



Uitspraak 201311789/1/R1

Datum van uitspraak: woensdag 18 februari 2015

Tegen: de raad van de gemeente Venlo

Proceduresoort: Eerste aanleg - meervoudig

Rechtsgebied: Ruimtelijke-orderingskamer - Bestemmingsplannen Limburg

201311789/1/R1.

Datum uitspraak: 18 februari 2015

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

1. [appellante sub 1], wonend te Venlo,
2. de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid B.V. De Veegtes IV, gevestigd te Geldrop, gemeente Geldrop-Mierlo, en anderen, appellanten,

en

de raad van de gemeente Venlo,
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 27 november 2013 heeft de raad het bestemmingsplan "Trefcenter" vastgesteld.

Tegen dit besluit hebben [appellante sub 1] en De Veegtes IV en anderen beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

De Veegtes IV en anderen hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 1 december 2014, waar [appellante sub 1], bijgestaan door [gemachtigde], de besloten vennootschappen met beperkte aansprakelijkheid De Veegtes I, De Veegtes IV, Hypermarkten Holland en Woonboulevard Venlo, vertegenwoordigd door G.J.P.M. Liebrechts, en de raad, vertegenwoordigd door mr. R.P.M. Keulers en J.M.G. Vincken, beiden werkzaam bij de gemeente, zijn verschenen.

Overwegingen

Toetsingskader

1. Bij de vaststelling van een bestemmingsplan heeft de raad beleidsvrijheid om bestemmingen aan te wijzen en regels te geven die de raad uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig acht. De Afdeling toetst deze beslissing terughoudend. Dit betekent dat de Afdeling aan de hand van de beroepsgronden beoordeelt of aanleiding bestaat voor het oordeel dat de raad zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft

kunnen stellen dat het plan strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening. Voorts beoordeelt de Afdeling aan de hand van de beroepsgronden of het bestreden besluit anderszins is voorbereid of genomen in strijd met het recht.

Het bestemmingsplan

2. Het bestemmingsplan voorziet in een actualisering van het juridisch planologisch kader voor het gebied ten zuidwesten van het bedrijventerrein "De Veegtes" en is overwegend conserverend van aard.

Het beroep van De Veegtes IV en anderen

Ontvankelijkheid

3. Het beroep van De Veegtes IV en anderen is ingesteld door de besloten vennootschappen met beperkte aansprakelijkheid Breevast, Breevast Invest, De Veegtes I, De Veegtes IV, Hypermarkten Holland en Woonboulevard Venlo en is gericht tegen de bestemming "Detailhandel - Perifere detailhandel" wat betreft de percelen Nijmeegseweg 2 tot en met 28 (even nummers), behoudens het perceel Nijmeegseweg 6.

3.1. Ingevolge artikel 1:2, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) wordt onder belanghebbende verstaan degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken.

3.2. De Veegtes IV is eigenaar van de percelen Nijmeegseweg 2 tot en met 28 (even nummers) behoudens het perceel Nijmeegseweg 6. Niet in geschil is dat deze percelen in erfpacht zijn uitgegeven aan Hypermarkten Holland en dat De Veegtes I enig aandeelhouder is van De Veegtes IV, Woonboulevard Venlo enig aandeelhouder van De Veegtes I, Breevast Invest enig aandeelhouder van Woonboulevard Venlo en dat Breevast enig aandeelhouder is van Breevast Invest. Gelet op het voorgaande hebben De Veegtes I, Woonboulevard Venlo, Breevast Invest en Breevast geen rechtstreeks maar slechts een afgeleid belang bij de vaststelling van het onderhavige plan. De conclusie is derhalve dat deze besloten vennootschappen met beperkte aansprakelijkheid geen belanghebbende zijn bij het bestreden besluit als bedoeld in artikel 1:2, eerste lid, van de Awb en dat zij daartegen ingevolge artikel 8:1 van de Awb, in samenhang gelezen met artikel 8:6 van de Awb en artikel 2 van bijlage 2 bij de Awb, geen beroep kunnen instellen. Derhalve is het beroep van De Veegtes IV en anderen slechts ontvankelijk voor zover ingesteld door De Veegtes IV en Hypermarkten Holland.

3.3. Hierna zal het beroep van De Veegtes IV en anderen, voor zover ontvankelijk, worden aangeduid als het beroep van De Veegtes IV en Hypermarkten Holland.

Grootschalige perifere detailhandel

4. De Veegtes IV en Hypermarkten Holland richten zich tegen het plandeel met de bestemming "Detailhandel - Perifere detailhandel". Zij betogen dat deze bestemming ten onrechte slechts voorziet in detailhandelsvestigingen met een brutovloeroppervlakte van minimaal 1.000 m². Voorts achten zij de in artikel 1, lid 1.53, van de planregels gehanteerde definitie van perifere detailhandel te beperkt en worden ten onrechte bepaalde winkels binnen de toegestane ondergeschikte nevenassortimenten uitgesloten. Verder achten zij de regeling, zoals vervat in artikel 4, lid 4.5, van de planregels - die volgens hen een uitsterfregeling bevat - onredelijk. Hun bedrijfsbelangen worden door deze beperkingen onevenredig geschaad. De Veegtes IV en Hypermarkten Holland achten de beperkingen bovendien in strijd met de Richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt (hierna: de Dienstenrichtlijn). In dit verband voeren zij aan dat aan het bestreden besluit in zoverre geen ruimtelijke, maar uitsluitend economische motieven ten grondslag liggen, namelijk de bescherming van winkels in het centrum van Venlo.

Verder is hun verzoek om te voorzien in 1.575 m² extra reguliere detailhandel - dat zij reeds in hun zienswijze tegen het bestemmingsplan kenbaar hebben gemaakt - ten onrechte niet inhoudelijk beoordeeld, aldus De Veegtes IV en Hypermarkten Holland.

4.1. De raad betoogt dat het terrein Trefcenter, overeenkomstig gemeentelijk beleid, wordt ontwikkeld als een grootschalige perifere detailhandelsvestiging. De door De Veegtes IV en Hypermarkten Holland bedoelde beperkingen acht de raad derhalve gerechtvaardigd.

4.2. Ingevolge artikel 2, eerste lid, van de Dienstenrichtlijn is deze richtlijn van toepassing op de diensten van dienstverrichters die in een lidstaat zijn gevestigd.

Ingevolge artikel 4 wordt voor de toepassing van deze richtlijn verstaan onder "dienst": elke economische activiteit, anders dan in loondienst, die gewoonlijk tegen vergoeding geschiedt, zoals bedoeld in artikel 50 van het Verdrag [thans: artikel 57 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna: VWEU)].

Ingevolge artikel 14, aanhef en onder 5, stellen de lidstaten de toegang tot of de uitoefening van een dienstenactiviteit op hun grondgebied niet afhankelijk van de toepassing per geval van economische criteria, waarbij de verlening van de vergunning afhankelijk wordt gesteld van het bewijs dat er een economische behoefte of marktvraag bestaat, van een beoordeling van de mogelijke of actuele economische gevolgen van de activiteit of van een beoordeling van de geschiktheid van de activiteit in relatie tot de door de bevoegde instantie vastgestelde doelen van economische planning. Dit verbod heeft geen betrekking op planningseisen waarmee geen economische doelen worden nagestreefd, maar die voortkomen uit dwingende redenen van algemeen belang.

Ingevolge artikel 57 van het VWEU worden als diensten in de zin van de Verdragen beschouwd de dienstverrichtingen welke gewoonlijk tegen vergoeding geschieden, voor zover de bepalingen, betreffende het vrije verkeer van goederen, kapitaal en personen op deze dienstverrichtingen niet van toepassing zijn. De diensten omvatten met name werkzaamheden:

- a) van industriële aard,
- b) van commerciële aard,
- c) van het ambacht,
- d) van de vrije beroepen.

4.3. Ingevolge artikel 3.1.2 van het Besluit ruimtelijke ordening kan een bestemmingsplan ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening regels bevatten met betrekking tot branches van detailhandel en horeca.

4.4. Aan de percelen Nijmeegseweg 2 tot en met 28 (even nummers) is de bestemming "Detailhandel - Perifere detailhandel" toegekend. Aan het perceel Nijmeegseweg 20 is tevens de aanduiding "specifieke vorm van detailhandel - 1" toegekend en aan het perceel Nijmeegseweg 24 tevens de aanduiding "specifieke vorm van detailhandel - 2".

Ingevolge artikel 1, lid 1.31, van de planregels wordt onder detailhandel verstaan: het bedrijfsmatig te koop of te huur of in lease aanbieden, waaronder begrepen de uitstalling ter verkoop, ter verhuur, ter leasing, het verkopen, het verhuren en/of leveren van goederen aan personen die deze goederen kopen respectievelijk huren voor gebruik, verbruik of aanwending anders dan in de uitoefening van een beroeps- of bedrijfsactiviteit.

Ingevolge artikel 1, lid 1.53, wordt onder perifere detailhandel verstaan: detailhandel op terreinen of locaties binnen de bebouwde kom, die vanwege de aard van het gevoerde assortiment, de benodigde oppervlakte voor uitstalling van het assortiment, de verkeersaantrekkende werking (waaronder begrepen intensieve dagelijkse bevoorrading), niet inpasbaar zijn in bestaande winkel(concentratie)gebieden of de onmiddellijk daaraan grenzende gebieden, waaronder begrepen detailhandel in brand- en explosiegevaarlijke stoffen, grove bouwmaterialen, keukens en sanitair, woninginrichting en -stofferingsmaterialen, bouwmarkten, boten, campers, caravans en kampeer- en outdoorartikelen, auto's en automaterialen en tuin- en dierbenodigdheden. Onder perifere detailhandel wordt niet verstaan detailhandel in wit- en bruingoed, juweliersartikelen, drogisterijartikelen en detailhandel in sport en spel.

Ingevolge artikel 4, lid 4.1, zijn de voor "Detailhandel - Perifere detailhandel" aangewezen gronden bestemd voor:

a. perifere detailhandel, met dien verstande dat:

1. de minimale brutovloeroppervlakte per detailhandelsvestiging 1.000 m² dient te bedragen;
2. nevenassortiment, niet zijnde perifere detailhandel is toegestaan als ondergeschikte activiteit, met dien verstande dat:
 - daarvoor maximaal 20% van de verkoopvloeroppervlakte per detailhandelsvestiging mag worden gebruikt;
 - een supermarkt, slagerij, detailhandel in wit- en bruingoed, juweliersartikelen, drogisterijartikelen, lingerie, huishoudelijke artikelen, versartikelen, sportartikelen en schoenen en kleding, anders dan tuin- en outdoor kleding, niet zijn toegestaan;

[...]

c. ter plaatse van de aanduiding "specifieke vorm van detailhandel - 1": tevens detailhandel, met dien verstande dat:

1. de brutovloeroppervlakte niet meer dan 15.850 m² mag bedragen;
2. minimaal één detailhandelsvestiging een brutovloeroppervlakte van 8.000 m² of meer dient te beslaan;
3. de resterende brutovloeroppervlakte uitsluitend mag worden gebruikt ten behoeve van detailhandel in de vorm van zelfstandige commerciële ruimten (shop-in-shop);

d. ter plaatse van de aanduiding "specifieke vorm van detailhandel - 2": tevens detailhandel, met dien verstande dat maximaal één detailhandelsvestiging is toegestaan, met een brutovloeroppervlakte van maximaal 900 m²;

Ingevolge lid 4.5 is het college van burgemeester en wethouders bevoegd de bestemming "Detailhandel - Perifere detailhandel" te wijzigen voor wat betreft het verwijderen van aanduidingen "specifieke vorm van detailhandel - 1" en "specifieke vorm van detailhandel - 2" als bedoeld in lid 4.1, onder c en d, indien de betreffende activiteit ter plaatse gedurende minimaal één jaar is beëindigd en er geen redenen zijn om aan te nemen dat de activiteit op korte termijn wordt voortgezet.

4.5. Uit paragraaf 3.4.3 van de plantoelichting volgt dat het Trefcenter in de nota "Gemeente Venlo, Detailhandelsnota 2006-2015" van 16 augustus 2006 (hierna: de detailhandelsnota) is aangewezen als een locatie voor grootschalige perifere detailhandel toegespitst op de woonbranche.

4.6. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in haar uitspraken van 25 juli 2012, zaak nr. [201105171/1/A2](#), 19 juni 2013, zaak nr. [201203334/1/A3](#), en 25 juni 2014, zaak nr. [201307133/1/A1](#), is de Dienstenrichtlijn, gelet op artikel 2, eerste lid, en artikel 4, aanhef en onder 1, van de Dienstenrichtlijn, slechts van toepassing als het specifiek gaat om dienstverrichting, in welk verband voor de betekenis van het begrip "dienst" wordt verwezen naar artikel 50 van het EG-verdrag (thans: artikel 57 van het VWEU). Daarbij wijst de Afdeling erop dat de Dienstenrichtlijn blijkens haar considerans geen betrekking heeft op de toepassing van de artikelen 28 tot en met 30 van het EG-verdrag (thans: de artikelen 34 tot en met 36 van het VWEU) over het vrije verkeer van goederen. De beperkingen die als gevolg van de bepaling over het vrij verrichten van diensten verboden zijn, betreffen eisen met betrekking tot de toegang tot of de uitoefening van dienstenactiviteiten en geen eisen ten aanzien van goederen. Met betrekking tot de relatie tussen de begrippen "dienst" en "goed" in geval van verkoop van goederen overweegt de Afdeling dat volgens vaste rechtspraak van het Hof (bijvoorbeeld het arrest van 26 mei 2004, C-20/03, Burmanjer, punt 34; www.curia.europa.eu) in het geval een nationale maatregel zowel het vrije verkeer van goederen als de vrijheid van dienstverrichting beperkt, de maatregel in beginsel slechts wordt onderzocht ten aanzien van één van deze twee vrijheden, indien blijkt dat één van de vrijheden volledig ondergeschikt is aan de andere en daarmee kan worden verbonden.

4.6.1. De bestemming "Detailhandel - Perifere detailhandel" voorziet in perifere detailhandel, waaronder de verkoop van brand- en explosiegevaarlijke stoffen, grove bouwmaterialen, keukens en sanitair, woninginrichting en -stoffering, bouwmarkten, boten, campers, caravans en kampeer- en outdoorartikelen, auto's, automaterialen en tuin- en dierbenodigdheden. Op het terrein Trefcenter worden thans onder meer een

Praxis, een Leen Bakker en een Carpet Right geëxploiteerd. Ter zitting hebben De Veegtes IV en Hypermarkten Holland te kennen gegeven dat zij ruimere gebruiksmogelijkheden wensen, zodat op het Trefcenter binnen alle mogelijke branches goederen kunnen worden verkocht. De door De Veegtes IV en Hypermarkten Holland gewenste economische activiteiten vallen onder de artikelen 34 tot en met 36 van het VWEU en vormen geen diensten in de zin van artikel 4, aanhef en onder 1, van de Dienstenrichtlijn en artikel 57 van het VWEU. Voor zover bij de verkoop van goederen in de voorziene branches van detailhandel tevens diensten worden verricht, zoals het geven van interieuradvies, betreft het ondergeschikte dienstverlening in het kader van de verkoop van goederen. De vrijheid van diensten is daarom in dit geval volledig ondergeschikt aan het in artikel 34 van het VWEU gewaarborgde vrije verkeer van goederen. Derhalve vallen de economische activiteiten die De Veegtes IV en Hypermarkten Holland op de percelen Nijmeegseweg 2 tot en met 28 (even nummers; behoudens het perceel Nijmeegseweg 6), wensen te kunnen ontplooiën niet binnen de werkingssfeer van de Dienstenrichtlijn. Het bestreden besluit, voor zover daarmee de mogelijkheid op de genoemde percelen tot de verkoop van goederen binnen bepaalde branches wordt beperkt, dient om die reden niet aan de Dienstenrichtlijn te worden getoetst.

Het betoog faalt in zoverre.

4.7. Wat betreft het betoog dat binnen de bestemming "Detailhandel - Perifere detailhandel" ten onrechte slechts is voorzien in detailhandelsvestigingen met een brutovloeroppervlakte van minimaal 1.000 m², wordt overwogen dat de raad heeft toegelicht dat hij het Trefcenter - vanwege onder meer de ligging buiten het centrum, de optimale bereikbaarheid en de parkeergelegenheid - overeenkomstig gemeentelijk beleid wenst te ontwikkelen als een locatie voor grootschalige perifere detailhandel. Zoals reeds eerder overwogen (vergelijk de uitspraak van 6 juni 2012, zaak nr. [201103851/1/T1/R1](#)) acht de Afdeling het onderscheid tussen perifere en andere vormen van detailhandel in zijn algemeenheid niet onredelijk, omdat de ruimtelijke effecten van perifere detailhandel verschillen van de ruimtelijke effecten van andere vormen van detailhandel, omdat voor perifere detailhandel veelal meer ruimte nodig is dan voor andere vormen van detailhandel. Daarnaast heeft perifere detailhandel veelal andere gevolgen voor de verkeersaantrekkende werking dan andere vormen van detailhandel. Gezien het vorenstaande acht de Afdeling het vereiste, zoals vervat in artikel 4, lid 4.1, aanhef en onder a, onder 1, van de planregels, dat een detailhandelsvestiging op de gronden met de bestemming "Detailhandel - Perifere detailhandel" minimaal een brutovloeroppervlakte van 1.000 m² moet omvatten, een niet onredelijk, ruimtelijk relevant vereiste voor de vestiging van een perifere detailhandel. Voor zover De Veegtes IV en Hypermarkten Holland betogen dat daarmee wordt afgeweken van de 500 m² die in de gemeentelijke beleidsnota "Naar een nieuw PDV-beleid" van 29 mei 2008 wordt aanbevolen, heeft de raad te kennen gegeven dat hij, gelet op de functie van het Trefcenter voor grootschalige perifere detailhandel, een kleiner bedrijfsploeroppervlak dan 1.000 m² ter plaatse niet wenselijk acht. Gelet hierop heeft de raad voldoende gemotiveerd waarom hij is afgeweken van het vereiste van een minimale bedrijfsoppervlakte van 500 m² in genoemde gemeentelijke nota. Het betoog faalt ook in zoverre.

4.7.1. Voor zover De Veegtes IV en Hypermarkten Holland betogen dat het toegestane assortiment voor grootschalige perifere detailhandel ten onrechte wordt toegesneden op de woonbranche, overweegt de Afdeling dat dit betoog, gelet op de definitie van perifere detailhandel in artikel 1, lid 1.53, van de planregels, feitelijke grondslag mist. Dat de raad in de detailhandelsnota 2006 - 2015 te kennen heeft gegeven een ontwikkeling van het Trefcentrum voor te staan naar een themacentrum, met als thema's "wonen" en "in en om het huis", maakt dit niet anders. De Veegtes IV en Hypermarkten Holland hebben voor het overige niet aannemelijk gemaakt dat hun bedrijfsbelangen vanwege de in artikel 1, lid 1.53, van de planregels gehanteerde definitie van perifere detailhandel onevenredig worden geschaad. Hierbij wordt in aanmerking genomen dat de raad heeft toegelicht dat het bestaande gebruik van De Veegtes IV en Hypermarkten Holland op de percelen Nijmeegseweg 2 tot en met 28 (even nummers) als zodanig is bestemd, hetgeen De Veegtes IV en Hypermarkten Holland niet hebben betwist.

4.8. Voor zover De Veegtes IV en Hypermarkten Holland stellen dat het voorgaande bestemmingsplan bij recht voorzag in 1.575 m² extra detailhandelsruimte, overweegt de Afdeling dat, wat daar ook van zij, in het algemeen aan een voorheen geldend bestemmingsplan geen blijvende rechten kunnen worden ontleend. De raad kan op grond van gewijzigde planologische inzichten en na afweging van alle betrokken belangen andere bestemmingen en regels voor gronden vaststellen. Voor zover De Veegtes IV en Hypermarkten Holland betogen dat hun verzoek om te voorzien in 1.575 m² extra gewone detailhandel ten onrechte niet inhoudelijk is beoordeeld, overweegt de Afdeling dat zij geen stukken hebben overgelegd waaruit blijkt dat ten tijde van de

vaststelling van het bestemmingsplan reeds een concreet plan bestond voor een nieuwe detailhandelsvestiging van 1.575 m². Evenmin is anderszins aannemelijk gemaakt dat het voornemen zodanig concreet was dat dit zonder meer in het voorliggende bestemmingsplan kon worden opgenomen. Met dit verzoek hoefde de raad bij de vaststelling van het bestemmingsplan derhalve geen rekening te houden. Het betoog faalt.

4.9. Ten aanzien van het betoog van De Veegtes IV en Hypermarkten Holland dat met artikel 4, lid 4.1, aanhef en onder a, onder 2, van de planregels ten onrechte bepaalde winkels binnen het toegestane nevenassortiment voor gewone detailhandel worden uitgesloten, wordt het volgende overwogen. De raad heeft te kennen gegeven dat voor winkels met een bedrijfsvloeroppervlak tot 1.000 m² voldoende ruimte bestaat in andere reguliere winkelcentra in Venlo. Met artikel 4, lid 4.1, aanhef en onder a, onder 2, van de planregels wordt dan ook getracht de vestiging van reguliere detailhandel op het Trefcenter tegen te gaan om zodoende de leefbaarheid van het centrum van Venlo te waarborgen, hetgeen de Afdeling niet onredelijk acht. De Veegtes IV en Hypermarkten Holland hebben onvoldoende onderbouwd dat zij door artikel 4, lid 4.1, aanhef en onder a, onder 2, van de planregels onevenredig in hun belangen worden geschaad. Het betoog faalt in zoverre.

4.10. Verder biedt hetgeen De Veegtes IV en Hypermarkten Holland hebben aangevoerd geen aanleiding voor het oordeel dat de raad niet in redelijkheid heeft kunnen voorzien in de wijzigingsbevoegdheid, zoals vervat in artikel 4, lid 4.5, van de planregels. Hiertoe wordt overwogen dat de raad met deze wijzigingsbevoegdheid het bestaande gebruik op het Trefcenter, dat niet kan worden aangemerkt als grootschalige perifere detailhandel, uiteindelijk beoogt te beëindigen, teneinde het Trefcenter overeenkomstig gemeentelijk beleid verder te ontwikkelen als een locatie voor grootschalige perifere detailhandel. De Veegtes IV en Hypermarkten Holland hebben niet aannemelijk gemaakt dat hun bedrijfsbelangen hierdoor onevenredig worden geschaad. Hierbij wordt van belang geacht dat de wijzigingsbevoegdheid alleen kan worden toegepast voor de gronden die minimaal een jaar niet meer voor gewone detailhandel worden gebruikt en er geen aanleiding bestaat om aan te nemen dat het gebruik van die gronden voor gewone detailhandel op korte termijn nog wordt voortgezet. De Afdeling acht deze voorwaarden niet rechtsonzeker. Het betoog faalt in zoverre.

5. Gelet op het voorgaande is het beroep van De Veegtes IV en anderen, voor zover ontvankelijk, ongegrond.

Het beroep van [appellante sub 1]

6. Het beroep van [appellante sub 1] is gericht tegen het plandeel met de bestemming "Detailhandel - Perifere detailhandel" wat betreft haar perceel [locatie A] en artikel 14, lid 14.3, van de planregels waarmee het gebruik van haar perceel voor woondoeleinden onder het persoonsgebonden overgangsrecht is gebracht. Zij betoogt dat haar belangen en die van haar rechtsopvolgers hierdoor onevenredig worden geschaad. Hiertoe voert zij aan dat zij haar beroep tegen het voorgaande bestemmingsplan "Woonthemacentrum Venlo" heeft ingetrokken, omdat door het gemeentebestuur een grondruil en een financiële compensatie waren toegezegd. Het gemeentebestuur is deze toezegging niet nagekomen.

6.1. De raad stelt dat in het voorgaande bestemmingsplan "Woonthemacentrum Venlo" een gelijksoortige bestemming was toegekend aan het perceel [locatie A], te weten de bestemming "Perifere detailhandel, thema Wonen - PD(W)". Nu de onderhandelingen tussen [appellante sub 1] en de toenmalige projectontwikkelaar niet hebben geleid tot de verwerving van het perceel [locatie A] en [appellante sub 1] volgens de raad heeft aangegeven op het perceel te willen blijven wonen, heeft de raad het gebruik van het perceel voor woondoeleinden onder het persoonsgebonden overgangsrecht gebracht.

6.2. Aan het perceel [locatie A] is de bestemming "Detailhandel - Perifere detailhandel" met de aanduiding "specifieke vorm van wonen - persoonsgebonden overgangsrecht" toegekend.

Ingevolge artikel 4, lid 4.1, aanhef en onder a, van de planregels zijn de voor "Detailhandel - Perifere detailhandel" aangewezen gronden bestemd voor perifere detailhandel.

Ingevolge artikel 14, lid 14.3, is ter plaatse van de aanduiding "specifieke vorm van wonen - persoonsgebonden overgangsrecht" het gebruik van de aanwezige woning als burgerwoning toegestaan, met dien verstande dat het persoonsgebonden overgangsrecht is beperkt tot de persoon die op het moment van inwerkingtreding van dit plan als hoofdbewoner van de woning in de Gemeentelijke Basisadministratie staat ingeschreven, zulks met inbegrip van de persoon of personen die op dat moment tot zijn huishouden behoren.

6.3. Niet in geschil is dat de woning op het perceel [locatie A] is opgericht met daartoe verleende bouwvergunningen en dat het gebruik van het perceel voor woondoeleinden in het voorgaande bestemmingsplan "Woonthemacentrum Venlo", dat door de raad is vastgesteld op 26 maart 1997, en goedgekeurd door het college van gedeputeerden staten van Limburg op 21 oktober 1997, onder het algemene gebruiksovergangsrecht is gebracht.

6.4. De Afdeling acht het in artikel 14, lid 14.3, van de planregels opgenomen gebruiksregime niet in alle omstandigheden ongeoorloofd. Voor een dergelijke planregeling dienen redenen te bestaan die zijn toegespitst op de omstandigheden van het geval. Overwegingen die daarbij een rol kunnen spelen, kunnen verband houden met de aard van het gebruik dat op grond van het overgangsrecht is toegestaan, met de omstandigheid dat een bepaalde vorm van gebruik in het verleden op illegale wijze is ontstaan en met de vraag welk nadeel de beperking van het overgangsrecht voor de gebruiker met zich brengt.

6.5. Vaststaat dat persoonsgebonden gebruiksovergangsrecht meer beperkingen met zich brengt voor [appellante sub 1] dan wanneer het gebruik van het perceel voor woondoeleinden voor een tweede keer onder het algemene gebruiksovergangsrecht zou zijn gebracht, hetgeen de raad ook niet ontkent. Zoals de Afdeling in haar uitspraak van 22 augustus 2012 in zaak nr. 201101467/1/R2 heeft overwogen, kan het opnieuw onder het algemene overgangsrecht brengen van gebruik echter alleen onder omstandigheden aanvaardbaar zijn. Hiervoor is in gevallen als het onderhavige in ieder geval vereist dat de gerechtvaardigde verwachting bestaat dat het bestaande gebruik binnen de planperiode zal worden beëindigd. Uit de stukken en het verhandelde ter zitting is gebleken dat [appellante sub 1] niet voornemens is het gebruik van het perceel voor woondoeleinden binnen de planperiode te beëindigen. Gelet hierop en nu de raad te kennen heeft gegeven het perceel niet te zullen gaan verwerven of onteigenen, is niet aannemelijk dat het gebruik van het perceel voor woondoeleinden binnen de planperiode zal worden beëindigd. Gelet hierop heeft de raad het gebruik terecht niet opnieuw onder het algemene gebruiksovergangsrecht gebracht.

6.6. Dat laat echter onverlet dat de raad, gelet op de belangen van [appellante sub 1], in overweging had moet nemen of in het voorliggende geval - in plaats van de opname van persoonsgebonden overgangsrecht - een positieve bestemming of een zogenoemde uitsterfregeling had kunnen worden opgenomen voor het perceel [locatie A]. Een uitsterfregeling kan in het onderhavige geval bijvoorbeeld inhouden dat de woning als bedrijfswoning wordt bestemd met de daarbij behorende bouwregels, maar dat in afwijking van het gebruiksverbod zoals vervat in artikel 2.1, eerste lid, onder c, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht het perceel mag worden gebruikt als burgerwoning zolang dat gebruik wordt voortgezet. Dit betekent dat op het moment dat het gebruik van het perceel als burgerwoning eindigt, dit gebruik daarna niet langer is toegestaan. Een dergelijke uitsterfregeling is niet persoonsgebonden en biedt meer rechtszekerheid.

De raad heeft onvoldoende inzichtelijk gemaakt of hij de planologische mogelijkheden van de toekenning van een positieve bestemming of de opname van een uitsterfregeling voor het perceel [locatie A] heeft onderzocht en in hoeverre daarbij de belangen van [appellante sub 1] zijn betrokken. Het betoog van [appellante sub 1] slaagt.

7. In hetgeen [appellante sub 1] heeft aangevoerd ziet de Afdeling aanleiding voor het oordeel dat het bestreden besluit wat betreft het plandeel met de bestemming "Detailhandel - Perifere detailhandel" voor het perceel [locatie A] en artikel 14, lid 14.3, van de planregels is genomen in strijd met artikel 3:46 van de Awb. Het beroep is gegrond, zodat het bestreden besluit in zoverre dient te worden vernietigd. In het kader van het streven naar een definitieve beslechting van het geschil ziet de Afdeling termen de raad op te dragen binnen de hierna te noemen termijn een nieuw besluit te nemen dat in de plaats treedt van de te vernietigen plandelen.

Proceskosten

8. Ten aanzien van [appellante sub 1] is niet gebleken van proceskosten die voor vergoeding in aanmerking komen. Voor een proceskostenveroordeling ten aanzien van De Veegtes IV en anderen bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het beroep van de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid B.V. De Veegtes IV en anderen niet-ontvankelijk voor zover ingesteld door de besloten vennootschappen met beperkte aansprakelijkheid B.V. de Veegtes I, Woonboulevard Venlo B.V., Breevast Invest B.V. en Breevast B.V.;

II. verklaart het beroep van [appellante sub 1] gegrond;

III. vernietigt het besluit van de raad van de gemeente Venlo van 27 november 2013 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Trefcenter" wat betreft:

a. het plandeel met de bestemming "Detailhandel - Perifere detailhandel" voor het perceel [locatie A];

b. artikel 14, lid 14.3, van de planregels;

IV. verklaart het beroep van de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid De Veegtes IV en anderen, voor het overige, ongegrond;

V. draagt de raad van de gemeente Venlo op om binnen 20 weken na de verzending van deze uitspraak met inachtneming van hetgeen in 6.5 tot en met 7 is overwogen een nieuw besluit te nemen en dit op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken;

VI. gelast dat de raad van de gemeente Venlo aan [appellante sub 1] het door haar voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 160,00 (zegge: honderdzestig euro) vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. P.J.J. van Buuren, voorzitter, en mr. N.S.J. Koeman en mr. E. Helder, leden, in tegenwoordigheid van mr. E.C. Stoof, griffier.

w.g. Van Buuren w.g. Stoof
voorzitter griffier

Uitgesproken in het openbaar op 18 februari 2015

749.