

eigen beweging ter beschikking moeten worden gesteld. De Afdeling legt daarmee aan bestuursorganen een actieve openbaarmakingsplicht op. Voorts moet die bekendmaking op een *passende wijze* geschieden. De vraag is echter wat daaronder precies moet worden verstaan. Waarschijnlijk doelt de Afdeling erop dat de informatievoorziening moet worden afgestemd op de belanghebbenden die bij de geautomatiseerde besluiten zijn betrokken. Dat betekent dat bestuursorganen zich een beeld moeten vormen van de relevante groep van belanghebbenden (zoals jongeren, bijstandsgerechtigden of belastingplichtigen) en hun informatievoorziening op die doelgroep moeten afstemmen. Dat is op zichzelf een alleszins redelijke, en zelfs noodzakelijke voorwaarde voor geautomatiseerde besluitvorming als aanvaardbaar alternatief voor de reguliere besluitvorming. Toch is deze eis vanwege zijn vage en onbestemde karakter ook een lege huls, omdat het de concrete uitwerking daarvan volledig openlaat. Want op welke manier moeten bestuursorganen in concreto keuzes, gegevens en aannames in computermodellen op een gepaste wijze beschikbaar stellen? De bestuurspraktijk zal handvatten nodig hebben om op deze vragen antwoorden te vinden. Omdat geautomatiseerde besluitvorming in de toekomst een steeds prominentere plaats zal krijgen, is het belangrijk dat over deze vragen in het bestuursrechtelijk discours wordt nagedacht. Deze uitspraak toont in ieder geval het belang daarvan aan.

B. Assink

Gst. 2017/171

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State 31 mei 2017, nr. 201604870/1/A1

(Mrs. W.D.M. van Diepenbeek, Th.C. van Sloten en E.A. Minderhoud)

m.nt. Y. Schönfeld¹

(Art. 2.12 Wabo)

ECLI:NL:RVS:2017:1439

De verkoop van (elektrische) fietsen is geen verkoop van goederen die per eenheid een groot vloer- en/of grondoppervlak beslaan en uit dien hoofde moeilijk inpasbaar zijn in een traditioneel winkelgebied. Geen sprake van volumineuze detailhandel. (Twenterand)

Is de verkoop van (elektrische) fietsen en aanverwante goederen aan te merken als volumineuze detailhandel? De Afdeling oordeelt dat dit niet het geval is. Dat het verleende vrijstellingsbesluit ten behoeve van volumineuze detailhandel niet enkel ziet op de in- en verkoop van bromfietsen en crossmotoren en de verkoop van daaraan gerelateerde onderdelen, accessoires en kleding, betekent echter niet dat deze vrijstel-

ling ook ziet op de verkoop van (elektrische) fietsen en aanverwante goederen. Daarvoor is van belang of deze activiteit volumineuze detailhandel betreft. Op grond van het geldende bestemmingsplan wordt hieronder verstaan: het bedrijfsmatig te koop aanbieden, hieronder begrepen uitstalling ter verkoop, het verkopen en/of leveren van volumineuze goederen voor gebruik, verbruik of aanwending, anders dan in de uitoefening van een beroeps- of bedrijfsactiviteit. Onder volumineuze goederen wordt verstaan goederen die per eenheid een groot vloer- en/of grondoppervlak nodig hebben, zoals meubelen, auto's, keukens, badkamers, boten, caravans, grove bouwmaterialen en landbouwwerktuigen en uit dien hoofde moeilijk inpasbaar zijn in een traditioneel winkelgebied. Gelet op de planvoorschriften, zijn (elektrische) fietsen geen goederen die per eenheid een groot vloer- en/of grondoppervlak beslaan en uit dien hoofde moeilijk inpasbaar zijn in een traditioneel winkelgebied, zodat geen sprake is van volumineuze detailhandel. Het vrijstellingsbesluit ziet dus niet op de verkoop van (elektrische) fietsen en aanverwante goederen.

Uitspraak op de hoger beroepen van:

1. Het college van burgemeester en wethouders van Twenterand,
2. [appellant sub 2], handelend onder de naam “[bedrijf A]”, wonend te Vroomshoop, gemeente Twenterand, tegen de uitspraak van de rechtbank Overijssel van 20 mei 2016 in zaak nrs. 15/648 en 15/2084 in het geding tussen: [bedrijf A], [wederpartij], handelend onder de naam “[bedrijf B]”, en het college van burgemeester en wethouders van Twenterand.

Procesverloop

Bij besluit van 8 juli 2014 heeft het college [bedrijf A] onder oplegging van een dwangsom gelast de detailhandel van (elektrische) fietsen en daaraan te relateren onderdelen, accessoires en kleding op het perceel [locatie] te Vroomshoop (hierna: het perceel) te staken en gestaakt te houden.

Bij besluit van 12 februari 2015 heeft het college het door [bedrijf A] daartegen gemaakte bezwaar gegrond verklaard en het besluit van 8 juli 2014 ingetrokken.

Bij afzonderlijk besluit van 12 februari 2015 heeft het college [bedrijf A] omgevingsvergunning verleend voor het gebruiken van een bedrijfshal op het perceel voor de in- en verkoop van (elektrische) fietsen en bijbehorende accessoires.

Bij besluit van 18 augustus 2015 heeft het college het daartegen door [bedrijf B] gemaakte bezwaar, onder aanvulling van de motivering daarvan, ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 20 mei 2016 heeft de rechtbank het door [bedrijf A] tegen het besluit op bezwaar van 12 februari 2015 ingestelde beroep ongegrond verklaard, het door [bedrijf B] ingestelde beroep tegen het besluit van 18 augustus 2015 gegrond verklaard, dat besluit vernietigd en het primaire besluit van 12 februari 2015 herroepen. Deze uitspraak is aangehecht.

¹ Mr. Yuval Schönfeld is jurist bij Tonnaer Adviseurs in Omgevingsrecht.

Tegen deze uitspraak hebben het college en [bedrijf A] hoger beroep ingesteld.

Het college en [bedrijf B] hebben een schriftelijke uiteenzetting ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 26 april 2017, waar het college, vertegenwoordigd door drs. E. Nijhuis, en [appellant sub 2], bijgestaan door mr. H.J.P. Robers, advocaat te Hengelo, zijn verschenen. Voorts is ter zitting [wederpartij], bijgestaan door mr. J. Schoneveld, rechtsbijstandverlener te Amsterdam, gehoord.

Overwegingen

Inleiding

1. Bij besluit van 29 juni 2006 heeft het college [bedrijf A] bouwvergunning verleend voor het bouwen van een bedrijfsgebouw met woning op het perceel, waarbij tevens vrijstelling is verleend voor detailhandel in volumineuze goederen. De bedrijfsactiviteiten van [bedrijf A] bestonden destijds uit de in- en verkoop van bromfietsen en crossmotoren, de verkoop van daaraan gerelateerde onderdelen, accessoires en kleding en de reparaties van bromfietsen en crossmotoren. In 2013 heeft [bedrijf A] zijn bedrijfsactiviteiten gewijzigd naar detailhandel in (elektrische) fietsen en aanverwante goederen. [bedrijf B] heeft het college verzocht daartegen handhavend op te treden. Het college heeft de last onder dwangsom van 8 juli 2014 bij besluit op bezwaar van 12 februari 2015 ingetrokken vanwege concreet zicht op legalisering. Met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, aanhef en onder a, onder 2, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: de Wabo), gelezen in samenhang met artikel 4, aanhef en onder 9, van bijlage II van het Besluit omgevingsrecht, heeft het college [bedrijf A] omgevingsvergunning verleend voor het gebruiken van een bedrijfshal op het perceel voor de in- en verkoop van (elektrische) fietsen en bijbehorende accessoires. Daarbij heeft het college onder meer in aanmerking genomen de reeds verkregen rechten voor het verkopen van bromfietsen, crossmotoren met daarbij behorende onderdelen, accessoires en kleding en de naar aard en omvang vergelijkbare producten als (elektrische) fietsen.

Oordeel rechtbank

2. De rechtbank heeft overwogen dat de gewijzigde bedrijfsactiviteiten van [bedrijf A] in de vorm van detailhandel in (elektrische) fietsen en aanverwante goederen in strijd zijn met het ter plaatse geldende bestemmingsplan "Vroomshoop-Oost" (hierna: het bestemmingsplan) en niet vallen onder de bij besluit van 12 (lees: 29) juni 2006 verleende vrijstelling. De rechtbank heeft voorts overwogen dat het college niet in redelijkheid tot zijn besluit heeft kunnen komen om [bedrijf A] omgevingsvergunning te verlenen voor het gebruiken van een bedrijfshal op het perceel voor de in- en verkoop van (elektrische) fietsen en aanverwante goederen. Naar het oordeel van de rechtbank is het college er bij de belangenafweging ten onrechte vanuit gegaan dat sprake is van een bestaande detaillist met een bestaand

recht en een nering die qua ruimtelijke uitstraling overeenkomt met verkoop van bromfietsen en crossmotoren.

Handhaving

3. [bedrijf A] betoogt dat de rechtbank niet heeft onderkend dat het college niet bevoegd was om handhavend op te treden, omdat het college hem bij besluit van 29 juni 2006 ongeclausuleerd vrijstelling heeft verleend voor volumineuze detailhandel, waaronder de in- en verkoop van (elektrische) fietsen. Volgens [bedrijf A] heeft de rechtbank haar oordeel dat de besluit van 29 juni 2006 verleende vrijstelling enkel ziet op de in- en verkoop van bromfietsen en crossmotoren en de verkoop van daaraan gerelateerde onderdelen, accessoires en kleding, ten onrechte gebaseerd op zijn brief van 24 augustus 2004.

3.1. Vast staat dat de in- en verkoop van (elektrische) fietsen en aanverwante goederen op het perceel in strijd is met de ingevolge het bestemmingsplan op het perceel rustende bestemming "Bedrijven, B3a". In geschil is of deze activiteiten vallen onder de bij besluit van 29 juni 2006 verleende vrijstelling. Anders dan de rechtbank, is de Afdeling van oordeel dat de bij besluit van 29 juni 2006 verleende vrijstelling niet enkel ziet op de in- en verkoop van bromfietsen en crossmotoren en de verkoop van daaraan gerelateerde onderdelen, accessoires en kleding. Bij het besluit van 29 juni 2006 is immers vrijstelling verleend voor volumineuze detailhandel, terwijl niet is gepreciseerd wat onder volumineuze detailhandel wordt verstaan dan wel welke goederen daaronder vallen. De rechtbank heeft niet onderkend dat de aanvraag van [bedrijf A] niet is verval in zijn brief van 24 augustus 2004. In deze brief heeft [bedrijf A] het college slechts bericht dat hij wenst te beschikken over een eigen bedrijfspand op het perceel. Verder wordt in die brief vermeld dat de bedrijfsactiviteiten zullen bestaan uit de in- en verkoop van bromfietsen en crossmotoren, de verkoop van daaraan gerelateerde onderdelen, accessoires en kleding en reparaties van bromfietsen en crossmotoren. In reactie op de brief van 24 augustus 2004 heeft het college [bedrijf A] bij brief van 15 november 2004 bericht dat het bestemmingsplan de mogelijkheid van vrijstelling biedt voor volumineuze detailhandel. Verkoop van crossmotoren en brommers valt onder deze noemer, aldus het college. Het college heeft [bedrijf A] erop gewezen dat hij een bouw aanvraag moet indienen om een vrijstellingsprocedure te starten.

De bouw aanvraag van 1 mei 2006 bevat geen informatie over de soort goederen die op het perceel zullen worden verkocht noch een verwijzing naar de brief van 24 augustus 2004. De bij besluit van 29 juni 2006 verleende vrijstelling bevat ook geen verwijzing naar de brief van 24 augustus 2004. Gelet hierop ziet de Afdeling geen grond voor het oordeel dat de bij besluit van 29 juni 2006 verleende vrijstelling enkel betrekking heeft op de in- en verkoop van bromfietsen en crossmotoren en de verkoop van daaraan gerelateerde onderdelen, accessoires en kleding.

Dat de bij besluit van 29 juni 2006 verleende vrijstelling niet enkel ziet op de in- en verkoop van bromfietsen en crossmotoren en de verkoop van daaraan gerelateerde onderde-

len, accessoires en kleding, betekent echter niet dat deze vrijstelling ook ziet op de verkoop van (elektrische) fietsen en aanverwante goederen. Daarvoor is van belang of deze activiteit volumineuze detailhandel betreft. Ingevolge artikel 1, onder 20, van de planvoorschriften wordt onder volumineuze detailhandel verstaan: het bedrijfsmatig te koop aanbieden, hieronder begrepen uitstalling ter verkoop, het verkopen en/of leveren van volumineuze goederen voor gebruik, verbruik of aanwending, anders dan in de uitoefening van een beroeps- of bedrijfsactiviteit. Onder volumineuze goederen wordt verstaan goederen die per eenheid een groot vloer- en/of grondoppervlak nodig hebben, zoals meubelen, auto's, keukens, badkamers, boten, caravans, grove bouwmaterialen en landbouwwerktuigen en uit dien hoofde moeilijk inpasbaar zijn in een traditioneel winkelgebied. Naar het oordeel van de Afdeling heeft het college zich terecht op het standpunt gesteld dat, gelet op artikel 1, onder 20, van de planvoorschriften, (elektrische) fietsen geen goederen zijn die per eenheid een groot vloer- en/of grondoppervlak beslaan en uit dien hoofde moeilijk inpasbaar zijn in een traditioneel winkelgebied, zodat geen sprake is van volumineuze detailhandel.

Het vorenstaande betekent dat de bij besluit van 29 juni 2006 verleende vrijstelling niet ziet op de verkoop van (elektrische) fietsen en aanverwante goederen, zodat de rechtbank terecht tot de conclusie is gekomen dat het college bevoegd was daartegen handhavend op te treden.

Het betoog faalt.

4. Gelet op het algemeen belang dat gediend is met handhaving, zal in geval van overtreding van een wettelijk voorschrift het bestuursorgaan dat bevoegd is om met een last onder bestuursdwang of dwangsom op te treden, in de regel van deze bevoegdheid gebruik moeten maken. Slechts onder bijzondere omstandigheden mag het bestuursorgaan weigeren, dit te doen. Dit kan zich voordoen indien concreet zicht op legalisering bestaat. Voorts kan handhavend optreden zodanig onevenredig zijn in verhouding tot de daarmee te dienen belangen dat van optreden in die concrete situatie behoort te worden afgezien.

5. Bij besluit op bezwaar van 12 februari 2015 heeft het college het handhavingsbesluit van 8 juli 2014 ingetrokken vanwege concreet zicht op legalisering. Bij afzonderlijk besluit van 12 februari 2015 heeft het college [bedrijf A] omgevingsvergunning verleend voor het gebruiken van een bedrijfshal op het perceel voor de verkoop van (elektrische) fietsen en aanverwante goederen.

Omgevingsvergunning

6. Het college en [bedrijf A] betogen dat de rechtbank ten onrechte tot het oordeel is gekomen dat de gevraagde omgevingsvergunning niet in redelijkheid had kunnen worden verleend. Volgens het college en [bedrijf A] heeft de rechtbank de gevestigde rechten miskend. Van een ruimtelijk relevant verschil tussen de verkoop van bromfietsen, bromscooters, crossmotoren en aanverwante goederen en de verkoop van (elektrische) fietsen en aanverwante goederen is geen sprake, aldus het college. Van een uitbreiding van de detailhandelsfunctie is volgens het college ook geen

sprake, omdat bromfietsen, bromscooters en crossmotoren noch (elektrische) fietsen volumineuze goederen zijn. Volgens het college is er sprake van een verruiming van het toegestane assortiment.

[bedrijf A] voert in dit verband aan dat de rechtbank niet heeft onderkend dat de gewijzigde bedrijfsactiviteiten niet in strijd zijn met de Detailhandelsstructuurvisie Twenterand 2011-2016 (hierna: de structuurvisie), omdat geen sprake is van een uitbreiding van de detailhandelsfunctie. Verder voert [bedrijf A] aan dat het gelijkheidsbeginsel wordt geschonden als de gevraagde omgevingsvergunning wordt geweigerd. Hij verwijst naar Formido, die in Vroomshoop legaal in (elektrische) fietsen handelt buiten het concentratiegebied, en naar een aantal buiten het concentratiegebied in Vriezenveen gevestigde handelaren in (elektrische) fietsen.

6.1. Anders dan het college en [bedrijf A] stellen, bestaat geen grond voor het oordeel dat de rechtbank de gevestigde rechten van [bedrijf A] heeft miskend, nu deze rechten geen betrekking hebben op detailhandel in niet-volumineuze goederen. Voorts bestaat geen grond voor het oordeel dat een weigering van de gevraagde omgevingsvergunning in strijd zou zijn met het gelijkheidsbeginsel, nu van gelijke gevallen geen sprake is.

Blijkens de structuurvisie moet verdere uitbreiding van de winkelfunctie buiten het concentratiegebied worden tegengegaan. Voor bestaande ondernemers buiten de concentratiegebieden geldt een beperkte mogelijkheid tot uitbreiding van de huidige vestiging in het kader van de trend van schaalvergroting. Met initiatieven van reeds gevestigde ondernemers met een duidelijke meerwaarde (bijvoorbeeld een bewezen bovenregionale aantrekkingskracht) moet flexibel worden omgegaan, aldus de structuurvisie. Niet in geschil is dat het perceel buiten het concentratiegebied is gelegen en dat detailhandel op een bedrijventerrein niet is gewenst. Zoals de rechtbank terecht heeft overwogen, is er sprake van een uitbreiding van de detailhandelsfunctie, namelijk van detailhandel in volumineuze goederen, zoals toegestaan bij besluit van 29 juni 2006, naar detailhandel in niet-volumineuze goederen. Dat het college zich thans op het standpunt stelt dat bromfietsen, bromscooters en crossmotoren geen volumineuze goederen zijn, doet daar, wat daar verder van zij, niet aan af. Voor detailhandel in niet-volumineuze goederen is nimmer toestemming verleend. Dat er, als door het college gesteld, geen ruimtelijk relevant verschil bestaat tussen de verkoop van bromfietsen, bromscooters, crossmotoren en de verkoop van (elektrische) fietsen, leidt, waar daar verder van zij, niet tot een ander oordeel, nu sprake blijft van een uitbreiding van de detailhandelsfunctie. Zoals de rechtbank terecht heeft overwogen, betekent dit dat het college er bij de verlening van de gevraagde omgevingsvergunning ten onrechte vanuit is gegaan dat sprake is van een bestaande detaillist met een bestaand recht. Gelet hierop heeft het college in zijn besluit van 18 augustus 2015 onvoldoende gemotiveerd waarom de gewijzigde activiteiten niet in strijd zijn met structuurvisie. De rechtbank heeft dit besluit dan ook terecht vernietigd. Anders dan de rechtbank, ziet de Afdeling echter aanleiding om het college

in de gelegenheid te stellen het motiveringsgebrek te herstellen. De Afdeling zal de aangevallen uitspraak dan ook vernietigen, voor zover daarbij het primaire besluit van 12 februari 2015 is herroepen. Het betoog slaagt.

Slotoverwegingen

7. De hoger beroepen zijn gegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden vernietigd, voor zover daarbij het primaire besluit van 12 februari 2015 is herroepen. De aangevallen uitspraak dient voor het overige te worden bevestigd. In het nieuw te nemen besluit op bezwaar dient het college te motiveren waarom de gewijzigde bedrijfsactiviteiten niet in strijd zijn met de structuurvisie. Voorts dient het college daarin te motiveren waarom een (elektrische) fiets naar haar aard vergelijkbaar is met een bromfiets, bromscooter en crossmotor en waarom er qua omvang geen verschil bestaat tussen een showroom/winkel met bromfietsen, bromscooters en crossmotoren dan wel (elektrische) fietsen.

8. Met het oog op een efficiënte afdoening van het geschil ziet de Afdeling aanleiding om met toepassing van artikel 8:113, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht te bepalen dat tegen het nieuwe besluit slechts bij haar beroep kan worden ingesteld.

9. Het college dient op na te melden wijze tot vergoeding van de proceskosten te worden veroordeeld.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

- I. verklaart de hoger beroepen gegrond;
- II. vernietigt de uitspraak van de rechtbank Overijssel van 20 mei 2016 in zaak nrs. 15/648 en 15/2084, voor zover daarbij het primaire besluit van het college van burgemeester en wethouders van Twenterand van 12 februari 2015 is herroepen;
- III. bevestigt de aangevallen uitspraak voor het overige;
- IV. bepaalt dat tegen het door het college van burgemeester en wethouders van Twenterand nieuw te nemen besluit op bezwaar slechts bij de Afdeling beroep kan worden ingesteld;
- V. veroordeelt het college van burgemeester en wethouders van Twenterand tot vergoeding van bij [appellant sub 2] in verband met de behandeling van het hoger beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 990,00 (zegge: negenhonderdnegentig euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;
- VI. gelast dat het college van burgemeester en wethouders van Twenterand aan [appellant sub 2] het door hem betaalde griffierecht ten bedrage van € 251,00 (zegge: tweehonderdeenenvijftig euro) voor de behandeling van het hoger beroep vergoedt.

Naschrift

1. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Afdeling) behandelt in deze uitspraak de vraag wanneer de verkoop van bepaalde producten kan worden beschouwd als volumineuze detailhandel. Eerst wordt in dit naschrift de casus geschetst die in deze uitspraak aan de orde was. Vervolgens komt het begrip volumineuze detailhandel aan de orde en wordt dit type detailhandel vergeleken met andere vormen van detailhandel als bijvoorbeeld perifere en grootschalige detailhandel. Vóórdat nader wordt ingegaan op (volumineuze, perifere en grootschalige) detailhandel wordt eerst ook het verschil behandeld tussen detailhandel en groothandel (dit laatste begrip dient goed te worden onderscheiden van grootschalige detailhandel).

2. Door het bevoegd gezag (het college van burgemeester en wethouders van Twenterand) was in 2006 een vrijstelling verleend van het bestemmingsplan voor detailhandel in volumineuze goederen. De activiteiten van bedrijf A (aan wie deze vrijstelling is verleend) bestonden destijds uit de in- en verkoop van bromfietsen en crossmotoren, de verkoop van daaraan gerelateerde onderdelen, accessoires en kleding en de reparaties van bromfietsen en crossmotoren. De bedrijfsactiviteiten zijn in 2013 gewijzigd naar detailhandel in (elektrische) fietsen en aanverwante goederen. Naar aanleiding van deze bedrijfswijziging is door een ander bedrijf een verzoek gedaan om daartegen handhavend op te treden. Het is de vraag of de wijziging van de bedrijfsactiviteiten van de in- en verkoop van bromfietsen en crossmotoren naar detailhandel in (elektrische) fietsen in strijd is met het vigerende bestemmingsplan en al dan niet valt onder de reikwijdte van de in 2006 verleende vrijstelling voor detailhandel in volumineuze goederen.

De Afdeling overweegt dat de in- en verkoop van (elektrische) fietsen op het perceel strijdig is met de bedrijfsbestemming die ingevolge het bestemmingsplan op het perceel rust. In geschil is of voornoemde activiteiten wel vallen onder het toepassingsbereik van het vrijstellingsbesluit ten behoeve van volumineuze detailhandel. In dit vrijstellingsbesluit is niet gepreciseerd wat onder dit soort detailhandel wordt verstaan dan wel op welke goederen deze betrekking heeft. Aangezien het vrijstellingsbesluit niet verder is geclausuleerd dan dat er op het perceel volumineuze detailhandel is toegelaten is de Afdeling van oordeel dat het vrijstellingsbesluit niet alleen ziet op de in- en verkoop van bromfietsen en crossmotoren en de verkoop van daaraan gerelateerde onderdelen, accessoires en kleding. Maar het is de vraag of de verkoop van (elektrische) fietsen en aanverwante goederen is aan te merken als volumineuze detailhandel. Dit is namelijk niet het geval. Dat het vrijstellingsbesluit niet alleen betrekking heeft op de in- en verkoop van bromfietsen en crossmotoren (en de verkoop van daaraan gerelateerde onderdelen, accessoires en kleding) betekent niet dat deze vrijstelling ook ziet op de verkoop van (elektrische) fietsen en aanverwante goederen. Daarvoor is van belang of deze activiteit volumineuze detailhandel betreft. In de planvoorschriften wordt hieronder verstaan: het bedrijfsmatig te koop aanbieden, hieronder begrepen uitstal-

ling ter verkoop, het verkopen en/of leveren van volumineuze goederen voor gebruik, verbruik of aanwending, anders dan in de uitoefening van een beroeps- of bedrijfsactiviteit. Onder volumineuze goederen wordt verstaan goederen die per eenheid een groot vloer- en/of grondoppervlak nodig hebben, zoals meubelen, auto's, keukens, badkamers, boten, caravans, grove bouwmaterialen en landbouwwerktuigen en uit dien hoofde moeilijk inpasbaar zijn in een traditioneel winkelgebied. Gelet op de genoemde definitie uit de planvoorschriften zijn (elektrische) fietsen geen goederen die per eenheid een groot vloer- en/of grondoppervlak beslaan en uit dien hoofde moeilijk inpasbaar zijn in een traditioneel winkelgebied. Hierdoor is dus geen sprake van volumineuze detailhandel. Het vrijstellingsbesluit uit 2006 ziet derhalve niet op de verkoop van (elektrische) fietsen en aanverwante goederen, zodat het college bevoegd was daartegen handhavend op te treden.

3. Voordat wordt ingegaan op verschillende vormen van detailhandel die vaak in bestemmingsplannen worden onderscheiden, zoals bijvoorbeeld volumineuze detailhandel, dient eerst onderscheid te worden gemaakt tussen detailhandel en groothandel. Met detailhandel wordt in definitiebepalingen van bestemmingsplannen vaak bedoeld het bedrijfsmatig aan particulieren te koop aanbieden, verkopen of afleveren van goederen. Soms wordt in de definitie van detailhandel ook opgenomen dat de goederen worden gebruikt, verbruikt of aangewend anders dan in de uitoefening van een beroeps- of bedrijfsactiviteit (een dergelijke definitie was bijvoorbeeld opgenomen in de SVBP 2008). Groothandel wordt in bestemmingsplannen regelmatig omschreven als het bedrijfsmatig, *anders dan aan particulieren* te koop aanbieden, verkopen en afleveren van goederen. In de Afdelingsuitspraken van 5 september 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX6509 en 22 september 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BN7941 was het verschil tussen groothandel en detailhandel aan de orde. Een muziekwinkel werd in dit geval hoofdzakelijk voor groothandel gebruikt. Voor zover er al detailhandel plaatsvindt was dat volgens het bevoegd gezag daaraan ongeschikt, nu de omzet van handel met particulieren minder dan 12% van de totale omzet bedraagt. Volgens de Afdeling kan uit de omstandigheid dat slechts een klein deel van de totale omzet van de onderneming uit detailhandelsactiviteiten wordt behaald niet worden afgeleid dat de onderneming groothandel bedrijft, waarbij de verkoop aan particulieren als incidenteel, ongeschikt aan en voortvloeiend uit de groothandelsactiviteiten moet worden aangemerkt. Bij deze beoordeling moeten de aard, indeling en inrichting van het pand in aanmerking worden genomen en voorts, hoe geregeld de muziekwinkel door particulieren wordt bezocht en hoeveel detailhandel transacties ter plaatse hebben plaatsgevonden. Het percentage van de omzet kan daarom volgens de Afdeling niet als onderscheidend criterium worden gehanteerd. Bij de verkoop van bijvoorbeeld speelgoed aan kinderdagverblijven, welke het door hun gekochte speelgoed weer gebruiken in de uitoefening van hun bedrijfsactiviteit, is volgens de Afdeling sprake van groothandel en geen detailhandel (ABRvS 4 juli 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX0305).

Nu het verschil tussen groothandel en detailhandel is geschetst, wordt verder ingegaan op volumineuze (en andere vormen van) detailhandel. Soorten detailhandel die in bestemmingsplannen vaak worden onderscheiden zijn bijvoorbeeld de reguliere detailhandel, volumineuze detailhandel (waar het in de afgedrukte uitspraak om gaat en waar onder nr. 4 van deze annotatie dieper op in zal worden gegaan), perifere detailhandel, grootschalige detailhandel, detailhandel in brand- en explosie gevaarlijke goederen en ondergeschikte detailhandel (ten aanzien van de interpretatie van dit laatstgenoemde begrip wordt verwezen naar mijn annotatie in *Gst.* 2017/23, m.nt. Y. Schönfeld, ECLI:NL:RVS:2016:2466). Perifere detailhandel is in het bestemmingsplan dat aan de orde was in de Afdelingsuitspraak van 26 maart 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1077, gedefinieerd als detailhandel die moeilijk inpasbaar is in bestaande winkelgebieden vanwege de volumineuze aard en bevoorrading (bijvoorbeeld auto's, boten, caravans, tuinentra-artikelen, bouwmarkt, grove bouwmaterialen, keukens en sanitair en woninginrichting). In deze uitspraak wordt ingegaan op het verschil tussen perifere en grootschalige detailhandel. Bij grootschalige detailhandel is de aard en omvang van de *aangeboden producten* dezelfde als bij reguliere detailhandel. Grootschalige detailhandel sluit bijvoorbeeld een supermarkt niet uit. In de uitspraak ABRvS 21 augustus 2013, ECLI:NL:RVS:2013:870 accepteert de Afdeling echter dat bij de definiëring van het begrip grootschalige detailhandel in het bestemmingsplan supermarkten worden uitgesloten. In ruimtelijk opzicht bestaat verschil tussen een supermarkt en andere grootschalige detailhandel. De raad heeft in redelijkheid supermarkten kunnen uitzonderen in deze begripbepaling van grootschalige detailhandel. Daarbij wordt het verschil in het aangeboden assortiment, en daarmee samenhangend het verzorgingsgebied en de verkeersaantrekkende werking, in aanmerking genomen. Of supermarkten zijn toegestaan binnen de categorie grootschalige detailhandel hangt dus af van de definiëring in het aan de orde zijnde bestemmingsplan.

Het verschil tussen perifere en volumineuze detailhandel is niet altijd even duidelijk en hangt ook af van hoe deze begrippen precies zijn omschreven in het bestemmingsplan. In de uitspraak ABRvS 27 mei 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1711 was het verschil tussen beide begrippen aan de orde. Het bestemmingsplan definieerde het begrip *perifere* detailhandel als detailhandel in producten die qua aard of omvang van het aangeboden product niet passend wordt geacht binnen het reguliere winkelgebied, zoals een tuinentra, bouwmarkten, grove bouwmaterialen, keukens en sanitair alsmede woninginrichting, waaronder meubels. Met *volumineuze* detailhandel wordt verstaan: detailhandel in zeer volumineuze goederen zoals auto's, motoren, boten, caravans, keukens, badkamers, vloerbedekking, zonwering, tenten, bouwmaterialen, landbouwwerktuigen, meubels, woninginrichting. In de uitspraak was een bepaalde winkel formule aan de orde die is te omschrijven als een winkel die zich richt op de gewone consument en de agrarische sector en die qua oppervlakte vergelijkbaar is met grote bouwmarkten en overdekte tuinentra. De Afdeling stelde vast

dat een dergelijke winkel niet als volumineuze detailhandel zoals bedoeld in de planregels moet worden aangemerkt, maar als het in de planvoorschriften omschreven begrip perifere detailhandel. Voor de definitie van volumineuze detailhandel is bepalend of zeer volumineuze goederen worden verhandeld, terwijl voor de omschrijving van perifere detailhandel doorslaggevend is dat het assortiment naar haar aard en omvang voor de uitstalling een relatief groot oppervlak nodig heeft. Er is dus een verschil tussen volumineuze- en perifere detailhandel. Voor wat betreft het begrip perifere detailhandel is ook de uitspraak ABRvS 2 mei 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BW4521 van belang. Hierin was aan de orde of een zogenoemde growshop (een winkel in benodigdheden voor het binnenshuis of in een kas kweken van diverse gewassen en planten) is te kwalificeren als perifere detailhandel (op het desbetreffende perceel was volgens het vigerende bestemmingsplan alleen dit type detailhandel toegestaan). Een growshop is volgens de Afdeling geen perifere detailhandel omdat de aard en omvang van de bedrijfsactiviteiten niet zodanig zijn dat deze niet in of aan de rand van bestaande winkelcentra zouden kunnen plaatsvinden. Detailhandel in outdoor- en kampeerartikelen valt volgens de Afdeling wel onder perifere detailhandel vanwege de veelal grote vloeroppervlakte die hiervoor nodig is. In dezelfde uitspraak worden sportzaken niet als perifere detailhandel beschouwd (ABRvS 9 april 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1248).

4. Terug naar de onderhavige uitspraak van 31 mei 2017 en de invulling van het begrip volumineuze detailhandel: in deze uitspraak was in het bestemmingsplan een definitie opgenomen van deze vorm van detailhandel. Over de vraag hoe dit begrip dient te worden ingevuld als er in het bestemmingsplan geen begripsbepaling van deze term beschikbaar is, wordt ingegaan in de uitspraak ABRvS 29 augustus 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX6011, *Gst.* 2013/5, m.nt. P.C.M. Heinen. Ter plaatse van de aanduiding 'detailhandel volumineus' is in het bestemmingsplan uitsluitend volumineuze detailhandel toegestaan. In de planregels is dit begrip niet verder gedefinieerd. De Afdeling is van oordeel dat deze term redelijkerwijs aldus moet worden opgevat dat het ziet op detailhandel in volumineuze goederen. Voor de uitleg van dit begrip kan worden aangesloten bij de betekenis die daaraan in het algemeen spraakgebruik wordt gegeven. Bij volumineuze goederen gaat het om artikelen die vanwege hun omvang en aard een relatief groot oppervlak nodig hebben voor de uitstalling. Illustratief voor de interpretatie van het begrip volumineuze detailhandel is ook de uitspraak ABRvS 11 december 2013, ECLI:NL:RVS:2013:2380. Het bestemmingsplan in kwestie definieerde het begrip volumineuze goederen als goederen zijn die naar hun aard zelf volumineus zijn en die als gevolg van hun aard of omvang een groot oppervlak nodig hebben voor de uitstalling ervan, zoals auto's, boten, caravans, grove bouwmaterialen, keukens, sanitair en woninginrichting waaronder meubels, bouwmarkten en hiermee gelijk te stellen detailhandel. Appellant voerde aan dat bij het bepalen of sprake is van volumineuze goederen ook de omvang van de *verpakking* van de desbetreffende goederen moet worden betrokken. De

Afdeling was een andere opvatting toegedaan. De omvang van een verpakking is niet van belang voor de vraag of een product als volumineus moet worden gekwalificeerd. Dat de omvang van de verpakking invloed heeft op de grootte van de benodigde verkooppriimte wordt in dit kader als niet relevant beschouwd nu het moet gaan om goederen die naar hun aard *zelf volumineus zijn*. In de uitspraak werden de volgende producten als volumineuze goederen getypeerd: dierverblijven, hondenkarren, klimmeubels, aquariummeubels, vijvers, quarantainesystemen en volièrès. Dit zijn immers goederen die als gevolg van hun aard of omvang een groot oppervlak nodig hebben voor de uitstalling ervan.

Goederen voor het maken van wijn, bier, kaas en likeur zijn niet hoofdzakelijk artikelen die naar hun aard en/of omvang een groot oppervlak behoeven voor de uitstalling (zie ABRvS 16 december 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3839). Weliswaar kopen particulieren bepaalde goederen, zoals lege bierflesjes in grote hoeveelheden, maar daaruit volgt niet dat deze goederen *naar hun aard zelf volumineus zijn*. Voorts brengt de omstandigheid dat verscheidene van de voor particulier gebruik verkochte goederen een forsere fysieke omvang hebben, zoals gisting- en brouwvaten met een inhoud van enkele honderden liters, moutbalen van meer dan 25 kilo en vruchtenpersen en flessen, nog niet met zich dat daarom sprake is van detailhandel in volumineuze goederen. Daarbij is van belang dat niet is gebleken dat de omvang van het aandeel van deze goederen op het totale aantal van voor particulier gebruik verkochte goederen en het daardoor beslagen gedeelte van het verkoopvloeroppervlak, aanzienlijk is. Deze uitspraak lijkt dus op bovengenoemde uitspraak van 11 december 2013, waarin ook is overwogen dat de goederen *naar hun aard zelf volumineus* moeten zijn wil er sprake zijn van detailhandel in volumineuze goederen.

In de uitspraak ABRvS 29 juni 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1805 wordt de voor de hand liggende conclusie getrokken dat er bij de winkelformule van de Action (waar voornamelijk huishoudartikelen, kantoorartikelen, cosmetica, voedingswaren, speelgoed, textiel, glas, porselein en aardewerk, seizoen, decoratief, dieren en doe-het-zelf worden verkocht) sprake is van detailhandel in niet-volumineuze goederen. Een beddenzaak is daarentegen wel aan te merken als volumineuze detailhandel (ABRvS 27 mei 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1711). Het bestemmingsplan dat aan de orde was in de Afdelingsuitspraak van 7 juli 2010 (ECLI:NL:RVS:2010:BN0490) maakte zelfs een onderscheid tussen detailhandel in (kleinere) volumineuze goederen en detailhandel in *zeer volumineuze goederen*. Bedden, matrassen en kasten hebben weliswaar voor de uitstalling een relatief groot oppervlak nodig, maar dit brengt volgens de Afdeling nog niet met zich dat sprake is van zeer volumineuze goederen. Bij dit laatste moet worden gedacht aan goederen zoals auto's, boten, caravans, keukens, grove bouwmaterialen en landbouwwerktuigen. In de uitspraak ABRvS 5 februari 2014, ECLI:NL:RVS:2014:356 werd getoetst of de verkoop van artikelen ten behoeve van de paardensport moet worden beschouwd als volumineuze detailhandel. De gemeenteraad stelde dat de door appellant verkochte artikelen, zoals kleding, laarzen, zadels en andere verge-

lijkbare paardensportartikelen niet om een groot oppervlak voor de uitstalling ervan vragen en dus goed inpasbaar is in een centrumgebied. De raad wilde niet-volumineuze detailhandel niet toestaan op een bedrijventerrein. Dit soort detailhandel hoort volgens de raad thuis in traditionele winkelcentra. Het toestaan van niet-volumineuze detailhandel op een bedrijventerrein vergroot de kans op onwenselijke leegstand in traditionele winkelcentra. Dit beleid is volgens de Afdeling niet onredelijk. Het assortiment van de handel in paardensportartikelen bestaat hoofdzakelijk uit goederen die geen groot oppervlak voor de uitstalling behoeven. Van detailhandel in volumineuze goederen was dus geen sprake. Het door appellante gevoerde betoog dat zijn bedrijfsassortiment vanwege de omvang van daarvan deel uitmakende goederen niet in een traditioneel winkelcentrum thuishoort mocht niet baten. Appellant voerde in deze uitspraak ook nog aan dat de desbetreffende gemeente in het bestemmingsplan ten onrechte wel kringloopwinkels op het bedrijventerrein toestaat en hierdoor door de raad in strijd met het verbod op willekeur wordt gehandeld. In een gemiddelde kringloopwinkel worden serviesgoed, bestek, kinderspeelgoed, boeken en kleding verkocht. Deze artikelen kunnen volgens appellante niet als volumineus worden aangemerkt. De Afdeling volgde het standpunt van de raad dat een kringloopwinkel op het bedrijventerrein is toegestaan omdat de voor de verkoop aangeboden artikelen een groot oppervlak behoeven voor de uitstalling daarvan. Het gaat om uitstalling van goederen, zoals bankstellen, bedden en kasten. Weliswaar worden in een kringloopwinkel ook niet-volumineuze goederen verkocht, maar dat is wat betreft het daardoor ingenomen verkoopoppervlak ondergeschikt. De Afdeling is in de uitspraak van 4 juli 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX0305 van oordeel dat een voorwerp met minstens de omvang van een speelgoedtrekker als volumineus moet worden aangemerkt. Daarbij wordt van belang geacht dat een speelgoedtrekker qua omvang ongeveer overeenkomt met een – klein – meubel, een voorwerp dat in het aan de orde zijnde bestemmingsplan als voorbeeld van een volumineus goed wordt vermeld.

Uit de uitspraak ABRvS 24 december 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4648, TBR 2015/113, m.nt. A.G.A. Nijmeijer, M.A.A. Soppe, JM 2015/23, m.nt. A. Wagenmakers, volgt dat bij de bestemming volumineuze detailhandel niet alleen een bouwmarkt of een tuincentrum zijn toegestaan, maar ook bijvoorbeeld detailhandel in de branche woning-inrichting (meubelwinkels). Het bestemmingsplan in kwestie was dan ook vastgesteld in strijd met de bij het te nemen besluit te betrachten zorgvuldigheid omdat de verrichte onderzoeken die ten grondslag zijn gelegd aan het bestreden besluit alleen betrekking hadden op het bouwplan voor een vestiging van de Hornbach (een bouwmarkt en tuincentrum). In het bestemmingsplan is het gebruik van de gronden niet beperkt tot deze functies. Het bestemmingsplan voorziet in een gebruik van de locatie voor volumineuze detailhandel. Het plan laat op de locatie toe dat bijvoorbeeld meubel-, sanitair- of keukenwinkels worden gevestigd. Dit soort winkels valt immers ook onder volumineuze detailhandel. De ruimtelijke gevolgen van een invulling van het

plangebied anders dan met een bouwmarkt en tuincentrum zijn daardoor ten onrechte niet onderzocht.

Tenslotte is ook de Afdelingsuitspraak van 2 september 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BJ6647 instructief voor de interpretatie van het begrip volumineuze detailhandel. Het gebruik van het perceel ten behoeve van detailhandel in dierbenodigdheden is in strijd met het geldende bestemmingsplan. Twistpunt in deze procedure was of een binnenplanse vrijstelling (tegenwoordig, binnenplanse omgevingsvergunning) kon worden verleend voor de verkoop van goederen die dermate volumineus zijn dat etalering ter verkoop daarvan, gezien het daardoor benodigde grondoppervlak, uit een oogpunt van kosten redelijkerwijs niet in een winkelconcentratie kunnen worden ondergebracht. De bestemmingsplanwetgever heeft bij de totstandkoming van de binnenplanse vrijstellingsbevoegdheid goederen voor ogen gehad die naar hun aard zelf volumineus zijn en die als gevolg van hun aard en/of omvang een groot oppervlak nodig hebben voor de uitstalling ervan, zoals auto's, boten, caravans, bouwmaterialen en meubels. De winkelformule dient derhalve daarop te zijn toegespitst en afgestemd. Diervoeders en dierbenodigdheden zijn geen artikelen die naar hun aard en/of omvang een groot oppervlak behoeven voor uitstalling. De omstandigheid dat circa 29,6% van de door appellante aangeboden goederen grootverpakkingen voer, kooien en aquaria en dergelijke betreft, die circa 51,2% van het vloeroppervlak innemen, en dat deze goederen niet in een plastic draagtas passen, brengt niet met zich dat die goederen daarom als volumineus als bedoeld in de planvoorschriften dienen te worden aangemerkt. Daarbij wordt opgemerkt dat de goederen die appellante als volumineus aanmerkt qua volume niet aanmerkelijk verschillen van goederen die in een 'gewone' dierenwinkel worden aangeboden. Slechts de aantallen die van elk goed worden aangeboden verschillen van die in een gewone dierenwinkel. De door appellante gekozen winkelformule ziet derhalve hoofdzakelijk op de *grootschaligheid van het aanbod* waardoor een groter oppervlak nodig is voor de uitstalling van de goederen. De stelling van appellante dat de goederen in haar zaak volumineuzer zijn dan de goederen in bouwmarkten is terecht verworpen. Ook bij een bouwmarkt worden veel kleine artikelen ter verkoop aangeboden, maar een groot deel van de daar aangeboden artikelen is van een zodanige omvang, te denken valt aan meubels, keukens, sanitair, hout en andere grove bouwmaterialen, dat etalering daarvan in een winkelconcentratie niet zonder meer in redelijkheid kan plaatsvinden. Het college heeft volgens de Afdeling derhalve terecht geen toepassing gegeven aan de binnenplanse vrijstellingsbevoegdheid voor volumineuze goederen. In dit verband wordt ook verwezen naar de noot van J.M.H.F. Teunissen in *Gst.* 2009/34, waarin ook wordt ingegaan op deze problematiek.

De onderhavige uitspraak van 31 mei 2017 is dan ook een interessante toevoeging aan de reeds voorhanden zijnde rechtspraak over de interpretatie van het begrip volumineuze detailhandel.

Y. Schönfeld