

|                  |  |
|------------------|--|
| ECLI             | ECLI:NL:RVS:2023:3768  |
| Datum uitspraak  | 11 oktober 2023  |
| Inhoudsindicatie | Bij besluit van 22 december 2021 heeft de raad van de gemeente Venlo het bestemmingsplan "Bestemmingsplan met verbrede reikwijdte Tegelen" vastgesteld. Het bestemmingsplan voorziet in een planologisch kader voor Tegelen en is een plan als bedoeld in artikel 7c van het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet. Het plan loopt op onderdelen dus alvast vooruit op de Omgevingswet. [appellanten] zijn eigenaren van gronden binnen het plangebied. Zij kunnen zich niet met het plan verenigen, omdat de bebouwings- en gebruiksmogelijkheden van hun panden worden beperkt. |

Volledige tekst

202201285/1/R2.

Datum uitspraak: 11 oktober 2023

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Tussenuitspraak met toepassing van artikel 8:51d van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) in het geding tussen:

[appellant A], [appellant B] en [appellant C], allen wonend te Tegelen, gemeente Venlo, appellanten,

en

de raad van de gemeente Venlo, verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 22 december 2021 heeft de raad het bestemmingsplan "Bestemmingsplan met verbrede reikwijdte Tegelen" vastgesteld.

Tegen dit besluit hebben [appellanten] beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

De raad en [appellanten] hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 20 januari 2023, waar [appellanten], in de persoon van en vertegenwoordigd door [appellant A] en mr. J.H.P. Hardy, advocaat te Maastricht, en de raad, vertegenwoordigd door J.M.G. Vincken en G.H.P. Meerts, zijn verschenen.

Overwegingen

Inleiding

1. Het bestemmingsplan voorziet in een planologisch kader voor Tegelen en is een plan als bedoeld in artikel 7c van het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet (hierna: het Besluit uitvoering Chw). Het plan loopt op onderdelen dus alvast vooruit op de Omgevingswet.

[appellanten] zijn eigenaren van gronden binnen het plangebied. Zij kunnen zich niet met het plan verenigen, omdat de bebouwings- en gebruiksmogelijkheden van hun panden worden beperkt.

Toetsingskader

2. Bij de vaststelling van een bestemmingsplan moet de raad bestemmingen aanwijzen en regels geven die de raad uit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig acht. De raad heeft daarbij beleidsruimte en moet de betrokken belangen afwegen. De Afdeling oordeelt niet zelf of het plan in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening. De Afdeling beoordeelt aan de hand van de beroepsgronden of het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan in overeenstemming is met het recht. Daarbij kan aan de orde komen of de nadelige gevolgen van het plan onevenredig zijn in verhouding tot de met het plan te dienen doelen.

Waardevolle bebouwing of object

3. [appellanten] betogen dat de raad ten onrechte de aanduiding "specifieke bouwaanduiding - waardevolle bebouwing of object" heeft toegekend aan de achterzijde van hun pand aan de Kerkstraat 27/27a. Zij voeren aan dat de achterzijde van het pand, te weten de voormalige verenigingszaal, niet voldoet aan de definitie van het begrip "waardevolle bebouwing of object" als bedoeld in artikel 1.82 van de planregels. Dat de achterzijde van het pand is opgenomen in de database van het "Monumenten Inventarisatie Project" (hierna: MIP) dat van 1987 tot 1994 door het Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur is uitgevoerd, is volgens hen onjuist. Daarnaast is het onbegrijpelijk dat de aanduiding ook ziet op onderdelen van de achterzijde van het pand die ná de tweede wereldoorlog zijn gebouwd, terwijl deze onderdelen niets te maken hebben met de voormalige verenigingszaal. Voor zover de aanduiding is toegewezen vanwege de wandschilderingen aan de binnenzijde van de zaal, voeren [appellanten] aan dat deze schilderingen door de toenmalige huurder zijn verwijderd. De wandschilderingen zijn alleen nog aanwezig op panelen. Bovendien is de zaal in 1958 voorzien van een tussenvloer en recent van nooduitgangen op de verdiepingen, waardoor een kwalificatie als waardevolle bebouwing niet juist is.

Voorts stellen [appellanten] dat met de gemeente Venlo was afgesproken dat er ten behoeve van het plan een onderzoek zou worden uitgevoerd naar de cultuurhistorische waarde van de achterzijde van het pand en dat het plan aan de hand van de uitkomst daarvan zou worden vastgesteld. De raad heeft het plan echter vastgesteld zonder dat er een onderzoek naar de cultuurhistorische waarde van de achterzijde heeft plaatsgevonden, wat in strijd is met de gemaakte afspraken, aldus [appellanten].

### 3.1. Artikel 1.82 van de planregels luidt:

"waardevolle bebouwing of object

object of bouwwerk dat kenmerkend is voor het cultuurhistorische beeld en van cultuurhistorische waarde is vanwege de historische verschijningsvorm, de historisch-ruimtelijke samenhang, historisch-functionele betekenis en/of ontstaansgeschiedenis, zoals aangeduid op de verbeelding en beschermd via deze regels."

Artikel 13.6.1 luidt:

"In aanvulling op de gebiedsdoelen als beschreven in Hoofdstuk 2 van deze regels geldt voor de navolgende bouwwerken en objecten als doel het behouden, herstellen en versterken van de aanwezige cultuurhistorische en bouwhistorische waarden van de betreffende bouwwerken en objecten en hun omgeving en in het bijzonder voor het behoud, herstel en versterken van een historisch en/of ruimtelijk waardevol gebouw, ter plaatse van specifieke bouwaanduiding - waardevolle bebouwing of object."

Artikel 13.6.2 luidt:

"1. In afwijking van c.q. in aanvulling op de bouwregels als opgenomen in Hoofdstuk 2 gelden voor bouwactiviteiten op, aan of in waardevolle gebouwen en objecten als bedoeld in 13.6.1 de volgende bouwregels:

- a. met betrekking tot de maatvoering van de gebouwen geldt de goothoogte, de bouwhoogte en het aantal bouwlagen als bestaand tijde van de inwerking van het plan als maximum;
- b. de bestaande kapvorm en nokrichting van gebouwen mag niet worden gewijzigd;
- c. de indeling, geleding en en decoratieve elementen van de gevels van gebouwen zoals deze ten tijde van de inwerkingtreding van het plan aanwezig zijn dienen te worden behouden;

[...]."

3.2. De raad heeft in het verweerschrift toegelicht dat het gedeelte aan de achterzijde van het pand aan de Kerkstraat 27/27a een voormalige bondszaal betreft dat onderdeel was van het gebouwencomplex 'de Coöperatie'. In de erfgoednota "Venlo maakt van erfgoed erfgoed" (hierna: de erfgoednota) die in september 2017 is vastgesteld, is vastgelegd hoe er met erfgoed moet worden omgegaan bij het vaststellen van omgevingsplannen. De bouwdelen van het gebouwencomplex 'de Coöperatie' uit de periode 1911 tot en met 1930 zijn in het kader van het MIP gekwalificeerd als representatief voor de bouwkunst uit de periode 1850 tot en met 1940. De kwalificatie heeft uiteindelijk niet geleid tot de aanwijzing als rijksmonument, maar op 15 november 1995 heeft de toenmalige gemeente Tegelen besloten om de aan de straat gelegen (zichtbare) bouwdelen te beschermen als gemeentelijk monument. Op grond van de uitgangspunten van de erfgoednota zijn overige (niet vanaf de openbare weg zichtbare) bouwdelen uit de periode 1850 tot en met 1940 in het voorliggende plan beschermd door middel van de bouwaanduiding "specifieke bouwaanduiding - waardevolle bebouwing of object". Het complex als geheel wordt vanwege de bijzondere ontstaansgeschiedenis, verschijningsvorm en herkenbaarheid gezien als een representatief relict van het industriële verleden van Tegelen en is in die zin behoudenswaardig, aldus de raad.

3.3. Tussen partijen is in geschil of de raad de achterzijde van het gebouw aan de Kerkstraat

27/27a de aanduiding "specifieke bouwaanduiding - waardevolle bebouwing of object" heeft mogen toekennen. Uit de stukken en ter zitting is gebleken dat dit pand vroeger de ontspanningszaal/bondszaal was van de R.K. Werkliedenvereniging Sint Martinus. De oorspronkelijke vorm daarvan is nog aanwezig. Ook zijn nog aanwezig aan de binnenzijde van het gebouw op de plafondbekleding aangebrachte historische Art Deco schilderijen uit 1935 en de houtenspanconstructie uit 1914. De Afdeling is van oordeel dat de raad deze elementen van het bouwwerk heeft mogen aanmerken als van cultuurhistorische waarde vanwege de historische verschijningsvorm, de historisch-functionele betekenis en de ontstaansgeschiedenis. In die zin voldoen deze elementen aan de definitie van waardevolle bebouwing of object, als bedoeld in artikel 1.82 van de planregels.

Dat door de bestreden aanduiding het gehele gebouw en niet alleen voormelde historische elementen zijn aangewezen en dat latere verbouwingen als het aanbrengen van een tussenvloer en nooduitgangen het historisch karakter van het gehele gebouw hebben aangetast, maakt nog niet dat de raad het gebouw niet heeft mogen aanduiden als waardevolle bebouwing. Dat door verbouwingen het historisch karakter van het gehele gebouw is aangetast, betekent namelijk nog niet dat het gebouw geen elementen heeft die van historisch belang zijn en bescherming behoeven. Verder heeft het gehele gebouw weliswaar de aanduiding "specifieke bouwaanduiding - waardevolle bebouwing of object" gekregen, maar worden de bouwregels voor dit gebouw met artikel 13.6.2 maar beperkt aangevuld, zodat niet voor alle verbouwingen van delen en elementen van het gebouw beperkingen gelden. Verder is in het tweede lid van artikel 13.6.2. de mogelijkheid opgenomen dat het college van burgemeester en wethouders van deze regels afwijkt. Dus de raad heeft het hele pand mogen betrekken bij de aanduiding.

Ook past deze aanduiding bij de beschermenswaardige elementen. Artikel 13.6.2, eerste lid, onder b, van de planregels bepaalt namelijk dat de bestaande kapvorm en nokrichting niet mag worden gewijzigd. Dit artikel beschermt dus de in het betrokken gebouw aanwezige historische kapconstructie en daarmee samenhangende kapvorm en nokrichting. De raad heeft deze regels daarom aangewezen mogen achten om de aanwezige historische elementen te beschermen.

Dat voorafgaand aan het plan is gepoogd tot afspraken te komen over een nader onderzoek naar de cultuurhistorische waarde van het pand maakt niet dat de raad het pand in het plan niet de aanduiding waardevolle bebouwing had mogen geven. Er zijn door of namens de raad geen toezeggingen of andere uitlatingen gedaan of gedragingen verricht waaruit zij in de gegeven omstandigheden redelijkerwijs konden en mochten afleiden dat de raad de aanduiding niet zou opnemen zolang er geen ander onderzoek was gedaan of daar afspraken over waren gemaakt. Van strijd met gemaakte afspraken of gewekt vertrouwen is dus geen sprake.

Het betoog slaagt niet.

Detailhandel op de eerste verdieping

4. [appellanten] betogen dat de omstandigheid dat detailhandel op grond van artikel 6.3 van de planregels alleen is toegestaan op de begane grond niet strookt met de in artikel 6.1, onder a, b en d, van de planregels genoemde doeleinden. Zij voeren aan dat de begane grond niet met een detailhandelsfunctie kan worden ingevuld, omdat de begane grond van hun panden niet voorziet in het minimale vloeroppervlak dat benodigd is voor een dergelijke functie. Dit leidt volgens hen daarom tot leegstand op de begane grond van hun panden. De voorwaarde van artikel 6.3 van de planregels dat detailhandel alleen is toegestaan op de

begane grond draagt daarom niet bij aan de doelstellingen van artikel 6.1 van de planregels, aldus [appellanten].

4.1. Artikel 6.1 van de planregels luidt:

"Voor dit gebied worden de volgende doelen nagestreefd:

a. het bieden van een goed woon-, leef- en ondernemersklimaat, waarbij het primaat bij het ondernemersklimaat ligt;

b. voor wat betreft het ondernemen ligt het primaat bij het behouden en versterken van een aantrekkelijk en compact concentratiegebied voor de dagelijkse boodschappen, horeca, diensten, met als verzorgingsgebied het stadsdeel Tegelen, waarmee een vitale voorzieningenstructuur wordt nagestreefd die aansluit bij de actuele behoefte;

[...];

d. het terugdringen en voorkomen van leegstand door het bieden van flexibele mogelijkheden voor herinvulling van leegstaande panden met functies die passen binnen dit gebied, waaronder nadrukkelijk ook tijdelijke invulling wordt verstaan en waarbij de invulling van cultuurhistorisch waardevolle panden voorrang krijgt op de invulling van andere panden;

[...]."

Artikel 6.3 luidt:

| <b>Hoofdfuncties</b>  | <b>Nadere uitleg of voorwaarden</b>   |
|---|---|
| <b>Functies die passend zijn in het gebied en een bijdrage leveren aan de in 6.1 genoemde gebiedsdoelen waaronder wordt verstaan:</b> |   |
| <b>1. Detailhandel, met inbegrip van supermarkten;</b>  | <ul style="list-style-type: none"><li>- Toegestaan op de begane grond.</li><li>- Op de verdiepingen uitsluitend indien dat een bestaande legale situatie betreft en dan slechts tot de bestaande <u>brutovloeroppervlakte</u> in het hoofdgebouw.</li><li>- Voor supermarkten geldt dat maximaal de totale op het tijdstip van de terinzagelegging van het ontwerp van dit plan bestaande legale <u>brutovloeroppervlakte</u> aan supermarkten is toegestaan.</li></ul> |
| [...].  | [...].  |

4.2. De raad heeft zich in de nota van zienswijzen op het standpunt gesteld dat in het voorgaande bestemmingsplan "Centrum Tegelen" detailhandel uitsluitend mogelijk is op de begane grond, behalve daar waar al detailhandel aanwezig was ten tijde van de terinzagelegging van het ontwerp van dat plan. De inperking van detailhandel op de verdieping wordt in het voorliggende bestemmingsplan voortgezet. Leegstand op de begane

grond is zichtbaarder dan leegstand op de verdieping. Leegstand op de begane grond draagt ook niet bij aan een goed woon-, leef- en ondernemersklimaat en een aantrekkelijken en compact concentratiegebied. Zolang er leegstand op de begane grond is, is detailhandel op de verdieping volgens de raad onwenselijk. Vanuit economisch perspectief moet de leegstand daarom worden teruggedrongen door in te zetten op andere functies, bijvoorbeeld wonen. Naar aanleiding van de zienswijzen is het voorliggende plan aangepast, zodat wonen op de verdieping in de vorm van één woning per pand, per bouwlaag op de verdieping rechtstreeks is toegestaan in het centrum van Tegelen.

4.3. In wat [appellanten] hebben aangevoerd, ziet de Afdeling geen aanleiding voor de vernietiging van het plan. Daarbij neemt de Afdeling in aanmerking dat de raad heeft gemotiveerd waarom het beperken van detailhandel tot de begane grond wél bijdraagt aan de doelen die genoemd zijn in artikel 6.1 van de planregels. Het totaal oppervlakte aan detailhandel zal daardoor afnemen en alleen op de begane grond zijn gesitueerd, zodat leegstand op de begane grond wordt tegengegaan.

Het betoog slaagt niet.

#### Dienstenrichtlijn

5. [appellanten] betogen dat het plan in strijd is met de Dienstenrichtlijn, omdat op grond van artikel 6.3 van de planregels voor supermarkten binnen de bestemming "Centrum - Kernwinkelgebied" geldt dat zij zijn toegestaan, voor zover het gaat om de totale bestaande legale brutovloeroppervlak aan supermarkten waarvan ten tijde van de terinzagelegging van het ontwerp van het voorliggende bestemmingsplan sprake was. Zij voeren aan dat het op grond van deze bepaling voor hen niet langer mogelijk is om hun panden te gebruiken als supermarkt en dat de raad ten onrechte heeft nagelaten om te motiveren waarom deze beperking van de gebruiksmogelijkheden gerechtvaardigd is. Zij hebben er daarbij op gewezen dat dit in strijd is met de Dienstenrichtlijn.

5.1. Niet in geschil is dat het gebruik als supermarkt een vorm van detailhandel in goederen is die is aan te merken als een dienst in de zin van de Dienstenrichtlijn en dat artikel 6.3 van de planregels een "eis" is als bedoeld in artikel 15 van de Dienstenrichtlijn. Artikel 6.3 van de planregels moet daarom voldoen aan de in artikel 15, derde lid, van de Dienstenrichtlijn opgenomen voorwaarden. Dit betekent kort gezegd dat de planregel niet in strijd mag zijn met het discriminatieverbod (artikel 15, derde lid, onder a), en noodzakelijk om een dwingende reden van algemeen belang (onder b) en evenredig (onder c) moet zijn. Daarbij geldt als uitgangspunt dat het aan de raad is om te onderbouwen dat de planregel in overeenstemming is met artikel 15, derde lid, van de Dienstenrichtlijn en dus dat de in artikel 6.3 van de planregels neergelegde beperking gerechtvaardigd is in het licht van de daaraan te stellen eisen.

Een goede ruimtelijke ordening, waartoe een planregeling moet strekken, kan een dwingende reden van algemeen belang opleveren, die een eis in de zin van de Dienstenrichtlijn aan te merken planregeling kan rechtvaardigen. Voor die rechtvaardiging is vereist dat het bestuursorgaan de betrokken planregeling motiveert op zodanige wijze dat het aantoonbaar is dat de planregeling nodig is om het beoogde ruimtelijke doel te bereiken. Vervolgens moet gemotiveerd worden dat de planregeling geschikt is om dat ruimtelijke doel te bereiken, niet verder gaat dan nodig, en evenredig is. Bij dit laatste aspect moet worden afgewogen of de nadelige gevolgen ervan door de dienstverrichter onevenredig zijn in verhouding met het door de eis te dienen doel.

5.2. Door de raad is toegelicht dat artikel 6.3 van de planregels ertoe strekt om bepaalde

vormen van detailhandel, zoals supermarkten, in het gebied te reguleren vanwege behoud van de leefbaarheid van het centrum en ter voorkoming van leegstand in het gebied. Een dergelijke regeling is echter alleen toegestaan als er voldaan wordt in de artikel 15, derde lid, van de Dienstenrichtlijn opgenomen eisen. De Afdeling stelt vast dat de raad nergens heeft gemotiveerd dat artikel 6.3 van de planregels voldoet aan de eisen van artikel 15, derde lid, van de Dienstenrichtlijn. Tijdens de zitting heeft de raad desgevraagd evenmin kunnen wijzen op een dergelijke motivering en heeft een dergelijke motivering ook niet alsnog gegeven. Het betoog slaagt.

#### Conclusie

6. Zoals is overwogen in overweging 5.2 slaagt het betoog van [appellanten]. De Afdeling ziet in het voorgaande, mede in het belang van een spoedige beëindiging van het geschil, aanleiding om de raad op grond van artikel 8:51d van de Awb de gelegenheid te geven om het gebrek te herstellen.

De raad kan het in overweging 5.2 geconstateerde gebrek herstellen door alsnog toereikend te motiveren dat artikel 6.3 van de planregels in overeenstemming is met artikel 15, derde lid, van de Dienstenrichtlijn, dan wel een gewijzigd of nieuw besluit te nemen, alsmede de Afdeling en [appellanten] de uitkomst mede te delen en een eventueel gewijzigd besluit op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken en mede te delen. Bij de voorbereiding van een gewijzigd of nieuw besluit hoeft geen toepassing te worden gegeven aan afdeling 3.4 van de Awb.

7. In de einduitspraak wordt beslist over vergoeding van de proceskosten en het betaalde griffierecht.

#### Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

draagt de raad van de gemeente Venlo op om:

- binnen 20 weken na verzending van deze tussenuitspraak met inachtneming van overweging 5.2 het daarin omschreven gebrek in het besluit van 22 december 2021 te herstellen, en
- de Afdeling en [appellanten] de uitkomst mee te delen en een gewijzigd of nieuw besluit op de wettelijk voorschreven wijze bekend te maken en mee te delen.

Aldus vastgesteld door mr. J.J.W.P. van Gastel, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. E.W.L. van der Heijden, griffier.

w.g. Van Gastel  
lid van de enkelvoudige kamer

w.g. Van der Heijden  
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 11 oktober 2023

884