ECLI	ECLI:NL:RVS:2022:3162
Datum uitspraak	2 november 2022
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 30 april 2020 heeft de raad van de gemeente Emmen de aanvraag van [appellant] om het bestemmingsplan "Nieuw-Amsterdam/Veenoord, industrie- en bedrijventerrein De Tweeling" van 28 mei 2009 te herzien door de daarin opgenomen beperkingen voor detailhandel op het perceel [locatie] op te heffen en ter plaatse alle vormen van detailhandel toe te staan, afgewezen. [appellant] is samen met [persoon A] eigenaar van het perceel [locatie]. Op het perceel is de [vennootschap onder firma] gevestigd. In het bestemmingsplan zijn aan het perceel de bestemming "Bedrijfsdoeleinden, milieucategorie 3" en de aanduiding "bestaande detailhandel" toegekend. Ingevolge artikel 6, lid 6.1, van de voorschriften van het bestemmingsplan is op het perceel detailhandel in meubelen en stoffering toegestaan. Overige detailhandel is niet toegestaan. [appellant] heeft de raad verzocht om het bestemmingsplan te wijzigen in die zin dat op het perceel alle vormen van detailhandel mogelijk worden gemaakt.

Volledige tekst

202101947/1/R3.
Datum uitspraak: 2 november 2022

AFDELING
BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

[appellant] h.o.d.n. [bedrijf], wonend te Veenoord, gemeente Emmen,

appellant,

en

de raad van de gemeente Emmen,

verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 30 april 2020 heeft de raad de aanvraag van [appellant] om het bestemmingsplan "Nieuw-Amsterdam/Veenoord, industrie- en bedrijventerrein De Tweeling" van 28 mei 2009 (hierna: het bestemmingsplan) te herzien door de daarin opgenomen beperkingen voor detailhandel op het perceel [locatie] op te heffen en ter plaatse alle vormen van detailhandel toe te staan, afgewezen.

Bij besluit van 28 januari 2021 heeft de raad het door [appellant] hiertegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Tegen dit besluit heeft [appellant] beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

[appellant] en de raad hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak op een zitting behandeld op 20 juni 2022, waar [appellant], bijgestaan door [gemachtigde], en de raad, vertegenwoordigd door mr. R.S. Wertheim, advocaat te Zwolle, mr. M.C. Meijerink en drs. M.C.J. Romijn, zijn verschenen.

Na sluiting van het onderzoek ter zitting heeft de Afdeling het onderzoek met toepassing van artikel 8:68 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) heropend met het oog op het inwinnen van schriftelijke inlichtingen als bedoeld in artikel 8:45 van deze wet. [gemachtigde van appellant] heeft deze inlichtingen gegeven. De raad heeft de gelegenheid gekregen om daarop te reageren. Daartoe in de gelegenheid gesteld, heeft geen van de partijen verklaard gebruik te willen maken van het recht om op een nadere zitting te worden gehoord, waarna de Afdeling het onderzoek heeft gesloten.

Overwegingen

Inleiding

1. [appellant] is samen met [persoon A] eigenaar van het perceel, kadastraal bekend als Emmen X912. Dit perceel heeft het adres [locatie] (hierna: het perceel). Op het perceel is de [vennootschap onder firma] gevestigd.

2. In het bestemmingsplan zijn aan het perceel de bestemming "Bedrijfsdoeleinden, milieucategorie 3" en de aanduiding "bestaande detailhandel" toegekend. Ingevolge artikel 6, lid 6.1, van de voorschriften van het bestemmingsplan is op het perceel detailhandel in meubelen en stoffering toegestaan. Overige detailhandel is niet toegestaan.

3. [appellant] heeft de raad verzocht om het bestemmingsplan te wijzigen in die zin dat op het perceel alle vormen van detailhandel mogelijk worden gemaakt.

Relevante regelgeving

4. De relevante regels van het bestemmingsplan en de Richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt (PG 2006, L 376/36; hierna: de Dienstenrichtlijn) zijn opgenomen in de bijlage die deel uitmaakt van deze uitspraak.

Toetsingskader

5. Bij het besluit over de vaststelling van een bestemmingsplan heeft de raad beleidsruimte en moet hij de betrokken belangen afwegen. De Afdeling maakt die belangenafweging niet zelf, maar beoordeelt aan de hand van de beroepsgronden of het besluit om het bestemmingsplan niet vast te stellen in overeenstemming is met het recht. Daarbij kan aan de orde komen of de nadelige gevolgen van het besluit onevenredig zijn in verhouding tot de met dat besluit te dienen doelen.

Inhoudelijk

6. [appellant] betoogt dat de raad ten onrechte heeft geweigerd het bestemmingsplan te herzien. Hij voert aan dat de regel in het bestemmingsplan dat alleen bestaande detailhandel is toegestaan op het perceel een beperking is die als eis in de zin van artikel 15, tweede lid, van de Dienstenrichtlijn is aan te merken. Volgens hem heeft de raad niet onderbouwd dat deze eis gerechtvaardigd is als bedoeld in artikel 15, derde lid, van de Dienstenrichtlijn.

6.1. De raad heeft zich in het bestreden besluit op het standpunt gesteld dat [appellant] niet heeft onderbouwd dat de voor zijn perceel geldende regel dat geen andere detailhandel dan de bestaande detailhandel is toegestaan, een eis is die een beperking oplevert en daarmee in strijd is met de Dienstenrichtlijn. In het bestreden besluit staat dat de raad daarom niet hoefde te onderbouwen dat aan de vereisten van artikel 15, derde lid, van de Dienstenrichtlijn is voldaan. In het verweerschrift heeft de raad dit standpunt herhaald.

6.2. De Afdeling stelt vast dat artikel 6.1, aanhef en onder o, van de regels van het bestemmingsplan een eis in de zin van artikel 15 van de Dienstenrichtlijn bevat. Dit betekent dat het besluit van de raad om niet mee te werken aan een herziening van deze planregel in overeenstemming moet zijn met de voorwaarden die zijn neergelegd in artikel 15, derde lid, van de Dienstenrichtlijn. De Afdeling moet "vol" toetsen of het besluit van de raad aan deze voorwaarden voldoet en beperkt zich dus niet tot een toets aan het zogeheten evidentiecriterium. De Afdeling verwijst in dit verband naar haar uitspraken van 26 februari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:624, en 19 augustus 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2002.

6.3. Over de daarbij aan te houden bewijslastverdeling overweegt de Afdeling dat het op de weg ligt van degene die een beroep doet op de Dienstenrichtlijn om te beargumenteren dat sprake is van een eis die een beperking oplevert. Het ligt vervolgens op de weg van de raad om bij de beslissing over de vaststelling van een bestemmingsplan dan wel over de vraag of een planregel moet worden herzien, te onderbouwen dat die eis in overeenstemming is met de Dienstenrichtlijn. Het is dus in de eerste plaats aan de raad om met specifieke gegevens te onderbouwen waarom de in het plan neergelegde beperkingen gerechtvaardigd zijn in het licht van de daaraan in de Dienstenrichtlijn gestelde eisen. In dit verband verwijst de Afdeling naar overweging 5.4 van haar uitspraak van 2 december 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2863.

6.4. Ter zitting heeft de raad verklaard dat hij zich in het bestreden besluit ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat [appellant] onvoldoende heeft beargumenteerd dat sprake is van een eis die een beperking oplevert, zodat de raad niet hoefde te onderbouwen dat aan de vereisten van artikel 15, derde lid, van de Dienstenrichtlijn is voldaan. Omdat de raad zich in zoverre op een ander standpunt stelt dan hij in het bestreden besluit heeft gedaan en niet is gebleken dat gewijzigde omstandigheden hiervoor aanleiding hebben gegeven, is het bestreden besluit niet met de vereiste zorgvuldigheid voorbereid.

Het betoog slaagt.

Conclusie

7. Het besluit van de raad van 28 januari 2021 is genomen in strijd met artikel 3:2 van de Awb. Het beroep is gegrond, zodat het bestreden besluit moet worden vernietigd. De raad zal een nieuw besluit op het bezwaar van [appellant] moeten nemen.

Proceskosten

8. 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 de raad van de gemeente Emmen van 28 januari 2021, waarbij het besluit van de raad van 30 april 2020 in stand is gelaten;

III. veroordeelt de raad van de gemeente Emmen tot vergoeding van bij [appellant] h.o.d.n. [bedrijf] in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 814,32, waarvan € 759,00 is toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

IV. gelast dat de raad van de gemeente Emmen aan [appellant] h.o.d.n. [bedrijf] het door hem voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 181,00 vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. J. Hoekstra, voorzitter, en mr. H.J.M. Baldinger en mr. W. den Ouden, leden, in tegenwoordigheid van mr. M. Priem, griffier.

w.g. Hoekstra
voorzitter

w.g. Priem
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 2 november 2022

646

BIJLAGE

Bestemmingsplan "Nieuw-Amsterdam/Veenoord, industrie- en bedrijventerrein De Tweeling" van 28 mei 2009

Artikel 6

6.1 Doeleindenomschrijving

De op de plankaart met Bedrijfsdoeleinden (B3) aangegeven gronden zijn bestemd voor bedrijfsdoeleinden in de milieucategorieën 1, 2, 3.1 en 3.2, zoals bedoeld in de bijgevoegde Staat van bedrijfsactiviteiten, bijlage 1, plus bijbehorende tabel opslagen en installaties met de daarbij behorende voorzieningen met dien verstande dat:

[…];

o. detailhandel, waaronder detailhandel in volumineuze goederen niet is toegestaan, met uitzondering van de als zodanig op de plankaart aangeduid gronden "bestaande detailhandel"

en voor zover in overeenstemming met de bedrijven opgenomen in de lijst "bestaande detailhandel";
[…].

Dienstenrichtlijn

Artikel 15

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:

[…];

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.

[…].