

Kenmerk	W14.14.0026/IV
Datum advies	28 maart 2014
Vindplaats	Staatscourant 2014, nr. 18811

Volledige tekst

Ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening en het Besluit ruimtelijke ordening (buisleidingen van nationaal belang voor het vervoer van gevaarlijke stoffen alsmede het aanbrengen van enkele verbeteringen), met nota van toelichting.

Bij Kabinetsmissive van 11 februari 2014, no.2014000311, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Infrastructuur en Milieu, in overeenstemming met de Minister van Economische Zaken, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening en het Besluit ruimtelijke ordening (buisleidingen van nationaal belang voor het vervoer van gevaarlijke stoffen alsmede het aanbrengen van enkele verbeteringen), met nota van toelichting.

Het ontwerpbesluit wijzigt onder meer het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (hierna: Barro). Het Barro waarborgt een aantal van de nationale ruimtelijke belangen die deel uitmaken van het geldende nationale ruimtelijke beleid. (*zie noot 1*) Het ontwerpbesluit voegt aan het Barro een titel toe over buisleidingen van nationaal belang voor het vervoer van gevaarlijke stoffen (hierna: buisleidingen). Met de toevoeging van deze titel wordt beoogd te waarborgen dat het ook in de toekomst ruimtelijk mogelijk blijft buisleidingen te leggen. Voorts voorziet het ontwerpbesluit in wijziging van artikel 3.1.6 van het Besluit ruimtelijke ordening (hierna: Bro).

De Afdeling advisering van de Raad van State onderschrijft de strekking van het ontwerpbesluit, maar maakt een opmerking over artikel 3.1.6 van het Bro. Zij is van oordeel dat in verband daarmee aanpassing van het ontwerpbesluit wenselijk is.

1. Artikel 3.1.6 Bro

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. (*zie noot 2*) 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 marktvraag, (zie noot 3) hetgeen in strijd is met artikel 14, aanhef en vijfde onderdeel, van de Dienstenrichtlijn. (zie noot 4) De voorgestelde regeling heeft vooral ten doel aanvullende duidelijkheid te verschaffen, aldus de toelichting. (zie noot 5)

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 richtlijnbeeping. 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. (zie noot 6) Zij wijst er bovendien op dat artikel 14, aanhef en onderdeel 5, van de Dienstenrichtlijn bepaalt dat het verbod geen betrekking heeft op planningseisen die voortkomen uit dwingende redenen van algemeen belang en waarmee geen economische doelen worden nagestreefd. (zie noot 7)

De toelichting gaat op deze aspecten van de Dienstenrichtlijn en op de betekenis daarvan voor het voorgestelde artikel 3.1.6, vierde lid, onvoldoende in.

De Afdeling merkt voorts op dat noch uit de tekst van de voorgestelde bepaling noch uit de toelichting duidelijk wordt hoe overwegingen van ruimtelijke kwaliteit, overlast, bereikbaarheid van voorzieningen, leegstand en leefbaarheid, die volgens de toelichting wél aan een plan ten grondslag mogen worden gelegd, in de praktijk deugdelijk kunnen worden onderscheiden van de economische componenten die niet bij het onderzoek mogen worden betrokken. Dreigende leegstand kan bijvoorbeeld moeilijk worden beoordeeld indien de economische behoefte aan de betreffende activiteit in de regio geheel buiten beschouwing moet worden gelaten. In de toelichting wordt onvoldoende ingegaan op de vraag hoe in dergelijke gevallen ruimtelijk zorgvuldig onderzoek naar de regionale behoefte kan worden uitgevoerd, zonder dat economische factoren, zoals bedoeld in artikel 14, aanhef en vijfde onderdeel, van de Dienstenrichtlijn in het onderzoek worden betrokken.

De Afdeling adviseert de toelichting in het licht van het bovenstaande aan te vullen en het voorstel zo nodig aan te passen.

2. De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging in dezen een besluit te nemen, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

De vice-president van de Raad van State

Redactionele bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no.W14.14.0026/IV

- In Artikel II, in de voorgestelde wijziging van artikel 3.1.6 van het Bro, voor de omschrijving van de term "dienstenactiviteit" verwijzen naar de Dienstenrichtlijn.

Nader rapport (reactie op het advies) van 13 mei 2014

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging in dezen een besluit te

nemen, nadat met hetgeen in het advies wordt opgemerkt rekening zal zijn gehouden. Op deze opmerkingen wordt hieronder ingegaan.

1. Artikel 3.1.6 Bro

De Afdeling geeft terecht aan dat het haar voorgelegde voorstel voor artikel 3.1.6, vierde lid, aanpassing behoeft, nu – anders dan in artikel 1.1.2 – niet expliciet verwezen wordt naar artikel 14, aanhef en onder 5, van de Dienstenrichtlijn en daarmee niet automatisch naar de daarin opgenomen uitzondering dat het verbod geen betrekking heeft op planningseisen waarmee geen economische doelen worden nagestreefd, maar die voortkomen uit dwingende redenen van algemeen belang. Het vierde lid en de daarbij behorende toelichting zijn naar aanleiding van deze opmerking aangepast.

Naar aanleiding van de verwijzing van de Afdeling naar overweging 9 van de Dienstenrichtlijn, merk ik op dat in overweging 9 in de eerste zin bepaald wordt dat de richtlijn van toepassing is op eisen met betrekking tot of de uitoefening van een dienstenactiviteit. In de tweede zin wordt verwoord dat de richtlijn derhalve niet van toepassing is op eisen zoals verkeersregels, regels betreffende de ontwikkeling of het gebruik van land, voorschriften inzake ruimtelijke ordening en stedenbouw, en evenmin op administratieve sancties wegens het niet naleven van dergelijke voorschriften die de dienstenactiviteit niet specifiek regelen of daarop specifiek van invloed zijn, maar die de dienstverrichters bij de uitvoering van hun economische activiteit in acht dienen te nemen op dezelfde wijze als natuurlijke personen die als particulier handelen.

In paragraaf 3.2.5 van de memorie van toelichting bij het voorstel van de Dienstenwet is uitvoerig aandacht besteed aan deze overweging mede in relatie tot artikel 14, aanhef en onder 5, van de Dienstenrichtlijn en het Handboek van de Europese Commissie (Kamerstukken II 2007/08, 31 579, nr. 3, p. 13-15). In de memorie van toelichting is geschreven dat overweging 9 bepaalt dat genoemde algemene voorschriften die zowel gelden voor particulieren als ondernemers en die een dienstenactiviteit niet specifiek regelen of daarop specifiek van invloed zijn, buiten het bereik van de Dienstenrichtlijn vallen. Daaruit vloeit voort dat regels inzake ruimtelijke ordening niet in algehele zin buiten het toepassingsbereik van de Dienstenrichtlijn vallen. Het Handboek benadrukt dat gekeken moet worden naar het daadwerkelijke effect van de voorschriften om te kunnen toetsen of deze zo generiek van aard zijn dat er sprake is van een algemeen geldend voorschrift als bedoeld in overweging 9. Het enkele etiket “ruimtelijke ordening” is onvoldoende om voorschriften buiten toepassing van de Dienstenrichtlijn te houden. In dat systeem past ook artikel 2, eerste lid, en tweede lid, onderdeel a, van de Regeling indicatieve vaststelling reikwijdte Dienstenwet waarin uitdrukkelijk is bepaald dat de Dienstenwet van toepassing is op eisen in onder andere een bestemmingsplan. Zo bezien is het nodig om te voorkomen dat het Besluit ruimtelijke ordening, dat eisen stelt waaraan de gemeenteraad bij de vaststelling van een bestemmingsplan is gehouden, met de Dienstenrichtlijn strijdige bepalingen bevat of bepalingen die voor de praktijk niet eenduidig zijn. Om die reden is ervoor gekozen om duidelijkheid te verschaffen over het doel van een onderzoek naar de actuele regionale behoefte en in artikel 3.1.6, vierde lid, het verbod van artikel 14, aanhef en onder 5, van de Dienstenrichtlijn en de daarin opgenomen uitzondering, toegespitst op de ruimtelijke ordening, te verwoorden.

2. Redactionele kanttekeningen

Met de redactionele bijlage bij het advies is rekening gehouden, met dien verstande dat voor de omschrijving van dienst verwezen wordt naar artikel 1 van de Dienstenwet.

Ik moge U hierbij het gewijzigde ontwerpbesluit en de gewijzigde nota van toelichting doen

toekomen en U verzoeken overeenkomstig dit ontwerp te besluiten.
De Minister van Infrastructuur en Milieu

-
- (1) Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte, Kamerstukken II 2011/12, 32660, nr. B/51,
 - (2) Bijvoorbeeld ABRS 11 december 2013, nr. 201210813/1/A1, ABRS 25 september 2013, nr. 201300782/1/R6, 31 oktober 2013, nr. 201307641/2/R1 en ABRS 19 december 2013, nr. 201303725/1/R1, www.raadvanstate.nl.
 - (3) Nota van toelichting, toelichting op Artikel II.
 - (4) Richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt.
 - (5) 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.
 - (6) 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.
 - (7) 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.

[Gehele tekst ontwerpregeling met toelichting \(pdf, 464 kB\)](#)