

ECLI

ECLI:NL:RVS:2023:2834

Datum uitspraak

2 augustus 2023

Inhoudsindicatie

Bij besluit van 25 mei 2020 heeft de raad van de gemeente Heeze-Leende het bestemmingsplan "Uitsluiten nieuwvestiging logies t.b.v. seizoensarbeiders en arbeidsmigranten" vastgesteld. Het bestemmingsplan is een gedeeltelijke herziening van drie bestemmingsplannen: 'Providentia', 'Kom Leende-Leenderstrijp 2015' en '1ste partiële herziening Kom Heeze 2015'. Het plan maakt onderscheid tussen het aanbieden van logies voor toeristen en het aanbieden van logies voor niet-toeristen, waarbij het arbeidsmigranten en seizoenarbeiders uitdrukkelijk uitsluit. Het aanbieden van logies voor niet-toeristen staat het bestemmingsplan niet langer toe. [appellant] is eigenaar van een hotel in het plangebied. Hij kan zich niet met het plan verenigen, omdat volgens hem ten onrechte onderscheid wordt gemaakt tussen toeristen en arbeidsmigranten. Hij wil geen gasten uitsluiten. In deze uitspraak zal worden ingegaan op de vraag of het onderscheid dat het bestemmingsplan maakt in strijd is met de Dienstenrichtlijn en de Grondwet.

Volledige tekst

202004284/1/R2.

Datum uitspraak: 2 augustus 2023

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

[appellant], wonend te [woonplaats],  
appellant,

en

de raad van de gemeente Heeze-Leende,  
verweerder.

#### Procesverloop

Bij besluit van 25 mei 2020 heeft de raad het bestemmingsplan "Uitsluiten nieuwvestiging logies t.b.v. seizoensarbeiders en arbeidsmigranten" vastgesteld.

[appellant] heeft daartegen beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

[appellant] heeft een nader stuk ingediend.

De Afdeling heeft de zaak op de zitting behandeld op 8 maart 2023, waar [appellant], bijgestaan door mr. H.G.M. van der Westen, en de raad, vertegenwoordigd door Y. Trienekens, zijn verschenen.

#### Overwegingen

1. Het bestemmingsplan is een gedeeltelijke herziening van drie bestemmingsplannen: 'Providentia', 'Kom Leende-Leenderstrijp 2015' en '1ste partiële herziening Kom Heeze 2015'. Het plan maakt onderscheid tussen het aanbieden van logies voor toeristen en het aanbieden van logies voor niet-toeristen, waarbij het arbeidsmigranten en seizoenarbeiders uitdrukkelijk uitsluit. Het aanbieden van logies voor niet-toeristen staat het bestemmingsplan niet langer toe.

1.1. [appellant] is eigenaar van een hotel in het plangebied. Hij kan zich niet met het plan verenigen, omdat volgens hem ten onrechte onderscheid wordt gemaakt tussen toeristen en arbeidsmigranten. Hij wil geen gasten uitsluiten. In deze uitspraak zal worden ingegaan op de vraag of het onderscheid dat het bestemmingsplan maakt in strijd is met de Dienstenrichtlijn en de Grondwet.

#### Toetsingskader

2. Bij de vaststelling van een bestemmingsplan moet de raad bestemmingen aanwijzen en regels geven die de raad uit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig acht. De raad heeft daarbij beleidsruimte en moet de betrokken belangen afwegen. De Afdeling oordeelt niet zelf of het plan in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening. De Afdeling beoordeelt aan de hand van de beroepsgronden of het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan in overeenstemming is met het recht. Daarbij kan aan de orde komen of de nadelige gevolgen van het plan onevenredig zijn in verhouding tot de met het plan te dienen doelen.

2.1. Voor zover de wettelijke bepalingen en de planregels niet in de uitspraak zijn geciteerd, is de relevante regelgeving opgenomen in de bijlage die deel uitmaakt van deze uitspraak.

#### Beroep

3. [appellant] betoogt dat het bestemmingsplan waarin seizoenarbeiders en arbeidsmigranten zijn uitgesloten van logies bij bijvoorbeeld hotels en pensions, een ongerechtvaardigd onderscheid maakt, daarom discriminerend is en in strijd is met de Dienstenrichtlijn en de Grondwet. Het bestemmingsplan is namelijk in strijd met het discriminatieverbod en de raad heeft niet goed onderbouwd waarom dit onderscheid gerechtvaardigd is om een dwingende reden van algemeen belang en evenredig is.

3.1. [appellant] heeft toegelicht dat de planregel waarin seizoenarbeiders en arbeidsmigranten zijn uitgesloten van logies bij bijvoorbeeld hotels en pensions een kwantitatieve of territoriale beperking is in de zin van artikel 15, tweede, lid, aanhef en onder a, van de Dienstenrichtlijn. Deze beperking is niet gerechtvaardigd omdat niet is voldaan aan de vereisten uit artikel 15, derde lid, van de Dienstenrichtlijn. Zo is niet voldaan aan het discriminatieverbod, omdat de planregel met name personen van een andere nationaliteit raakt, en is de planregel niet gerechtvaardigd om een dwingende reden van algemeen belang. De beperking is niet evenredig, omdat het voor Rutjes nauwelijks mogelijk wordt het hotel in overeenstemming met de planregels te exploiteren. Hij wordt door de beperking namelijk afhankelijk van wat hotelbezoekers hem vertellen over de reden van hun verblijf, terwijl hij wel verantwoordelijk kan worden gehouden als zij in strijd met het bestemmingsplan in zijn hotel verblijven. Ook is de beperking niet evenredig, omdat het ruimtelijke effect van niet-toeristisch gebruik door seizoenarbeiders en arbeidsmigranten op de omgeving niet hoeft te verschillen van toeristisch verblijf, als zij de kamers op eenzelfde manier gebruiken als toeristen. [appellant] concludeert dat het bestemmingsplan niet voldoet aan de vereisten die de Dienstenrichtlijn stelt.

#### Dienstenrichtlijn

4. De Dienstenrichtlijn is van toepassing op eisen die specifiek de toegang tot of de uitoefening van een dienstenactiviteit regelen, of daarop specifiek van invloed zijn (overweging 9 van de preambule van de Dienstenrichtlijn). De Afdeling begrijpt dit zo, dat het daarbij in de eerste plaats kan gaan om eisen die uitdrukkelijk gericht zijn tot dienstverrichters (zie het arrest van 30 januari 2018, Visser Vastgoed, ECLI:EU:C:2018:44, punt 124). Hieronder vallen onder meer administratieve formaliteiten, eisen en voorschriften die specifiek de toegang tot of de uitoefening van een dienstenactiviteit of een bijzondere categorie diensten regelen (zie het arrest van 22 september 2020, Cali Apartments, ECLI:EU:2020:743, punt 41). In de tweede plaats kan het gaan om eisen die weliswaar gericht zijn tot iedereen, maar die gelet op hun effecten, specifiek van invloed zijn op de toegang tot de uitoefening van een dienstenactiviteit (zie de uitspraak van de Afdeling van 9 januari 2019, [ECLI:NL:RVS:2019:35](#), Riksha, onder 5.6).

4.1. De richtlijn is niet van toepassing op eisen die op iedereen zonder onderscheid van toepassing zijn, dat wil zeggen zowel op dienstverrichters als op niet-dienstverrichters ('particulieren'). Omdat zulke eisen op dezelfde wijze in acht moeten worden genomen door dienstverrichters en personen die handelen als particulier, vormen zij geen beperking van de vrijheid van vestiging van dienstverrichters en het vrije verkeer van diensten tussen de lidstaten (zie het arrest van 30 januari 2018, Visser Vastgoed, ECLI:EU:C:2018:44, punt 123).

4.2. Ook een regeling in een bestemmingsplan kan als eis worden aangemerkt (zie het arrest Visser Vastgoed). Voor de vraag of zo'n regeling een eis is in de zin van de Dienstenrichtlijn, geldt hetzelfde toetsingskader als hierboven in overweging 4 weergegeven, namelijk of de bestreden planregeling specifiek de toegang tot of uitoefening van een dienstenactiviteit regelt, of daarop specifiek van invloed is.

4.3. Dat betekent dus ook dat de Dienstenrichtlijn niet van toepassing is op planregelingen die dienstverrichters bij de uitvoering van hun economische activiteit in acht moeten nemen op dezelfde wijze als natuurlijke personen die als particulier handelen, dat moeten doen (zie bijvoorbeeld de uitspraak van de Afdeling van 24 februari 2021, [ECLI:NL:RVS:2021:369](#), onder 32.3).

4.4. Als een planregeling is aan te merken als een eis in de zin van de Dienstenrichtlijn,

betekent dit niet dat de planregeling alleen daarom al verboden is. Alleen de eisen genoemd in artikel 14 van de Dienstenrichtlijn zijn zonder meer verboden. Artikel 15, derde lid, van de Dienstenrichtlijn regelt dat de in het tweede lid genoemde eisen moet voldoen aan de vereisten van het discriminatieverbod, een dwingende reden van algemeen belang en evenredigheid. Een bestuursorgaan dat zo'n eis stelt, moet in dat geval een rechtvaardiging hiervoor geven.

4.5. Artikel 15 van de Dienstenrichtlijn is niet omgezet naar nationaal recht en de termijn voor omzetting is verstreken. Zoals het Hof in zijn arrest *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 om hun wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen aan te passen om deze in overeenstemming te brengen met de in het derde lid ervan bedoelde voorwaarden. Dat betekent dat rechtstreeks aan die vereisten kan worden getoetst, voor zover dat nodig is in het licht van wat in beroep is aangevoerd.

Vereisten artikel 15, derde lid, van de Dienstenrichtlijn

5. Eisen waarop de Dienstenrichtlijn van toepassing is en die direct of indirect discrimineren, zijn in strijd met artikel 15, derde lid, van de richtlijn en kunnen niet gerechtvaardigd worden. Dit betekent dat voor dienstverrichters geen direct of indirect onderscheid mag worden gemaakt naar nationaliteit, of voor vennootschappen, de plaats van hun statutaire zetel.

5.1. Eisen die aan dienstverrichters gesteld worden en die niet op voorhand verboden zijn, moeten in overeenstemming met artikel 15, derde lid, van de Dienstenrichtlijn gerechtvaardigd worden. Dit houdt in dat de eisen nodig zijn om een dwingende reden van algemeen belang. Verder moeten zij ten opzichte van dat belang evenredig zijn. Dat laatste houdt in dat de eisen geschikt moeten 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.

5.2. Een goede ruimtelijke ordening, waartoe een planregeling moet strekken, kan een dwingende reden van algemeen belang opleveren, die een eis in de zin van de Dienstenrichtlijn aan te merken planregeling kan rechtvaardigen. Voor die rechtvaardiging is vereist dat het bestuursorgaan de betrokken planregeling motiveert op zodanige wijze dat het aantoonbaar is dat de planregeling nodig is om het beoogde ruimtelijke doel te bereiken. Vervolgens moet het bestuursorgaan motiveren dat de planregeling geschikt is om dat ruimtelijk doel te bereiken, niet verder gaat dan nodig, en evenredig is. Bij dit laatste aspect moet worden afgewogen of de nadelige gevolgen ervan voor de dienstverrichter onevenredig zijn in verhouding met het door de eis te dienen doel. In de regel kan het bestuursorgaan daarvoor dezelfde onderbouwing geven die ook is vereist op grond van artikel 3.1 van de Wet ruimtelijke ordening en artikel 3:46 van de Algemene wet bestuursrecht.

5.3. Van belang is dat de Afdeling in staat moet zijn om op basis van deze onderbouwing te toetsen of de planregeling gerechtvaardigd is om een dwingende reden van algemeen belang en evenredig is (vergelijk het arrest van 18 september 2019, *VIPA*, EU:C:2019:751, punten 69 en 70). Daarvoor is alleen dan een cijfermatige onderbouwing vereist als de specifieke omstandigheden van het geval daar aanleiding toe geven. De Afdeling leidt dit af uit het arrest van 8 september 2010, *Stoß*, EU:C:2010:504, punt 72, en het arrest van 24 maart 2011, *Commissie t. Spanje*, EU:C:2011:172, punt 83.

5.4. Dit betekent dat in een geval als het voorliggende plan, waarin in een planregel de eis wordt gesteld dat aanbieders van logies hun diensten alleen aanbieden aan toeristen, deze

eis kan worden gerechtvaardigd door gemotiveerd te wijzen op bijvoorbeeld het beperken van overlast voor de directe omgeving en het voorkomen van gebruik van voorzieningen voor een functie waarvoor ze niet zijn bedoeld, namelijk niet voor huisvesting. Daarnaast kan een bestuursorgaan bijvoorbeeld ook wijzen op het belang van een goede kwaliteit van voorzieningen en van passende en geschikte huisvesting. De evenredigheid van de planregeling kan worden gemotiveerd door te wijzen op de geschiktheid van het instrument van de planregeling om de hiervoor genoemde tot een goede ruimtelijke ordening behorende doelen te bereiken en te onderbouwen dat de planregeling zoals die is geformuleerd niet verder gaat dan nodig om deze doelen te bereiken. Daarbij kan het bestuursorgaan wijzen op het ontbreken van geschikte alternatieven voor de planregeling.

Toetsing in dit geval

6. Partijen zijn het over de volgende twee punten eens, namelijk dat de Dienstenrichtlijn van toepassing is op de planregel waarin seizoenarbeiders en arbeidsmigranten zijn uitgesloten van logies bij bijvoorbeeld hotels en pensions, en dat deze planregel moet worden aangemerkt als een territoriale beperking als bedoeld in artikel 15, tweede lid, aanhef en onder a, van de Dienstenrichtlijn. In discussie is of de planregel voldoet aan de vereisten van artikel 15, derde lid, van de Dienstenrichtlijn.

6.1. Het bestemmingsplan wijzigt de begripsbepaling 'horeca' voor het bedrijfsmatig aanbieden van logies en voegt de begripsbepalingen 'arbeidsmigrant' en 'seizoenarbeider' toe. Door deze wijzigingen zijn op gronden met een horecabestemming alleen nog hotels of pensions toegestaan als deze gericht zijn op het toeristisch en veelal kortdurend verstrekken van nachtverblijf en logies. Het aanbieden van logies aan seizoenarbeiders of arbeidsmigranten wordt door het plan uitdrukkelijk uitgesloten. Het aanbieden van nachtverblijf of logies dat niet is gericht op toeristisch of kortdurend verblijf is daardoor in strijd met het bestemmingsplan.

Motivering van de planregels

7. De raad heeft zich op het standpunt gesteld dat de planregels niet in strijd zijn met artikel 15, derde lid van de Dienstenrichtlijn. Er is namelijk ten eerste voldaan aan het discriminatieverbod, omdat het bestemmingsplan alle personen waaraan anders dan toeristisch logies wordt aangeboden uitsluit en niet alleen seizoenarbeiders en arbeidsmigranten.

7.1. Ten tweede zijn de planregels gelet op de recreatieve en toeristische doelstellingen van het gemeentelijk beleid gerechtvaardigd. De raad wil recreatie en toerisme in Heeze-Leende stimuleren. Het onttrekken van logiesfaciliteiten aan de toeristische markt is hiervoor nadelig. De raad heeft zich verder op het standpunt gesteld dat het niet wenselijk is dat huisvesting van seizoenarbeiders en arbeidsmigranten rechtstreeks is toegestaan, omdat de gemeente dan geen enkele voorwaarde aan het gebruik van panden of een exploitant kan stellen en er dan niet op kan toezien dat de voorzieningen voldoen aan maatschappelijke normen. Dat is wel mogelijk met een omgevingsvergunning in afwijking van het bestemmingsplan. Daarbij is de raad gebleken dat de ruimtelijke uitstraling van een pand waarin (ook) seizoenarbeiders of arbeidsmigranten zich kortdurend vestigen, anders is en dat omwonenden dat als negatief ervaren. Dit is met name zo als de logies zich in de dorpskern bevindt. Het plan is dus nodig ter bescherming van de diverse ruimtelijke orderingsbelangen en daarmee gerechtvaardigd.

7.2. Ten derde heeft de raad zich op het standpunt gesteld dat de planregels evenredig zijn, omdat het verlenen van bedrijfsmatige logies anders dan toeristische alleen wordt uitgesloten in de dorpskernen van de gemeente. Zij gaan daarom niet verder dan nodig is. In

het bestemmingsplan "Buitengebied Heeze-Leende 2017" bij de bestemming "Agrarisch bedrijf" is namelijk een binnenplanse afwijkmogelijkheid opgenomen om onder voorwaarden bestaande bedrijfsgebouwen te gebruiken voor de huisvesting van seizoenarbeiders en arbeidsmigranten.

#### Discriminatieverbod

8. [appellant] betoogt ten onrechte dat de planregels niet voldoen aan het discriminatieverbod uit artikel 15, derde lid, sub a, van de Dienstenrichtlijn. De raad heeft zich namelijk terecht op het standpunt gesteld dat in dit geval de planregels geen direct of indirect onderscheid maken in de zin van artikel 15, derde lid, aanhef en onder a, van de Dienstenrichtlijn. Zoals de Afdeling heeft overwogen in de uitspraak van 15 april 2020, [ECLI:NL:RVS:2020:1075](#), onder 8.2, ziet het discriminatieverbod in dat artikel op discriminatie van dienstverrichters. De planregels hebben geen discriminerende werking voor pension- of hoteleigenaren, zoals [appellant]. De planregels stellen immers geen eisen aan de nationaliteit of vestigingsplaats van pension- of hoteleigenaren. De planregels voldoen dus aan het discriminatieverbod uit artikel 15, derde lid, sub a, van de Dienstenrichtlijn.

Het betoog slaagt niet.

#### Gerechtvaardigd om een dwingende reden van algemeen belang

9. [appellant] betoogt ten onrechte dat de planregels niet kunnen worden gerechtvaardigd omdat deze niet nodig zijn om een dwingende reden van algemeen belang. De raad heeft zich op het standpunt mogen stellen dat het stimuleren van de recreatie en het toerisme in de stads- en dorpskernen van Heeze-Leende en het bevorderen van een goed woon- en leefklimaat daar, strekken tot de bescherming van het stedelijk milieu. De planregels zijn daarmee gerechtvaardigd om een dwingende reden van algemeen belang, zodat wordt voldaan aan artikel 15, derde lid, aanhef en onder b, van de Dienstenrichtlijn.

Het betoog slaagt niet.

#### Evenredigheid

10. [appellant] betoogt terecht dat de planregels niet kunnen worden gerechtvaardigd omdat deze niet evenredig zijn. De planregels zijn weliswaar gerechtvaardigd voor zover ze een onderscheid maken tussen toeristisch en niet-toeristisch verblijf, maar zijn niet gerechtvaardigd voor zover zij seizoenarbeiders en arbeidsmigranten nadrukkelijk uitsluiten. Hierover overweegt de Afdeling als volgt.

10.1. De planregels die de definitie van 'horeca' en 'horeca 3'-bedrijf wijzigen bestaan uit twee delen. Het eerste deel schrijft voor dat een bedrijf alleen toeristisch en veelal kortdurend logies mag aanbieden. Het tweede deel in de planregel schrijft voor dat een bedrijf deze logies niet mag aanbieden aan seizoenarbeiders of arbeidsmigranten.

10.2. Over het eerste deel heeft de raad zich op het standpunt mogen stellen dat het onderscheid tussen toeristisch en niet-toeristisch verblijf evenredig is. Dit onderscheid dient een goede ruimtelijke ordening en gaat ook niet verder dan nodig is om dat doel te bereiken. [appellant] heeft niet aangetoond dat de nadelige gevolgen van de eis voor hem als dienstverrichter onevenredig zijn in verhouding tot dit te dienen doel. Dat hij onder het plan alleen nog toeristisch verblijf mag aanbieden betekent niet dat het voor hem onmogelijk wordt om zijn hotel in overeenstemming met de planregels te exploiteren. In de meeste gevallen zal uit de omstandigheden duidelijk blijken dat verblijf van niet-toeristische aard is. In het bijzondere geval dat dit onderscheid volgens [appellant] niet duidelijk is en het college

een handhavingprocedure start, zal in dat specifieke geval de evenredigheid van de bestuurlijke sanctie moeten worden beoordeeld. Dit betekent niet dat de raad in het bestemmingsplan geen onderscheid mag maken tussen toeristisch en niet-toeristisch verblijf.

10.3. [appellant] betoogt daarnaast ten onrechte dat de ruimtelijke effecten van toeristisch verblijf en niet-toeristisch verblijf op de omgeving hetzelfde zijn. Zo worden bij het aanbieden van verblijf aan niet-toeristen de betrokken kamers anders gebruikt dan in geval het toeristen betreft, en zijn dan ook andere voorzieningen in de omgeving nodig.

10.4. Het tweede deel van de planregel gaat wel verder dan nodig is om het beoogde doel te bereiken. Los van de omstandigheid dat een (indirect) discriminerende bepaling op zichzelf nooit evenredig kan zijn, kan de bescherming van de diverse ruimtelijke orderingsbelangen ook worden bereikt zonder onderscheid te maken tussen enerzijds seizoenarbeiders en arbeidsmigranten en anderzijds andere personen die logies voor niet-toeristisch of kortdurend verblijf ook willen afnemen. De raad gaat daarmee verder dan nodig is om toeristisch van niet-toeristisch verblijf te onderscheiden.

10.5. Dit betekent dat het bestemmingsplan niet voldoet aan het vereiste van evenredigheid als bedoeld in artikel 15, derde lid, onder c, van de Dienstenrichtlijn, voor zover de artikelen 3.1, 4.1 en 5.1 van de planregels seizoenarbeiders en arbeidsmigranten uitdrukkelijk uitsluiten van logies.

Het betoog slaagt.

Grondwet

11. Het is niet nodig om het betoog van [appellant] over strijd met de Grondwet uitvoerig te bespreken. Uit 10.4 en 10.5 volgt immers dat het uitdrukkelijk uitsluiten van seizoenarbeiders en arbeidsmigranten geen stand houdt. Het in de planregels gemaakte onderscheid tussen toeristisch en niet-toeristisch verblijf is niet in strijd met artikel 1 van de Grondwet, omdat het bestemmingsplan alle personen uitsluit van niet-toeristisch verblijf.

Conclusie

12. Het beroep is gegrond. Het besluit van 25 mei 2020 wordt vernietigd, omdat het in strijd is met artikel 15, derde lid, aanhef en onder c, van de Dienstenrichtlijn, voor zover in artikel 3.1, artikel 4.1 en artikel 5.1 van de planregels seizoenarbeiders en arbeidsmigranten uitdrukkelijk worden uitgesloten.

12.1. Uit een oogpunt van rechtszekerheid en gelet op artikel 1.2.3 van het Besluit ruimtelijke ordening, ziet de Afdeling aanleiding de raad op te dragen de hierna in de beslissing nader aangeduide onderdelen van deze uitspraak binnen vier weken na verzending van de uitspraak te verwerken op de landelijke voorziening, [www.ruimtelijkeplannen.nl](http://www.ruimtelijkeplannen.nl).

13. De raad moet de proceskosten van [appellant] vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het beroep gegrond;

II. vernietigt het besluit van 25 mei 2020, waarbij de raad van de gemeente Heeze-Leende het bestemmingsplan "Uitsluiten nieuwvestiging logies t.b.v. seizoensarbeiders en arbeidsmigranten" heeft vastgesteld;

- voor zover in artikel 3.1 van de planregels, onder "horeca" staat "of logies ten behoeve van seizoensarbeiders of arbeidsmigranten";

- voor zover in artikel 4.1 van de planregels, onder "Horeca 3" staat "Hieronder wordt niet logies ten behoeve van seizoensarbeiders of arbeidsmigranten begrepen";

- voor zover in artikel 5.1 van de planregels, onder "Horeca 3" staat "Hieronder wordt niet logies ten behoeve van seizoensarbeiders of arbeidsmigranten begrepen";

III. draagt de raad van de gemeente Heeze-Leende op om binnen vier weken na verzending van deze uitspraak ervoor zorg te dragen dat het hiervoor vermelde onderdeel II wordt verwerkt in het elektronisch vastgestelde plan dat te raadplegen is op de landelijke voorziening, [www.ruimtelijkeplannen.nl](http://www.ruimtelijkeplannen.nl);

IV. veroordeelt de raad van de gemeente Heeze-Leende tot vergoeding van de bij [appellant] in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1.727,79, waarvan € 1.674,00 is toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

V. gelast dat de raad van de gemeente Heeze-Leende aan [appellant] het door hem voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van €178,00 vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. A. ten Veen, voorzitter, en mr. J. Hoekstra en mr. A.J.C. de Moor-van Vugt, leden, in tegenwoordigheid van mr. R.M. Ahmady-Pikart, griffier.

w.g. Ten Veen  
voorzitter

w.g. Ahmady-Pikart  
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 2 augustus 2023

638-1010

## **BIJLAGE**

Dienstenrichtlijn (RICHTLIJN 2006/123/EG)

Overweging 9 van de preambule luidt:

"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."

Artikel 4 luidt:

"Voor toepassing van deze richtlijn wordt verstaan onder:

[...]

"8. dwingende redenen van algemeen belang": 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 sociaalezekerheidsstelsel, 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 luidt:

"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 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.

[...]."

Grondwet

Artikel 1 luidt:

"Allen die zich in Nederland bevinden, worden in gelijke gevallen gelijk behandeld. Discriminatie wegens godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, ras, geslacht of op welke grond dan ook, is niet toegestaan."

Bestemmingsplan "Uitsluiten nieuwvestiging logies t.b.v. seizoenarbeiders en arbeidsmigranten"

Artikel 3.1 luidt:

"Artikel 1, begrip 'horeca' wordt als volgt gewijzigd:

horeca:

een bedrijf dat is gericht op het toeristisch en veelal kortdurend verstrekken van nachtverblijf, logies, ter plaatse of elders te nuttigen etenswaren en dranken en/of zaalverhuur in verband daarmee, uitgezonderd een discotheek, bar, nachtclub, dancing of logies ten behoeve van seizoensarbeiders of arbeidsmigranten;"

Artikel 3.2 luidt:

"Aan Artikel 1, begripsbepalingen wordt het begrip 'arbeidsmigrant' toegevoegd:

arbeidsmigrant:

migrerend persoon met als doel arbeid te verrichten en inkomen te verwerven in het immigratieland."

Artikel 3.3 luidt:

"Aan Artikel 1, begripsbepalingen wordt het begrip 'seizoensarbeider' toegevoegd:

seizoensarbeider:

persoon die in een periode van grote arbeidsbehoefte gedurende enkele maanden op een (agrarisch) bedrijf werkzaam is."

Artikel 4.1 luidt:

"Artikel 1.36 wordt als volgt gewijzigd:

horecabedrijf: een bedrijf dat is gericht op het verstrekken van dranken of etenswaren voor gebruik ter plaatse, het exploiteren van zaalaccommodatie of nachtverblijf. Tot de hieronder genoemde begrippen Horeca 1 tot en met Horeca 3 worden mede begrepen de niet genoemde, maar naar aard, omvang en uitstraling op het woon- en leefmilieu vergelijkbare horecasoorten:

[...]

Horeca 3:

een bedrijf waar bedrijfsmatig toeristisch en veelal kortdurend logies worden verstrekt met als nevenfunctie het verstrekken van maaltijden of dranken (aan de logerende gasten), zoals hotels en pensions. Hieronder wordt niet logies ten behoeve van seizoenarbeiders of arbeidsmigranten begrepen."

Artikel 4.2 luidt:

"Aan Artikel 1, begripsbepalingen wordt het begrip 'arbeidsmigrant' toegevoegd:

arbeidsmigrant: migrerend persoon met als doel arbeid te verrichten en inkomen te verwerven in het immigratieland."

Artikel 4.3 luidt:

"Aan Artikel 1, begripsbepalingen wordt het begrip 'seizoensarbeider' toegevoegd:

seizoensarbeider: persoon die in een periode van grote arbeidsbehoefte gedurende enkele maanden op een (agrarisch) bedrijf werkzaam is."

Artikel 5.1 luidt:

"Artikel 1.36 wordt als volgt gewijzigd:

horecabedrijf: een bedrijf dat is gericht op het verstrekken van dranken of etenswaren voor gebruik ter plaatse, het exploiteren van zaalaccommodatie of nachtverblijf. Tot de hieronder genoemde begrippen Horeca 1 tot en met Horeca 3 worden mede begrepen de niet genoemde, maar naar aard, omvang en uitstraling op het woon- en leefmilieu vergelijkbare horecasoorten:

[...]

Horeca 3:

een bedrijf waar bedrijfsmatig toeristisch en veelal kortdurend logies worden verstrekt met als nevenfunctie het verstrekken van maaltijden of dranken (aan de logerende gasten), zoals hotels en pensions. Hieronder wordt niet logies ten behoeve van seizoenarbeiders of arbeidsmigranten begrepen."

Artikel 5.2 luidt:

"Aan Artikel 1, begripsbepalingen wordt het begrip 'arbeidsmigrant' toegevoegd:  
arbeidsmigrant: migrerend persoon met als doel arbeid te verrichten en inkomen te verwerven in het immigratieland."

Artikel 5.3 luidt:

"Aan Artikel 1, begripsbepalingen wordt het begrip 'seizoensarbeider' toegevoegd:  
seizoensarbeider: persoon die in een periode van grote arbeidsbehoefte gedurende enkele maanden op een (agrarisch) bedrijf werkzaam is."