

ANNOTATIE

Tycho Lam

Annotatie bij Raad van State, 15-03-2017, ECLI:NL:RVS:2017:671 (OGR-2017-0057)

1. De uitspraak van 15 maart 2017 (ECLI:NL:RVS:2017:671, Barneveld) is (onder meer) interessant vanwege de overwegingen die de Afdeling aan de ladder voor duurzame verstedelijking wijdt. Om diezelfde reden is ook ABRvS 12 april 2017 (ECLI:NL:RVS:2017:1028, Son en Breugel) van belang. Uitsluitend de overwegingen van de Afdeling over dit onderwerp zijn weergegeven.
2. In de uitspraak Barneveld staat het bestemmingsplan 'Columbiz Park 1' centraal dat de gemeenteraad op 6 juli 2016 heeft vastgesteld. Op het plangebied rustte voorheen een uit te werking bestemming. In 2012 hebben burgemeester en wethouders een uitwerkingsplan vastgesteld dat de ontwikkeling van 63.000 m² kantoren in het plangebied mogelijk maakte. Door de marktomstandigheden zijn deze kantoren nooit gerealiseerd. De bedoeling is het plangebied te transformeren naar een aantrekkelijke werkomgeving met volop ruimte voor economische functies als leisure/horeca, showrooms en bedrijvigheid. Daartoe is voorzien in een bestemming 'Gemengd' waarbinnen een groot aantal functies is toegestaan. En van de appellanten richt zijn pijlen op de planologische mogelijkheid die het (nieuwe) bestemmingsplan biedt om ter plaatse 63.000 m² kantoren te realiseren. Volgens appellant bestaat er geen behoefte aan kantoren. De gemeenteraad verweert zich met de stelling dat er geen sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling, omdat het uitwerkingsplan dezelfde gebruiksmogelijkheden bevatte. De Afdeling beantwoordt de vraag of sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling niet. Dat was niet nodig omdat de gemeenteraad ter zitting zelf had toegegeven dat er geen behoefte was aan de geplande kantoren. Het is interessant om na te gaan of het standpunt van de gemeenteraad juist is. Naar mijn oordeel is dat het geval. Volgens vaste jurisprudentie van de Afdeling is een stedelijke ontwikkeling niet nieuw als deze al gerealiseerd kon worden binnen de reeds bestaande planologische mogelijkheden. Dat

betekent dat de ladder voor duurzame verstedelijking bij conserverende planologische besluiten niet doorlopen hoeft te worden. Denkbaar is dat een nieuw planologisch besluit bestaande ontwikkelingsmogelijkheden niet een-op-een conserverend bestemt, maar bijvoorbeeld extra bouw mogelijkheden of andere (of extra) gebruiksfuncties toestaat. In dat geval moet in onderlinge samenhang beoordeeld worden welk planologisch beslag op de ruimte het betreffende planologische besluit mogelijk maakt in vergelijking met het voorheen geldende plan en in hoeverre het plan in vergelijking met het voorheen geldende plan voorziet in een functiewijziging (zie bijv. ABRvS 6 april 2016, ECLI:NL:RVS:2016:915). Aangezien de ontwikkeling van 63.000 m² kantoren al door middel van een uitwerkingsplan mogelijk was gemaakt, wordt er in zoverre conserverend bestemd en is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling geen sprake.

3. Door andere appellanten wordt bestreden dat er sprake is van behoefte aan de overige functies die het bestemmingsplan mogelijk maakt. Ook op dit onderdeel werpt de gemeenteraad tegen dat geen sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling. De Afdeling past de hiervoor weergegeven jurisprudentie toe en komt tot de conclusie dat sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling. Het plan voorziet per saldo in meer bouw mogelijkheden dan waar het voorheen geldende uitwerkingsplan in voorzag. Ook staat het bestemmingsplan aanzienlijk meer en andersoortige functies toe dan het uitwerkingsplan toestond. Interessant is dat de Afdeling overweegt dat het plan 'per saldo' voorziet in meer bouw mogelijkheden dan waar het voorheen geldende uitwerkingsplan in voorzag. Deze per saldo-benadering heeft de Afdeling voor het eerst toegepast in haar uitspraak van 24 augustus 2016 (ECLI:NL:RVS:2016:2316). In deze uitspraak oordeelde de Afdeling dat geen sprake was van een nieuwe stedelijke ontwikkeling omdat er met de bestaande bouw mogelijkheden binnen het plangebied was geschoven en de bouw mogelijkheden per saldo werden teruggeschroefd. Per 1 juli 2017 wordt artikel 3.1.6 lid 2 van het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) gewijzigd. De nieuwe wettekst is recent in het Staatsblad gepubliceerd (*Stb.* 2017, 182). In de nota van toelichting wordt opgemerkt dat ontwikkelingen en regelingen die geen extra verstedelijking mogelijk maken, maar bebouwing reduceren of verplaatsen, zoals de Ruimte voor ruimteregelingen, niet gezien worden als stedelijke ontwikkeling in de zin van de ladder. De nota van toelichting lijkt daardoor meer ruimte te bieden voor een per saldo-benadering dan de jurisprudentie van de Afdeling. Gerritsen en ik schreven in TBR (T.E.P.A. Lam & L.J. Gerritsen, 'De nieuwe Ladder: enkele aandachtspunten voor de praktijk', *TBR* 2017, nog te verschijnen) dat wij van oordeel zijn dat er bij verplaatsing onder omstandigheden wel degelijk sprake kan zijn van een nieuwe stedelijke ontwikkeling.

4. Ook in de tweede uitspraak (ABRvS 12 april 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1028, Son en Breugel) komt de vraag aan de orde of sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling. Een van de

stellingen van de gemeenteraad was dat dat niet het geval was, omdat aan de perifere detailhandel die het bestemmingsplan mogelijk maakte eerder een tijdelijke omgevingsvergunning was verleend. De Afdeling gaat aan deze stelling voorbij. Aan de tijdelijke vergunning kon geen betekenis toekomen, omdat de termijn waarvoor de vergunning was verleend, inmiddels was verstreken. Voorts werd als verweer aangevoerd dat in plaats van een bestemmingsplan ook toepassing gegeven had kunnen worden aan de kruimelregeling en dat de ladder dan niet van toepassing was geweest. Ook dat verweer wordt terecht gepasseerd. Dat de wetgever de ladder in artikel 5.20 van het Bor niet van overeenkomstige toepassing heeft verklaard op de kruimelregeling, betekent natuurlijk niet dat dat ook geldt voor een bestemmingsplan dat verwezenlijking van een kruimel mogelijk maakt. Overigens is het de vraag of in gevallen als deze de kruimelregeling wel kan worden toegepast. Dat heeft te maken met de uitzondering van artikel 5 lid 6 van het Bor, waarin is bepaald dat geen toepassing gegeven kan worden aan de kruimelregeling als er sprake is van een activiteit als bedoeld in onderdeel C of D van de bijlage bij het Besluit m.e.r. Zie over deze problematiek uitgebreid A.G.A. Nijmeijer en M.A.A. Soppe in hun noot onder ABRvS 3 mei 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1192, *TBR* 2017, nog te verschijnen). Tot slot voerde de gemeenteraad nog aan dat de gebruiksmogelijkheden ook mogelijk gemaakt hadden kunnen worden door middel van een wijzigingsplan dat vastgesteld had kunnen worden op grond van een in het vorige bestemmingsplan opgenomen wijzigingsbevoegdheid. Ook die omstandigheid leidt er niet toe dat er geen sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling. Een wijzigingsbevoegdheid voorziet immers slechts in de mogelijkheid om de bestaande bestemming te wijzigen in een bij het moederplan in beginsel aanvaardbaar geachte bestemming. In het moederplan wordt in die functiewijziging dus nog niet voorzien, zodat er geen sprake is van bestaand ruimtebeslag.

5. Een tweede aspect uit deze uitspraak dat aandacht verdient, betreft dat van de toepassing van de ladder voor duurzame verstedelijking ten aanzien van een in een (nieuw) moederplan opgenomen wijzigingsbevoegdheid. Het bestemmingsplan in kwestie biedt geen directe grondslag voor een bouwmarkt, een fitnesscentrum en/of een tuincentrum, maar bevat een wijzigingsbevoegdheid op grond waarvan deze functies bij een wijzigingsplan onder voorwaarden mogelijk kunnen worden gemaakt. De vraag rijst of in dat geval de laddertoets op het niveau van het moederplan moet worden uitgevoerd. In lijn met eerdere jurisprudentie (zie bijv. ABRvS 5 februari 2014, ECLI:NL:RVS:2014:307) beantwoordt de Afdeling deze vraag bevestigend. Het is eveneens vaste jurisprudentie van de Afdeling dat bij de vaststelling van het wijzigingsplan opnieuw een ladderonderbouwning moet worden opgesteld. Er is in dergelijke gevallen aldus sprake van een dubbele laddertoets. De nieuwe ladder (*Stb.* 2017, 182) biedt de mogelijkheid om de laddertoets bij wijzigingsbevoegdheden (en bij uitwerkingsplichten) door te schuiven naar het moment van besluitvorming omtrent het

uitwerkings- of wijzigingsplan. Op deze manier wil de wetgever dubbele onderzoekslasten voorkomen. Daarmee is niet gezegd dat er vanaf 1 juli 2017 ongebreideld ontwikkelingsmogelijkheden onder wijzigingsbevoegdheden kunnen worden geschoven. Ten aanzien van de wijzigingsbevoegdheid zal op het niveau van het moederplan voldaan moeten worden aan de eisen van artikel 3.1 van de Wro (er moet sprake zijn van een goede ruimtelijke ordening) en artikel 3.1.6 lid 1 van het Bro (de uitvoerbaarheidstoets). Dat betekent volgens de jurisprudentie van de Afdeling voor een wijzigingsbevoegdheid dat de behoefte aan een ontwikkeling nog niet vast hoeft te staan, maar dat wel duidelijk moet worden gemaakt dat de behoefte aan de ontwikkeling zich binnen de planperiode zal kunnen voordoen (ABRvS 18 december 2013, ECLI:NL:RVS:2013:2471). In zoverre is het verschil met de behoeftetoets die in het kader van de ladder moet worden uitgevoerd niet zo groot. Verder is voor de praktijk nog van belang dat in de nota van toelichting uitdrukkelijk wordt opgemerkt dat, in het geval de laddertoets wordt doorgeschoven, de gebruiksmogelijkheden die via een wijzigingsplan geactiveerd kunnen worden, tot het moment van vaststelling van het wijzigings- of uitwerkingsplan, geen deel zullen uitmaken van het aanbod/de planologische voorraad bij laddertoetsen voor andere locaties in de omgeving (zie hierover Lam & Gerritsen 2017).