

Uitspraak 202203363/1/R1

ECLI:

ECLI:NL:RVS:2023:3614

Datum uitspraak:

27 september 2023

Inhoudsindicatie:

Bij besluit van 20 april 2022 heeft de raad van de gemeente Venlo het bestemmingsplan "Martinushof" vastgesteld. Bij besluit van 20 april 2022 heeft het college van burgemeester en wethouders van Venlo aan Martinushof B.V. een omgevingsvergunning verleend voor het bouwen van twee supermarkten en 21 appartementen en het maken van inritten/uitwegen aan de Gasthuisstraat en de Raadhuislaan in Tegelen. Met het plan vervalt de supermarktfunctie van de locatie Kerkstraat 42. Met het plan beoogt de raad te voorzien in de verplaatsing en uitbreiding van supermarkt Jan Linders en de vestiging van een zogenoemde discountsupermarkt. [appellant C], [appellant D] en [appellant E] zijn eigenaren van winkelpanden aan de [locatie 1] en [locatie 2] en [locatie 3] in Tegelen. Deze winkelpanden bevinden zich op een afstand van ongeveer 32 m en 75 m van het plangebied. De [familie appellant C, D en E] vreest dat het plan zal leiden tot een toename van leegstand en tot parkeeroverlast in het centrum van Tegelen. [appellante A] exploiteert een supermarkt aan de [locatie 4] in de wijk Op de Heide in Tegelen. Plus Vastgoed is eigenaar van het gebouw aan de [locatie 4].

eerste aanleg- meervoudig

bouwen

ro- limburg

Volledige tekst

202203363/1/R1.

Datum uitspraak: 27 september 2023

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

[appellante A], gevestigd te Tegelen, gemeente Venlo, Plus Vastgoed B.V., gevestigd te Utrecht, en [appellant C], [appellant D] en [appellant E], wonende te Tegelen, gemeente Venlo (hierna tezamen: [appellante A] en anderen),

appellanten,

en

1. de raad van de gemeente Venlo,
 2. het college van burgemeester en wethouders van Venlo,
- verweerders.

Procesverloop

Bij besluit van 20 april 2022 heeft de raad het bestemmingsplan "Martinushof" vastgesteld.

Bij besluit van 20 april 2022 heeft het college aan Martinushof B.V. een omgevingsvergunning verleend voor het bouwen van twee supermarkten en 21 appartementen en het maken van inritten/uitwegen aan de Gasthuisstraat en de Raadhuislaan in Tegelen.

Deze besluiten zijn gecoördineerd voorbereid en bekendgemaakt met toepassing van de artikelen 3.30 en 3.32 van de Wet ruimtelijke ordening.

Tegen deze besluiten hebben [appellante A] en anderen beroep ingesteld.

De raad en het college hebben een verweerschrift ingediend.

Martinushof B.V. heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

[appellante A] en anderen hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 12 juni 2023, waar [appellante A] en anderen, vertegenwoordigd door [appellant C], bijgestaan door mr. J.H.P. Hardy, advocaat te Maastricht, en drs. M.C.J. Romijn, en de raad en het college, beide vertegenwoordigd door mr. E.P.B. Moors, S. van den Hoogen en J. van de Ven, zijn verschenen. Verder is ter zitting Martinushof B.V., vertegenwoordigd door mr. B. de Haan, advocaat te Arnhem, en mr. R. Osinga, als partij gehoord.

Overwegingen

Inleiding

1. Het vastgestelde bestemmingsplan heeft betrekking op de herontwikkeling van het terrein van het voormalige verpleeghuis Martinushof in het centrum van Tegelen, gemeente Venlo. Het is een braakliggend terrein dat gedeeltelijk is ingericht als een tijdelijke parkeervoorziening ten behoeve van supermarkt Jan Linders aan de Kerkstraat 42. Met het plan vervalt de supermarktfunctie van de locatie Kerkstraat 42. Het plan maakt op de locatie Martinushof een combinatie van twee supermarkten met 21 gestapelde woningen mogelijk. Voor realisering daarvan is de omgevingsvergunning verleend.

Met het plan beoogt de raad te voorzien in de verplaatsing en uitbreiding van supermarkt Jan Linders en de vestiging van een zogenoemde discountsupermarkt.

2. [appellant C], [appellant D] en [appellant E] zijn eigenaren van winkelpanden aan de [locatie 1] en [locatie 2] en [locatie 3] in Tegelen. Zij worden hierna aangeduid als de [familie appellant C, D en E]. De winkelpanden van de [familie appellant C, D en E] bevinden zich op een afstand van ongeveer 32 m en 75 m van het plangebied. De [familie appellant C, D en E] vreest dat het plan zal leiden tot een toename van leegstand en tot parkeeroverlast in het centrum van Tegelen.

[appellante A] exploiteert een supermarkt aan de [locatie 4] in de wijk Op de Heide in Tegelen. Plus Vastgoed is eigenaar van het gebouw aan de [locatie 4]. De Plus supermarkt van [appellante A] ligt op een afstand van ongeveer 1,2 km van het plangebied. [appellante A] en Plus Vastgoed vrezen dat het plan zal leiden tot leegstand.

3. De Crisis- en herstelwet is op deze procedure van toepassing.

Bestemmingsplan

Toetsingskader

4. 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.

Behoefte en leegstand

5. [appellante A] en anderen betogen dat de beoogde ontwikkeling leidt tot een onevenwichtige detailhandelsstructuur en tot meer en langduriger leegstand, waardoor het ondernemersklimaat in Tegelen wordt aangetast. Volgens hen is er geen kwantitatieve ruimte voor de toevoeging van detailhandelsaanbod en wordt er met een extra supermarkt ook kwalitatief niets toegevoegd. Aan de ontwikkeling bestaat daarom geen behoefte als bedoeld in artikel 3.1.6, tweede lid, van het Besluit ruimtelijke ordening (hierna: het Bro). Het aan het plan ten grondslag gelegde rapport "Gemeente Venlo, ruimtelijk-functionele onderbouwing supermarktontwikkelingen centrum Tegelen" van bureau BRO van 24 januari 2022 (hierna: het rapport van BRO) is volgens hen niet objectief en inhoudelijk onjuist. Ter onderbouwing van hun betoog verwijzen zij naar het rapport "Deskundigennotitie centrumplan Martinushof in Tegelen gemeente Venlo" van Seinpost Adviesbureau van oktober 2020 (hierna: het rapport van Seinpost) en naar het rapport "Deskundigennotitie op verweerschrift Martinushof Tegelen gemeente Venlo" van Ginder van 15 mei 2023 (hierna: het rapport van Ginder).

5.1. De locatie Martinushof heeft in het bestemmingsplan onder meer de bestemming "Centrum- 2" gekregen, met de functieaanduiding 'supermarkt'.

Artikel 4.1 van de planregels bepaalt:

"De voor 'Centrum- 2' aangewezen gronden zijn bestemd voor:

a. twee supermarkten, uitsluitend op de begane grond ter plaatse van de aanduiding 'supermarkt';

[...]."

Artikel 4.2.1 bepaalt:

"Voor het bouwen van gebouwen gelden de volgende regels:

a. een gebouw mag uitsluitend binnen een bouwvlak worden gebouwd;

b. het brutovloeroppervlak van de supermarkten gezamenlijk mag niet meer dan 4.135 m² bedragen, waarbij één supermarkt een brutovloeroppervlakte van maximaal 2.200 m² mag bedragen;

[...]."

5.2. Artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro bepaalt:

"De toelichting bij een bestemmingsplan dat een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt, bevat een beschrijving van de behoefte aan die ontwikkeling, [...]."

Het plan voorziet in een nieuwe stedelijke ontwikkeling, zodat de plantoelichting een beschrijving van de behoefte moet bevatten. Bij deze behoefte gaat het, blijkens de geschiedenis van de totstandkoming van deze bepaling, niet alleen om de kwantitatieve behoefte. Het kan ook gaan om de kwalitatieve behoefte, zijnde de behoefte aan het specifieke karakter van de voorziene stedelijke ontwikkeling. Met artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro is beoogd vanuit een oogpunt van ruimtelijke ordening ongewenste leegstand te vermijden en zorgvuldig ruimtegebruik te stimuleren. Artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro is geen blauwdruk voor een optimale ruimtelijke inpassing van alle nieuwe ontwikkelingen, maar bewerkstelligt dat de wens om in een nieuwe stedelijke ontwikkeling te voorzien aan de hand van het toetsingskader van dit artikellid nadrukkelijk in de plantoelichting wordt gemotiveerd en afgewogen met oog voor de ontwikkelingsbehoefte van een gebied en met oog voor de toekomstige ruimtebehoefte en de ontwikkeling van de omgeving waarin het gebied ligt. Deze bepaling schrijft geen vooraf bepaald resultaat voor, omdat het optimale resultaat moet worden beoordeeld door het bevoegd gezag dat de regionale en lokale omstandigheden kent en de verantwoordelijkheid draagt voor de ruimtelijke afweging met betrekking tot die ontwikkeling. Zie de overzichtsuitspraak van 28 juni 2017, [ECLI:NL:RVS:2017:1724](#), onder 2.4, 2.5 en 9.

5.3. In paragraaf 4.1.2 van de plantoelichting is met verwijzing naar het rapport van BRO gemotiveerd dat het planinitiatief tot een verbetering van de consumentenverzorging en de detailhandelsstructuur in Tegelen leidt en niet zal resulteren in een verslechtering van de consumentenverzorging en de detailhandelsstructuur in de omringende woongebieden. Er zal als gevolg van het initiatief normaliter

geen bestaand winkelaanbod verdwijnen, hoewel dit volgens de plantoelichting ook niet geheel uit te sluiten is. In paragraaf 4.1.2 staat verder dat de beoogde toevoeging van winkelruimte past in het gemeentelijke detailhandelsbeleid, omdat het gaat om een versterking van de boodschappenfunctie en de locatie ook specifiek in het beleid is vermeld.

5.4. Voor zover [appellante A] en anderen betogen dat de raad het rapport van BRO niet aan zijn besluitvorming ten grondslag heeft mogen leggen omdat dit in opdracht van de ontwikkelende partij is opgesteld, slaagt dat betoog niet. De omstandigheid dat een rapport van een deskundige in opdracht van een belanghebbende is opgesteld, betekent niet dat alleen al daarom moet worden getwijfeld aan de deugdelijkheid ervan.

5.5. In de plantoelichting stelt de raad voorop dat het plan voorziet in een kwalitatieve behoefte van de consument. De raad verwijst daarbij naar het rapport van BRO, waarin staat dat de inwoners van Tegelen en de omringende kernen de beschikking krijgen over een moderner en meer uitgebreid supermarktaanbod dat beter voldoet aan de wensen en eisen van de hedendaagse consument. De keuzemogelijkheden in het kernwinkelgebied van Tegelen nemen voor de consument toe, omdat in de grotere supermarkten een uitgebreider assortiment gevoerd kan worden. Een grotere winkel biedt bovendien meer comfort in de vorm van ruimere paden, overzichtelijke indeling en betere parkeervoorzieningen. De ontwikkeling draagt volgens de plantoelichting verder bij aan het behoud van een aantrekkelijk hoofdwinkelcentrum met een relatief ruim en gevarieerd winkel- en voorzieningenaanbod. In het rapport van BRO staat daarover dat door een moderner en meer uitgebreid supermarktaanbod meer consumenten boodschappen in het centrum van Tegelen zullen doen, waarmee de kans op combinatiebezoek met andere winkels toeneemt. Het rapport vermeldt dat de winkels op de beleidsmatig beoogde plek komen, namelijk de zuidzijde van het centrum. Dit is in de huidige situatie al het functionele zwaartepunt van het centrum en het initiatief draagt bij aan een verdere versterking van het meest perspectiefrijke deel van het centrum. Een versterking van de zuidelijke kop van het Tegelse winkelcentrum betekent ook dat het vestigingsklimaat in dit centrumdeel fors verbetert. Daarmee kan de beoogde ontwikkeling zorgen voor nieuw elan, waardoor de neerwaartse spiraal waarin het centrum al geruime tijd zit, doorbroken kan worden.

In de plantoelichting en het rapport van BRO staat over de verplaatsing van de Jan Linders supermarkt dat daarmee een groot pand in het winkelzwaartepunt vrijkomt, dat geschikt is voor de vestiging van een of meer extra publiekstrekkingen met een toegevoegde waarde voor het centrum en de consumentenverzorging. In het licht van het huidige, matige functioneren van de supermarkten in Steyl en Op de Heide en de bevolkingskrimp, is het volgens de plantoelichting niet uit te sluiten dat de versterking van het centrum bijdraagt aan het eventueel moeten sluiten van een van deze buurtsupermarkten. In zijn detailhandelsbeleid heeft de raad dit al als een per saldo acceptabel risico geformuleerd.

5.6. De Afdeling is van oordeel dat de raad met de uiteenzetting in de plantoelichting, met als onderbouwing het rapport van BRO, aannemelijk heeft gemaakt dat het plan voorziet in een kwalitatieve behoefte.

Ook in het rapport van Ginder wordt erkend dat de beoogde ontwikkeling, een combinatie van een full-servicesupermarkt met een discountsupermarkt, een kwalitatieve impuls voor het centrum van Tegelen kan betekenen. Ginder merkt daarbij wel op dat planologisch geen onderscheid kan worden gemaakt tussen een full-servicesupermarkt en een discountsupermarkt en dat een discountsupermarkt dus zonder meer kan worden omgebouwd tot een supermarkt in een hoger segment. Dat het plan ook twee full-servicesupermarkten mogelijk maakt, betekent naar het oordeel van de Afdeling echter niet dat de raad bij de beoordeling of het plan in een kwalitatieve behoefte voorziet niet heeft mogen uitgaan van de vestiging van een discountsupermarkt naast een full-servicesupermarkt. Uit het rapport van BRO volgt dat in het centrum van Tegelen juist een permanente discountsupermarkt wordt gemist. Verder is in het plangebied, vooruitlopend op de beoogde ontwikkeling, al een tijdelijke vestiging van discountsupermarkt Aldi gerealiseerd en in gebruik genomen. Ten tijde van de besluitvorming lag het daarom niet in de lijn van de verwachting dat twee full-servicesupermarkten zouden worden gerealiseerd. Volgens het rapport van Ginder is verder de kwalitatieve behoefte aan de beoogde ontwikkeling beperkter dan de raad op basis van het rapport van BRO aanneemt. De argumenten die Ginder daarvoor geeft, heeft bureau BRO in een op 1 juni 2023 overgelegde notitie (hierna: de notitie van BRO) weersproken. Daar komt bij dat in het rapport van Ginder ervan wordt uitgegaan dat de tijdelijke vestiging van Aldi goed functioneert, wat op de zitting niet is weersproken. De stelling in dat

rapport dat de kwalitatieve meerwaarde van een discountsupermarkt in Tegelen beperkt is omdat er een ruim discountsegment in de regio is, is in het licht daarvan, los van de inhoudelijke reactie van bureau BRO, niet goed te begrijpen. De in het rapport van Ginder vermelde omstandigheid dat Jan Linders inmiddels is overgenomen door Albert Heijn Franchise, waardoor Albert Heijn Franchise de nieuwe full-servicesupermarkt op de locatie Martinushof gaat exploiteren en de kleinere Albert Heijn aan Raadhuislaan 48 vermoedelijk gaat sluiten, is verder niet relevant voor het antwoord op de vraag of het plan voorziet in een kwalitatieve behoefte. Het is overigens ook een omstandigheid die zich voordoet na de vaststelling van het bestemmingsplan.

Gelet op de door de raad gegeven motivering, ziet de Afdeling in wat [appellante A] en anderen hebben aangevoerd, geen grond voor het oordeel dat er geen kwalitatieve behoefte is aan de in het plan voorziene ontwikkeling.

5.7. Niet in geschil is dat niet voor de volledige uitbreiding van het supermarktaanbod distributieve ruimte beschikbaar is en dat de beoogde ontwikkeling dus zal leiden tot een zeker overaanbod in de supermarktbranche. Ook is niet in geschil dat de leegstand in het centrum van Tegelen op een hoog niveau ligt. Met de beoogde ontwikkeling, die past in het beleid zoals dat is neergelegd in "Detailhandelsbeleid Venlo 2015-2025" (hierna: het detailhandelsbeleid), krijgt het centrum van Tegelen volgens de raad echter een aanzienlijke impuls. De aantrekkingskracht neemt toe en dat is juist positief voor het kernwinkelgebied van Tegelen. Indien elders in het centrum leegstand ontstaat, acht de raad dat vanuit het detailhandelsbeleid aanvaardbaar, omdat dat beleid gericht is op een kleiner en minder langgerekt centrumgebied.

[appellante A] en anderen vrezen dat het plan in het centrum van Tegelen leidt tot leegstand van het huidige pand van Jan Linders en het pand van de kleinere Albert Heijn aan Raadhuislaan 48 en tot verplaatsing van detailhandel richting de locatie Martinushof, waardoor elders in de Kerkstraat leegstand kan ontstaan. Naar het oordeel van de Afdeling is dit echter onvoldoende om aan te nemen dat de panden van Jan Linders en Albert Heijn langdurig leeg komen te staan. In de rapporten van Seinpost en Ginder wordt een zekere aantrekkende werking van het cluster nieuwe supermarkten niet ontkend. Het pand van Jan Linders staat in de directe omgeving daarvan. Er is daarom, mede gelet op het rapport van BRO, geen reden om te verwachten dat dit pand, waarvoor een ruime bestemming geldt, geen nieuwe invulling zal krijgen. Verder staat de overname van Jan Linders los van de vaststelling van het bestemmingsplan. Als die overname tot gevolg heeft dat de kleinere Albert Heijn op termijn gaat sluiten, betekent dat ook nog niet dat het pand aan Raadhuislaan 48 geen nieuwe invulling zal kunnen krijgen. De notitie van BRO vermeldt dat het de verwachting is dat het pand in dat geval een nieuwe supermarktinfilling krijgt. Wat de mogelijke verplaatsing van detailhandel richting de beoogde nieuwe supermarkten betreft, is de leegstand die daarvan het gevolg kan zijn door de raad meegenomen in zijn afweging. De raad acht dat effect niet onaanvaardbaar, omdat het centrumgebied en de detailhandelsstructuur van Tegelen per saldo worden versterkt. [appellante A] en anderen hebben onvoldoende gemotiveerd waarom een dergelijke leegstand wel tot een onaanvaardbare situatie zou leiden.

[appellante A] en anderen vrezen verder dat de Plus supermarkt in Op de Heide zal moeten sluiten en dat het pand aan de Glazenapstraat leeg komt te staan. Dit mogelijke gevolg heeft de raad onder ogen gezien en bij zijn afweging betrokken. Die afweging is inzichtelijk gemaakt in de plantoelichting en in het detailhandelsbeleid, waarin staat dat eventuele effecten van een versterking van het boodschappenaanbod in het centrum van Tegelen op nabij gelegen buurtcentra niet van belang zijn. Dat de beoogde ontwikkeling mogelijk leidt tot sluiting van een van de twee buurtsupermarkten en daarmee mogelijk ook tot leegstand, betekent volgens de raad dus niet dat dit vanuit ruimtelijk oogpunt onaanvaardbaar is. [appellante A] en anderen hebben onvoldoende gemotiveerd waarom leegstand van het pand aan de Glazenapstraat wel tot een onaanvaardbare situatie zou leiden. Daarbij betreft de Afdeling dat de Plus supermarkt in een woonomgeving staat, zonder andere detailhandel in de buurt.

5.8. De Afdeling concludeert dat de raad deugdelijk heeft gemotiveerd dat het plan voorziet in een kwalitatieve behoefte en niet leidt tot onaanvaardbare leegstand. Ook als ervan moet worden uitgegaan dat de kwantitatieve behoefte deels ontbreekt, kan dit niet afdoen aan de conclusie dat het plan niettemin voorziet in een behoefte. De Afdeling laat daarom de beroepsgronden over de exacte omvang van de kwantitatieve behoefte onbesproken. Het plan is niet in strijd met artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro vastgesteld.

5.9. Het betoog slaagt niet.

6. [appellante A] en anderen betogen dat het bestemmingsplan in strijd is met de Regionale detailhandelsvisie Noord-Limburg (hierna: Regionale detailhandelsvisie), omdat de daarmee mogelijk gemaakte toevoeging van supermarktaanbod niet of niet correct gesaldeerd is. Volgens hen heeft de raad de planprocedure niet mogen loskoppelen van de planprocedure waarin de sanering van "detailhandelsmeters" plaatsvindt. Verder is het volgens hen niet toegestaan om te salderen met onbenutte plancapaciteit.

6.1. De Regionale detailhandelsvisie is een uitwerking van het Provinciaal Omgevingsplan Limburg 2014 (POL2014).

Volgens paragraaf 7.2 van de Regionale detailhandelsvisie moet bij nieuwe ontwikkelingen, met een uitbreiding van het winkelvloeroppervlak (hierna: wvo), op enige wijze saldering plaatsvinden. Dit kan bijvoorbeeld door compensatie door direct gekoppelde sloop of onttrekking (al dan niet gekoppeld aan sloop). Daarbij is vermeld dat het vaak maatwerk betreft en dat de komende periode de saldobenadering bij nieuwe projecten verder wordt uitgewerkt.

6.2. De raad heeft de regiogemeenten gevraagd in te stemmen met een maatwerkvoorstel over saldering in verband met de ontwikkeling van de locatie Martinushof. Voorgesteld werd de planprocedure voor het wegbestemmen van detailhandelsmeters los te koppelen van de planprocedure voor de toevoeging van detailhandelsmeters. In paragraaf 4.3.2 van de plantoelichting staat dat na instemming van de regiogemeenten is besloten tot loskoppeling. In de nota van zienswijze, die als bijlage 17 bij de plantoelichting hoort, is vermeld dat de raad op 22 december 2021 het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte Tegelen heeft vastgesteld en dat daarin 4.153 m² aan detailhandel is wegbestemd. Het gaat daarbij om bestaande rechten, die niet in gebruik waren. Met het uit de markt halen van deze detailhandelsmeters voldoet het plan volgens de raad aan de Regionale detailhandelsvisie.

6.3. De Afdeling overweegt dat de Regionale detailhandelsvisie niet voorschrijft hoe moet worden gesaldeerd. Een directe koppeling tussen de sanering en de toevoeging van detailhandelsmeters in één planprocedure is een van de mogelijkheden, maar de Regionale detailhandelsvisie laat ruimte voor een andere invulling. In dit geval is, na instemming van de regiogemeenten, gekozen voor maatwerk door de planprocedure van de sanering los te koppelen. De Regionale detailhandelsvisie laat ook ruimte om te salderen met onbenutte plancapaciteit. De gekozen wijze van salderen is dus niet in strijd met de Regionale detailhandelsvisie.

6.4. Het betoog slaagt niet.

Alternatief

7. [appellante A] en anderen betogen subsidiair dat er voor de vestiging van een discountsupermarkt een beter alternatief voorhanden is, namelijk de leegstaande panden van de [familie appellant C, D en E] aan de Kerkstraat en de Beytelstraat 1C. Volgens hen heeft de raad de mogelijke herbenutting van die panden niet bij zijn beoordeling betrokken en is het plan daarom in strijd met artikel 2.2.3 van de Omgevingsverordening Limburg 2014 (hierna: de Omgevingsverordening). De raad heeft volgens hen ook onvoldoende inzichtelijk gemaakt hoe dit door de [familie appellant C, D en E] aangedragen alternatief bij de afweging betrokken is.

7.1. Artikel 2.2.3 van de Omgevingsverordening luidt:

"1. Een ruimtelijk plan dat voorziet in het toestaan van nieuwe functie(s) betreft daarbij tevens de mogelijkheid om deze functie(s) in leegstaande monumentale gebouwen onder te brengen.

2. Wanneer herbenutting van leegstaande monumentale gebouwen zoals bedoeld in het eerste lid niet mogelijk blijkt, wordt bij de beoordeling van het toestaan van nieuwe functie(s) ook de mogelijkheid van herbenutting van leegstaande beeldbepalende gebouwen betrokken.

3. De toelichting bij het ruimtelijk plan bevat een verantwoording over de wijze waarop invulling is gegeven aan het bepaalde in het eerste en tweede lid."

7.2. In paragraaf 4.1.2 van de plantoelichting staat dat een scan is gemaakt waaruit blijkt dat er geen leegstaande monumentale, dan wel beeldbepalende panden in het centrum zijn die ruimte bieden voor een supermarkt met moderne maatvoering.

In de nota van zienswijze is in reactie op het door [appellante A] en anderen aangedragen alternatief gewezen op de bij de voorbereiding van het plan gemaakte scan. Verder is daarin toegelicht dat het pand van de [familie appellant C, D en E], na samenvoeging, ongeschikt is, omdat het veel te klein is voor de beoogde supermarkt met moderne toekomstbestendige maatvoering. Daarnaast acht de raad de attentiewaarde, de parkeermogelijkheden op korte afstand en de bereikbaarheid om de locatie als supermarkt te gebruiken onvoldoende.

Hieruit volgt dat de raad onderzoek heeft gedaan naar herbenutting van leegstaande monumentale of beeldbepalende panden en dat hij heeft toegelicht welke nadelen het aangedragen alternatief heeft. Wat [appellante A] en anderen aanvoeren, geeft geen aanleiding voor het oordeel dat het plan in strijd is met artikel 2.2.3 van de Omgevingsverordening of niet deugdelijk gemotiveerd is.

7.3. Ook dit betoog slaagt niet.

Parkeren

8. [appellante A] en anderen betogen dat artikel 14.2.2 van de planregels niet voldoet aan artikel 3.1.2 van het Bro, omdat daarin een zogenoemde dynamische verwijzing staat naar CROW-publicatie 381 en omdat de wijziging van het gebruik van gronden niet afhankelijk hoeft te zijn van de uitoefening van een bevoegdheid.

8.1. Artikel 14.2.2 van de planregels bepaalt:

"Bij nieuw- of verbouw of wijziging van het gebruik dient de inrichting van de gronden zodanig plaats te vinden, dat wordt voldaan aan de parkeernormen in de CROW-publicatie 381 'Toekomstbestendig parkeren- Kencijfers parkeren en verkeersgeneratie'. Indien deze publicatie gedurende de planperiode wijzigt, moet rekening worden gehouden met deze wijzigingen."

8.2. Artikel 3.1.2, tweede lid, van het Bro luidt:

"Ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening kan een bestemmingsplan regels bevatten:

a. waarvan de uitleg bij de uitoefening van een daarbij aangegeven bevoegdheid, afhankelijk wordt gesteld van beleidsregels;

[...]."

8.3. De verwijzing in artikel 14.2.2 van de planregels naar de CROW-publicatie is een dynamische verwijzing, dat wil zeggen een verwijzing naar de tekst met inbegrip van sinds de totstandkoming vastgestelde wijzigingen. Op grond van artikel 3.1.2, tweede lid, aanhef en onder a, van het Bro is een dynamische verwijzing naar beleidsregels in beginsel toegestaan. Die bepaling biedt echter geen grondslag voor de verwijzing die hier aan de orde is. In de planregel wordt niet verwezen naar beleidsregels die zijn vastgesteld door een bestuursorgaan. De verwijzing naar de parkeernormen in de CROW-publicatie is bovendien niet beperkt tot gevallen waarin een bevoegdheid wordt uitgeoefend, zoals bedoeld in artikel 3.1.2, tweede lid, aanhef en onder a, van het Bro. Artikel 14.2.2 van de planregels is daarom in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel en artikel 3.1.2, tweede lid, aanhef en onder a, van het Bro vastgesteld. Zie bijvoorbeeld de uitspraak van 9 november 2022, [ECLI:NL:RVS:2022:3235](#), onder 11.3.

8.4. Martinushof B.V. stelt dat het relativiteitsvereiste in de weg staat aan een geslaagd beroep op dit punt.

Het relativiteitsvereiste is voor het bestuurs(proces)recht neergelegd in artikel 8:69a van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb). Uit de geschiedenis van de totstandkoming van de Wet aanpassing bestuursprocesrecht (Kamerstukken II, 2009/10, 32 450, nr. 3, blz. 18-20) blijkt dat de wetgever met artikel 8:69a van de Awb de eis heeft willen stellen dat er een verband is tussen een beroepsgrond en het belang waarin de appellant door het bestreden besluit dreigt te worden geschaad. De bestuursrechter mag een besluit niet vernietigen wegens schending van een rechtsregel die kennelijk niet strekt tot bescherming van het belang van degene die in (hoger) beroep komt.

Bij dit betoog gaat het om het ruimtelijk relevante belang van de [familie appellant C, D en E] om gevrijwaard te blijven van parkeerhinder bij hun panden. Met de planregel zoals die nu is geformuleerd, ontstaat voor hen op dit punt een rechtsonzekere situatie. Het rechtszekerheidsbeginsel en artikel 3.1.2, tweede lid, aanhef en onder a, van het Bro strekken daarom in dit geval tot bescherming van de belangen van de [familie appellant C, D en E].

8.5. Het betoog slaagt.

9. [appellante A] en anderen betogen dat niet vaststaat dat er voldoende parkeergelegenheid binnen het plangebied voorhanden is. Zij vrezen dat bezoekers gebruik zullen maken van het nabijgelegen parkeerterrein van de [familie appellant C, D en E]. Volgens hen is in het parkeer- en verkeersonderzoek van Grenspaal12 ten onrechte niet uitgegaan van de maximale representatieve invulling van het bestemmingsplan. De parkeerbehoefte van de herbestemming van het huidige pand van Jan Linders is niet in de parkeerbalans betrokken. Verder maakt artikel 4.2.1, aanhef en onder b, van de planregels volgens hen ook een grote supermarkt (XL), met een oppervlakte groter dan 2.500 m² wvo, mogelijk. Daarvoor gelden hogere parkeernormen en daarmee is geen rekening gehouden.

9.1. Martinushof B.V. stelt in reactie op dit betoog dat [appellante A] en anderen geen belang hebben bij het aanvechten van de herbestemming van het pand van Jan Linders. Hun betoog strekt echter niet alleen tot het teniet doen van die herbestemming. Zij bestrijden de parkeerbalans, die geen rekening houdt met de mogelijke nieuwe invulling van het pand. Daardoor is volgens hen de parkeervraag onderschat. Zij betogen daarmee dat de raad de gevolgen van het plan voor de parkeersituatie niet goed in beeld heeft. Dat betoog betreft het plan als geheel.

9.2. In paragraaf 5.6 van de plantoelichting is ingegaan op de gevolgen van het plan voor de parkeersituatie. Daarin is verwezen naar de rapportage "Verkeersgeneratie en parkeerbalans Ontwikkelingen Martinushof", kenmerk 20-0104-01_v5, van Grenspaal12 van 20 juli 2021. De Afdeling stelt vast dat de rapportage van Grenspaal12 die als bijlage 3 bij de plantoelichting is gevoegd, een ander kenmerk en een andere datum heeft, namelijk 20-0104-01_v4 en 25 maart 2020.

De plantoelichting vermeldt dat op de ontwerptekening van de herontwikkeling van de locatie Martinushof in totaal 184 algemene openbaar toegankelijke parkeerplaatsen zijn opgenomen, waarvan 36 parkeerplaatsen voor bewoners. In de plantoelichting en in de daarbij gevoegde rapportage van Grenspaal12 is geconcludeerd dat op basis van de CROW-kengetallen minimaal 143 parkeerplaatsen voor de beide supermarkten nodig zijn. Daarbij is de lage parkeernorm gehanteerd, omdat volgens de raad en Grenspaal12 te verwachten is dat de parkeerdruk lager ligt dan gemiddeld vanwege de locatie aan de rand van het centrumgebied van Tegelen, met een goede bereikbaarheid voor de fiets en het openbaar vervoer. Daarnaast blijft ook de volledige parkeerplaats van de huidige supermarkt Jan Linders intact, waardoor volgens de plantoelichting en de rapportage een overschot aan parkeerruimte ontstaat, omdat hier parkeerplaatsen overblijven in verband met de bestemmingswijziging van het Jan Linderspand. De minimale parkeervraag van 143 parkeerplaatsen wordt daarom volgens de raad ruimschoots afgedekt met de geplande 148 openbare parkeerplaatsen.

9.3. De Afdeling overweegt dat bij het bepalen van het aantal benodigde parkeerplaatsen rekening moet worden gehouden met een ander gebruik van het Jan Linderspand en dat daarbij moet worden uitgegaan van de maximale planologische mogelijkheden. De parkeernorm van ander toegestaan gebruik is in sommige gevallen hoger dan van het huidige gebruik als supermarkt. Anders dan de raad heeft aangenomen, staat daarom niet vast dat de verplaatsing van de Jan Linders supermarkt en de herbestemming van het pand leiden tot meer parkeerruimte op het bestaande parkeerterrein.

Verder sluit artikel 4.2.1, aanhef en onder b, van de planregels een combinatie van een grote supermarkt (XL) en een kleine supermarkt niet uit. Het in CROW-publicatie 381 opgenomen parkeerkencijfer voor een XL-supermarkt is hoger dan de minimumnorm die Grenspaal12 en de raad bij de berekening van de parkeerbehoefte hebben gehanteerd. De parkeerbehoefte van de met het plan mogelijk gemaakte supermarkten is daarmee dus mogelijk groter dan 148 parkeerplaatsen. Dat niet bedoeld is een grote supermarkt (XL) mogelijk te maken, zoals de raad stelt, maakt dat niet anders.

Het bestemmingsplan is op dit punt niet zorgvuldig voorbereid en niet deugdelijk gemotiveerd. Het besluit tot vaststelling van het plan is in zoverre in strijd met artikel 3:2 en 3:46 van de Awb.

9.4. Het betoog slaagt.

Conclusie

10. Uit wat hierboven onder 8.3 en 9.3 is overwogen volgt dat het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan in strijd is met het rechtszekerheidsbeginsel, artikel 3.1.2, tweede lid, aanhef en onder a, van het Bro en de artikelen 3:2 en 3:46 van de Awb.

11. Het beroep, voor zover gericht tegen het bestemmingsplan, is gegrond. Het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan "Martinushof" moet worden vernietigd.
12. De raad zal uit een oogpunt van rechtszekerheid worden opgedragen om deze beslissing te verwerken op www.ruimtelijkeplannen.nl.

Omgevingsvergunning

13. [appellante A] en anderen betogen dat de omgevingsvergunning bij vernietiging van het bestemmingsplan eveneens moet worden vernietigd. Zij hebben geen afzonderlijke beroepsgronden tegen de omgevingsvergunning aangevoerd.

Zoals hiervoor onder 10 is overwogen, moet het bestemmingsplan worden vernietigd. Daarmee ontvalt de grondslag aan het besluit tot vergunningverlening, zodat ook dat moet worden vernietigd. Het beroep, voor zover gericht tegen de omgevingsvergunning, is daarom ook gegrond.

Proceskosten

14. De raad en het college moeten de proceskosten vergoeden. De door [appellante A] en anderen opgegeven kosten voor het inschakelen van deskundigen komen niet voor vergoeding in aanmerking. Het rapport van Seinpost is niet opgesteld ten behoeve van het beroep, maar ten behoeve van de door hen ingediende zienswijze. Dat rapport en het rapport van Ginder hebben verder alleen betrekking op de beroepsgronden over behoefte en leegstand, salderen volgens de Regionale detailhandelsvisie en mogelijke alternatieven. Uit de overwegingen onder 5.8, 6.3 en 7.2 volgt dat deze gronden niet slagen. De beroepsgronden die wel slagen en die aanleiding zijn voor de proceskostenveroordeling hebben betrekking op parkeren en houden geen verband met de ingebrachte rapportages. De kosten voor het verschijnen van de opsteller van de rapportages, drs. M.C.J. Romijn, naar de zitting, komen daarom ook niet voor vergoeding in aanmerking.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

- I. verklaart het beroep gegrond;
- II. vernietigt het besluit van de raad van de gemeente Venlo van 20 april 2022 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Martinushof";
- III. vernietigt het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Venlo van 20 april 2022, kenmerk 2020-2137;
- IV. draagt de raad van de gemeente Venlo op om binnen vier weken na verzending van deze uitspraak ervoor zorg te dragen dat het hiervoor vermelde onderdeel II wordt verwerkt op de landelijke voorziening, www.ruimtelijkeplannen.nl;
- V. veroordeelt de raad en het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Venlo tezamen tot vergoeding van bij appellanten in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1.739,67, waarvan € 1.674,00 is toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan een van hen de bestuursorganen aan hun betalingsverplichting hebben voldaan;
- VI. gelast dat de raad en het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Venlo tezamen aan appellanten het door hen voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 365,00 vergoeden, met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan een van hen de bestuursorganen aan hun betalingsverplichting hebben voldaan.

Aldus vastgesteld door mr. H.C.P. Venema, voorzitter, en mr. W. den Ouden en mr. C.H. Bangma, leden, in tegenwoordigheid van mr. Y.C. Visser, griffier.

w.g. Venema
voorzitter

w.g. Visser
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 27 september 2023

