

ECLI

ECLI:NL:RVS:2026:3035

Datum uitspraak

27 mei 2026

Inhoudsindicatie

Bij besluit van 20 december 2021 heeft het college van burgemeester en wethouders van Assen de aanvraag van [appellante] om een omgevingsvergunning geweigerd. [appellante] is eigenaar van het perceel aan de [locatie] in Assen. Op dit perceel rust op grond van het bestemmingsplan "Stadsbedrijvenpark" de bestemming "Bedrijventerrein" met de aanduidingen "bedrijf tot en met categorie 3.1" en "specifieke vorm van bedrijventerrein - detailhandel in outletproducten". Op 9 november 2021 heeft [appellante] een omgevingsvergunning aangevraagd om naast een outletwinkel ook een discountsupermarkt op het perceel te vestigen. Het college heeft deze aanvraag geweigerd. Volgens het college is op het perceel alleen detailhandel in outletproducten toegestaan, en zijn overige vormen van detailhandel niet toegestaan. Daarnaast heeft het college uiteengezet dat het geen medewerking wil verlenen aan het verlenen van de vergunning in afwijking van het bestemmingsplan, omdat een supermarkt op het perceel ongewenst wordt geacht. Het college heeft de weigering in bezwaar gehandhaafd onder aanvulling van de motivering.

Volledige tekst

202400799/1/R3.

Datum uitspraak: 27 mei 2026

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellante], wonend in [woonplaats],
appellante,

tegen de uitspraak van de rechtbank Noord-Nederland van 21 december 2023 in zaak nr. 22/3319 in het geding tussen:

[appellante]

en

het college van burgemeester en wethouders van Assen.

Procesverloop

Bij besluit van 20 december 2021 heeft het college de aanvraag van [appellante] om een omgevingsvergunning geweigerd.

Bij besluit van 2 september 2022 heeft het college het door [appellante] daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 21 december 2023 heeft de rechtbank het door [appellante] daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard.

Tegen deze uitspraak heeft [appellante] hoger beroep ingesteld.

Het college heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 28 april 2026, waar [appellante], vertegenwoordigd door [gemachtigde], en het college, vertegenwoordigd door mr. P.C.T. Bijveld, advocaat in Arnhem, vergezeld door [persoon], zijn verschenen.

Overwegingen

Overgangsrecht inwerkingtreding Omgevingswet

1. Op 1 januari 2024 zijn de Omgevingswet en de Invoeringswet Omgevingswet in werking getreden. Als een aanvraag om een omgevingsvergunning is ingediend vóór het tijdstip van inwerkingtreding van de Omgevingswet, dan blijft op grond van artikel 4.3, aanhef en onder a, van de Invoeringswet Omgevingswet het recht zoals dat gold onmiddellijk vóór dat tijdstip van toepassing tot het besluit op die aanvraag onherroepelijk wordt, met uitzondering van artikel 3.9, derde lid, eerste zin, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (de Wabo).

De aanvraag om een omgevingsvergunning is ingediend op 9 november 2021. Dat betekent dat in dit geval het recht, zoals dat gold vóór 1 januari 2024, van toepassing blijft.

Inleiding

2. [appellante] is eigenaar van het perceel aan de [locatie] in Assen (het perceel). Op dit perceel rust op grond van het bestemmingsplan "Stadsbedrijvenpark" (het bestemmingsplan) de bestemming "Bedrijventerrein" met de aanduidingen "bedrijf tot en met categorie 3.1" en "specifieke vorm van bedrijventerrein - detailhandel in outletproducten".

3. Op 9 november 2021 heeft [appellante] een omgevingsvergunning aangevraagd om naast een outletwinkel ook een discountsupermarkt op het perceel te vestigen. Het college heeft deze aanvraag geweigerd. Volgens het college is op het perceel alleen detailhandel in outletproducten toegestaan, en zijn overige vormen van detailhandel niet toegestaan. Daarnaast heeft het college uiteengezet dat het geen medewerking wil verlenen aan het verlenen van de vergunning in afwijking van het bestemmingsplan, omdat een supermarkt op het perceel ongewenst wordt geacht. Het college heeft de weigering in bezwaar

gehandhaafd onder aanvulling van de motivering.
Het hiertegen gerichte beroep is door de rechtbank ongegrond verklaard.

4. [appellante] heeft tegen het oordeel van de rechtbank hoger beroep ingesteld.

Hoger beroep

5. [appellante] betoogt dat de rechtbank heeft miskend dat de beperking van de vestiging van detailhandel op het perceel evident in strijd is met de Dienstenrichtlijn en dat de planregel die alleen detailhandel in outletproducten toestaat daarom buiten werking dient te blijven. Volgens [appellante] ontbreekt in de toelichting op de planregels een onderbouwing dat deze branchebeperking in overeenstemming is met de eisen die de richtlijn aan een dergelijke beperking stelt. Het college heeft zijn standpunt dat de planregel voldoet aan de Dienstenrichtlijn slechts onderbouwd met een verwijzing naar de notitie van DTNP van 28 februari 2023, maar daarin wordt alleen aangegeven dat het gewenst is ter plaatse geen nieuwe winkelontwikkeling toe te staan. Hiermee heeft het college geen dwingende reden van algemeen belang gegeven, terwijl dat wel nodig is om aan te nemen dat een beperking in overeenstemming is met de Dienstenrichtlijn. Daarmee is niet aan het noodzakelijkheidsvereiste voldaan.

Volgens [appellante] is evenmin aan het evenredigheidsvereiste voldaan, nu het perceel zich bevindt binnen de bestaande structuur, althans in de zone voor perifere Detailhandelsvestiging (de PDV-zone) waarin ook een andere supermarkt is toegestaan. Ook is geen sprake van coherent en systematisch handelen, nu het [appellante] niet is toegestaan een discountsupermarkt op het perceel te vestigen, terwijl elders op het bedrijventerrein een Aldi positief is bestemd, aldus [appellante].

5.1. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (zie bijvoorbeeld de uitspraak van 26 februari 2020, [ECLI:NL:RVS:2020:595](#), onder 6.1), ligt het in een gerechtelijke procedure op de weg van degene die een beroep doet op de Dienstenrichtlijn om te beargumenteren dat sprake is van een eis die een beperking oplevert. Het ligt op de weg van het college om bij de beslissing over het verlenen van een omgevingsvergunning te onderbouwen dat die eis in overeenstemming is met de Dienstenrichtlijn. Dit geldt ook voor de raad bij de vaststelling van het bestemmingsplan. Het is dus in de eerste plaats aan het college om te onderbouwen waarom de in het plan neergelegde beperkingen gerechtvaardigd zijn in het licht van de daaraan in de Dienstenrichtlijn gestelde eisen. Daarbij kan het college verwijzen naar de toelichting bij een bestemmingsplan, maar kan het ook, indien een dergelijke toelichting ontbreekt, een nadere onderbouwing geven voor de in de planregels opgenomen beperking.

De mogelijkheid om de gelding van de toepasselijke bestemmingsplanregeling ook aan de orde te stellen in een procedure die is gericht tegen een besluit over de verlening van een omgevingsvergunning, strekt niet zover dat deze regeling aan dezelfde toetsingsmaatstaf wordt onderworpen als de toetsingsmaatstaf die wordt gehanteerd in het kader van de beoordeling van beroepen tegen een vastgesteld bestemmingsplan. Als in een procedure over vergunningverlening wordt aangevoerd dat de bestemmingsregeling in strijd is met een hogere regeling, dan moet de bestemmingsregeling alleen onverbindend worden geacht of buiten toepassing worden gelaten als de bestemmingsregeling evident in strijd is met de hogere regeling.

In deze zaak gaat het over een beroep tegen een weigering van een omgevingsvergunning die is gebaseerd op een regeling in een bestemmingsplan, zodat de Afdeling hier toetst aan het evidentie criterium. Een planregel is alleen evident in strijd met de Dienstenrichtlijn als de

rechter zonder nader onderzoek kan vaststellen dat zich deze strijd voordoet. Dit is bijvoorbeeld het geval als iedere motivering ontbreekt. Indien beargumenteerd strijd met artikel 15, derde lid, van de Dienstenrichtlijn wordt aangevoerd en een motivering dat de betrokken planregel aan de in dat artikellid genoemde vereisten is voldaan ontbreekt, kan desondanks geen evidente strijd met de Dienstenrichtlijn worden aangenomen indien het college (alsnog) in het kader van het beroep tegen de omgevingsvergunning een onderbouwing geeft dat de planregel aan de vereisten van artikel 15, derde lid, van de Dienstenrichtlijn voldoet. Dit vergt echter geen onderbouwing die volledig voldoet aan de toetsingsmaatstaf, zoals neergelegd in de uitspraak van de Afdeling van 24 juli 2019, [ECLI:NL:RVS:2019:2569](#). Ontbreekt een onderbouwing en geeft het college niet alsnog een onderbouwing dan zal de planregeling buiten toepassing worden gelaten of onverbindend worden verklaard.

5.2. [appellante] heeft, voordat zij het college verzocht om haar de omgevingsvergunning te verlenen, de raad van Assen verzocht om het bestemmingsplan te herzien vanwege strijd met de Dienstenrichtlijn. De raad heeft dit verzoek afgewezen en daarbij onder meer verwezen naar het detailhandelsbeleid uit 2009 en 2021. Bij uitspraak van 1 mei 2024, [ECLI:NL:RVS:2024:1831](#), heeft de Afdeling het beroep tegen de afwijzing van dit verzoek ongegrond verklaard, omdat geen aanleiding bestaat voor het oordeel dat de raad niet deugdelijk heeft gemotiveerd waarom de vestigingsbeperking voor detailhandel die in het bestemmingsplan is opgenomen in overeenstemming is met de voorwaarden in artikel 15, derde lid, van de Dienstenrichtlijn.

5.3. Het college heeft zijn standpunt in deze zaak op dezelfde motivering en onderbouwing gebaseerd als de raad de weigering om het bestemmingsplan te herzien. Met de uitspraak van 1 mei 2024 is komen vast te staan dat die motivering en onderbouwing het standpunt kunnen dragen dat de betrokken planregel niet in strijd is met de Dienstenrichtlijn. Nieuwe feiten en omstandigheden die maken dat dat nu anders is, zijn er niet. Ook heeft het college - aanvullend - nog verwezen naar de notitie van DTNP van 28 februari 2023. In deze notitie heeft DTNP op verzoek van het college een nadere beoordeling gegeven van de wenselijkheid van een supermarkt op het perceel. Uit die beoordeling blijkt dat een supermarkt op het perceel niet wenselijk is. Dat, naar [appellante] stelt, DTNP bij deze beoordeling alleen uit zou zijn gegaan van de vestiging van een reguliere supermarkt op het perceel, en niet van een discountsupermarkt, en het college zich om die reden niet op deze notitie heeft mogen baseren, volgt de Afdeling niet. Uit de notitie blijkt dat DTNP uitdrukkelijk ook de mogelijke vestiging van een discountsupermarkt op het perceel bij haar beoordeling heeft betrokken. De notitie van DTNP is dus zorgvuldig tot stand gekomen en het college mocht zich daarop baseren. Bovendien heeft het college toegelicht dat de Aldi-supermarkt in 2015 positief is bestemd vanwege bestaande rechten. Gelet hierop volgt de Afdeling [appellante] ook niet in haar stelling dat het college niet coherent en systematisch zou hebben gehandeld.

5.4. Het voorgaande betekent dat geen aanleiding bestaat de desbetreffende planregel onverbindend te verklaren of buiten toepassing te laten.

5.5. Het betoog slaagt niet.

6. [appellante] betoogt dat de rechtbank ten onrechte voor de uitleg van het begrip 'outletwinkel' uit is gegaan van de definitie in Van Dale. In die beschrijving staat dat het moet gaan om een winkel waar een fabrikant bepaalde goederen rechtstreeks aan consumenten verkoopt. Aanvaarding van deze definitie zou impliceren dat zij haar winkelruimte alleen kan aanbieden aan ondernemers die als fabrikant staan ingeschreven in de Kamer van

Koophandel. Fabrikanten zijn geen detaillisten en detaillisten geen fabrikanten. Het begrip 'outletwinkel' moet veel ruimer worden opgevat dan door de rechtbank is aangegeven, aldus [appellante].

6.1. Dit betoog slaagt niet. In de planregels is geen definitie opgenomen van het begrip 'outletwinkel'. 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 kan het college aansluiten bij het algemeen spraakgebruik. Het college heeft zich voor de definitie aangesloten bij de definitie die Van Dale geeft aan het begrip 'outlet store'. De rechtbank heeft terecht geoordeeld dat het college van deze definitie heeft uit mogen gaan.

6.2. Het betoog slaagt niet.

7. [appellante] betoogt ten slotte dat het college ten onrechte geen verklaring van geen bedenkingen van de gemeenteraad heeft gevraagd.

7.1. Ook dit betoog slaagt niet. Als het college het bouwplan van [appellante] niet in strijd zou hebben geacht met een goede ruimtelijke ordening, dan zou het daarvoor een omgevingsvergunning hebben kunnen verlenen op grond van artikel 2.12, eerste lid, aanhef en onder a, onder 2°, van de Wabo, gelezen in samenhang met artikel 4, aanhef en onderdeel 9, van bijlage II van het Besluit omgevingsrecht. Een verklaring van geen bedenkingen is alleen nodig indien artikel 2.12, eerste lid, aanhef en onder a, onder 3°, van de Wabo van toepassing zou zijn geweest. Dat is hier niet het geval.

7.2. Dit betoog slaagt ook niet.

Conclusie

8. Het hoger beroep is ongegrond. De aangevallen uitspraak moet worden bevestigd.

9. Het college hoeft geen proceskosten te vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

bevestigt de uitspraak van de rechtbank.

Aldus vastgesteld door mr. J.J.W.P. van Gastel, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. I.S. Ouwehand, griffier.

w.g. Van Gastel
lid van de enkelvoudige kamer

w.g. Ouwehand
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 27 mei 2026

752

BIJLAGE

Bestemmingsplan Stadsbedrijvenpark

Artikel 5.1

De voor "Bedrijventerrein" aanwezen gronden zijn bestemd voor:

a. bedrijven zoals genoemd in de als bijlage 1 bij deze regels opgenomen Staat van bedrijfsactiviteiten - bedrijventerrein met dien verstande dat:

[...]

2. ter plaatse van de aanduiding 'bedrijf tot en met 3.1' uitsluitend bedrijven behorende tot en met milieucategorie 3.1 van de Staat van bedrijfsactiviteiten - Bedrijventerrein zijn toegestaan;

[...]

s. ter plaatse van de aanduiding 'specifieke vorm van bedrijventerrein - detailhandel in outletproducten' tevens detailhandel in de vorm van een outletwinkel;

[...]

Dienstenrichtlijn

Artikel 4, punt 7

„eis”: elke verplichting, verbodsbepaling, voorwaarde of beperking uit hoofde van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten [...].

Artikel 15

Aan evaluatie onderworpen eisen

1. De lidstaten onderzoeken of in hun rechtsstelsel de in lid 2 bedoelde eisen worden gesteld en zien erop toe dat eventueel bestaande eisen verenigbaar zijn met de in lid 3 bedoelde voorwaarden. De lidstaten passen hun wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen aan om de eisen met die voorwaarden in overeenstemming te brengen.

2. De lidstaten onderzoeken of de toegang tot of de uitoefening van een dienstenactiviteit in hun rechtsstelsel afhankelijk wordt gesteld van de volgende niet-discriminerende eisen:

a) kwantitatieve of territoriale beperkingen, met name in de vorm van beperkingen op basis van de bevolkingsomvang of een geografische minimumafstand tussen de dienstverrichters;

[...]

3. De lidstaten controleren of de in lid 2 bedoelde eisen aan de volgende voorwaarden voldoen:

a) discriminatieverbod: de eisen maken geen direct of indirect onderscheid naar nationaliteit of, voor vennootschappen, de plaats van hun statutaire zetel;

b) noodzakelijkheid: de eisen zijn gerechtvaardigd om een dwingende reden van algemeen belang;

c) evenredigheid: de eisen moeten geschikt zijn om het nagestreefde doel te bereiken; zij gaan niet verder dan nodig is om dat doel te bereiken en dat doel kan niet met andere, minder beperkende maatregelen worden bereikt.

[...].