

*De vertaling van deze pagina is automatisch geproduceerd met behulp van machinevertaling [\[Link\]](#). Machinevertalingen kunnen fouten bevatten die de duidelijkheid en nauwkeurigheid van de informatie kunnen schaden; de Ombudsman kan niet aansprakelijk worden gehouden voor eventuele afwijkingen. Voor de grootste mate van betrouwbaarheid en rechtszekerheid wordt verwezen naar de bronversie in het Engels (klik op de link hierboven). Meer informatie vindt u in ons [taal- en vertaalbeleid](#) [\[Link\]](#).*

## **Besluit over de wijze waarop de Europese Commissie twee inbreukklachten over planningswetten met betrekking tot winkelruimte in Duitsland heeft behandeld (gezamenlijke zaken 2238 en 2249/2021/MHZ)**

Besluiten

**Zaak 2238/2021/MHZ - Geopend op 01/02/2022 - Besluit over 16/12/2022 - Betrokken instelling** Europese Commissie ( Wanbeheer vastgesteld ) |

**Zaak 2249/2021/MHZ - Geopend op 01/02/2022 - Besluit over 16/12/2022 - Betrokken instelling** Europese Commissie ( Wanbeheer vastgesteld ) |

De klagers zijn twee detailhandelsbedrijven, IKEA en Decathlon, die beweerden dat de Europese Commissie niet naar behoren inbreukprocedures tegen Duitsland heeft behandeld met betrekking tot planningswetten en winkelruimte. De klagers maakten bezwaar tegen de tijd die nodig was voor de procedure, aangezien de oorspronkelijke inbreukklacht in 2008 was ingediend. Zij hebben ook bezwaar gemaakt tegen de uiteenlopende verklaringen die de Commissie voor de vertraging heeft gegeven.

In de loop van het onderzoek deed de Ombudsman voorlopige bevindingen aan de Commissie, met name dat de Commissie onredelijk lang (meer dan dertien jaar) had geduurd om de eerste administratieve fasen van de inbreukprocedure te behandelen. Zij stelt voor dat de Commissie onverwijld een besluit neemt over de volgende fase van de procedure.

In antwoord op de bevindingen van de Ombudsman gaf de Commissie toelichtingen om de tijd te rechtvaardigen en gaf zij aan dat zij voornemens was begin 2023 een besluit te nemen.

De Ombudsman was van mening dat de tijd die nodig was niet kon worden gerechtvaardigd. Ze sloot het onderzoek af met een bevinding van wanbeheer. Zij was van mening dat het geen doel zou hebben een aanbeveling te doen, aangezien de Commissie zich ertoe heeft



verbonden in de komende maanden een besluit te nemen. De Commissie moet uiterlijk eind maart 2023 verslag uitbrengen aan de Ombudsman.

## Achtergrond van de klachten

1. In 2008 diende IKEA Retail Germany een klacht in bij de Europese Commissie tegen Duitsland. De klacht betrof de planningsbeperkingen voor detailhandelszaken in twee Duitse deelstaten (Nordrhein-Westfalen en Baden-Württemberg), die van toepassing zijn op grote winkelruimten (van meer dan 800 vierkante meter). [1]
2. IKEA voerde aan dat de wetten het recht van vrije vestiging [2] en de EU-dienstenrichtlijn [3] ondermijnen. De Commissie heeft bij de klacht een inbreukprocedure [4] ingeleid en Duitsland op 25 juni 2009 een „aanmaningsbrief” gestuurd. Duitsland antwoordde twee maanden later.
3. In 2014 diende Decathlon Duitsland bij de Commissie een klacht in over dezelfde kwestie. De Commissie heeft besloten de klachten van IKEA en Decathlon gezamenlijk te behandelen. Op 18 juni 2015 heeft zij de Duitse autoriteiten een aanvullende aanmaningsbrief gestuurd. Duitsland antwoordde in augustus 2015.
4. Sindsdien hebben IKEA en Decathlon contact gehad met de Commissie over de inbreukprocedure, onder meer via vergaderingen met relevante personeelsleden van de Commissie en via correspondentie.
5. In 2018 heeft het Hof van Justitie van de EU (HvJ-EU) een arrest gewezen in een zaak betreffende beperkingen op winkelruimte (zaak Visser). [5]
6. In december 2020 heeft de Conferentie van Duitse ministers van Ruimtelijke Ordening richtsnoeren voor de federale staten opgesteld, waarin afwijkingen van de regels die de vrijheid van vestiging van detailhandelaren beperken, worden verduidelijkt.
7. Tussen oktober 2020 en augustus 2021 wisselden de klagers en de Commissie brieven uit en hadden zij in januari 2021 een vergadering. In hun brieven spraken Decathlon en IKEA hun ontevredenheid uit over de manier waarop de Commissie de inbreukprocedure had behandeld en over het feit dat deze „*politiek geblokkeerd*” leek te zijn. De Commissie legde uit dat zij op zoek was naar een bevredigende oplossing en dat zij voornemens was de besprekingen met de Duitse autoriteiten te heropenen nadat het Duitse voorzitterschap van de Raad van de EU was afgerond (december 2020).
8. In augustus 2021 heeft de Commissie de klagers meegedeeld dat de Duitse federale regering had verklaard dat zij, naast de hierboven genoemde richtsnoeren, overweegt de federale wet inzake ruimtelijke ordening te wijzigen, teneinde meer expliciete bepalingen vast te stellen over het tijdstip waarop de overheid vrijstellingen mag verlenen voor planningsbeperkingen voor detailhandelsruimte. Zij gaf aan dat dit amendement in 2022 zou



kunnen worden aangenomen.

9. Op 17 december 2021 hebben IKEA en Decathlon zich tot de Europese Ombudsman gewend.

## Het onderzoek

10. De Ombudsman heeft een onderzoek geopend naar de bezorgdheid van klagers dat de Commissie na twee klachten over planningswetten en winkelruimte (2008/4946 en 2015/4207) geen passende inbreukprocedures tegen Duitsland heeft behandeld.

11. In het onderzoek werd gekeken naar: I) de tijd die de Commissie nodig heeft om de inbreukprocedure te behandelen; II) de redenen die de Commissie voor de vertraging heeft gegeven.

12. Op 22 maart 2022 heeft het onderzoeksteam van de Ombudsman de Commissie ontmoet en de dossiers van de Commissie geïnspecteerd. Klagers maakten opmerkingen over het verslag van de Ombudsman over de bijeenkomst met de Commissie en de inspectie [6]. Op 15 juli 2022 heeft de Ombudsman de Commissie haar voorlopige bevindingen toegezonden [7]. Het antwoord van de Commissie van 14 oktober 2022 werd aan de klagers toegezonden. Zij hebben hun opmerkingen op 16 november 2022 ingediend.

## Vertraging en de rechtvaardiging ervan

### Eerste argumenten voorgelegd aan de Ombudsman

13. De klagers voerden aan dat de procedure onevenredig veel tijd had in beslag genomen (tot dusver meer dan 13 jaar) en dat de redenen die de Commissie voor de vertraging aangaf, niet geloofwaardig waren en in de loop der jaren waren veranderd. De klagers hebben begrepen dat politieke overwegingen en nationale invloed hebben voorkomen dat de inbreukprocedure werd afgesloten.

14. Tijdens de bijeenkomst met het onderzoeksteam van de Ombudsman voerde de Commissie aan dat de zaken complex zijn en dat er een conflict bestaat tussen het recht op vrijheid van vestiging in de EU en zorgen met betrekking tot stads- en provinciale planning, met inbegrip van milieu- en consumentenbescherming. Het wees ook op de complexiteit van het federale stelsel in Duitsland als een rol in de vertraging.

15. De Commissie erkende dat de zaak tot de langste inbreukprocedures tot nu toe behoort, die in 2008 zijn ingeleid. In 2017 werd de procedure opgeschort in afwachting van de definitieve uitspraak in de zaak Visser. Na de uitspraak van het arrest in 2018 heeft de Commissie de zaken opnieuw in gang gezet.



**16. De Commissie verklaarde** echter dat de Duitse verkiezingen in 2017 en de wijziging van de ministeriële portefeuilles ook tot de vertraging hebben bijgedragen. Zij voegde daaraan toe dat zij de daarmee verband houdende wijzigingen, zoals de richtsnoeren van de Conferentie van Duitse ministers van Ruimtelijke Ordening, heeft blijven analyseren.

**17.** De Commissie heeft ook nader ingegaan op andere stappen die zij tijdens de inbreukprocedure had ondernomen om ervoor te zorgen dat de lidstaten het recht op vrijheid van vestiging naleven. In 2018 publiceerde de Commissie een mededeling over de detailhandel [8] , waarin beste praktijken werden vastgesteld om de hervormingen van de lidstaten in de sector te sturen, alsook een praktische gids [9] voor nationale of regionale autoriteiten over de hervorming van de detailhandel. De Commissie organiseerde ook workshops en andere initiatieven, waaronder belanghebbenden.

**18.** De Commissie voerde aan dat zij er bewust voor had gekozen om de kwestie aan de orde te stellen door middel van een dialoog met de Duitse autoriteiten, in plaats van door middel van de formele stappen van een inbreukprocedure. Het zei dat dit „ *in deze gevallen een langzaam proces heeft geboekt*”.

**19.** De Commissie heeft een aanzienlijk aantal bilaterale vergaderingen en andere soorten bijeenkomsten met de bevoegde autoriteiten in Duitsland georganiseerd. Dit omvatte een bijeenkomst in januari 2019 met de klagers, federale en overheidsinstanties in Duitsland en de Commissie (met vertegenwoordigers van de Juridische Dienst en het directoraat-generaal Handel).

**20.** De Commissie verwacht de inbreukprocedure niet spoedig af te sluiten, aangezien de dialoog met de Duitse autoriteiten nog gaande is en de Duitse autoriteiten nog een aantal stappen moeten zetten.

**21.** De Commissie verklaarde dat het een optie zou kunnen zijn om deze zaak op „opportuniteitsgronden” af te sluiten. Zij heeft verklaard dat zij een dergelijk besluit kan nemen, zelfs indien zij vaststelt dat het nationale recht/de nationale praktijk duidelijk niet verenigbaar is met het Unierecht. In dergelijke gevallen beschrijft de slotbrief van de Commissie de juridische situatie en waarom deze onverenigbaar is met het Unierecht, alsook de specifieke omstandigheden in een lidstaat die zich leent om de zaak te sluiten. Deze brief kan vervolgens door klagers worden gebruikt als onderdeel van een juridische betwisting op nationaal niveau. Indien een klager besluit een zaak die om gelegenheidsredenen is afgesloten, bij een nationale rechter in te dienen, kan de nationale rechter het Hof van Justitie van de EU (HvJ-EU) om een prejudiciële beslissing verzoeken, een procedure waarbij de Commissie regelmatig tussenbeide komt.

**22.** In hun opmerkingen over het inspectieverslag [10] voerden de klagers aan dat de Commissie, ondanks het standpunt van de Commissie over de complexiteit van de zaak, de toepasselijke regels, met name artikel 258 van het Verdrag betreffende de werking van de EU (VWEU) [11] , niet in acht heeft genomen. Indien de Commissie van oordeel is dat een lidstaat



een krachtens de Verdragen op hem rustende verplichting niet is nagekomen, dient zij hierover een „met redenen omkleed advies” uit te brengen. De Commissie heeft twee aanmaningsbrieven gestuurd waarin zij aangeeft dat dit het geval is, en er is geen aanwijzing dat zij haar standpunt heeft gewijzigd. Het arrest in de zaak *Visser* heeft de juridische beoordeling van de Commissie alleen maar versterkt.

**23.** De klagers zijn van mening dat, afgezien van de bijeenkomst in januari 2019, de stappen die de Commissie in deze zaak heeft ondernomen, tot doel hadden de procedure te vertragen.

**24.** De klagers uitten hun bezorgdheid over de indicatie van de Commissie dat zij hun zaak om „opportuniteitsredenen” zou kunnen afsluiten. Hoewel de Commissie verwees naar de mogelijkheid om op nationaal niveau een juridische uitdaging aan te spannen, is de Commissie ervan op de hoogte dat zij dit reeds heeft gedaan. De klagers dienden hun inbreukklachten in nadat de federale administratieve rechtbank van Duitsland had vastgesteld dat de beperkingen in de Duitse planningswet gerechtvaardigd zijn (evenredig). Indien de inbreukprocedure om redenen van gelegenheid zou worden afgesloten, voerden de klagers aan dat de Duitse administratieve rechtbank de zaak niet zou onderzoeken en hun zaak niet aan het HvJ-EU zou voorleggen.

**25.** De klagers zeiden ook dat, hoewel de ambtenaren van de Commissie die hun zaak behandelden, goede communicatie met hen hadden onderhouden, zij geen redenen hadden gekregen voor de aanhoudende vertraging, sinds het arrest in de zaak *Visser*. Gedurende deze periode waren de relevante wettelijke bepalingen in Duitsland niet gewijzigd.

## Voorlopige beoordeling van de Ombudsman

**26.** Meer dan dertien jaar zijn verstreken sinds de Commissie de inbreukprocedure heeft ingeleid, maar zij heeft niet kunnen aangeven wanneer de procedure zal eindigen. **De Ombudsman was van oordeel dat een dergelijke aanzienlijke vertraging niet redelijk is.** De verschillende argumenten van de Commissie ter verklaring van de vertraging leken deels cumulatief te zijn en het resultaat te zijn van het feit dat de Commissie zelf geen besluit heeft genomen over het al dan niet behandelen van de zaak. Volgens een objectieve opvatting is dertien jaar een onevenredig lange termijn voor de afhandeling van de administratieve fasen van een inbreukprocedure. De vertraging heeft onmiskenbaar negatieve gevolgen gehad voor de klagers.

**27.** Tegen deze achtergrond constateerde **de Ombudsman dat het aan de Commissie is om een besluit te nemen over de volgende fase van deze inbreukprocedure en verzocht hij de Commissie dit zonder verdere ongerechtvaardigde vertraging te doen.**

Het antwoord van de Commissie op de voorlopige beoordeling van de Ombudsman en de opmerkingen van klagers over dat antwoord



**28.** De Commissie verwees naar haar meest recente acties met betrekking tot de inbreukzaken van klagers. Na de ontmoeting met het onderzoeksteam van de Ombudsman in maart 2022 heeft de Commissie in april 2022 online de Duitse autoriteiten ontmoet. In mei 2022 heeft de Commissie de Duitse regering een lijst toegezonden met gedetailleerde vragen over de richtsnoeren voor afwijkingsprocedures die de Duitse Conferentie van ministers van Ruimtelijke Ordening in december 2020 heeft uitgebracht. In augustus 2022 antwoordde de Duitse regering. Ondertussen heeft de Commissie in juli 2022 de zaken met de Duitse regering besproken. In september en oktober 2022 had de Commissie verdere uitwisselingen met de Duitse autoriteiten. De Commissie had ook verdere contacten met de klagers en heeft in oktober 2022 een vergadering met hen gepland.

**29.** Het doel van al deze bijeenkomsten en uitwisselingen was het verzamelen van informatie met het oog op het nemen van een besluit over de inbreukprocedure tegen begin 2023.

**30.** Volgens de Commissie zijn er verschillende redenen voor de vertraging.

**31. De zaken zijn** met name juridisch ingewikkeld en politiek gevoelig vanwege twee tegenstrijdige belangen: het economisch belang van de vrijheid van vestiging in de detailhandel en doelstellingen van algemeen belang zoals milieubescherming, consumentenbescherming en sociale en territoriale samenhang. De zaken houden verband met lopende politieke debatten over stadsvernieuwing, landgebruik, vervoersbeleid en klimaatactie en duurzame ontwikkeling. In Duitsland (net als in andere federale EU-lidstaten) is het regelgevingskader voor de detailhandel de verantwoordelijkheid van de federale staten, terwijl gemeenten een zekere autonomie hebben bij de toepassing van dit kader.

**32.** De Commissie benadrukte dat zij de kwestie van de detailhandel in verschillende lidstaten voortdurend heeft gevolgd. De situatie in de hele EU is zeer complex en omvat verschillende regels en voorschriften op nationaal, regionaal en soms lokaal niveau.

**33.** De Commissie herhaalde dat de vertraging deels te wijten was aan de noodzaak om de resultaten van gerechtelijke procedures af te wachten [12] en de uitvoering van de dienstenrichtlijn (die tegen 2010 volledig ten uitvoer zou moeten zijn gelegd).

**34.** De Commissie wees er ook op dat Duitsland vóór het arrest Visser het standpunt van de Commissie betwistte, aangezien de Duitse regering zich sinds de uitspraak „constructief” heeft ingezet om tegemoet te komen aan de door de Commissie geuite bezwaren. Deze discussies waren complex en tijdrovend.

**35.** Zij voerde aan dat, hoewel de wijziging van het rechtskader terwijl deze besprekingen aan de gang waren, onrealistisch was, maar dat het versterken van het bestaande instrument van de uitzonderingsprocedures uit hoofde van het Duitse recht in de praktijk *een aantal mogelijkheden biedt om te zorgen voor een betere naleving van het EU-recht*” van het Duitse kader voor detailhandelszaken. De Commissie zet zich volledig in om met de Duitse autoriteiten actief samen te werken aan de ontwikkeling van een levensvatbaar systeem voor vestiging in



de detailhandel ten behoeve van marktdeelnemers zoals de klagers.

**36.** De Commissie is het niet eens met het argument van klagers dat zij artikel 258 VWEU niet heeft nageleefd omdat zij verplicht was een met redenen omkleed advies uit te brengen. Het HvJ-EU heeft voortdurend erkend dat de Commissie discretionaire bevoegdheid heeft om al dan niet te beslissen of en wanneer een inbreukprocedure in te leiden of een zaak naar het HvJ-EU te verwijzen. De Commissie kan een zaak op grond van „opportuïteitsgronden” afsluiten, hoewel een nationale wetgeving of praktijk duidelijk niet juridisch verenigbaar is met het EU-recht. De Commissie is niet verplicht een met redenen omkleed advies uit te brengen, ook al is zij van mening dat een lidstaat een krachtens de Verdragen op hem rustende verplichting niet is nagekomen.

**37.** De klagers waren ingenomen met de maatregelen die de Commissie heeft genomen na haar vergadering met het onderzoeksteam van de Ombudsman in maart 2022. De Commissie heeft echter pas in september 2022 contact opgenomen met de klagers.

**38.** De klagers zijn het met de Commissie eens dat de zaken juridisch complex zijn. Zij voerden echter aan dat ofwel de Duitse wetten in overeenstemming zijn met het recht op vrijheid van vestiging of niet. Aangezien de Commissie twee aanmaningsbrieven heeft gestuurd, was het standpunt van de Commissie al duidelijk voordat de twee arresten van het HvJ-EU hun juridische standpunt steunden. De klagers erkenden dat de Commissie over een beoordelingsmarge beschikt bij de behandeling van inbreukzaken. Indien zij echter van mening is dat er sprake is van een duidelijke schending van de fundamentele vrijheden, moet zij de schending van het recht beoordelen in haar discretionaire beslissing, hetgeen zij in casu niet heeft gedaan.

**39.** De klagers verklaarden dat zij zich reeds tot de Duitse rechtbanken hebben gewend met betrekking tot hun zaken, maar de federale administratieve rechtbank heeft besloten de zaak niet naar het HvJ-EU te verwijzen. Als de Commissie hun zaak op gelegenheidsredenen zou afsluiten, aangezien de zaak beter door de nationale rechterlijke instanties zou worden opgelost, zou zij in wezen aanvaarden dat het recht op vrijheid van vestiging zou worden ondermijnd. Dit zou de geloofwaardigheid van de Commissie als „hoedster van de Verdragen” ondermijnen.

**40.** De klagers maken zich zorgen over het standpunt van de Commissie dat een toenemend gebruik van uitzonderingsprocedures de naleving van het EU-recht zou kunnen garanderen. In hun klachten bij de Commissie legden de klagers uit dat de vereisten van de derogatieprocedures onduidelijk zijn en dat de autoriteit die verantwoordelijk is voor het verlenen van derogatie over volledige discretionaire bevoegdheid beschikt om dit te doen. Elke wijziging van de afwijkingsclausule zal de situatie in het Duitse recht inzake ruimtelijke ordening niet veranderen indien de aanvragers geen recht hebben op een afwijking van die verordeningen die niet in overeenstemming zijn met het Unierecht. Het is dus moeilijk in te zien hoe de derogatieprocedure de naleving in de praktijk kan waarborgen.





## Definitieve beoordeling van de Ombudsman

**41.** De Commissie heeft aangegeven dat zij **begin 2023** een besluit zal nemen over de inbreukzaken van de klagers. Als dit het geval is, is het bijna 14 jaar geleden dat de eerste klacht werd ingediend. Hoewel de Commissie in die periode zeker niet inactief is geweest in het dossier, handhaaft de Ombudsman haar voorlopige vaststelling dat deze vertraging niet redelijk is gelet op de kwestie in kwestie. Bij al haar activiteiten moet de Commissie zich houden aan de beginselen van behoorlijk bestuur, waaronder het vereiste dat besluiten binnen een redelijke termijn moeten worden genomen.

**42.** De Ombudsman is van oordeel dat de redenen die de Commissie voor de vertraging heeft gegeven, grotendeels aan de Commissie zijn toe te schrijven. De Commissie voerde aan dat de tijd die zij nodig heeft om deze inbreukprocedure te behandelen, te wijten is aan de complexe juridische situatie en de nationale politiek. Het is duidelijk dat de juridische bijzonderheden van de federale EU-lidstaten niet nieuw zijn voor de Commissie en over een periode van 13 jaar kan het nationale politieke landschap meerdere malen veranderen. Met deze realiteit moet rekening worden gehouden in de strategie van de Commissie voor de behandeling van een inbreukprocedure. Bovendien beschikt het personeel van de Commissie dat klachten over inbreuken behandelt over aanzienlijke juridische deskundigheid en moet zij de complexe juridische kwesties binnen een redelijke termijn kunnen behandelen.

**43.** Dat gezegd hebbende, erkent de Ombudsman dat de Commissie een aantal maatregelen heeft genomen in de periode waarin zij deze procedure heeft behandeld. Dit omvatte de acties om ervoor te zorgen dat andere lidstaten het EU-recht op vrijheid van vestiging eerbiedigen (waaronder de communicatie, richtsnoeren en workshops) en de rechtstreekse dialoog met de Duitse autoriteiten, die in de loop van het onderzoek van de Ombudsman duidelijk is geïntensiveerd. De Ombudsman is ook van mening dat de Commissie terecht heeft besloten de uitkomst van de twee bovengenoemde rechtszaken af te wachten [13], hoewel de opschorting van de inbreukprocedure met een jaar in afwachting van de uitkomst van de zaak Visser [14] lang lijkt te duren.

**44.** De Commissie verklaarde dat de vertraging deels het gevolg was van haar keuze om de dialoog met de Duitse autoriteiten voort te zetten, in plaats van formele stappen te ondernemen in de inbreukprocedure. Hoewel de Commissie zich ertoe heeft verbonden om, waar mogelijk, een dialoog aan te gaan om de lidstaten ervan te overtuigen hun nationale wetgeving in overeenstemming te brengen met het EU-recht, heeft zij ook de doelstelling vastgesteld om klachten en procedures inzake inbreuken tijdig te behandelen. [15] Een dergelijke dialoog kan niet worden gebruikt als rechtvaardiging voor een onredelijke vertraging in de administratieve stadia van een inbreukprocedure.

**45.** De Ombudsman concludeert dat de Commissie de dertien jaar die zij heeft geduurd om de administratieve fasen van de inbreukprocedure te behandelen, niet heeft kunnen rechtvaardigen. **Dit is wanbeheer**. Aangezien de Commissie zei dat zij begin 2023 een besluit zou nemen, heeft de Ombudsman besloten dat het geen doel zou hebben om een aanbeveling te doen.





## Conclusie

Op basis van het onderzoek sluit de Ombudsman deze zaak af met de volgende bevinding:

**De Commissie heeft de dertien jaar die zij heeft geduurd om de administratieve fasen van de inbreukprocedure te behandelen, niet kunnen rechtvaardigen. Dit is wanbeheer.**

**Gezien de toezegging van de Commissie om begin 2023 een besluit te nemen, verzoekt de Ombudsman haar uiterlijk eind maart 2023 verslag uit te brengen.**

De klagers en de Commissie zullen van dit besluit in kennis worden gesteld.

Emily O'Reilly Europese Ombudsman

Straatsburg, 16/12/2022

[1] Dergelijke inrichtingen zijn verboden indien een kleinhandelsproject: (A) naar verwachting meer dan 30 % van zijn omzet zal genereren met klanten die buiten de stad en haar omgeving wonen („congruency principle”); (B) naar verwachting 10 % of meer van de omzet van gevestigde detailhandelaren zal afleiden („niet-schadebeginsel”), en c) zijn verkoopruimte is in een bepaald percentage gewijd aan het „stadscentrum relevant assortiment” zoals lampen, tapijten, keukengerei, enz. („integratiebeginsel”). Voorwaarde c) heeft betrekking op de beleidsdoelstelling om de stadscentra te beschermen, terwijl de voorwaarden (a) en (b) economische problemen betreffen.

[2] Het recht op vrijheid van vestiging is vastgelegd in artikel 49 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

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

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32006L0123> [Link]

[4] Meer informatie over klachten en procedures inzake EU-inbreuken:

[https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/applying-eu-law/infringement-procedure\\_en](https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/applying-eu-law/infringement-procedure_en)

[5] De uitspraak had betrekking op gemeentelijke bestemmingsplannen die een verbod op de detailhandel in goederen die geen omvangrijke goederen (zoals schoenen en kleding) in een geografische zone buiten het centrum van de stad. Het doel van het verbod was om de levensvatbaarheid van het stadscentrum van de gemeente te handhaven en te voorkomen dat er leegstaande gebouwen in de stad zouden zijn, in het belang van een goede stads- en provinciale planning. Het HvJ-EU bevestigde het volgende: detailhandel is een dienst die



binnen het toepassingsgebied van de dienstenrichtlijn valt; de dienstenrichtlijn is van toepassing op detailhandelszaken, ongeacht de wijze waarop de lidstaten deze reguleren (bijvoorbeeld door middel van planningsregels); het verbod om niet-lichtgevende goederen buiten het stadscentrum te verkopen, is een territoriale beperking in de zin van de dienstenrichtlijn (artikel 15, lid 2, onder a); de bescherming van het stadscentrum kan een dwingende reden van algemeen belang vormen, mits aan de voorwaarde van non-discriminatie, noodzakelijkheid en evenredigheid is voldaan.

C-31/16 *Visser/Raad van de gemeente Appingedam*

<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=175926&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&d>  
[Link]

[6] Het inspectieverslag is te vinden op

<https://www.ombudsman.europa.eu/en/doc/inspection-report/en/158614> .

[7] De voorlopige bevindingen van de Ombudsman zijn te vinden op:

<https://www.ombudsman.europa.eu/en/doc/correspondence/en/158615> [Link]

[8] *Een Europese detailhandel die geschikt is voor de 21e eeuw*

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=CELEX%3A52018DC0219> [Link]

[9] *Praktische gids ter bevordering van de revitalisering en modernisering van de kleine detailhandel*

<https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/d606c517-4445-11e8-a9f4-01aa75ed71a1/language-en>  
[Link]

[10] Verslag over de bijeenkomst tussen de Commissie en het onderzoeksteam van de Ombudsman en de inspectie van de documenten van de Commissie.

[11] Artikel 258 VWEU vormt de rechtsgrondslag voor inbreukprocedures.

[12] Naast de zaak Visser heeft zij ook verwezen naar zaak C-400/08, *Commissie/Spanje* :

<https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-400/08> .

[13] De Ombudsman heeft eerder geoordeeld dat het redelijk is dat de Commissie wacht op de uitkomst van een gerelateerde rechtszaak alvorens de volgende stappen in een inbreukprocedure te nemen: Besluit in de zaken 1234/2016/EIS, 1241/2016/EIS, 1717/2016/EIS en 1841/2016/EIS <https://www.ombudsman.europa.eu/en/decision/en/80471> [Link].

[14] Uit gecontroleerde documenten blijkt dat de Commissie na het arrest in de zaak Visser in 2018 weer actief is geworden. Dit omvatte het houden van interne vergaderingen en uitwisselingen met de Duitse autoriteiten in 2020 en 2021.

[15] In de mededeling van de Commissie „EU-wetgeving: Betere resultaten door betere toepassing:



[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=urisrv%3AOJ.C\\_.2017.018.01.0010.01.ENG&toc=OJ%3AC%](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=urisrv%3AOJ.C_.2017.018.01.0010.01.ENG&toc=OJ%3AC%3A)  
[Link]