

Notitie meter-voor-meter-regeling voor detailhandel

Inleiding

Bij de vaststelling van de PRS/ PRV (Herijking 2016) hebben PS motie 115: Motie Flexibiliteit in Retailbeleid aanvaard. Met deze notitie wordt uitvoering gegeven aan deze motie. In de notitie wordt ingegaan op de relevante aspecten die verband houden met een aanvullende meter-voor-meter-regeling voor detailhandel. Aan de hand hiervan wordt een conclusie getrokken over de nut en noodzaak. .

In 2016 is de winkelleegstand in de meeste winkelcentra binnen de provincie Utrecht verder toegenomen. De gemiddelde leegstand van het bestaande detailhandelsvastgoed is van 7% in 2015 gestegen naar iets minder dan 10% eind 2016. Uit het Randstedelijk koopstromenonderzoek 2017 (KSO 2016) komt naar voren dat buiten de centrumgebieden van Utrecht en Amersfoort en de buurtwinkelcentra met veel aanbod van dagelijkse goederen, de leegstand stijgt. Per winkelcentrum zijn leegstandcijfers voorhanden. De verwachting is dat de leegstand verder gaat toenemen.

Gelet op de toegenomen winkelleegstand en de verdere negatieve toekomstperspectieven t.a.v. winkelgebieden, zijn in artikel 4.4. van de hPRV 2016 regels over detailhandel opgenomen. Deze regels zijn nieuw ten opzichte van de PRV 2013 die hierover geen regels bevatte. De provincie heeft, ter voorkoming van ongewenste detailhandelsontwikkelingen en met het oog op het vitaal houden van dorpen en steden, beperkende regels gesteld over nieuwe ruimtelijke besluiten die betrekking hebben op detailhandel.

Motie Flexibiliteit in Retailbeleid

Bij de vaststelling van de PRS/ PRV (Herijking 2016) hebben PS motie 115 aangenomen. De motie luidt als volgt:

Motie Flexibiliteit in retailbeleid

Provinciale Staten van Utrecht, in vergadering bijeen op 12 december 2016, aan de orde hebbende het besluit herijking provinciale ruimtelijke structuurvisie en provinciale ruimtelijke verordening.

Constaterende dat:

- de provincie Utrecht heeft tot op heden geen detailhandelsbeleid
- de provincie Utrecht het voornemen heeft om in 2017 retailbeleid voor de provincie op te stellen
- in de PRS/ PRV nu al wel een aantal beperkingen ten aanzien van nieuwvestiging en uitbreiding van detailhandel wordt opgenomen
- nieuwvestiging van detailhandel buiten de bestaande winkelgebieden hiervoor overwegend niet meer zal zijn toegestaan.

Overwegende dat:

- de provincie belang hecht aan een gezonde detailhandelstructuur
- de provincie ook belang hecht aan toekomstgerichte ontwikkelingen, waarin ook thema's als vernieuwing en duurzaamheid een rol spelen
- de bestaande winkellocaties wellicht niet de ideale winkellocaties van de toekomst zijn
- een oplossing hiervoor zou kunnen zijn om het toevoegen van nieuwvestiging en uitbreiding toe te staan onder de voorwaarde dat ter compensatie op andere locaties de detailhandel verdwijnt
- dit alleen zinvol zou zijn, als daarmee geen ontwrichtende werking op de bestaande winkelstructuur plaatsvindt.

Dragen Gedeputeerde Staten op:

Om in het kader van het nog op te stellen retailbeleid te onderzoeken of een meter-voor-meter regeling voor detailhandel tot de mogelijkheden behoort, onder de voorwaarde dat de bestaande winkelstructuur niet wordt ontwricht.

Interpretatie motie 104: meter-voor-meter-regeling

Een meter-voor-meter-regeling zou een aanvullende regeling in de PRV zijn, die het mogelijk moet maken om 'meters' met een detailhandelsbestemming (onbebouwde gronden en/of bebouwde meters) in te leveren, in ruil voor het toevoegen van 'nieuwe meters' op gronden elders waar nog geen detailhandelsbestemming op rust. Vanwege het generieke karakter van een dergelijke regeling is niet op voorhand te bepalen of de regeling leidt tot duurzame ontwrichting. Dat kan alleen per te nemen ruimtelijke besluit (in de regel: het vaststellen van een bestemmingsplan) worden beoordeeld. Om deze reden wordt dit begrip in deze notitie buiten beschouwing gelaten. In een apart kader achter deze notitie wordt het begrip 'duurzame ontwrichting' nader toegelicht.

Leeswijzer

Om de mogelijkheid en wenselijkheid van een (aanvullende) meter-voor-meterregeling te beoordelen wordt naar de volgende aspecten worden gekeken:

1. De meerwaarde van een meter-voor-meter-regeling ten opzichte van de vigerende regeling in de hPRV2016;
2. In te leveren meters;
3. Het draagvlak voor een aanvullende meter-voor-meterregeling onder gemeenten.

Als eerste stap in deze notitie wordt de reeds aanwezige flexibiliteit in de vigerende hPRV2016 beschreven. In stap 2 wordt ingegaan op het onderscheid in meters dat kan worden betrokken bij een aanvullende meter-voor-meter-regeling. Stap 3 gaat in op het draagvlak voor een aanvullende meter-voor-meter-regeling onder gemeenten. De notitie mondt uit in de conclusie in stap 4 dat er geen aanleiding bestaat om een aanvullende meter-voor-meter-regeling in de PRV op te nemen.

Stap 1: Flexibiliteit in bestaand beleid

Provinciale Ruimtelijke Verordening (Herijking 2016)

Gemeentelijk ruimtelijke besluiten moeten voldoen aan de Provinciale Ruimtelijke Verordening Herijking 2016 (verder: hPRV2016). Deze verordening staat het niet toe nieuwe detailhandelsmeters toe te voegen buiten de begrensde bestaande winkelgebieden. Enkele uitzonderingen zijn toegestaan en bieden daarmee de nodige flexibiliteit.

Artikel 4.4. van de hPRV2016 luidt als volgt:

Artikel 4.4 Detailhandel

1. Als 'Detailhandel buiten bestaand winkelgebied' wordt aangewezen het gebied waarvan de geometrische plaatsbepaling is vastgelegd in het GML-bestand verbeeld op de kaart Wonen en werken. Als 'Bestaand winkelgebied' wordt aangewezen het gebied waarvan de geometrische plaatsbepaling is vastgelegd in het GML-bestand en is verbeeld op de kaart Wonen en werken.
2. Een ruimtelijk besluit voor gronden die zijn aangewezen als 'Detailhandel buiten bestaand winkelgebied' bevat geen nieuwe bestemmingen en regels die voorzien in nieuwvestiging of uitbreiding van detailhandel dan wel het wijzigen van brancheringsregels voor detailhandel, tenzij:
 - a. het gaat om detailhandel waaraan een aantoonbare behoefte bestaat als gevolg van een in een ruimtelijk besluit vastgestelde grootschalige toevoeging van woningen of andere stedelijke ontwikkeling, of,
 - b. het gaat om brand- of explosiegevaarlijke detailhandel op bedrijventerreinen, of
 - c. het gaat om nieuwvestiging of uitbreiding van volumineuze detailhandel indien daarvoor aantoonbare behoefte bestaat en in vigerende ruimtelijke besluiten geen planologische ruimte voor volumineuze detailhandel aanwezig is, of
 - d. het gaat om oppervlakteneutrale verplaatsing van volumineuze detailhandel die noodzakelijk is vanuit het oogpunt van hinder, veiligheid, verkeersaantrekkende werking of het economisch functioneren van het gebied en onder de voorwaarde dat de bouwvlakken van de te verplaatsen detailhandel een andere bestemming krijgen, of

e. het gaat om verplaatsing of uitbreiding van detailhandel in aansluiting op het gebied 'Bestaand winkelgebied' indien dit noodzakelijk is voor het economisch of maatschappelijk functioneren van het bestaande winkelgebied.

3. Een ruimtelijk besluit voor gronden die zijn aangewezen als 'Detailhandel buiten bestaand winkelgebied' bevat bestemmingen en regels die voorzien in een bestemmingswijziging van bestaande detailhandelsbestemmingen naar andere functies indien:

- a. de bestemming detailhandel nog niet is gerealiseerd, en
- b. er nog geen op bouwvergunning op grond van de Woningwet of omgevingsvergunning op grond van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht is aangevraagd, en
- c. er geen zicht is op realisatie van de bestemming binnen de planperiode.

4. De toelichting op een ruimtelijk besluit voor gronden die zijn aangewezen als 'Detailhandel buiten bestaand winkelgebied' bevat een ruimtelijke onderbouwing waaruit blijkt dat aan de genoemde voorwaarden is voldaan.

5. Gedeputeerde Staten kunnen de grenzen van gronden die zijn aangewezen als 'Bestaand winkelgebied' wijzigen.

De hPRV2016 staat het toe om voor gronden gelegen binnen bestaande winkelgebieden ruimtelijke besluiten te nemen die voorzien in nieuwvestiging of uitbreiding van detailhandel, dan wel het wijzigen van brancheringsregels. Gemeentebesturen kunnen, indien zij het winkelvloeroppervlak voor detailhandel binnen de bestaande winkelgebieden zouden willen beperken, hierover regels opnemen in bestemmingsplannen. Hiervoor is géén aanvullende provinciale meter-voor-meter-regeling noodzakelijk. GS kunnen op grond van art. 4.4 lid 5 de grenzen van de bestaande winkelgebieden wijzigen.

Daarnaast staat de hPRV2016 het onder voorwaarden toe om voor gronden gelegen buiten de bestaande winkelgebieden, ruimtelijke besluiten te nemen die voorzien in nieuwvestiging of uitbreiding van detailhandel, dan wel het wijzigen van brancheringsregels.¹ Deze voorwaarden zijn opgenomen onder a t/m e van artikel 4.4 lid 2. Het bepaalde onder a en b staat het toevoegen van detailhandel toe wanneer deze samenhangt met resp. een grootschalige toevoeging van woningen en brand- en explosiegevaarlijke detailhandel. Het bepaalde onder c staat het toevoegen van volumineuze detailhandel toe, indien er geen plancapaciteit aanwezig is. Hiervan kan ook sprake zijn als alle plancapaciteit eerst wordt geschrapt. Het bepaalde onder d betreft een meter-voor-meter-regeling voor volumineuze detailhandel, zij het onder voorwaarden. Ook staat de hPRV2016 het toe om alle vormen van detailhandel te verplaatsen of uit te breiden in aansluiting op bestaand winkelgebied, met inachtneming van de in artikel 4.4 lid 2 onder e, genoemde voorwaarden.

Conclusie stap 1

De huidige hPRV2016 bevat flexibiliteitsbepalingen om in specifieke gevallen nieuwe ontwikkelingen op het gebied van detailhandel buiten bestaand winkelgebied mogelijk te maken. Er is reeds sprake van een meter-voor-meterregeling voor de verplaatsing van volumineuze detailhandel: artikel 4.4, tweede lid onder d maakt een oppervlakteneutrale uitplaatsing van volumineuze detailhandel mogelijk. Ook is het volgens art. 4.4 tweede lid onder c mogelijk om (onder voorwaarden) nieuwe bestemmingen voor volumineuze detailhandel toe te voegen, indien er geen plancapaciteit aanwezig is. Ook staat de hPRV2016 het toe om alle vormen van detailhandel te verplaatsen of uit te breiden in aansluiting op bestaand winkelgebied, met inachtneming van de in artikel 4.4 lid 2 onder e, genoemde voorwaarden.

Stap 2: Voorzetten detailhandelsbestemmingen en in te leveren meters ten behoeve van een meter-voor-meter-regeling

Voortzetting van bestaande detailhandelsbestemmingen

In artikel 1.2 zijn (in samenhang met artikel 4.4) regels opgenomen over de aanpassing van ruimtelijke besluiten. Centraal staat de eerbiedigende werking; uit de artikelen 1.2 en 4.4, lid 3 van de hPRV2016 in samenhang bezien, vloeit voort dat in bestaande ruimtelijke plannen opgenomen mogelijkheden voor detailhandel in veel gevallen kunnen worden voortgezet. Het betreft mogelijkheden op grond van in bestemmingsplannen opgenomen directe en indirecte bouwtitels. Directe bouwtitels kunnen rechtstreeks worden vergund door middel van een omgevingsvergunning. Voor indirecte bouwtitels geldt dat eerst een besluit op grond van artikel 3.6 lid 1 van de

¹ De begrenzing van 'Bestaand winkelgebied' is weergegeven op kaart 7 van de hPRV2016, raadpleegbaar via <http://ruimtelijkeplannen.provincie-utrecht.nl>.

Wet ruimtelijke ordening genomen moet worden voordat een omgevingsvergunning kan worden verleend. Het gaat daarbij om de vaststelling van wijzigings- en uitwerkingsplannen, alsmede besluiten tot binnenplanse afwijking.

Uit een analyse van de bestemmingsplannen voor bedrijventerreinen, die in 2016 door Sweco is gemaakt in opdracht van de provincie Utrecht, blijkt dat er veel plancapaciteit aanwezig is. De plancapaciteit op deze locaties bedraagt in totaal circa 8 miljoen m² en betreft hoofdzakelijk volumineuze detailhandel. De hier genoemde omvang is exclusief de planologische mogelijkheden van bestaand/ in gebruik zijnde detailhandelsvastgoed. Tevens wordt opgemerkt dat het géén provincie-dekkende analyse betreft. Samengevat levert dit het volgende beeld op van de aanwezige plancapaciteit. Dit is exclusief bestaand vastgoed dat voor detailhandel in gebruik is:

| | | |
|----|--|--|
| 1. | plan capaciteit op bedrijventerreinen buiten bestaand winkelgebied (situatie 2016): | circa 8.000.000 m ² |
| | waarvan op onbebouwde gronden | circa 850.000 m ² |
| | waarvan reguliere detailhandel (op bebouwde en onbebouwde gronden) | circa 66.0000 m ² |
| | waarvan reguliere detailhandel (op onbebouwde gronden) | circa 8.000 m ² |
| 2. | plan capaciteit in overige gebieden buiten bestaand winkelgebied (tussengebied): | niet onderzocht |
| 3. | plan capaciteit in bestaand winkelgebied | niet onderzocht, maar n.v.t. voor een aanvullende meter-voor-meter-regeling. |
| * | totale voorraad detailhandelsvastgoed: | +/- 2.000.000 m ² |

In te leveren meters

Om te kunnen beoordelen welke detailhandelsmeters in aanmerking kunnen komen voor een meter-voor-meter-regeling, is het volgende onderscheid gemaakt:

1. meters in 'bestaand winkelgebied' tegenover meters 'detailhandel buiten bestaand winkelgebied'
Uit de hPRV2016 vloeien twee categorieën voort: meters gelegen binnen 'bestaand winkelgebied' en detailhandelsmeters 'buiten het bestaand winkelgebied';
2. meters plancapaciteit tegenover bestaand vastgoed
Plancapaciteit bestaat uit nog niet benutte planologische mogelijkheden om bestaande panden of nog onbebouwde gronden (in de toekomst) geschikt te maken voor gebruik als detailhandel. Van plancapaciteit bij bebouwde gronden is sprake als er in de vigerende situatie sprake is van een ander gebruik dan detailhandel (bijvoorbeeld bedrijvenhal), maar het bestemmingsplan ook de mogelijkheid biedt om het pand voor detailhandelsdoeleinden te (gaan) gebruiken. Bij onbebouwde gronden is nog geen bebouwing aanwezig, maar bestaat wel de mogelijkheid om de gronden voor detailhandelsdoeleinden te (gaan) gebruiken;
3. meters 'reguliere detailhandel' tegenover 'volumineuze detailhandel'
In bestemmingsplannen wordt in de regel onderscheid gemaakt tussen reguliere detailhandel en volumineuze detailhandel (detailhandel in overwegend volumineuze goederen). Hierbij valt te denken valt aan bouwmarkten, tuincentra, autodealers et cetera.;

Op basis van het hiervoor gemaakte onderscheid wordt bezien wat dit betekent voor een uitvoerbare meter-voor-meter-regeling.

Ad. 1 'Bestaand winkelgebied' tegenover 'detailhandel buiten bestaand winkelgebied'

In de hPRV2016 zijn circa 170 gebieden als 'bestaand winkelgebied' aangemerkt. De in artikel 4.4. opgenomen regels zijn niet op deze gebieden van toepassing. Het verplaatsen van bestaande (leegstaande) detailhandelsmeters uit 'bestaand winkelgebied' naar 'gebieden buiten bestaand winkelgebied' is onwenselijk uit oogpunt van goede ruimtelijke ordening. Gelet op het doel van deze regeling om detailhandel zoveel mogelijk binnen bestaande winkelgebieden te concentreren. Dat versterkt in eerste plaats de vitaliteit en leefbaarheid van de bestaande centra en draagt ook bij aan de toekomstbestendigheid van de totale bestaande detailhandelsstructuur. Een generieke meter-voor-meter-regeling, die het mogelijk zou maken om detailhandelsmeters in bestaande winkelgebieden in te wisselen voor extra meters detailhandel buiten bestaande winkelgebieden ligt daarom niet voor de hand. Voor een aantal *specifieke* gevallen wordt in de hPRV2016 een uitzondering gemaakt (zie stap 1).

Ad. 2 Plancapaciteit tegenover bestaand vastgoed

Uit een de eerder genoemde analyse naar plancapaciteit op bedrijventerreinen binnen de provincie Utrecht komt naar voren dat op de onderzochte bedrijventerreinen circa 8.000.000 m² capaciteit beschikbaar is waar detailhandel planologisch mogelijk is, maar (nog) niet is gerealiseerd. Deze mogelijkheden kunnen zowel betrekking hebben op het benutten van onbebouwde gronden, als op de mogelijke transformatie van bestaand vastgoed met een huidig gebruik anders dan detailhandel. Het betreft dan een gemengde bestemming. De plancapaciteit voor de onbebouwde gronden bedraagt circa 850.000 m². In vergelijking met de mogelijkheden voor transformatie van bestaand vastgoed naar een detailhandelsbestemming, gaat het dus om relatief beperkte nieuwbouwmogelijkheden voor detailhandel.

Er is géén analyse gemaakt van de plancapaciteit in bestaande winkelgebieden en de gebieden buiten de bestaande winkelgebieden en buiten de bedrijventerreinen (verder: 'tussengebied').

Het oppervlakte 'bestaand detailhandelvastgoed' in de provincie Utrecht is ongeveer 2 mln. m².

Ad. 3 Meters 'reguliere detailhandel' – volumineuze detailhandel

In bestemmingsplannen wordt in de regel onderscheid gemaakt tussen reguliere detailhandel en volumineuze detailhandel/ detailhandel in overwegend volumineuze goederen. Van de totale plancapaciteit voor detailhandel op bedrijventerreinen van 8.000.000 m² heeft 66.000 m² betrekking op reguliere detailhandel op zowel bebouwde als onbebouwde gronden. Van deze 66.000 m² is 8.000 m² gelegen op onbebouwde gronden. De analyse is beperkt tot bedrijventerreinen, omdat werd aangenomen dat op die plekken de meeste bestemmingen voor perifere detailhandel aanwezig zijn.

Alternatieve bestemmingen: risico op planschade en uitvoerbaarheid

Van een doelmatige meter-voor-meter-regeling is alleen sprake als de 'in te leveren' bestemming detailhandel, voorafgaand aan het planologisch toevoegen van meters elders, is wegbestemd door middel van een (gewijzigd) bestemmingsplan. Het wegbestemmen van detailhandelsbestemmingen (lees: het vervangen van de bestemming detailhandel door een andere bestemming) brengt het risico op te honoreren planschadeclaims met zich mee, omdat de planologische rechten voor detailhandel verdwijnen, wat tot schade voor een belanghebbende kan leiden. Dit planschaderisico komt voor rekening van de gemeente omdat de gemeenteraad het schadeveroorzakende besluit (het bestemmingsplan) neemt. Overigens moet bij het wegbestemmen van de bestemming 'detailhandel' op grond van art. 3.1.6 lid 1 onder f van het Besluit ruimtelijke ordening, de uitvoerbaarheid van de nieuwe bestemming aannemelijk worden gemaakt. Deze uitvoerbaarheid speelt vooral wanneer het gaat om de wijziging van een enkelvoudige detailhandelsbestemming die geen ruimte laat voor een ander gebruik dan detailhandel. Omdat bij een eventuele meter-voor-meter-regeling hoogst waarschijnlijk meerdere partijen met hun eigen (financiële) belangen betrokken zijn, kan het opstellen van een sluitende businesscase in dergelijke gevallen een belangrijke bijdrage leveren aan het aannemelijk maken van deze uitvoerbaarheid.

Conclusie stap 2: Voortzetten detailhandelsbestemmingen en in te leveren meters ten behoeve van een meter-voor-meter-regeling

Uit een analyse naar aanwezige plancapaciteit op bedrijventerreinen blijkt dat er nog erg veel plancapaciteit aanwezig is. Het inleveren c.q. wegbestemmen van detailhandelsbestemmingen vraagt om een uitvoerbare alternatieve bestemming brengt voor gemeenten het risico op te honoreren planschadeclaims met zich mee. Daardoor is de uitvoering van een meter-voor-meter regeling een complexe procedure met de (financiële) risico's voor de gemeenten.

Stap 3: Behoeft meter-voor- meter regeling bij gemeenten en regio's

Aan gemeenten is gevraagd of zij nieuwbouwwensen voor detailhandel hebben die in strijd zijn met de hPRV2016, maar die met een meter-voor-meter-regeling wel geaccommodeerd zouden kunnen worden. Bijna alle gemeenten hebben in bestuurlijk overleg aangegeven weliswaar behoefte te hebben aan flexibiliteit, maar hebben geen casussen naar voren gebracht noch de wens uitgesproken om een meter-voor-meterregeling voor detailhandel op te nemen in het provinciaal ruimtelijke beleid. De uitzondering hierop is de gemeente Amersfoort, die een meter-voor-meter-regeling zou willen hebben voor een brancheverruiming naar enkele vormen van reguliere detailhandel op het bedrijventerrein Vathorst. De gemeente Veenendaal staat juist afwijzend tegenover

een meter-voor-meter-regeling: *“Bij een meter-voor-meter regeling blijft alles bij het oude. In de retail gaat niet om een gelijkblijvend aantal meters, maar om minder meters.”*

Stap 4. Conclusie

Een aanvullende meter-voor-meter-regeling is alleen aan de orde wanneer een gemeente buiten bestaand winkelgebied nieuwe detailhandelsbestemmingen toe wil voegen op gronden waar thans geen detailhandelsbestemming op rust, zover de hPRV2016 dit niet toestaat en wanneer voor bestaande detailhandelsbestemmingen een alternatieve bestemming kan worden vastgesteld.

Binnen bestaande winkelgebieden zoals in de PRV zijn begrensd, gelden géén provinciale regels; gemeenten kunnen hier zelf een meter-voor-meter-regeling vormgeven. De hPRV2016 biedt onder voorwaarden diverse mogelijkheden voor nieuwvestiging van (volumineuze) detailhandel buiten de bestaande winkelgebieden. In artikel 4.4, tweede lid onder d is reeds sprake van een meter-voor-meter-regeling voor volumineuze detailhandel. Op bedrijventerreinen is met name voor volumineuze detailhandel in bestemmingsplannen nog veel plancapaciteit aanwezig, die in opvolgende ruimtelijke plannen kan worden voortgezet. Het wegbestemmen van detailhandelsbestemmingen vereist een uitvoerbare alternatieve bestemming en brengt voor gemeenten het risico op te honoreren planschadeclaims met zich mee.

Veruit de meeste gemeenten geven aan geen behoefte te hebben aan een aanvullende meter-voor-meter-regeling.

Gelet op deze constatering lijkt er geen aanleiding te bestaan voor het in het leven roepen van een (aanvullende) meter-voor-meter-regeling in de PRV.

Uitleg begrip 'duurzame ontwrchting'

In de motie wordt als voorwaarde voor een meter-voor-meter-regeling aangegeven dat zij geen ontwrchtende werking op de bestaande winkelstructuur mag hebben. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS) legt dit criterium als volgt uit: voor de vraag of een duurzame ontwrchting van het voorzieningenniveau zal ontstaan, komt geen doorslaggevende betekenis toe aan de vraag of zich een overaanbod in het verzorgingsgebied en mogelijke sluiting van bestaande detailhandelsvestigingen voordoet. *Het doorslaggevende criterium is of ook na het sluiten van een of meer voorzieningen voor de inwoners van een bepaald gebied, een voldoende voorzieningenniveau behouden blijft in die zin, dat zij op aanvaardbare afstand van of in hun woonplaats hun dagelijkse inkopen kunnen doen.*²

Relevant is ook dat de vraag of het optreden van een bepaalde mate van leegstand/overcapaciteit in detailhandelsvoorzieningen als gevolg van nieuwe uitbreidingsmogelijkheden in een bestemmingsplan aanvaardbaar is, uitsluitend beantwoord moet worden aan de hand van het criterium goede ruimtelijke ordeningen en niet in het kader van de vraag of er sprake is van een duurzame ontwrchting. De ABRvS heeft dit kort geleden nog eens expliciet uitgesproken in een uitspraak van 12 juli 2017³: *“Het college miskent verder dat het appartementencomplex reeds is gebouwd en dat de raad bij de vaststelling van het bestemmingsplan ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening rekening moet houden met de negatieve gevolgen van leegstand voor de directe omgeving.”*

Zolang er geen sprake is van duurzame ontwrchting van het voorzieningenniveau in een gemeente, kan dit criterium niet worden gebruikt om uitbreidings- of nieuwvestigingsmogelijkheden voor detailhandel niet toe te staan. Wel kan in dat geval op grond van algemene ruimtelijke overwegingen die ook voor andere activiteiten dan detailhandel gelden, planologische medewerking worden geweigerd aan uitbreidings- of nieuwvestigingsmogelijkheden voor detailhandel. Een weigering kan echter niet worden gebaseerd op de overweging dat verdere uitbreiding van het winkelcentrum ongewenst is, omdat zij een bedreiging vormt voor het voortbestaan van de middenstand in de gemeente. Aan een dergelijk motief ligt niet het criterium van een goede ruimtelijke ordening ten grondslag maar de bescherming van individuele ondernemers in de gemeente. In dat geval is er sprake van regulering van concurrentieverhoudingen door middel van een ruimtelijk besluit, wat juridisch niet geoorloofd is omdat een besluit op grond van de Wro, zoals algemene regels in een provinciale ruimtelijke verordening of een bestemmingsplan, als voorwerp van regeling uitsluitend betrekking mag hebben op een goede ruimtelijke ordening. Wanneer dat niet gebeurt en dat besluit concurrentieverhoudingen regelt en daarmee een economisch motief krijgt, wordt niet alleen buiten de grenzen van een goede ruimtelijke ordening zoals bedoeld in de Wro getreden maar ontstaat er (waarschijnlijk) ook strijd met de Europese Dienstenrichtlijn. Het criterium van de duurzame ontwrchting van het voorzieningenniveau kan dus uitsluitend worden ingeroepen wanneer uit onderzoek blijkt dat deze ontwrchting zich zal voordoen als gevolg van een ruimtelijk besluit dat voorziet in uitbreiding- of nieuwvestigingsmogelijkheden voor detailhandel. Uit de jurisprudentie van de ABRvS volgt dat van een dergelijke ontwrchting geen sprake is zolang ook na het sluiten van een of meer voorzieningen, voor de inwoners van een bepaald gebied een voldoende voorzieningenniveau behouden blijft en zij op aanvaardbare afstand van of in hun woonplaats hun dagelijkse inkopen kunnen doen. Aan de regels in vigerende PRV liggen uitsluitend ruimtelijke motieven ten grondslag. Deze regels zijn, met het oog op de bevordering van de vitaliteit van steden en dorpen, gericht op het zoveel mogelijk concentreren van detailhandelsvoorzieningen in bestaande winkelgebieden en daarmee op het tegengaan van verspreiding van deze voorzieningen over verschillende perifere locaties.

² Zie bijv. ABRvS 5 december 2012, TBR 2013/70 (Bestemmingsplan en omgevingsvergunningen Noordoostpolder).

³ Zie de hiervoor genoemde uitspraak van 5 december 2012 en ABRvS 12 juli 2017, TBR 2017/144 (Reactieve aanwijzing bestemmingsplan Dronten).

De conclusie is dat van een duurzame ontwrichting bij een meter-voor-meter-regeling niet *op voorhand* sprake hoeft te zijn, omdat de motie als randvoorwaarde voor het toevoegen van planologische nieuwvestigings- en uitbreidingsmogelijkheden van detailhandel stelt dat ter compensatie op een andere locatie de detailhandelsbestemming verdwijnt. Het verdwijnen van die bestemming of het in ruil daarvoor toevoegen van een nieuwe bestemming op een andere plek mag er echter niet toe leiden dat voor de inwoners van een bepaald gebied niet langer een voldoende voorzieningenniveau behouden blijft, waardoor zij niet langer op aanvaardbare afstand van of in hun woonplaats hun dagelijkse inkopen kunnen doen. Zou dat wel het geval zijn, dan is er sprake van duurzame ontwrichting en wordt niet aan de jurisprudentie van de ABRvS voldaan. Bij vaststelling van een bestemmingsplan waarbij toepassing wordt gegeven aan een aanvullende (in de PRV opgenomen) meter-voor-meter-regeling voor detailhandel, zal de raad dus steeds moeten onderzoeken of voldaan wordt aan het criterium van duurzame ontwrichting in de hiervoor beschreven zin.

Artikel 1.2 hPRV2016

Artikel 1.2 Aanpassing ruimtelijk besluit

1. Een bouw- of gebruiksmogelijkheid die wordt geboden bij of krachtens een ruimtelijk besluit dat in werking is getreden op het moment dat deze verordening in werking treedt, dan wel bij of krachtens een ruimtelijk besluit waarvan voorafgaand aan dat tijdstip een ontwerp ter inzage is gelegd, mag, ondanks strijdigheid met deze verordening, van kracht blijven en kan in opvolgende ruimtelijke besluiten opnieuw geboden worden, tenzij het betrekking heeft op:

- a. Wijzigingsbevoegdheden als bedoeld in artikel 3.6, eerste lid, sub a van de wet, voor zover deze onbenut zijn en geen ontwerp wijzigingsplan ter inzage is gelegd op het moment dat deze verordening in werking treedt;
- b. Uitwerkingsplichten als bedoeld in artikel 3.6, eerste lid, sub b van de wet, voor zover deze onbenut zijn en geen ontwerp uitwerkingsplan ter inzage is gelegd op het moment dat deze verordening in werking treedt.

2. In afwijking van lid 1 geldt voor agrarische bedrijven dat uiterlijk binnen twee jaar na 5 maart 2013, de inwerkingtredingsdatum van de Provinciale Ruimtelijke Verordening, Provincie Utrecht 2013, een bestemmingsplan moet zijn vastgesteld met in achtneming van artikel 2.1 Agrarische bedrijven, leden 4, 5, en 8. Voor agrarische bedrijven die zijn gelegen in gebieden die in de Provinciale Ruimtelijke Verordening provincie Utrecht 2013 waren aangemerkt als landbouwontwikkelingsgebied of als verwevingsgebied geldt, dat binnen twee jaar na de inwerkingtredingsdatum van deze regeling een bestemmingsplan moet zijn vastgesteld met inachtning van het Artikel agrarische bedrijven, leden 4, 5 en 8.

3. In afwijking van lid 1 worden de in lid 1 genoemde bouw- en gebruiksmogelijkheden in een nieuw ruimtelijk besluit alleen opnieuw geboden met in achtneming van artikel Kantoren en Kantoren op knooppunten, lid 3.

4. In afwijking van lid 1 worden de in lid 1 genoemde bouw- en gebruiksmogelijkheden in een nieuw ruimtelijk besluit alleen opnieuw geboden met in achtneming van artikel Detailhandel, lid 3.