

TBR 2014/128

De ladder voor duurzame verstedelijking nader beschouwd (Deel A)

Vervolg op TBR 2013/137

Mr. G.H.J. Heutink en mr. A. Franken van Bloemendaal¹

1. Inleiding

In *TBR 2013/137* verscheen van onze hand een bijdrage over art. 3.1.6 lid 2 van het Besluit ruimtelijke ordening ('Bro') - de ladder voor duurzame verstedelijking - dat op 1 oktober 2012 in werking is getreden.² In de ladder voor duurzame verstedelijking worden bijzondere eisen gesteld aan de toelichting bij bestemmingsplannen die '(...) een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maken'. Als bestemmingsplannen of omgevingsvergunningen ex art. 2.1 lid 1 sub c Wabo in zo'n ontwikkeling voorzien, moet de toelichting of de ruimtelijke onderbouwing - determinerend cumulatief³ - voldoen aan de drie eisen (trede) van de ladder. De eerste eis (art. 3.1.6 lid 2 sub a, kortweg: trede 1) is dat moet worden toegelicht of de beoogde nieuwe stedelijke ontwikkeling voorziet in een actuele regionale behoefte. Dat begrip is door de wetgever amper toegelicht of geduid, en heeft de afgelopen periode tot een stortvloed van interpretaties in plantoelichtingen, ruimtelijke onderbouwingen en deskundigenonderzoek geleid. Voor trede 2 (sub b) geldt dat, indien de actuele regionale behoefte aan de stedelijke ontwikkeling is vastgesteld, moet worden beschreven of voor het accommoderen van die behoefte gebruik kan worden gemaakt van 'beschikbare gronden' door herstructurering of transformatie. Tot slot komen we dan bij trede 3 (sub c): in de toelichting moet worden gemotiveerd - als de uitkomst van trede 2 is dat de nieuwe stedelijke ontwikkeling niet in bestaand stedelijk gebied kan worden geaccommodeerd - op welke gronden een keuze is gemaakt voor de in het bestemmingsplan aangewezen locatie. Daarbij gaat het in het bijzonder om een passende ontsluiting van die locatie '(...) gebruikmakend van verschillende middelen van vervoer'.

1.1 De Afdelingsjurisprudentie in deze bijdrage: detailhandel en (andere) diensten centraal

Anders dan in onze bijdrage in *TBR 2013/137* beperken wij ons bij de behandeling van de casuïstiek en de Afdelingsjurisprudentie niet tot de toepassing van de bepaling bij stedelijke ontwikkelingen waarbij detailhandel en vergelijkbare stedelijke voorzieningen of diensten zijn betrokken. Er komen ook uitspraken aan de orde waarin de ontwikkeling van bedrijventerreinen, kantoren of woningen centraal staan. Niettemin moeten we ook nu vaststellen dat de meest tot de verbeelding sprekende uitspraken zien op stedelijke ontwikkelingen van detailhandel en (andere) diensten, hetgeen wordt veroorzaakt door (in hoofdzaak) twee omstandigheden. De eerste is dat de werking van de ladder voor duurzame verstedelijking (met name trede 1) bij de problematiek rond detailhandel en andere diensten het meest complex is, onder meer omdat juist bij deze stedelijke voorzieningen discussie ontstaat op het snijvlak van ruimtelijke en economische ordening. De tweede reden (die verband houdt met de eerste) is dat het merendeel van de voorliggende relevante Afdelingsuitspraken gaat over initiatieven voor de vestiging van nieuwe detailhandel. In het verlengde daarvan is veelbetekend dat art. 3.1.6 lid 4 Bro - over de ecartering van actuele regionale behoefte (zie hierna) - ziet op de toepassing van de duurzaamheidsladder bij stedelijke ontwikkelingen die zien op de vestiging van dienstenactiviteiten.⁴

1 Gijs Heutink en Anneke Franken van Bloemendaal zijn beiden advocaat bij Gijs Heutink Advocaten te Amsterdam.

2 Besluit van 28 augustus 2012, inwerkingtreding 1 oktober 2012, *Stb.* 2012, 388.

3 De redactie van de opeenvolgende treden van art. 3.1.6 lid 2 Bro kan niet anders worden gelezen: zónder actuele behoefte (trede 1) geen vervolg. Mét actuele behoefte volgt trede 2 (transformatie of herstructurering). Met de mogelijkheid van transformatie of herstructurering geen nieuwe verstedelijking (trede 3). Zonder de mogelijkheid van transformatie of herstructurering: trede 3 (nieuwe verstedelijking).

4 Zie evenwel de kanttekeningen in de paragrafen 1.3 en 1.4 van deze bijdrage.

1.2 De recente Afdelingsjurisprudentie en de te behandelen onderwerpen in Deel A en Deel B

Op de sluitingsdatum voor de kopij van de eerste bijdrage was een beperkt aantal Afdelingsuitspraken over de duurzaamheidsladder beschikbaar⁵, dat gezamenlijk is behandeld met de korte uitsprakenreeks over leegstand (*Maanplein Heerlen, Emmeloord* en *Roda stadion Kerkrade*⁶). In die laatste reeks uitspraken was geen sprake van toepasselijkheid van art. 3.1.6 lid 2 Bro (de aangevallen besluiten waren genomen in de periode voor 1 oktober 2012), maar de introductie van leegstandseffecten als ruimtelijk relevante afweging enerzijds en de overwegingen over winkelleegstand in de nota van toelichting bij het besluit van 28 augustus 2012 anderzijds gaven aanleiding daar aandacht aan te besteden, naar is gebleken op goede gronden.

Inmiddels heeft een relevante hoeveelheid Afdelingsuitspraken over de ladder voor duurzame verstedelijking het licht gezien, reden waarom we in deze vervolgbijdrage kunnen ingaan op de wijze waarop de Afdeling uitleg heeft gegeven aan de kernbegrippen die in de eerste bijdrage op grond van de tekst van de bepaling, de toelichting en de wetshistorie aan de orde zijn gesteld. In Deel A - dat nu voor u ligt - staan we stil bij een tweetal algemene onderwerpen, te weten het besluit van 16 mei 2014 en het begrip dienst in het kader van de reikwijdte van de Dienstenrichtlijn en de vraag of detailhandel onder die reikwijdte valt (met de laatste uitspraak van de Afdeling voor de sluitdatum van de kopij: ABRvS 25 juni 2014, *Bestemmingsplanvoorschriften en Dienstenrichtlijn*, zie elders in deze aflevering). Ook behandelen we in Deel A het gedeelte uit de bloemlezing van de Afdelingsjurisprudentie dat ziet op de processuele aspecten. In Deel B - te verschijnen in een van de eerstvolgende nummers van TBR - behandelen we uit de bloemlezing van de Afdelingsuitspraken de materiële aspecten, te weten criteria en ecartering van de inhoudelijke

toets van de duurzaamheidsladder. Het gaat in dit deel om de volgende onderwerpen:

- Het besluit van 16 mei 2014 (art. 3.1.6 lid 4 Bro)
- Detailhandel en de Dienstenrichtlijn: wat is een dienst?
- De processuele reikwijdte van de bepaling: voor welke besluiten is de toets vereist? (art. 3.1.6 lid 2 Bro, aanhef).
- Art. 1:2 Awb: Ondernemersbelang en ontvanke-lijkheid bij de beoordeling van beroepsgronden in verband met art. 3.1.6 lid 2 Bro.
- Art. 8:69a Awb: de relativiteitseis bij de beoordeling van beroepsgronden in verband met art. 3.1.6 lid 2 Bro.

In Deel B komen de materiële aspecten in samenhang met de recente Afdelingsjurisprudentie aan de orde, zie ook de slotopmerking onder deze bijdrage.

1.3 Het besluit van 16 mei 2014 (art. 3.1.6 lid 4 Bro)

We zullen stilstaan bij het besluit van 16 mei 2014 (*Stb.* 2014, 174) over het nieuwe lid 4 in art. 3.1.6 Bro dat op 1 juli 2014 in werking is getreden. Het heeft er de schijn van dat de minister daarmee het begrip ‘actuele regionale behoefte’ heeft willen ecarteren. Dat was mogelijk aangewezen - men leze de nota van toelichting - om het gevaar van economische ordening te bezweren. Bij de Europese Commissie waren klachten binnengekomen over de economische duiding die door bestuursorganen aan het begrip werd gegeven: in de praktijk begon het bij de motivering van de toets voor duurzame verstedelijking in bestemmingsplannen te lijken op een revival van het distributieplanologisch onderzoek (DPO) oude stijl, terwijl de (uit de hand gelopen) draagwijdte en betekenis daarvan voor de dagelijkse praktijk van ruimtelijke besluiten door de Afdeling in de uitspraak van 18 september 2013⁷ niet zonder reden (te weten: de frictie tussen ruimtelijk-economische vergunningseisen en onderzoeken,

5 ABRvS 19 juni 2013, No. 201301238/1/R6 (*Saronix-Doetinchem*); Vz. ABRvS 10 juli 2013, No. 201302876/2/R4 (*Ter Idzard Weststellingwerf*); ABRvS 4 september 2013, No. 201301966/1/R4 (*Leiden-Kooiplein*) en ABRvS 4 september 2013, No. 201304485/1/R6 (*Halderberge-Vermuntsche Heeren*).

6 ABRvS 7 november 2012, No. 201203450/1/R1 (*Maankwartier*); ABRvS 5 december 2012, No. 201200385/1/R2 (*Emmeloord*), *TBR* 2013/70 m.nt. H.J. de Vries; ABRvS 31 juli 2013, No. 201209729/1/A1 en ABRvS 31 juli 2013, No. 201211881/1/R1. In geen van de zaken is gerefereerd aan art. 3.1.6 Bro, dat - met uitzondering van de laatste uitspraak - pas na de datum waarop de in die zaken spelende vaststellings- en vrijstellingsbesluiten werden genomen in werking is getreden. Het begrip leegstand is in de uitspraken niettemin geïntroduceerd als een ruimtelijk relevante afweging, en de kerncriteria uit de reeks zijn in de latere art. 3.1.6 lid 2 Bro uitspraken een vaste rol gaan spelen.

7 ABRvS 18 september 2013 No. 201208105/1/R2, ECLI:NL:RVS:2013:1192 (*De Zeeland-Bergen op Zoom*), *TBR* 2013/161, m.nt. G.H.J. Heutink. In deze uitspraak is de ruimtelijke relevantie van het onderzoek naar de vraag of voorzieningen voor de inwoners van een gemeente zich op een redelijke afstand van hun woning bevinden (het afstandscriterium) beperkt tot de voorziening in de eerste levensbehoeften (r.o. 7.4, slot). Voorheen was de draagwijdte van het DPO door de introductie van het afstandscriterium - de Marne (ABRvS 10 juni 2009, No. 200808122/1/R3) - al aanzienlijk ingeperkt. Onderzoek over de vraag naar (het risico van duurzame ontwrichting van) het voorzieningenniveau was voor de Marne gebaseerd op het aanbodcriterium. Na de Marne zag het onderzoek volgens het afstandscriterium op alle detailhandelsvoorzieningen (dat wil zeggen: op voorzieningen voor dagelijkse en niet-dagelijkse boodschappen). Na De Zeeland is de reikwijdte overeenkomstig het afstandscriterium beperkt tot de eerste levensbehoeften.

de goede ruimtelijke ordening en het vrije verkeer van goederen en diensten) drastisch was ingeperkt. Dat met de introductie van trede 1 enige verwarring ontstond over de legitimiteit van economisch onderzoek is niet onbegrijpelijk: allereerst is de neiging van overheden op alle niveaus (Rijks-, provinciaal, regionaal en gemeentelijk) te interveniëren in economische ordening - met name als het gaat om stedelijke voorzieningen en diensten - nauwelijks te onderdrukken. De grens tussen ruimte en economie wordt daarbij politiek en bestuurlijk makkelijk overschreden. Ten tweede worden die overschrijdingen - die meestal plaatsvinden op provinciaal en gemeentelijk niveau - op rijksniveau alleen met grote terughoudendheid gecorrigeerd, en soms zelfs aangemoedigd.⁸ Ten derde is het a prima vista economisch georiënteerde behoeftebegrip uit de eerste trede van art. 3.1.6 lid 2 Bro zonder een noemenswaardige toelichting en zonder handvatten voor de vertaalslag die nodig is om het begrip ruimtelijk te duiden, bij provincies en gemeenten over de schutting gegooid. Die toelichting moest er alsnog komen, met een nieuw lid 4 dat er in wezen toe strekt dat de toepassing van de ladder moet voldoen aan de eisen van het Unierecht en een goede ruimtelijke ordening. Dat klinkt als een open deur, maar zie de opvatting van de Afdeling Bestuursrechtspraak inzake de toepasselijkheid van de Dienstenrichtlijn op detailhandel in par. 1.4.2 en de daar te behandelen uitspraak inzake *Veldhoven Zonderwijk* (zie noot 18). Die uitspraak roept op dit punt vragen op: in onze vorige bijdrage hebben wij met nadruk als uitgangspunt genomen dat de reikwijdte van de Dienstenrichtlijn zich uitstrekt over de dienst detailhandel. De Afdeling overweegt nu - we komen er in par. 1.4 uitgebreid op terug - dat detailhandel door een supermarkt niet is aan te merken als een dienst in de zin van de richtlijn, en daarenboven dat beleidsregels op dat punt ook niet aan de eisen van de Dienstrichtlijn behoeven te worden getoetst.

Is dat een controversie? In elk geval met de opvattingen van de wetgever en van de Europese commissie, en - naar wij althans menen - voorshands ook met de opvattingen van het Hof.⁹ En wat te denken van het advies van de Afdeling Advisering van de Raad van State d.d. 28 maart 2014 over art. 3.1.6 lid 4 Bro aan de Koning? In dat advies - dat tegen de zin van de minister voor de optocht uit op straat was beland¹⁰ - is het volgende te lezen (nota bene: de noten uit het advies zijn opgenomen en doorgenummerd in het notenapparaat van deze bijdrage, met de vermelding per noot dat het gaat om het notenapparaat in het advies):

‘Artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro schrijft voor dat de toelichting bij een bestemmingsplan waarmee een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk wordt gemaakt, moet voldoen aan een aantal in dat lid genoemde voorwaarden. Deze bepaling leidt in de praktijk tot de nodige rechtspraak waarin uiteenlopende rechtsvragen aan de orde zijn.¹¹ Het voorliggende ontwerpbesluit beoogt te voorzien in de beantwoording van één van die rechtsvragen, namelijk de vraag welke criteria een rol mogen spelen in het onderzoek naar de actuele regionale behoefte, zoals bedoeld in artikel 3.1.6, tweede lid, onderdeel a, van het Bro. Het ontwerpbesluit schrijft met het oog daarop in een nieuw vierde lid van artikel 3.1.6 voor, dat onderzoek naar de actuele regionale behoefte in het geval dat het bestemmingsplan ziet op toegang of vestiging van een dienstenactiviteit, geen betrekking mag hebben op - kort gezegd - economische aspecten. Dit voorstel vloeit blijkens de toelichting voort uit klachten dat in de praktijk enkele gemeenten onderzoek vragen dan wel voorwaarden stellen die neerkomen op een onderzoek naar de economische behoefte of de marktvraag¹², hetgeen in strijd is met artikel 14, aanhef en vijfde onderdeel, van de Dienstenrichtlijn.¹³ De voorgestelde regeling heeft vooral ten doel aanvullende duidelijkheid te verschaffen, aldus de toelichting.¹⁴ De Afdeling onderschrijft het streven van de regering om

8 Men zie de hierna in noot 17 aangehaalde gang van zaken bij de introductie van art. 3.1.2 Bro. In de literatuur werd die bepaling - en hetgeen daarover in de nota van toelichting werd vermeld (*Stb.* 2008, 145) - aangekondigd met onder meer de stelling dat ‘... hiermee buiten twijfel stelt dat branchering in bestemmingsplannen is toegestaan. De bepaling leidt er toe dat gemeenten ter bevordering van de ruimtelijk economische kwaliteit in hun bestemmingsplan eisen kunnen stellen ten aanzien van de vestiging van bepaalde branches van detailhandel.’ Die opinie moest alras worden genuanceerd, zo begreep ook de minister getuige de nota van toelichting bij *Stb.* 2009, 500.

9 Waarbij we benadrukken dat het Hof detailhandel noch uitdrukkelijk als dienst heeft gedefinieerd, noch uitdrukkelijk heeft uitgesloten dat detailhandel geen dienst is in de zin van de Dienstenrichtlijn. Van belang is evenwel de uitspraak HvJ EU 24 maart 2011, C-400/08 (*Commissie vs. Spanje*), m.nt. I.L. Haverkate, *TBR* 2011/85. In deze zaak - die we hierna samen met de *Burmanjer* zaak de revue laten passeren - wordt een regeling die de vestiging van grote winkels en supermarkten beperkt in strijd geacht met de vrije vestiging ex art. 43 EG (thans: art. 49 VWEU). Zie hierna.

10 Het Advies van de Raad van State met nummer W14.14.0026/IV was uitgelekt, zo bleek onder meer tijdens het Algemeen Overleg van 16 april 2014 van de vaste commissie voor Infrastructuur en Milieu, men zie de reactie van de minister op een opmerking van kamerlid De Vries (p. 41).

11 (*noot advies W14.14.0026/IV*) Bijvoorbeeld ABR 11 december 2013, nr. 201210813/1/A1; ABR 25 september 2013, nr. 201300782/1/R6; ABR 31 oktober 2013, nr. 201307641/2/R1 en ABR 19 december 2013, nr. 201303725/1/R1, www.raad-vanstate.nl.

12 (*noot advies W14.14.0026/IV*) Nota van toelichting, toelichting op Artikel II.

13 (*noot advies W14.14.0026/IV*) Richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt.

14 (*noot advies W14.14.0026/IV*) In aanvulling op de geldende regeling in artikel 1.1.2 van het Bro en de toelichting op artikel 3.1.6, tweede lid, nota van toelichting, toelichting op Artikel II.

met de voorgestelde wijziging meer duidelijkheid te verschaffen over de verhouding van de onderzoekplicht tot de genoemde richtlijnbeplanning. De Afdeling is evenwel van oordeel dat de toelichting over de betekenis van deze bepaling en de daarop toegestane uitzonderingen aanvulling behoeft. De Afdeling wijst in dit verband op overweging 9 van de Dienstenrichtlijn en de rechtspraak van het Hof van Justitie en van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State daarover.¹⁵ Zij wijst er bovendien op dat artikel 14, aanhef en onderdeel 5, van de Dienstenrichtlijn bepaalt dat het verbod geen betrekking heeft op planningseisen en die voortkomen uit dwingende redenen van algemeen belang waarmee geen economische doelen worden nagestreefd, maar die voortkomen uit dwingende redenen van algemeen belang.¹⁶

In de Nota van Toelichting (artikel II, t.a.p.) schrijft de minister:

‘Hoewel uit de toelichting voldoende duidelijk is dat het doorlopen van een aantal stappen gedaan wordt om te komen tot een zorgvuldige ruimtelijke afweging, zijn klachten ontvangen dat in de praktijk provincies en gemeenten economische voorwaarden stellen (zoals economische behoefte en markt vraag) aan de vaststelling van bestemmingsplannen, die strijdig kunnen zijn met het verbod van artikel 14, aanhef en onder 5, van de Dienstenrichtlijn. In het nieuwe vierde lid is met gebruikmaking van de inhoud van dat artikel aangegeven dat een onderzoek naar de actuele regionale behoefte, waar dat betrekking heeft op de economische behoefte, de markt vraag of de beoordeling van de mogelijke of actuele economische gevolgen van de vestiging van een dienst als bedoeld in artikel 1 van de Dienstenwet, slechts tot doel heeft om na te gaan of die vestiging in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening. Het richtlijnartikel over de zogenoemde verboden eisen aan de toelating of vestiging van een dienstenactiviteit, kent de uitzondering dat de daarin genoemde verboden geen betrekking heb-

ben op planningseisen waarmee geen economische doelen worden nagestreefd, maar die voortkomen uit dwingende redenen van algemeen belang.’

Dat is een explicatie voor het bevoegd gezag waarmee in elk geval de ruimte op het speelveld wat duidelijker is aangegeven, al zal het nog steeds niet gemakkelijk zijn het begrip actuele regionale behoefte als planningseis zonder economisch doel te vertalen.¹⁷ We hopen dat vraagstuk door onze bijdragen over het onderwerp te kunnen verhelderen, maar daarnaar voorafgaand gaan we in op de hierboven al aangestipte problematiek van het instrument van art. 3.1.6 lid 2 en 4 Bro in samenhang met de aspecten van het Unierecht, de reikwijdte van de Dienstenrichtlijn en het krasse standpunt van de Afdeling bestuursrechtspraak.

1.4 Detailhandel en de Dienstenrichtlijn: wat is een dienst?

Zijn detailhandelsactiviteiten nu wel of niet aan te merken als diensten in de zin van de Dienstenrichtlijn? Dat is van wezenlijk belang voor de vraag of de verbodsbepalingen in art. 14 lid 5 van de Dienstenrichtlijn wel of niet betrekking hebben op stedelijke ontwikkelingen die zien op de vestiging van detailhandel. De Afdeling lijkt de mening te zijn toegedaan dat detailhandel geen dienst is, in elk geval als het gaat om supermarkten. In de hierna te behandelen uitspraak van 25 juni 2014 (*Veldhoven Zonderwijk*)¹⁸ is in dit verband - voor het eerst met zo veel woorden - overwogen dat ‘... bestemmingsplanvoorschriften, voor zover zij betrekking hebben op de detailhandel in supermarkten, niet binnen de werkingssfeer van de Dienstenrichtlijn vallen’ en dat deze voorschriften niet met de Dienstenrichtlijn in strijd (kunnen) zijn. De Afdeling overweegt in het kielzog daarvan dat de gemeentelijke detailhandelsstructuurvisie voor zover deze betrekking heeft op detailhandel in supermarkten evenmin onder

15 (noot advies W14.14.0026/IV) Overweging 9 van de Dienstenrichtlijn luidt - voor zover hier relevant - als volgt: 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 [...]. Zie tevens arrest Hof van Justitie EU van 8 mei 2013, *Libert e.a. vs. Vlaamse regering*, zaken C-197/11 en C-203/1, rechtsoverwegingen 103 t/m 107 alsmede ABRs 2 mei 2012, 201100280/1/R1 en ABRs 5 maart 2014, 201303469/1/R3, www.raadvanstate.nl.

16 (noot advies W14.14.0026/IV) Deze passage maakt via een expliciete verwijzing naar artikel 14 wel deel uit van de reeds geldende regeling in artikel 1.1.2 Bro, maar komt niet voor in het voorgestelde artikel 3.1.6, vierde lid, Bro.

17 Het is niet de eerste keer dat wijzigingen in het Bro na invoering worden verduidelijkt of geëcarteerd met een nadere bepaling: men zie bijvoorbeeld de nota van toelichting bij de invoering van art. 1.1.2 Bro (Stb. 2009, 500), die volgde binnen een jaar na de invoering van het veelbesproken art. 3.1.2 Bro in 2008 (Stb. 2008, 145). In 2008 werd art. 3.1.2 Bro ingevoerd, over regels met betrekking tot de vestiging van bepaalde branches in de detailhandel in bestemmingsplannen. In de toelichting werd gemeld dat die regels ‘... zullen moeten worden gemotiveerd vanuit overwegingen van ruimtelijke kwaliteit en niet louter kunnen zijn gebaseerd op argumenten van concurrentiebeperking’. Dat vonden velen vloeken in de ruimtelijke kerk (ik denk ook de ambtenaren van de Europese Commissie) met als gevolg de invoering van art. 1.1.2. In de nota van toelichting van 2009 is immers opgemerkt dat deze opvatting in verband met de uitgangspunten van de Dienstenrichtlijn moet ‘... worden aangescherpt’: art. 1.1.2 Bro vereist - vergelijkbaar met art. 3.1.6 lid 4 Bro in het licht van de eerder ingevoerde trede 1 - dat ruimtelijke besluiten moeten voldoen aan de eisen van de Dienstenrichtlijn, respectievelijk dat onderzoek naar de actuele regionale behoefte slechts tot doel mag hebben of de ‘... vestiging van een dienst in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening’ (Stb. 2014, 174, artikel II).

18 ABRvS 25 juni 2014, No. 201307133/1/A1 (*Veldhoven - Zonderwijk-Mira*).

de werkingssfeer van de Dienstenrichtlijn valt, en reeds daarom daarmee niet in strijd is. Dat zijn vergaande conclusies, al was het maar omdat het ganse Europese overheidsapparaat daar anders over lijkt te denken. Ook al moet worden gezegd dat de uitspraak voor het Nederlandse orderingsbestel naar onze overtuiging materieel niet van wezenlijke betekenis is - onder meer door de werking van de artikelen 3.1.2 en 1.1.2 Bro (waarmee is vastgelegd dat art. 14 lid 5 van de Dienstenrichtlijn van toepassing is op alle ruimtelijke besluiten)¹⁹ en de werking van art. 3.1 Wro in ons orderingsbestel brengt de opvatting van de Afdeling daarin geen verandering - vraagt zij niettemin aandacht. Dit standpunt van onze hoogste administratieve rechter heeft in Brussel en op het ministerie immers de tongen losgemaakt. De uitspraak wordt in par. 1.4.2 behandeld, we besteden eerst enige aandacht aan de in de literatuur ingenomen standpunten met de strekking dat detailhandel geen dienst is. Als argumentatie daarvoor is onder meer aangevoerd dat in de memorie van toelichting op de Dienstenwet is te lezen dat '... economische activiteiten die vallen onder specifieke verdragsbepalingen betreffende het vrije verkeer van goederen, kapitaal en personen geen dienst zijn in de zin van artikel 57 VWEU en derhalve niet vallen onder de Dienstenrichtlijn. 'Een goed voorbeeld hiervan is de verkoop van goederen aan particulieren in een winkel.' (*Kamerstukken II 2007/08*, 31 579, nr. 3, p. 13)', aldus Jan van Oosten.²⁰ Detailhandel is volgens deze visie niet te kwalificeren als een dienst, en Van Oosten meende dan ook dat de minister de brief van 9 januari 2014 aan de kamer waarin de invoering van lid 4 bij art. 3.1.6 Bro werd aangekondigd evengoed achterwege had kunnen laten: 'De Minister gaat er echter aan voorbij dat detailhandel geen dienst is en dus dat daarop de Dienstenrichtlijn niet van toepassing kan zijn.' Het feit dat die brief uitdrukkelijke referenties bevat aan de Dienstenrichtlijn en art. 1.1.2 Bro²¹ maakte dat kennelijk niet anders.

Wat te denken van deze argumentaties? De reikwijdte van deze bijdrage laat een uitvoerige behandeling van de uitspraken van het Hof van Justitie over dit onderwerp niet toe, maar we besteden hier wel enige aandacht aan de *Burmanjer* uitspraak, de uitspraak in de zaak van de *Commissie versus*

*Spanje*²² en de hiervoor aangehaalde Afdelingsuitspraak inzake *Veldhoven*, al was het maar omdat één en ander aanleiding geeft voor de veronderstelling dat er een controverse speelt tussen de opvattingen van de minister (die ondermeer zijn neergelegd in de toelichting bij de invoering van de artikelen 1.1.2 en 3.1.6 lid 4 Bro), de Europese Commissie en de opvattingen van de Afdeling bestuursrechtspraak. Zit de Afdeling advisering van de Raad van State hier in een spagaat? Het valt niet uit te sluiten, mede gezien het advies aan de Koning over de invoering van art. 3.1.6 lid 4 Bro (zie ook par. 1.3 van deze bijdrage). De Afdeling advisering overweegt immers: '*De Afdeling onderschrijft het streven van de regering om met de voorgestelde wijziging meer duidelijkheid te verschaffen over de verhouding van de onderzoekplicht tot de genoemde richtlijnbeoordeling. De Afdeling is evenwel van oordeel dat de toelichting over de betekenis van deze bepaling en de daarop toegestane uitzonderingen aanvulling behoeft. De Afdeling wijst in dit verband op overweging 9 van de Dienstenrichtlijn en de rechtspraak van het Hof van Justitie en van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State daarover. Zij wijst er bovendien op dat artikel 14, aanhef en onderdeel 5, van de Dienstenrichtlijn bepaalt dat het verbod geen betrekking heeft op planningeisen en die voortkomen uit dwingende redenen van algemeen belang waarmee geen economische doelen worden nagestreefd, maar die voortkomen uit dwingende redenen van algemeen belang.*' Ook waar in dit advies niet uitdrukkelijk stelling wordt genomen ten aanzien van de reikwijdte van de Dienstenrichtlijn en de betekenis van de duurzaamheidsladder voor de bestrijding van winkelleegstand, zou men toch denken dat de Afdeling advisering - zou zij van oordeel zijn geweest dat de detailhandel niet onder het bereik van de Dienstenrichtlijn valt - een andere formulering zou hebben gekozen, of om der wille van de duidelijkheid had moeten kiezen.

In een tweetal annotaties bij Afdelingsuitspraken van 25 juli en 26 september 2012 is door Marleen Botman het argument aangevoerd dat de Afdeling impliciet heeft overwogen dat detailhandel niet als een dienst is te beschouwen, waarbij de referentie aan overweging 9 uit de considerans bij de Dienstenrichtlijn centraal staat.²³ Als voortrein

19 Men zie voor een uitvoerige behandeling van dat onderwerp par. 6 e.v. van: 'Nieuw licht op detailhandelsbeperkingen, duurzame ontwikking en goede ruimtelijke ordening in rechtspraak en regelgeving (art. 1.1.2 Bro)', G.H.J. Heutink, *Gst.* 7338, nr. 62.

20 J. van Oosten, 'Onnodige wijziging ladder duurzame verstedelijking, omdat de Dienstenrichtlijn niet van toepassing is op detailhandel', www.StibbeBlog.nl, 27 januari 2014.

21 *Stb.* 2009 500, besluit van 24 november 2009 (art. VIII) - Aanpassingsbesluit Dienstenrichtlijn, ingevoerd op 2 december 2009.

22 HvJ EU, 26 mei 2005, C-20/03, *Burmanjer*, *Jur.* 2005, p. I-4133. Hof van Justitie EU, 24 maart 2011, C-400/08 (Commissie vs. Spanje - Vestiging van grote winkelbedrijven), m.nt. I.L. Haverkate, *TBR* 2011, 85.

23 De annotaties van M.R. Botman onder ABRvS 26 september 2012, No. 201107508/1T1/R4, *AB* 2013, 63 en ABRvS 25 juli 2012, No. 201105171/1/A2, *AB* 2012, 337. Zie ook M.R. Botman, 'De Dienstenrichtlijn in de bestuursrechtspraak: van *lex silencio* tot winkeltijden', *JBplus* 2013, p. 129 e.v.

op die stelling is door Botman gerefereerd aan de *Burmanjer* uitspraak, door de Afdeling aangehaald in de bedoelde uitspraken. In de noot is de stelling ingenomen dat uit *Burmanjer* voortvloeit dat de verkoop van goederen naar het oordeel van het Hof van Justitie niet is aan te merken als dienst in de zin van art. 57 VWEU.²⁴ Dat is naar onze overtuiging een conclusie die verder gaat dan wat het Hof heeft overwogen, te weten dat in elk concreet geval zal moeten worden vastgesteld of het aspect dat als dienst kan worden gekenmerkt '... al dan niet een aspect is dat volledig ondergeschikt is aan de elementen die verband houden met het vrije verkeer van goederen.'²⁵ Het Hof heeft vooralsnog - ook met *Burmanjer* - geen uitspraak gedaan waarin categorisch is uitgesloten dat detailhandel is aan te merken als een dienst, maar de Afdeling wel: die volgt de redenering in de *Veldhoven*-uitspraak langs deze route, en refereert ook uitdrukkelijk aan *Burmanjer*. Wat is in die zaak aan de orde?

1.4.1 HvJ EU, 26 mei 2005, C-20/03, *Burmanjer*, Jur. 2005, p. I-4133 en HvJ EU, 24 maart 2011, C-400/08 (*Commissie vs. Spanje*)

De *Burmanjer* uitspraak is een principiële uitspraak over de betekenis van onder meer art. 49 EG (oud - vrij verkeer van diensten - thans art. 57 VWEU) naar aanleiding van een strafzaak over ambulante handel in tijdschriftabonnementen in België zonder een daartoe strekkende machtiging. Het Hof overweegt (33 en 34): 'Wat in de derde plaats de toepasselijkheid van artikel 49 EG betreft, zij opgemerkt dat, zoals uit punt 21 van dit arrest reeds blijkt, de nationale regeling ambulante verkoop betrekking heeft op de voorwaarden voor het op de markt brengen van een bepaald soort goederen. Volgens de rechtspraak van het Hof valt een dergelijke regeling in beginsel onder de verdragsbepalingen inzake het vrije verkeer van goederen, en niet onder die inzake het vrij verrichten van diensten (zie in die zin arrest *Boscher*, reeds aangehaald, punten 8-10). Het kan echter niet worden uitgesloten dat de verkoop van een product vergezeld kan gaan van een activiteit die een aantal aspecten van een "dienst" in zich heeft. Deze omstandigheid kan op zich echter niet volstaan om een economische handeling als de ambulante verkoop die in het hoofdgeding aan de orde is, aan te merken als "dienstverrichting" in de zin van artikel 49 EG. In elk concreet geval moet immers worden vastgesteld of deze dienst al dan niet een aspect is dat volledig ondergeschikt is aan de elementen die verband houden met het vrije verkeer van goederen (...).' De vraag of de activiteit is aan te merken als een dienst in de zin van het Verdrag - en in het verlengde daarvan de vraag of de activiteit

onder de werkingssfeer van de Dienstenrichtlijn valt - moet in het concrete geval worden vastgesteld door te determineren welk aspect van de activiteit is aan te merken als dienst. Gaat het om een aspect dat '... volledig ondergeschikt is aan de elementen die verband houden met het vrije verkeer van goederen' dan is geen sprake van een dienst. Is dat niet het geval, dan is wel sprake van een dienst.

In de zaak van de *Commissie versus Spanje* heeft het Hof onder meer geoordeeld dat beperkingen aan de vestiging van (groot)winkelbedrijven in Catalonië in strijd zijn met de vrijheid van vestiging (art. 49 VWEU, destijds art. 43 EG). Er waren in deze zaak beperkingen gesteld aan de vestiging van grote winkels (alleen in bepaalde gemeentes, waaronder gemeentes met meer dan 25.000 inwoners) en beperkingen aan de vestiging van nieuwe hypermarkten (alleen in bepaalde districten, en alleen als die hypermarkten een beperkt marktaandeel van supermarktartikelen en warenhuisartikelen voor hun rekening zouden nemen). Het Hof beschouwt een Catalaanse regeling over de locaties en de omvang van grote winkelbedrijven als beperkingen van de mogelijkheid tot vestiging van detailhandelsactiviteiten, en daarmee als beperkingen van het recht van vrije vestiging. Van enig belang is dat deze zaak in de toelichting bij het in par. 1.3 behandelde besluit van 16 mei 2014 (*Stb.* 2014, 174) is aangehaald. Daarbij wordt een kennelijke samenhang gezien tussen de overwegingen van het Hof in deze zaak en uitspraken van de Afdeling waarin beperkingen aan de vrije vestiging van detailhandelsinitiatieven zijn beoordeeld: 'In zaken waarop de Dienstenrichtlijn nog niet van toepassing was oordeelde het Hof van Justitie van de Europese Unie reeds eveneens dat ruimtelijke ordening een dwingende reden van algemeen belang vormt die de beperking van de vrijheid van vestiging van dienstverrichters en de vrijheid van het verrichten van diensten kan rechtvaardigen (onder meer in het arrest van 24 maart 2011, nr. C-400/08 (*Commissie/Spanje*)). In de rechtspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State komt naar voren dat het voorkomen van onaanvaardbare leegstand en, in bepaalde gevallen, van duurzame ontwrichting van het bestaande voorzieningenniveau, in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening (onder meer de uitspraken van 24 december 2013, No. 201306489/1/R3, 5 maart 2014, nr. 201303469/1/R3 en 12 maart 2014, No. 201303867/1/R4).' Dat zijn - op de uitspraak van 2013 na - uitspraken over de stedelijke ontwikkeling van detailhandel (de uitspraak van 5 maart 2014 - *Ekkersrijt III* - zal worden behandeld in Deel B van deze bijdrage).

24 AB 2012, 337, t.a.p.: punten 6 en 7 van de annotatie van Botman.

25 *Burmanjer* t.a.p., punt 34.

1.4.2 ABRvS 25 juni 2014, No. 201307133 (Veldhoven Zonderwijk)

Dan nu de overweging van de Afdeling in de Veldhoven kwestie (r.o. 3.2), waarin de Afdeling de handschoen van het Hof oppakt en in het concrete geval van detailhandel in de supermarkt overweegt: 'Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in haar uitspraak van 25 juli 2012 in zaak No. 201105171/1/A2 en in haar uitspraak van 19 juni 2013, zaak No. 201203334/1/A3 is de Dienstenrichtlijn, gelet op artikel 2, eerste lid, en artikel 4, aanhef en onder 1 van de Dienstenrichtlijn, slechts van toepassing als het specifiek gaat om dienstverrichting, in welk verband voor de betekenis van het begrip 'dienst' wordt verwezen naar artikel 50 van het EG-verdrag (thans: artikel 57 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie). Daarbij wijst de Afdeling er op dat de Dienstenrichtlijn blijkens haar considerans geen betrekking heeft op de toepassing van de artikelen 28 tot en met 30 van het EG-verdrag (thans: de artikelen 34 tot en met 36 van het VWEU) over het vrije verkeer van goederen. De beperkingen die als gevolg van de bepaling over het vrij verrichten van diensten verboden zijn, betreffen eisen met betrekking tot de toegang tot of de uitoefening van dienstenactiviteiten en geen eisen ten aanzien van goederen. Met betrekking tot de relatie tussen de begrippen 'dienst' en 'goed' in geval van verkoop van goederen overweegt de Afdeling, onder verwijzing naar haar uitspraak van 2 maart 2011 in zaak No. 201003855/1/H2, het volgende. Volgens vaste rechtspraak van het Hof (bijvoorbeeld het arrest van 26 mei 2004, C-20/03, *Burmanjer*, punt 34; www.curia.europa.eu) wordt in het geval een nationale maatregel zowel het vrije verkeer van goederen als de vrijheid van dienstverrichting beperkt, de maatregel in beginsel slechts onderzocht ten aanzien van één van deze twee vrijheden, indien blijkt dat één van de vrijheden volledig ondergeschikt is aan de andere en daarmee kan worden verbonden. De Afdeling is van oordeel dat de economische activiteiten waarop de onderhavige bestemmingsplanvoorschriften betrekking hebben, geen diensten vormen in de zin van artikel 4, aanhef en onder 1, van de Dienstenrichtlijn en artikel 57 van het VWEU. Nu de onderhavige voorschriften betrekking hebben op detailhandel in supermarkten waarbij de vrijheid van diensten volledig ondergeschikt is aan het in artikel 34 van het VWEU gewaarborgde vrije verkeer van goederen, behoeft het bestreden besluit

ook om die reden niet aan de Dienstenrichtlijn te worden getoetst.²⁷

Dat is naar onze overtuiging een oordeel dat voor een stevig discours vatbaar is. Het is boven alles een oordeel - zoals het Hof in *Burmanjer* aanreikt - over een concreet geval waarin de vraag speelt van ondergeschiktheid van de ene en de andere vrijheid, of het ene en het andere aspect van de activiteit. Dat daar anders over gedacht kan worden is duidelijk, bijvoorbeeld omdat de detailhandelsactiviteit er als geheel op is gericht om goederen - in het Veldhovense geval: levensmiddelen - van de veiling of van de industriële bron in de schappen beschikbaar te maken voor de consument. Moet nu - gegeven de omvang en de uitgebreidheid van het geheel aan activiteiten dat daarbij speelt - worden aangenomen dat detailhandel een volledig ondergeschikt aspect is en dat het in de kern gaat om het vrije verkeer van goederen? Het is een standpunt dat allicht verdedigbaar is, en het is ook zo dat het Hof de nationale rechter daar in de *Burmanjer* uitspraak de ruimte voor heeft gegeven, maar wij menen dat er materieel bepaald op valt af te dingen. De overweging roept in elk geval een veelheid van vragen op in het licht van de ruime en immer groeiende keur van 'concrete gevallen' die de detailhandel rijk is en rijker wordt als het gaat om het oordeel over de mate van ondergeschiktheid van het dienstenaspect versus het element van het vrije verkeer van goederen.²⁶

1.4.3 Een slotopmerking over de controverse

Wat wellicht nog meer dan het materiële oordeel in de *Veldhoven* zaak vragen oproept is de bewuste keuze van de Afdeling de controverse met de uitgangspunten van de Europese Commissie en de minister op te zoeken, de mogelijkheid van de prejudiciële vraag onbenut latend. Laten we daarbij voorop stellen dat - we hebben dat hierboven ook al genoemd - de overweging over de toepassing van de Dienstenrichtlijn geen verandering brengt of kan brengen in ons nationale orderingsbestel. Of detailhandel nu wordt beschouwd als een dienst of niet, het uitgangspunt is en zal blijven dat vergunningseisen en ruimtelijke besluiten moeten voldoen aan de eisen van een goede ruimtelijke ordening. In Unierechtelijke zin zijn die vergunningseisen planningseisen, die voortkomen uit dwingende redenen

26 Voor horeca - waarover aan het Hof prejudiciële vragen zijn gesteld in de zaak *Josemans* (de coffee shop houder in Maastricht die geen buitenlanders mocht bedienen, zaak C-137/09) - is de afweging van het Hof radicaal anders uitgevallen dan de Afdeling nu voor supermarkten heeft beslist. Ligt dat voor de hand, of - anders gezegd - is het verschil tussen die twee activiteiten nu zo radicaal anders? Men denke hier aan de vele verschillende verschijningsvormen van enerzijds horeca (van haringkar tot restaurant) en anderzijds detailhandel, en bijvoorbeeld de op horeca gelijkende activiteiten van bakkers, slaggers en de betere supermarkt. Daar had de Afdeling met evenveel gemak kunnen overwegen dat de verkoop van dranken en eetwaren is aan te merken als een activiteit die wordt gekenmerkt door een reeks van elementen en handelingen, waarin de diensten zwaarder wegen dan de levering van het goed zelf (vrij naar punt 49 uit de zaak C-137/09, en het daar naar analogie aangehaalde arrest van 10 maart 2005, *Hermann*, C-491/03, *Jurispr.* p. I-2025, punt 27).

van algemeen belang en waarmee geen economisch doelen worden nagestreefd. We weten wat het Hof verstaat onder dwingende redenen van algemeen belang: het gaat om de bescherming van milieu en het stedelijk milieu. Binnen ons nationale ruimtelijke ordeningsbestel hanteren we daarvoor de goede ruimtelijke ordening als kernbegrip waaraan ruimtelijke plannen en besluiten moeten voldoen. In het kader van art. 3.1.6 lid 2 Bro en de leegstandsdiscussie is dat begrip uitgewerkt door de vraag naar de aanvaardbaarheid van effecten (van die plannen of besluiten) op het woon- en leefklimaat als processe te stellen. Het is helder dat we hier - of het nu in Unierechtelijke of nationale termen wordt uitgedrukt - één en hetzelfde belang op het oog hebben. Als standpunt botst die overweging wel nadrukkelijk met de opvattingen van de Europese Commissie en de minister.²⁷ Die huldigen nadrukkelijk de opvatting dat detailhandel een dienst is in de zin van de richtlijn (en het verdrag). Dat blijkt niet alleen uit de aangehaalde brieven aan de kamer en de voorbereiding van het besluit van 16 mei 2014, maar ook uit de invoering van art. 1.1.2 Bro op 2 december 2009 (en de bij die bepaling behorende nota's van toelichting en kamerstukken), waarin voor de bepaling van het speelveld van ruimtelijke besluiten - het besluit tot het opnemen van regels in bestemmingsplannen met betrekking tot '... branches van detailhandel en horeca' daaronder begrepen (zie art. 3.1.2 lid 2 Bro²⁸) - de Dienstrichtlijn uitdrukkelijk en direct van toepassing is. In het 'Handboek voor de implementatie van de Dienstrichtlijn' van de Europese Commissie valt te lezen:

'Allereerst moet duidelijk zijn wat het begrip "dienst" inhoudt en welke activiteiten onder dit begrip vallen. Het begrip "dienst" sluit aan bij de brede definitie die daarvan is opgenomen in het EG-Verdrag en de relevante jurisprudentie van het HvJ. Het omvat elke economische activiteit, anders dan in loondienst, die gewoonlijk tegen vergoeding geschiedt, zoals bedoeld in artikel 50 van het EG-Verdrag. (...) Hoewel de vervaardiging van goederen geen dienstenactiviteit is, moeten lidstaten bij de implementatie van de richtlijn bedenken dat daarbij veel bijkomende activiteiten plaatsvinden (bijvoorbeeld detailhandel, installatie en onderhoud, service) die wél een dienstenactiviteit zijn en daarom onder de implementatiemaatregelen zouden moeten vallen.'²⁹

De vraag dringt zich op waarom de Afdeling er voor heeft gekozen - juist tegen deze kritische achtergrond - de knoop door te hakken over de vraag

welk aspect bij supermarkten volledig bijkomstig of ondergeschikt is, waar de vraag ook aan het Hof had kunnen worden voorgelegd. Dat laatste is gebeurd in de zaak *Josemans (Maastrichtse Coffee-shop)*, waarin is overwogen dat '... de verkoop van alcoholvrije dranken en eetwaren in coffee-shops (is) aan te merken als een horeca-activiteit die wordt gekenmerkt door een reeks van elementen en handelingen, waarin de diensten zwaarder wegen dan de levering van het goed zelf (zie naar analogie arrest van 10 maart 2005, Hermann, C-491/03, Jurispr. blz. I-2025, punt 27)'. Het lijkt ons dat hier op het scherpst van de snede voor een overweging is gekozen die - we hebben het al geschreven - verdedigbaar is, maar die mogelijk een waaier van problemen zal oproepen. Wij noemen bijvoorbeeld de gelijkenschakeling van horeca en detailhandel in art. 3.1.2 lid 2 en de samenhang van die bepaling met de brede toepassing van art. 1.1.2 Bro waarin de relevante bepalingen van de Dienstrichtlijn (die in de Veldhoven uitspraak terzijde zijn geschoven) van toepassing zijn verklaard op alle ruimtelijke besluiten.

We zullen het voorlopig met de bevinding van de Afdeling moeten doen, ofschoon het Hof niet per se tot de in de *Veldhoven* zaak gekozen route dwingt, de Europese Commissie uitdrukkelijk het tegen-gestelde standpunt inneemt, het gehele Brusselse apparaat in haar regelgeving en actieplannen het uitgangspunt huldigt dat detailhandel een dienst is, de minister dat uitgangspunt lijkt te volgen en te belijden, en ofschoon de laatste aanpassingen van het Bro (art. 1.1.2 en 3.1.6 lid 2 en 4 Bro) zijn gebaseerd op detailhandel als dienstenactiviteit. Het is te prijzen dat de Afdeling hier against all odds een rechte rug houdt, maar de vraag is tegen welke prijs.

2. Rechtspraak en casuïstiek I: processuele aspecten

2.1 De processuele reikwijdte van de bepaling: voor welke besluiten is de toets vereist? (art. 3.1.6 lid 2 Bro, aanhef)

In de eerdere bijdrage over dit onderwerp schreven wij dat onduidelijk is of de motiveringseis voor een nieuwe stedelijke ontwikkeling alleen geldt voor vaststellingsbesluiten voor bestemmingsplannen of voor alle ruimtelijke besluiten. Uit de wettekst

27 Al werd daar voorafgaand aan de invoering van art. 1.1.2 Bro op de ministeries van EZ en VROM anders over gedacht.

28 *Stb.* 2008 145. Men zie onder meer de nota van toelichting Bro, p. 3.2.2 sub b, waar is vermeld dat beperkingen aangaande branches van detailhandel en horeca '... zullen moeten worden gemotiveerd vanuit overwegingen van ruimtelijke kwaliteit, niet louter kunnen zijn gebaseerd op argumenten van concurrentiebeperking'. De ecartering is gevolgd met de invoering van art. 1.1.2 Bro, zie noot 8 en 17.

29 Handboek voor de implementatie van de Dienstrichtlijn, Europese Gemeenschappen 2007, <http://ec.europa.eu/internal_market/services/services-dir/index_en.htm>, p. 10 en 15.

van artikel 3.1.6 lid 2 Bro jo. artikel 5.20 Besluit omgevingsrecht volgt dat de motiveringseis in ieder geval geldt voor bestemmingsplannen en de uitgebreide omgevingsvergunning ex artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 3^o, Wabo. Zoals we hebben aangegeven in onze eerste bijdrage is in dat verband van belang dat in de nota van toelichting met zoveel woorden is opgenomen dat de nieuwe ladder voor duurzame verstedelijking zowel door provincies als door gemeenten moet worden toegepast op ‘... alle categorieën ruimtelijke besluiten.’³⁰ Inmiddels heeft de Afdeling een aantal uitspraken gedaan over de processuele reikwijdte van artikel 3.1.6 lid 2 Bro.

2.1.1 Wijzigingsplan: ABRvS 5 februari 2014, No. 201303143/1/R4, Korendijk; ABRvS 5 februari 2014, No. 201305293/1/R1 - Oldenzaal Hanze-poort; ABRvS 26 februari 2014, No. 201305787/1/R1, Centrumgebied Monnickendam

Volgens de Afdeling dient het College bij een beluist tot vaststelling van een wijzigingsplan voor een nieuwe stedelijke ontwikkeling te voldoen aan artikel 3.1.6 lid 2 Bro (Korendijk³¹, Oldenzaal bedrijventerrein Hanzepoort³² en Centrumgebied Monnickendam³³). Dat is opvallend, omdat een vaste lijn in de Afdelingsjurisprudentie is dat de uitvoerbaarheid van een bestemmingsplan en de motivering daarvan (middels onderzoeken of anderszins) enkel behoeft te worden onderbouwd - en geacht wordt te zijn onderbouwd - ten tijde van het raadsbesluit tot vaststelling van het moederplan, ook als daarin flexibiliteitsregelingen zijn opgenomen, zoals aan het college gedelegeerde bevoegdheden over de wijziging of de uitwerking van plandelen of (andere) binnenplannse vrijstellingsregelingen. De lijn is kortom dat de integrale afweging voor een goede ruimtelijke ordening ex art. 3.1 Wro is gemaakt bij de vaststelling van het moederplan, en dat de eis dat die ruimtelijke afweging bij de gebruikmaking van een gedelegeerde bevoegdheid of de uitoefening van een plicht hernieuwd zou moeten plaatsvinden daaraan in beginsel in de weg staat.

Moeten de uitspraken waarin de Afdeling nu van het bevoegd gezag verlangt dat aan het besluit ter uitoefening van een wijzigingsbevoegdheid een motivering ex art. 3.1.6 lid 2 Bro ten grondslag wordt gelegd worden beschouwd als een trendbreuk? Dat is mogelijk het geval, maar het geheel heeft zich nog onvoldoende duidelijk afgetekend. Onduidelijk is bijvoorbeeld of de grondslag van het oordeel van

de Afdeling is dat de motiveringsplicht ex artikel 3.1.6 lid 2 Bro geldt voor alle ruimtelijke besluiten die een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maken, of dat de Afdeling van mening is dat artikel 3.1.6 lid 2 Bro gelet op artikel 1.1.1 lid 3 Bro van toepassing is op wijzigings- en uitwerkingsbepalingen (in art. 1.1.1 lid 3 Bro is bepaald dat in hoofdstuk 3 van het Bro en de daarop rustende bepalingen onder een bestemmingsplan mede wordt begrepen een wijzigings- of uitwerkingsplan als bedoeld in artikel 3.6 lid 1 onder a of b van de wet alsmede een rijksbestemmingsplan als bedoeld in artikel 10.3 van de wet). Onduidelijk is ook of dit oordeel van de Afdeling samenhangt met het begrip ‘actualiteit’ bij de onderbouwing van de actuele regionale behoefte: een behoefte die ten tijde van het vaststellen van het moederplan actueel was, hoeft dat ten tijde van de vaststelling van het wijzigingsplan immers niet nog steeds te zijn. De Afdeling overweegt op dat punt geen bijzonderheden maar lijkt zich te richten op de motiveringsplicht als procesvereiste in de planprocedure, en niet op de actualiteit van het onderzoek. De uitvoerbaarheid van de wijzigingsbevoegdheid dient volgens de Afdeling ook te worden onderbouwd bij de vaststelling van het moederplan. De Afdeling oordeelt dat opname van een wijzigingsbevoegdheid inhoudt dat het eventuele gebruik daarvan in beginsel in overeenstemming moet worden geacht met een goede ruimtelijke ordening. Dat betekent dat de raad bij het opnemen van de wijzigingsbevoegdheid inzicht zal moeten geven in de vraag of binnen de planperiode met een regionale behoefte aan de mogelijk te maken ontwikkeling rekening moet worden gehouden en of deze ontwikkeling in het licht van de overige in artikel 3.1.6 lid 2 geformuleerde voorwaarden binnen het plangebied zal kunnen worden gerealiseerd (*Oldenzaal Bedrijventerrein Hanzepoort, Centrumgebied Monnickendam, Korendijk en Echt-Susteren*³⁴). Dit geldt naar het oordeel van de Afdeling tevens voor een in de planregels opgenomen afwijkingsbevoegdheid (*Echt-Susteren*).

Uit het voorgaande volgt dat zowel bij het vaststellen van het moederplan waarin de wijzigingsbevoegdheid is opgenomen, als bij het vaststellen van het wijzigingsplan zelf, aan de motiveringseis van artikel 3.1.6 lid 2 Bro moet worden voldaan.

Voornoemde jurisprudentie kan leiden tot een paradox: enerzijds zal de raad met het opnemen van een wijzigingsbevoegdheid onder meer beoogen leegstand te voorkomen door flexibel en gederegule-

30 Nota van toelichting, *Stb.* 2012, 388, Artikel II onder A en B (p. 49).

31 ABRvS 5 februari 2014, No. 201303143/1/R4 (*Korendijk*), in ingekorte versie (zonder overwegingen over wijzigingsbevoegdheid) verschenen in *JM* 2014, 55 m.nt. J. Haakmeester.

32 ABRvS 5 februari 2014, No. 201305293/1/R1 (*Oldenzaal Bedrijventerrein Hanzepoort*), ook verschenen in *BR* 2014, 52.

33 Tussenuitspraak ABRvS 26 februari 2014, No. 201305787/1/R1 (*Wijzigingsbevoegdheid centrumgebied Monnickendam*).

34 ABRvS 18 juni 2014, No. 201307607/1/R1 (*Echt-Susteren*).

leerd tegemoet te kunnen komen aan de markt vraag en marktdynamiek. Anderzijds levert het opnemen van flexibiliteitsbepalingen in de planregels complicaties op omdat de toekomstige behoefte van een wijzigingsbevoegdheid die bijvoorbeeld meerdere functies mogelijk maakt, zowel bij vaststelling van het moederplan als bij de toepassing van de flexibiliteitsinstrumenten inzichtelijk moet worden gemaakt.

2.2 Art. 1:2 Awb. Ondernemersbelang en ontvankelijkheid: ABRvS 5 maart 2014, No. 2012303469/1/R3, Ekkersrijt III, Son en Breugel

In de belangdiscussie over de duurzaamheidslander is betrekkelijk weinig nieuws te melden: voor de vraag wie kwalificeert als belanghebbende ex art. 1:2 Awb hanteert de Afdeling geen andere lijn dan zij tot nu toe heeft gedaan in de beoordeling van concurrentiebelangen en de gevolgen voor de ontvankelijkheid in beroep. Het is niettemin aardig aandacht te besteden aan de zichtbare tendens tot verbreding van het concurrentiebelang in het licht van de ontvankelijkheidsvraag ex art. 1:2 Awb. Die tendens lijkt te zijn ingezet - in het ruime speelveld van beroepsgronden over duurzame verstedelijking en leegstand - met de introductie van de effecten van leegstand op het ondernemersklimaat als maatstaf voor een goede ruimtelijke ordening (naast het woon- en leefklimaat, zie ook hetgeen is opgemerkt in par. 1.2 en de uitspraken die zijn genoemd in noot 6). Nu is in de bovengenoemde uitspraak *Ekkersrijt III* ook het begrip ondernemersbelang geïntroduceerd, een belang dat nadrukkelijk verschilt van het concurrentiebelang.

Het is geen nieuws dat concurrentieverhoudingen bij de afwegingen van ruimtelijke besluiten geen belang mogen vormen, maar we weten ook dat de Afdeling in haar afwegingen rond het belanghebbendenbegrip ex art. 1:2 Awb in zaken waarin concurrenten in beroep komen tegen ruimtelijke besluiten (over - meestal - bouwplannen die zien op de vestiging of ontwikkeling van detailhandelsfuncties of vergelijkbare stedelijke voorzieningen) stelselmatig vindt dat concurrenten rechtstreeks in hun belang worden geraakt omdat zij actief zijn in dezelfde branche als de vergunninghouders.³⁵ Nu

lijkt de beperking tot concurrerend ondernemersbelang in een aantal uitspraken te worden opgerekt: de ondernemer lijkt voor de ontvankelijkheid van zijn belang meer positie te krijgen. Wij noemden al de introductie van de aantasting van het ondernemersklimaat (naast het woon- en leefklimaat) bij de beoordeling van leegstandseffecten die het gevolg zijn van stedelijke ontwikkelingen. Aanvankelijk werd dat ondernemersklimaat wat schoorvoetend in de kernoverwegingen meegenomen, maar sedert de Afdelingsuitspraak van 5 december inzake *Emmeloord* is het 'ondernemersklimaat' toch betrekkelijk consistent en prominent aan het rijtje toegevoegd.³⁶

Nu is in de *Ekkersrijt III* uitspraak opvallend dat het bedoelde rijtje 'woon- en leefklimaat en het ondernemersklimaat' uit beeld is verdwenen, en in elk geval voor dit moment plaats heeft gemaakt (r.o. 11.2.7) voor het aloude 'goede ruimtelijke ordening'.³⁷ Of daaraan bijzondere betekenis moet worden toegekend voor de functionaliteit van het begrip ondernemersklimaat in de leegstandsdoctrine zal moeten worden afgewacht. In deze zaak is aan de positie van de ondernemer in de ontvankelijkheidsdiscussie enige aandacht besteed: men zie r.o. 3.2, waar het ondernemersbelang van een verhuurder van winkelvastgoed in de directe nabijheid van het plangebied onder de loep is genomen. In een eerdere uitspraak in de *Ekkersrijt* reeks had de Afdeling ook aandacht aan het onderwerp besteed.³⁸ De Afdeling overwoog in die zaak: *'Voor zover de concurrentiepositie van twee sportzaken in het winkelcentrum zou worden aangetast door de toepassing van de wijzigingsbevoegdheid, betreft dit een belang van de exploitanten van de sportzaken. De stelling dat het plan mogelijk een negatief effect heeft op de verhuurbaarheid van de panden van Wereldhave is in dit geval onvoldoende om een rechtstreeks bij het bestreden besluit betrokken belang aan te nemen. Daarbij is van belang dat de door Wereldhave bestreden mogelijk toekomstige ontwikkeling middels een wijzigingsbevoegdheid op een afstand van acht km van het winkelcentrum is voorzien en dat niet is gebleken dat de beide betrokken panden van Wereldhave uitsluitend voor een sportzaak kunnen worden gebruikt. Wereldhave heeft niet aannemelijk gemaakt dat haar vermogenspositie in negatieve zin zal worden beïnvloed door de in het plan opgenomen wijzigingsbevoegdheid. Wereldhave heeft dan ook niet aannemelijk gemaakt dat zij*

35 Het blijft toch een merkwaardig fenomeen dat concurrentiebelangen kwalificeren als rechtstreeks bij ruimtelijke besluiten betrokken belangen, maar niet als ruimtelijke belangen die in de afweging van ruimtelijke besluiten worden meegewogen. Zie ook de noot van Heutink onder de in Deel B te behandelende uitspraak *Ekkersrijt III* in *TBR* 2014/122.

36 In ABRvS 7 november 2012, No. 201203459/1/R1 (*Maankwartier Heerlen*) werd gesproken over de aanvaardbaarheid van leegstandseffecten op het 'woon- en leefklimaat', in ABRvS 5 december 2012, No. 201200385/1/R2 (*Emmeloord*) en opvolgende uitspraken over leegstand en actuele behoefte ex art. 3.1.6 lid 2 Bro is daaraan het ondernemersklimaat toegevoegd.

37 Bescherming van het woon- en leefklimaat leek wat beter dan een goede ruimtelijke ordening aan te sluiten bij de Universeelrechtelijke terminologie van de bescherming van het milieu en het stedelijk milieu, maar in het wezen van de zaak gaat het natuurlijk om het - doelbewust ongedefinieerd gehouden - kernbegrip uit ons ruimtelijk ordeningsbestel.

38 ABRvS 27 maart 2013, No. 201109106/3/R3, LJN: BZ7507, *JB* 2013/95.

een voldoende objectief bepaalbaar, eigen en persoonlijk belang heeft dat rechtstreeks bij het besluit tot vaststelling van het plan is betrokken. Het beroep van Wereldhave is niet ontvankelijk.’ Duidelijk is dat de Afdeling het belang van de verhuurder hier niet a priori als onvoldoende rechtsreeks (afgeleid) belang heeft beschouwd: het gaat om de subjectieve beoordeling van het rechtstreekse karakter. In de *Ekkersrijt III* uitspraak leidt die subjectieve beoordeling tot een ander resultaat. De huurobjecten liggen op een afstand van ‘... enkele honderden meters’ van het plangebied. De Afdeling overweegt t.a.p.: ‘In aanmerking genomen dat het plangebied en de percelen van Neddex deel uitmaken van één bedrijventerrein en daar dezelfde vormen van perifere detailhandel zijn toegestaan richt Neddex zich als eigenaar en verhuurder van bedrijfspanden op hetzelfde verzorgingsgebied en marktsegment als de in het plangebied voorziene detailhandelsvestiging. De Afdeling acht niet uitgesloten dat Neddex in zoverre door het plan rechtstreeks in haar belangen wordt geraakt.’

Het verhuurdersbelang kwalificeert onder omstandigheden als een rechtstreeks bij het besluit betrokken ondernemersbelang. Wat is de subjectieve toets? Het gaat om onder meer de volgende criteria: wat is de afstand van de verhuurde panden ten opzichte van het plangebied, gaat het om vergelijkbare detailhandelsfuncties, zijn de huurobjecten voor andere functies te gebruiken en is aannemelijk dat de vermogenspositie van verhuurder door het aangevallen besluit negatief wordt beïnvloed? Die belangen paren - met een aangepaste maatstaf bij de concrete toepassing - aan de belangen die spelen bij de ontvankelijkheid van de concurrent in het kader van besluiten aangaande de ontwikkeling van detailhandelsprojecten of (andere) dienstactiviteiten: die belangen worden geacht bij het besluit te zijn betrokken als aannemelijk is dat de ondernemer als gevolg van het besluit omzetschade leidt (hetgeen vereist dat vergelijkbare detailhandelsfuncties aan de orde zijn, en dat de betrokken partijen in hetzelfde verzorgingsgebied actief zijn).

2.3 De relativiteitseis bij de beoordeling van beroepsgronden ex art. 3.1.6 lid 2 Bro

Ter introductie een algemene opmerking over art. 8:69a Awb, waarin is opgenomen dat de bestuursrechter een besluit niet vernietigt op de grond dat het in strijd is met een geschreven of ongeschreven rechtsregel of een algemeen rechtsbeginsel, indien

deze regel of dit beginsel kennelijk niet strekt tot bescherming van de belangen van degene die zich daarop beroept. In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel van de Wet aanpassing bestuursprocesrecht³⁹ is te lezen dat de wetgever met de invoering van artikel 8:69a Awb heeft willen aansluiten bij artikel 1.9 van de Crisis- en herstelwet. De kern van de zaak is dat er een verband moet bestaan tussen een beroepsgrond en de achterliggende reden om een besluit in beroep of hoger beroep aan te vallen. Die achterliggende reden wordt gedetermineerd door de subjectivering van het belang van de appellatant, die ex art. 1:2 Awb op grond van objectief bepaalbare belangen ontvankelijk is. Sinds 1 januari 2013 (de gevallen ex art. 1.9 Chw buiten beschouwing latend) wordt diens subjectieve belang gekoppeld aan de Schutznorm: is met de Schutznorm niet beoogd dat belang te beschermen, dan leidt de beroepsgrond niet tot vernietiging.

De Afdeling heeft inmiddels een aantal uitspraken gedaan over artikel 3.1.6 lid 2 en de relativiteitseis (*Groningen Bauhaus*⁴⁰, *Waterland, Bedrijventerrein De Dollard*⁴¹ en *Wierden Bedrijfsbebouwing Enter-Dorp*⁴²). Een opmerking vooraf: de Afdeling oordeelt in de twee laatstgenoemde zaken dat vanuit een oogpunt van zuinig en zorgvuldig ruimtegebruik planologisch ongewenste versnippering en leegstand moet worden voorkomen. Het begrip ‘planologisch ongewenste versnippering’ is in de nota van toelichting bij art. 3.1.6 lid 2 Bro niet terug te vinden. Mogelijk refereert de Afdeling aan de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte waarin is bepaald dat het Rijk een ladder voor duurzame verstedelijking opneemt in het Bro ‘om zorgvuldig ruimtegebruik te bevorderen’.⁴³ Dit is een punt van aandacht, omdat de Afdeling het relatieve belang van appellanten hier steeds koppelt aan de vraag of een perceel al of niet ‘... onnodig wordt bebouwd’. Die koppeling lijkt naar het inzicht van de Afdeling een detaillering van het belang van een goed woon- en leefklimaat te vereisen, en wel de detaillering dat het belang bij dat klimaat mede wordt bepaald door ‘... zuinig en zorgvuldig ruimtegebruik om planologisch ongewenste versnippering en leegstand te voorkomen.’

2.3.1 ABRvS 25 juni 2014, No. 201310004/1/A1, Groningen Bauhaus

In deze zaak is de ontheffing van een bestemmingsplan (art. 2.1 lid 1 sub c jo. 2.12 lid 1 sub a, onder 3 Wabo) voor de realisatie van een grote bouwmarkt (ca. 18.000 m² bvo) in Groningen aan de orde. Het plangebied is een voormalige locatie van een

39 *Kamerstukken II* 2009/10, 32 450, nr. 3, p. 18 e.v.

40 ABRvS 25 juni 2014, No. 201310004/1/A1 (*Groningen Bauhaus*).

41 ABRvS 19 februari 2014, No. 201306647/1/R1 (*Waterland Bedrijventerrein De Dollard*).

42 ABRvS 23 april 2014, No. 201306183/1/R3 (*Wierden Bedrijfsbebouwing Enter-Dorp*).

43 Ministerie van Infrastructuur en Milieu, *Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte*, p. 6, 11 en 60.

zuivelfabriek en het bouwplan is in strijd met de planvoorschriften. Ex art. 5.20 Bor is op dit besluit de eis van art. 3.1.6 lid 2 Bro van toepassing. De Afdeling overweegt in dat licht: ‘...artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro is opgenomen teneinde zorgvuldig ruimtegebruik te stimuleren. Met betrekking tot onderdeel a van dit artikel vermeldt de Nota van toelichting dat het provinciale en gemeentelijke overheden verplicht om nieuwe stedelijke ontwikkelingen af te stemmen op de geconstateerde actuele behoefte en de wijze waarop in deze behoefte wordt voorzien ook regionaal af te stemmen. Op deze wijze moet over- en ondercapaciteit in stedelijke ontwikkeling zoveel mogelijk worden voorkomen. Voorts is in de Nota van toelichting opgenomen dat bij de beoordeling of sprake is van een actuele regionale behoefte, de behoefte dient te worden afgewogen tegen het bestaande aanbod en dat dit voor detailhandel betekent dat wordt gemotiveerd dat rekening is gehouden met het voorkomen van winkelleegstand.’ Aan de orde is de stelling van het College dat de beroepsgronden ten aanzien van duurzame verstedelijking van concurrent Praxis met het oog op de relativiteits eis niet tot vernietiging kunnen leiden. De Afdeling overweegt - zonder veel omhaal - dat met de norm is beoogd leegstand te voorkomen, en dat er geen reden is om aan te nemen dat die norm niet strekt ter bescherming van de belangen van ondernemers.

2.3.2 ABRvS 19 februari 2014, 201306647/1/R1, Waterland bedrijventerrein De Dollard; ABRvS 23 april 2014, 201306183/1/R3, Wierden bedrijfsbebouwing Enter-Dorp

De eerste uitspraak betreft een bestemmingsplan dat voorziet in een juridisch-planologische regeling voor het bedrijventerrein De Dollard in de gemeente Waterland en de uitbreiding daarvan in noordelijke richting. De Stichting Behoud Waterland betoogt dat nut en noodzaak van de voorziene uitbreiding van het bedrijventerrein niet is aangetoond en dat deze daarom niet in overeenstemming is met de ladder voor duurzame verstedelijking. De raad heeft aangevoerd dat het relativiteitsvereiste ex artikel 8:69a aan vernietiging in de weg staat. De Afdeling overweegt dat artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro beoogt om vanuit een oogpunt van zuinig en zorgvuldig ruimtegebruik planologisch ongewenste versnippering en leegstand te voorkomen. Blijkens haar statuten is het belang van Behoud Waterland het behoud en het herstel van het natuurlijk milieu en het landelijk karakter van Waterland. Het belang van overige appellanten is het behoud van een goed woon- en leefklimaat. Artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro strekt volgens de Afdeling tot bescherming van deze belangen, nu het in het belang van appel-

lant is dat het perceel - dat voorheen was bestemd als ‘Natuurgebied II’ - niet onnodig wordt bebouwd.

De tweede uitspraak ziet op een bestemmingsplan dat voorziet in gebruiks- en bouw mogelijkheden voor een bedrijf ten zuiden van de kern Enter. De woningen van appellanten staan op een afstand van ongeveer 130 m van het plangebied en hebben daarop vanuit hun woningen schuin zicht. De Afdeling oordeelt onder verwijzing naar de uitspraak inzake *De Dollard* (zie hiervoor) dat met artikel 3.1.6 lid 2 Bro is beoogd om vanuit een oogpunt van zuinig en zorgvuldig ruimtegebruik planologisch ongewenste versnippering en leegstand te voorkomen. Die norm strekt tot bescherming van het belang van appellanten dat een perceel dat was bestemd voor agrarische doeleinden niet onnodig wordt bebouwd.

3. Samenvatting Deel A, slotopmerking

Besluit van 16 mei 2014 (Stb. 2014, 174)

Voegt lid 4 van art. 3.1.6 Bro een nieuwe dimensie toe aan de ladder voor duurzame verstedelijking? Nee, en dat was ook niet de bedoeling van de minister. De idee is de werking van trede 1 nog eens duidelijk te ecarteren; te bevorderen dat die bepaling als planningseis in de zin van art. 14 lid 5 van de Dienstenrichtlijn wordt gelezen en toegepast, en te voorkomen dat bij de bepaling van de actuele behoefte economische doelen worden nagestreefd.

Welke besluiten vallen onder de proceseis van art. 3.1.6 lid 2 en 4 Bro?

In wezen geldt de regel voor alle besluiten waarmee wordt afgeweken van het vigerende planregime, ook als die afwijking al in de planregels ligt besloten. Dus ook: een wijzigingsplan. Zie art. 5.20 Bor.

Ondernemersbelang en concurrentiebelang

Het verhuurdersbelang kwalificeert onder omstandigheden als een rechtstreeks bij het besluit betrokken ondernemersbelang als aannemelijk is dat de vermogenspositie van verhuurder door het aangevallen besluit negatief wordt beïnvloed.

Relativiteit

De Afdeling vindt dat met de norm van art. 3.1.6 lid 2 Bro is beoogd leegstand te voorkomen, en dat er geen reden is om aan te nemen dat die norm niet strekt ter bescherming van de belangen van ondernemers.

Unierecht

De Afdeling vindt dat de Dienstenrichtlijn niet van toepassing is op beleidsregels en besluiten die zien op supermarkten. Geldt dat voor alle detailhandel? Voorhands niet, maar het is allerminst uitgesloten dat de Afdeling ook andere vormen van detailhan-

del zodanig gaat kwalificeren dat de dienstenactiviteit volledig ondergeschikt is aan het aspect van het verkeer van goederen.

Maakt dat wat uit voor de beoordeling van plannen en besluiten aan de hand van art. 3.1.6 lid 2 en lid 4 Bro? In wezen niet, maar het zal wat gesoebat over definities en criteria kunnen opleveren. Het uitgangspunt blijft hoe dan ook dat besluiten moeten voldoen aan de eisen van een goede ruimtelijke ordening, dat vergunningseisen - om de knuppel maar eens in het hoenderhok te gooien - moeten voortkomen uit dwingende redenen van algemeen belang en dat daarmee geen economische doelen mogen worden nagestreefd. Detailhandel of niet,

art. 1.1.2 Bro blijft onverminderd van toepassing, net als art. 3.1.56 lid 4 Bro.

In Deel B van deze bijdrage (te verschijnen in één van de komende nummers van *TBR*) komen de materiële aspecten in samenhang met de recente Afdelingsjurisprudentie aan de orde, waaronder de materiële reikwijdte van de bepaling, de actuele regionale behoefte als planningseis (wijze van bepaling van de behoefte, inventarisatie van aanbod en vraag, kwalitatieve en kwantitatieve elementen, de mogelijkheid tot verwijzing naar beleidsstukken en beleidsregels, herstructurering, transformatie en kwalitatieve eisen aan de locatie).