

## Publicatie

Auteurs: R.T. Wiegerink  
Verschenen in: Belastingblad 2026/198  
Datum: Mei 2026  
Titel: Behandelen verzoek wijziging bestemmingsplan vanwege strijd met Dienstenrichtlijn leidt niet tot legesheffing

## RECHTBANK NOORD-NEDERLAND 26 maart 2026, nr. LEE 24/1727

(Mr. F. Brekelmans)  
m.nt. R.T. Wiegerink

ECLI:NL:RBNNE:2026:994

## Dienstverlening bestaande uit behandelen verzoek wijziging bestemmingsplan vanwege strijd met Dienstenrichtlijn leidt niet tot legesheffing.

**Uitspraak in de zaak tussen [eiseres] B.V, uit [vestigingsplaats], eiseres en de heffingsambtenaar van de gemeente Leeuwarden, de heffingsambtenaar (gemachtigde: mr. [naam 1]).**

## Inleiding

1.  
In deze uitspraak beoordeelt de rechtbank het beroep van eiseres tegen de uitspraak op bezwaar van de heffingsambtenaar van 29 januari 2024.  
1.1.  
De heffingsambtenaar heeft aan eiseres een aanslag in de leges opgelegd van € 2.007,02.  
1.2.  
De heffingsambtenaar heeft het bezwaar van eiseres ongegrond verklaard.  
1.3.  
De heffingsambtenaar heeft op het beroep gereageerd met een verweerschrift.  
1.4.  
Partijen hebben vóór de zitting nadere stukken ingediend.  
1.5.  
De rechtbank heeft het beroep op 3 maart 2026 op zitting behandeld. Hieraan hebben deelgenomen: namens eiseres [naam 2] en

als waarnemer van de gemachtigde van de heffingsambtenaar mr. [naam 3].

## Feiten

2.  
2.1.  
Eiseres heeft op 2 augustus 2021 een verzoek tot wijziging van het bestemmingsplan Leeuwarden Industrierrein Oost en de Hemrik gedaan. In het verzoek is, voor zover hier van belang, het volgende geschreven:  
*"De eigenaren van de percelen op en rond de detailhandelslocatie [adres 1] / [adres 2], waar onder andere [bedrijf 2] en [bedrijf 1] zijn gevestigd, hebben het voornemen om te gaan nieuw- en verbouwen met uitbreiding van perifere detailhandel. De voorgenomen activiteiten zijn helaas strijdig met de gebruiksvoorschriften in het bestemmingsplan die een beperking kennen ten aanzien van branchering. Dat strijdig gebruik dient opgeheven te worden om het project mogelijk te maken. In vooroverleg met uw gemeentelijke organisatie is er voor gekozen om een verzoek te richten aan uw raad om de planregels te toetsen aan de Europese Dienstenrichtlijn en het bestemmingsplan daarop te herzien. Dat verzoek leg ik met deze brief aan u voor namens de eigenaren van de (...) percelen (...).*

## Bestemmingsplan

*De percelen liggen in het bestemmingsplan Leeuwarden - Industrierrein Leeuwarden Oost en De Hemrik. Ter plaatse geldt de enkelbestemming 'Bedrijventerrein 2' en de functieaanduiding 'detailhandel perifeer'. Artikel 4 lid 1 sub 7 van de planvoorschriften geeft aan dat de voor 'Bedrijventerrein – 2 aangewezen gronden onder andere zijn bestemd voor: perifere detailhandel, ter plaatse van de aanduiding 'detailhandel perifeer'.*

*In de begripsbepalingen is onder artikel 1.46 opgenomen dat onder perifere detailhandel wordt verstaan:*

*detailhandel die qua volumineuze aard van de goederen, gevaar en hinder of dagelijkse bevoorrading niet meer goed inpasbaar is in de bestaande winkelcentra, waaronder uitsluitend worden begrepen: detailhandel in tenten, keukens, badkamers, meubelen, bouwmaterialen, landbouwwerktuigen, tuincentra, plant- en dierbenodigdheden, en fietsen- en autoaccessoires;*

*Het woord uitsluitend' impliceert een limitatieve opsomming en daarmee een harde uitsluiting voor die branches die daar niet zijn genoemd.*

### **Gewenste gebruik**

*De beoogde ontwikkeling is een winkelcentrum met een branchering die vergelijkbaar is met andere perifere detailhandelslocaties zoals De Centrale en het WTC project waarin ook supermarkten worden toegestaan.*

### **Dienstenrichtlijn**

*Het Europees Hof van Justitie in Luxemburg heeft op 30 januari 2018 beslist dat detailhandel moet worden beschouwd als een dienst in de zin van de Europese Dienstenrichtlijn. De beperkingen die zijn opgenomen in uw planvoorschriften dienen opgevat te worden als territoriale beperkingen. Dergelijke territoriale beperkingen zoals brancheringseisen moeten volgens de richtlijn aan de volgende eisen voldoen:*

- *Discriminatieverbod: de eisen maken geen direct of indirect onderscheid naar nationaliteit of, voor vennootschappen, de plaats van hun statutaire zetel.*
- *Noodzakelijkheid: de eisen zijn gerechtvaardigd om een dwingende reden van algemeen belang.*
- *Evenredigheid: dit kan worden uitgesplitst in de volgende aspecten die op basis van specifieke gegevens nader onderbouwd zullen moeten worden dat;*
  - *de gemeente coherent en systematisch handelt om het nagestreefde doel te bereiken.*
  - *de maatregel effectief is om het nagestreefde doel te bereiken.*
  - *de maatregel niet verder gaat dan nodig om het nagestreefde doel te bereiken.*

*er (aantoonbaar) geen andere, minder beperkende maatregelen mogelijk zijn. Uit de planvoorschriften en de toelichting daarop valt niet op te maken dat de beperkingen in het bestemmingsplan in overeenstemming zijn met de eisen uit de Dienstenrichtlijn zodat sprake is van evidente strijdigheid met de eisen van de Dienstenrichtlijn artikel 15. In het geval van evidente strijdigheid met de Dienstenrichtlijn dient de beperkende planregel buiten toepassing te worden gelaten tenzij het bestuursorgaan alsnog een deugdelijke motivering opwerpt. Het is derhalve in het voorliggende verzoek de vraag of u de planvoorschriften wilt aanpassen.*

### **Gemeentelijk beleid**

*In uw gemeentelijke detailhandelsvisie uit 2014 valt op te maken dat de onderhavige locatie niet ter discussie staat als locatie voor perifere detailhandel. Daarvoor is ook kaartbeeld 3 " PDV Zone De Hemrik " op pagina 29 relevant. Het plangebied is een perifere detailhandelslocatie. In bijlage 2 van uw detailhandelsvisie staat een definitie beschreven van het begrip 'perifere detailhandel' en 'verruimde perifere detailhandel'. De daarin toegestane branches zijn niet nader gemotiveerd en de achterwege gelaten branches evenmin. Het is dus volstrekt onduidelijk hoe deze opsomming is ontstaan en welke redenen er aan ten grondslag zijn gelegd om de ontbrekende branches niet op te nemen. Zoals eerder is aangegeven zijn beperkingen die niet zijn gemotiveerd verboden. Heel specifiek ontbreekt in de definitie voor 'perifere detailhandel' een supermarkt terwijl die wel voorkomt in de definitie van de provinciale verordening. In andere delen van uw detailhandelsvisie zegt u aan te sluiten bij de provinciale definitie. Waarom een supermarkt in uw definitie is weggelaten is een raadsel. De gemeentelijke zorg is, zo staat in uw beleidsvisie, er enkel op gericht om een supermarktvoorziening per woonwijk in stand te houden, gezien vanuit het belang van de consument. De vestiging van een supermarkt op een perifere locatie zoals De Hemrik, De Centrale of het WTC terrein doet daar geen afbreuk aan.*

## Conclusie

*Ik wil u namens de eigenaren vragen om de beperkingen die zijn opgenomen in het bestemmingsplan te schrappen en daarmee de vestiging van perifere - en uitgebreide perifere detailhandel waaronder ook een supermarkt toe te staan."*

2.2.

De heffingsambtenaar heeft met dagtekening 29 augustus 2023 een aanslag leges opgelegd van € 2.007,02 (aantal 1, eenheidsprijs € 2.007,02) met aanslagnummer [nummer]. Als omschrijving staat op de aanslag:

*"Leges bestemmingsplan*

*Leges verzoek tot wijziging van het bestemmingsplan Leeuwarden*

*Industrieterrein Oost en de Hemrik teneinde supermarkten mogelijk te maken op de locatie [bedrijf 1] / [bedrijf 2], gesitueerd tussen de [adres 2] en de [adres 1] volgens artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 3<sup>o</sup>, van de Wabo (buitenplanse grote afwijking).*

*Aanslag op basis van Legesverordening Leeuwarden 2021, Tarieventabel onder nr. 5.6.2.3.1."*

2.3.

Eiseres heeft bezwaar gemaakt. In haar bezwaar heeft eiseres onder meer opgemerkt dat de aanslag is opgelegd voor een buitenplanse grote afwijking, terwijl daarvan geen sprake is.

2.4.

De heffingsambtenaar heeft op 29 januari 2024 uitspraak op bezwaar gedaan. In deze uitspraak op bezwaar is onder meer het volgende geschreven:

*"U geeft aan dat er geen sprake is van een buitenplanse grote afwijking. In de aanslag is een bedrag van € 2007,02 in rekening gebracht. Dit is correct. Daarbij is verwezen naar tabelonderdeel*

*5.6.2.3.1.(projectbesluit). Hier is sprake van een kennelijke verschrijving. Het juiste tabelonderdeel is*

*5.6.3.2.1.(bestemmingsplan). De werkzaamheden zijn overigens vergelijkbaar waardoor de leges hetzelfde zijn."*

2.5.

Tabelonderdeel 5.6.3.2.1 van de 'Bijlage tarieventabel leges 2021' bij de Legesverordening Leeuwarden 2021 (de tarieventabel) luidt als volgt:

5.6.3.2.1	<i>Het tarief bedraagt ter zake van het in behandeling nemen van een aanvraag tot het verkrijgen van een bestemmingsplan ex artikel 3.1 Wro of wijziging van het bestemmingsplan ex artikel 3.6 Wro, waarbij geen sprake is van een (hiermee samenhangend dan wel toekomstig) bouwplan waarvoor een vergunning is vereist als bedoeld in 5.5.5</i>
-----------	--

## Beoordeling door de rechtbank

3.

3.1.

In geschil is het antwoord op de vraag of de heffingsambtenaar de aanslag leges terecht heeft opgelegd.

3.2.

De heffingsambtenaar beantwoordt deze vraag bevestigend en eiseres ontkennend.

3.3.

De hoogte van de aanslag is, voor zover deze terecht is opgelegd, tussen partijen niet in geschil.

*Is de aanslag terecht opgelegd?*

4.

De rechtbank stelt allereerst vast dat tussen partijen niet in geschil is dat er geen sprake is van een buitenplanse grote afwijking en dat de aanslag is opgelegd op basis van onderdeel 5.6.3.2.1 van de tarieventabel (zie 2.3. tot en met 2.5.).

5.

De rechtbank stelt voorop dat op grond van artikel 229, lid 1, aanhef en letter b, van de Gemeentewet rechten (leges) kunnen worden geheven ter zake van het genot van door of vanwege het gemeentebestuur verstrekte diensten. Door of vanwege het gemeentebestuur verrichte werkzaamheden kunnen worden aangemerkt als diensten in de zin van die bepaling indien die werkzaamheden rechtstreeks en in overheersende mate verband houden met dienstverlening ten behoeve van een individualiseerbaar belang.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Vergelijk Hoge Raad 9 september 2011, ECLI:NL:HR:2011.BQ4105 (Red.:

Belastingblad 2011, p. 1094, m.nt. J.A. Monsma).

6. Eiseres voert – samengevat – aan dat in het verzoek aan de gemeenteraad is verzocht om strijdigheid van de bestemmingsplanregels met de eisen van de Europese Dienstenrichtlijn<sup>2</sup> te onderzoeken en zo nodig op te heffen. In het verzoek aan de raad is niet verzocht om een specifieke activiteit mogelijk te maken of een individueel belang te faciliteren. Er is volgens eiseres dan ook geen sprake van een in overwegende mate individualiseerbaar belang. Daardoor is er volgens eiseres geen grondslag voor de heffingsambtenaar om leges te heffen. Eiseres wijst onder meer op een uitspraak van Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden.<sup>3</sup>

7. De heffingsambtenaar is van mening dat het verzoek van eiseres erop was gericht om ten behoeve van de eigenaren van de percelen expliciet de bestemming te wijzigen, zodanig dat daarop supermarkten gevestigd mogen worden. Door de gemeente zijn daarom werkzaamheden verricht welke rechtstreeks en in overheersende mate verband houden met dienstverlening ten behoeve van een individualiseerbaar belang en waarvoor de gemeente leges mag heffen. Volgens de heffingsambtenaar is de situatie die voorlag bij Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden (zie 6) anders dan onderhavige situatie.

8. Naar het oordeel van de rechtbank gaat het bij het vaststellen, maar ook bij het wijzigen van de bestemming van gronden in een bestemmingsplan als bedoeld in artikelen 3.1 of 3.6 van de Wet ruimtelijke ordening (Wro), rechtstreeks en vooral om het dienen van het publieke belang. De uitspraak waar eiseres op heeft gewezen (zie 6.) is volgens de rechtbank in zoverre dan ook wel relevant in deze zaak. Het (opnieuw) vaststellen of wijzigen van een bestemmingsplan wordt (in dit geval) uitgevoerd met het oog op de publieke taakuitoefening van de gemeente en

houdt niet rechtstreeks en in overheersende mate verband met dienstverlening ten behoeve van een individualiseerbaar belang. Eiseres heeft verzocht om wijziging van het gehele bestemmingsplan en niet ten aanzien van (een) specifiek(e) perc(e)el(en). Bij het in behandeling nemen van de aanvraag tot het wijziging van het bestemmingsplan is dan ook geen, ook niet gedeeltelijk, sprake van een rechtstreeks en in overheersende mate aan de aanvrager verrichte dienst waarvoor op grond van de Gemeentewet rechten (leges) kunnen worden geheven. Dat er (mogelijk) indirect wel sprake is van een individueel belang doet daar niet aan af.<sup>4</sup>

## Conclusie en gevolgen

9. Het beroep is gegrond. De rechtbank vernietigt daarom de aanslag.  
10. Omdat het beroep gegrond is moet de heffingsambtenaar het griffierecht aan eiseres vergoeden. Eiseres heeft geen proceskosten gemaakt die vergoed kunnen worden.

## Beslissing

De rechtbank:  
- verklaart het beroep gegrond;  
- vernietigt de uitspraak op bezwaar;  
- vernietigt de aanslag;  
- bepaalt dat deze uitspraak in de plaats komt van de bestreden uitspraak op bezwaar;  
- bepaalt dat de heffingsambtenaar het griffierecht van € 371 aan eiseres moet vergoeden.

## Noot

Belanghebbende verzoekt de gemeenteraad om wijziging van het bestemmingsplan. Zij wil dat de vestiging van perifere en uitgebreide perifere detailhandel, waaronder ook een supermarkt, daarin wordt toegestaan. Belanghebbende stelt dat het

<sup>2</sup> Richtlijn 2006/123/EG.

<sup>3</sup> Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden 2 december 2025, ECLI:NL:GHARL:2025:7776 (Red.: Belastingblad 2026/59, m.nt. A.P. Monsma).

<sup>4</sup> Vergelijk Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden 2 december 2025, ECLI:NL:GHARL:2025:776,

Hoge Raad 11 juni 1997, ECLI:NL:HR:1997:AA2174 (Red.: Belastingblad 1997, p. 739, m.nt. Redactie) en Hof Arnhem-Leeuwarden 13 februari 2018, ECLI:NL:GHARL:2018:1459 (Red.: Belastingblad 2018/154, m.nt. G. Groenewegen).

niet toestaan daarvan in strijd is met de Europese Dienstenrichtlijn. De vraag is of het verzoek van belanghebbende leidt tot dienstverlening in het algemeen belang of dat sprake is van een in voldoende mate individualiseerbaar belang. Leges kunnen slechts in rekening worden gebracht voor werkzaamheden die rechtstreeks en in overheersende mate verband houden met de dienstverlening ten behoeve van een individualiseerbaar belang. Als de werkzaamheden in overheersende mate samenhangen met een publiek belang is geen sprake van een dienst en kunnen dus geen leges worden geheven.

Verwezen zij naar Hof Arnhem-Leeuwarden 2 december 2025, ECLI:NL:GHARL:2025:7776, Belastingblad 2026/59, m.nt. A.P. Monsma, waarin een vergelijkbare kwestie speelde. Monsma gaat in haar noot uitgebreid in op de redenen waarom het vaststellen van een bestemmingsplan (dan wel omgevingsplan) in het algemeen belang geschiedt. In het onderhavige geval heeft belanghebbende verzocht om wijziging van het gehele bestemmingsplan en niet slechts voor een concreet perceel. Daaruit concludeert de rechtbank dat hier het algemeen belang voorop staat. De omstandigheid dat er bij belanghebbende mogelijk indirect wel een individueel belang bestaat voor de wijziging van het bestemmingsplan, leidt er dan niet toe leidt dat leges geheven kunnen worden.

R.T. Wiegerink