Commissie van Advies
VOOR DE BEZWAARSCHRIFTEN

Correspondentieadres:
POSTBUS 30001
7800 RA EMMEN
TEL: 14 0591
CAB@EMMEN.NL

Aan de raad van de gemeente Emmen

ons kenmerk	uw brief van/kenmerk	bijlage(n)	VERZONDEN 17 NOV 2020
204226-2020:113475	---	-1-	

behandeld door	Telefoon	Fax	Emmen,
V.G. Beltman	14 (0591)	(0591) 68 55 99	17 november 2020

Onderwerp
Bezwaarschrift van de heer H. Otter (verzoek herziening bestemmingsplan)

Geachte raad,

Het bezwaarschrift van de heer H. Otter (hierna: bezwaarmaker) van 22 mei 2020, tegen het besluit van 30 april 2020, is door de gemeenteraad van de gemeente Emmen (hierna: de raad) in handen gesteld van de Commissie van advies voor de bezwaarschriften (hierna: de commissie).
Na kennisneming van alle relevante stukken en de mondelinge toelichtingen van de aanwezigen tijdens de hoorzitting, komt de commissie tot het volgende advies aan de raad.

Advies

1. het bezwaarschrift van de heer H. Otter van 22 mei 2020, tegen het besluit van de raad van 30 april 2020, waarbij zijn verzoek tot herziening van het bestemmingsplan Nieuw-Amsterdam/Veenoord, industrie- en bedrijventerrein De Tweeling, ter plaatse van De Velden 1 te Veenoord, is afgewezen, ongegrond verklaren;

2. bij beslissing op bezwaar het bestreden besluit van 30 april 2020 in stand laten.

Procesverloop
Op 17 december 2019 is door bezwaarmaker een verzoek ingediend tot wijziging van de planregels die gelden voor het perceel met adres De Velden 1 te Veenoord. Meer specifiek heeft bezwaarmaker verzocht om de ter plaatse geldende beperking in de gebruiksmogelijkheden voor bestaande detailhandel op te heffen door ter plaatse alle vormen van detailhandel toe te staan.

Met het besluit van 30 april 2020 heeft de raad de verzochte herziening van het bestemmingsplan afgewezen.

Bij brief van 22 mei 2020 heeft bezwaarmaker bezwaar gemaakt tegen deze afwijzing. Daarbij heeft bezwaarmaker eveneens verzocht om in te stemmen met rechtstreeks beroep bij de bestuursrechter. De raad heeft op 24 september 2020 met dit verzoek niet ingestemd.

De raad heeft op 13 oktober 2020 ter zake een verweerschrift ingediend.

De commissie van advies voor de bezwaarschriften gemeente Emmen is een onafhankelijk adviescommissie.
Ze adviseert de gemeentelijke bestuursorganen over bezwaarschriften van burgers gericht tegen gemeentelijke besluiten.

Behandelde ter hoorzitting
Het bezwaarschrift is op 28 oktober 2020 in de hoorzitting van de commissie behandeld.
De commissie was als volgt samengesteld: de heer mr. J.J. van Vliet (voorzitter), mevrouw drs. A.S. Hoek (lid) en de heer mr. J.P. Roelfsema (lid).

Bezwaarmaker was bij de hoorzitting van 28 oktober 2020 met voorafgaande kennisgeving afwezig. Bezwaarmaker heeft wel een pleitnota ingediend.

Als vertegenwoordigers van de raad waren aanwezig de heer mr. F. de Jonge van het team Ruimtelijke Ontwikkeling en de heer mr. L. Mathey van Plas|Bossinade Advocaten.

Verslag horen
Van het behandelde ter hoorzitting is een geluidsopname gemaakt. Op basis daarvan is een kort zakelijk verslag opgesteld van hetgeen door partijen ter zitting naar voren is gebracht.
Dit verslag van de hoorzitting is in het onderhavige advies opgenomen in het onderdeel "Standpunten van partijen".

Ontvankelijkheid
De commissie is van oordeel dat het bezwaar aan alle ontvankelijkheidsvereisten voldoet. De commissie ziet derhalve geen beletselen voor een inhoudelijke beoordeling van de gronden van bezwaar.

Standpunten van partijen
Hieronder treft u een samenvatting aan van het behandelde ter hoorzitting, alsmede een samenvatting van de bezwaargronden zoals die staan vermeld in het bezwaarschrift.

Standpunt bezwaarmaker
Allereerst stelt bezwaarmaker dat de verwijzing van de raad naar standpunten, betreffende strijd met de Europese Dienstenrichtlijn[1] (hierna: Dienstenrichtlijn), uit een eerdere procedure omtrent een omgevingsvergunning uit 2016 onvoldoende is om het verzoek van bezwaarmaker van 17 december 2019 af te doen. Temeer omdat er in die procedure geen toetsing voorlag aan de eisen van de Dienstenrichtlijn.

Bovendien betoogt bezwaarmaker dat hij zijn verzoek, anders dan de raad heeft gesteld, niet behoeft te motiveren of te concretiseren. Bezwaarmaker verwijst in dat kader naar rechtsoverweging 8.3 van de uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) van 26 februari 2020 (ECLI:NL:RVS:2020:616).
Bezwaarmaker stelt dat hieruit blijkt dat het evidentiecriterium, op grond waarvan een uitgebreide motivatie van de kant van bezwaarmaker gegeven zou moeten worden, wegens de genoemde exceptieve toetsing in het onderhavige geval niet aan de orde is.

Bezwaarmaker is dan ook van opvatting dat het bestreden besluit in strijd is met het motiveringsbeginsel, nu de raad zijn verzoek slechts heeft afgewezen op de grond dat bezwaarmaker zijn verzoek onvoldoende onderbouwd heeft. Bezwaarmaker verzoekt de raad een nieuw besluit te nemen op zijn verzoek tot bestemmingswijziging dat toetsbaar is op een wijze zoals aan de orde is in de uitspraak van de Afdeling van 24 juli 2019 (ECLI:NL:RVS:2019:2569).

Uit de pleitnota van bezwaarmaker volgt nog aanvullend dat bezwaarmaker van opvatting is dat wel degelijk sprake is van strijd met de Dienstenrichtlijn. Bezwaarmaker stelt dat de planregels een

[1] Richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt.

territoriale beperking vormen voor het gebruik van zijn perceel.

Bezwaarmaker betoogt dat de rechter volgens rechtsoverweging 5.3 van de uitspraak van de Afdeling van 19 februari 2020 (ECLI:NL:RVS:2020:520), een verzoek zoals dat van bezwaarmaker zal toetsen op de wijze zoals door de Afdeling uiteengezet in haar eerder genoemde uitspraak van 24 juli 2019.

Bezwaarmaker is van opvatting dat niet relevant is of hij verzuimd zou hebben aan te geven waarom de beperkende planregel een beperking oplevert waarmee strijdigheid met de Dienstenrichtlijn zou ontstaan. Bezwaarmaker stelt dat volgens de jurisprudentie het bestuursorgaan moet aantonen dat er geen sprake is van strijdigheid met de Dienstenrichtlijn. De bewijslast ligt derhalve bij de raad en niet bij bezwaarmaker zelf.

Bezwaarmaker merkt op dat de raad in zijn verweer wel lijkt te willen onderbouwen dat van strijd met de Dienstenrichtlijn geen sprake is en aan bezwaarmaker meer uitgebreid kenbaar te maken waarom de brancheringsregel ter plaatse gewenst, noodzakelijk en evenredig werd geacht en dat dit eveneens geldt voor de toekomst. Bezwaarmaker stelt dat de raad dit dan in zijn besluit op dient te nemen.

Bezwaarmaker is van opvatting dat aan het door de raad ingebrachte rapport van Seinpost in deze procedure geen betekenis toe komt en dat het derhalve buiten beschouwing dient te worden gelaten. Niettemin merkt bezwaarmaker over het rapport op dat het zeer veel fouten bevat. Het rapport geeft geen nadere toelichting op het door de raad ingenomen standpunt in het verweerschrift. Dit standpunt is immers beperkt tot het gegeven dat er geen wijziging plaats gaat vinden van het bestemmingsplan, omdat er geen inhoudelijke argumenten door bezwaarmaker zouden zijn ingediend. Bezwaarmaker stelt dat de raad in dat geval de aanvraag buiten behandeling had moeten laten. Nu de raad dat niet gedaan heeft, moest een inhoudelijke beoordeling plaatsvinden, hetgeen niet is gebeurd.

Bezwaarmaker geeft tot slot aan dat de raad met het inbrengen van de deskundigennotitie "Dienstenrichtlijn De Tweeling Nieuw-Amsterdam - Veenoord" als nadere onderbouwing van het bestreden besluit, ten onrechte de suggestie wekt dat het bestreden besluit inhoudt dat de planregels ter plaatse en het bestreden besluit niet in strijd zijn met de Dienstenrichtlijn.

Standpunt raad
De raad stelt allereerst dat een beperking althans een verbod op het gebruik van het perceel van bezwaarmaker voor detailhandel niet te gelden heeft als een brancheringsregel die in strijd is met de Dienstenrichtlijn. De raad verwijst hierbij naar rechtsoverweging 5.1, laatste zin van de uitspraak van de Afdeling van 19 augustus 2020 (ECLI:NL:RVS:2020:2004).

De raad is van opvatting dat het bestreden besluit en het ter plaatse geldende bestemmingsplan voldoen aan de criteria (van met name artikel 15 lid 3) van de Dienstenrichtlijn en dat ook van strijd met een goede ruimtelijke ordening geen sprake is.
De raad betoogt hiertoe dat artikel 15 van de Dienstenrichtlijn niet is omgezet in nationaal recht. Zoals het Hof van Justitie (hierna: het Hof) in zijn arrest van 30 januari 2018 (ECLI:EU:C:2018:44) heeft geoordeeld, heeft artikel 15 wel 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 in overeenstemming te brengen met de in het derde lid ervan bedoelde voorwaarden. In dit geval dient rechtstreeks aan die voorwaarden van artikel 15, derde lid van de Dienstenrichtlijn te worden getoetst, evenwel énkel voor zover dat nodig is in het licht van wat is aangevoerd.

Het Hof heeft in het arrest van 30 januari 2018 voor recht verklaard dat de activiteit "detailhandel in goederen" is aan te merken als een dienst in de zin van de Dienstenrichtlijn. Ook is voor recht verklaard dat (hoofdstuk III van) de Dienstenrichtlijn mede van toepassing is op een zuiver interne situatie zoals in deze zaak, waarbij alle relevante aspecten zich binnen één lidstaat afspelen. Tot slot volgt uit dit arrest dat het Hof een brancheringsregeling kwalificeert als een "eis" die is gericht tot dienstverrichters.

De raad betoogt dat het in een procedure als deze op de weg ligt van degene die een beroep doet op de Dienstenrichtlijn om te beargumenteren dat sprake is van (1) een eis die (2) een beperking oplevert en (3) er daarmee strijd met de Dienstenrichtlijn bestaat.
De raad geeft aan dat bezwaarmaker in zijn processtukken verwezen heeft naar zowel de Dienstenrichtlijn als naar jurisprudentie die onder meer over (een beroep op) de Dienstenrichtlijn gaat. Een beargumentering waarom de bestemmingsplanregel die geldt voor zijn perceel of het bestreden besluit - dat ook enkel ziet op zijn perceel - een eis is die een beperking oplevert en daarmee in strijd is met de Dienstenrichtlijn wordt door bezwaarmaker echter niet gegeven.

De raad stelt dan ook, primair, dat een nadere onderbouwing door de raad waaruit volgt dat aan de vereisten van artikel 15, lid 3, van de Dienstenrichtlijn is voldaan, niet gegeven hoeft te worden. De gronden van bezwaar bieden geen aanknopingspunten voor een nadere motivering of toetsing aan de Dienstenrichtlijn.

Subsidiair wenst de raad aan bezwaarmaker meer uitgebreid kenbaar te maken waarom de brancheringsregel ter plaatse gewenst, noodzakelijk en evenredig werd en wordt geacht en dat dat eveneens geldt voor de toekomst. Daartoe, maar ook in het licht van de nog vast te stellen nieuwe detailhandelsstructuurvisie, overlegt de raad de deskundigennotitie "Dienstenrichtlijn De Tweeling Nieuw-Amsterdam - Veenoord", opgesteld door Seinpost Adviesbureau (hierna: Seinpost) op 13 oktober 2020. Hiermee beoogt de raad ook cijfermatig te onderbouwen dat van strijd met de Dienstenrichtlijn geen sprake is.

De raad geeft aan dat de planregel die geldt voor het perceel van bezwaarmaker onherroepelijk is. Enkel indien sprake is van evidente strijd met de Dienstenrichtlijn kan een onherroepelijke planregel – bij wijze van exceptieve toetsing - onverbindend worden verklaard of buiten toepassing worden gelaten.

De raad stelt dat een planregel alleen evident in strijd met hoger recht is als zonder nader onderzoek vastgesteld kan worden dat zich strijd met de hogere rechtsnorm voordoet. Dit is bijvoorbeeld het geval als iedere motivering ontbreekt. Indien beargumenteerd strijd met artikel 15, lid 3, van de Dienstenrichtlijn wordt aangevoerd - waarvan in dit geval geen sprake is - en een motivering dat aan de in dat artikellid genoemde vereisten is voldaan ontbreekt, kan desondanks geen evidente strijd met de Dienstenrichtlijn worden aangenomen indien (alsnog) een onderbouwing wordt gegeven dat aan de vereisten van artikel 15, lid 3, van de Dienstenrichtlijn is voldaan.

De raad streeft naar behoud en versterking van de winkel- en centrumgebieden in het algemeen, en naar het behoud van de leefbaarheid in het centrumgebied van Nieuw-Amsterdam in het bijzonder. Het doel van winkelconcentratie vormt een dwingende reden van algemeen belang. Zo wordt een zorgvuldig ruimtegebruik nagestreefd in een aantrekkelijk centrumgebied, met een goede winkelmix en voorzieningenniveau, weinig leegstand en een aanvaardbaar woon- en leefklimaat.

De raad betoogt dat dit in lijn is met vaste jurisprudentie, waaruit volgt dat beleid gericht op het concentreren van winkels in een centrumgebied, ter bescherming van de vitaliteit van het stedelijk milieu, aangemerkt wordt als dwingende reden van algemeen belang.

De raad erkent dat uit recente jurisprudentie volgt dat bij de beoordeling van een besluit van de raad naar aanleiding van een verzoek tot herziening van het bestemmingsplan het evidentiecriterium niet mag worden gehanteerd. Dan is immers ook geen sprake van exceptieve toetsing. Daarom geeft de raad alsnog een nadere, cijfermatige onderbouwing van het bestreden besluit met eerdergenoemde deskundigennotitie, inhoudende dat de planregel ter plaatse en het bestreden besluit niet in strijd zijn met de Dienstenrichtlijn.

Branchering zoals in deze zaak, is noodzakelijk, evenredig en geschikt. In
deze zaak is overigens (ook) niet in geschil dat het plan niet in strijd is met het discriminatieverbod van artikel 15, derde lid, onder a, van de Dienstenrichtlijn.

Bij toetsing aan de voorwaarde van evenredigheid staat ter beoordeling of de raad redelijkerwijs heeft kunnen concluderen dat de brancheringsregeling geschikt is en niet verder gaat dan nodig is om de beoogde doelen te bereiken en of die doelen niet met andere, minder beperkende maatregelen kunnen worden bereikt.

Uit de deskundigennotitie volgt naar opvatting van de raad dat het afwijzingsbesluit geschikt is om de beoogde doelen te bereiken en dat het beoogde doel met het totale pakket aan maatregelen coherent en systematisch wordt nagestreefd.

De gemeente Emmen handelt coherent en systematisch om het nagestreefde doel te bereiken. Dat is voor de gemeente erg belangrijk. Zonder afwijzingsbesluit is het niet uitgesloten dat de gemeente elders genoodzaakt wordt om vergelijkbare regels te schrappen waarmee brancheverruiming op andere bedrijventerreinen in de gemeente toegestaan moet worden. Het brede pakket aan maatregelen is effectief om de nagestreefde algemene doelen te bereiken. De specifieke maatregel, het afwijzingsbesluit, draagt binnen het brede pakket aan maatregelen zinvol bij aan het bereiken van het nagestreefde doel. De maatregel gaat niet verder dan nodig om het nagestreefde doel te bereiken. Er zijn (aantoonbaar) geen andere, minder beperkende maatregelen mogelijk.

De analyse met specifieke gegevens, zoals uitgevoerd in de deskundigennotitie, richt zich op de bijdrage die de beperking levert aan het bereiken van de doelen die worden nagestreefd met het pakket binnen de gemeente aan brancheringsmaatregelen. Hiermee is naar opvatting van de raad (meer dan) aannemelijk gemaakt dat - in lijn met wat de Afdeling verwacht van een dergelijke onderbouwing - de beperking een zinvolle bijdrage levert aan het bereiken van de nagestreefde doelen, dat wil zeggen, dat er een voldoende verband moet zijn tussen het onderdeel en het hele pakket.

Met het voorgaande, gelezen in samenhang met de volledige deskundigennotitie, heeft de raad - onverplicht - uitgebreid en cijfermatig onderbouwd dat van strijd met de Dienstenrichtlijn geen sprake is.

Tot slot merkt de raad nog op dat er geen andere gronden van bezwaar zijn ingediend, behalve die gronden die zien op de Dienstenrichtlijn. Ten overvloede merkt de raad evenwel op dat het bestreden besluit geen strijd oplevert met de goede ruimtelijke ordening.

Ter zitting heeft de raad een toelichting gegeven op de geschiedenis van de casus. Verder heeft de raad aangegeven dat de onderbouwing van bezwaarmaker op basis van de aangehaalde jurisprudentie niet is geconcretiseerd naar de casus. Naar opvatting van de raad is het verzoek van bezwaarmaker daarmee onvoldoende concreet om aan de slag te gaan met een cijfermatige onderbouwing.
Het rapport van Seinpost is een onderbouwing voor de keuzes die de raad bij de vaststelling van het bestemmingsplan heeft gemaakt. De raad vraagt zich echter wel af of een dergelijke onderbouwing in het onderhavige geval nodig is, nu sprake is van een wel zeer kale aanvraag. De raad geeft aan in de bezwaarfase graag een uitwisseling van standpunten met bezwaarmaker te hebben gehad. Dat is ook de

reden dat de raad het verzoek van bezwaarmaker om de bezwaarfase over te slaan, niet heeft gehonoreerd.

Desgevraagd heeft de raad aangegeven dat het onduidelijk is hoeveel motivering van het oorspronkelijke verzoek noodzakelijk was geweest om bij de raad wel een onderbouwingsverplichting te laten ontstaan. De raad stelt dat er op zijn minst een nadere motivering moet zijn die gericht is op de specifieke locatie, maar dat die er in dit geval niet is. In concreto is er, ondanks het feit dat het bezwaarschrift en de pleitnotitie wel iets meer informatie bevatten dan de aanvraag, naar opvatting van de raad nog steeds niets. Zo is bijvoorbeeld ook niet aangegeven aan welk onderdeel van de Dienstenrichtlijn niet zou zijn voldaan.
Bezwaarmaker toont slechts in algemene zin aan dat er relevante jurisprudentie is die aangeeft dat sprake kan zijn van strijd met de Dienstenrichtlijn. Een andere onderbouwing van waarom en hoe deze jurisprudentie van toepassing is op de onderhavige concrete casus, ontbreekt.

Juridisch kader
De voor dit advies relevante wet- en regelgeving is in de bijlage opgenomen. Deze bijlage maakt deel uit van dit advies.

Overwegingen commissie
De commissie constateert dat zowel door bezwaarmaker als door de raad verwezen wordt naar diverse uitspraken van de Afdeling welke betrekking hebben op de toepasselijkheid van de Dienstenrichtlijn aangaande het planologische regime. De commissie wijst erop dat bij het hanteren van deze uitspraken onderscheid gemaakt dient te worden tussen uitspraken die de afwijzing van een omgevingsvergunning betreffen en uitspraken die een verzoek tot herziening van het bestemmingsplan (zoals in onderhavige casus) betreffen. Naar het oordeel van de commissie is slechts de laatste categorie uitspraken rechtstreeks relevant voor de onderhavige procedure.

In het kader van een verzoek tot wijziging van de planregels behorend bij het bestemmingsplan, vergelijkbaar met de casus zoals die thans aan de orde is, heeft de Afdeling in haar uitspraak van 26 februari 2020 (ECLI:NL:RVS:2020:624) bepaald 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 weigering om een planregel te herzien, te onderbouwen dat die eis in overeenstemming is met de Dienstenrichtlijn.

Zoals de raad al heeft betoogd, stelt bezwaarmaker slechts in algemene zin dat de Dienstenrichtlijn van toepassing is op een verzoek zoals dat door bezwaarmaker is gedaan en dat er relevante jurisprudentie is die aangeeft dat sprake kan zijn van strijd met de Dienstenrichtlijn. Bezwaarmaker verzuimt echter om aan te geven waarom in dit concrete geval de Dienstenrichtlijn van toepassing is en waarom de door bezwaarmaker aangehaalde jurisprudentie van toepassing is op zijn verzoek en toepassing van deze jurisprudentie leidt tot de conclusies die bezwaarmaker trekt.

Naar het oordeel van de commissie is dat echter te algemeen en heeft bezwaarmaker met de door hem ingediende stukken geen begin van een) argumentatie gegeven dat in zijn concrete geval sprake is van een eis die een beperking oplevert, zodat niet is voldaan aan het door de Afdeling omschreven vereiste. Om het bezwaar van bezwaarmaker nader inhoudelijk te kunnen behandelen zou de commissie deze zaken voor bezwaarmaker nader dienen in te vullen, hetgeen de rol van de commissie, en overigens ook die van de raad, te buiten gaat.

De raad heeft zich dan ook terecht op het standpunt gesteld dat een nadere onderbouwing dat aan de vereisten van artikel 15, lid 3, van de Dienstenrichtlijn is voldaan, niet door hem gegeven hoefde te worden. Het bezwaar treft geen doel.

De commissie adviseert dan ook het bezwaar van bezwaarmaker ongegrond te verklaren en het bestreden besluit te handhaven.

De commissie van advies voor de bezwaarschriften,

de secretaris, N.d.

mr. V.G. Beltman

de voorzitter,

mr. J.J. van Vliet

BIJLAGE RELEVANTE WET- EN REGELGEVING

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; de Dienstenrichtlijn)

Artikel 4, punt 7, van de Dienstenrichtlijn definieert het begrip „eis" als elke verplichting, verbodsbepaling, voorwaarde of beperking uit hoofde van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten [...].

Artikel 4, punt 8, van de Dienstenrichtlijn definieert het begrip „dwingende redenen van algemeen belang" als 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 socialezekerheidsstelsel, 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.

Ingevolge artikel 15, eerste lid, van de Dienstenrichtlijn onderzoeken de lidstaten 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.

Ingevolge artikel 15, tweede lid, onder a. van de Dienstenrichtlijn onderzoeken de lidstaten of de toegang tot of de uitoefening van een dienstenactiviteit in hun rechtsstelsel afhankelijk wordt gesteld van kwantitatieve of territoriale beperkingen, met name in de vorm van beperkingen op basis van de bevolkingsomvang of een geografische minimumafstand tussen de dienstverrichters.

Ingevolge artikel 15, derde lid, van de Dienstenrichtlijn controleren de lidstaten 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.

[...].