

Dienstenrichtlijn heeft ook betrekking op oppervlaktebeperkingen

GEGEVENS

Instantie	Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State
Datum uitspraak	30-01-2019
Datum publicatie	12-03-2019
Publicatie	JM 2019/43 (Jurisprudentie Milieurecht), aflevering 3, 2019
Annotator	Haakmeester, J.S.
ECLI	ECLI:NL:RVS:2019:263
Zaaknummer	nr. 201800886/1/R1
Bijzondere kenmerken	Eerste aanleg - enkelvoudig
Rechter(s)	mr. Van der Wiel
Partijen	Uitspraak in het geding tussen: [appellant A] en [appellant B], wonend te Amsterdam (hierna tezamen en in enkelvoud: [appellant]), en de raad van de gemeente Amsterdam, verweerder.
Regelgeving	Art. 3.8 Wro Art. 1.1.2 Bro Art. 4 onder 7 Richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt (Dienstenrichtlijn) Art. 14 aanhef en onder 5 Richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt (Dienstenrichtlijn) Art. 15 lid 2, onder a Richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt (Dienstenrichtlijn)

SAMENVATTING

Het bestemmingsplan ‘Weespertrekvaart West’ Amsterdam heeft betrekking op het terrein van de vroegere Bijlmerbajes. A.M. B.V. is voornemens om hier een nieuwe stadswijk te ontwikkelen met ongeveer 1.350 woningen, 27.000 m² voorzieningen en groen. In de planregels is het bruto vloeroppervlak detailhandel beperkt tot 1.000 m², waarbij per vestiging het maximum bruto vloeroppervlak niet groter mag zijn dan 100 m². Appellant wil graag ruimte voor het vestigen van een supermarkt in dit gebied. Onder meer wordt door appellant aangevoerd dat de beperking van de omvang van de detailhandel niet voldoet aan de voorwaarden van artikel 15, derde lid, van de Dienstenrichtlijn. De Afdeling is van oordeel dat de beperking van de omvang van de detailhandel een ‘eis’ is in de zin van artikel 4, onder 7, van de Dienstenrichtlijn. De beperking is, naar het oordeel van de Afdeling, ook te beschouwen als een kwantitatieve of territoriale beperking in de zin van artikel 15, tweede lid, onder a, van de Dienstenrichtlijn. Verder stelt de Afdeling vast dat de raad met de beperking van de omvang van de detailhandel als doel heeft de bescherming van het stedelijk milieu. De raad heeft zich terecht op het standpunt gesteld dat het beperken van de omvang van de detailhandel in het plangebied noodzakelijk is voor de bescherming van het stedelijk milieu. Gelet op het feit dat het beroep ongegrond is, komt de Afdeling niet toe aan het beantwoorden van de vraag of het relativiteitsvereiste zich tegen vernietiging van het besluit verzet.

UITSpraak

Procesverloop

Bij besluit van 29 november 2017 heeft de raad het bestemmingsplan "Weespertrekvaart West" vastgesteld.

Tegen dit besluit heeft [appellant] beroep ingesteld.
De raad heeft een verweerschrift ingediend.

A.M. B.V. heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

[appellant] en de raad hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 19 oktober 2018, waar (...) red.).

Overwegingen

Inleiding

1. Het plangebied ziet grotendeels op de voormalige Penitentiare Inrichting Over-Amstel, beter bekend als de "Bijlmerbajes".

Het plan voorziet onder meer in de bestemming "Gemengd - uit te werken" voor deze voormalige gevangenislocatie. Ingevolge artikel 5, lid 5.1, van de planregels is de uit te werken gemengde bestemming aangewezen voor onder meer wonen, kantoren, bedrijven, maatschappelijke dienstverlening en detailhandel.

A.M. is voornemens om hier een nieuwe stadswijk te ontwikkelen met ongeveer 1.350 woningen, 27.000 m² voorzieningen en groen.

Het plangebied maakt deel uit van het gebied Overamstel. Het gebied Overamstel bestaat uit meerdere deelgebieden, waaronder ook het Amsteltkwartier en de Kop Weespertrekvaart.

Geschied

2. [appellant] woont nabij het plangebied, in het deelgebied Kop Weespertrekvaart. Hij kan zich niet verenigen met het plan, met name omdat daarin niet is voorzien in de vestiging van detailhandel in de vorm van een supermarkt met voldoende omvang voor het doen van dagelijkse boodschappen. Daarnaast vreest hij voor wateroverlast op zijn perceel.

Toetsingskader

3. Bij de vaststelling van een bestemmingsplan moet de raad bestemmingen aanwijzen en regels geven die de raad uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig acht. De raad heeft daarbij beleidsruimte en moet de betrokken belangen afwegen. De Afdeling beoordeelt aan de hand van de beroepsgronden of het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan in overeenstemming is met het recht. De Afdeling stelt niet zelf vast of het plan in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening, maar beoordeelt aan de hand van die gronden of de raad zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het plan strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening.

Beperking detailhandel - gemeentelijk beleid

4. [appellant] stelt dat de beperking van de omvang van detailhandel in het plangebied die volgt uit artikel 5, lid 5.2, onder 5.2.2, sub f, van de planregels, in strijd is met het gemeentelijk beleid, neergelegd in de nota "Detailhandelsbeleid 2018-2022. Sterke winkelgebieden in een groeiende stad" (hierna: het detailhandelsbeleid), waaruit volgt dat bewoners van Amsterdam op een redelijke loopafstand van hun woning, dat wil zeggen maximaal 750 m, hun dagelijkse boodschappen moeten kunnen doen.

4.1. Op de verbeelding is aan het grootste deel van het plangebied de bestemming "Gemengd - uit te werken" toegekend. Ingevolge artikel 5, lid 5.1, sub i, van de planregels zijn de voor "Gemengd uit te werken" aangewezen gronden bestemd voor detailhandel. Ingevolge artikel 1, lid 1.20, wordt onder detailhandel verstaan: "Het bedrijfsmatig te koop aanbieden, waaronder begrepen de uitstalling ten verkoop, het verkopen, het verhuren of het leveren van zaken aan in hoofdzaak personen die die goederen kopen voor gebruik, verbruik of aanwending anders dan in de uitoefening van een beroeps- of bedrijfsactiviteit, met inbegrip van ondergeschikte horeca."

In lid 5.2, onder 5.2.2, sub f, is het volgende bepaald: "Het bruto vloeroppervlak detailhandel, niet zijnde ondergeschikte detailhandel mag niet groter zijn dan 1.000 m², waarbij per vestiging het maximum bruto vloeroppervlak niet groter mag zijn dan 100 m²."

4.2. De Afdeling stelt vast dat de raad het detailhandelsbeleid heeft vastgesteld op 20 december 2017. Het detailhandelsbeleid dateert derhalve van ná de vaststelling van het plan, zodat de raad daarmee ten tijde van de vaststelling van het plan geen rekening heeft kunnen houden. Het aangevoerde biedt reeds daarom geen aanleiding voor het oordeel dat de beperking van de omvang van detailhandel die uit artikel 5, lid 5.2, onder 5.2.2, sub f, van de planregels volgt, niet in stand kan blijven.

Het betoog faalt.

Beperking detailhandel - vertrouwensbeginsel

5. Verder voert [appellant] aan dat de raad heeft toegezegd dat er een supermarkt van voldoende omvang voor het doen van dagelijkse boodschappen in het plangebied zou worden toegestaan. Daarbij wijst [appellant] op het document "Veel gestelde vragen zelfbouwkwavels Kop Weespertrekvaart" van 29 juli 2013.

5.1. De Afdeling overweegt dat [appellant] met verwijzing naar het document van 29 juli 2013 niet aannemelijk heeft gemaakt dat door of namens de raad verwachtingen zijn gewekt dat in het plan zou worden voorzien – al dan niet bij recht of met een uit te werken bestemming – in detailhandel in de vorm van een supermarkt met een omvang als door [appellant] wordt gewenst. De raad heeft het plan op dit punt derhalve niet in strijd met het vertrouwensbeginsel vastgesteld.

Het betoog faalt.

Beperking detailhandel - goede ruimtelijke ordening

6. [appellant] betoogt dat de beperking van de omvang van detailhandel die uit artikel 5, lid 5.2, onder 5.2.2, sub f, van de planregels volgt, in strijd is met een goede ruimtelijke ordening. Volgens [appellant] bestaat er in het plangebied een grote behoefte aan een supermarkt van voldoende omvang voor het doen van dagelijkse boodschappen.

6.1. De Afdeling stelt voorop dat het plan de vestiging van detailhandel in de vorm van een supermarkt niet uitsluit, maar alleen de omvang ervan beperkt.

Ter toelichting van deze beperking heeft de raad erop gewezen dat het plangebied één van de fases betreft van de gebiedsontwikkeling Overamstel. De raad is voornemens in een latere fase van deze gebiedsontwikkeling een winkelcentrum met onder meer een omvangrijke supermarkt mogelijk te maken. Met het oog op de succesvolle ontwikkeling van dat toekomstige winkelcentrum acht de raad het noodzakelijk om de omvang van detailhandel elders, zoals in het plangebied, te beperken.

Gelet op de toelichting die de raad heeft gegeven ziet de Afdeling geen grond voor het oordeel dat de beperking van de omvang van de detailhandel in het plangebied die volgt uit artikel 5, lid 5.2, onder 5.2.2, sub f, van de planregels, in strijd is met een goede ruimtelijke ordening. De Afdeling betreft hierbij ook dat de raad heeft verwezen naar het rapport "Toets ladder voor duurzame verstedelijking niet-woonprogramma Bp Weespertrekvaart West" van 16 maart 2017 van BRO, waaruit volgt dat de ontwikkeling van het plangebied onvoldoende draagvlak geeft voor de realisering van een volledig eigen programma van detailhandel. In hetgeen [appellant] naar voren heeft gebracht zijn geen aanknopingspunten te vinden die aanleiding geven om aan de juistheid van deze bevinding uit dit rapport te twijfelen, zodat de raad zich daar mede op mocht baseren.

Het betoog faalt.

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

7. Voorts voert [appellant] aan dat de genoemde beperking van de omvang van de detailhandel niet voldoet aan de voorwaarden van artikel 15, derde lid, van de Dienstenrichtlijn. Volgens [appellant] wordt in ieder geval niet voldaan aan de voorwaarde dat het algemeen belang de beperking van de omvang van de detailhandel

vereist.

7.1. Artikel 4, onder 7, van de Dienstenrichtlijn geeft de volgende definitie van "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, [...]".

In artikel 4, onder 8, van de Dienstenrichtlijn wordt onder "dwingende redenen van algemeen belang" verstaan: "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 sociale-zekerheidsstelsel, 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 15 van de Dienstenrichtlijn luidt als volgt:

"Aan evaluatie onderworpen eisen

1. De lidstaten onderzoeken of in hun rechtstelsel 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 rechtstelsel afhankelijk wordt gesteld van de volgende niet-discriminerende eisen:

a) kwantitatieve of territoriale beperkingen, met name in de vorm van beperkingen op basis van 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 nageleefde 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."

7.2. De Afdeling is van oordeel dat de beperking van de omvang van de detailhandel die uit artikel 5, lid 5.2, onder 5.2.2, sub f, van de planregels volgt, een "eis" in de zin van artikel 4, onder 7, van de Dienstenrichtlijn is. Dit artikelonderdeel bevat immers een beperking uit hoofde van de bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten. Die beperking is, naar het oordeel van de Afdeling, ook te beschouwen als een kwantitatieve of territoriale beperking in de zin van artikel 15, tweede lid, onder a, van de Dienstenrichtlijn.

Verder stelt de Afdeling vast dat de raad met de beperking van de omvang van de detailhandel als doel heeft de bescherming van het stedelijk milieu. In hetgeen [appellant] naar voren heeft gebracht, ziet de Afdeling geen aanknopingspunten voor het oordeel dat de raad zich ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat het beperken van de omvang van de detailhandel in het plangebied met het oog op het mogelijk maken van een omvangrijke supermarkt elders, in een latere fase van de gebiedsontwikkeling van Overamstel, noodzakelijk is voor de bescherming van het stedelijk milieu. [appellant] wordt dan ook niet gevolgd in zijn betoog dat niet is voldaan aan de voorwaarde van artikel 15, derde lid, onder b, van de Dienstenrichtlijn. Verder stelt de Afdeling vast dat [appellant] zijn betoog voor zover dat ziet op de overige voorwaarden van artikel 15, derde lid, van de Dienstenrichtlijn, niet nader heeft geadstrueerd. Gelet hierop ziet de Afdeling in het aangevoerde geen aanknopingspunten voor het oordeel dat de beperking van de omvang van de detailhandel in het plangebied, die volgt uit artikel 5, lid 5.2, onder 5.2.2, sub f, van de planregels, in strijd is met de andere voorwaarden van artikel 15, derde lid, van de Dienstenrichtlijn.

De betogen falen. Gelet hierop behoeft het standpunt van de raad dat het relativiteitsvereiste dat in artikel 8:69a van de Algemene wet bestuursrecht is vervat zich tegen vernietiging van het besluit op de hier besproken grond verzet, geen bespreking

Conclusie

10. Het beroep is ongegrond.

11. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

verklaart het beroep ongegrond.

NOOT

Gelet op de omvang is alleen het relevante deel van de uitspraak opgenomen. Deze uitspraak wordt besproken in het eveneens in deze aflevering van «JM» opgenomen, door Janike Haakmeester geschreven, rodedraadartikel 'Oppervlaktebeperking een territoriale of kwantitatieve beperking in de zin van de Dienstenrichtlijn'.

J.S. Haakmeester

Advocaat bij Janike Haakmeester Advocatuur