

ANNOTATIE

Daniëlle Roelands-Fransen*Annotatie bij Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, 18-09-2013, ECLI:NL:RVS:2013:1192 (OGR-2013-0253)*

1. Opnieuw heeft de Afdeling bestuursrechtspraak een nuance aangebracht in de wijze waarop wordt beoordeeld of door een nieuwe ontwikkeling sprake is van 'duurzame ontwrichting' van de voorzieningenstructuur. In de uitspraak van 10 juni 2009 (nr. 200808122/11/R3) bracht de Afdeling bestuursrechtspraak reeds een belangrijke wijziging aan in de beoordeling of sprake zou zijn van duurzame ontwrichting. Vanaf dat moment werd namelijk duidelijk dat geen doorslaggevende betekenis meer zou toekomen aan de vraag of overaanbod in het verzorgingsgebied en mogelijk sluiting van bepaalde detailhandelsvestigingen zal ontstaan. De Afdeling bestuursrechtspraak hanteerde vanaf dat moment als doorslaggevend criterium of voor inwoners van een bepaald gebied een voldoende voorzieningenniveau behouden zou blijven als gevolg van het toevoegen van extra aanbod. Daarbij was van doorslaggevend belang dat zij op een aanvaardbare afstand van hun woonplaats hun dagelijkse inkopen zouden kunnen blijven doen. Deze zelfde lijn werd gevolgd voor niet-dagelijkse inkopen (zie bijv. ABRvS 2 december 2009, nr. 200901438/1/R3).

2. In de hier opgenomen uitspraak van 18 september 2013 brengt de Afdeling bestuursrechtspraak een nuance op deze jurisprudentielijn aan door te bepalen dat voor de vraag of sprake kan zijn van duurzame ontwrichting van het voorzieningenniveau voortaan doorslaggevend moet worden geacht of inwoners van een bepaald gebied niet langer op een aanvaardbare afstand van hun woning kunnen voorzien in hun eerste levensbehoeften. In die uitspraak van 18 september 2013 betrof het een beroep van een speelgoedwinkel die zich verzette tegen de komst van een nieuwe Intertoys in het plangebied. De Afdeling oordeelde met inachtneming van dit nieuwe criterium dat speelgoed naar zijn aard niet voorziet in een eerste levensbehoefte. Met die redenering werd het beroep op duurzame ontwrichting dan ook van tafel geveegd.

3. Worden met deze uitspraak concurrenten van branches die niet in eerste levensbehoeften voorzien op het gebied van duurzame ontwricting buiten spel gezet? Niet helemaal, zo getuigt een tussenuitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van 5 december 2012 (nr. 201200385/1/T1/R3) betreffende het bestemmingsplan Emmeloord-De Deel Stadshart. In die tussenuitspraak oordeelde de Afdeling bestuursrechtspraak, kort gezegd, dat het vaststellen van een bestemmingsplan dat voorziet in nieuwe ontwikkelingen waarbij niet inzichtelijk wordt gemaakt welke effecten een mogelijke toename van de leegstand heeft op het ondernemers- en woon- en leefklimaat, in strijd is met een goede ruimtelijke ordening. De Afdeling bestuursrechtspraak achtte daarbij van belang dat onvoldoende rekening was gehouden met een stagnatie in de branche en een toename van internetbestedingen. Bij voornoemde tussenuitspraak werd het bestuursorgaan opgedragen deze effecten wel inzichtelijk te maken. Bij einduitspraak van 11 september 2013 (nr. 201200385/1/R2) oordeelde de Afdeling bestuursrechtspraak vervolgens dat de gemeenteraad er wel in geslaagd was de effecten van de nieuwe ontwikkelingen op het bestaande winkelgebied inzichtelijk te maken waarbij de uitkomsten van het onderzoek en de door de gemeenteraad daaraan verbonden conclusies zeer marginaal werden getoetst.

4. Ook in de hier opgenomen uitspraak van 18 september 2013 betoogt de concurrent van Intertoys dat het toevoegen van extra aanbod tot een toename van de leegstand zal leiden hetgeen een negatief effect heeft op het woon- en leefklimaat en ondernemersklimaat. Ten aanzien daarvan oordeelt de Afdeling bestuursrechtspraak echter dat deze stelling onvoldoende cijfermatig is onderbouwd.

5. Al met al toont deze jurisprudentie dat het steeds lastiger wordt om concurrerende ontwikkelingen aan te vechten. Daartegenover moet echter worden gesteld dat het argument dat een ontwikkeling zou leiden tot duurzame ontwricting tot op heden in de jurisprudentie nog niet werd geaccepteerd, lijkige Distributie Planologische Onderzoeken (DPO's) ten spijt.

6. Ik zie overigens nog wel ruimte voor de ontwikkeling van jurisprudentie op dit vlak. In de eerste plaats is interessant hoe de Afdeling bestuursrechtspraak het criterium 'eerste levensbehoefte' zal gaan uitleggen. Een kleine doorkijk naar meer recente jurisprudentie leert dat de Afdeling bestuursrechtspraak een tuinentrum niet onder eerste levensbehoefte schaarft (ABRvS 30 oktober 2013, nr. 201301888/1/R2) en een supermarkt wel (ABRvS 29 oktober 2013, nr. 201306171/2/R2). Hoe zal echter worden omgegaan met winkels die op het grensvlak liggen, zoals een patissier die ook wat brood verkoopt of een Hema-winkel die deels in dagelijks aanbod voorziet en deels in niet-dagelijks aanbod? In de tweede plaats zie ik wel degelijk mogelijkheden voor het aanvechten van ontwikkelingen in krimpregio's. Van belang is dan wel dat stellingen omtrent duurzame ontwricting en leegstand kwantitatief worden onderbouwd met een Distributie Planologisch Onderzoek (DPO). Het spel lijkt dus nog niet

gespeeld!