

Raad van de gemeente Den Haag
Postbus 16427
2500 BK 'S-GRAVENHAGE

Datum
27 maart 2019

Ons nummer
201404344/1/R3

Uw kenmerk

Inlichtingen
J.A. Frans
070-4264771

Onderwerp
Den Haag
Reactieve aanwijzingsbesluit
Bestemmingsplan "Forepark-A4-A12"

Procedure
Beroep

Geachte heer/mevrouw,

In de bovenvermelde procedure is uitspraak gedaan. De procedure is daarmee beëindigd.
Een afschrift van deze uitspraak treft u hierbij aan.

Aangezien dit bericht geautomatiseerd is aangemaakt, is dit niet ondertekend.

Hoogachtend,
de griffier

AFDELING
BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

het college van burgemeester en wethouders van Den Haag,
appellant,

en

het college van gedeputeerde staten van Zuid-Holland (hierna: het
college),
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 26 maart 2014 heeft het college van gedeputeerde staten de raad van de gemeente Den Haag een aanwijzing gegeven als bedoeld in artikel 3.8, zesde lid, van de Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro), ertoe strekkende dat de in het besluit aangeduide planonderdelen geen deel blijven uitmaken van het bestemmingsplan "Forepark-A4-A12", zoals door de raad bij besluit van 20 februari 2014 is vastgesteld.

Tegen dit besluit heeft het college van burgemeester en wethouders beroep ingesteld.

Het college heeft een verweerschrift ingediend.

Het college van burgemeester en wethouders heeft een nader stuk ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 16 april 2015, waar het college van burgemeester en wethouders, vertegenwoordigd door mr. R. Sakkee, vergezeld door drs. J.C.M. Stam en drs. H.J.P. Zijdeveld, en het college, vertegenwoordigd door mr. I.T.F. Vermeulen, zijn verschenen.

Na het sluiten van het onderzoek ter zitting heeft de Afdeling het onderzoek heropend en partijen medegedeeld dat de onderhavige zaak wordt aangehouden in verband met de verwijzingsuitspraak van 13 januari 2016, ECLI:NL:RVS:2016:75, waarin de Afdeling het Hof van Justitie (hierna: het Hof) heeft verzocht bij wijze van prejudiciële beslissing uitspraak te doen op een aantal vragen over de Dienstenrichtlijn. Bij arrest van 30 januari 2018, Visser Vastgoed, ECLI:EU:C:2018:44, heeft het Hof deze vragen beantwoord.

De Afdeling heeft partijen in de gelegenheid gesteld hun zienswijze over het arrest naar voren te brengen. Het college van burgemeester en wethouders en het college hebben van deze gelegenheid gebruik gemaakt.

Het college en het college van burgemeester en wethouders hebben een nader stuk ingediend.

De Afdeling heeft de zaak opnieuw ter zitting behandeld op 4 oktober 2018, waar het college van burgemeester en wethouders, vertegenwoordigd door mr. J.H. Potter en drs. H.J.P. Zijdeveld, en het college, vertegenwoordigd door mr. I.T.F. Vermeulen en W. Frielink MSc, zijn verschenen.

Overwegingen

Inleiding

1. Het bestemmingsplan "Forepark-A4-A12" vormt de planologisch-juridische regeling voor het bedrijventerrein Forepark en delen van de

autosnelwegen A4 en A12. Het plan betreft een actualisatie van de voorheen geldende plannen en is conserverend van aard.

2. Het college heeft aan het bestreden besluit, kort weergegeven, ten grondslag gelegd dat de mogelijkheden die het plan bevat voor (perifere) detailhandel op een aantal punten niet voldoet aan artikel 9 van de Verordening ruimte van de provincie Zuid-Holland 2013 (hierna: de Verordening ruimte 2013), zoals die gold ten tijde van belang, en het provinciale beleid hierover, zoals neergelegd in de Provinciale Structuurvisie "Visie op Zuid-Holland".

Het bestreden besluit strekt ertoe dat de volgende onderdelen van de planregels geen deel blijven uitmaken van het plan:

- artikel 1, lid 1.64, onder a, b, c en d, voor zover het betreft de woorden "keukens, badkamers, vloerbedekking, parket, zonwering";
- artikel 1, lid 1.75, voor zover het betreft de woorden "sport- en spel-sportverzorgings- en fitnessartikelen";
- artikel 7, lid 7.1, onder e;
- artikel 7, lid 7.5, onder b;
- artikel 8, lid 8.1, onder b;
- artikel 8, lid 8.4 onder b, voor zover het betreft de zinsneden "stadiongerelateerde detailhandel" en "met dien verstande dat niet meer dan 950 m² mag worden gebruikt ten behoeve van stadiongerelateerde detailhandel";
- artikel 7, lid 7.1, onder g, de leestekens "(" en ")";
- artikel 9, lid 9.1, onder d.

3. Het college van burgemeester en wethouders keert zich tegen het bestreden besluit, behalve voor zover het artikel 1, lid 1.75, van de planregels betreft, en stelt primair dat artikel 9 van de Verordening ruimte 2013 onverbindend moet worden geacht of buiten toepassing moet worden gelaten vanwege strijd met de Dienstenrichtlijn.

Wettelijk kader

4. De relevante bepalingen van de Dienstenrichtlijn, de Wro en de Verordening ruimte 2013, alsmede de relevante planregelingen, zijn opgenomen in een bijlage die deel uitmaakt van deze uitspraak.

Verordening ruimte 2013

5. Het college van burgemeester en wethouders betoogt dat de brancheringsregeling van artikel 9 van de Verordening ruimte 2013 een territoriale beperking is in de zin van artikel 15, tweede lid, onder a, van de Dienstenrichtlijn. Deze beperking is volgens hem in strijd met artikel 14, aanhef en onder 5, alsmede artikel 15, derde lid, van de Dienstenrichtlijn.

5.1. Het beroep noopt in zoverre tot exceptieve toetsing van artikel 9 van de Verordening ruimte 2013. De exceptieve toetsing houdt onder meer in dat de rechter een niet door de formele wetgever gegeven voorschrift buiten toepassing dient te laten, indien dit voorschrift in strijd is met een hogere regeling.

5.2. De Dienstenrichtlijn is een hogere regeling zoals hiervoor bedoeld. Artikel 15 van die richtlijn is niet omgezet in nationaal recht. Zoals het Hof onder punt 130 van het arrest van 30 januari 2018, Visser Vastgoed, heeft geoordeeld, heeft artikel 15 echter rechtstreekse werking voor zover het de lidstaten in het eerste lid, tweede volzin, een onvoorwaardelijke en voldoende nauwkeurige verplichting oplegt, hun wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen aan te passen om ze in overeenstemming te brengen met de in het derde lid ervan bedoelde voorwaarden. Dat betekent dat in dit geval rechtstreeks aan die voorwaarden kan worden getoetst, voor zover dat nodig is in het licht van wat in beroep is aangevoerd.

5.3. Tussen partijen is niet langer in geschil dat detailhandel is aan te merken als dienst in de zin van de Dienstenrichtlijn en dat Hoofdstuk III van deze richtlijn van toepassing is op zuiver interne situaties.

5.4. Uit het arrest Visser Vastgoed van het Hof volgt dat een brancheringsregeling in een bestemmingsplan een "eis" is die gericht is tot dienstverrichters. In dit geval is de brancheringsregeling neergelegd in de Verordening ruimte 2013. Daarbij gaat het om regels die gemeenteraden bij de vaststelling van een bestemmingsplan in acht moeten nemen. Hoewel de Verordening ruimte 2013 in zoverre geen regels bevat die zich richten tot de dienstverrichters, resulteert de – in voorkomende gevallen door middel van een reactieve aanwijzing afgedwongen – naleving ervan door de raad in een planregeling waarin bepaalde vormen van detailhandel niet mogelijk worden gemaakt. Omdat artikel 9 van de Verordening ruimte 2013 op deze wijze doorwerkt in de planregeling, zijn hierop naar het oordeel van de Afdeling de bepalingen over "eisen" in de Dienstenrichtlijn van toepassing.

5.5. Tussen partijen is niet in geschil dat artikel 9 van de Verordening ruimte 2013 niet in strijd is met het discriminatieverbod van artikel 15, derde lid, onder a, van de Dienstenrichtlijn, omdat het artikel geen onderscheid maakt naar nationaliteit.

Economische doelen (artikel 14, onder 5, van de Dienstenrichtlijn)

6. Het college van burgemeester en wethouders betoogt dat artikel 9 van de Verordening ruimte 2013 op basis van economische gronden tot stand is gekomen.

6.1. Het college licht in zijn nadere memorie van 20 april 2018 toe dat het provinciebestuur streeft naar krachtige, vitale en aantrekkelijke stads- en dorpscentra. Detailhandel is volgens het college een belangrijke drager van die vitaliteit. Het provinciale detailhandelsbeleid is er volgens het college daarom op gericht de ruimtelijke detailhandelsstructuur te behouden en te versterken. Volgens het college is daarbij het uitgangspunt dat nieuwe detailhandel wordt gevestigd binnen de centra van steden, dorpen en wijken. Bundeling en verdichting van winkels en overige voorzieningen op centrumlocaties die tevens goed voor openbaar vervoer en fiets ontsloten zijn, bevordert de leefbaarheid van de woonomgeving en draagt bij aan het terugdringen van onnodig autoverkeer. Concentratie van winkels vergroot daarbij de aantrekkingskracht van een winkelgebied voor de consument.

Verspreid liggend winkelaanbod in de periferie draagt hier volgens het college niet aan bij en leidt volgens het college tot leegstand en afname van de ruimtelijke kwaliteit in de centra. Volgens het college kan buiten de centra daarom alleen ruimte worden geboden aan specifieke branches, die qua aard en omvang van de aangeboden goederen niet of niet goed inpasbaar zijn in de centra.

6.2. De met de provinciale regeling nagestreefde doelen zijn gelegen in het voorkomen van leegstand en het behoud van leefbaarheid in de stadscentra en daarmee ruimtelijk relevant. Economische aspecten zoals door het college van burgemeester en wethouders bedoeld, vormen binnen het kader van de regeling geen zelfstandige criteria. Zij zijn alleen indirect van belang, in die zin dat met de regeling wordt beoogd geen ontwikkelingen toe te staan waardoor onaanvaardbare leegstand dan wel aantasting van de leefbaarheid optreedt. De uitoefening van de dienstactiviteit is voorts niet afhankelijk gesteld van een economische behoefte of marktvraag.

Dat de regeling volgens het college van burgemeester en wethouders geen bijdrage levert aan het voorkomen van leegstand of het behoud van de leefbaarheid in het centrum van Den Haag, wil nog niet zeggen dat "dus" economische doelen worden nagestreefd. Of de regeling zo'n bijdrage levert, kan aan de orde komen in het kader van de geschiktheid als onderdeel van de evenredigheid.

De Afdeling concludeert dat geen aanleiding bestaat voor het oordeel dat de regeling planningseisen bevat waarmee economische doelen worden nagestreefd.

Het betoog faalt.

Noodzakelijkheid: dwingende reden van algemeen belang (artikel 15, derde lid, onder b, van de Dienstenrichtlijn)

7. Het college van burgemeester en wethouders betoogt dat niet is onderbouwd dat artikel 9 van de Verordening ruimte 2013 noodzakelijk is ter bescherming van het stedelijk milieu, te weten het beschermen van het woon- en leefklimaat en het voorkomen van leegstand, en berust op een dwingende reden van algemeen belang.

Het college van burgemeester en wethouders betwist niet dat het stellen van regels om onaanvaardbare leegstand te voorkomen in algemene zin een ruimtelijk belang is.

In zijn nadere memorie van 21 september 2018 voert dit college echter aan dat – in de jaren na het bestreden besluit – de leegstand in Haaglanden is afgenomen en zich concentreert op 4 locaties. Gecorrigeerd voor die locaties komt de leegstand in de hoofdwinkelstructuur onder de gewenste frictieleegstand. De oorzaak van een groot deel van de Haagse leegstand ligt in de fysieke situatie van een project en niet in de detailhandelsmarkt. De bestedingskracht neemt juist toe.

7.1. Het college stelt dat de beperking is gerechtvaardigd om een dwingende reden van algemeen belang, namelijk het bieden van een goed voorzieningenniveau in aantrekkelijke en vitale centra. Bij het ontbreken van zo'n beperking kan ook reguliere detailhandel zich buiten een centrum vestigen, waardoor de voordelen van bundeling en concentratie afnemen, de

leegstand kan toenemen, de beschikbaarheid van een gevarieerd en geconcentreerd winkelaanbod vermindert en de aantrekkelijkheid en vitaliteit van het centrum afneemt.

7.2. Het Hof heeft in het arrest Visser Vastgoed overwogen:

"134 Niettemin volgt aangaande meer in het bijzonder de voorwaarde inzake noodzakelijkheid zoals gedefinieerd in artikel 15, lid 3, onder b), van richtlijn 2006/123 uit de verwijzingsbeslissing, dat het verbod in het hoofdgeding strekt tot het behoud van de leefbaarheid van het stadscentrum van de gemeente Appingedam en tot het voorkomen van leegstand in binnenstedelijk gebied, in het belang van een goede ruimtelijke ordening. 135 Zoals de advocaat-generaal in punt 147 van zijn conclusie heeft opgemerkt, kan een dergelijk doel van bescherming van het stedelijk milieu overeenkomstig artikel 4, punt 8, van richtlijn 2006/123, gelezen in samenhang met overweging 40 van deze laatste, een dwingende reden van algemeen belang vormen die een territoriale beperking als die in het hoofdgeding rechtvaardigt."

7.3. Bij de noodzakelijkheidstoets gaat het om de vraag of het doel dat ter rechtvaardiging van de brancheringsregeling wordt ingeroepen een dwingende reden van algemeen belang vormt overeenkomstig artikel 4, punt 8, van de Dienstenrichtlijn.

In het provinciale beleid is, voor de gehele provincie Zuid-Holland, het streven verankerd naar het behoud van de leefbaarheid van de centra van steden, dorpen en wijken. In de situatie die thans aan de orde is, gaat het specifiek om de gevolgen voor stadscentra en binnenstedelijk gebied. Het college heeft zich naar het oordeel van de Afdeling op goede gronden op het standpunt gesteld dat het streven naar het behoud van de leefbaarheid van het stadscentrum en het voorkomen van leegstand in het binnenstedelijk gebied noodzakelijk is voor de bescherming van het stedelijk milieu, zeker wanneer – zoals geldt in Den Haag – het risico op toename van leegstand niet is geweken. Gelet hierop heeft het college zich op goede gronden op het standpunt gesteld dat de doelen waarmee de brancheringsregeling zijn gerechtvaardigd, een dwingende reden van algemeen belang vormen. Of die doelen met de regeling daadwerkelijk worden gediend, wat het college van burgemeester en wethouders bestrijdt, gaat niet over de vraag naar de noodzakelijkheid, maar over de geschiktheid van de regeling.

Het betoog faalt.

Evenredigheid (artikel 15, derde lid, onder c, van de Dienstenrichtlijn)

Geschiktheid

8. Het college van burgemeester en wethouders betoogt dat de brancheringsregeling niet geschikt is om de nagestreefde doelen te bereiken. Het betoogt dat niet is voldaan aan het vereiste van coherente en systematische maatregelen. Verder betoogt het college van burgemeester en wethouders dat niet is voldaan aan de analyse- en stavingsverplichting, die ertoe strekt om de effectiviteit van regelingen te onderbouwen aan de hand een analyse met specifieke gegevens. Daarnaast heeft, zoals eerder vermeld,

de bestreden brancheringsregeling geen ruimtelijk relevant effect, aldus burgemeester en wethouders.

Coherent en systematisch

9. Het college van burgemeester en wethouders betoogt dat door middel van de brancheringsregeling de daarmee beoogde doelen niet coherent en systematisch worden nagestreefd.

Het college van burgemeester en wethouders betoogt dat in artikel 9, tweede lid, van de Verordening ruimte 2013 ten onrechte slechts de verkoop van bepaalde limitatief opgesomde goederen buiten de bestaande winkelconcentraties is toegestaan. Volgens hem zijn er – qua aard en omvang vergelijkbare – goederen die niet genoemd worden in dat lid, maar evenmin leiden tot een aantasting van het woon- en leefklimaat of tot onaanvaardbare leegstand.

9.1. Het college heeft over de goederen die wel en niet in de limitatieve opsomming van artikel 9, tweede lid, zijn opgenomen toegelicht dat het opnemen van de in artikel 9 van de Verordening ruimte 2013 genoemde branches een beleidsmatige keuze is van provinciale staten, waaraan maatschappelijke ontwikkelingen en constateringten ten grondslag liggen. Het college stelt dat in de verordening uitzonderingen zijn opgenomen voor enkele branches, ook wel perifere detailhandel genoemd, die vanwege hun aard of omvang van de producten niet of niet goed inpasbaar zijn in de winkelcentra en niet essentieel zijn voor de kwaliteit van deze centra. Het voor de selectie van de uitgezonderde categorieën gehanteerde inpasbaarheids criterium is volgens het college ruimtelijk relevant.

9.2. Zoals volgt uit de rechtspraak van het Hof (bijvoorbeeld het arrest van 10 maart 2009, Hartlauer Handelsgesellschaft mbH, ECLI:EU:C:2009:141, en het arrest van 12 januari 2010, Domnica Petersen, ECLI:EU:C:2010:4) is voor het oordeel dat een eis geschikt is om het nagestreefde doel te bereiken onder meer vereist dat het doel coherent en systematisch wordt nagestreefd.

9.3. De limitatieve opsomming van branches en goederen die in artikel 9, tweede lid, van de Verordening ruimte 2013 worden toegestaan, impliceert dat het provinciebestuur van de vestiging van deze als uitzondering opgesomde vormen van detailhandel in perifeer gebied geen aantasting van de leefbaarheid en geen leegstand in de centra verwacht, maar van de overige vormen van detailhandel wel. Naar het oordeel van de Afdeling heeft het college niet inzichtelijk gemaakt waarom in 9, tweede lid, van de Verordening ruimte 2013 uitsluitend detailhandel in de daar genoemde branches en goederen is uitgezonderd van het verbod tot vestiging van detailhandel buiten de bestaande centra, maar detailhandel in alle overige branches en goederen niet. Aangenomen mag immers worden dat de verkoop van goederen die in aard en omvang vergelijkbaar zijn met de opgesomde goederen geen wezenlijk andere effecten zal hebben op de stadscentra dan de verkoop van de opgesomde goederen. Zo staat het tweede lid de verkoop van bijvoorbeeld surfplanken en piano's in de periferie toe, terwijl kajaks en orgels in bestaande centra moeten worden

aangeboden, zonder dat inzichtelijk is dat de verkoop van laatstgenoemde goederen een wezenlijk ander effect op de stadscentra zal hebben dan de verkoop van de eerstgenoemde goederen. Omdat artikel 9 van de Verordening ruimte 2013 een integraal systeem vormt, dient het gehele artikel 9 van de Verordening ruimte 2013 gelet op het vorenstaande wegens strijd met artikel 15, derde lid, onder c, van de Dienstenrichtlijn buiten toepassing te blijven.

De Afdeling zal daarom niet verder ingaan op de effectiviteit van de regeling om de daarmee nagestreefde doelen te bereiken, en evenmin op de vraag of de regeling niet verder gaat dan nodig is en of er geen andere, minder beperkende maatregelen zijn.

De reactieve aanwijzing

10. Uit artikel 3.8, zesde lid, gelezen in samenhang met artikel 4.2, eerste lid, van de Wro volgt dat het college bevoegd is een reactieve aanwijzing te geven, indien provinciale belangen dat met het oog op een goede ruimtelijke ordening noodzakelijk maken.

Zoals hiervoor, onder 9.3, is overwogen, dient artikel 9 van de Verordening ruimte 2013 wegens strijd met artikel 15, derde lid, onder c, van de Dienstenrichtlijn buiten toepassing te blijven. Dit brengt mee dat het in dit artikel neergelegde verbod niet gold. Nu het verbod van artikel 9 van de Verordening ruimte 2013 niet gold, heeft het college zich ten onrechte de handhaving van artikel 9 van de Verordening ruimte 2013 aangetrokken.

Conclusie

11. Gelet op het vorenstaande is het besluit van 26 maart 2014 strijdig met 3.8, zesde lid, gelezen in samenhang met artikel 4.2, eerste lid, van de Wro. Het beroep is gegrond. Het besluit van 26 maart 2014 dient, vanwege de onderlinge samenhang tussen de verschillende door de reactieve aanwijzing getroffen planonderdelen, geheel – dat wil zeggen ook voor zover het artikel 1, lid 1.75, van de planregels betreft – te worden vernietigd.

Hetgeen het college van burgemeester en wethouders overigens heeft aangevoerd, behoeft gelet hierop geen bespreking.

12. Ter voorlichting aan partijen merkt de Afdeling het volgende op. Naar aanleiding van deze uitspraak dient het gemeentebestuur het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan, voor zover dat betrekking heeft op de onder 2. genoemde, door deze reactieve aanwijzing getroffen planonderdelen, onverwijld met inachtneming van de daarvoor geldende voorschriften bekend te maken, waarna daartegen, gedurende de in artikel 6:7 van de Algemene wet bestuursrecht genoemde termijn voor het indienen van een beroepschrift, voor belanghebbenden beroep bij de Afdeling openstaat.

13. De Afdeling overweegt dat uit artikel 3.8, zesde lid, van de Wro gelezen in samenhang met artikel 1.2.1, derde lid, van het Besluit ruimtelijke ordening volgt dat niet het college, maar het gemeentebestuur is gehouden de gevolgen van de vernietiging van de reactieve aanwijzing op zodanige wijze beschikbaar te stellen dat deze langs elektronische weg voor een ieder

kenbaar zijn. Gelet hierop is het aan het gemeentebestuur ervoor zorg te dragen dat de vernietiging van de reactieve aanwijzing op de landelijke voorziening, www.ruimtelijkeplannen.nl, wordt verwerkt.

14. Van proceskosten die voor vergoeding in aanmerking komen, is niet gebleken.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

- I. verklaart het beroep gegrond;
- II. vernietigt het besluit van het college van gedeputeerde staten van Zuid-Holland van 26 maart 2014 om de raad van de gemeente Den Haag een aanwijzing te geven als bedoeld in artikel 3.8, zesde lid, van de Wet ruimtelijke ordening;
- III. gelast dat het college van gedeputeerde staten van Zuid-Holland aan het college van burgemeester en wethouders van Den Haag het door hem voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 328,00 (zegge: driehonderdachtentwintig euro) vergoedt;
- IV. draagt de raad van de gemeente Den Haag op om binnen vier weken na de verzending van deze uitspraak ervoor zorg te dragen dat het hiervoor vermelde onderdeel II. wordt verwerkt op de landelijke voorziening, www.ruimtelijkeplannen.nl.

Aldus vastgesteld door mr. B.J. van Ettekoven, voorzitter, en mr. E. Helder en mr. E.J. Daalder, leden, in tegenwoordigheid van mr. A.J. Kuipers, griffier.

w.g. Van Ettekoven
voorzitter

w.g. Kuipers
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 27 maart 2019

271-817.

Verzonden: 27 maart 2019

Bijlage

Dienstenrichtlijn

Artikel 14, aanhef en onder 5, van de Dienstenrichtlijn luidt:

"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 luidt:

"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.

[...]."

Wet ruimtelijke ordening

Artikel 3.8, zesde lid, van de Wro luidt:

"Indien aan de in het vierde lid bedoelde voorwaarden is voldaan kunnen gedeputeerde staten onderscheidenlijk Onze Minister, onverminderd andere aan hen toekomende bevoegdheden, binnen de in dat lid genoemde termijn met betrekking tot het desbetreffende onderdeel van het vastgestelde bestemmingsplan aan de gemeenteraad een aanwijzing als bedoeld in artikel

4.2, eerste lid, onderscheidenlijk artikel 4.4, eerste lid, onder a, geven, ertoe strekkende dat dat onderdeel geen deel blijft uitmaken van het bestemmingsplan zoals het is vastgesteld. Artikel 4.2, tweede tot en met vierde lid, onderscheidenlijk artikel 4.4, tweede tot en met vierde lid, zijn op deze aanwijzing niet van toepassing. De kennisgeving van het besluit tot aanwijzing geschiedt tevens langs elektronische weg. Gedeputeerde staten onderscheidenlijk Onze Minister vermelden in de redengeving de aan het besluit ten grondslag liggende feiten, omstandigheden en overwegingen die de provincie onderscheidenlijk het Rijk beletten het betrokken provinciaal onderscheidenlijk nationaal belang met inzet van andere aan hen toekomende bevoegdheden te beschermen. Het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan wordt alsdan met uitsluiting van dat onderdeel, samen met het aanwijzingsbesluit en op gelijke wijze door burgemeester en wethouders bekendgemaakt. De in het vierde lid genoemde termijn wordt hiertoe met een week verlengd. De termijn voor indiening van een beroepschrift tegen het aanwijzingsbesluit vangt aan met ingang van de dag na die waarop dit besluit ter inzage is gelegd. Zodra het aanwijzingsbesluit onherroepelijk is geworden vervalt het vaststellingsbesluit voor dat onderdeel."

Artikel 4.2, eerste lid, luidt:

"Indien provinciale belangen dat met het oog op een goede ruimtelijke ordening noodzakelijk maken, kunnen gedeputeerde staten aan de gemeenteraad een aanwijzing geven om binnen een daarbij te bepalen termijn een bestemmingsplan vast te stellen overeenkomstig daarbij gegeven voorschriften omtrent de inhoud van dat bestemmingsplan."

Verordening Ruimte 2013

Artikel 9, eerste lid, van de Verordening ruimte 2013 luidt:

"Een bestemmingsplan voor gronden die zijn gelegen buiten de bestaande winkelconcentraties in de centra van steden, dorpen en wijken of nieuwe wijkgebonden winkelcentra, wijst geen bestemmingen aan die nieuwe detailhandel mogelijk maken.

Het tweede lid luidt: "Het bepaalde in lid 1 is niet van toepassing op een bestemmingsplan dat de volgende ontwikkelingen mogelijk maakt:

- a. detailhandel in auto's, boten, caravans, motoren, scooters, zwembaden, buitenspeelapparatuur, fitnessapparatuur, piano's, surfplanken en tenten, grove bouwmaterialen, landbouwwerktuigen en brand- en explosiegevaarlijke goederen;
- b. tuincentra;
- c. bouwmarkten;
- d. grootschalige meubelbedrijven (inclusief in ondergeschikte mate woninginrichting en stoffering) met een brutovloeroppervlak van minimaal 1.000 m² en detailhandel in: keukens, badkamers, vloerbedekking, parket, zonwering en jacuzzi's; mits de gronden op kaart 7 zijn aangewezen als opvanglocatie voor perifere detailhandel;
- e. kleinschalige detailhandel tot een bruto vloeroppervlak van 200 m², zoals buurt- en gemakswinkels;
- f. de beperkte verkoop van consumentenartikelen bij sport-, culturele, medische, onderwijs, recreatie- en vrije tijdsvoorzieningen (zoals stadions en ijsbanen), mits het assortiment aansluit bij deze voorzieningen;

[...]."

Het vijfde lid luidt: "Een bestemmingsplan dat een ontwikkeling van perifere detailhandel mogelijk maakt, zoals bedoeld in lid 2 onder b, c en d, gaat bij detailhandelsontwikkelingen groter dan 1.000 m² (bruto vloeroppervlak) vergezeld van een distributieplanologisch onderzoek. Uit het onderzoek moet blijken dat er geen sprake is van ontwrichting van de detailhandelsstructuur. Tevens is advies nodig van het Regionaal Economisch Overleg (REO)."

De door de reactieve aanwijzing getroffen planregels van het bestemmingsplan "Forepark-A4-A12"

Artikel 1, aanhef en lid 1.64, van de planregels luidt:

"In deze regels wordt verstaan onder:

[...]

1.64 perifere detailhandelsbedrijven:

- a. bouwmarkten;
- b. tuincentra;
- c. grootschalige meubelbedrijven (inclusief in ondergeschikte mate woninginrichting en stoffering) met een bruto vloeroppervlak van minimaal 1.000 m²;
- d. detailhandel in zeer volumineuze goederen: auto's, motoren, boten, caravans, keukens, badkamers, vloerbedekking, parket, zonwering, tenten, grove bouwmaterialen en landbouwwerktuigen;
- e. detailhandel in brand- en explosiegevaarlijke stoffen."

Artikel 7, lid 7.1, aanhef en onder e en g, luidt:

"De voor 'Gemengd - 1' aangewezen gronden zijn bestemd voor:

[...];

e. stadiongerelateerde detailhandel;

[...]

g. (auto)showrooms;

[...]."

Lid 7.5, onder b, luidt:

"[...];

b. het totale bruto-vloeroppervlak ten behoeve van stadiongerelateerde detailhandel mag niet meer bedragen dan 950 m²;

[...]."

Artikel 8, lid 8.1, aanhef en onder b, luidt:

"De voor 'Gemengd - 2' aangewezen gronden zijn bestemd voor:

[...];

b. stadiongerelateerde detailhandel;

[...]."

Lid 8.4, onder b, luidt:

"[...];

b. het totale bruto-vloeroppervlak ten behoeve van stadiongerelateerde detailhandel, culturele voorzieningen, sportvoorzieningen en welzijnsvoorzieningen mag niet meer bedragen dan 3.500 m², met dien verstande dat niet meer dan 950 m² mag worden gebruikt ten behoeve van stadiongerelateerde detailhandel."

Artikel 9, lid 9.1, aanhef en onder d, luidt:

"De voor "Gemengd - 3" aangewezen gronden zijn bestemd voor:
[...];
d. showrooms;
[...]."

