

NIEUWE INZICHTEN

De beperkte betekenis van de Dienstenrichtlijn voor het ruimtelijk ordeningsrecht ter zake van detailhandel

Er lijkt een breed verspreid misverstand te bestaan over de gevolgen die de Europese Dienstenrichtlijn zou hebben voor ons ruimtelijke ordeningsrecht met betrekking tot detailhandel. In de rechtspraak is inmiddels duidelijk geworden dat die gevolgen vooralsnog zeer beperkt zijn.

door mr. M.H.J. van Driel LL.M.¹

De afgelopen jaren zijn er herhaaldelijk berichten in de media, de vakliteratuur en op internet verschenen, veelal afkomstig van (juridische) adviseurs of belangenorganisaties, met de strekking dat de Europese Dienstenrichtlijn de mogelijkheid voor de overheid om via het ruimtelijk ordeningsrecht de detailhandel te reguleren, in relevante mate zou beperken. Deze berichten gaan uit van de veronderstelling dat de Dienstenrichtlijn in dit opzicht een belangrijke verandering teweeg zou brengen ten opzichte van het geldende recht. Deze veronderstelling vindt echter geen steun in de recente jurisprudentie van de hoogste bestuursrechter(s). In dit artikel zal aan de hand van jurisprudentie, wetgeving en literatuur worden uiteengezet, dat de Dienstenrichtlijn (vooralsnog) maar van beperkte - en bovendien hoogst onzekere - juridische betekenis lijkt te zijn, als het gaat om de juridisch-planologische (on)moge-

lijkheden voor overheden om detailhandel te reguleren. Dit artikel is geschreven naar de juridische stand van zaken op 15 maart 2012.

Dienstenrichtlijn en vrijheid van vestiging van dienstverrichters

Op 28 december 2006 is de Dienstenrichtlijn² van kracht geworden. De Dienstenrichtlijn beoogt de interne markt in de Europese Unie op het gebied van diensten te vereenvoudigen door belemmeringen voor dienstverrichters en het dienstenverkeer weg te nemen. Daartoe stelt de Dienstenrichtlijn regels met betrekking tot de vrijheid van vestiging van dienstverrichters en het vrije verkeer van diensten. Voor het ruimtelijk ordeningsrecht is met name de vrijheid van vestiging van belang, omdat het ruimtelijk ordeningsrecht betrekking heeft op het gebruik van gronden en bouwwerken.³ De vrijheid van vestiging is gebaseerd

¹ De auteur dankt de heer Prof. mr. J. van de Gronden, hoogleraar Europees recht aan de Radboud Universiteit Nijmegen, voor zijn beoordeling van dit onderzoeksartikel.

op artikel 49 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) en houdt onder andere in dat (rechts)personen die economische activiteiten verrichten en die gevestigd zijn in een lidstaat, niet mogen worden beperkt in het zich vestigen in een andere lidstaat. Onder vestiging wordt onder andere verstaan het oprichten van een dochteronderneming, maar ook het zich voor onbepaalde tijd vestigen op een bedrijfslocatie of filiaal, van waaruit de economische activiteiten worden verricht. Volgens vaste jurisprudentie van het Hof van Justitie van de EU zijn maatregelen die de uitoefening van diensten of vestiging in een andere lidstaat verbieden, belemmeren of minder aantrekkelijk maken, in beginsel verboden.

De regels in de Dienstenrichtlijn die zien op de vrijheid van vestiging van dienstverrichters hebben hoofdzakelijk betrekking op vergunningstelsels en eisen die aan het verlenen van vergunningen mogen worden gesteld. De voor het ruimtelijk ordeningsrecht meest relevante regels zijn neergelegd in de artikelen 9, 10, 14 en 15 van de richtlijn:

Artikel 9:

1. *“De lidstaten stellen de toegang tot en de uitoefening van een dienstenactiviteit niet afhankelijk van een vergunningstelsel, tenzij aan de volgende voorwaarden is voldaan:*
 - a. *het vergunningstelsel heeft geen discriminerende werking jegens de betrokken dienstverrichter;*
 - b. *de behoefte aan een vergunningstelsel is gerechtvaardigd om een dwingende reden van algemeen belang;* en
 - c. *het nagestreefde doel kan niet door een minder beperkende maatregel worden bereikt, met name omdat een controle achteraf te laat zou komen om werkelijk doeltreffend te zijn.”*

Artikel 10:

1. *“Vergunningstelsels zijn gebaseerd op crite-*

ria die beletten dat de bevoegde instanties hun beoordelingsbevoegdheid op willekeurige wijze uitoefenen.

2. *De in lid 1 bedoelde criteria zijn:*

- a) *niet-discriminatoir;*
- b) *gerechtvaardigd om een dwingende reden van algemeen belang;*
- c) *evenredig met die reden van algemeen belang;*
- d) *duidelijk en ondubbelzinnig;*
- e) *objectief;*
- f) *vooraf openbaar bekendgemaakt;*
- g) *transparant en toegankelijk.”*

Artikel 14:

“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 markt-vraag 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.*
- 6) *de directe of indirecte betrokkenheid van concurrerende marktdeelnemers, ook binnen raadgevende organen, bij de verlening van vergunningen (...).”*

Artikel 15, lid 6 jo lid 2, onder a jo lid 3:

Op grond van dit artikellid is het lidstaten - kort gezegd - verboden om nieuwe kwantitatieve of territoriale beperkingen te stellen aan de vestiging van dienstverrichters, met name op basis van de bevolkingsomvang of een geografische minimumafstand tussen dienstverrichters, tenzij deze eisen voldoen aan de voorwaarden van non-discriminatie, noodzakelijkheid (de eisen zijn gerechtvaardigd om een dwingende reden

van algemeen belang) en 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).

In al deze artikelen komt herhaaldelijk het begrip 'dwingende redenen van algemeen belang' voor. Daarmee wordt bedoeld de door het Hof van Justitie van de EU erkende rechtvaardigingsgronden voor (nationale) maatregelen van lidstaten (zoals vergunningstelsels) die de verdragsvrijheden beperken. Als "dwingende redenen van algemeen belang" zijn onder meer aangemerkt: openbare orde, openbare veiligheid, volksgezondheid, milieu, consumentenbescherming, maar ook de ruimtelijke ordening. Het Hof heeft herhaaldelijk geoordeeld dat de verdragsvrijheden kunnen worden beperkt omwille van de ruimtelijke ordening die een lidstaat nastreeft⁴. Economische gronden, waaronder de bescherming van concurrerende ondernemingen, worden door het Hof niet beschouwd als dringende redenen van algemeen belang.⁵

Planologische regelgeving

In het Nederlandse recht zijn de vergunningstelsels en vergunningeisen op het gebied van de ruimtelijke ordening verankerd in onder meer de Wet ruimtelijke ordening (Wro), de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo), provinciale en gemeentelijke verordeningen en bestemmingsplannen, beleidsregels van gemeenten, provincies en het Rijk, zoals structuurvisies en detailhandelsvisies en voorwaarden die verbonden zijn aan ontheffingsbesluiten.⁶ In deze regelgeving, beleidsregels en besluiten worden vaak beperkingen gesteld aan de vestiging van detailhandel. Zo kan een perceel in een bestemmingsplan zijn bestemd voor maatschappelijke doeleinden of kantoren - en niet voor detailhandel. In dat geval zal het gebruik van het perceel

voor detailhandel niet zijn toegestaan en zal een bouwvergunning voor de bouw van een winkel geweigerd moeten worden wegens strijd met het bestemmingsplan, tenzij de gemeente bereid is een ontheffing van het bestemmingsplan⁷ te verlenen. Tegen een overtreding van het bestemmingsplan of van het verbod om te bouwen zonder bouwvergunning⁸ dient in beginsel handhavend te worden opgetreden. Een bestemmingsplan kan op deze wijze voor een bepaalde locatie een absoluut detailhandelsverbod inhouden. Maar ook komt het voor dat een bestemmingsplan weliswaar een detailhandelsbestemming aan gronden toekent, maar daaraan beperkende branche- en/of oppervlaktevoorschriften verbindt, op grond waarvan bepaalde branches (of assortiments- of productgroepen) dan wel bepaalde winkeloppervlakten niet zijn toegestaan. Bijvoorbeeld, supermarkten of wit- en bruigoed zijn uitgesloten of enkel winkelvestigingen groter dan 1.500 m² b.v.o. zijn toegestaan. Een laatste voorbeeld: in tal van beleidsregels, maar ook in bestemmingsplannen, wordt de juridisch-planologische medewerking van de betrokken bestuursorganen aan de vestiging van nieuwe detailhandel vaak afhankelijk gesteld van een distributieplanologisch onderzoek of een economisch effectenonderzoek, waarin aangetoond moet worden dat er voldoende markt vraag is naar de uitbreiding van detailhandelsmeters in de desbetreffende branche(s), of dat deze uitbreiding niet ten koste gaat van de bestaande detailhandelsstructuur dan wel deze niet duurzaam zal ontwrichten.

Dit soort beperkingen die het nationale ruimtelijke ordeningsrecht aan detailhandel stelt, kunnen de vrijheid van vestiging van winkelbedrijven, afkomstig van andere lidstaten, nadelig beïnvloeden, maar ook de vestigingsmogelijkheden van nationale winkelbedrijven. De vraag is in hoeverre de Dienstenrichtlijn, in het bijzonder de

hiervoor genoemde artikelen 9, 10, 14 en 15, aan deze nationale beperkingen in de weg staan. Om deze vraag te kunnen beantwoorden dient eerst vast te staan dat de Dienstenrichtlijn van toepassing is op a) detailhandel; b) vergunningstelsels en eisen op het gebied van ruimtelijke ordening en c) 'zuiver interne situaties' (of enkel op 'grensoverschrijdende situaties'). Hierna zal worden besproken dat vooralsnog geen zeker, laat staan bevestigend antwoord op deze drie vragen te geven valt.

Valt detailhandel onder de werkingsfeer van de Dienstenrichtlijn?

De Dienstenrichtlijn is enkel van toepassing op diensten en de vestiging van dienstverrichters.⁹ De richtlijn hanteert een ruime definitie van het begrip 'dienst': elke economische activiteit, anders dan in loondienst, die gewoonlijk tegen vergoeding geschiedt, zoals bedoeld in artikel 57 VWEU.¹⁰ Uit de preambule van de richtlijn blijkt dat detailhandel als 'dienst' wordt aangemerkt.¹¹ Dit wordt ook bevestigd in het Handboek voor de implementatie van de Dienstenrichtlijn, dat is opgesteld door het Directoraat-Generaal Interne Markt en Diensten van de EU.¹² Daarin wordt zelfs concreet gewezen op 'voorschriften over de maximale oppervlakte van bepaalde winkelbedrijven', die onder de vestigingsregels van de Dienstenrichtlijn zouden vallen.¹³ Hoewel het Handboek niet bindend is voor de Europese Commissie, blijkt inmiddels ook uit andere bronnen dat de Commissie de Dienstenrichtlijn van toepassing acht op detailhandel.¹⁴ Dit geldt ook voor het Europees Economisch en Sociaal Comité.¹⁵ Volgens de Commissie bestaat er een onlosmakelijke samenhang tussen detailhandel en dienstverlening, omdat een detailhandelaar in elke fase van het bedrijfsproces - bij de vestiging van het bedrijf, de verkoopbevordering, de distributie, de verkoop en de klantenservice - gebruik maakt van een groot aantal andere diensten, zodat een beperking van detailhandel

per definitie een beperking van dienstverrichting betekent.¹⁶ Deze economische ketenbenadering lijkt te verklaren waarom de Commissie detailhandel onder het dienstenverkeer schaaft.¹⁷ Dat een voorschrift ten aanzien van de distributie, groothandel of detailhandel van goederen beperkingen kan opleggen aan zowel het vrije verkeer van goederen als aan het vrije verkeer van diensten, is ook door het Hof van Justitie onderkend: *"Het doel van de detailhandel is de verkoop van waren aan consumenten. Deze handel omvat naast de verkoop als rechtshandeling, alle activiteiten die de marktdeelnemer verricht om de totstandkoming van die verkoop te bevorderen. Deze activiteiten omvatten onder meer de selectie van een assortiment te koop aangeboden waren en het aanbod van verschillende prestaties die de consument moeten overhalen bij de betrokken handelaar in plaats van bij een concurrent te kopen"*.¹⁸

Daar staat echter tegenover dat de Dienstenrichtlijn in de preambule niet van toepassing is verklaard op maatregelen waarop de verdragsregels over het vrije verkeer van goederen (artikel 34 e.v. VWEU) betrekking hebben.¹⁹ Regels die eisen stellen aan de eigenschappen van goederen zelf of regels ten aanzien van verkoopmodaliteiten;²⁰ hebben volgens vaste jurisprudentie van het Hof van Justitie veeleer betrekking op het vrije verkeer van goederen dan op het vrije verkeer van diensten of de vrijheid van vestiging.²¹ Zo heeft de Afdeling bestuursrechtspraak nog recentelijk geoordeeld dat een gemeentelijke winkeltijdenverordening betrekking heeft op de verkoop van goederen aan particulieren en daarom in de eerste plaats getoetst moet worden aan de verdragsregels voor het vrije verkeer van goederen.²² Het College van Beroep voor het Bedrijfsleven, een andere 'hoogste bestuursrechter', heeft zich bij dit standpunt van de Afdeling aangesloten en op basis daarvan geoordeeld dat de Dienstenrichtlijn niet van toepassing is op regelgeving omtrent winkeltijden.²³

De Nederlandse wetgever is er aanvankelijk vanuit gegaan dat de Dienstenrichtlijn geen betrekking heeft op detailhandel. Zo wordt in de Memorie van Toelichting van de Dienstenwet, die strekt ter implementatie van de Dienstenrichtlijn in de Nederlandse wetgeving, gesteld dat “de verkoop van goederen aan particulieren in een winkel” - ofwel: detailhandel - buiten de reikwijdte van de Dienstenrichtlijn valt.²⁴ Dit standpunt is ook ingenomen in de lagere rechtspraak.²⁵ Uit de totstandkoming van het nieuwe artikel 1.1.2 van het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) - waarin kort gezegd is bepaald dat bij het stellen van regels in een bestemmingsplan of bij het al dan niet verlenen van een ontheffing van het bestemmingsplan geen strijdigheid mag ontstaan met artikel 14, lid 5, van de Dienstenrichtlijn - blijkt dat de wetgever inmiddels van mening is veranderd. In de toelichting op dit artikel wordt detailhandel nadrukkelijk als een dienst in de zin van de Dienstenrichtlijn aangemerkt.²⁶

Gelet op al deze tegenstrijdige standpunten verbaast het niet dat ook in de literatuur onenigheid en onduidelijkheid bestaat op dit punt. Een aantal rechtsgeleerden stelt dat de Dienstenrichtlijn wel van toepassing is op detailhandel²⁷; andere rechtsgeleerden menen dat de richtlijn geen betrekking op detailhandel heeft;²⁸ en weer andere rechtsgeleerden moeten het antwoord vooralsnog schuldig blijven²⁹ of moeten erkennen dat het door hen ingenomen standpunt onzeker is.³⁰

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft zich vooralsnog niet nadrukkelijk uitgesproken over de vraag of de Dienstenrichtlijn van toepassing is op detailhandel³¹. De Afdeling heeft zich tot op heden drie keer uitgelaten over ruimtelijke ordeningsbesluiten in de detailhandels sfeer. De Afdeling heeft deze zaken eenvoudig afgedaan door te oordelen dat de richtlijn, gelet op overweging 9 van de preambule, in beginsel niet van toepassing is op het ruim-

telijke orderingsrecht (zie hierna). Het kan zijn dat hierin het impliciete oordeel besloten ligt dat detailhandel onder de werkingssfeer van de Dienstenrichtlijn valt, omdat anders niet getoetst hoefde te worden aan overweging 9 van de preambule. Het kan ook zo zijn dat de Afdeling aan deze vraag niet toe hoefde te komen, omdat ruimtelijke orderingsregels, ongeacht of het detailhandel betreft, sowieso buiten de richtlijn vallen. Kortom, het standpunt van de Afdeling omtrent detailhandel is nog niet helemaal duidelijk. Wel lijkt de hiervoor besproken uitspraak van de Afdeling over de winkelsluitingverordening erop te duiden, dat de Afdeling detailhandel in eerste instantie in de sfeer van het goederenverkeer plaatst - en daarom de dienstenrichtlijn niet van toepassing acht op detailhandel.

Valt het ruimtelijk orderingsrecht onder de werkingssfeer van de Dienstenrichtlijn?

Voorschriften inzake ruimtelijke ordening, die beperkingen opleggen aan detailhandelsbedrijven, kunnen een inbreuk vormen op de vrijheid van vestiging als bedoeld in artikel 49 VWEU, zo heeft het Hof van Justitie van de EU herhaaldelijk geoordeeld³². Echter, over de precieze werkingssfeer van de Dienstenrichtlijn ten aanzien van het ruimtelijk orderingsrecht bestaat onduidelijkheid. De Raad van State heeft dit reeds onderkend in zijn voorlichting over het ontwerp van de richtlijn.³³ Deze onduidelijkheid is ingegeven door overweging 9 van de preambule van de Dienstenrichtlijn, waarin het volgende is bepaald: “Deze richtlijn is alleen van toepassing op eisen met betrekking tot de toegang tot of de uitoefening van een dienstenactiviteit. Deze richtlijn is derhalve niet van toepassing op eisen zoals verkeersregels, regels betreffende de ontwikkeling of het gebruik van land, voorschriften inzake ruimtelijke ordening en stedenbouw, en evenmin op administratieve sancties wegens het niet naleven van dergelijke voorschriften die de dienstenactiviteit niet specifiek regelen of daarop specifiek van

invloed zijn, maar die de dienstverrichters bij de uitvoering van hun economische activiteit in acht dienen te nemen op dezelfde wijze als natuurlijke personen die als particulier handelen". De betrokken Nederlandse Ministeries hebben zich, naar aanleiding van bilaterale besprekingen met de Europese Commissie, op het standpunt gesteld dat voorschriften in het kader van de ruimtelijke ordening, zoals bestemmingsplannen en streekplannen, op grond van overweging 9 van de preambule niet getoetst hoeven te worden aan de Dienstenrichtlijn.³⁴ Dit standpunt wijkt echter af van het standpunt van de Europese Commissie. Zo wordt in het Handboek voor de implementatie van de Dienstenrichtlijn over dezelfde overweging 9 van de preambule opgemerkt: "(...) Dit betekent dat de Dienstenrichtlijn in algemene zin geen gevolgen heeft voor bijvoorbeeld verkeersregels, regels voor ontwikkeling of gebruik van land, voorschriften inzake ruimtelijke ordening en stedenbouw of voor bouwnormen. Het is echter duidelijk dat het enkele feit dat voorschriften een specifieke benaming krijgen, bijvoorbeeld voorschriften inzake ruimtelijke ordening, of dat eisen in algemene zin worden geformuleerd, dus niet specifiek zijn gericht op dienstverrichters, onvoldoende reden is om te zeggen dat zij niet onder de Dienstenrichtlijn vallen. In feite moeten de daadwerkelijke effecten van de desbetreffende eisen worden beoordeeld om vast te stellen of zij al dan niet algemeen van aard zijn. Bij de implementatie van de richtlijn moeten lidstaten dus rekening houden met het feit dat wetgeving onder de vlag van 'voorschriften voor ruimtelijke ordening' of 'bouwnormen' eisen kan bevatten waarmee dienstenactiviteiten specifiek worden gereguleerd en die dus onder de Dienstenrichtlijn vallen. Zo vallen bijvoorbeeld voorschriften over de maximale oppervlakte van bepaalde winkelbedrijven, ook wanneer zij zijn opgenomen in algemene wetgeving voor ruimtelijke ordening, onder de verplichtingen van het vestigingshoofdstuk van de richtlijn."

In de literatuur worden verschillende opvat-

tingen verkondigd. Een aantal rechtsgeleerden stelt dat ruimtelijke ordeningsaspecten buiten het werkingsgebied van de richtlijn vallen.³⁶ Andere rechtsgeleerden sluiten zich aan bij het standpunt zoals verwoord in het Handboek voor de implementatie van de Dienstenrichtlijn³⁷.

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft zich tot op heden drie keer (toevalligerwijs in de detailhandelsfeer) uitgelaten over de toepasselijkheid van de Dienstenrichtlijn op het ruimtelijk ordeningsrecht. In alle drie de uitspraken heeft de Afdeling (onder meer) op basis van overweging 9 van de preambule een beroep op de Dienstenrichtlijn afgewezen.³⁸ De Afdeling gaat in deze uitspraken uit van het rechtsvermoeden dat bij regelingen in de Wet ruimtelijke ordening (Wro) uitsluitend ruimtelijke motieven een rol spelen en dat bestemmingsplannen, die krachtens de Wro zijn vastgesteld, enkel voorschriften bevatten die de dienstenactiviteit (detailhandel) niet specifiek regelen of daarop specifiek van invloed zijn. Het is aan de partij die een beroep doet op de Dienstenrichtlijn om in het concrete geval het tegendeel aan te tonen. Dit kan, zo blijkt uit de uitspraken, door aannemelijk te maken dat de desbetreffende planologische regel (of besluit) niet is ingegeven door overwegingen van ruimtelijke kwaliteit, maar door economische overwegingen.

De Afdeling lijkt daarmee aan te sluiten bij het standpunt van de wetgever, zoals verwoord in de Memorie van Toelichting van de Dienstenwet.³⁹ Onduidelijk is echter hoe dit standpunt zich verhoudt tot artikel 2 van de Regeling indicatieve vaststelling reikwijdte Dienstenwet⁴⁰, waarin kort gezegd is bepaald dat de Dienstenwet, die beoogt de Dienstenrichtlijn te implementeren in de nationale wetgeving, van toepassing is op Wro-besluiten, zoals (regels in) het bestemmingsplan en de ontheffing van het bestemmingsplan. Onduidelijk is ook hoe

dit standpunt zich verhoudt met de hiervoor weergegeven passage in het Handboek voor de implementatie van de Dienstenrichtlijn. Deze passage lijkt erop te duiden dat een planologische regeling of (besluit) die bijvoorbeeld beperkingen stelt aan de maatvoering of te voeren branches van winkelruimten, onder de werking van de Dienstenrichtlijn valt, ongeacht of deze beperkingen zijn ingegeven door ruimtelijke dan wel economische motieven. Dit reeds vanwege de 'daadwerkelijke effecten' die deze beperkende regels (of besluiten) hebben op de vestigingsmogelijkheden voor bepaalde detailhandelsbedrijven. Het is dus de vraag of de Afdeling voorslagnog niet een te enge uitleg geeft aan de werkingssfeer van de Dienstenrichtlijn.

Ook overigens kunnen er vraagtekens worden geplaatst bij de overwegingen van de Afdeling. Heeft de Afdeling het zo bedoeld dat een planologische regel (of besluit) *enkel* op economische overwegingen moet steunen (en in het geheel niet op ruimtelijke overwegingen), wil de richtlijn van toepassing zijn? Of is daarvoor voldoende dat de planologische regel (of besluit) *mede* is ingegeven door economische motieven en mede door ruimtelijke motieven? Dit is een wettelijke vraag, omdat planologische en economische motieven veelal met elkaar verweven zijn. In de toelichting op artikel 1.1.2 Bro wordt dan ook opgemerkt: "*Inherent aan ruimtelijke ordening zijn ook economische afwegingen.*"⁴¹ Steun voor het eerste standpunt, dat de richtlijn eerst van toepassing is als er uitsluitend economische motieven zijn, kan worden gevonden in de toelichting op artikel 1.1.2 Bro: "*(...) dat argumenten van concurrentiebeperking in het geheel geen rol mogen spelen bij het stellen van eisen aan de vestiging van bepaalde detailhandelsbranches.*" Steun voor het tweede standpunt, dat de richtlijn ook van toepassing is als er behalve ruimtelijke motieven ook economische motieven zijn, kan worden gevonden in de

toelichting op artikel 3.1.2, tweede lid, van het Bro, dat bepaalt dat een bestemmingsplan ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening regels kan bevatten met betrekking tot branches van detailhandel en horeca. In de toelichting op dit artikellid wordt opgemerkt: "*(...) dat de eisen zullen moeten worden gemotiveerd vanuit overwegingen van ruimtelijke kwaliteit en niet louter kunnen zijn gegrond op argumenten van concurrentiebeperking.*"⁴² Bij dit tweede standpunt werpt zich ook onmiddellijk de vraag op of de richtlijn ook van toepassing is op een planologische regel (of besluit), die klaarblijkelijk en overwegend is gestoeld op economische motieven en slechts in (zeer) ondergeschikte mate op ruimtelijke motieven. Anders gezegd, kan een bestuursorgaan zich aan de werking van de richtlijn onttrekken, door zich te beroepen op flinterdunne ruimtelijke argumenten, terwijl de werkelijke en/of overwegende beweegredenen economisch van aard zijn.?

Ook kunnen kanttekeningen worden geplaatst bij het oordeel van de Afdeling, dat een planologische regel (of besluit), die beperkingen stelt aan detailhandel en die is ingegeven door ruimtelijk relevante motieven (en niet door economische motieven), geacht wordt de dienstactiviteit (c.q. detailhandel) niet specifiek te regelen of daarop specifiek van invloed te zijn als bedoeld in overweging 9 van de preambule. Dit veronderstelt dat er sprake is van een regeling "die de dienstverrichters (c.q. winkelbedrijven) bij de uitvoering van hun economische activiteiten (c.q. detailhandel) in acht dienen te nemen op dezelfde wijze als natuurlijke personen die als particulier handelen", als bedoeld in overweging 9 van de preambule. Deze lezing valt te begrijpen in het geval een gemeente weigert een detailhandelsbestemming toe te kennen aan een bepaald perceel, zodat in dat geval de oorspronkelijke bestemming (bijvoorbeeld een agrarische bestemming) generiek, voor een

ieder blijft gelden - en niet enkel voor het winkelbedrijf dat om een detailhandelsbestemming vraagt. Echter, het wordt anders, indien het bestemmingsplan het perceel wel voor detailhandel bestemt, maar in de planregels beperkingen stelt aan de maatvoering en/of branches. Een detailhandelsbestemming wordt per definitie uitgevoerd door een detailhandelsbedrijf - en niet door een particulier - zodat in dat geval niet gezegd kan worden dat het planregels betreft die het detailhandelsbedrijf op dezelfde wijze in acht dient te nemen als een natuurlijke persoon die als particulier handelt, dit ongeacht of de regeling is ingegeven door ruimtelijke dan wel economische motieven. Daarbij komt dat de Dienstenrichtlijn met inachtneming van de verdragsregels dient te worden toegepast⁴³ - en dus ook met inachtneming van de daarop betrekking hebben de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de EU. Zo heeft het Hof van Justitie geoordeeld "dat het recht om onroerende goederen op het grondgebied van een andere lidstaat te verkrijgen, te gebruiken of te vervreemden, het noodzakelijk complement op de vrijheid van vestiging vormt."⁴⁴ De vraag is dan ook gerechtvaardigd of het generiek uitsluiten van het ruimtelijk ordeningsrecht (dat het gebruik van gronden en bouwwerken reguleert) van de werkingssfeer van de richtlijn wel rechtens houdbaar is.⁴⁵ De Afdeling lijkt echter vooralsnog niet vatbaar voor deze tegenargumenten, zo blijkt uit de Afdelingsuitspraak van 8 februari 2012.⁴⁶ In deze bestemmingsplanzaak achtte de Afdeling de Dienstenrichtlijn niet van toepassing op een branchebeperkend planvoorschrift, dat supermarkten onder de bestemming detailhandel verbiedt, omdat daaraan ruimtelijk relevante argumenten ten grondslag lagen.

Is de Dienstenrichtlijn van toepassing op zuiver interne situaties?

Zelfs indien de Dienstenrichtlijn van toepassing zou zijn op het ruimtelijke orde-

ningsrecht en op detailhandel, dan nog is het maar de vraag of een (rechts)persoon zich in een 'zuiver interne situatie' kan beroepen op de bepalingen van de richtlijn. Een zuiver interne situatie is aan de orde indien de zaak in geen enkel opzicht buiten het nationale kader treedt⁴⁷. Dat kan bijvoorbeeld het geval zijn indien een Nederlands detailhandelsbedrijf zich in een winkelcentrum in Amsterdam wil vestigen. In dat geval zijn de verdragsbepalingen, zoals artikel 49 EU inzake de vrijheid van vestiging, niet van toepassing, omdat deze geschreven zijn voor het intracommunautaire verkeer tussen lidstaten. Dit betekent dat (rechts)personen enkel in een grensoverschrijdende situatie een beroep kunnen doen op deze rechtsreeks werkende verdragsbepalingen. Van een grensoverschrijdende situatie is bijvoorbeeld sprake, indien een detailhandelsbedrijf, dat gevestigd is in een andere lidstaat, zoals Zweden of Duitsland, zich in een winkelcentrum in Amsterdam wil vestigen. Het moge duidelijk zijn dat een zuiver interne situatie zich aanzienlijk vaker in een lidstaat zal voordoen dan een grensoverschrijdende situatie.

Voor zover de bepalingen van de Dienstenrichtlijn in de Nederlandse wetgeving (o.a. Dienstenwet) zijn omgezet, zijn deze op grond van de nationale wet van toepassing op zuiver interne situaties. Echter, lang niet alle bepalingen in de richtlijn zijn geïmplementeerd in de Dienstenwet. Dit geldt voor vrijwel alle bepalingen die betrekking hebben op het vrije verkeer van dienstverrichters, waaronder de hiervoor weergegeven leden van de artikelen 9, 10, 14 en 15 van de richtlijn.⁴⁸ De wetgever vond het niet nodig deze bepalingen te implementeren in de Dienstenwet, omdat deze al deel zouden uitmaken van de Nederlandse rechtsorde. Enerzijds, omdat de vestigingsbepalingen in de richtlijn zijn gebaseerd op de rechtstreeks werkende verdragsregels omtrent de vrijheid van vestiging (artt. 49 e.v. VWEU) en hoofdzakelijk een codificatie

bevatten van de rechtspraak van het Hof van Justitie over de wijze waarop de vrijheid van vestiging moet worden toegepast c.q. uitgelegd.⁴⁹ Anderzijds, omdat deze richtlijnbepalingen volgens de wetgever al grotendeels overeenkomen met de nationale algemene bepalingen van behoorlijk bestuur, die grotendeels in de Algemene wet bestuursrecht zijn opgenomen, zoals het gelijkheidsbeginsel, de verboden van vooringenomenheid, détournement de pouvoir en willekeur, het evenredigheidsbeginsel, zorgvuldigheidsbeginsel en motiveringsbeginsel.⁵⁰

Dit standpunt van de wetgever behoeft echter enige nuancering. Ten eerste lijkt ten onrechte te zijn miskend dat (rechts)personen de verdragsbepalingen - en de daarmee samenhangende (strengere) Europese rechtspraak - slechts kunnen invoeren in een grensoverschrijdende situatie. Zo heeft de Afdeling nog recentelijk een beroep op artikel 49 VWEU door een aantal grondeigenaren (die in het bestemmingsplan een detailhandelsbestemming voor hun percelen opgenomen wilden zien) afgewezen, omdat zij geen woon- of vestigingsplaats in een andere lidstaat dan Nederland hadden⁵¹. Ook komen de nationale algemene beginselen van behoorlijk bestuur qua inhoud en strekking niet volledig overeen met de Europeesrechtelijke beginselen die in de richtlijnbepalingen zijn gecodificeerd.⁵² Ook is twijfelachtig of de vereisten ex art. 10, lid 2, sub d, f en g, van de richtlijn - de criteria voor vergunningverlening dienen vooraf bekendgemaakt, transparant, toegankelijk, duidelijk en ondubbelzinnig te zijn - al zijn verankerd in de Nederlandse wetgeving⁵³. Dit betekent dat rechtszoekenden erbij gebaat kunnen zijn om zich in een zuiver interne situatie te kunnen beroepen op de Dienstenrichtlijn. In dit verband is van belang dat de artikelen 9, 10, 14 en 15 van de richtlijn voldoende nauwkeurig en onvoorwaardelijk lijken te zijn, om voor burgers rechtstreeks inroepbaar te kunnen zijn bij

de nationale rechter.⁵⁴

De wetgever heeft - naast de Dienstenwet - een nieuw artikel 1.1.2 in het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) opgenomen, dit ter implementatie van artikel 14, lid 5 van de Dienstenrichtlijn. In artikel 1.1.2 Bro is kort gezegd bepaald dat bij het stellen van regels in een bestemmingsplan of bij het al dan niet verlenen van een ontheffing van het bestemmingsplan geen strijdigheid mag ontstaan met artikel 14, lid 5 DR. Dit verbod om de verlening van een vergunning afhankelijk te stellen van economische criteria of motieven geldt al onder het nationale ruimtelijke orderingsrecht. Het is bestendige Afdelingsjurisprudentie dat de uitoefening van planologische bevoegdheden, zoals de vaststelling van een bestemmingsplan, het verlenen (maar ook het weigeren) van een vrijstelling van het bestemmingsplan of het vaststellen van een planologische beleidsregel, gestoeld dient te zijn op ruimtelijk relevante overwegingen en criteria.⁵⁵ Met het toepassen van planologische bevoegdheden mag niet zijn beoogd de concurrentieverhoudingen te reguleren dan wel de marktpositie van gevestigde bedrijven te beschermen, omdat dat geen ruimtelijk relevante motieven zijn.⁵⁶ In de jurisprudentie worden branche- en oppervlaktebeperkingen, waaraan geen ruimtelijke motieven ten grondslag liggen, dan ook ontoelaatbaar geacht.⁵⁷ Dit volgt ook uit artikel 3.1.2, lid 2 Bro, op grond waarvan een bestemmingsplan *ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening* (en dus niet omwille van economische overwegingen) regels kan bevatten met betrekking tot branches van detailhandel en horeca. Voor zover artikel 14, lid 5 DR aanvullend is ten opzichte van het nationale recht, omdat via artikel 3, lid 3 DR ook de strenge Europese jurisprudentie omtrent de verdragsbepalingen op dit artikellid van toepassing wordt verklaard, dringt ook hier weer de vraag op of artikel 14, lid 5 DR mede betrekking heeft op zuiver interne situaties of alleen op grensoverschrijdende situaties.

In het laatste geval kan een bestemmingsplan (of ontheffing daarvan), indien en voor zover dat enkel ziet op een zuiver interne situatie, reeds daarom niet strijdig zijn met artikel 14, lid 5 DR.

Kortom, vanuit een oogpunt van individuele rechtsbescherming kan het van belang zijn dat de Dienstenrichtlijn mede van toepassing is op zuiver interne situaties. Echter, ook op dit punt ontbreekt het vooralsnog aan de nodige duidelijkheid.

In het Handboek voor de implementatie van de Dienstenrichtlijn wordt gesteld dat de artikelen 9 tot en met 15 over de vrije vestiging van dienstverrichters betrekking hebben op *“zowel de situatie waarin een dienstverrichter zich in een andere lidstaat wil vestigen als de situatie waarin een dienstverrichter zich in zijn eigen lidstaat wil vestigen.”*⁵⁸ Dit duidt erop dat de Dienstenrichtlijn, voor wat betreft de vestiging van dienstverrichters, tevens van toepassing is op zuiver interne situaties. Het Handboek is echter niet juridisch bindend. Daarentegen kan uit overweging 36 van de preambule van de richtlijn worden opgemaakt dat de richtlijn enkel van toepassing is op grensoverschrijdende situaties: *“Het begrip dienstverrichter dient iedere natuurlijke persoon te dekken die onderdaan van een lidstaat is en iedere rechtspersoon die in een lidstaat een dienstenactiviteit uitoefent en daarbij gebruik maakt van het recht van vrijheid van vestiging of het vrij verkeer van diensten.”* Volgens het Hof van Justitie kan van de vrijheid van vestiging ex artikel 49 VWEU enkel gebruik worden gemaakt in een grensoverschrijdende situatie - en niet in een zuiver interne situatie.⁵⁹

In de literatuur worden verschillende standpunten verkondigd. Een aantal rechtsgeleerden stelt dat de richtlijnbevestigingen betreffende de vestiging van dienstverrichters enkel van toepassing zijn op grensoverschrijdende situaties;⁶⁰ andere rechtsgeleerden menen dat deze bepalingen ook op zuiver interne situaties van toepassing

zijn;⁶¹ en weer andere rechtsgeleerden moeten het antwoord vooralsnog schuldig blijven.⁶²

De Afdeling bestuursrechtspraak heeft in een recente uitspraak (die geen betrekking had op detailhandel, maar op een vergunningstelsel voor woningbemiddeling) bewust in het midden gelaten, of de Dienstenrichtlijn, voor zover deze ziet op de vrijheid van vestiging, wel van toepassing is op zuiver interne situaties.⁶³ Dit lijkt erop te duiden dat de Afdeling nog niet tot een definitief standpunt is gekomen.

Conclusie

Geconcludeerd kan worden dat de hoogste bestuursrechter in Nederland de Dienstenrichtlijn in beginsel niet van toepassing acht op het ruimtelijk ordeningsrecht en er bovendien moeite mee lijkt te hebben om de richtlijn van toepassing te achten op detailhandel en op zuiver interne situaties. De gezaghebbende literatuur is op al deze punten verdeeld. De verwachting lijkt dan ook gerechtvaardigd dat de Dienstenrichtlijn de bestaande mogelijkheden voor de overheid om via het ruimtelijk ordeningsrecht de detailhandel te reguleren, niet merkbaar zal beïnvloeden, althans niet zolang het Hof van Justitie van de EU niet tot een andersluidend oordeel is gekomen. Het kan echter nog (vele) jaren duren voordat het Hof van Justitie zich over deze rechtsvragen zal uitspreken. Dit neemt niet weg dat rechtszoekenden in grensoverschrijdende situaties mogelijk wel een beroep kunnen doen op de rechtstreeks werkende verdragsbepalingen. Wie zich met een beroep op het Europese recht effectief wil verweren tegen planologische detailhandelsbeperkingen, zal zich dan ook primair moeten verdiepen in de verdragsbepalingen over ‘de vier vrijheden’⁶⁴ en de Europese jurisprudentie die daarop van toepassing is, zoals het veelbesproken arrest ‘Commissie/Spanje’.⁶⁵ Dit betreft echter een onderwerp dat buiten het bereik van dit onderzoeksartikel valt. Het

is ten slotte afwachten hoe de Nederlandse jurisprudentie zich verder zal ontwikkelen en of de hoogste rechter in deze, het Hof van Justitie van de EU, zich nog zal uitlaten over de werkingssfeer en de uitleg van de Dienstenrichtlijn.

OVER DE AUTEUR

Mr. Michiel van Driel is advocaat/vennoot bij Stijl advocaten te Amsterdam en gespecialiseerd in het ruimtelijk bestuursrecht (i.h.b. commercieel vastgoed).

VOETNOTEN

- 2 Richtlijn 2006/123/EG van het Europese Parlement en de Raad van de Europese Unie van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt, PbEU L 376
- 3 Vgl. Prof. dr. B. Hessel, De Dienstenrichtlijn leidt tot hoofdbreken voor de wetgever, RegelMaat 2007/5, blz. 212, waar eenzelfde standpunt wordt ingenomen ten aanzien van milieuvergunningen, omdat het hebben van een inrichting niet lijkt samen te gaan met tijdelijke grensoverschrijding in de zin van hoofdstuk IV.
- 4 Zie HvJ EG 1 juni 1999, C-302/97 (Kohnle), HvJ EG 5 maart 2002, C-515/99 (Reisch); HvJ EG 25 januari 2007, C-370/05 (Festersen), HvJ EG 1 oktober 2009, C-567/07 (Woningstichting Sint Servatius)
- 5 Zie o.a. HvJ EG 27 januari 2005, C-109/04 (Kraneman) en HvJ EU 15 april 2010, C-96/08 (CIBA)
- 6 De begrippen “vergunning” en “eisen” zijn in de definitiebepalingen van artikel 4, lid 6 en 7 van de Dienstenrichtlijn zeer ruim omschreven.
- 7 Met de invoering van de Wabo wordt thans gesproken over een omgevingsvergunning voor het afwijken van het bestemmingsplan.
- 8 Met invoering van de Wabo wordt thans gesproken over een omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen.
- 9 Artikel 2.1 respectievelijk artikel 1.1 van de Dienstenrichtlijn
- 10 Artikel 4.1 van de Dienstenrichtlijn
- 11 In overweging 33 van de preambule van de richtlijn worden voorbeelden genoemd van diensten, die zowel aan bedrijven als aan particulieren worden verleend, die onder het toepassingsbereik van de richtlijn vallen. Als voorbeeld wordt genoemd “de distributiehandel”. Daarnaast wordt verderop in de preambule, in overweging 47, gesproken over de vestiging van nieuwe hypermarkten.
- 12 Handboek voor de implementatie van de Dienstenrichtlijn, Bureau voor officiële publicaties der Europese Gemeenschappen, 2007; In het Handboek wordt op blz. 10 als voorbeeld van een dienst die onder de richtlijn valt, “distributiehandel (met inbegrip van detail- en groothandelsverkoop van goederen en diensten)” genoemd. Verderop in het Handboek, op blz. 14 en 15, wordt gesproken over “detailhandel” en over “winkelbedrijven”.
- 13 Handboek voor de implementatie van de Dienstenrichtlijn, supra noot 12, blz. 15: “Zo vallen bijvoorbeeld voorschriften over de maximale oppervlakte van bepaalde winkelbedrijven, ook wanneer zij zijn opgenomen in algemene wetgeving voor ruimtelijke ordening, onder de verplichtingen van het vestigingshoofdstuk van de richtlijn.” Zie ook HvJ EU 24 maart 2011, C-400/08 (Commissie/Spanje), waaruit blijkt dat (maximum) oppervlaktevoorschriften voor winkelbedrijven een beperking van de vestigingsvrijheid opleveren.
- 14 Zie Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's, Monitoringsactie van de handels- en distributiemarkt “Naar een efficiëntere en eerlijkere interne handels- en distributiemarkt tegen 2020”, 5 juli 2010, COM(2010)355 definitief, blz. 7; Zie ook het persbericht van de Commissie van 31 januari 2007 (IP/08/121)
- 15 Zie Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's, Monitoringsactie van

- de handels- en distributiemarkt “Naar een efficiëntere en eerlijkere interne handels- en distributiemarkt tegen 2020”, 20 januari 2011
- 16 Zie Verslag over de toestand van de interne markt voor diensten, 30 juli 2002, COM (2002) 441 definitief, blz. 63 e.v.
- 17 Zie Mr. B.J. Drijber, De bezems van Bolkestein, NTER 2004/5, blz. 112-114
- 18 HvJ EG zaak C-418/02, Praktiker Bau- und Heimwerkmärkte, overweging 34.
- 19 Dit blijkt uit overweging 76 van de preambule van de Dienstenrichtlijn, waarin is bepaald: “Deze richtlijn heeft geen betrekking op de toepassing van de artikelen 28 tot en met 30 van het Verdrag over het vrije verkeer van goederen.” Dit blijkt ook uit de verwijzing in artikel 4.1 van de Dienstenrichtlijn naar artikel 50 EG Verdrag (thans artikel 57 VWEU). Op grond van artikel 57 VWEU worden dienstverrichtingen waarop de Verdragsregels betreffende het vrije verkeer van goederen van toepassing zijn, niet als diensten aangemerkt.
- 20 Verkoopmodaliteiten hebben betrekking op de wijze waarop het verkoopproces van goederen plaatsvindt, zoals: een regeling die de openingstijden van winkels beperkt (zie o.a. HvJ EG 2 juni 1994, C-401/92 en C-402/92 Tankstation 't Heuske en HvJ EG 2 juni 1994, C-69/93 en C-258/93 Punto Casa); een regeling die de verkoop van babyvoeding anders dan door apotheken verbiedt (HvJ EG 29 juni 1995, C-391/92 Commissie/Griekenland); een regeling die ambulante verkoop van goederen verbiedt of beperkt (HvJ EG 26 mei 2005, C-20/03 Burmanjer e.a.); een regeling die de verkoop van tabakswaren bij uitsluiting toestaat aan personen die in het bezit zijn van een vergunning (HvJ EG 14 december 1995, C-387/93 Banchemo).
- 21 Zie o.a. HvJ EG 26 mei 2005, C-20/03 (Burmanjer e.a.)
- 22 ABR 2 maart 2011, 201003855/1/H2 (Winkeltijdenverordening Westland)
- 23 CBB 16 december 2011, LJN: BV1017
- 24 Memorie van Toelichting Dienstenwet, Kamerstukken II 2007-2008, 31 579, nr. 3, blz 13
- 25 Vr.z.Rb. Rotterdam 1 december 2010, LJN: BO6007
- 26 Aanpassingsbesluit dienstenrichtlijn, Staatsblad 2009/500, blz. 10-11
- 27 Zie o.a. Prof. dr. Ch. W Backes, Much ado about nothing of het begin van een nieuwe bestuurscultuur? De Omzetting van de Dienstenrichtlijn, NTB 2009, blz 311; Prof. dr. B. Hessel, supra noot 3, blz. 212
- 28 Zie o.a. Prof. mr. J. van de Gronden, De invloed van de Dienstenrichtlijn op de bevoegdheden van de decentrale overheden om diensten van algemeen economisch belang te reguleren, in: “De Dienstenrichtlijn Decentraal – De gevolgen van de Dienstenrichtlijn voor decentrale overheden”, Praktijkcahiers Europees Recht, SDU 2009, blz. 130; Mr. M.R. Botman, De Dienstenwet en het algemeen bestuursrecht, Een ménage à trois!, RegelMaat 2011/5, blz. 243
- 29 Zie Prof. mr. J. van de Gronden, De consequenties van de Dienstenrichtlijn voor decentrale overheden. Een inventarisatie, in: Europa op het grensvlak van recht en beleid, Praktijkcahiers Europees Recht, SDU 2007, blz. 39-40
- 30 Zie Prof. dr. B. Hessel, De Dienstenrichtlijn: nieuwe hoofdbreken bij de implementatie door de (gemeentelijke) wetgever, RegelMaat 2011/5, blz. 267: “Bij nader inzien moet ik bekennen dat er toch een duidelijke spanning bestaat tussen de rechtspraak van het Hof en de opvatting van de Commissie dat alle distributie onder de richtlijn valt.”
- 31 ABR 8 februari 2012, 201102293/1/R3 (Bestemmingsplan Schijndel); ABR 10 augustus 2011, 201000203/1/M3 (Bestemmingsplan Veenendaal) en ABR 19 januari 2011, 201003562/1/H1 (tijdelijke ontheffing Hornbach-winkel Nieuwegein)
- 32 Zie o.a. HvJ EU 24 maart 2011, C-400/08 Commissie/Spanje; HvJ EG 8 december 1987, zaak 20/87 Gauchard; HvJ EG 20 april 1988, zaak 204/87 Bekaert
- 33 Zie de Voorlichting van de Raad van State van 18 juli 2005, W.10.05.0056/11/A, blz. 7, Kamerstukken II 2004/2005, 21 501-30, nr. 111
- 34 Zie Ministerie van Economische Zaken, Projectgroep Implementatie Dienstenrichtlijn, Screening en notificatie van regelgeving in het kader van de Dienstenrichtlijn; een handreiking voor gemeenten, provincies en waterschappen, blz. 7
- 35 Zie Handboek voor de implementatie van de Dienstenrichtlijn, supra noot 12, blz. 15
- 36 Zie Mr. B.J. Drijber, supra noot 17, blz. 115
- 37 Zie Mr. S. te Hofstede, Dienstenrichtlijn: screening van de gemeentelijke bouwregelgeving, BR 2009/4, blz. 286-287
- 38 ABR 8 februari 2012, 201102293/1/R3 (Bestemmingsplan Schijndel); ABR 10 augustus 2011, 201000203/1/M3

- (Bestemmingsplan Veenendaal) en ABR5 19 januari 2011, 201003562/1/H1 (tijdelijke ontheffing Hornbach-winkel Nieuwegein)
- 39 In de Memorie van Toelichting, supra noot 24, blz. 14-15, wordt gesteld, dat gelet op overweging 9 van de preambule, regels van ruimtelijke ordening in beginsel geheel buiten de reikwijdte van de dienstenrichtlijn vallen, behalve wanneer in deze regels enigerlei vorm van economische regulering van economische activiteiten door individuele dienstverrichters plaatsvindt. Het enkele etiket van 'ruimtelijke ordening' is in dat geval onvoldoende om voorschriften te vrijwaren van de werking van de verdragsbepalingen van de interne markt - en daarmee ook van de Dienstenrichtlijn
- 40 Regeling van de Minister van Economische Zaken van 10 februari 2010, nr. WJZ/9216044, houdende vaststelling van de eisen en vergunningstelsels die in ieder geval onder de reikwijdte van de Dienstenwet vallen, Staatscourant 18 februari 2010, nr. 2290
- 41 Staatsblad 2009 500, blz 11
- 42 Staatsblad 2008 145, blz. 33
- 43 Zo is bepaald in artikel 3, lid 3 van de Dienstenrichtlijn
- 44 Zie o.a. HvJ EG 30 mei 1989, C-305/87 (Commissie Griekenland); HvJ EG 1 juni 1999, C-302/97 (Kohnle)
- 45 Zie Prof dr. B. Hessel, De Dienstenrichtlijn en de decentrale overheden, in: De Dienstenrichtlijn Decentraal – De gevolgen van de Dienstenrichtlijn voor decentrale overheden", Praktijkcahiers Europees Recht, SDU 2009, blz. 57-60; Prof. dr. B. Hessel, "Gemeenten en de Dienstenrichtlijn (2), Gemeentelijke dilemma's", Gemeentestem 2007, 41
- 46 ABR5 8 februari 2012, 201102293/1/R3 (Bestemmingsplan Schijndel)
- 47 Zie o.a. HvJ EG 8 december 1987, zaak 20/87 Gauchard; HvJ EG 20 april 1988, zaak 204/87 Bekaert
- 48 Zie de Transponeringstabel in de Memorie van Toelichting van de Dienstenwet, supra noot 24, blz. 138
- 49 Zie Memorie van Toelichting van de Dienstenwet, supra noot 24, blz. 20-22 en de daar aangehaalde jurisprudentie van het Hof van Justitie van de EU.
- 50 Zie Memorie van Toelichting van de Dienstenwet, supra noot 24, blz. 22-24.
- 51 ABR5 10 augustus 2011, 201000203/1/M3 (Bestemmingsplan Veenendaal)
- 52 Zie uitgebreid Mr. M.R. Botman, De Dienstenwet: dekt de vlag de lading; pleidooi voor verdere omzetting van de Dienstenrichtlijn, NTER 2010/4, blz. 109-116
- 53 Zie Prof. mr. E. Steyger, De implementatie van de Dienstenrichtlijn en het algemeen bestuursrecht, NTB 2008/1, blz. 4-5
- 54 Zie o.a. Prof. mr. J. van de Gronden, supra noot 29, blz. 43;
- 55 Zie o.a. ABR5 22 mei 2002, AB 2003/79 en ABR5 7 oktober 2009, 200900357/1/H1
- 56 Zie o.a. ABR5 23 juni 2010, 200907678/1/H1
- 57 Zie o.a. ABR5 13 oktober 2010, 200906291/1/R3; ABR5 20 juli 2005, 200407435/1
- 58 Handboek voor de implementatie van de Dienstenrichtlijn, supra noot 12, blz. 25
- 59 Zie Prof dr. B. Hessel, supra noot 44, blz. 52-54;
- 60 Zie Prof. dr. B. Hessel, supra noot 44, blz. 52-54; Mr. A.P.W. Duijkersloot en Prof. mr. R.J.G.M. Widdershoven, De Dienstenrichtlijn en het algemeen bestuursrecht, Regelmaat 2007/5, blz. 192-193; Prof. mr. J.M.H.F. Teunissen, noot bij ABR5 21 september 2011, Gemeentestem 2012-7364/6.
- 61 Zie Prof. mr. E. Steyger, supra noot 52, blz. 2-4; Mr. E. Belhadj, Mr. S.J.H. Evans & Mr. J.W. van de Gronden, De Dienstenrichtlijn: de gebreken en de deugden? Een eerste verkenning van de Dienstenrichtlijn, SEW 2007/71, blz. 147
- 62 Zie Prof. mr. J. van de Gronden, supra noot 29, blz. 39-40; Zie Mr. B.J. Drijber, supra noot 17, blz. 115
- 63 ABR5 21 september 2011, 201010093/1/H3
- 64 Dat zijn het vrij verkeer van personen, goederen, diensten en kapitaal; de vrijheid van vestiging is onlosmakelijk verbonden met het vrij verkeer van (natuurlijke en rechts-) personen.
- 65 HvJ EU 24 maart 2011, C-400/08 Commissie/Spanje