

Aan Provinciale Staten
Statencommissie Ruimte, Groen en Water/Wonen

DATUM	3-12-2019	REFERENTIE	Toon Verschuren
ONS NUMMER	82001F81	DOORKIESNUMMER	06-36144376
NUMMER PS	2020RGW18	E-MAILADRES	toon.verschuren@provincie-utrecht.nl
BIJLAGE	1	PORTEFEUILLEHOUDER	Strijk

**Onderwerp Statenbrief:
Tussentijdse evaluatie Retailvisie**

**Voorgestelde behandeling:
Ter kennisname**

Geachte dames en heren,

Inleiding

In februari 2018 heeft u de Retailvisie vastgesteld. In deze visie wordt een beeld geschetst van de huidige en toekomstige ontwikkeling van de Utrechtse detailhandel en winkelstructuur. Ook wordt nader ingegaan op het voorgenomen beleid van de provincie om samen met de gemeenten en betrokken marktpartijen de vitaliteit van de bestaande winkelgebieden te versterken.

Bij de vaststelling van de Visie is een toezegging gedaan voor een evaluatie van de Retailvisie voorafgaand aan de verkiezingen 2019 en als opmaat voor de nieuwe Omgevingsvisie. Vanwege een aantal actuele ontwikkelingen, die van invloed zijn op de nieuwe Omgevingsvisie, komen wij nu met deze korte evaluatie (zie bijlage).

Essentie / samenvatting:

De ontwikkelingen zoals geschetst in de Retailvisie zijn nog steeds actueel. De bestaande winkelcentra in met name de middelgrote steden hebben het moeilijk door de nog sterk groeiende internetverkoop. Opmerkelijk is de groei van internetverkoop in dagelijkse goederen (o.a. levensmiddelen). Hoewel het volume nog beperkt is, is de afgelopen periode wel sprake van een verdubbeling van de verkoop via internet. Op de langere termijn kan dit een grote negatieve invloed krijgen op het functioneren van de dorpen en kleinere winkelgebieden.

In januari dit jaar heeft het Europees Hof van Justitie bepaald dat detailhandel een dienst is die als zodanig onder de Europese Dienstenrichtlijn valt. Deze uitspraak betekent dat aan de vestiging van detailhandel niet zomaar een (ruimtelijke) beperking mag worden opgelegd. Beperkingen (zoals branchering en oppervlaktematen) moeten een algemeen belang dienen en goed onderbouwd worden. Over de impact van deze uitspraak en de interpretatie van de Raad van State in verschillende uitspraken rond retail heeft de afgelopen periode overleg plaatsgevonden tussen IPO, VNG en het Ministerie van BZK. Op 10 oktober jl. is hierover een gemeenschappelijke handreiking gepresenteerd.

Meetbaar / beoogd beleidseffect

Uitvoering van de Retailvisie, gericht op revitalisering binnensteden.

Financiële consequenties

Geen consequenties, omdat het ingezette beleid kan worden voortgezet met de bijbehorende middelen.

Vervolgprocedure / voortgang

In de Retailvisie is nadrukkelijk vastgesteld dat de aanpak van de knelpunten in de retail primair de verantwoordelijkheid is van de gemeenten, de retailsector zelf en de vastgoedeigenaren. De provincie wil daarbij de gemeenten graag ondersteunen. In het kader van de versterking van de Utrechtse binnensteden wordt vanuit het Programma Binnenstedelijke Ontwikkeling samengewerkt met gemeenten. Wij zijn voornemens om op korte termijn met de Utrechtse gemeenten en marktpartijen te overleggen over de verdere inzet van de provincie bij de aanpak van knelpunten in de retail (overigens ook voor andere economische onderwerpen). In deze gesprekken willen we afstemmen, informeren en kennis delen. De resultaten van deze gesprekken zullen wij tevens meenemen in de evaluatie van het Programma Binnenstedelijke Ontwikkeling in 2020.

Concreet voorliggende vraag aan Statencommissie / Provinciale Staten

Kennis te nemen van de tussentijdse evaluatie van de Retailvisie.

Gedeputeerde Staten van Utrecht,

De voorzitter,

De secretaris,

Tussentijdse Evaluatie Retailvisie

Inleiding

In februari 2018 heeft Provinciale Staten de Retailvisie vastgesteld. In deze Visie wordt een vrij somber beeld geschetst van de te verwachten ontwikkelingen in de Utrechtse detailhandel. Vooral de groeiende invloed van internetaankopen zal zorgen voor een sterke terugloop van het aantal winkelmeters in met name de middelgrote steden. De groeiende bevolking en toenemende bestedingsruimte zouden het verlies aan fysieke winkels niet kunnen compenseren.

In de Visie werd een tweesporig beleid uitgezet om de effecten van deze ontwikkelingen te beperken; het creëren van een "gelijk speelveld" via het ruimtelijke ordeningsinstrumentarium en een beleid gericht op versterking van de bestaande binnensteden. In de Herijking van de PRS/PRV in 2016 was het ruimtelijk beleid al aangescherpt door een verbod op het toevoegen van nieuwe winkelmeters buiten – op de plankaart – aangewezen (171) winkelgebieden. Bij het beleid gericht op "vitale binnensteden" is nadrukkelijk vastgesteld dat de primaire verantwoordelijkheid ligt bij de gemeenten, de retailers en de vastgoedeigenaren. De provincie kan via het Fonds Binnenstedelijke Ontwikkeling met name het proces ondersteunen door netwerkvorming en financiële bijdragen.

Recente Ontwikkelingen

Dankzij de economische hoogconjunctuur heeft de retailsector zich enigszins kunnen herstellen. De verkoop in de fysieke winkels nam ook wel toe, maar vooral in volumineuze branches zoals de woninginrichting en bouwmarkten. Traditionele "centrumwinkels" zoals mode en huishoudelijke apparaten bleven het moeilijk houden. De internetverkopen daarentegen toonden een sterke groei zowel bij de specifieke webwinkels (zoals bijvoorbeeld bol.com) als de zogenaamde multichannel winkels (reguliere winkelbedrijven die ook via internet verkopen).

De leegstand in de binnensteden is teruggelopen ten opzichte van 2016 en lijkt zich nu te stabiliseren. Belangrijke oorzaak hiervoor is de transformatie naar een andere bestemming, met name horeca, dienstverlening en in mindere mate woningen.

Het beeld zoals geschetst in de Retailvisie is nog steeds actueel. De fysieke winkels verliezen steeds meer terrein ten opzichte van internet. Het Koopstromenonderzoek in 2018¹ laat zien dat alle centrale winkelgebieden (binnensteden) minder omzet hebben dan in 2018 met uitzondering van de stad Utrecht. Vooral de centra van de middelgrote steden hebben het moeilijk. Dit is een ontwikkeling die in de gehele Randstad zichtbaar is. Het Randstadbrede onderzoek toonde wel twee nieuwe tendensen:

1. De bovengrens van middelgrote steden met een teruglopende bestedingen is omhoog gegaan. Ook steden in de Randstad met rond de 100.000 inwoners beginnen de effecten van internetverkopen te merken. Alleen de vier grote steden weten hun positie te handhaven dan wel te versterken. Dit beeld komt ook naar voren in gesprekken met grote vastgoedbeleggers, waarin zij aangeven zich te concentreren op een paar kansrijke centra.
2. De internetverkopen in dagelijkse goederen (levensmiddelen en drogisterij-artikelen) zijn in twee jaar tijd verdubbeld. Hoewel het volume nog beperkt is, is dit wel een trend die – mocht hij doorzetten - van grote invloed kan zijn op het functioneren van kleine winkel- en dorpscentra en daarmee ook op het voorzieningsniveau voor de Utrechtse bevolking.

In januari 2018 heeft het Europees Hof van Justitie een uitspraak gedaan die van groot belang is voor het ruimtelijk beleid van gemeenten en provincies. Het Hof heeft – op verzoek van de Raad van State - bepaald dat detailhandel een dienst is en dat als zodanig de Europese Dienstenrichtlijn van toepassing is. Directe aanleiding van deze uitspraak was de mogelijke vestiging van een kleding annex schoenenzaak op een meubelboulevard (de zogenaamde Appingedam-zaak). Gevolg van deze uitspraak is dat veel beperkingen die opgelegd zijn aan de vestiging van detailhandel in bestemmingsplannen en ruimtelijke visies in strijd zijn met de Dienstenrichtlijn. Het gaat hierbij met name om brancherings- en oppervlakteregels.² Uitzondering hierop vormen volgens het Europees Hof maatregelen van algemeen belang. Het Hof heeft ook aangegeven dat het beschermen van binnensteden een dergelijk algemeen belang kan zijn. Eventuele beperkingen dienen daarbij wel aan drie voorwaarden te voldoen:

1. De regels mogen **niet discriminerend** zijn (in de zin van land van herkomst of statutaire vestigingsplaats).
2. De **noodzakelijkheid**; de beperkingen moeten gerechtvaardigd zijn vanwege dwingende redenen van algemeen belang.
3. De beperkingen moeten **evenredig** zijn; de eisen moeten geschikt zijn om het nagestreefde doel te bereiken en het doel kan niet met minder vergaande beperkingen bereikt worden.

¹ In 2018 heeft een actualisatie plaatsgevonden van het in 2016 gehouden Koopstromenonderzoek Deze actualisatie had een beperkte omvang en richtte zich vooral op de hoofdwinkelgebieden/binnensteden.

² Voor de provincie is vooral het verbod op de vestiging van niet-volumineuze detailhandel buiten de bestaande winkelgebieden van toepassing.

Op basis van de uitspraak van het Europees Hof en een aantal daaropvolgende uitspraken van de Raad van State is door het Ministerie van BZK met het IPO en de VNG een handreiking opgesteld die op 10 oktober jl. is gepresenteerd. In het algemeen lijken op grond van de Handreiking de gevolgen voor het ruimtelijk beleid mee te vallen. Wel wordt een sterk inhoudelijke onderbouwing van de eventuele beperkingen gevraagd. Dit betekent in veel gevallen dat ook maatwerk vereist is.

De huidige Provinciale Verordening (art. 4.4) heeft tot nu toe weinig knelpunten opgeleverd. In voorkomende gevallen is sprake geweest van voldoende flexibiliteit om gewenste ontwikkelingen toe te staan. In het kader van de nieuwe Omgevingsvisie wordt nu verder onderzocht wat de gevolgen zijn de recente jurisprudentie over de Dienstenrichtlijn. Ook zullen wij met gemeenten in overleg gaan over de opzet van gezamenlijke gegevensverzameling ter onderbouwing van gemeentelijk en provinciaal beleid. Duidelijk is dat nieuwe regels over branchering sterk moeten worden onderbouwd en dat informatie over leegstand en koopstromen dat een belangrijke rol spelen. In dit verband kunnen wij melden dat binnen het IPO met de provincies afspraken zijn gemaakt over een gezamenlijke (landelijke) methodiek voor uitvoeren van koopstromenonderzoeken, zodat ook met name gemeenten in "grensgebieden" over brede informatie kunnen beschikken.

In de Retailvisie is nadrukkelijk vastgesteld dat de aanpak van de knelpunten in de retail primair de verantwoordelijkheid is van de gemeenten, de retailsector zelf en de vastgoedeigenaren. De provincie wil daarbij de gemeenten graag ondersteunen. In het kader van de versterking van de Utrechtse binnensteden wordt vanuit het Programma Binnenstedelijke Ontwikkeling samengewerkt met gemeenten. Wij zijn voornemens om op korte termijn met de Utrechtse gemeenten en marktpartijen te overleggen over de verdere inzet van de provincie bij de aanpak van knelpunten in de retail (overigens ook voor andere economische onderwerpen). In deze gesprekken willen we afstemmen, informeren en kennis delen. De resultaten van deze gesprekken zullen wij tevens meenemen in de evaluatie van het Programma Binnenstedelijke Ontwikkeling in 2020.

Conclusie

De ontwikkelingen in de retail zoals geschetst in 2018 zijn – ondanks de hoogconjunctuur - nog steeds actueel. Met name de winkelcentra van de middelgrote steden staan onder druk door de teruglopende bezoekersaantallen en bestedingen. Nog steeds sluiten beeldbepalende winkelketens of dreigen om te vallen. De noodzaak voor een brede aanpak voor de revitalisering van de binnensteden, waarbij naast detailhandel ook andere functies worden betrokken, blijft nog steeds noodzakelijk.

De provincie kan en wil daar nog steeds een stimulerende rol bij vervullen door kennisoverdracht, netwerkvorming en procesondersteuning en via het ruimtelijke ordeningsinstrumentarium.