

ANNOTATIE

Tycho Lam*Annotatie bij Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, 23-04-2014, ECLI:NL:RVS:2014:1398 (OGR-2014-0113)*

1. In *StAB* 2014-02 heb ik een uitspraak over de ladder voor duurzame verstedelijking geannoteerd. In die uitspraak stond de vraag centraal of ontwikkelingen die door middel van een wijzigingsbevoegdheid mogelijk worden gemaakt bij de vaststelling van het moederplan aan de ladder voor duurzame verstedelijking moeten worden getoetst. De Afdeling heeft die vraag bevestigend beantwoord (zie ABRvS 5 februari 2014, *StAB* 2014, 14-44, en ook ABRvS 26 februari 2014, *BR* 2014, 54 en ABRvS 5 maart 2014, *BR* 2014, 55). In de hierboven opgenomen uitspraak van 23 april 2014 (ECLI:NL:RVS:2014:1398) volgt de Afdeling dezelfde lijn ten aanzien van een uit te werken bestemming. Ook voor stedelijke ontwikkelingen die door middel van een uitwerkingsplicht mogelijk worden gemaakt, geldt dat de behoefte ten tijde van het moederplan moet worden onderbouwd en niet mag worden doorgeschoven naar het uitwerkingsplan. Volledigheidshalve vermeld ik dat het in deze zaak nog gaat om een toetsing aan de SER-ladder die in de ruimtelijke verordening was vastgelegd, omdat het bestemmingsplan op 27 september 2012 en derhalve vóór inwerkingtreding van artikel 3.1.6 lid 2 Bro is vastgesteld, zodat dit artikel niet van toepassing is.

2. In de tweede uitspraak (ABRvS 23 april 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1421) is de ladder ook niet onopgemerkt gebleven. In de uitspraak staat het bestemmingsplan 'Zuivelhoeve' centraal. Dit bestemmingsplan maakt een aanzienlijke uitbreiding mogelijk van het zuivelbedrijf De Zuivelhoeve (van de emmertjes yoghurt met aardbeiensaus onderin) in het buitengebied van Hengelo. Appellanten betogen dat niet aan de ladder voor duurzame verstedelijking werd voldaan. Aangezien er bijna 5000 m² aan nieuwe bebouwing mogelijk wordt gemaakt, is er evident sprake van een stedelijke ontwikkeling (zie artikel 1.1.1 lid 1, aanhef en onder i Bro). Interessant is dat de Afdeling, voordat zij toekomt aan de toetsing aan de drie treden van de ladder, de betekenis van de ladder in het licht van de belangenafweging die de gemeenteraad

in het kader van de vaststelling van een bestemmingsplan moet maken, nader duidt. De Afdeling overweegt dat de ladder duurzame verstedelijking geen blauwdruk vormt voor een optimale ruimtelijke inpassing van alle nieuwe ontwikkelingen (zie ook: *Stb.* 2012, 388, p. 34). De ladder bewerkstelligt dat de wens om in een nieuwe stedelijke ontwikkeling te voorzien aan de hand van het in artikel 3.1.6 lid 2 Bro vastgelegde toetsingskader nadrukkelijk in de plantoelichting wordt gemotiveerd en afgewogen met oog voor de ontwikkelingsbehoefte van een gebied en met oog voor de toekomstige ruimtebehoefte en de ontwikkeling van de omgeving waarin het gebied ligt, aldus de Afdeling. Artikel 3.1.6 lid 2 Bro schept een kader waarbinnen de regionale en lokale omstandigheden in het licht van een goede ruimtelijke ordening moeten worden afgewogen door de gemeenteraad en niet meer dan dat. De uitspraak van de Afdeling illustreert dat. Er zijn weinig regio's waar zoveel vierkante meters bedrijventerrein beschikbaar zijn als in de regio Twente, waardoor het niet eenvoudig lijkt te motiveren dat het bestemmingsplan voorziet in een actuele regionale behoefte; er is meer dan voldoende bestaand bedrijventerrein beschikbaar om de uitbreidingsplannen van De Zuivelhoeve te realiseren. Niettemin oordeelt de Afdeling dat wel degelijk sprake is van een actuele regionale behoefte. Daaraan legt de Afdeling enkele kwalitatieve locatiespecifieke omstandigheden ten grondslag: De Zuivelhoeve was al op de locatie gevestigd, zij wilde haar bedrijfsactiviteiten op deze locatie concentreren, zij hechtte bijzonder aan de landelijke uitstraling van haar bedrijf, de melk die De Zuivelhoeve verwerkt wordt van lokale partijen betrokken en het bedrijf zorgt voor werkgelegenheid. Wat mij betreft zijn de eerste twee argumenten het meest overtuigend. Ik zou menen dat in geval van een uitbreiding van een bestaand bedrijf op de bestaande locatie in beginsel steeds sprake is van een actuele ruimtelijke behoefte waarvoor geen andere (meer) geschikte locatie voorhanden is. Anders gezegd, ik vind verdedigbaar dat bij uitbreiding van bestaande bedrijfsactiviteiten niet alleen sprake is van een actuele regionale behoefte (eerste trede), maar tevens vaststaat dat daarin niet elders kan worden voorzien (tweede trede). De ladder voor duurzame verstedelijking zou zijn doel voorbijschieten als bedrijven in geval van een gewenste uitbreiding op de bestaande locatie genoodzaakt worden hun hele bedrijf te verplaatsen met alle kapitaalvernietiging en onnodige investeringen van dien. In bovenstaande uitspraak toetst de Afdeling nog wel expliciet aan de tweede trede van de ladder. In dit verband wordt door de Afdeling van belang geacht dat de landelijke uitstraling van de bestaande locatie van grote waarde is voor de bedrijfsvoering van De Zuivelhoeve en dat het bedrijf van oudsher op de locatie gevestigd is. Door de Afdeling is al eerder geoordeeld dat het niet zo is dat in het kader van beantwoording van de vraag of niet elders in de regio in de voorgenomen ontwikkeling kan worden voorzien, geen enkele betekenis mag worden toegekend aan de voorkeur van het bedrijf voor een bepaalde locatie in verband met specifieke behoeften (zie *Vzr. ABRvS* 4 april 2014, nr. 20140109/2/R3, r.o. 7). Daarnaast zal een verplaatsing naar een andere locatie leiden tot

kapitaalvernietiging en onevenredige bedrijfseconomische gevolgen. Ook om die reden is een verplaatsing niet aan de orde, aldus de Afdeling. Zie voor een vergelijkbare uitspraak Vزر. ABRvS 2 juni 2014, nr. 201401648/1/R1 en 201401648/2/R1.

3. In de derde uitspraak (ABRvS 25 juni 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2331) draait het om een omgevingsvergunning voor het oprichten van een bouw- en tuinmarkt volgens het Bauhaus-concept. Zoals op veel plaatsen in Nederland, proberen ook in deze zaak concurrenten de vestiging van Bauhaus met een beroep op de ladder duurzame verstedelijking te voorkomen. In de eerste plaats komt de vraag aan de orde of het relativiteitsvereiste zich tegen een beoordeling van deze beroepsgrond verzet. De Afdeling beantwoordt die vraag terecht ontkennend. De ladder duurzame verstedelijking heeft mede het oogmerk leegstand te voorkomen. Aangezien ook concurrenten er een gerechtvaardigd belang bij hebben dat leegstand wordt voorkomen, is aan het relativiteitsvereiste voldaan. Zie over relativiteit ook rechtsoverweging 6.12 van de uitspraak van 2 juli 2014 die hierna nog aan bod komt.

4. Burgemeester en wethouders hebben de stelling dat sprake is van een actuele regionale behoefte onderbouwd met een distributie planologisch onderzoek (dpo). Uit dit onderzoek blijkt volgens burgemeester en wethouders dat er zowel sprake is van een kwantitatieve als van een kwalitatieve behoefte. Aan de kwalitatieve behoefte lijken niet zoveel eisen gesteld te worden. Voldoende lijkt te zijn dat Bauhaus de keuzemogelijkheden voor de consument vergroot en veel bezoekers van buiten de stad waar zij wordt gevestigd (Groningen) zal trekken. Voor wat de kwantitatieve behoefte betreft volgt uit een in opdracht van appellanten opgesteld onderzoeksrapport dat er een aanzienlijk verdringingseffect zal optreden en dat als gevolg daarvan één of twee bouwmarkten in de regio hun deuren zullen moeten sluiten. De Afdeling overweegt dat de gevolgen voor de leegstand niet zodanig zijn dat om deze reden de omgevingsvergunning geweigerd diende te worden, en mochten deze effecten zich onverhoopt toch voordoen, dat zijn er voor de vrijkomende locaties bovendien voldoende mogelijkheden voor een andere invulling. De uitspraak laat zien dat het enkele feit dat er leegstand ontstaat niet betekent dat er geen sprake is van een goede ruimtelijke ordening. Het komt aan op de vraag wat ruimtelijk gezien de effecten van deze leegstand zijn. Dat was voor de introductie van de ladder duurzame verstedelijking niet anders (zie bijvoorbeeld ABRvS 2 november 2011, nr. 201008731/1/R3).

5. De vierde en laatste uitspraak betreft de uitspraak van de Afdeling van 2 juli 2014 (ECLI:NL:RVS:2014:2408). Het gaat in deze zaak om een bestemmingsplan dat betrekking heeft op de verwezenlijking van een woonwijk buiten bestaand stedelijk gebied. Appellanten voeren aan dat niet aan artikel 3.1.6 lid 2 Bro is voldaan, omdat een andere locatie binnen het bestaande stedelijk gebied meer in aanmerking komt ontwikkeld te worden dan de locatie waarvoor het bestemmingsplan is vastgesteld. Aldus wordt de vraag opgeworpen of wordt

voldaan aan de tweede trede van de ladder duurzame verstedelijking. Het belangrijkste argument van de gemeenteraad om de binnen stedelijk gebied gelegen locatie niet tot ontwikkeling te brengen, is dat het een bestaande bedrijfslocatie is die gesaneerd moet worden. Daardoor zou ontwikkeling financieel niet haalbaar zijn. Enkele van de appellanten hebben ter zitting echter aangevoerd dat zij plannen hebben om de binnen stedelijk gebied gelegen percelen te ontwikkelen en dat dat financieel ook haalbaar is. Ter zitting ontkent de gemeenteraad niet dat over deze plannen geen overleg met appellanten is gevoerd. Daarom wordt het bestemmingsplan vernietigd: de gemeenteraad heeft de stelling dat ontwikkeling van het binnenstedelijk gelegen terrein niet haalbaar is, onvoldoende gemotiveerd. Uit deze uitspraak mag zeker niet de conclusie worden getrokken dat het niet meer mogelijk is buiten bestaand stedelijk gebied een ontwikkeling te realiseren, terwijl er binnen bestaand stedelijk gebied nog locaties beschikbaar zijn. Dit volgt ook uit de uitspraak van de Afdeling van 5 februari 2014 (*JM* 2014, 55). De Afdeling oordeelt dat de planwetgever, mits deugdelijk gemotiveerd, ervoor kan kiezen om uitbreiding mogelijk te maken voordat alle inbreidings- en transformatielocaties zijn benut, indien de actuele regionale behoefte groter is dan er ruimte is binnen bestaand stedelijk gebied. De uitspraak illustreert slechts dat het van belang is goed te motiveren waarom die locaties niet voor ontwikkeling in aanmerking komen. Argumenten die daarbij naar mijn oordeel een rol zouden moeten spelen, zijn of de locaties op de gewenste termijn beschikbaar zijn, of de eigenaar bereid is met de gemeente anterieur te contracteren, of de ontwikkeling financieel en economisch uitvoerbaar is en of het gewenste bouwprogramma ter plaatse uit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening inpasbaar is. De Afdeling zal de beleidsvrijheid die de gemeenteraad ter zake bezit (moeten) respecteren. Dat zij dat ook doet, laat de uitspraak inzake De Zuivelhoeve zien.