

Gst. 2013/13



Aflevering	Gst. 2013, afl. 7382
Publicatiedatum	23-01-2013
Rolnummer	201200385/1/R2
Instantie	Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State 5 december 2012 (Mr. P.J.J. van Buuren, drs. W.J. Deetman en mr. J. Kramer)
Annotator	J.C. van Oosten en C.N.J. Kortmann
ECLI	ECLI:NL:RVS:2012:BY5093
LJN	BY5093
Wetsbepaling	(Art. 46 lid 6 Wet RvS; art. 3.1 Wro; art. 3:2 en 3:4 lid 1 Awb)

Titel

Tussenuitspraak over bestemmingsplan dat voorziet in een nieuw stadshart (detailhandel). Overcapaciteit leidt niet tot duurzame ontwrichting. Niet is uitgesloten dat overcapaciteit kan leiden tot een toename van leegstand, wat tot negatieve gevolgen voor het woon- en leefklimaat en het ondernemersklimaat kan leiden. De raad heeft dit niet onderkend. De raad van Noordoostpolder heeft het bestemmingsplan ‘Emmeloord – De Deel, Stadshart’ vastgesteld. Dit bestemmingsplan voorziet onder meer in ma...

Samenvatting

De raad van Noordoostpolder heeft het bestemmingsplan ‘Emmeloord – De Deel, Stadshart’ vastgesteld. Dit bestemmingsplan voorziet onder meer in maximaal 8200 m² wvo detailhandel, zodat na planrealisatie het totale aanbod in het centrum van Emmeloord 33.200 m² wvo detailhandel is. In het behoudende scenario is slechts ruimte voor 30.300 m² detailhandel. Dat geeft een overcapaciteit van 9%. Van duurzame ontwrichting is geen sprake, nu niet aannemelijk is gemaakt dat de mogelijkheden die het plan voor detailhandel biedt, zullen leiden tot het verdwijnen van een zodanig deel van het winkelaanbod dat voor de inwoners van het verzorgingsgebied wezenlijke beperkingen zullen ontstaan bij het doen van hun dagelijkse inkopen.

Niet is uitgesloten dat deze overcapaciteit kan leiden tot een toename van de leegstand in het centrum van Emmeloord, hetgeen tot de negatieve gevolgen voor het woon- en leefklimaat en het ondernemersklimaat kan leiden waarvoor appellanten vrezen. Niet is gebleken dat de raad zich hiervan bij het nemen van het bestreden besluit rekenschap heeft gegeven. Dit klemt des te meer nu uit de rapporten van BRO van 8 augustus 2011 en 14 februari 2012 naar voren komt dat bij de berekeningen is uitgegaan van een inwonersgroei. Tevens is komen vast te staan dat bij de berekeningen geen rekening is gehouden met het groeiende aandeel internetbestedingen en met de teruglopende bestedingen in verband met de huidige economische situatie. Voorts heeft de raad niet inzichtelijk kunnen maken waarop de verwachte hogere binding bij niet-dagelijkse goederen is gebaseerd, nu uit het rapport van BRO van 8 april 2008 blijkt dat in de uitgangssituatie al een binding binnen de gemeente van ruim 79% bestaat.

Partijen

Tussenuitspraak met toepassing van artikel 46, zesde lid, van de Wet op de Raad van State in het geding tussen:

1. [appellant sub 1] en anderen, allen wonend te Emmeloord, gemeente Noordoostpolder,
2. de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid Astore CIT B.V., gevestigd te De Wolden, en anderen,
3. de vereniging Vereniging van Eigenaars van Résidence de Deel, gevestigd te Emmeloord, gemeente Noordoostpolder, en anderen,
4. de vereniging Vereniging Bedrijven Actief Noordoostpolder, gevestigd te Emmeloord, gemeente Noordoostpolder,

5. de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid De Hoge Dennen Holding B.V., gevestigd te Laren, en TOP Vastgoed Planontwikkeling B.V., gevestigd te Zeist,

appellanten,

en

1. de raad van de gemeente Noordoostpolder,
2. het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Noordoostpolder,

verweerders.

Tekst

1. Procesverloop

Bij besluit van 10 november 2011 heeft de raad het bestemmingsplan 'Emmeloord – De Deel, Stadshart' vastgesteld.

Bij besluit van 17 november 2011 heeft het college aan de gemeente Noordoostpolder een omgevingsvergunning verleend voor het slopen van een kantoor en het aanleggen van een inrit ter plaatse van de Deel 22 te Emmeloord.

Bij besluit van 17 november 2011 heeft het college aan Emmeloord Centrum C.V. omgevingsvergunning verleend voor het bouwen van nieuwe centrumvoorzieningen en het brandveilig gebruiken van een hotel ter plaatse van de Deel te Emmeloord.

Tegen deze besluiten hebben [appellant sub 1] en anderen, Astore CIT en anderen, de VvE en anderen, de vereniging BAN en De Hoge Dennen en Top Vastgoed, beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

De raad en [appellant sub 1] en anderen hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 21 augustus 2012, waar [appellant sub 1] en anderen, in de persoon van [appellant sub 1], Astore CIT en anderen, vertegenwoordigd door drs. G.J.A. Sluiskes, de VvE en anderen, vertegenwoordigd door A. Eggens, en de vereniging BAN, vertegenwoordigd door mr. M.H.P. Bullens, advocaat te Enschede, bijgestaan door H. Buch en B. Hoekstra, zijn verschenen.

Voorts zijn ter zitting de raad en het college, vertegenwoordigd door mr. E.A. Minderhoud, advocaat te Amsterdam, bijgestaan door J. Cnossen, I. Valk, en mr. G. Folmer, en Emmeloord Centrum C.V., vertegenwoordigd door ir. J.L. de Jong, als partij gehoord.

Na het sluiten van het onderzoek ter zitting heeft de Afdeling het onderzoek heropend. Een stuk dat is ontvangen van de raad is aan de andere partijen toegezonden. Daartoe in de gelegenheid gesteld, hebben partijen daarop een reactie ingediend. Vervolgens heeft de raad op deze reacties gereageerd. Met toestemming van partijen is afgezien van verdere behandeling van de zaak ter zitting, waarna de Afdeling het onderzoek heeft gesloten.

2. Overwegingen

(...)

Financiële uitvoerbaarheid

15. [appellant sub 1] en anderen, de VvE en anderen, de vereniging BAN en De Hoge Dennen betogen dat de financiële uitvoerbaarheid van het plan onvoldoende is onderbouwd. Volgens [appellant sub 1] en anderen was de samenwerkingsovereenkomst ten tijde van het vaststellingsbesluit al vervallen en was daarop dan ook geen aanvulling mogelijk. De Hoge Dennen stelt dat ten onrechte geen rekening is gehouden met de kosten van de aanleg van een waterberging.

[appellant sub 1] en anderen voeren voorts aan dat de samenwerkingsovereenkomst en de allonge in strijd zijn met het Europees aanbestedingsrecht en dat sprake is van ongeoorloofde staatssteun. Tevens is volgens hen het verhaal van kosten in de samenwerkingsovereenkomst onvoldoende inzichtelijk, is daarin ten onrechte geen waarborg voor behoud van de detailhandelstructuur opgenomen en is er ten onrechte geen rekening gehouden met de mogelijkheid dat de exploitant zich terugtrekt. Daarnaast blijkt niet uit de stukken waarom in de planschaderisicoanalyse rekening wordt gehouden met minder planschade dan in

een eerdere versie van de exploitatieopzet.

15.1. De raad stelt zich op het standpunt dat het grondexploitatie document voldoende informatie geeft. Voorts zal volgens de raad eventueel terug te vorderen staatssteun niet leiden tot de onuitvoerbaarheid van het plan omdat het plan mogelijk ook door andere partijen zal kunnen worden ontwikkeld. De allonge is volgens de raad gesloten omdat er redenen bestonden om aan de haalbaarheid van het oorspronkelijke plan en de daarvoor gesloten samenwerkingsovereenkomst te twifelen.

15.2. Tussen de gemeente en de projectontwikkelaar is op 29 maart 2006 een samenwerkingsovereenkomst gesloten voor de ontwikkeling van de centrumplannen.

Ingevolge artikel 14 van de samenwerkingsovereenkomst is deze overeenkomst van kracht vanaf de datum van ondertekening ervan door partijen en duurt deze voort totdat alle uit deze overeenkomst voortvloeiende verplichtingen zijn nagekomen, met dien verstande evenwel dat zij in ieder geval zal eindigen op 1 maart 2010 indien, ondanks voortvarende nakoming door partijen van ieders verplichtingen niet op 1 januari 2010 een bruikbare bouwvergunning voorhanden is voor het multifunctionele deel (winkel)project de Deel.

15.3. Ter zitting hebben het gemeentebestuur en de projectontwikkelaar toegelicht dat zij ervan uitgaan dat de samenwerkingsovereenkomst niet van rechtswege is vervallen omdat niet aan de voorwaarden daarvoor is voldaan. [appellant sub 1] en anderen hebben niet betwist dat niet aan de voorwaarden is voldaan. Gelet hierop en op de tekst van de samenwerkingsovereenkomst ziet de Afdeling geen aanleiding om het betoog van [appellant sub 1] en anderen te volgen en ervan uit te gaan dat de samenwerkingsovereenkomst is vervallen. De overige beroepsgronden die zijn gebaseerd op het uitgangspunt dat de samenwerkingsovereenkomst is vervallen, behoeven dan ook geen bespreking.

15.4. Wat betreft het betoog ten aanzien van het Europees aanbestedingsrecht overweegt de Afdeling dat de mogelijke verplichting tot aanbesteding van de uitvoering van het plan in het algemeen op zichzelf niet in de weg staan aan de financiële uitvoerbaarheid van het plan. [appellant sub 1] en anderen hebben in het beroepsschrift noch ter zitting een begin van een motivering gegeven waarom dat in dit geval anders zou moeten zijn. Het betoog faalt derhalve.

15.5. Over het betoog ten aanzien van de gestelde ongeoorloofde staatssteun bij de in de overeenkomsten overeengekomen huur van de parkeerdekken en de fietsenstalling door de gemeente overweegt de Afdeling het volgende. In het kader van een beroep tegen een bestemmingsplan kan een betoog dat ziet op de uitvoerbaarheid van dat plan, waaronder ook de financieel-economische uitvoerbaarheid is begrepen, slechts leiden tot vernietiging van het bestreden besluit indien en voor zover het aangevoerde leidt tot de conclusie dat de raad op voorhand in redelijkheid had moeten inzien dat het plan niet kan worden uitgevoerd binnen een periode van in beginsel tien jaar.

15.6. Aan het in 15.5 geformuleerde criterium is niet reeds voldaan, indien aannemelijk wordt gemaakt dat de staatssteun die plaats heeft of heeft gehad kan worden teruggevorderd. Zoals de Afdeling heeft overwogen (uitspraak van 13 april 2011 in zaak nr. 200905023/1/R3) dient ook aannemelijk te worden gemaakt dat de raad op voorhand in redelijkheid had moeten inzien dat als gevolg daarvan het plan niet binnen de planperiode kan worden uitgevoerd op een wijze zonder dat ongeoorloofde staatssteun wordt verleend.

15.7. Ter zitting heeft de raad over de overeengekomen betalingen toegelicht dat het de bedoeling is dat de parkeerdekken en de fietsenstalling die door de projectontwikkelaar zullen worden gerealiseerd, openbaar toegankelijk zullen worden gemaakt en 40 jaar lang door iedereen gratis kunnen worden gebruikt. De overeengekomen bedragen zullen onder meer worden aangewend om dit mogelijk te maken. Voorts is komen vast te staan dat de overeengekomen betalingen tevens zijn bedoeld voor het onderhoud en beheer van de genoemde openbare voorzieningen. Gelet hierop is de Afdeling van oordeel dat deze betalingen niet zien op de verwezenlijking van het plan, maar op het voor ogen staande gebruik van de voorzieningen na planrealisatie. [appellant sub 1] en anderen hebben dan ook niet aannemelijk gemaakt dat het eventueel terugvorderen van deze overeengekomen betalingen gevolgen zou kunnen hebben voor de verwezenlijking van het plan. Het betoog van [appellant sub 1] en anderen faalt derhalve.

15.8. Over de kosten voor de aanleg van een waterberging overweegt de Afdeling dat de raad ter zitting onweersproken heeft toegelicht dat de benodigde waterberging buiten het plangebied kan worden gerealiseerd en niet zal leiden tot aan het plan toe te rekenen extra kosten. Gelet hierop faalt het betoog van De Hoge Dennen dat met deze kosten ten onrechte geen rekening is gehouden.

Ten aanzien van de betogen van [appellant sub 1] en anderen dat in de samenwerkingsovereenkomst ten onrechte geen waarborg voor het behoud van de detailhandelstructuur is opgenomen en ten onrechte geen regeling is opgenomen voor het geval de toekomstige exploitant van de algemene voorzieningen zich terugtrekt, overweegt de Afdeling dat [appellant sub 1] en anderen niet hebben onderbouwd waarom deze aspecten zouden leiden tot een financieel onuitvoerbaar plan. Voor zover zij hebben betoogd dat niet

inzichtelijk is gemaakt waarom het gereserveerde bedrag voor planschade naar beneden is bijgesteld, overweegt de Afdeling dat [appellant sub 1] en anderen hun betoog niet nader hebben onderbouwd en dat uit de op het plan betrekking hebbende stukken niet blijkt van een bijgesteld bedrag voor planschade.

(...)

Centrumbestemming – detailhandel

17. [appellant sub 1] en anderen, Astore CIT en anderen en De Hoge Dennen voeren over de uitgevoerde distributieplanologische onderzoeken aan dat deze ten onrechte niet zijn gebaseerd op recente gegevens. Zij brengen naar voren dat de raad het plan dan ook niet op deze onderzoeken had mogen baseren. Voorts betogen [appellant sub 1] en anderen dat in het plan ten onrechte de mogelijke oppervlakte aan detailhandel niet is beperkt. Volgens hen is het hierdoor mogelijk dat binnen het plangebied alleen en onbeperkt detailhandel wordt gerealiseerd. Voorts voeren [appellant sub 1] en anderen, Astore CIT en anderen, de VvE en anderen, de vereniging BAN en de Hoge Dennen aan dat het plan een te grote uitbreiding aan detailhandel mogelijk maakt. Zij wijzen hierbij onder meer op bestaande leegstand, op de omstandigheid dat de hoeveelheid woningen wel is teruggebracht en op andere plannen in de gemeente waar juist geen uitbreiding meer wordt toegestaan. Zij vrezen voor groeiende leegstand, overlast, verpaupering en een negatieve uitstraling voor de omgeving. Astore CIT betoogt daarbij dat in afwijking van de bestaande jurisprudentie over duurzame ontvricting ook ruimte zou moeten zijn voor het toetsen van de behoefte van detailhandel, nu grootschalige leegstand en verpaupering zeker ruimtelijke gevolgen kunnen hebben.

17.1. De raad heeft zich in het verweerschrift op het standpunt gesteld dat in het plan wel maxima zijn opgenomen voor de toegestane oppervlakte aan detailhandel. Voorts zal het plan niet leiden tot een duurzame ontvricting van het voorzieningenniveau. Hierbij wordt volgens de raad geen doorslaggevend gewicht toegekend aan de omstandigheid dat een eventuele vierde supermarkt wellicht niet rendabel zal zijn. Het ingediende rapport van MKB REVA leidt niet tot een andere conclusie. Ten behoeve van het vaststellingsbesluit is de notitie van BRO van 8 augustus 2011 opgesteld. Daarnaast is door BRO nog een actualisatie opgesteld op 14 februari 2012, aldus de raad.

17.2. Ingevolge artikel 13, lid 13.1 van de regels mag binnen het gehele plangebied de gezamenlijke bruto vloeroppervlakte voor detailhandel, niet zijnde een supermarkt, niet meer bedragen dan 8.100 m². De gezamenlijke bruto vloeroppervlakte voor detailhandel in de vorm van een supermarkt mag niet meer bedragen dan 2.100 m². Niet in geschil is dat op grond van het plan een oppervlakte van ruim 13.500 m² is bestemd voor de bestemmingen 'Centrum – 1' en 'Centrum – 2'. Gelet hierop en op het feit dat de maximale hoeveelheid detailhandel binnen het plangebied is beperkt tot 10.200 m², hebben [appellant sub 1] en anderen naar het oordeel van de Afdeling niet aannemelijk gemaakt dat de gronden met voornoemde bestemmingen geheel kunnen worden gebruikt voor detailhandel en dat daardoor binnen het plangebied geen ruimte meer zal zijn voor overige voorzieningen als horeca en dienstverlening. Het betoog faalt.

17.3. In het rapport 'Ontwikkeling centrum Emmeloord' van BRO van 8 april 2008 is vermeld dat de totale omvang aan detailhandel in de gemeente ongeveer 67.000 m² winkelvloeroppervlak (hierna: wvo) is. Hiervan bevindt 86% zich in Emmeloord (= ca. 57.500 m²). Het bestaande aanbod in het centrum is ongeveer 24.500 m² wvo. Tevens is er sprake van 4% leegstand (= bijna 3.000 m²). In 2008 zijn er in de gemeente 45.713 inwoners en daarbij is sprake van een lichte daling. De bestaande koopkrachtbinding is al hoog. Hoewel er plannen bestaan voor 4400 woningen in de gemeente, verloopt de ontwikkeling daarvan minder voorspoedig dan verwacht en is er dus minder toestroom van inwoners. In tabel 5.4 zijn drie scenario's voor de verwachte bevolkingsgroei doorgerekend. Het meest positieve scenario gaat uit van 51.521 inwoners in 2015. Het meest behoudende scenario gaat uit van 48.028 inwoners in 2015. Tevens wordt er nog een stijging in de binding verwacht vanwege de kwaliteitsversterking die plaats zal vinden. Op basis hiervan is een verwachte uitbreidingsruimte berekend van 1.750+6.000=7.750 m² wvo in het positieve scenario en van 1.300+4.250=5.550 m² wvo in het behoudende scenario.

17.4. In de memo 'Dynamiek in de detailhandel' van BRO van 8 augustus 2011 is vermeld dat het bestaande aanbod in het centrum 25.000 m² is en dat andere centrumgebieden met dezelfde regiofunctie in het algemeen een groter aanbod hebben. Voorts is daarin vermeld dat de huidige leegstand slechts 1% is, waar 4-6% normaal is. Enige leegstand is nodig voor de doorstroom en flexibiliteit van een centrum. Daarnaast wordt in de memo melding gemaakt van verschillende trends en ontwikkelingen, waaronder schaalvergroting en -verkleining, functiemix, branchevervaging, cultuurmix, internationalisering en internetaankopen (6%). De memo vermeldt tevens dat het opknappen van de Lange Nering vooral cosmetisch was en geen functionele vernieuwing heeft gebracht.

17.5. Astore CIT en anderen hebben het rapport 'Analyse Distributieve Mogelijkheden Emmeloord' van MKB REVA van 15 september 2011 ingebracht. In dit rapport is vermeld dat de gemeente Emmeloord in 2011 46.348 inwoners had en dat de ontwerpstructuurvisie van de gemeente uitgaat van een groei tot 47.000 inwoners in 2030. Voorts is vermeld dat er mogelijk enige ruimte voor uitbreiding in het centrum is, maar dan

voor specifieke branches. Het huidige aanbod in het centrum is ongeveer 25.000 m². Tevens is in het rapport nog vermeld dat het aannemelijk is dat het bestedingenniveau zal dalen in plaats van stijgen. Hierbij wordt gewezen op het toenemende aandeel internetaankopen en de economische crisis.

17.6. In de notitie 'Actualisatie conclusies DPO centrum Emmeloord 2008' van BRO van 14 februari 2012 is vermeld dat de in 2008 berekende behoefte 5.550-7.750 m² vwo was. Het plan maakt een uitbreiding mogelijk van 10.200 m² brutovloeroppervlak (hierna: bvo). Dit komt volgens de notitie neer op ongeveer 8.200 m² vwo. Volgens de notitie betreft het derhalve slechts een geringe overschrijding die niet zal leiden tot duurzame ontwrichting van het voorzieningenniveau.

17.7. De Afdeling begrijpt het betoog van [appellant sub 1] en anderen, Astore CIT en anderen, de VvE en anderen, de vereniging BAN en de Hoge Dennen aldus dat zij betogen dat de voorziene uitbreiding aan detailhandel zal leiden tot een duurzame ontwrichting van het voorzieningenniveau in het verzorgingsgebied. Hieromtrent overweegt de Afdeling evenwel dat voor de vraag of een duurzame ontwrichting van het voorzieningenniveau zal ontstaan geen doorslaggevende betekenis toekomt aan de vraag of zich een overaanbod in het verzorgingsgebied en mogelijke sluiting van bestaande detailhandelsvestigingen voordoen. Het doorslaggevende criterium hiervoor 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 een aanvaardbare afstand van of in hun woonplaats hun dagelijkse inkoop kunnen doen. De Afdeling verwijst hiervoor naar haar uitspraak van 10 juni 2009 in zaak nr. 200808122/1/R3. [appellant sub 1] en anderen, Astore CIT en anderen, de VvE en anderen, de vereniging BAN en de Hoge Dennen hebben niet aannemelijk gemaakt dat de mogelijkheden die het plan voor detailhandel biedt, zullen leiden tot het verdwijnen van een zodanig deel van het winkelaanbod dat voor de inwoners van het verzorgingsgebied wezenlijke beperkingen zullen ontstaan bij het doen van hun dagelijkse inkoop. Voor zover [appellant sub 1] en anderen, Astore CIT en anderen en De Hoge Dennen in dit kader erop hebben gewezen dat de uitgevoerde distributieplanologische onderzoeken ten onrechte niet zijn gebaseerd op voldoende recente gegevens, is de Afdeling van oordeel dat zij niet aannemelijk hebben gemaakt dat andere invoergegevens zouden leiden tot een dermate afwijkende uitkomst in die zin, dat in die situatie wel een van duurzame ontwrichting van het voorzieningenniveau zou ontstaan.

Het betoog faalt.

17.8. Over de te verwachten leegstand overweegt de Afdeling dat de raad ter zitting heeft bevestigd dat wordt uitgegaan van een stagnatie van het inwonersaantal. Het plan voorziet in maximaal $8.100+2.100=10.200$ m² bvo detailhandel. Niet in geschil is dat dit overeenkomt met ongeveer 8.200 m² vwo. Na planrealisatie zal er in het centrum van Emmeloord in totaal $25.000+8.200=33.200$ m² vwo beschikbaar zijn, terwijl de verwachte behoefte in het behoudende scenario, rekening houdend met de bestaande leegstand, uitkomt op $25.000+5.550-250=30.300$ m². Uit het verschil tussen het berekende behoudende scenario en de planmogelijkheden komt een overcapaciteit van bijna 9% naar voren. Niet is uitgesloten dat deze overcapaciteit kan leiden tot een toename van de leegstand in het centrum van Emmeloord, hetgeen tot de negatieve gevolgen voor het woon- en leefklimaat en het ondernemersklimaat kan leiden waarvoor [appellant sub 1] en anderen, Astore CIT en anderen, de VvE en anderen, de vereniging BAN en de Hoge Dennen vrezan. Niet is gebleken dat de raad zich hiervan bij het nemen van het bestreden besluit rekenschap heeft gegeven. Dit klemt des te meer nu uit de rapporten van BRO van 8 augustus 2011 en 14 februari 2012 naar voren komt dat bij de berekeningen is uitgegaan van een inwonersgroei. Tevens is komen vast te staan dat bij de berekeningen geen rekening is gehouden met het groeiende aandeel internetbestedingen en met de teruglopende bestedingen in verband met de huidige economische situatie. Voorts heeft de raad niet inzichtelijk kunnen maken waarop de verwachte hogere binding bij niet-dagelijkse goederen is gebaseerd, nu uit het rapport van BRO van 8 april 2008 blijkt dat in de uitgangssituatie al een binding binnen de gemeente van ruim 79% bestaat.

17.9. De conclusie is dat de raad bij het bestreden besluit voor zover het betreft de plandelen met de bestemmingen 'Centrum – 1' en 'Centrum – 2' onvoldoende zorgvuldigheid heeft betracht bij de in het kader van een goede ruimtelijke ordening af te wegen belangen.

Evenementen

18. De VvE en anderen betogen dat (de situering van) het op grond van het plan mogelijk gemaakte evenemententerrein De Deel (hierna: het evenemententerrein) in strijd is met een goede ruimtelijke ordening. Volgens de VvE en anderen had het evenemententerrein moeten worden meegenomen in het akoestisch onderzoek van Goudappel Coffeng en voorziet het plan ten onrechte niet in een eenduidige definitie van het begrip evenement. De VvE en anderen vrezen voor de geluidsoverlast die wordt veroorzaakt door het evenemententerrein. Voorts vrezen de VvE en anderen dat gelet op de ingesloten ligging van het terrein er in geval van calamiteiten een onveilige situatie zal ontstaan. Door het realiseren van het terrein ontstaat een open omgeving rond Résidence De Deel waardoor kwaad willenden hier eenvoudig kunnen binnenkomen, aldus de VvE en anderen.

18.1. De raad stelt zich op het standpunt dat de definitie van het begrip evenement in het bestemmingsplan

eenduidig is verwoord en dat het gebruik van het terrein voldoende gereguleerd wordt door artikel 10, lid 10.5.1 van de planregels en door het vergunningsstelsel als bedoeld in de Plaatselijke Verordening van de gemeente Noordoostpolder (hierna: de APV). De raad stelt zich voorts op het standpunt dat in het akoestisch onderzoek geen rekening behoefde te worden gehouden met geluid afkomstig van het evenemententerrein nu de Wgh daartoe niet verplicht. Door in voornoemd artikellid een maximum van 50 aantal dagen en 4000 bezoekers op te nemen wordt, aldus de raad, voldoende gewaarborgd dat de bewoners van Résidence De Deel geen onaanvaardbare hinder zullen ervaren van het evenemententerrein. Met betrekking tot eventueel te verwachten en te vrezen geluidsoverlast als gevolg van een bepaald evenement kunnen de bewoners zich op grond van de APV in het kader van de vergunningverlening wenden tot het college. Ten slotte stelt de raad zich op het standpunt dat de situering van het terrein niet op voorhand tot een gevaarlijke situatie in geval van calamiteiten leidt.

18.2. Het plan voorziet voor de gronden ten oosten van Résidence De Deel in een plandeel met de bestemming 'Verkeer' en met de aanduidingen 'parkeerterrein' en 'evenemententerrein'.

Ingevolge artikel 10, lid 10.1, aanhef en onder d, van de planregels zijn de voor 'Verkeer' aangewezen gronden ter plaatse van de aanduiding 'evenemententerrein' tevens bestemd voor het houden van evenementen.

Op grond van artikel 1, lid 1.24, van de planregels wordt onder evenement verstaan: een gebeurtenis die verplaatsbaar is en waarbij muziek, kunst, cultuur, sport, religie, wetenschap of een combinatie hiervan centraal staat. Een evenement wordt gekenmerkt door publieke toegankelijkheid. Onder een evenement wordt in dezen verstaan een kermis, een jaarmarkt, een festival dan wel een andere hiermee vergelijkbare activiteit.

Ingevolge artikel 10, lid 10.5.1, van de planregels wordt tot een met de bestemming strijdig gebruik in ieder geval gerekend:

- a. het gedurende meer dan 50 dagen per kalenderjaar houden van evenementen. Onder het houden van evenementen wordt tevens verstaan het opbouwen en afbreken van voorzieningen.
- b. het tegelijkertijd toestaan van meer dan 4.000 bezoekers.

18.3. Het vlak dat ziet op de gronden waaraan de aanduiding 'evenemententerrein' is toegekend, loopt tot aan de grens van het plandeel met de bestemming 'Groen' rondom Résidence De Deel, dat staat op gronden met de bestemming 'Wonen'. De breedte van de groenstrook tussen de woonbestemming en het terrein met de bestemming 'Verkeer' en de aanduiding 'evenemententerrein' bedraagt ongeveer 10 meter. De afstand tussen Résidence De Deel en het met het plan mogelijk gemaakte evenemententerrein bedraagt daarmee ongeveer 10 meter.

18.4. Anders dan de stelling van de VvE en anderen, is de Afdeling van oordeel dat de definitie van het begrip 'evenementen' in het bestemmingsplan eenduidig is verwoord. Dat er geen limitatieve opsomming van activiteiten in de definitie is opgenomen, doet hieraan niet af.

18.5. Het gebruik van het terrein voor evenementen is gereguleerd in artikel 10, lid 10.5.1 van de planregels. Ingevolge dit artikel kan het terrein maximaal 50 dagen per kalenderjaar met maximaal 4000 bezoekers per dag voor evenementen als gedefinieerd in artikel 1, lid 1.24 van de planregels worden gebruikt.

18.6. Vast staat dat de extra geluidsoverlast die het evenemententerrein teweeg zal brengen (voor de bewoners van Résidence De Deel) niet is onderzocht. Gelet op het aantal dagen dat evenementen mogelijk wordt gemaakt, het toegestaan aantal bezoekers, het type evenementen dat in planregels mogelijk wordt gemaakt en de afstand tussen Résidence De Deel en het evenemententerrein, heeft de raad naar het oordeel van de Afdeling niet inzichtelijk gemaakt of de bestreden aanduiding uit het oogpunt van geluidsbelasting in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening. Dat de evenementen mede worden gereguleerd door de APV kan geen reden zijn om onderzoek naar het antwoord op de vraag of de geluidsbelasting in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening in dit geval achterwege te laten. Een evenementenvergunning ingevolge de APV is immers met name ingegeven vanuit het oogpunt van handhaving van de openbare orde en vormt geen toetsingskader voor de ruimtelijke aanvaardbaarheid van een evenemententerrein. De omstandigheid dat de APV de mogelijkheid biedt om geluidvoorschriften te verbinden aan een evenementenvergunning leidt niet tot een ander oordeel, omdat die niet zijn bedoeld om een goede ruimtelijke ordening te waarborgen.

18.7. In hetgeen de VvE en anderen in zoverre hebben aangevoerd, ziet de Afdeling aanleiding voor het oordeel dat het bestreden besluit voor zover het betreft de aanduiding 'evenemententerrein' ter plaatse van de gronden ten oosten van Résidence De Deel, is genomen in strijd met de ingevolge artikel 3:2 van de Awb bij het voorbereiden van een besluit te betrachten zorgvuldigheid.

Bestuurlijke lus

19. Met het oog op een spoedige beslechting van het geschil zal de Afdeling de raad opdragen om binnen

16 weken na verzending van deze uitspraak:

- alsnog onderzoek op basis van actuele gegevens te doen naar de behoefte aan uitbreidingsruimte voor detailhandel en te bezien of het besluit van 10 november 2011 in het licht van de uitkomsten van dit onderzoek in stand kan blijven;
- op basis van het voornoemde onderzoek toereikend te motiveren dat de te verwachten leegstand in het kader van een goede ruimtelijke ordening aanvaardbaar is, dan wel een gewijzigde planregeling vast te stellen;
- alsnog door middel van een uit te voeren geluidsonderzoek inzichtelijk te maken en deugdelijk te motiveren of de aanduiding 'evenemententerrein' met inachtneming van de daarvoor vastgelegde planregeling uit het oogpunt van geluidsbelasting in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening, dan wel een gewijzigde planregeling vast te stellen.

Indien een andere planregeling wordt vastgesteld, heeft daarbij geen toepassing te worden gegeven aan afdeling 3.4 van de Awb. Het nieuwe besluit dient op de wettelijk voorgeschreven wijze te worden bekendgemaakt.

19.1. In de einduitspraak zal worden beslist over de proceskosten en vergoeding van het betaalde griffierecht.

De omgevingsvergunningen

20. Aangezien het bestemmingsplan bepalend kan zijn voor de vraag of de omgevingsvergunningen terecht zijn verleend, zal de Afdeling de beroepsgronden die tegen de desbetreffende besluiten zijn gericht, pas in de einduitspraak bespreken.

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State draagt de raad van de gemeente Noordoostpolder op om binnen 16 weken na de verzending van deze tussenuitspraak:

- alsnog onderzoek op basis van actuele gegevens te doen naar de behoefte aan uitbreidingsruimte voor detailhandel en te bezien of het besluit van 10 november 2011 in het licht van de uitkomsten van dit onderzoek in stand kan blijven;
- op basis van het voornoemde onderzoek toereikend te motiveren dat de te verwachten leegstand in het kader van een goede ruimtelijke ordening aanvaardbaar is, dan wel een gewijzigde planregeling vast te stellen;
- alsnog door middel van een uit te voeren geluidsonderzoek inzichtelijk te maken en deugdelijk te motiveren of de aanduiding 'evenemententerrein' met inachtneming van de daarvoor vastgelegde planregeling uit het oogpunt van geluidsbelasting in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening, dan wel een gewijzigde planregeling vast te stellen;
- de uitkomst aan de Afdeling mede te delen.

Noot

Naschrift

Bovenstaande (verkort weergegeven) Afdelings(tussen)uitspraak heeft betrekking op de gecoördineerd voorbereide besluiten van de raad van Noordoostpolder tot vaststelling van het bestemmingsplan 'Emmeloord – De Deel, Stadshart' en van B&W van Noordoostpolder tot verlening van omgevingsvergunningen (2x). Met de besluitvorming wordt beoogd een nieuw stadshart in Emmeloord mogelijk te maken, waarin nieuwe detailhandel kan worden gevestigd. Deze uitspraak heeft nogal wat aandacht getrokken door een artikel op voorpagina van het *Financieel Dagblad* van 18 december 2012 ('Rechter remt bouw van winkelcentra af'). De uitspraak bevat interessante overwegingen over staatssteun en financiële uitvoerbaarheid (r.o. 15) en de regeling van geluidsaspecten die samenhangen met een evenementenbestemming: het is niet toegestaan die door te schuiven naar de APV-vergunning voor een evenement (r.o. 18) (vgl. ABRvS 29 februari 2012, nr. 201002029/1/R2 over het bestemmingsplan 'Ellerveld (8030)', *AB* 2012/100, m.nt. A.G.A. Nijmeijer; *JM* 2012/48, m.nt. S.M. van Velsen en F. Arents, *M en R* 2012/110, m.nt. W.J.B. Claassens-Dales). Deze aspecten laten wij echter noodgedwongen buiten bespreking, maar hebben wij wel opgenomen. Wij beperken ons tot de duurzame ontwrichting en de relevantie van de gevolgen van leegstand voor het woon- en leefklimaat en het ondernemersklimaat.

Zoals gebruikelijk in dit soort zaken betogen de zittende winkeliers/beleggers van winkelpanden dat de voorziene uitbreiding aan detailhandel zal leiden tot een duurzame ontwrichting van het voorzieningenniveau in het verzorgingsgebied. Dit betoog ondersteunen zij met een rapport waaruit kort gezegd volgt dat er geen marktruimte is voor de beoogde uitbreiding van detailhandel. Daarbij wordt erop gewezen dat het aannemelijk is dat het bestedingsniveau zal dalen in plaats van stijgen, dat het aandeel

internetaankopen zal toenemen en dat de economische crisis zorgt voor dalende bestedingen.

Dit soort rapporten, distributieplanologisch onderzoeken (doorgaans afgekort tot DPO), kennen doorgaans de volgende systematiek om aan te tonen dat er al dan niet sprake is van duurzame ontwrichting. Bezien wordt welke omzet per vierkante meter winkelvloeroppervlak (wvo) vereist is voor een rendabele exploitatie van detailhandelsvestigingen. De hoogte daarvan verschilt per streek, met name vanwege de verschillen in huur. Daarnaast wordt berekend hoe hoog de consumentenbestedingen aan detailhandel op de betrokken locatie zijn. Daarbij wordt ervan uitgegaan dat naarmate consumenten verder weg wonen van de detailhandelslocatie, het percentage van hun bestedingen dat naar die detailhandelslocatie toevloeit, kleiner wordt: de zogeheten koopkrachtbinding neemt af. Verder wordt voor de komende jaren bezien of consumentenbestedingen toe of af zullen nemen in verband met de economische vooruitzichten en natuurlijk is de bevolkingstoename of -afname binnen het verzorgingsgebied relevant. Daarnaast kunnen nog allerlei factoren betrokken worden bij het onderzoek, bijvoorbeeld of er sprake is van nieuwe innovaties op detailhandelsvlak die kunnen leiden tot een toename van de bestedingen. Ook kunnen nieuwe ontwikkelingen leiden tot een afname van consumentenbestedingen in 'fysieke' winkels, met name door toenemende internetverkoop. Door uiteindelijk de totale bestedingen binnen het verzorgingsgebied in het detailhandelscentrum te delen door de omzet per vierkante meter die vereist is voor een rendabele exploitatie van een detailhandelsvestiging, kan worden bepaald tot aan welke oppervlakte er sprake is van een 'gezonde' detailhandel. Indien vervolgens het bestaande wvo wordt afgetrokken van het maximale wvo waarbij winkels rendabel kunnen worden geëxploiteerd, kan worden bepaald of er ruimte is voor uitbreiding, of juist niet. Indien die ruimte er niet is, zullen bestaande winkeliers dat 'voelen'. Begrijpelijk is dan ook dat winkeliers en eigenaren van winkelpanden opkomen tegen de toevoeging van een groot winkelcentrum, zoals dat ook het geval is in Emmeloord.

Vaste jurisprudentie is dat een bestemmingsplan niet dient om concurrentieverhoudingen te regelen, zoals blijkt uit ABRvS 11 april 2012, nr. 201104884/1/R3, r.o. 2.5.4 (' *Met betrekking tot de in het plan toegestane detailhandel overweegt de Afdeling dat een bestemmingsplan niet dient om concurrentieverhoudingen te regelen. In het enkele gegeven dat het toestaan van detailhandel wellicht ten koste zal gaan van de verkoop van detailhandel elders behoefde de raad geen aanleiding te zien om de mogelijkheden voor detailhandel verder te beperken.* '). Zie in gelijke zin ABRvS (vz.) 31 januari 2008, nr. 200707835/2, r.o. 2.4 en ABRvS 5 februari 2003, nr. 200105211/1, r.o. 2.6.3. Zie ook ABRvS 23 juni 2010, nr. 200907678/1/H1, *BR 2010/152*, m.nt. H.J. Breeman en R.J.G. Bäcker over een vrijstelling ex art. 19 lid 1 WRO (oud), waarin de Afdeling (onder verwijzing naar ABRvS 15 december 2004, nr. 200305561/1 en ABRvS 19 november 2008, nr. 200801926/1 overweegt dat ' *concurrentieverhoudingen [geen] bij een planologische belangenafweging (...) in aanmerking te nemen belang [vormen], tenzij zich een duurzame ontwrichting van het voorzieningspatroon voordoet die niet door dwingende redenen wordt gerechtvaardigd* '.

In de Emmeloordse zaak overweegt de Afdeling overeenkomstig vaste jurisprudentie dat voor de vraag of een duurzame ontwrichting van het voorzieningenniveau zal ontstaan geen doorslaggevende betekenis toekomt aan de vraag of zich een overaanbod in het verzorgingsgebied en mogelijke sluiting van bestaande detailhandelsvestigingen voordoen.

"Het doorslaggevende criterium hiervoor 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 een aanvaardbare afstand van of in hun woonplaats hun dagelijkse boodschappen kunnen doen." (r.o. 17.7).

De Afdeling verwijst naar haar uitspraak van 10 juni 2009, nr. 200808122/1/R3, *Gst. 2009/111*, m.nt. P.C.M. Heinen en J.M.H.F. Teunissen en *AB 2009/252*, m.nt. A.G.A. Nijmeijer. Appellanten hebben niet aannemelijk gemaakt dat de mogelijkheden die het plan voor detailhandel biedt, zullen leiden tot het verdwijnen van een zodanig deel van het winkelaanbod dat voor de inwoners van het verzorgingsgebied wezenlijk beperkingen zullen ontstaan bij het doen van hun dagelijks inkopen.

Dat appellanten daar niet in geslaagd zijn, is ook niet zo gek gelet op ABRvS 7 oktober 2009, nr. 200807997/1/H1, r.o. 2.5.2:

"Met de effectenanalyse en nadere rapportage van MKB Reva is voldoende aannemelijk geworden dat de realisering van het bouwplan de sluiting van alle speciaalzaken in de doe-het-zelf-branche in Oosterwolde tot gevolg zal kunnen hebben en daarmee de gehele kleinschalige voorzieningsstructuur in deze branche in Oosterwolde zal verdwijnen. Voorts is voldoende aannemelijk dat de realisering van het bouwplan ook zal kunnen leiden tot de sluiting van speciaalzaken in de directe omgeving van Oosterwolde. Deze bevindingen zijn met de door [appellante] overgelegde deskundigenrapporten niet op overtuigende wijze weerlegd. Met de bevindingen uit de effectenanalyse en nadere rapportage van MKB Reva is evenwel niet aannemelijk gemaakt dat de vestiging van een bouwmarkt op het perceel zal leiden tot een duurzame

ontwrichting van het voorzieningenniveau in de doe-het-zelf-branche in Oosterwolde en directe omgeving in de hierboven in 2.5.1. beschreven zin. Hoewel het college zich op het standpunt kon stellen dat met de realisering van het bouwplan voor de inwoners van Oosterwolde zeer waarschijnlijk een verschraving van het aanbod in de doe-het-zelf-branche zal optreden, is daarmee niet voldoende gemotiveerd dat voor de inwoners van Oosterwolde en het tertiaire en secundaire verzorgingsgebied geen voldoende voorzieningenniveau behouden blijft in die zin dat zij niet op een aanvaardbare afstand van hun woonplaats hun geregelde inkopen kunnen doen. Dat de kleinschalige voorzieningenstructuur in de doe-het-zelf-branche in Oosterwolde zeer waarschijnlijk zal verdwijnen en speciaalzaken in de doe-het-zelf-branche in de directe omgeving van Oosterwolde zeer waarschijnlijk zullen sluiten biedt evenmin grond voor die conclusie.”

De toets voor het aannemen van duurzame ontwrichting is buitengewoon streng. Voor zover wij weten heeft de Afdeling nooit de aanwezigheid van duurzame ontwrichting aangenomen. Wel eens komt het voor dat de Afdeling oordeelt dat een DPO ingebracht namens de raad incompleet of anderszins gebrekkig is, zodat op basis van het DPO niet kon worden geoordeeld dat geen sprake is van duurzame ontwrichting (ABRvS 11 april 2007, nr. 200600801/1, r.o. 2.8, (TRO 2007/151)).

Hoewel de Afdeling in de onderhavige zaak oordeelt dat van duurzame ontwrichting geen sprake is, winnen de zittende winkeliers van Emmeloord toch een slag. De winkeliers betoogden – in het verlengde van de duurzame ontwrichtingsgrond – namelijk ook dat het nieuwe stadshart zou leiden tot groeiende leegstand, overlast, verpaupering en een negatieve uitstraling voor de omgeving. Een van appellanten betoogde dat ‘ *in afwijking van de bestaande jurisprudentie over duurzame ontwrichting ook ruimte zou moeten zijn voor het toetsen van de behoeftkant van detailhandel, nu grootschalige leegstand en verpaupering zeker ruimtelijke gevolgen kunnen hebben* ’. (r.o. 17).

De Afdeling overweegt dat de raad ter zitting heeft bevestigd dat wordt uitgegaan van een stagnatie van het inwonersaantal. Verder voorziet het plan in maximaal 8200 m² wvo detailhandel. Na planrealisatie zal er in het Centrum van Emmeloord in totaal 33.200 m² wvo beschikbaar zijn, terwijl de verwachte behoefte in het behoudende scenario, rekening houdend met de bestaande leegstand, uitkomt op 30.300 m² wvo. Uit het verschil tussen het berekende behoudende scenario en de planmogelijkheden komt een overcapaciteit van bijna 9% naar voren (er zijn ook positievere scenario’s, die uitgaan van een hogere bevolkingsgroei). De Afdeling overweegt dan:

“Niet is uitgesloten dat deze overcapaciteit kan leiden tot een toename van de leegstand in het centrum van Emmeloord, hetgeen tot de negatieve gevolgen voor het woon- en leefklimaat en het ondernemersklimaat kan leiden waarvoor [appellanten] vrezen. Niet is gebleken dat de raad zich hiervan bij het nemen van het bestreden besluit rekenschap heeft gegeven.”

De Afdeling vindt dit des te meer klemmen, nu de gemeente bij de berekeningen van marktruimte is uitgegaan van inwonersgroei, terwijl geen rekening is gehouden met het groeiende aandeel internetbestedingen en met de teruglopende bestedingen in verband met de huidige economische situatie. Bovendien heeft de gemeenteraad niet inzichtelijk kunnen maken waarop de verwachte hogere koopkrachtbinding bij niet-dagelijks goederen is gebaseerd, nu deze al hoog is. De Afdeling concludeert dat de raad op dit punt onvoldoende zorgvuldigheid heeft betracht bij de in het kader van een goede ruimtelijke ordening af te wegen belangen.

Is hier nu, zoals in het aangehaalde artikel uit het *FD* wordt gesuggereerd, sprake van een nieuwe lijn van de Afdeling in die zin dat zittende winkeliers gemakkelijker nieuwe detailhandelsontwikkelingen kunnen tegenhouden? Wij menen van niet. Een soortgelijke beroepsgrond werd aangevoerd in de zaak die heeft geleid tot ABRvS 29 september 2010, nr. 200905528/1/R2. Aan de orde is een bestemmingsplan dat voorziet in uitbreiding van detailhandel in Rheden. Appellanten betogen dat de leefbaarheid van het centrum zal worden aangetast (r.o. 2.5). De Afdeling overweegt vervolgens dat appellanten niet aannemelijk hebben gemaakt dat het plan leidt tot structurele leegstand van woningen of bedrijfspanden in het centrum. GS hebben zich hierom in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat geen ernstige aantasting van het woon- en leefklimaat behoeft te worden voorzien vanwege leegstand (r.o. 2.5.3). In de Rhedense zaak ligt dus dezelfde kwestie voor als in de Emmeloordse zaak, zij het dat in de Rhedense zaak appellanten er niet in geslaagd zijn aannemelijk te maken dat het plan leidt tot een structurele leegstand en daarmee tot een ernstige aantasting van het woon- en leefklimaat.

In ABRvS 7 november 2012, nr. 201203450/1/R1 is aan de orde een bestemmingsplan dat voorziet in uitbreiding van detailhandel in Heerlen (bestemmingplan Maankwartier). Betoogd wordt dat die uitbreiding leidt tot een in onaanvaardbare mate toename van de leegstand, zodat gevreesd moet worden voor een aantasting van de omgeving en het woon- en leefklimaat en een vermindering van de verhuurbaarheid van

bestaand vastgoed in Heerlen. De Heerlense raad heeft de voor- en nadelen van de uitbreiding van detailhandel (die onderdeel vormt van een renovatie van het centrum) bewust tegen elkaar afgewogen. De Afdeling overweegt

“6.2. De raad heeft de politiek-bestuurlijke afweging gemaakt dat een doorslaggevend gewicht toekomt aan de transformatie van het verouderde en gefragmenteerde stationsgebied naar een meer samenhangend gebied met kwalitatief goede winkel- en horecavoorzieningen en een hoogwaardig werk- en woonmilieu, waarbij de mogelijke gevolgen hiervan voor de leegstand onder ogen zijn gezien.”

Verder voert de raad een beleid om faciliterend op te treden ten aanzien van particuliere initiatieven voor het verminderen van de leegstand door (planologische medewerking aan) functiewijziging of sloop. Geen aanleiding bestaat voor de verwachting dat dit beleid niet effectief kan zijn. Verder is niet gebleken van bijzondere stedenbouwkundige waarden als gevolg waarvan uit een oogpunt van aantasting van de omgeving een bijzonder gewicht toekomt aan het voorkomen van leegstand in de overige delen van het centrum. Bovendien doet zich geen duurzame ontwrichting voor, alles aldus de Afdeling. De Afdeling besluit met de overweging:

“6.4. Gelet op het vorenstaande ziet de Afdeling geen grond voor het oordeel dat de raad niet in redelijkheid de politiek-bestuurlijke afweging heeft kunnen maken dat, in aanmerking genomen de mogelijke gevolgen van het plan voor de leegstand van bestaande panden, een doorslaggevend gewicht toekomt aan de transformatie van het stationsgebied naar een gebied met kwalitatief goede winkel- en horecavoorzieningen en een hoogwaardig werk- en woonmilieu.”

Zie in gelijke zin ook de schorsingsuitspraak, ABRvS (vz.) 31 mei 2012, nr. 201203450/2/R1, r.o. 2.6.

Wat nog wel opvalt is dat in de Emmeloordse zaak de Afdeling specifiek het ‘ondernemersklimaat’ specifiek als ruimtelijk relevant aspect benoemd, naast het woon- en leefklimaat. Een ‘search’ naar die term op de website van de Afdeling heeft weinig hits opgeleverd. Wel is nog interessant ABRvS 24 oktober 2012 (nr. 201202941/1/R2), r.o. 6.1 en 6.3, over het Utrechtse bestemmingsplan ‘Entreegebouw, Binnenstad’, dat gecoördineerd is voorbereid met een besluit tot verlening van bouwvergunning. Met de betrokken besluitvorming wordt beoogd te voorzien in de realisatie van het zogenoemde Entreegebouw in het kader van de herontwikkeling van het Utrechtse stationsgebied. Het Entreegebouw voorziet in de mogelijkheid van nieuwe detailhandel. Appellanten (o.a. V&D B.V.) ‘*achten het derhalve, gelet ook op de gevolgen van leegstand voor de (sociale) veiligheid en leefbaarheid, noodzakelijk dat alsnog onderzoek wordt gedaan naar de behoefte aan uitbreiding van de detailhandelsmeters.*’ De raad verweert zich (in het licht van het relativiteitsvereiste, nu het een Chw-plan betreft) door te stellen ‘dat de norm waarop V&D B.V. en anderen zich beroepen met hun beroepsgrond dat de leefbaarheid van Hoog Catharijne en de binnenstad achteruit gaat door het plan, niet een norm is die strekt tot bescherming van het belang van V&D B.V. en anderen bij behoud van het goede *ondernemersklimaat.*’ De Afdeling overweegt:

“Hoewel V&D B.V. en anderen derhalve terecht stellen dat een beoordeling van de behoefte aan een bepaalde planontwikkeling met het oog op eventuele leegstand onder omstandigheden van belang kan zijn voor een goede ruimtelijke ordening, kan dat in dit geval niet tot de conclusie leiden dat de raad zich niet op het standpunt heeft kunnen stellen dat het plan in zoverre in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening. Het betoog faalt.”

Of sprake is van een goed ondernemersklimaat hangt ons inziens af van factoren die in grote lijnen vergelijkbaar zijn met die van een goed woon- en leefklimaat. De afwezigheid van hinder en ‘onaangename factoren’, zoals leegstand (dichtgespijkte woningen en winkels), zijn van belang voor zowel een aanvaardbaar woon- en leefklimaat als een aanvaardbaar ondernemersklimaat. Bij een aanvaardbaar ondernemersklimaat in planologische zin moet (uiteraard) niet gedacht worden aan een gunstig belastingregime of iets dergelijks. Wij menen dat aan een aanvaardbaar ondernemersklimaat in grote lijnen dezelfde strekking heeft als aan een aanvaardbaar woon- en leefklimaat en dat van een nieuw ruimtelijk relevant aspect geen sprake is. Zie in dit verband ook de nota van toelichting bij het Aanpassingsbesluit dienstenrichtlijn (*Stb.* 2009, 500, p. 11):

“Aan de regels in bestemmingsplannen mogen uiteraard wel ruimtelijke ordeningsmotieven ten grondslag liggen, zoals het voorkómen van ontwikkelingen die ongewenst zijn vanuit overwegingen van ruimtelijke kwaliteit, overlast, bereikbaarheid van voorzieningen, *leegstand en leefbaarheid.* Inherent aan ruimtelijke ordening zijn ook economische afwegingen, maar deze afwegingen mogen niet zover gaan dat bij individuele besluiten de gevolgen voor de concurrentie meegenomen worden.”

De les is ons inziens dat zeker in tijden van economische neergang voldoende aandacht moet worden besteed aan de consequenties van nieuwe detailhandel voor kort gezegd de leefbaarheid van de omgeving. Dat betekent niet dat geen nieuwe detailhandel meer zou moeten worden toegestaan, enkel omdat daardoor de leegstand zou toenemen. Een dergelijke lijn zou leiden tot het voortbestaan van met name verouderde detailhandelsvestigingen, wat ook zijn nadelen heeft. Met name is vereist dat de raad de consequenties van het toevoegen van nieuwe detailhandel in ogenschouw neemt en adequaat motiveert waarom die negatieve effecten op de koop toe moeten worden genomen. Dat is wel op een correcte, althans door de Afdeling geaccepteerde, wijze gedaan in de Heerlense zaak. Zou de raad van Noordoostpolder de handelswijze van de Heerlense raad hebben gevolgd, dan zou de schop vermoedelijk al in de polderklei gestoken zijn.

In dit verband past het ook kort in te gaan op het op 1 oktober 2012 in werking getreden tweede lid van art. 3.1.6 Bro (zie hiervoor ook de noot van H.J. Breeman en G. Koop bij ABRvS 5 september 2012 (201201756/1/R2) in *BR 2013/6*). In deze bepaling, die nog niet aan de orde is in de Emmeloordse zaak, is de zogeheten SER-ladder voor duurzame verstedelijking opgenomen. Naar aanleiding van een motie van de Tweede Kamer is de SER-ladder aangepast, zodat de gemeente bij iedere ontwikkeling van winkelmeters met lokale en interlokale effecten beschrijven op welke wijze rekening is geoden met het tegengaan van winkelleegstand en waarom niet de voorkeur is gegeven aan herstructurering of transformatie van bestaande winkelpanden (*Stb.* 2012, 388, p. 15016 en *Kamerstukken II 2011/12*, 32 660, nr. 37). Deze motie is verwerkt in art. 3.1.6 lid 2 Bro, dat luidt:

“De toelichting bij een bestemmingsplan dat een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt, voldoet aan de volgende voorwaarden:

- a. er wordt beschreven dat de voorgenomen stedelijke ontwikkeling voorziet in een actuele regionale behoefte;
- b. indien uit de beschrijving, bedoeld in onderdeel a, blijkt dat sprake is van een actuele regionale behoefte, wordt beschreven in hoeverre in die behoefte binnen het bestaand stedelijk gebied van de betreffende regio kan worden voorzien door benutting van beschikbare gronden door herstructurering, transformatie of anderszins, en;
- c. indien uit de beschrijving, bedoeld in onderdeel b, blijkt dat de stedelijke ontwikkeling niet binnen het bestaand stedelijk gebied van de betreffende regio kan plaatsvinden, wordt beschreven in hoeverre wordt voorzien in die behoefte op locaties die, gebruikmakend van verschillende middelen van vervoer, passend ontsloten zijn of als zodanig worden ontwikkeld.”

Een ‘stedelijke ontwikkeling’ wordt in art. 1.1.1 lid 1 onder i Bro gedefinieerd als:

“stedelijke ontwikkeling: ruimtelijke ontwikkeling van een bedrijventerrein of zeehaventerrein, of van kantoren, detailhandel, woningbouwlocaties of andere stedelijke voorzieningen”.

In de nota van toelichting (*Stb.* 2012, 388) staat onder meer dat

“de stappen die worden gevraagd, bewerkstelligen dat de wens om een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk te maken, nadrukkelijk wordt gemotiveerd en afgewogen met oog voor de ontwikkelingsbehoefte van een gebied, maar ook met oog voor toekomstige ruimtebehoefte, en voor de ontwikkeling van de omgevings waarin het gebied ligt.” (p. 34).

Wat betreft detailhandel staat op p. 49 en 50 over trede 1 (verwerkt in art. 3.1.6 lid 2 onder a Bro):

“Deze verplichting moet leiden tot een regionale afstemming bij de invulling van een kwantitatieve of kwalitatieve woningbehoefte (in verschillende segmenten en woonmilieus) of bij een behoefte aan bedrijventerrein (in verschillende milieucategorieën), kantoren, detailhandel en andere stedelijke voorzieningen.

Deze trede bewerkstelligt dat, wanneer wordt overwogen om nieuwe stedelijke ontwikkelingen ruimtelijk mogelijk te maken, overheden beoordelen of er concreet behoefte bestaat aan de betreffende vorm van verstedelijking van de betreffende kwaliteit. Of de behoefte actueel is, wordt onder meer bepaald aan de hand van de vraag of reeds elders in de regio een stedelijke ontwikkeling is gepland of plaatsvindt die in die behoefte kan voorzien. (...) *Voor detailhandel betekent deze stap dat gemotiveerd wordt dat rekening is gehouden met het voorkomen van winkelleegstand.*

Ook een lokale behoefte aan een stedelijke ontwikkeling kan door de regio onderdeel worden gemaakt van de regionale behoefte. *Zo kan er vanuit het oogpunt van leefbaarheid een lokale behoefte zijn aan kleinschalige voorzieningen en detailhandel met primair een functie op buurt- of wijkniveau, zoals de bakker op de hoek, of een wijkcentrum.* ”

Welke betekenis art. 3.1.6 lid 2 Bro in de praktijk zal hebben, moet worden afgewacht. Wij vermoeden dat in toekomstige kwesties als aan de orde in de Emmeloordse zaak veelvuldig beroep zal worden gedaan op art. 3.1.6 lid 2 Bro. In ieder geval verdient het aanbeveling in de toelichting van bestemmingsplannen die voorzien in een nieuwe stedelijke ontwikkeling secuur de drie treden te bestijgen. Dat lijkt overigens in grote lijnen in overeenstemming te zijn met de eisen die door de Afdeling worden gesteld in de hiervoor besproken Emmeloordse, Heerlense en Tubbergense zaken.

Tot slot nog een opmerking over de toepasselijkheid van het relativiteitsvereiste, zoals dat op grond van art. 1.9 Chw van toepassing is op het bestemmingsplan nu het voorziet in de bouw van meer dan 11 woningen. Betoogd kan worden dat het belang van het voorkomen van duurzame ontwrichting niet strekt tot bescherming van de winkeliers, maar tot bescherming van de consument. Om die reden zou ons inziens het relativiteitsvereiste in de weg kunnen staan aan honorering van een beroep op duurzame ontwrichting (zie in gelijke zin: J.V. van Ophem, 'Wel raak, maar niet gescoord: beroepsgronden buitenspel door relativiteitsvereiste', *TRO* 2011/602, p. 9). Dat geldt na 1 januari 2013 ook voor niet Chw-plannen, nu de Wet aanpassing bestuursprocesrecht per 1 januari 2013 in werking zal treden (het wetsvoorstel is op 18 december 2012 door de Eerste Kamer aangenomen). De Wet aanpassing bestuursprocesrecht voorziet met art. 8:69a Awb, in een algemeen relativiteitsvereiste. Het relativiteitsvereiste staat ons inziens niet in de weg aan een beroep door de winkeliers op schending van het aanvaardbaar woon- en leefklimaat en het ondernemersklimaat.

J.C. van Oosten en C.N.J. Kortmann

Voetnoten

[1.] Jan van Oosten en Tijn Kortmann zijn advocaten bij Stibbe.

copyright Kluwer

last update: 2013-03-15