

ECLI	ECLI:NL:RVS:2025:3971
Datum uitspraak	20 augustus 2025
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 22 juni 2021 heeft het college van burgemeester en wethouders van Bernheze geweigerd om aan Lips Groen Beheer een omgevingsvergunning te verlenen voor het verbouwen van een kas tot een supermarkt aan de Weijen 77 in Nistelrode. Lips Groen Beheer is de eigenaar van het perceel aan de Weijen 77 in Nistelrode, waar zij een hoveniersbedrijf exploiteert en tot 2012 ook een tuincentrum exploiteerde. Ze heeft een omgevingsvergunning aangevraagd om een deel van de kas van het tuincentrum te verbouwen tot een supermarkt. Het college heeft geweigerd om de omgevingsvergunning te verlenen, omdat het bouwplan volgens het college in strijd is met artikel 6.1, aanhef en onder d, van de planregels van het bestemmingsplan "De Kommen van Bernheze". Daarnaast wil het college geen medewerking verlenen aan afwijking van het plan. Lips Groen Beheer is het niet met de weigering eens, omdat het bouwplan volgens haar wel in overeenstemming is met het plan.

Volledige tekst

202302841/1/R2.

Datum uitspraak: 20 augustus 2025

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

Lips Groen Beheer B.V., gevestigd in Nistelrode,

appellante,

tegen de uitspraak van de rechtbank Oost-Brabant van 16 maart 2023 in zaak nr. 22/87 in het geding tussen:

Lips Groen Beheer

en

het college van burgemeester en wethouders van Bernheze.

Procesverloop

Bij besluit van 22 juni 2021 heeft het college geweigerd om aan Lips Groen Beheer een omgevingsvergunning te verlenen voor het verbouwen van een kas tot een supermarkt aan de Weijen 77 in Nistelrode.

Bij besluit van 30 november 2021 heeft het college het door Lips Groen Beheer daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 16 maart 2023 heeft de rechtbank het door Lips Groen Beheer daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard.

Tegen deze uitspraak heeft Lips Groen Beheer hoger beroep ingesteld.

Het college heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

Het college heeft een nader stuk ingediend.

Lips Groen Beheer heeft een nader stuk ingediend.

De Afdeling heeft de zaak op zitting behandeld op 21 mei 2025, waar Lips Groen Beheer, vertegenwoordigd door mr. R.J.G. Bäcker en mr. W.J. Gootjes, advocaten in Amsterdam, en het college, vertegenwoordigd door mr. H.G.M. van der Westen en mr. F.K. van den Akker, advocaten in Eindhoven, en mr. M.J.M. Ploegmakers, zijn verschenen.

Overwegingen

1. Op 1 januari 2024 zijn de Omgevingswet en de Invoeringswet Omgevingswet in werking getreden. Voor de beoordeling van het hoger beroep blijft het recht zoals dat gold vóór 1 januari 2024 van toepassing.

2. Lips Groen Beheer is de eigenaar van het perceel aan de Weijen 77 in Nistelrode, waar zij een hoveniersbedrijf exploiteert en tot 2012 ook een tuincentrum exploiteerde. Ze heeft een omgevingsvergunning aangevraagd om een deel van de kas van het tuincentrum te verbouwen tot een supermarkt.

2.1. Het college heeft geweigerd om de omgevingsvergunning te verlenen, omdat het bouwplan volgens het college in strijd is met artikel 6.1, aanhef en onder d, van de planregels van het bestemmingsplan "De Kommen van Bernheze". Daarnaast wil het college geen medewerking verlenen aan afwijking van het plan. Lips Groen Beheer is het niet met de weigering eens, omdat het bouwplan volgens haar wel in overeenstemming is met het plan.

Toetsingskader

3. Artikel 6.1, aanhef en onder a, van de planregels bepaalt dat de voor Detailhandel aangewezen gronden zijn bestemd voor detailhandel.

Artikel 6.1, aanhef en onder d, van de planregels bepaalt dat de voor Detailhandel aangewezen gronden ter plaatse van de aanduiding 'tuincentrum' zijn bestemd voor: tuincentrum.

Uitspraak van de rechtbank

4. De rechtbank heeft overwogen dat artikel 6.1, aanhef en onder d, van de planregels op zichzelf bezien, en in samenhang gelezen met de andere planregels, niet duidelijk is. Het artikel kan namelijk op verschillende manieren worden geïnterpreteerd. Volgens het college moet het artikel zo worden gelezen dat op de plek van de functieaanduiding "tuincentrum" alleen een tuincentrum en geen andere detailhandel is toegestaan. Een tuincentrum is in dat geval ook toegestaan op plekken binnen de bestemming "Detailhandel", waar de functieaanduiding "tuincentrum" niet geldt. De rechtbank noemt deze opvatting een gebruiksbeperking. Volgens Lips Groen Beheer moet het artikel echter zo worden gelezen dat op de plek van de functieaanduiding "tuincentrum" zowel een tuincentrum als andere detailhandel is toegestaan. Een tuincentrum is in dat geval niet toegestaan op plekken binnen de bestemming "Detailhandel" waar deze functieaanduiding niet geldt. De rechtbank noemt deze opvatting een locatiebeperking. De rechtbank concludeert dat door deze onduidelijkheid betekenis toekomt aan de plantoelichting, die wel duidelijkheid geeft over de betekenis van dit artikel. Op grond van de plantoelichting moet het artikel namelijk worden gelezen als een gebruiksbeperking, aldus de rechtbank.

Planregel is duidelijk

5. Lips Groen Beheer betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat artikel 6.1, aanhef en onder d, van de planregels niet duidelijk is. Volgens haar is duidelijk dat de aanduiding 'tuincentrum' niet afdoet aan het feit dat de gronden ook zijn bestemd voor detailhandel. De omstandigheid dat in het artikel geen bijwoord is opgenomen die daarop wijst, zoals 'tevens' of 'uitsluitend', staat daaraan niet in de weg. Zij verwijst ter onderbouwing onder meer naar de uitspraken van de Afdeling van 29 november 2017, [ECLI:NL:RVS:2017:3243](#), onder 6.2, en 15 maart 2023, [ECLI:NL:RVS:2023:992](#), onder 5.3.

5.1. Voor het antwoord op de vraag of een bouwplan in strijd is met het bestemmingsplan zijn de op de verbeelding aangegeven bestemming(en) en aanduiding(en) en de daarbij behorende regels bepalend. Vanwege de rechtszekerheid moet een planregel letterlijk worden uitgelegd. Als die op zichzelf niet duidelijk is en ook niet in samenhang met de andere planregels (systematiek), dan komt betekenis toe aan de niet bindende plantoelichting. Die plantoelichting kan namelijk meer inzicht geven in de bedoeling van de planwetgever. Als een begrip niet in de planregels zelf is omschreven (begripsbepalingen) en als in het bestemmingsplan en de plantoelichting geen aanwijzingen zijn te vinden hoe dat begrip moet worden uitgelegd, dan komt betekenis toe aan de uitleg die het college aan dat begrip heeft gegeven. Het college kan daarbij aansluiten bij het algemeen spraakgebruik.

5.2. Anders dan de rechtbank is de Afdeling van oordeel dat artikel 6.1, aanhef en onder d, van de planregels op zichzelf bezien duidelijk is. Het ontbreken van bijwoorden leidt er namelijk toe dat er geen rangorde bestaat tussen de verschillende leden van dit artikel. Op grond van artikel 6.1, aanhef en onder a, van de planregels is het perceel bestemd voor detailhandel en op grond van artikel 6.1, aanhef en onder d, van de planregels is het perceel ook bestemd voor een tuincentrum. Een letterlijke lezing van artikel 6.1 van de planregels brengt daarom met zich dat op de plek met de functieaanduiding "tuincentrum" zowel een tuincentrum als andere vormen van detailhandel zijn toegestaan. Dit betekent dat het college de gevraagde omgevingsvergunning voor een supermarkt ten onrechte heeft geweigerd vanwege strijd met het bestemmingsplan.

Het betoog slaagt.

Conclusie

6. Het hoger beroep is gegrond. De uitspraak van de rechtbank wordt vernietigd. Er zijn geen beroepsgronden die de rechtbank niet heeft besproken. Gelet op wat onder 7.2 is overwogen, is het beroep gegrond en wordt het besluit van 30 november 2021 vernietigd.

7. Het college moet een nieuw besluit nemen op het bezwaar van Lips Groen Beheer. Met het oog op een efficiënte afdoening van het geschil ziet de Afdeling ook aanleiding om met toepassing van artikel 8:113, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht te bepalen dat tegen het nieuw te nemen besluit alleen bij haar beroep kan worden ingesteld.

8. Het college moet de proceskosten vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het hoger beroep gegrond;

II. vernietigt de uitspraak van de rechtbank Oost-Brabant van 16 maart 2023 in zaak nr. 22/87;

III. verklaart het beroep gegrond;

IV. vernietigt het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Bernheze van 30 november 2021, kenmerk 1592253/1628687;

V. bepaalt dat tegen het te nemen nieuwe besluit alleen bij de Afdeling beroep kan worden ingesteld;

VI. veroordeelt het college van burgemeester en wethouders van Bernheze tot vergoeding van bij Lips Groen Beheer B.V. in verband met de behandeling van het beroep en hoger beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 3.628,00, geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

VII. gelast dat het college van burgemeester en wethouders van Bernheze aan Lips Groen Beheer B.V. het door haar voor de behandeling van het beroep en hoger beroep betaalde griffierecht van € 913,00 vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. C.H. Bangma, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. R.M. Ahmady-Pikart, griffier.

w.g. Bangma
lid van de enkelvoudige kamer

w.g. Ahmady-Pikart
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 20 augustus 2025

638-1092