

NRW Kennisontbijt Dienstenrichtlijn



Inleiding

Op woensdag 16 mei organiseerde NRW, in samenwerking met de Commissie Overheid & Beleid, het Kennisonbijt Dienstenrichtlijn. Aan de hand van een presentatie door experts en een aantal voorbeeldcasussen, werd gesproken en gediscussieerd over de mogelijke impact van de uitspraak door de Raad van State.

Hierna vindt u een kort overzicht van de onderwerpen waarover gediscussieerd is en vragen die er leven in de branche. Ook de gegeven presentaties zijn bijgevoegd.

Na de uitspraak van de Raad van State zullen wij een vervolgsessie organiseren om nader in te gaan op de impact voor de branche. Suggesties voor onderwerpen, stellingen of andere inbreng voor deze sessie? → stuur ze naar info@nrw.nl.

Vragen, opmerkingen en stellingen n.a.v de gevoerde discussie



STELLING: Het loslaten van branchebeperkingen in de periferie (PDV/GDV-locaties) leidt tot vestiging van meer modische en foodformules in de periferie

- Is dit erg? Leidt vestiging van reguliere detailhandel buiten het centrum daadwerkelijk tot leegstand in het bestaande centrum?
- En zo ja, worden gaten in de binnenstad wellicht weer gevuld met andere bestemmingen als wonen, horeca, diensten en cultuur?
- Daarbij past de kanttekening dat de kans daarop groter is in grote steden, maar kleiner lijkt in middelgrote en kleine plaatsen
- Het doembeeld van “baanwinkels” en grootschalige winkelcentra in combinatie met leeglopende binnensteden zoals we die kennen uit België (bijv. St. Niklaas, Turnhout) doemt op.
- Maar ook in Frankrijk, Spanje en Italië leiden perifere winkelcentra tot slaapstadjes en verlaten binnensteden, zeker bij middelgrote en kleine steden. Gaat dit ook in Nederland gebeuren?

Vragen, opmerkingen en stellingen n.a.v de gevoerde discussie



- Is dit wat de consument wil? Makkelijk bereikbare winkels? Moeten we in dat geval niet gewoon naar de consument luisteren en dit toestaan?
- Wat zijn bijvoorbeeld in Utrecht de consequenties van het loslaten van branchebeperkingen in de Wall voor de winkelcentra in Leidsche Rijn?
- Is het zo dat de vestiging van één Bristol in de periferie weliswaar mogelijk niet tot leegstand in het bestaande winkelcentrum leidt, maar dat dit evenwel door precedentwerking een domino-effect van perifere (mode)winkels kan hebben en dat dan wel tot leegstand kan leiden? Is seriële bewijslast mogelijk?
- Wat is er voor standaard onderzoek mogelijk om ruimtelijke effecten te meten? Hoe komen we tot een nieuwe methodiek om ruimtelijke effecten in beeld te brengen?
- Moeten we de ‘Nutellarisering’ van onze historische binnensteden beïnvloeden en zo ja, hoe? Zouden we invloed moeten uitoefenen op de verschraving van het aanbod door het toenemende aantal toeristen in historische binnensteden?
- Willen we een Action op een GDV-locatie laten landen? En zo nee, waarom eigenlijk niet? Wat is de reden van dit soort retailers dat zij buiten het binnenstadgebied willen exploiteren? Huurprijs? Bereikbaarheid? Iets anders?

Vragen, opmerkingen en stellingen n.a.v de gevoerde discussie



- Moeten we over het NU discussiëren in dit vraagstuk van de dienstenrichtlijn en locatiekeuze, of moeten we juist over de toekomst en de lange termijn spreken?
- Samenwerking tussen alle stakeholders is een vereiste.

Bovenstaande is slechts een beknopte en integrale weergave van de gevoerde discussie(s) en verwoordt niet de mening of het standpunt van NRW. Er is, afgaande op de vele reacties tijdens en na het Kennisontbijt, meer dan voldoende “food for thought”. In een volgende sessie zwengelen wij hierover graag weer de discussie met u aan.

Kennisontbijt Dienstenrichtlijn

Juridisch kader

Anneke Franken van Bloemendaal, Gijs Heutink Advocaten

Aike Kamphuis, AIM Advocaten

Onderwerpen

1. Dienstenrichtlijn
2. Discussie NL
3. Verwijzingsuitspraak Afdeling
4. Uitspraak Hof van Justitie
5. Hoe nu verder?
6. Vragen?

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 vestigingen* 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 tot nu toe: nee
 - 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
- Ongerechtvaardigde belemmering van vrijheid vestiging van diensten?
- Gemeente: nee, wij moeten leefbaarheid centrum behouden
- Raad van State stelt prejudiciële vragen aan Hof

3. Verwijzingsuitspraak Afdeling



- Raad van State twijfelt o.a. vanwege standpunt Europese Commissie en recente arresten Hof
- 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



- 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-discriminatoir:
 - Geen direct of indirect onderscheid naar nationaliteit
 - Noodzakelijk:
 - Gerechtigd om een dwingende reden van algemeen belang
 - 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. Hoe nu verder?

- Raad van State uitspraak Visser vastgoed Appingedam
- Zitting 10 april, uitspraak binnen paar weken verwacht
- Behandelen overige aangehouden zaken Dienstenrichtlijn
- Afwachten invulling criteria Hof door Raad van State
- Extra motiveringseis
- Hoe indringend zal Raad van State toetsen?

6. Vragen?

GIJS HEUTINK ADVOCATEN **GHA**

anneke@gijsheutinkadvocaten.nl

+31 6 193 522 77

AIM | ADVOCATEN
VASTGOEDRECHT

a.kamphuis@aim-advocaten.nl

+31 6 435 798 09

Kennisontbijt Dienstenrichtlijn (Mogelijke) gevolgen dienstenrichtlijn voor onderzoekspraktijk

Marcel Reinartz, RMA

Aart Jan van Duren, Bureau Stedelijke Planning

Onderwerpen

1. Huidige onderzoekspraktijk
2. Wat verandert (mogelijk) door uitspraak Hof?
3. Handreiking gefundeerd onderzoek: cases
4. Conclusies
5. Vragen

1. Huidige onderzoekspraktijk

Ruimtelijk ordenen vs economisch ordenen

- Ook zonder uitspraak Hof alleen ruimtelijk ordenen toegestaan
- Nederland **rijke traditie** van ruimtelijk ordenen in detailhandel:
 - Belang binnensteden als cultuurhistorisch erfgoed
 - Toegankelijkheid (dagelijkse) voorzieningen kwetsbare groepen
 - Zorgvuldig gebruik schaarse ruimte

1. Huidige onderzoekspraktijk

Ruimtelijk ordenen vs economisch ordenen

- Kwam tot uitdrukking in:
 - Clustering gelijksoortige voorzieningen
 - Strikte planning o.b.v. functionele hiërarchie (Christaller)
 - Uitzonderingsbepaling voor volumineuze detailhandel (perifeer)
 - Rol distributieplanologisch onderzoek (DPO)

1. Huidige onderzoekspraktijk

Twee momenten c.q. instrumenten waarmee overheid kan sturen op zorgvuldige ruimtelijke ordening van winkels:

1. **(Detailhandels)beleid:** detailhandelsvisie of –nota, structuurvisie
2. **Planologische procedure (o.a. bestemmingsplan):** toets op behoefte c.q. nut en noodzaak bij planinitiatieven

1. Huidige onderzoekspraktijk



Ad 1. Detailhandelsbeleid

- Op provinciaal, regionaal of lokaal niveau
- Combinatie van:
 - Analyse en Visie
 - Beleid, Toetsingskader, uitvoeringsprogramma, etc.
- Ruimtelijk relevante argumentatie:
 - Ruimtelijke kwaliteit en duurzaamheid
 - Clustering en synergie
 - Mobiliteit
 - Inpasbaarheid (fysiek, en met andere beleidsdoelstellingen)

1. Huidige onderzoekspraktijk



Ad 2. Planologische procedure

- Behoefte c.q. nut en noodzaak staan centraal, in kader van zorgvuldige inrichting van de schaarse ruimte
- Kansen op duurzame ontvricting
- Effecten op woon-, leef- en ondernemersklimaat
- DPO alleen niet afdoende: vroeger niet, nu niet, straks niet
- DPO wel als onderdeel van toets op behoefte en effecten

2. Wat verandert er mogelijk?

- Uitspraak Hof: beperking vrijheid diensten obv drie criteria:
 1. Non-discriminatoir: *beïnvloedt niet de onderzoekspraktijk*

2. Wat verandert er mogelijk?

- Uitspraak Hof: beperking vrijheid diensten obv drie criteria:
 1. Non-discriminatoir: *beïnvloedt niet de onderzoekspraktijk*
 2. **Noodzakelijkheid**: onderzoek naar **dwingende redenen van algemeen belang**
(*bestond al, nu explicieter aangegeven*)

2. Wat verandert er mogelijk?



- Uitspraak Hof: beperking vrijheid diensten obv drie criteria:
 1. Non-discriminatoir: *beïnvloedt niet de onderzoekspraktijk*
 2. Noodzakelijkheid: onderzoek naar **ruimtelijk relevante** motivering als redenen van algemeen belang (*bestond al, nu explicieter aangegeven*)
 3. **Evenredigheid:**
 - Moet **geschikt** zijn om nagestreefde doel te bereiken
 - Moet **niet verder gaan dan nodig** om nagestreefde doel te bereiken
 - Nagestreefde doel kan **niet met andere, minder beperkende maatregelen** worden bereikt

2. Wat verandert er mogelijk?

Schot voor de boeg inzake noodzakelijkheid en evenredigheid:

1. Effect individueel initiatief vs generiek effect
2. Verheving discussie over definitie volumineuze detailhandel (aard van de goederen) en grootschalige detailhandel (omvang van de winkels) in kader van ruimtelijke relevantie

2. Wat verandert er mogelijk?



- Toenemend belang actuele, concrete en ruimtelijk gemotiveerde detailhandelsstructuurvisie (breed afgestemd t.a.v. inhoud, diepgang, eenduidigheid)
- Toetsing initiatieven door regionale adviescommissie o.b.v. ruimtelijk relevante criteria

3. CASES (fictief)

Case 1: Action

Action wil zich vestigen op een solitaire, perifere locatie die door verhuizing van een bouwmarkt vrijkomt (vigerende bestemming: bedrijfsbestemming, met uitzonderingsbepaling voor verkoop van volumineuze artikelen)

3. CASES (fictief)



Case 2: Supermarkt op PDV-locatie

Een supermarkt wil zich met 3.500 m² wvo vestigen op een GDV-locatie, een locatie waar in beginsel ruimte is voor individuele winkelvevestigingen die groter zijn dan 1.500 m² wvo (zonder branche-beperkingen), maar waarvan Food is uitgezonderd

4. Conclusies

1. Regie door beleid
2. Ruimtelijk ordenen toegestaan, economisch ordenen niet
3. Verscherpte eisen t.a.v. onderbouwing door uitspraak Europees Hof inzake Dienstenrichtlijn

4. Conclusies

4. Grote vraag: hoe interpreteert RvSt uitspraak Hof inzake noodzakelijkheid en evenredigheid?
5. Belang van ruimtelijk gemotiveerde detailhandelsstructuurvisie met helder toetsingskader neemt toe

5. Vragen?



m.reinartz@rma-bv.nl

+31 6 232 08 746

< BUREAU >>>>
< STEDELIJKE >>>
< PLANNING >>>

ajvd@stedplan.nl

+31 6 531 24 683

Bedankt voor uw aanwezigheid!

nrw

