen niet aan de voorwaarden van artikel 15, derde lid, van de Dienstenrichtlijn.

4.2 Bij de beoordeling van deze beroepsgrond is van belang het arrest van 30 januari 2018 van het Hof van Justitie van de Europese Unie (Hof), waarin prejudiciële vragen worden beantwoord die de Afdeling aan het Hof had gesteld over de uitleg van de Dienstenrichtlijn (zie het arrest van het Hof in de gevoegde zaken C-360/15 (X BV) en C-31/16 (Visser Vastgoed Beleggingen BV), ECLI:EU:C:2018:44). De zaak C-31/16 gaat over een winkelgebied aan de rand van Appingedam. Het bestemmingsplan staat alleen omvangrijke detailhandel toe, zoals winkels voor meubels, keukens en bouwmaterialen. De gemeente Appingedam wil

geen detailhandel in schoenen- en kledingwinkels bestaan in verband met het behoud van de leefbaarheid van het stadscentrum en om leegstand tegen te gaan.

De prejudiciële vragen hadden, kort gezegd, betrekking op de vraag of en, zo ja, in hoeverre zulke brancheringregels in bestemmingsplannen in overeenstemming zijn met de Dienstenrichtlijn.

4.3 In het arrest heeft het Hof, voor zover hier van belang, het volgende overwogen. Allereerst verklaart het Hof voor recht in punt 97 dat de activiteit van detailhandel in goederen een dienst is in de zin van de Dienstenrichtlijn. Vervolgens verklaart het Hof dat de bepalingen van de Dienstenrichtlijn niet alleen van toepassing zijn in gevallen waarbij meerdere lidstaten zijn betrokken, maar ook in gevallen waarbij alle relevante aspecten zich binnen één lidstaat afspelen (zie punt 110). Verder verklaart het Hof in punt 136 dat de Dienstenrichtlijn zich niet verzet tegen voorschriften van een bestemmingsplan van een gemeente die de activiteit bestaande in niet-volumineuze detailhandel in geografische gebieden buiten het stadscentrum van die gemeente verbieden, mits aan alle voorwaarden van artikel 15, derde lid, van de Dienstenrichtlijn voldaan is. Deze voorwaarden zijn het discriminatieverbod, de noodzakelijkheid en de evenredigheid. Het is aan de rechterlijke instantie om dat te verifiëren, aldus het Hof in zijn beantwoording van vraag 4.

4.4 Artikel 15, derde lid, van de Dienstenrichtlijn luidt als volgt:

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

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

4.5 De rechtbank moet de vraag beantwoorden of de brancheringsregel zoals opgenomen in de planregels van het bestemmingsplan ‘[locatie]’, op grond waarvan de omgevingsvergunning is geweigerd, voldoet aan deze voorwaarden.

4.6 Tussen partijen is niet in geschil dat de brancheringregel voldoet aan het discriminatieverbod. Partijen verschillen van mening of wordt voldaan aan de voorwaarden van noodzakelijkheid en evenredigheid.

Noodzakelijkheid: dwingende reden van algemeen belang

4.7 Over de voorwaarde van noodzakelijkheid heeft het Hof in zijn arrest het volgende overwogen:

“134 Niettemin volgt aangaande meer in het bijzonder de voorwaarde inzake noodzakelijkheid zoals gedefinieerd in artikel 15, lid 3, onder b), van richtlijn 2006/123 uit de verwijzingsbeslissing, dat het verbod in het hoofdgeding strekt tot het behoud van de leefbaarheid van het stadscentrum van de gemeente Appingedam en tot het voorkomen van leegstand in binnenstedelijk gebied, in het belang van een goede ruimtelijke ordening.

135 Zoals de advocaat-generaal in punt 147 van zijn conclusie heeft opgemerkt, kan een dergelijk doel van bescherming van het stedelijk milieu overeenkomstig artikel 4, punt 8, van richtlijn 2006/123, gelezen in samenhang met overweging 40 van deze laatste, een dwingende reden van algemeen belang vormen die een territoriale beperking als die in het hoofdgeding rechtvaardigt.”

4.8 Voor de beoordeling of aan de voorwaarde van noodzakelijkheid wordt voldaan is verder van belang de tussenuitspraak van de Afdeling in de zaak-Appingedam, waarin het Hof de prejudiciële vragen heeft beantwoord (zie de tussenuitspraak van de Afdeling van 20 juni 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2062).

Over de noodzakelijkheid van brancheringsregels in bestemmingsplannen heeft de Afdeling in rechtsoverweging 11.2 het volgende overwogen:

“Door middel van branchering in het perifere winkelgebied beoogt de raad een mix van winkels in het centrum te behouden of te bevorderen die is afgestemd op de behoefte en het koopgedrag van de consument. Daarmee wordt beoogd een aantrekkelijk centrum te bevorderen, om de leefbaarheid van het stadscentrum te behouden en leegstand in binnenstedelijk gebied te voorkomen. De raad heeft zich op goede gronden op het standpunt gesteld dat het nastreven van deze doelen nodig is vanuit een oogpunt van bescherming van het stedelijk milieu, temeer wanneer – zoals in Appingedam – sprake is van een verhoudingsgewijs hoog leegstandspercentage aan winkelruimte in het stadscentrum. Gelet hierop heeft de raad zich op goede gronden op het standpunt gesteld dat het behoud van de leefbaarheid van het stadscentrum en het voorkomen van leegstand in binnenstedelijk gebied, noodzakelijk zijn voor de bescherming van het stedelijk milieu en een dwingende reden van algemeen belang vormen die branchering in het perifere winkelgebied rechtvaardigt.”

4.9 Eiseres voert aan dat verweerder niet aannemelijk heeft gemaakt dat de brancheringsregel gerechtvaardigd is om een dwingende reden van algemeen belang. Het gaat goed met het centrum van Twello en er is geen bovengemiddelde leegstand. Verder zullen op het perceel winkels komen met een vloeroppervlakte groter dan 500 m². Deze winkels passen niet in het centrumgebied. Daarom zal er geen sprake zijn van concurrentie tussen de winkels op het perceel en de winkels in het centrumgebied.

Verder voert eiseres aan dat de vestiging van detailhandel op het perceel de karakteristiek van het oorspronkelijke tuinbouwgebied in de Steenenkamer niet aantast. Er wordt slechts een andere invulling gegeven aan het pand. Het maakt voor de karakteristiek van het gebied niet uit of op het perceel een tuincentrum zit of een ander soort winkel.

4.10 Verweerder heeft gemotiveerd dat het noodzakelijk is om winkels te concentreren in een centrumgebied, omdat daardoor een herkenbaar gebied ontstaat met een specifieke aantrekkingskracht. Een herkenbaar centrumgebied zorgt, in combinatie met andere functies, voor leefbaarheid en aantrekkelijkheid daarvan en voorkomt dat er leegstand ontstaat. Hiermee wordt het stedelijk milieu beschermd.

4.11 De rechtbank is van oordeel dat verweerder met deze motivering voldoende heeft gemotiveerd dat het nodig is om winkels te concentreren in het centrumgebied ter bescherming van het stedelijk milieu.

Dat het centrumgebied van Twello er goed voor staat en geen bovengemiddeld leegstandsperscentage kent, betekent, anders dan eiseres stelt, niet dat er geen dwingende reden is van algemeen belang om winkels te concentreren in het centrumgebied. Verweerder heeft namelijk ter zitting toegelicht dat de centrumgebieden van kernen met 10.000 tot 15.000 inwoners onder druk staan door – onder meer – de uitstroom van winkelende mensen naar de grotere steden en de toename van online winkelen. Om die reden moet volgens verweerder alles op alles gezet worden om het centrumgebied van Twello te behouden zoals dat nu is. Eiseres heeft dit niet weersproken. Naar het oordeel van de rechtbank kan het behoud van de leefbaarheid van het centrumgebied ook als een dwingende reden van algemeen belang beschouwd worden.

De stelling van eiseres dat er geen concurrentie zal zijn tussen de winkels op het perceel en de winkels in het centrumgebied, leidt niet tot een ander oordeel. Uit tabel 2 van de door verweerder overgelegde detailhandelsstructuuranalyse blijkt dat het centrumgebied van Twello beschikt over winkels uit verschillende branchegroepen, zoals dagelijkse boodschappen, mode en luxe, vrije tijd, in- en om het huis en overige detailhandel. Eiseres wil op het per-

ceel detailhandel vestigen in dezelfde branchegroepen als die reeds aanwezig zijn in het centrumgebied. Anders dan eiseres stelt, is in dat geval wel degelijk sprake van concurrentie met de winkels van het centrumgebied.

4.12 De rechtbank is van oordeel dat verweerder in redelijkheid heeft kunnen concluderen dat de brancheringsregel gerechtvaardigd is om een dwingende reden van algemeen belang. Aan de voorwaarde van noodzakelijkheid is daarmee reeds voldaan. De rechtbank zal om die reden de kwestie van het behoud van de karakteristiek van het oorspronkelijke tuinbouwgebied van de Steenenkamer onbesproken laten.

Evenredigheid

4.13 Om te voldoen aan de voorwaarde van evenredigheid moet de brancheringsregel geschikt zijn om het nagestreefde doel te bereiken, moet zij niet verder gaan dan nodig is om dat doel te bereiken en moet dat doel niet met andere, minder beperkende maatregelen kunnen worden bereikt.

4.14 Voor de beoordeling of aan deze voorwaarde wordt voldaan, is relevant wat de Afdeling daarover in de eerdergenoemde uitspraak van 20 juni 2018 heeft overwogen. Dat is, zover hier van belang, het volgende:

“13.1 De raad gaat ervan uit dat de brancheringsregeling in het bestemmingsplan geschikt is om de leefbaarheid van het stadscentrum te behouden en leegstand in binnenstedelijk gebied te voorkomen. Daarbij gaat de raad uit van de veronderstelling dat, indien branching op het Woonplein wordt losgelaten, dit tot gevolg heeft dat in het centrum van Appingedam gevestigde of nog niet in Appingedam gevestigde reguliere detailhandel zich zal vestigen op het Woonplein, hetgeen door vertrek van of druk op detailhandel in het centrum zal leiden tot een minder aantrekkelijke mix aan winkels in het centrumgebied.

13.2 De Afdeling acht het op zichzelf mogelijk dat deze op algemene ervaringsregels gebaseerde veronderstelling opgaat.

(...)

Het lijkt derhalve mogelijk dat – al dan niet als onderdeel van een pakket aan andere maatregelen – een oorzakelijk verband bestaat tussen enerzijds regulering van de vestigingsmogelijkheden voor winkels en anderzijds het behoud van de dynamiek en het oorspronkelijk karakter en daarmee de leefbaarheid van het stadscentrum en het voorkomen van leegstand in binnenstedelijk gebied. Uit de hiervoor genoemde rechtspraak van het Hof volgt dat het aan de regulerende overheid is, in dit geval aan de raad van de gemeente Appingedam, om de ingenomen stelling over de effectiviteit van

de maatregel te onderbouwen aan de hand van een analyse met specifieke gegevens. De raad is daarin naar het oordeel van de Afdeling niet geslaagd.

Ter onderbouwing van dit verband heeft de raad zich immers alleen op algemene ervaringsregels beroepen, zonder daarnaast onderzoeksgegevens of andere gegevens te overleggen waarmee de 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. De raad had bijvoorbeeld resultaten van onderzoek naar de effectiviteit van ruimtelijk detailhandelsbeleid op landelijke, provinciaal of lokaal niveau, of gegevens ontleend aan koopstromenonderzoek, voor zover deze onderzoeken toepasbaar zijn op de specifieke situatie in Appingedam, in ogenschouw kunnen nemen. Daarbij had de raad rekening kunnen houden met beschikbare (onderzoeks)gegevens over de effecten van detailhandelsbeleid in krimpregio's, zoals de regio waar Appingedam is gelegen, en – indien voorhanden – meer in het bijzonder de effecten van branchering in dergelijke regio's. De raad heeft dit echter nagelaten. Aldus ontbreekt een analyse van de geschiktheid van de door de raad genomen maatregel en ontbreken specifieke gegevens ter onderbouwing van zijn betoog over de geschiktheid van de getroffen maatregel. Bij gebreke hiervan kan de Afdeling thans niet beoordelen of de raad redelijkerwijs heeft kunnen concluderen dat de in het plan opgenomen brancheringsregeling geschikt is om de leefbaarheid van het stadscentrum te behouden en verdere leegstand in het binnenstedelijk gebied van Appingedam te voorkomen."

4.15 Eiseres voert aan dat niet wordt voldaan aan de voorwaarde van evenredigheid. Verweerder heeft niet onderbouwd dat het vestigen van detailhandel op het perceel leidt tot afname van de leefbaarheid in het centrumgebied en tot leegstand. Het koopstromenonderzoek dat verweerder heeft uitgevoerd is te beperkt geweest, omdat in dit onderzoek de winkels buiten het centrumgebied niet zijn meegenomen. Zo zijn buiten het centrumgebied toegestaan: een supermarkt, een Welkoop, een gordijnenwinkel, een fietsenwinkel en een tweede-handswinkel, aldus eiseres.

4.16 Verweerder heeft gemotiveerd dat het doel is om de leefbaarheid van het centrumgebied van Twello te beschermen en te behouden en om leegstand tegen te gaan. De brancheringsregel is volgens verweerder geschikt om dit doel te bereiken. Dit wordt volgens verweerder onderbouwd met een analyse van de detailhandelsstructuur van Twello, gebaseerd

op een koopstromenonderzoek uit 2015, en met de documenten 'Bruisende binnensteden, vitale dorpskernen' en 'Ruimtelijke Toekomstvisie Voorst'.

4.17 De rechtbank moet beoordelen of verweerder met deze onderbouwing aannemelijk heeft gemaakt dat het vestigen van perifere detailhandel op het perceel zal leiden tot afname van de leefbaarheid van het centrumgebied en tot leegstand.

4.18 Het door verweerder overgelegde koopstromenonderzoek bevat gegevens die inzicht geven in het koopgedrag van consumenten en het economisch functioneren van de winkelvoorzieningen in Twello. Uit deze documenten 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. De omzet van niet-dagelijkse goederen is in 2015 gedaald met 18% ten opzichte van de situatie in 2010. De afvloeiing van bestedingen naar Deventer is toegenomen met circa 7%.

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. Verweerder heeft ter zitting toegelicht dat, 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.

De rechtbank is van oordeel dat verweerder met deze onderbouwing en motivering aannemelijk heeft gemaakt dat het toestaan van perifere detailhandel op het perceel zal leiden tot afname van de leefbaarheid van het centrumgebied en tot leegstand.

De stelling van eiseres dat het koopstromenonderzoek te beperkt is geweest, leidt niet tot een ander oordeel. Ter zitting is gebleken dat de door eiseres genoemde winkels (een supermarkt, een Welkoop, een gordijnenwinkel, een fietsenwinkel en een tweede-handswinkel) weliswaar buiten het centrumgebied liggen, maar wel op korte afstand daarvan, in de kern van Twello liggen. Uit het koopstromenonderzoek blijkt dat de winkels in de kern van Twello zijn meegenomen in dat onderzoek, dus ook de door eiseres genoemde winkels.

Verweerder staat deze winkels toe, maar dat betekent niet dat daarom ook de perifere detailhandel die eiseres wenst, moet worden toegestaan. Verweerder heeft ter zitting toegelicht dat de vergelijking tussen deze winkels en het perceel niet opgaat. Het perceel ligt namelijk niet in de kern van Twello, maar in het bui-

tengebied op ruim 3 km afstand van het centrum en op 1,5 km van de binnenstad van Deventer en winkelcentrum Boreel. Wanneer op het perceel – al dan niet volumineuze – detailhandel wordt toegestaan, gaan Deventer en Twello aan elkaar groeien en dat is onwenselijk. De rechtbank acht deze uitleg redelijk.

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.

4.19 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.

4.20 Het voorgaande betekent dat ook is voldaan aan de voorwaarde van evenredigheid.

4.21 De rechtbank komt tot de conclusie dat verweerder in redelijkheid heeft kunnen concluderen dat de brancheringsregel voldoet aan de voorwaarden van artikel 15, derde lid, van de Dienstenrichtlijn. Dat betekent dat er geen sprake is van strijdigheid met de Dienstenrichtlijn en dat de weigering van de omgevingsvergunning op dit punt gerechtvaardigd is. Het betoog van eiseres slaagt niet.

5.1 Eiseres voert ten slotte aan dat verweerder ten onrechte de omgevingsvergunning heeft geweigerd vanwege strijdigheid met de Omgevingsverordening van de provincie Gelderland. De Omgevingsverordening is in dit geval volgens haar niet van toepassing, omdat deze uitsluitend ziet op voorschriften in bestemmingsplannen en niet op omgevingsvergunningen.

Voor zover geoordeeld wordt dat de Omgevingsverordening wel van toepassing is, voert eiseres aan dat er geen sprake is van strijd met de Omgevingsverordening. Eiseres heeft namelijk geen nieuwe detailhandelslocatie aangevraagd, maar een wijziging van het gebruik van

een bestaande detailhandelslocatie, aldus eiseres.

5.2 Artikel 2.3.4.2, eerste lid, van de Omgevingsverordening bepaalt dat in een bestemmingsplan detailhandelsvoorzieningen slechts op perifere detailhandelslocaties kunnen worden toegestaan indien deze vanwege specifieke ruimtelijke eisen – volumineuze goederen – en veiligheidseisen binnenstedelijk moeilijk inpasbaar zijn.

Op grond van artikel 1.1.1, eerste lid, onder f, van de Omgevingsverordening wordt onder 'bestemmingsplan' mede verstaan: de omgevingsvergunning waarbij met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 2°, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht van het bestemmingsplan of de beheersverordening wordt afgeweken uitsluitend ten behoeve van de vestiging van detailhandelsvoorzieningen in volumineuze goederen op perifere detailhandelslocaties als bedoeld in artikel 2.3.4.2, eerste lid en detailhandel in voedings- en genotsmiddelen op perifere detailhandelslocaties als bedoeld in artikel 2.3.4.2, tweede lid, van de Omgevingsverordening.

5.3 De rechtbank is van oordeel dat uit deze bepaling blijkt dat artikel 2.3.4.2, eerste lid, van de Omgevingsverordening wel degelijk van toepassing is in het geval van eiseres. Dat blijkt ook uit de toelichting op artikel 2.3.4.2 van de Omgevingsverordening, waarin expliciet is opgenomen dat het niet mogelijk is om via de reguliere procedure – in strijd met de Verordening – supermarkten of andere vormen van niet-volumineuze detailhandel op perifere locaties toe te staan.

5.4 De rechtbank is vervolgens van oordeel dat verweerder terecht heeft geconcludeerd dat het toestaan van perifere detailhandel op het perceel in strijd is met artikel 2.3.4.2, eerste lid, van de Omgevingsverordening. Vaststaat immers dat eiseres op het perceel geen detailhandel in volumineuze goederen wil vestigen. Of er sprake is van een nieuwe of bestaande detailhandelslocatie is niet relevant. De beroepsgrond slaagt niet.

6. De rechtbank komt tot de conclusie dat verweerder in redelijkheid de omgevingsvergunning heeft kunnen weigeren.

7. Het beroep is ongegrond. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De rechtbank verklaart het beroep ongegrond.

Deze uitspraak is gedaan door mr. S. Kompier, voorzitter, mr. drs. M.S.T. Belt en mr. drs. J.H. van Breda, rechters, in tegenwoordigheid van R. Visscher, griffier.