

AIM

ADVOCATEN  
V A S T G O E D R E C H T

# Zomercongres Retailagenda

---

Europese Dienstenrichtlijn

3 september 2018

# Agenda

---

- 1 | Dienstenrichtlijn
- 2 | Discussie NL
- 3 | Verwijzingsuitspraak Raad van State
- 4 | Uitspraak Europese Hof van Justitie
- 5 | Vervolguitspraak Raad van State
- 6 | Huidige onderzoekspraktijk
- 7 | Consequenties voor onderzoekspraktijk
- 8 | Afronding

# 1. Dienstenrichtlijn

---

Verdrag Europese Unie: interne markt met 4 vrijheden:

1. Goederen
2. Personen
3. Kapitaal
4. Diensten

Doel Dienstenrichtlijn: opheffen van belemmeringen interne dienstenmarkt

*Vrijheid van vestiging en het vrije verkeer van diensten is de regel*

Dienst: elke economische activiteit, anders dan in loondienst, die gewoonlijk tegen vergoeding geschiedt (bepaalde diensten uitgezonderd)

# 1. Dienstenrichtlijn

---

Ter verzekering van vrijheid van vestiging diensten, bevat Dienstenrichtlijn regels over:

- a. Vergunningstelsel voor diensten (artikel 9 en 10)
- b. Eisen aan diensten:
  - ✓ Verboden eisen (artikel 14)
  - ✓ Aan evaluatie onderworpen eisen (artikel 15)

Vergunningstelsels en 'aan evaluatie onderworpen eisen' zijn toegestaan, mits is voldaan aan:

- Discriminatieverbod
- Noodzakelijkheid
- evenredigheid

## 2. Discussie NL

---

- Moeten in bestemmingsplan opgenomen brancheringsregelingen worden getoetst aan de Dienstenrichtlijn?
  - Brancheringsregeling: **regeling die slechts bepaalde vormen van detailhandel mogelijk maakt en andere vormen van detailhandel niet**
- Raad van State oordeelde altijd: Neen, want:
  - Detailhandel is geen 'dienst'
  - Dienstenrichtlijn niet van toepassing op eisen inzake ruimtelijke ordening (overweging 9, richtlijn)

### 3. Verwijzingsuitspraak Afdeling

- Visser Vastgoed wil reguliere detailhandel (Bristol) op terrein buiten het centrum van Appingedam, waar alleen volumineuze detailhandel is toegestaan
- Gemeente weigert dit in bestemmingsplan toe te staan
- Ongerechtvaardigde belemmering van vrijheid vestiging van diensten?
- Gemeente: Nee, wij moeten leefbaarheid centrum behouden
- Raad van State stelt op 30-1-2016 prejudiciële vragen aan Europese Hof van Justitie

### 3. Verwijzingsuitspraak Afdeling

- Raad van State twijfelt o.a. vanwege standpunt Europese Commissie en recente arresten Hof van Justitie
- Prejudiciële vragen:
  - Is detailhandel een dienst?
  - Geldt Dienstenrichtlijn ook in zuiver interne (niet grens overschrijdende) situatie?
  - Is Dienstenrichtlijn van toepassing op voorschriften van RO en stedenbouw?
  - Past brancheringsregel Appingedam binnen toetsingskader Dienstenrichtlijn?



## 4. Arrest Hof van Justitie

Europese Hof van Justitie beantwoordt de vragen op 23-1-2018:

- Detailhandel in goederen is een 'dienst'
- Dienstenrichtlijn ook van toepassing op zuiver interne situaties
- Brancheringsregel in bestemmingsplan:
  - Geen 'vergunningstelsel'
  - Maar wel een 'eis' – want (enkel) gericht tot personen die dienstenactiviteit in bepaalde geografische gebieden wil gaan verrichten
    - Geen 'verboden eis'
    - Wel 'aan evaluatie onderworpen eis'

## 4. Arrest Hof van Justitie

- Territoriale beperking van niet-volumineuze detailhandel is toegestaan, mits:
  - Non-discriminatoire:
    - Geen direct of indirect onderscheid naar nationaliteit
  - Noodzakelijk:
    - Gerechtigd om een dwingende reden van algemeen belang
    - HvJ: Behoud leefbaarheid stadscentrum en voorkomen leegstand *kan* rechtvaardiging zijn
  - Evenredig:
    - Moet geschikt zijn om nagestreefde doel te bereiken
    - Niet verder gaan dan nodig om dat doel te bereiken
    - Doel kan niet met andere, minder beperkende, maatregelen worden bereikt

## 5. Vervolguitspraak RvS

- Procedure Visser Vastgoed vs Appingedam bij Raad van State loopt door. Uitspraak gedaan op 20-6-2018
- Eerste keer inhoudelijke toetsing door Raad van State van Europese criteria Dienstenrichtlijn
- Tussen partijen niet in geschil dat werd voldaan aan criterium 'non-discriminatoir'

## 5. Vervolguitspraak RvS

---

- Toetsing criterium 'noodzakelijkheid'
- Gemeenteraad:
  - Branchering nodig voor behouden / bevorderen mix van winkels in centrum afgestemd op behoefte en koopgedrag consument
  - Beoogd daarmee een aantrekkelijk centrum te bevorderen, om leefbaarheid stadscentrum te behouden en leegstand in binnenstedelijk gebied te voorkomen
- RvS: Nastreven van deze doelen is nodig vanuit oogpunt van bescherming van stedelijk milieu, te meer gelet op verhoudingsgewijs hoog leegstandpercentage in Appingedam
- Dit is een dwingende reden van groot openbaar belang

## 5. Vervolguitspraak RvS

- Toetsing criterium 'evenredigheid' – geschikt om doel te bereiken?
- Gemeenteraad:
  - Zonder branchering vestigt zich reguliere detailhandel op Woonplein, wat leidt tot vertrek van of druk op detailhandel in centrum, waardoor een minder aantrekkelijk mix van winkels in centrumgebied ontstaat
- RvS:
  - Deze op *algemene ervaringsregels* gebaseerde veronderstelling gaat mogelijk op
  - Maar gemeenteraad moet deze stelling **onderbouwen aan de hand van een analyse met specifieke gegevens**
  - Daarin is gemeenteraad (nog) niet geslaagd

## 5. Vervolguitspraak RvS

- Rvs verlangt *onderzoeksgegevens of andere gegevens* waarmee de gestelde *gevolgen van vestigingsmogelijkheden* ter plaatse van het Woonplein op de samenstelling van het winkelaanbod en leegstand in centrum Appingedam *aannemelijk worden gemaakt*
- Suggesties RvS voor vereiste analyse:
  - Aan de hand van resultaten onderzoek naar effectiviteit ruimtelijk detailhandelsbeleid op landelijk, provinciaal of lokaal niveau
  - Aan de hand van gegevens ontleend aan koopstromenonderzoek
  - Door rekening te houden met beschikbare (onderzoeks)gegevens over effecten detailhandelsbeleid in krimpregio's (zoals Appingedam)
  - Door rekening te houden met effecten branchering in krimpregio's

## 5. Vervolguitspraak RvS

---

- Rvs: Zonder analyse:
  - Ook niet uitgesloten dat regeling niet verder gaat dan nodig om doel te bereiken
  - Ook niet uitgesloten dat doel niet met andere, minder beperkende, maatregelen kan worden bereikt
- Gemeente Appingedam is aan zet (26 weken om herstelbesluit te nemen)

## 6. Huidige onderzoekspraktijk

- Ook zonder Europese Dienstenrichtlijn -> alleen ruimtelijk ordenen toegestaan; niet economisch
- Daarbij gaat het bijvoorbeeld om ordenen vanwege:
  - Belang binnensteden als cultuurhistorisch erfgoed
  - Toegankelijkheid (dagelijkse) voorzieningen (duurzame ontwrichting)
  - Zorgvuldig gebruik schaarse ruimte
  - Voorkomen negatieve effecten op woon-, leef- en ondernemersklimaat
- DPO alleen is niet afdoende: vroeger niet, nu niet, straks niet
- DPO wel als onderdeel van toets op behoefte en effecten



## 7. Consequenties voor praktijk

---

Gevolgen van de drie Europese criteria aan brancheringsregelingen:

- 1. Non-discriminatoire:** *geen relevante gevolgen voor de onderzoekspraktijk*

## 7. Consequenties voor praktijk

---

Gevolgen van de drie Europese criteria aan brancheringsregelingen:

- 1. Non-discriminatoir:** *geen relevante gevolgen voor de onderzoekspraktijk*
- 2. Noodzakelijkheid:** *onderzoek naar dwingende reden van algemeen belang bestond de facto al, nu (expliciet) langs Europese lat*

## 7. Consequenties voor praktijk

---

Gevolgen van de drie Europese criteria aan brancheringsregelingen:

- 1. Non-discriminatoir:** *geen relevante gevolgen voor de onderzoekspraktijk*
- 2. Noodzakelijkheid:** *onderzoek naar dwingende reden van algemeen belang bestond al, nu explicieter aangegeven*
- 3. Evenredigheid** (brancheringsregeling moet **geschikt** zijn, **niet verder gaan dan nodig** en nagestreefde doel kan **niet met andere, minder beperkende maatregelen** worden bereikt): *vereist een analyse met specifieke onderzoekgegevens of andere gegevens*

## 8. Afronding



Commissie Overheid en Beleid



Aike Kamphuis  
Sarphatistraat 370  
1018 GW Amsterdam  
T: +31 (0)20 5206 589  
M: +31 (0)64 3579 809  
E: [a.kamphuis@aim-advocaten.nl](mailto:a.kamphuis@aim-advocaten.nl)