

ANNOTATIE

Tycho Lam

Annotatie bij Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, 13-01-2016, ECLI:NL:RVS:2016:24 (OGR-2016-0015)

Dit is een verzamelnoot bij de volgende uitspraken: ECLI:NL:RVS:2016:24, ECLI:NL:RVS:2016:201, ECLI:NL:RVS:2016:399, ECLI:NL:RVS:2016:412, ECLI:NL:RVS:2016:484 en ECLI:NL:RVS:2016:728.

1. Aan de stroom ladderuitspraken is voorlopig nog geen einde gekomen. Het afgelopen kwartaal is er een zestal ladderuitspraken gedaan die het bespreken waard zijn. Van de betreffende uitspraken zijn uitsluitend de overwegingen van de Afdeling die betrekking hebben op de ladder voor duurzame verstedelijking opgenomen.
2. In de uitspraak van 13 januari 2016 (ECLI:NL:RVS:2016:24) zet de Afdeling nogmaals uiteen dat bij de vraag of er sprake is van een actuele regionale behoefte (trede 1 van de ladder voor duurzame verstedelijking) de bestaande harde plancapaciteit aan de aanbodzijde moet worden meegenomen. De Afdeling heeft dat eerder al overwogen, onder mee in een uitspraak van 4 juli 2014 (ECLI:RVS:NL:2014:2039). Uit de uitspraak van 13 januari 2016 blijkt dat in de plantoelichting een uitdrukkelijke overweging aan de harde plancapaciteit gewijd moet worden. Aangezien uit de plantoelichting niet was af te leiden wat de omvang van de harde plancapaciteit was, is het bestemmingsplan in strijd met trede 1 van de ladder voor duurzame verstedelijking vastgesteld. De gemeenteraad had deze strijdigheid tijdig onderkend. Voorafgaand aan de mondelinge behandeling was alsnog een deugdelijke vraag-en-aanbodanalyse overgelegd. Op basis van deze nadere analyse oordeelt de Afdeling dat sprake is van een actuele regionale behoefte en blijven de rechtsgevolgen van het bestemmingsplan in stand.
3. De uitspraak van 3 februari 2016 (ECLI:NL:RVS:2016:201) is in de literatuur niet onopgemerkt gebleven. De reden daarvoor is niet gelegen in de overwegingen van de Afdeling

over de ladder voor duurzame verstedelijking. In deze uitspraak heeft de Afdeling namelijk de experimenteerbepaling van artikel 7c van het Besluit uitvoering Chw onverbindend geoordeeld, omdat in strijd met artikel 2.4 lid 3 aanhef en onder b van de Chw niet de ten hoogste toegestane tijdsduur van de afwijkingen is bepaald. Zie over dit aspect van de uitspraak de annotatie van Nijmeijer in AB 2016/120 (zie in dezelfde zin maar dan over art. 7d van het Besluit uitvoering Chw, ABRvS 17 februari 2016, ECLI:NL:RVS:2016:399, die hierna nog aan bod komt). Inmiddels heeft de minister op dit punt reparatiewetgeving aangekondigd (zie www.omgevingsportaal.nl).

4. Laddertechnisch is de uitspraak minder opzienbarend. In de eerste plaats volgt uit de uitspraak dat bij een ruime bestemming (in dit geval de bestemming 'Gemengd') de maximale gebruiksmogelijkheden van deze bestemming voorwerp van de laddertoets dienen te zijn. Voorts herhaalt de Afdeling haar vaste jurisprudentie inzake de laddertoets bij wijzigingsbevoegdheden. Deze komt erop neer dat de gemeenteraad al bij het moederplan inzicht moet geven in de vraag of binnen de planperiode met een regionale behoefte aan de betreffende ontwikkeling rekening moet worden gehouden en of deze ontwikkeling in het licht van de overige in artikel 3.1.6 lid 2 Bro geformuleerde voorwaarden binnen het plangebied zal kunnen worden gerealiseerd. Bovendien dient bij vaststelling van het wijzigingsplan nogmaals een laddertoets uitgevoerd te worden (zie ook ABRvS 5 februari 2014, ECLI:NL:RVS:2014:307). Zeer recent heeft de Afdeling voor uitwerkingsplannen dezelfde benadering gekozen. In een uitspraak van 18 mei 2016 (ECLI:NL:RVS:2016:1295) overweegt de Afdeling: 'De jurisprudentie van de Afdeling die ziet op onbenutte planologische mogelijkheden zoals onder meer de uitspraak van 1 juli 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2062, heeft geen betrekking op de verhouding tussen het bestemmingsplan met uitwerkingsplicht en het uitwerkingsplan. Zoals onder 1 is overwogen kan in het kader van beroep tegen een uitwerkingsplan ter beoordeling staan of dit plan is voorbereid en genomen in strijd met het recht waaronder ook strijd met een regel, zoals neergelegd in artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro. Er zijn geen omstandigheden aan te wijzen waarom deze toets in dit geval achterwege dient te blijven.'

5. In de derde ladderuitspraak staat het inpassingsplan Logistiek Park Moerdijk centraal (ABRvS 17 februari 2016, ECLI:NL:RVS:2016:399). Provinciale staten hebben voor dit inpassingsplan gebruik willen maken van artikel 7k lid 2 van het Besluit uitvoering Chw. De reden daarvoor is dat het inpassingsplan niet binnen de reguliere planperiode van tien jaar uitvoerbaar is. Door te opteren voor de experimentenstatus geldt een verlengde looptijd van twintig jaar (zie art. 7k lid 2 van het Besluit uitvoering Chw). Die verlengde looptijd heeft ook gevolgen voor het ladderonderzoek. Het onderzoek naar de actuele regionale behoefte kan zich dan uitstrekken over een periode van twintig jaar, waardoor ook rekening kan worden

gehouden met de actuele regionale behoefte die na de reguliere planperiode van tien jaar ontstaat. Aangezien de betreffende bepaling van het Besluit uitvoering Chw onverbindend wordt geoordeeld, gaat deze vlieger vooralsnog niet op en haalt de laddertoets de eindstreep niet.

6. De vierde uitspraak (ABRvS 17 februari 2016, ECLI:NL:RVS:2016:412) gaat over het viscentrum in Breskens. Het is de bedoeling dat in het viscentrum een aantal bestaande visgerelateerde functies worden ondergebracht (het gaat om het visserijmuseum, de vismijn en de Koninklijke Nederlandse Reddingsmaatschappij). Volgens de gemeenteraad is de nieuwe locatie voor deze functies meer passend dan de oude. In de plantoelichting is de noodzaak om te komen tot een concentratie van functies in het viscentrum nader gemotiveerd (zie r.o. 10.5 van de uitspraak). De Afdeling toetst de gestelde noodzaak (terecht) terughoudend. In het kader van de laddertoets is uiteraard van belang dat in de belangenafweging ook wordt betrokken wat er met de achterblijvende locaties gebeurt. Aangezien deze zullen worden gesloopt, kon een nadere analyse van eventueel optredende leegstandseffecten op de bestaande locaties achterwege blijven. Toch gaat het mis. Naast een concentratie van bestaande functies wordt voorzien in een uitbreiding van het viscentrum met in totaal 1100 m², waaronder horeca- en detailhandelsvoorzieningen. Het spreekt voor zich dat de actuele regionale behoefte aan deze uitbreiding moet worden onderbouwd. De gemeenteraad had in de plantoelichting slechts gewezen op de verwachte stijging van het bezoekersaantal die zou samenhangen met de in een masterplan vastgelegde toeristische ambities van de gemeente en eerdere ervaringen in de toeristische sector. Op zichzelf lijkt mij dat de aangewezen wijze om de actuele regionale behoefte aan een toeristische trekpleister te onderbouwen. De gemeenteraad had evenwel nagelaten het verwachte bezoekersaantal met concreet onderzoek te onderbouwen en de eerdere ervaringen konden niet nader worden gededd. Om die reden oordeelt dat Afdeling dat de laddertoets niet aan de eisen van artikel 3.1.6 lid 2 van het Bro voldoet.

7. In de uitspraak van 24 februari 2016 (ECLI:NL:RVS:2016:484) wordt een Wabo-projectbesluit dat de ontwikkeling van een manege mogelijk maakt vernietigd, omdat de toets aan de tweede trede van de ladder voor duurzame verstedelijking niet goed is uitgevoerd. De Afdeling gaat er aldus van uit dat een manege een nieuwe stedelijke ontwikkeling is (zie ook ABRvS 18 mei 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1359). Voor de toets aan de tweede trede is verwezen naar een alternatievenonderzoek dat in 2004 was uitgevoerd. Volgens de Afdeling blijkt uit dit alternatievenonderzoek onvoldoende of ook onderzocht is of in de behoefte aan de manege kan worden voorzien in bestaand stedelijk gebied door herstructurering, transformatie of anderszins. Kennelijk had het alternatievenonderzoek zich beperkt tot 'maagdelijke locaties'. Het spreekt voor zich dat dat in het kader van de toets aan de tweede trede niet volstaat. Daar

komt bij dat appellanten in de zienswijzenfase op leegstaande agrarische bebouwing hadden gewezen waarin de manege gevestigd zou kunnen worden. De Afdeling verlangt dat gemotiveerd wordt aangegeven waarom vestiging op de aangedragen alternatieve locaties niet tot de mogelijkheden behoort. Daarbij komt het aan op de beantwoording van de vraag of deze locaties geschikt en beschikbaar zijn. Het is opmerkelijk dat de Afdeling geen overweging wijdt aan de vraag of de aangedragen agrarische locaties wel als bestaand stedelijk gebied kunnen worden aangemerkt. Volgens artikel 1.1.1 lid 1 onderdeel h van het Bro is daarvoor vereist dat sprake is van een 'bestaand stedenbouwkundig samenstel van bebouwing'. Agrarische locaties behoren daar mijns inziens niet toe.

8. De laatste uitspraak (ABRvS 23 maart 2016, ECLI:NL:RVS:2016:798) gaat over de wijze waarop bij de toets aan trede 1 van de ladder voor duurzame verstedelijking de regio moet worden afgebakend. Aan de orde is een bestemmingsplan dat de ontwikkeling van een bedrijventerrein in de gemeente Asten mogelijk maakt. Uit eerdere uitspraken van de Afdeling volgt dat de omvang van de regio van geval tot geval moet worden vastgesteld. Op basis van de verhuisbereidheid van bedrijven heeft de gemeenteraad de gemeente Asten en de aangrenzende gemeente Someren in de vraag- en aanbodanalyse betrokken. De Afdeling haalt een streep door deze regioafbakening. Uit het ladderonderzoek blijkt dat bedrijven die op zoek zijn naar een nieuwe bedrijfslocatie de voorkeur geven aan een locatie binnen dezelfde gemeente en daarom vaak kiezen voor een locatie op een afstand van maximaal 10 tot 15 km van hun huidige locatie. Dat betekent dat bedrijvenlocaties binnen deze cirkel in de vraag- en aanbodanalyse betrokken moeten worden, zeker als binnen deze cirkel het grondgebied van een andere gemeente is gelegen waarmee in regionaal verband wordt samengewerkt. Het feit dat ondernemers liever in hun eigen gemeente naar een nieuw bedrijfskavel zoeken, maakt dat niet anders. Bij de regioafbakening kunnen dit soort algemene, abstract geformuleerde wensen geen rol spelen. Dat ligt anders als concreet wordt onderbouwd waarom een bepaald bedrijf zich in een bepaalde gemeente (op een bepaald bedrijventerrein) wenst te vestigen. Dergelijke concrete wensen kunnen vertaald worden naar een nadere kwalitatieve afbakening van de regio. Een goed voorbeeld daarvan vormt de bekende uitspraak inzake de Zuivelhoeve (ABRvS 23 april 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1421).

9. In de zes besproken uitspraken voldoet de ladderonderbouwing die aan het planologisch besluit ten grondslag was gelegd niet aan de eisen van artikel 3.1.6 lid 2 van het Bro. Het algemene beeld uit deze uitspraken is dat gemeenten en initiatiefnemers nog steeds onvoldoende bekend zijn met de wijze waarop een laddertoets moet worden uitgevoerd. Voor de meeste van de deze uitspraken geldt dat met een verbetering van de laddertoets, het planologisch besluit alsnog de eindstreep zal halen. Niet ondenkbaar is evenwel dat uit de aanvullende laddertoets naar voren komt dat de beoogde ontwikkeling in het kader van de

ladder voor duurzame verstedelijking niet te verantwoorden is. Ik durf de stelling te verdedigen dat er in dat geval geen sprake is van zorgvuldig ruimtegebruik, zodat de ladder voor duurzame verstedelijking doet waarvoor zij in het leven is geroepen.