

Verslag van de hoorzitting van de Commissie bezwaarschriften van de gemeente Heerenveen van 14 februari 2022 naar aanleiding van het bezwaarschrift van 25 november 2021 van de heer W. Eilering van RetailPlan B.V. namens Varensa B.V., gericht tegen het besluit van 26 oktober 2021, inzake de weigering van het verzoek om het bestemmingsplan Heerenveen – Skoatterwâld 2e en 3e fase te herzien.

Aanwezig:

de commissie:

mevrouw mr. E.M. Rink
mevrouw O.M. Hafkenscheid
de heer B.C. Star

voorzitter
lid
lid

de heer drs. L.J.A. Edelaar
de heer mr. L. van der Zee

secretaris
secretaris

bezwaarde:

De heer W. Eilering van Retailplan B.V., namens Varensa B.V.

vertegenwoordiger gemeenteraad:

De heer mr. L. Mathey van TRIP Advocaten en Notarissen
De heer R. Romijn van Seinpost Adviesbureau B.V.
De heer S. Doelman

Na een woord van welkom legt de voorzitter uit dat de commissie een onafhankelijke commissie is die de stukken bestudeert, partijen hoort en advies uitbrengt. Het besluit van de raad tot weigering van het verzoek om het bestemmingsplan Heerenveen – Skoatterwâld 2e en 3e fase te herzien ligt nu voor. Bezwaarde heeft hiertegen een bezwaarschrift ingediend. De zaak is vergelijkbaar met een procedure die eerder bij de commissie aan de orde is geweest. Toen ging het om een omgevingsvergunning. De voorzitter geeft vervolgens het woord aan gemachtigde van bezwaarde.

Bezwaarde geeft aan dat Varensa eigenaar is van een winkelcentrum. Daar is detailhandel toegestaan, maar in de bestemmingsplanbepalingen is branchering beperkt tot uitsluitend een bouwmarkt en tuincentrum. In het bestemmingsplan is niet opgenomen waarom die beperking geldt. Een beperking zonder uitdrukkelijke motivering is verboden en daarom is er een evidente strijd met de Dienstenrichtlijn.

Het verzoek is gedaan nu in de gemeentelijke omgevingsvisie is aangekondigd dat er een nieuw detailhandelsbeleid komt. Met het oog op die herziening is de raad gevraagd of de beperkingen in overeenstemming zijn met de Dienstenrichtlijn. Indien dat niet het geval is, dan moeten de beperkingen volgens bezwaarde worden geschrapt.

In zijn bezwaarschrift stelt bezwaarde dat verwarring ontstaat bij de gemeente dat een verzoek zou zijn ingediend voor de vestiging van een supermarkt van 2400m² of meer. Er is gevraagd om perifere detailhandel mogelijk te maken. Het is dan aan de raad om een begrenzing vast te stellen. Wanneer de raad zegt 100m², dan is het aan de raad om dat te beslissen, maar dan moet zij dit wel goed motiveren.

De raad heeft een besluit genomen, gebaseerd op de detailhandelsvisie 2011. In de stukken staat dat er in januari een nieuwe visie zou komen. In die visie staat dat de oude visie komt te vervallen. Als het gaat om de beslissing op bezwaar, dan is er sprake van een beslissing ex nunc. Daarom moet ook worden gekeken naar dat nieuwste detailhandelsbeleid.

Op p. 27 daarvan staat de mogelijkheid voor een winkelvoorziening in Skoatterwâld. Daarom wenst bezwaarde de raad te vragen om bij zijn beslissing op bezwaar te kijken naar p. 27 en te anticiperen op de visie om te winkelen in Skoatterwâld. De vergelijking met de aanvraag voor de omgevingsvergunning dient achterwege te worden gelaten; hier gaat het om de uitgebreide toets. Gemachtigde is benieuwd hoe de raad dat in de beslissing op bezwaar zal weergeven.

Verweerder geeft aan dat er twee procedures vanuit Varena lopen. Naast een verzoek om een omgevingsvergunning is er nu een verzoek aan de raad. De raad heeft besloten het verzoek om het bestemmingsplan te herzien af te wijzen. Dat is een volle toets; het besluit van de raad moet cijfermatig worden onderbouwd en dat heeft zij ook gedaan. Zij heeft in haar afwijzing gemotiveerd waarom het verzoek wordt afgewezen en heeft onder meer verwezen naar de toetsingscriteria van de Dienstenrichtlijn. De raad heeft aangegeven wat de dwingende reden van algemeen belang is. Leegstand in het centrum moet worden voorkomen en dat gebeurt niet als in Skoatterwâld detailhandel in het hele pand mogelijk is. Dat levert een omzetverlies van 20% in het centrum. Nu het bezwaar niet uitgebreid is toegelicht, wacht hij de vragen van de commissie af, zodat hij of de heer Romijn die kunnen beantwoorden.

De heer Star vraagt aan verweerder of er iets gezegd kan worden over de verhouding van het plan met de nieuwe visie die recent is vastgesteld.

Verweerder geeft aan dat de visie als concept is toegevoegd. Er verandert niks aan de beleidsuitgangspunten die er waren.

Bezwaarde verwijst naar p. 27, waarin aandacht wordt besteed aan Skoatterwâld. Er wordt daarin aangegeven dat er mogelijkheden zijn, maar dat zijn dezelfde mogelijkheden als die het bestemmingsplan al bood. De mogelijkheden zijn beperkt en ondersteunend aan het centrum. Wanneer het meer dan 500m² is, dan is er een overschot aan winkelvloeroppervlakte. Zoals in het besluit staat wijzigen de beleidsuitgangspunten voor deze situatie niet.

Bezwaarde geeft aan dat in de nieuwe visie staat dat er mogelijkheden voor een winkelvoorziening zijn. Er staat nu dat er een winkelvoorziening voor 500m² mogelijk is, maar dit getal is nergens onderbouwd. Het aantal woningen is sinds 2011 toegenomen. Er is geen onderzoek gedaan of bijvoorbeeld 600m² of 750m² mogelijk is; er is een maximum van 500m² voor de oppervlakte van detailhandel gesteld. Wat er wordt gezegd in de onderbouwing door Seinpost is niet waar; dat kun je niet onderbouwen. De reden voor 500m² is dat zich daar geen supermarkt kan vestigen. Als zich daar geen supermarkt kan vestigen, dan wordt voldaan aan de overeenkomst. De 500m² dient buiten beschouwing te worden gelaten, want die is niet onderbouwd; daarom is er ruimte voor detailhandel. Waar het komt, daar gaat deze nota niet over. In het centrum is geen ruimte en de ruimte van Varena is de enige locatie waar die voorzieningen geïntegreerd kunnen worden.

Verweerder geeft aan dat niet de (cijfermatige onderbouwing van de) 500m², maar de aanvraag ter discussie staat. Cijfermatig is in het rapport van Seinpost onderbouwd dat de beperking van de detailhandel, welke een beperking in het kader van de Dienstenrichtlijn vormt, evenredig is. Uit dit rapport volgt dat de beperking voldoet aan de eisen van de Dienstenrichtlijn. In 2020 ontbreekt distributieve ruimte en kwalitatieve behoefte. De vraag is of detailhandel in het coherent en systematische toegepaste beleid van de gemeente past.

Bezwaarde geeft aan te horen dat de 500m² niet relevant en niet gewenst is, maar met dat laatste heeft hij veel moeite. De Dienstenrichtlijn ziet erop toe dat er geen beperkingen aan diensten zijn. De overheid moet zeer zorgvuldig omgaan met beperkingen ten aanzien van branchering. Beperking van de detailhandelslocatie vormt een ernstige beperking. De raad moet motiveren dat het noodzakelijk is vanuit een dringende reden. Het gaat er niet om dat het ongewenst is, maar dat vanuit het oogpunt van de Dienstenrichtlijn en noodzakelijkheid wordt aangegeven of zij daaraan heeft voldaan. Het rapport van Seinpost

is gebaseerd op de oude detailhandelsvisie. Daarom staat volgens bezwaarde de vraag centraal wat het doel is dat je wil bereiken met het beperken van de branchering. Het doel is supermarkten in het centrum, maar dat kan geen doel zijn.

De voorzitter geeft aan dat er nog een procedure bij de rechtbank loopt en vraagt aan bezwaarde of het handig is om de uitkomst daarvan af te wachten.

Bezwaarde geeft aan dat dat niet het geval is en dat het een andere procedure betreft; het gaat daar om een omgevingsvergunningsprocedure. Hij verwijst hierbij naar uitspraken inzake Diemen en Enschede. Bij de aanvraag voor een omgevingsvergunning is er sprake van een exceptieve toets. Het staat aanvrager echter vrij om de volle toets van Appingedam te verzoeken. Het is volgens bezwaarde dan aan de raad om te bewijzen dat het noodzakelijk en evenredig is om dit te beperken tot een tuincentrum en een bouwmarkt. De vraag of er marktruimte of behoefte is, is een verboden eis. De 500m² is uit de duim gezogen; dit kon ook meer zijn.

Indien de beslissing op bezwaar onvoldoende is, dan zal deze aan de Raad van State worden voorgelegd met de vraag of die beslissing voldoet aan de Dienstenrichtlijn.

Verweerder geeft aan dat bezwaarde stelt dat hetgeen in het rapport van Seinpost staat zacht is.

In dat rapport staat dat er sprake is van een beperking in het kader van de Dienstenrichtlijn welke noodzakelijk is. Deze noodzakelijkheid is cijfermatig onderbouwd. De beperking voldoet ook aan de eis van evenredigheid. Het beleid van de gemeente is uiteengezet en er is verwezen naar de integrale detailhandelsvisie. Het nieuwe beleid is nog niet vastgesteld, maar de conclusie is dat het brede pakket aan maatregelen wel effectief is. Leegstand moet worden voorkomen door geen grote publiekscentra buiten het centrum toe te staan. Verweerder verwijst naar de conclusie van Seinpost in hoofdstuk 5 van het rapport. De beperking is aantoonbaar noodzakelijk, evenredig en voldoet aan de Dienstenrichtlijn. Verweerder ziet ook geen contraexpertise dat het niet voldoet. In de beslissing op bezwaar wordt rekening gehouden met het nieuwe beleid, maar hetgeen bezwaarde aanvoert leidt er niet toe dat dat besluit anders zal zijn.

Bezwaarde geeft aan dat hij het jammer vindt dat de beslissing op bezwaar niet anders zal luiden. De commissie analyseert of het bezwaar ontvankelijk en gegrond is. De raad komt tot een heroverweging op basis van het bezwaarschrift. Daarom vindt hij dit een vooringenomen standpunt. Het lijkt erop dat de hakken in het zand worden gezet. Daarom verzoekt hij de raad om objectief te kijken of zij het goede besluit hebben genomen. Tot slot geeft bezwaarde aan dat er supermarktruimte buiten het centrum van Heerenveen mogelijk is, maar dat hij in de beslissing op bezwaar een betere onderbouwing verwacht voor de beperking tot 500m².

De voorzitter geeft aan voldoende te zijn geïnformeerd, dankt iedereen voor hun aanwezigheid en sluit vervolgens de bijeenkomst.

Heerenveen, 1 april 2022

De commissie bezwaarschriften,
de secretaris,

de heer mr. L. van der Zee

de voorzitter,

mevrouw mr. E.M. Rink

Advies van de commissie bezwaarschriften:

mevrouw mr. E.M. Rink
mevrouw O.M. Hafkenscheid
de heer B.C. Star

voorzitter
lid
lid

aan de gemeenteraad

over het ingediende bezwaarschrift, gericht tegen het besluit van 26 oktober 2021, verzonden op 4 november 2021, inzake de weigering van het verzoek om het bestemmingsplan Heerenveen - Skoatterwâld 2e en 3e fase te herzien.

Het bestreden besluit

Bij besluit van 26 oktober 2021, verstuurd bij brief van 3 november 2021 op 4 november 2021, heeft de gemeenteraad (hierna: de raad) besloten het verzoek, om het bestemmingsplan "Heerenveen - Skoatterwâld 2^e en 3^e fase" te herzien door (tenminste) de beperkingen in de planregels voor detailhandel in artikel 4.1 sub a op te heffen, geweigerd (hierna: het bestreden besluit).

Bij brief van 25 november 2021, ontvangen op 26 november 2021, heeft de heer W. Eilering van RetailPlan B.V., namens Varensa B.V. (hierna: bezwaarde), een bezwaarschrift ingediend tegen het bestreden besluit.

Op 14 februari 2022 heeft de Commissie bezwaarschriften (hierna: de commissie) een hoorzitting gehouden. Bezwaarde werd daarbij vertegenwoordigd door de heer W. Eilering van Retailplan B.V. De raad was daarbij vertegenwoordigd door de heer mr. L. Mathey van TRIP Advocaten en Notarissen, de heer S. Doelman als beleidsadviseur planologie van de gemeente Heerenveen en de heer R. Romijn van Seinpost Adviesbureau B.V.. Van de hoorzitting is een verslag gemaakt.

Voorgeschiedenis

Op 20 april 2020 heeft bezwaarde een aanvraag voor een omgevingsvergunning ingediend voor het exploiteren van een full-service supermarkt van circa 2.400 m² bruto vloeroppervlakte (bvo) (circa 2.000 m² winkelvloeroppervlakte (wvo)) op de locatie Domela Nieuwenhuisweg 1 te Heerenveen. Bij besluit van 12 juni 2020 is namens het college van burgemeester en wethouders (hierna: het college) besloten deze aanvraag te weigeren. Het hiertegen ingediende bezwaarschrift is door het college ongegrond verklaard. Tegen de beslissing op bezwaar is beroep ingediend bij de rechtbank Noord-Nederland; zij heeft tot op het moment van het uitbrengen van dit advies geen uitspraak gedaan.

Bij brief van 3 augustus 2021, ontvangen op 4 augustus 2021, heeft bezwaarde met een gemotiveerd beroep op de Europese Dienstenrichtlijn een verzoek bij de raad ingediend om het bestemmingsplan "Heerenveen - Skoatterwâld 2^e en 3^e fase" te herzien door (tenminste) de beperkingen in de planregels voor detailhandel in artikel 4.1 sub a op te heffen. Ter toelichting geeft bezwaarde aan dat zij eigenaar is van het winkelcentrum aan de Domela Nieuwenhuisweg 1 (hierna: het perceel Domela Nieuwenhuisweg 1). Zij beoogt het perceel Domela Nieuwenhuisweg 1 te gebruiken c.q. te verhuren ten behoeve van perifere detailhandel zoals omschreven in paragraaf 4.1.3 van de Integrale detailhandelsvisie gemeente Heerenveen 2011 (hierna: Visie 2011), waaronder expliciet supermarkten worden verstaan; een bredere branchering is ook welkom.

Bij brief van 3 november 2021, verzonden op 4 november 2021, heeft het college bezwaarde geïnformeerd over het bestreden besluit. In het voorstel aan de raad geeft het college aan dat het toestaan van detailhandel in levensmiddelen in strijd is met het detailhandelsbeleid zoals deze is neergelegd in de Visie 2011. Doel van de Visie 2011 is om de aantrekkingskracht en het economisch functioneren van het centrum te versterken; daarom is de supermarktontwikkeling gekoppeld aan het kernwinkelcentrum. De uitbreiding en nieuwvestiging van supermarkten is, anders dan als onderdeel van een wijk- of buurtwinkelcentrum met het bijbehorende verzorgingsgebied, alleen toegestaan indien deze zijn gekoppeld aan het centrum.

Bij brief van 25 november 2021, ontvangen op 26 november 2021, heeft bezwaarde een bezwaarschrift ingediend tegen het bestreden besluit.

In december 2021 is door Adviesbureau Seinpost de 'Deskundigennotitie Dienstenrichtlijn locatie Bos Tuin en Dier in Heerenveen' (hierna: rapport Seinpost) uitgebracht.

Het wettelijke kader

Het wettelijke kader is als bijlage I aan dit advies gehecht.

Bezwaren

Door bezwaarde is – samengevat – het volgende aangevoerd.

1. Het verzoek moet (volledig) worden getoetst op een wijze zoals aan de orde in de zaak Appingedam (ABRvS 24 juli 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2569);
2. De bewijslast van (en goede motivering dat) de beperkingen in overeenstemming zijn met de Dienstenrichtlijn ligt bij de raad;
3. De beperkingen aan het plangebied, waaronder die van het gebruik van gronden en bouwwerken voor detailhandel over een gezamenlijke bedrijfsvloeroppervlakte tot 500 m² en beperking tot uitsluitend een bouwmarkt en tuincentrum, zijn wegens het ontbreken van een uitdrukkelijke motivering niet in overeenstemming met de Dienstenrichtlijn en dienen buiten beschouwing te worden gelaten;
4. Het rapport Seinpost is gebaseerd op de Visie 2011 en biedt geen deugdelijke onderbouwing ;
5. Er moet aan 'Detailhandel en Horeca' (hierna: Visie 2022) worden getoetst;
6. De beperkingen uit het bestemmingsplan en het gemeentelijk beleid zijn in strijd met de Dienstenrichtlijn:
 - Aan de voorwaarde van noodzakelijkheid wordt niet voldaan; onduidelijk is welke dwingende redenen van algemeen belang de raad nastreeft;
 - Aan de stelling dat er nauwelijks nog marktruimte voor supermarkten bestaat ontbreekt iedere analyse en de vraag of er marktruimte of – behoefte is, is een verboden eis;
 - Zonder een nadere toelichting en actueel (koopstroom)onderzoek is de (te algemene) conclusie niet te trekken dat de mogelijkheid om naast een supermarkt ook andere winkels te bezoeken een belangrijk motief vormt om in Heerenveen te gaan winkelen;
 - Een geactualiseerd koopstroomonderzoek is nodig om bruikbare conclusies te trekken en waarbij de woonwijk Skoatterwâld additioneel dient te worden meegewogen;
 - De maatregelen zijn niet effectief, daarmee ongeschikt en mogen niet worden ingezet;
 - Het onderzoek van DTNP uit 2016 leidt niet tot de conclusie dat een supermarkt op korte afstand van het centrum cruciaal is voor het functioneren van het centrum;
 - De toelichting op de effectiviteit van de maatregelen is onduidelijk;
 - Niet kan worden bepaald of deze doelen niet verder gaan dan nodig om de gewenste doelen te bereiken en niet met andere, minder vergaande maatregelen kunnen worden bereikt.

- Er is niet verzocht om het toestaan van een supermarkt met de winkelvloeroppervlak van 6.076 m²; het mag ook minder zijn.

Overwegingen

De commissie overweegt het volgende.

Ontvankelijkheid

Het bezwaarschrift is ontvangen op 26 november 2021, terwijl het bestreden besluit is verzonden op 4 november 2021, zodat dit tijdig is ingediend. Ook verder zijn er geen formele belemmeringen, zodat de commissie het bezwaarschrift inhoudelijk kan beoordelen.

Inhoudelijk

Wat zegt de wet?

Artikel 3.1 Wro bepaalt onder meer dat de gemeenteraad voor het gehele grondgebied van de gemeente een of meer bestemmingsplannen vaststelt, waarbij ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening de bestemming van de in het plan begrepen grond wordt aangewezen en met het oog op die bestemming regels worden gegeven.

Op grond van artikel 3.1.2, tweede lid, onder b, Bro kan ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening een bestemmingsplan regels bevatten met betrekking tot branches van detailhandel en horeca.

Artikel 1.1.2. Bro bepaalt onder meer dat bij het stellen van regels in een bestemmingsplan wordt voorkomen dat strijdigheid ontstaat met artikel 14, aanhef en onder 5, Dienstenrichtlijn.

Op het perceel Domela Nieuwenhuisweg 1 rust ingevolge het ter plaatse geldende bestemmingsplan “Heerenveen – Skoatterwâld 2e en 3e fase” de enkelbestemming “Bedrijf - Tuincentrum / Bouwmarkt”.

Artikel 4.1, onder a, van de regels van dit plan luidt:

“De voor ‘Bedrijf - Tuincentrum / Bouwmarkt’ aangewezen gronden zijn bestemd voor:

- a. een tuincentrum en een bouwmarkt, beide al dan niet met functieondersteunende horeca; (...)”

Op grond van artikel 3.1, eerste lid, Wro, gelezen in samenhang met artikel 3.9 Wro, komt de bevoegdheid om een bestemmingsplan al dan niet vast te stellen toe aan de raad.

Wat is het verzoek van bezwaarmaker?

De commissie ziet zich voor de vraag gesteld of de raad het verzoek van bezwaarde om het bestemmingsplan “Heerenveen – Skoatterwâld 2e en 3e fase” te herzien, meer specifiek door tenminste de beperkingen in de planregels voor detailhandel in artikel 4.1 sub a op te heffen, terecht en op goede gronden heeft afgewezen.

Is er sprake van een ‘eis’?

Indien de beperkingen voortvloeiend uit artikel 4.1, onder a, van de regels van het plan “Heerenveen Skoatterwâld 2e en 3e fase” worden aangemerkt als eis in de zin van artikel 15 van de Dienstenrichtlijn, dan dient de weigering om de planregel vanwege deze eis te herzien te worden getoetst aan de voorwaarden van artikel 15, derde lid, Dienstenrichtlijn. De commissie ziet zich daarom allereerst voor de vraag gesteld of er sprake is van een dergelijke eis.

Het begrip 'eis' dient aldus te worden verstaan dat daaronder ook 'elke verplichting, verbodsbepaling, voorwaarde of beperking uit hoofde van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten' wordt verstaan (HvJ EU 30 januari 2018, ECLI:EU:C:2018:44).

Op de gronden waaraan de enkelbestemming "Bedrijf - Tuincentrum / Bouwmarkt" is toegekend zijn andere activiteiten dan de activiteiten die staan genoemd in de omschrijving zoals neergelegd in artikel 4, onder a, van de regels van het plan "Heerenveen Skoatterwâld 2^e en 3^e fase" niet bij recht toegestaan. In tegenstelling tot de gronden met de bestemming "Centrum" zijn deze gronden (ook) niet bestemd voor detailhandel. Ter plaatse zijn wel andere dienstenactiviteiten toegestaan, zoals bepaalde (functieondersteunende) horeca. De planregel heeft hier derhalve specifiek tot doel om de geografische zones aan te wijzen waar bepaalde dienstenactiviteiten zich kunnen vestigen. Daarmee merkt de commissie de planregels aan als een eis, nu zij de toegang tot of de uitoefening van een dienstenactiviteit afhankelijk stellen van een territoriale beperking in de zin van artikel 15, tweede lid, onder a, Dienstenrichtlijn. Om die reden dient het besluit van de raad om niet mee te werken aan een herziening van deze planregels teneinde op de gronden waaraan de bestemming "Bedrijf - Tuincentrum / Bouwmarkt" is toegekend, alsnog de vestiging van detailhandel mogelijk te maken, in overeenstemming te zijn met de voorwaarden die zijn neergelegd in artikel 15, derde lid, van de Dienstenrichtlijn (vergelijk ABRvS 26 februari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:624).

Dient er 'vol' te worden getoetst?

Uit jurisprudentie (ABRvS 26 februari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:624 en ABRvS 24 november 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2648) blijkt dat, wanneer de raad een besluit neemt naar aanleiding van een verzoek tot herziening van het bestemmingsplan, bij de beoordeling van dit besluit van de raad plaats is voor een volle toets. Daarbij is ook plaats voor een volle toets van het relevante gemeentelijke detailhandelsbeleid. Dit neemt niet weg dat de raad bij het besluit omtrent de vaststelling van een bestemmingsplan beleidsruimte heeft (ABRvS 26 februari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:624).

Is het bestreden besluit zorgvuldig voorbereid en deugdelijk gemotiveerd?

Uit jurisprudentie (ABRvS 26 februari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:624) volgt dat, nadat degene die een beroep doet op de Dienstenrichtlijn heeft beargumenteerd dat er sprake is van een eis die een beperking oplevert, het op de weg van de raad ligt om bij de beslissing over de weigering om een planregel te herzien, te onderbouwen dat die eis in overeenstemming is met de Dienstenrichtlijn. Het is daarom aan de raad om met specifieke gegevens te onderbouwen waarom de in het plan "Heerenveen Skoatterwâld 2^e en 3^e fase" neergelegde beperkingen gerechtvaardigd zijn in het licht van de daaraan in de Dienstenrichtlijn gestelde voorwaarden. Het gaat dan om een op de situatie toegespitst rapport met daarin een cijfermatige onderbouwing (vergelijk ABRvS 2 december 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2864). Uit de stukken is het de commissie gebleken dat niet alle specifieke gegevens ter onderbouwing van de in het plan "Heerenveen Skoatterwâld 2^e en 3^e fase" neergelegde beperkingen door de raad aan het bestreden besluit ten grondslag zijn gelegd, maar dat deze (alsnog) in bezwaar bij het verweerschrift zijn verstrekt. Het bestreden besluit is naar het oordeel van de commissie daarom niet zorgvuldig voorbereid en niet deugdelijk gemotiveerd.

De commissie zal hieronder de beperkingen (vol) toetsen en beoordelen of in dit geval is voldaan aan de in artikel 15, derde lid, onder b en c, Dienstenrichtlijn gestelde voorwaarden inzake noodzakelijkheid en evenredigheid. De commissie betreft het rapport Seinpost van december 2021 bij haar overwegingen. Tussen partijen is niet in geschil dat er geen sprake is van strijd met het in artikel 15, derde lid, onder a, Dienstenrichtlijn gestelde verbod van non-discriminatie. Nu de commissie ook niet uit andere hoofde is gebleken dat dit verbod is overtreden, stelt de commissie daarmee vast dat dit onderdeel geen verdere inhoudelijke beoordeling behoeft.

Voldoet de eis aan de voorwaarde dat deze noodzakelijk is?

Bezwaarde stelt dat onduidelijk is welke dwingende redenen van algemeen belang de raad nastreeft en dat aan de voorwaarde van noodzakelijkheid niet wordt voldaan, nu de door de raad genoemde doelen tot het versterken van de aantrekkingskracht en het economisch functioneren van het centrum niet kwalificeren als dwingende redenen van algemeen belang. De stelling dat er nauwelijks nog marktruimte voor supermarkten bestaat wordt niet gestaafd met enige analyse en de vraag of er marktruimte of -behoefte is, is een verboden eis.

Uit jurisprudentie (ABRvS 26 februari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:624) volgt dat het bij de noodzakelijkheidstoets gaat om de vraag of het doel dat ter rechtvaardiging van de regeling wordt ingeroepen een dwingende reden van algemeen belang vormt overeenkomstig het bepaalde in artikel 4, punt 8, Dienstenrichtlijn. Of die doelen daadwerkelijk worden gediend – hetgeen door bezwaarde wordt betwist – ziet niet op de vraag naar de noodzakelijkheid, maar op de geschiktheid (vergelijk ABRvS 15 september 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2086). Ook blijkt uit jurisprudentie (ABRvS 25 september 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3269) dat van een dwingende reden van algemeen belang sprake kan zijn als een eis wordt gesteld met het oog op de bescherming van het stedelijk milieu. In de jurisprudentie zijn varianten en verfijningen van dat belang aanvaard. Zo zijn onder meer het streven naar het voorkomen van leegstand (HvJ EU 30 januari 2018, ECLI:EU:C:2018:44), het nastreven van een aantrekkelijker winkelgebied door supermarkten enkel in de binnenstad toe te staan (ABRvS 25 september 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3269) en het versterken en verbeteren van de winkelstructuur (ABRvS 15 september 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2086) als noodzakelijk voor de bescherming van het stedelijk milieu aanvaard.

In de Visie 2022, welke blijktens dat stuk een actualisatie en vervanging van de (aan het bestreden besluit ten grondslag gelegde) Visie 2011 betreft, stelt de raad dat het uitgangspunt van die visie de bestaande centrum- en winkelgebieden is. Zij poogt een goede balans tussen Heerenveen Centrum en de overige Heerenveense (wijk)winkelgebieden, de andere vitale kernen en het buitengebied te realiseren, onder meer door haar te richten op het versterken van de aantrekkingskracht en het economisch functioneren van het centrum van Heerenveen. De in de vigerende bestemmingsplannen neergelegde detailhandelsbeperkingen hebben tot doel om onaanvaardbare leegstand in met name de reguliere winkelgebieden te voorkomen en de leefbaarheid op peil te houden. Uitgangspunt in de Visie 2022 blijft het versterken en behouden van de huidige horeca- en detailhandelsstructuur in de gemeente. Met het oog op de mogelijkheden voor een winkelvoorziening in Skoatterwâld overweegt zij dat de mogelijkheden hiervoor beperkt zijn en dat eventuele initiatieven ondersteunend moeten zijn aan het centrum.

Nieuwvestiging van supermarkten buiten het centrum is volgens haar niet wenselijk, nu dit ten koste van de kracht van het centrum gaat, tot meer leegstand leidt en (daarmee) het functioneren van het centrum als geheel aantast.

Het rapport Seinpost complementeert het voorgaande met een cijfermatige analyse. Hierin komt naar voren dat het centrum van Heerenveen aandacht vraagt, nu de leegstand in Heerenveen zich daar bijna volledig concentreert. Deze leegstand komt met name voor door de afname in diverse niet-dagelijkse branches; het zijn ook met name de (fysieke) non-food winkels waar de bestedingen het meest onder druk staan door een verandering van het consumentengedrag. Ook de pandemie kent haar mogelijke weerslag op centrumgebieden, nu de meeste non-food winkels zich aldaar bevinden.

Naar het oordeel van de commissie heeft de raad zich, op grond van het zojuist vastgestelde, op goede gronden op het standpunt gesteld dat de doelen waarmee zij de planregeling rechtvaardigt, een dwingende reden van algemeen belang vormt en aan de voorwaarde van noodzakelijkheid, zoals deze is neergelegd in artikel 15, derde lid, sub b, Dienstenrichtlijn, is voldaan. Er is geen sprake van strijdigheid met het bepaalde in artikel 1.1.2 Bro en derhalve ook het bepaalde in artikel 14, aanhef en onder 5, Dienstenrichtlijn. De uitoefening van de dienstenactiviteit is niet afhankelijk gesteld van een economische

behoefte of marktvraag. De omstandigheid dat de raad de kwantitatieve behoefte in de dagelijkse sector voor de kern Heerenveen in beeld heeft gebracht middels een distributieplanologisch onderzoek, waarvan het resultaat is neergelegd in het rapport Seinpost en waaruit blijkt dat de distributieve ruimte ontbreekt, brengt niet met zich mee dat de doelen economische doelen zijn; de vraag of er marktruimte is, werd gesteld met het oog op de vraag of het bestreden besluit binnen het brede pakket aan maatregelen een zinvolle bijdrage levert aan het bereiken van de nagestreefde doelen.

Wordt het doel coherent en systematisch nagestreefd?

Uit jurisprudentie (ABRvS 26 februari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:624) blijkt dat voor het oordeel dat een beperking geschikt is om het nagestreefde doel te bereiken, onder meer vereist is dat het doel coherent en systematisch wordt nagestreefd. Dit vergt dat het (detailhandels)beleid, zowel door middel van de juridisch-planologische vertaling en vaststelling van dat beleid in ruimtelijke voorschriften, als ook de algehele uitvoering van dat beleid, systematisch en coherent wordt uitgevoerd.

Uit het rapport Seinpost blijkt dat de gemeente haar (detailhandels)beleid actief nastreeft. De drie bestaande winkelgebieden (aan het Molenplein, De Greiden en het Akkersplein) zijn onder handen genomen. Ten aanzien van de ondersteunende winkelgebieden/buurt- en wijkwinkelgebieden (De Greiden en het Akkersplein) zijn netto weinig vierkante meters toegevoegd. Dit sluit aan op de Visie 2022, waarin de raad onder meer aangeeft dat zij haar beleid richt op het in stand houden van het verzorgingsniveau in de wijken van Heerenveen, maar waarin zij eveneens aangeeft dat het aanbod ondersteunend moet zijn aan het centrum van Heerenveen. Versterking van het aanbod is volgens dit beleid denkbaar, mits dit zowel qua omvang beperkt is en gericht is op het behouden van de verzorgende functie van het winkelcentrum. Ook ten aanzien van een eventuele winkelvoorziening in Skoatterwâld overweegt zij dat de mogelijkheden hiervoor beperkt zijn en eventuele initiatieven ondersteunend moeten zijn aan het centrum. Het is de commissie ook niet gebleken dat na de vaststelling van de Visie 2022 (en de Visie 2011) mogelijkheden tot nieuwvestiging van supermarkten buiten het centrum zijn geboden.

Op grond van het zojuist overwogene is de commissie van oordeel dat het beoogde doel coherent en systematisch wordt nagestreefd. Daarbij neemt de commissie in ogenschouw dat volgens jurisprudentie (ABRvS 24 juli 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2569) een bestemmingsregeling die slechts aan één of een klein aantal winkelvestigingen reguliere detailhandel toestaan, niet geschikt is, nu het vereiste van coherent en systematisch handelen hieraan in beginsel in de weg staat.

Zijn de maatregelen effectief om de nagestreefde doelen te bereiken?

Bezwaarde stelt dat de maatregelen niet effectief zijn, nu het beleid (voor zover dat ziet op de vestigingsbeperkingen van supermarkten) niet heeft bijgedragen aan het voorkomen of beperken van leegstand in het centrum.

De commissie dient objectief, dat wil zeggen aan de hand van het rapport met daarin de cijfermatige onderbouwing, te onderzoeken of het aangedragen bewijs redelijkerwijs kan leiden tot het oordeel dat de gekozen beperkingen geschikt zijn om de nagestreefde doelstellingen te bereiken en of deze doelstellingen ook kunnen worden bereikt met maatregelen die het vrije verkeer van goederen minder beletten (vergelijk HvJEU 19 oktober 2016, ECLI:EU:C:2016:776 en ABRvS 20 juni 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2062). Uit jurisprudentie (ABRvS 2 december 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2863) volgt dat een maatregel al voor de evenredigheidstoets slaagt indien deze kan bijdragen aan de verwezenlijking van de nagestreefde doelstelling; deze hoeft niet noodzakelijkerwijs zelfstandig deze doelstelling te verwezenlijken. Aannemelijk dient te worden dat de weigering om voor bezwaarde de planologische mogelijkheid voor de vestiging van (meer vormen van) detailhandel op te nemen, een zinvolle bijdrage levert aan het bereiken van de nagestreefde doelen. Dit betekent dat er een voldoende verband moet zijn tussen het onderdeel en het hele pakket aan maatregelen. De raad hoeft derhalve niet door middel van een analyse met

specifieke gegevens aannemelijk te maken dat de weigering om voor bezwaarde die planologische mogelijkheid op te nemen, op zichzelf genomen tot de door de raad nagestreefde doelen leidt.

In het rapport Seinpost wordt de detailhandelssituatie in de kern van Heerenveen uiteengezet. Daarbij is onder meer gekeken naar:

- het (detailhandels)aanbod in de kern van Heerenveen;
- het type winkelgebied;
- de detailhandelsstructuur met omvang van de supermarkten;
- de ontwikkelingen van het (detailhandels)aanbod in de kern en het centrum van Heerenveen in de periode van 2009 en (oktober) 2021;
- een analyse van de leegstand en de (landelijke) omzetontwikkeling.

Na een uiteenzetting van de uitvoering van het (detailhandels)beleid van de raad beschouwt het rapport Seinpost de effectiviteit van het brede pakket aan maatregelen. Uit haar rapportage blijkt dat de leegstand in het centrum van Heerenveen is gedaald (naar 8% in november 2021). Uit een benchmark van de passantenaantallen op het drukste punt op zaterdag in centrumgebieden met alle (middelgrote) centrumgebieden van Nederland blijkt dat, hoewel er sprake is van een geleidelijke daling in het centrumbezoek op zaterdag in zowel het middelgrote centrumgebied van Heerenveen als de andere landelijke en middelgrote centrumgebieden, de passantendaling in Heerenveen kleiner is geweest. Daarmee komt zij tot de conclusie dat het brede pakket aan maatregelen effectief is geweest.

Vervolgens wordt in het rapport Seinpost het verband tussen enerzijds het bestreden besluit en de weigering van een omgevingsvergunningaanvraag voor realisatie van detailhandel (waaronder supermarkten) op het perceel Domela Nieuwenhuisweg 1, en anderzijds het brede pakket aan maatregelen, in ogenschouw genomen.

De commissie is van mening dat het rapport Seinpost op zorgvuldige wijze tot stand is gekomen en heeft geen aanleiding gevonden de in die rapport getrokken conclusies voor onjuist te houden.

Ter beoordeling van de vraag of voornoemde weigeringen een zinvolle bijdrage leveren aan het brede pakket aan maatregelen en de mogelijke effecten op de detailhandelsstructuur in de kern van Heerenveen, verschaft zij inzicht in de kwantitatieve en kwalitatieve behoefte aan een supermarkt. Na een benchmarkanalyse (waaruit volgt dat Heerenveen over een ruim dagelijks aanbod beschikt), wordt de kwantitatieve behoefte in de dagelijkse sector voor de kern van Heerenveen tot 2035 in beeld gebracht middels een distributieplanologisch onderzoek. Daartoe heeft zij onder meer de koopstromen van Heerenveen voor de dagelijkse boodschappen op kernniveau – en, zo leid de commissie uit het rapport af, ook Skoatterwâld – gemeten. Uit het onderzoek blijkt dat in de dagelijkse sector van Heerenveen in 2021 sprake is van een marktevenwicht en de distributieve ruimte ontbreekt. In de toekomst is er een beperkte distributieve ruimte voor uitbreiding van het dagelijks aanbod met enkele honderden vierkante meters (tot 507 m² in 2035); voor het toevoegen van een nieuwe supermarkt is geen distributieve ruimte. Kwantitatieve behoefte is derhalve niet aantoonbaar. Toevoeging van een supermarkt leidt tot een overschot aan vierkante meters en overaanbod, welke omzetverschuivingen in de bestaande winkelgebieden teweeg zal brengen. Dit heeft (indirect) haar weerslag op de niet-dagelijkse detailhandel en andere centrumfuncties, welke afhankelijk zijn van de trekkracht van hoofdzakelijk de (centrum)supermarkten. Ook de kwalitatieve behoefte ontbreekt, gelet op het aanbod aan supermarkten in diverse segmenten.

Gelet op het vorenstaande acht de commissie het aannemelijk dat de weigering om voor bezwaarde de planologische mogelijkheid voor de vestiging van (meer vormen van) detailhandel (waaronder bezwaarde expliciet supermarkten verstaat) op te nemen, een zinvolle bijdrage levert aan het bereiken van de nagestreefde doelen. Daarbij neemt de commissie in overweging dat, zoals ook uit het rapport Seinpost volgt, op basis van onderzoek van DTNP uit 2016 ('Stedenbouwkundige inpassing supermarkt cruciaal voor

centrumgebieden') blijkt dat combinatiebezoek met andere winkels gestimuleerd wordt als een supermarkt in de nabijheid van deze winkels ligt. Dat in het rapport Seinpost bestaande algemene onderzoeken in ogenschouw zijn genomen is op zichzelf genomen ook niet strijdig met het uitgangspunt dat de raad ten behoeve van de onderbouwing van de geschiktheid resultaten van onderzoek naar de effectiviteit van ruimtelijk detailhandelsbeleid op landelijk, provinciaal of lokaal niveau, in ogenschouw kan nemen (vergelijk ABRvS 24 juli 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2569). Bezwaarde heeft naar het oordeel van de commissie ook niet aannemelijk gemaakt dat het onderzoek van DTNP uit 2016, waarnaar in paragraaf 4.3 van het rapport Seinpost wordt verwezen, niet relevant is. De raad kan naar het oordeel van de commissie, gelet op het rapport Seinpost, redelijkerwijs tot het oordeel komen dat de weigering om mee te werken aan het verzoek van bezwaarde geschikt is om de nagestreefde doelen te bereiken. De commissie betreft daarbij ook dat bezwaarde geen tegenadvies heeft overgelegd om de conclusie in het rapport Seinpost te weerleggen.

Gaan de eisen niet verder dan nodig om de nagestreefde doelen te bereiken en kunnen deze niet met andere, minder beperkende maatregelen worden bereikt?

Bezwaarde betoogt dat uit niets valt op te maken of de maatregelen niet verder gaan dan nodig is om de gewenste doelen te bereiken; ook kan niet worden bepaald of deze doelen met andere, minder vergaande maatregelen kunnen worden bereikt. Het standpunt van bezwaarde dat hij niet heeft verzocht om het toestaan van een supermarkt met de (door de raad gestelde) toename van het winkelvloeroppervlak voor supermarkten met 6.076 m², maar dat het ook minder mag zijn, begrijpt de commissie aldus dat de raad volgens bezwaarde ten onrechte niet heeft onderzocht of er geen andere, minder beperkende brancheringsregel mogelijk is.

De commissie overweegt dat in het rapport Seinpost staat dat de locatiekeuze van nieuwe detailhandel een structuurbepalende en harde maatregel binnen het totale pakket aan maatregelen betreft. De invloed van deze (harde) maatregel is volgens haar vele malen groter dan louter 'zachte' maatregelen. Het is de combinatie die garandeert dat het doel van een toekomstbestendige en vitale detailhandelsstructuur behaald kan worden. Indien een supermarkt wordt toegestaan, dan is het volgens haar 'dweilen met de kraan open'.

Zoals hiervoor al werd vermeld, beoogt de gemeente Heerenveen een goede balans tussen Heerenveen Centrum en de overige Heerenveense (wijk)winkelgebieden, andere vitale kernen en het buitengebied te realiseren. Het centrum van Heerenveen vraagt aandacht, nu de leegstand in Heerenveen zich hoofdzakelijk daar (door een afname aan diverse niet-dagelijkse branches) voordoet. De supermarkten vormen een structuurbepalende factor binnen de detailhandelsstructuur; zij trekken veel bezoekers en combinatiebezoek met andere winkels wordt gestimuleerd als een supermarkt in de nabijheid van deze winkels is gevestigd. Onder deze omstandigheden acht de commissie het aannemelijk dat een brancheringsregeling die ruimte biedt voor (grootschaliger) reguliere detailhandel op de locatie Domela Nieuwenhuisweg 1 te Heerenveen kan leiden tot het vertrek van en/of druk op supermarkten (en daarmee publiekstrekkingen) uit het centrum. De door de raad nagestreefde doelen, waaronder het beschermen van bestaande winkelstructuren, het behoud van de aantrekkelijkheid van het centrum en voorkoming van leegstand, zou daardoor onder druk komen. Daarnaast blijkt uit het distributieplanologisch onderzoek, zoals hiervoor overwogen, dat er enkel een beperkte distributieve ruimte voor uitbreiding van het dagelijks aanbod zal zijn. Uit het rapport van Seinpost blijkt dat deze ruimte beter voor investeringen in het kernwinkelgebied kan worden gereserveerd, zodat het aanbod goed kan blijven functioneren. De commissie zijn geen alternatieve maatregelen gebleken die toereikend zijn om eenzelfde effect te bewerkstelligen. Daarbij neemt de commissie in overweging dat uit jurisprudentie (HvJEU 23 december 2015, ECLI:EU:C:2015:845 en ABRvS 20 juni 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2062) volgt dat de bewijslast niet zo zwaar is dat de raad positief moet aantonen dat het doel dat wordt nagestreefd niet met andere denkbare maatregelen kan worden bereikt onder dezelfde omstandigheden. Gelet op het vorenstaande kan de raad naar het oordeel van de commissie redelijkerwijs concluderen

dat de opgenomen brancheringsregeling niet verder gaat dan nodig is om de beoogde doelen te bereiken, terwijl dat doel ook niet met andere, minder beperkende maatregelen kan worden bereikt.

Conclusie

Aan het bestreden besluit is – in strijd met de Unierechtelijke eis – geen analyse met specifieke gegevens ten grondslag gelegd. In bezwaarstadium is een dergelijk rapport alsnog opgesteld. De commissie is van oordeel dat in de beslissing op bezwaar het geconstateerde gebrek hersteld kan en dient te worden. Ervan uitgaande dat de motivering zal worden aangevuld, is de commissie van oordeel dat het bestreden besluit in stand kan blijven en het bezwaarschrift ongegrond kan worden verklaard.

Advies

De commissie adviseert u het bezwaar ongegrond te verklaren en het bestreden besluit – onder verbetering van de motivering – in stand te laten.

Heerenveen, 1 april 2022

De commissie bezwaarschriften,
de secretaris,



de heer mr. L. van der Zee

de voorzitter,



mevrouw mr. E.M. Rink

Bijlage I – Het wettelijke kader

Richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt (Dienstenrichtlijn)

Artikel 4 – Definities

Voor de toepassing van deze richtlijn wordt verstaan onder:

- 1) „dienst”: elke economische activiteit, anders dan in loondienst, die gewoonlijk tegen vergoeding geschiedt, zoals bedoeld in artikel 50 van het Verdrag;
(...)
- 7) „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, de regels van beroepsorden of de collectieve regels van beroepsverenigingen of andere beroepsorganisaties, die deze in het kader van de hun toegekende juridische bevoegdheden hebben vastgesteld; regels vastgelegd in collectieve arbeidsovereenkomsten waarover door de sociale partners is onderhandeld, worden als zodanig niet als eisen in de zin van deze richtlijn beschouwd;
- 8) „dwingende redenen van algemeen belang”: redenen die als zodanig zijn erkend in de rechtspraak van het Hof van Justitie; waaronder de volgende gronden: openbare orde, openbare veiligheid, staatsveiligheid, volksgezondheid, handhaving van het financiële evenwicht van het sociaalezekerheidsstelsel, bescherming van consumenten, afnemers van diensten en werknemers, eerlijkheid van handelstransacties, fraudebestrijding, bescherming van het milieu en het stedelijk milieu, diergezondheid, intellectuele eigendom, behoud van het nationaal historisch en artistiek erfgoed en doelstellingen van het sociaal beleid en het cultuurbeleid;

Artikel 14 – Verboden eisen

De lidstaten stellen de toegang tot of de uitoefening van een dienstenactiviteit op hun grondgebied niet afhankelijk van de volgende eisen:

- (...)
- 5) de toepassing per geval van economische criteria, waarbij de verlening van de vergunning afhankelijk wordt gesteld van het bewijs dat er een economische behoefte of marktvraag bestaat, van een beoordeling van de mogelijke of actuele economische gevolgen van de activiteit of van een beoordeling van de geschiktheid van de activiteit in relatie tot de door de bevoegde instantie vastgestelde doelen van economische planning; dit verbod heeft geen betrekking op planningseisen waarmee geen economische doelen worden nagestreefd, maar die voortkomen uit dwingende redenen van algemeen belang;

Artikel 15 – Aan evaluatie onderworpen eisen

- 1) De lidstaten onderzoeken of in hun rechtsstelsel de in lid 2 bedoelde eisen worden gesteld en zien erop toe dat eventueel bestaande eisen verenigbaar zijn met de in lid 3 bedoelde voorwaarden. De lidstaten passen hun wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen aan om de eisen met die voorwaarden in overeenstemming te brengen.
- 2) De lidstaten onderzoeken of de toegang tot of de uitoefening van een dienstenactiviteit in hun rechtsstelsel afhankelijk wordt gesteld van de volgende niet-discriminerende eisen:
 - a. kwantitatieve of territoriale beperkingen, met name in de vorm van beperkingen op basis van de bevolkingsomvang of een geografische minimumafstand tussen de dienstverrichters;
(...)
- 3) 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.

Algemene wet bestuursrecht (Awb)

Artikel 3:2

Bij de voorbereiding van een besluit vergaart het bestuursorgaan de nodige kennis omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen.

Artikel 6:22

Een besluit waartegen bezwaar is gemaakt of beroep is ingesteld, kan, ondanks schending van een geschreven of ongeschreven rechtsregel of algemeen rechtsbeginsel, door het orgaan dat op het bezwaar of beroep beslist in stand worden gelaten indien aannemelijk is dat de belanghebbenden daardoor niet zijn benadeeld.

Wet ruimtelijke ordening (Wro)

Artikel 3.1

- 1) De gemeenteraad stelt voor het gehele grondgebied van de gemeente een of meer bestemmingsplannen vast, waarbij ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening de bestemming van de in het plan begrepen grond wordt aangewezen en met het oog op die bestemming regels worden gegeven. Deze regels betreffen in elk geval regels omtrent het gebruik van de grond en van de zich daar bevindende bouwwerken. Deze regels kunnen tevens strekken ten behoeve van de uitvoerbaarheid van in het plan opgenomen bestemmingen, met dien verstande dat deze regels ten aanzien van woningbouwcategorieën uitsluitend betrekking hebben op percentages gerelateerd aan het plangebied.
(...)

Artikel 3.9

- 1) Artikel 3.8 is niet van toepassing op de afwijzing van een aanvraag om een bestemmingsplan vast te stellen.
(...)

Besluit ruimtelijke ordening (Bro)

Artikel 1.1.2

Bij het stellen van regels in een bestemmingsplan, wijzigings- of uitwerkingsplan als bedoeld in artikel 3.6, eerste lid, onder a of b, van de wet, rijksbestemmingsplan als bedoeld in artikel 10.3 van de wet of beheersverordening, bij de beslissing op een aanvraag om een omgevingsvergunning waarbij met toepassing van artikel 2.12 de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht van het bestemmingsplan of de beheersverordening wordt afgeweken wordt voorkomen dat strijdigheid ontstaat met artikel 14, aanhef en onder 5, van richtlijn nr. 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 12 december 2006 betreffende de diensten op de interne markt (PbEU L 376). (...)

Artikel 3.1.2

- (...)
- 2) Ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening kan een bestemmingsplan regels bevatten:
(...)
- b. met betrekking tot branches van detailhandel en horeca.