

ANNOTATIE

Tycho Lam*Annotatie bij Raad van State, 04-05-2016, ECLI:NL:RVS:2016:1208 (OGR-2016-0102)*

1. Aan de jurisprudentiestroom over de ladder voor duurzame verstedelijking is voorlopig nog geen einde gekomen. In de uitspraak van 4 mei 2016 (ECLI:NL:RVS:2016:1208, 201504193/1/R1) staat de vraag centraal wanneer een stedelijke ontwikkeling 'nieuw' is. Uit de uitspraak van 1 juni 2016 (ECLI:NL:RVS:2016:1503, 201503801/1/R2) volgt dat er nieuwe stedelijke ontwikkelingen zijn waarop de ladder voor duurzame verstedelijking niet van toepassing is.

2. In de uitspraak van 4 mei 2016 (ECLI:NL:RVS:2016:1208) maakt het bestreden bestemmingsplan de verwezenlijking van een datacenter in de provincie Noord-Holland (gemeente Hollands Kroon) mogelijk. Tussen partijen is niet in geschil, en ook de Afdeling gaat ervan uit, dat het datacentrum aangemerkt dient te worden als een bedrijventerrein. Dat betekent op grond van omschrijving van artikel 1.1.1 van het Bro dat sprake is van een 'stedelijke ontwikkeling'. Op grond van artikel 3.1.6 lid 2 van het Bro zou dat betekenen dat een laddertoets moet worden uitgevoerd. Uit bovenstaande uitspraak volgt dat dat niet perse het geval is. Volgens de Afdeling kunnen stedelijke ontwikkelingen een zodanig schaalniveau hebben dat het in feite niet mogelijk is de relevante marktregio te bepalen. Is dat aan de hand, dan behoeft de ladder voor duurzame verstedelijking niet te worden afgelopen, aldus bovenstaande uitspraak. Het datacenter in Noord Holland richtte zich op het opslaan en verwerken van informatie op computers door mondiaal opererende bedrijven, zoals Microsoft en Google. De fysieke afstand tot het datacenter is voor de gebruikers daarvan niet of nauwelijks relevant, zodat gebruikers zich ook in het buitenland kunnen vinden. De Afdeling motiveert haar beslissing met een algemene verwijzing naar het doel en de strekking die in de nota van toelichting zijn vervat (*Stb.* 2012/388). Hoewel deze motivering erg beknopt is, is zij wel begrijpelijk. Uit de nota van toelichting volgt dat het bij de eerste trede van de ladder met

name gaat om regionale afstemming van kwantitatieve en kwalitatieve behoefte: 'Of de behoefte actueel is, wordt onder meer bepaald aan de hand van de vraag of reeds elders in de regio een stedelijke ontwikkeling is gepland of plaatsvindt die in die behoefte kan voorzien. Het passende regionale schaalniveau wordt in het algemeen voornamelijk bepaald door het woon-werkverkeer. Naast de kwantitatieve behoefte (aantal hectares of aantallen woningen) gaat het ook om kwalitatieve behoefte (bijvoorbeeld een bedrijventerrein waar zware milieuhinder mogelijk is of een specifiek woonmilieu) op regionale schaal.' Ontbreekt deze regionale dimensie, dan heeft het doorlopen van trede 1 geen zin. Daarmee is natuurlijk niet gezegd dat geen hoeftetoets dient te worden uitgevoerd. Van een goede ruimtelijke ordening als bedoeld in artikel 3.1 van de Wro is geen sprake als aan de betreffende ontwikkeling geen behoefte zou bestaan. Ik verwijst naar rechtsoverweging 7.8.1 van de uitspraak.

3. Inmiddels heeft de Afdeling bovenstaande redenering ook toepast ten aanzien van een voor publiek toegankelijk opslagconcept voor kunst. De Afdeling overweegt in haar uitspraak van 27 juli 2016 (ECLI:NL:RVS:2016:2105) het volgende:

'De Afdeling stelt vast dat het concept voor een collectiegebouw met publiekstoegankelijke ruimten, zodat het publiek de mogelijkheid heeft om achter de schermen van MBVB te kijken en kunstwerken te zien die normaal gesproken in een depot verborgen blijven, nieuw is in Nederland. Het gaat om een nieuwe ontwikkeling en een nieuw aanbod. De Afdeling overweegt dat het niet reëel is om voor een dergelijk nieuw concept het passende regionale schaalniveau te bepalen aan de hand van reisafstanden, omdat het gebouw bezoekers uit het hele land en ook uit het buitenland zal aantrekken. De Afdeling is dan ook van oordeel dat de raad in dit geval heeft mogen afzien van het bepalen van een actuele regionale behoefte, aangezien artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro zich in dit geval niet voor toepassing leent.'

4. De uitspraak van 1 juni 2016 (ECLI:NL:RVS:2016:1503) gaat over een bestemmingsplan van de gemeente Zundert dat permanente bewoning van 420 onder het oude bestemmingsplan als recreatiewoningen bestemde woningen door huishoudens en niet-huishoudens met een maximum van vier personen (waardoor zich in de woningen ook arbeidsmigranten kunnen vestigen) mogelijk maakt. De Afdeling stelt terecht vast dat het bestemmingsplan ten opzichte van het voorheen geldende bestemmingsplan in extra gebruiksmogelijkheden voor de betreffende (recreatie)woningen voorziet. Hamvraag is of deze functiewijziging als een 'nieuwe' stedelijke ontwikkeling moet worden aangemerkt. Tot de uitspraak inzake Ierse Pond (ABRvS 20 april 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1075) leek het erop dat bij functiewijzigingen die niet gepaard gaan met extra ruimtebeslag geen sprake was van een 'nieuwe stedelijke ontwikkeling'. In de uitspraak Ierse Pond heeft de Afdeling duidelijk gemaakt dat bij een planologische functiewijziging desalniettemin sprake is van een 'nieuwe stedelijke

ontwikkeling' als de functiewijziging 'een zodanige aard en omvang heeft'. Volgens de Afdeling is de 'aard en omvang' van de Zundertse functiewijziging zodanig dat sprake is van een 'nieuwe stedelijke ontwikkeling'. De Afdeling motiveert haar oordeel niet nader. Dat is jammer, omdat de praktijk worstelt met de vraag wanneer een functiewijziging een zodanige aard en omvang heeft dat deze als een 'nieuwe stedelijke ontwikkeling' dient te worden aangemerkt. Naar mijn oordeel gaat het daarbij in de kern om de vraag of de ruimtelijke gevolgen in betekende mate wijziging ondergaan. In het onderhavige geval zal functiewijziging van recreatiewoning naar permanente bewoning leiden tot een intensivering van het gebruik. Zo zal het dagelijkse verkeer van en naar de woningen intensiever worden. Bovendien kunnen de betreffende woningen vergunningvrij worden uitgebreid, iets wat bij recreatiewoningen niet mogelijk is (zie art. 2, derde lid, onder f, sub 3 van het Bor).

5. Bij brief van 23 juni 2016 (kenmerk IENM/BSK-2016/114675) heeft de minister van Infrastructuur en Milieu de Tweede Kamer geïnformeerd over het voornemen tot wijziging van de ladder voor duurzame verstedelijking. Bij de brief is het conceptwijzigingsvoorstel gevoegd. De brief is te raadplegen via www.rijksoverheid.nl. Zie over dit wijzigingsvoorstel uitgebreid T.E.P.A. Lam en L.J. Gerritsen, 'De nieuwe Ladder voor duurzame verstedelijking belicht', *TBR* 2016/95. Op deze plaats constateer ik dat de concepttekst ten aanzien van het begrip 'nieuwe stedelijke ontwikkeling' geen wijzigingen bevat.