

Milieu & Recht, De ladder voor duurzame verstedelijking: Een klim naar verbetering?

Vindplaats: M en R 2015/65
Auteur: Mr. Alexandra de Waard^[1]

Bijgewerkt tot: 01-05-2015



Op 1 oktober 2012 is de Ladder voor duurzame verstedelijking opgenomen in artikel 3.1.6 lid 2 van het Bro (hierna: 'de Ladder'). Het doel van de Ladder is het bewerkstelligen van een goede ruimtelijke ordening door een optimale benutting van de ruimte in stedelijke gebieden. Ten tijde van het afronden van mijn scriptie was de Ladder een betrekkelijk nieuw instrument en leverde de toepassing daarvan in de praktijk nog veel vragen en onduidelijkheden op. Voor mijn scriptie heb ik aan de hand van de beschikbare jurisprudentie en (toen nog) schaarse literatuur onderzoek gedaan naar de vraag in hoeverre de Ladder een effectieve doorwerking biedt van de doelstelling om in gemeentelijke bestemmingsplannen duurzaam om te gaan met de ruimte. Tevens ben ik ingegaan op de vraag hoe de eventueel geconstateerde knelpunten van de Ladder kunnen worden ondervangen.

In mijn scriptie ben ik uitgebreid ingegaan op de achtergronden en toepassing van de Ladder. In dit artikel zal ik mij beperken tot een korte beschouwing van de belangrijkste bevindingen uit mijn scriptie.^[2] Eerst zal ik de knelpunten en onduidelijkheden bespreken die zich bij de toepassing van de Ladder voordoen (§1). Daarna zal ik ingaan op de aanbevelingen die ik in mijn scriptie heb gedaan (§2). Afsluitend zal ik ingaan op een recente ontwikkeling in de jurisprudentie met betrekking tot het toepassingsbereik van de Ladder (§3).

1. Knelpunten en onduidelijkheden bij toepassing van de Ladder

Bij de bespreking van de knelpunten en onduidelijkheden van de Ladder is het van belang de aard van dit instrument te benadrukken. De Ladder is namelijk als motiveringseis opgenomen in het Bro en niet als materiële norm waar een bestemmingsplan inhoudelijk aan moet voldoen. De Ladder schrijft dan ook

geen vastomlijnd resultaat voor, maar stelt slechts eisen aan de ruimtelijke onderbouwing bij het bestemmingsplan. Dit met als doel tot een zorgvuldig ruimtegebruik te komen. De Ladder moet in evenredigheid met deze juridische status en met het oog op dit doel door de planwetgever worden gebruikt.

1.1 Toepassingsbereik Ladder

De mate waarin de Ladder daadwerkelijk tot een zorgvuldig(er) ruimtegebruik leidt, hangt onder meer af van hoe in de (rechts)praktijk invulling wordt gegeven aan de verschillende kernbegrippen waaruit de regeling bestaat. Immers, verschillende begrippen van de Ladder zijn door de wetgever niet gedefinieerd noch (voldoende) toegelicht.

Een voorbeeld hiervan is het begrip 'stedelijke ontwikkeling'. Blijkens de aanhef van het tweede lid van artikel 3.1.6 van het Bro hoeven de stappen van de Ladder alleen te worden doorlopen, indien er sprake is van een voorgenomen nieuwe stedelijke ontwikkeling. Om discussie over de invulling van het begrip zo veel mogelijk te voorkomen is in artikel 1.1.1 lid 1, aanhef en onder i, van het Bro een definitie opgenomen. Stedelijke ontwikkelingen zijn:

"Ruimtelijke ontwikkelingen van een bedrijventerrein of zeehaventerrein, of van kantoren, detailhandel, woningbouwlocaties of andere stedelijke voorzieningen."

De eerste vraag die na het lezen van deze definitie rijst, betreft de vraag of de Ladder uitsluitend van toepassing is op een *nieuwe* stedelijke ontwikkeling (= *strikte leer*) of bij alle vormen van stedelijke ontwikkeling, waaronder de uitbreiding en functiewijziging van bestaand stedelijk gebied daaronder begrepen (= *brede leer*). Beide visies zijn op zich verdedigbaar. De wettekst lijkt een strikte interpretatie voor te staan. Immers, in de aanhef van het tweede lid van artikel 3.1.6 van het Bro wordt over een 'nieuwe stedelijke ontwikkeling' gesproken. De Afdeling is van oordeel dat bij elke nieuwe planologische ontwikkeling de treden van de Ladder moeten worden doorlopen. Dat de Afdeling op deze jurisprudentiële nuance heeft aangebracht, zal in paragraaf 3 blijken.

Wat precies moet worden verstaan onder de zinsnede 'andere stedelijke voorzieningen' (zie de definitie van het begrip 'stedelijke ontwikkeling') is voorsnog onduidelijk. Het begrip 'andere stedelijke voorzieningen' kent in potentie een ruim toepassingsbereik. Jurisprudentie over de invulling van dit begrip zal derhalve moeten worden afgewacht.

Verder valt op dat voor de stedelijke functies zoals genoemd in de omschrijving van het begrip 'stedelijke ontwikkeling' geen ondergrens is opgenomen. Daaruit zou kunnen worden afgeleid dat op elke nieuwe stedelijke ontwikkeling, hoe kleinschalig deze ook is, de Ladder van toepassing is. Uitgangspunt is namelijk dat niet alleen ontwikkelingen van grote omvang als nieuwe stedelijke ontwikkeling zijn aan te merken. Op deze hoofdregel heeft de Afdeling een nuancering geformuleerd. Sommige ontwikkelingen zijn dermate kleinschalig van aard dat zij niet kwalificeren als stedelijke ontwikkeling en de Ladder mitsdien niet hoeft te worden toegepast (zie bijvoorbeeld 24 december 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4720).

Teneinde deze (rechts)onduidelijkheid weg te nemen, zou in de jurisprudentie of wellicht in het Bro een ondergrens voor de stedelijke functies kunnen worden geformuleerd. Een voorbeeld ter illustratie van hoe een dergelijke ondergrens in het Bro zou kunnen worden vormgegeven, biedt artikel 1.1, lid 1, aanhef en onder a Crisis- en herstelwet juncto artikel 3.1 bijlage I van de Crisis-

en herstelwet waarin wordt bepaald dat een deel van de wet enkel van toepassing is bij *'de bouw van meer dan 11 woningen in aaneengesloten gebied'*. De vraag is echter of een dergelijke harde ondergrens in de praktijk wel (altijd) hanteerbaar is. Of een nieuwe stedelijke ontwikkeling dusdanig kleinschalig is dat het doorlopen van de Ladder niet is vereist, hangt namelijk niet alleen af van de vraag wat de absolute omvang (in aantallen hectares of aantal woningen) van de voorgenomen ontwikkeling is. Denkbaar is dat ook andere factoren, zoals bijvoorbeeld de structuur van de omgeving, de aard van de ontwikkeling en de uitstraling van het plan op de omgeving een rol kunnen spelen. Bovendien is het praktisch onmogelijk om voor de *'andere stedelijke voorzieningen'* waarop de Ladder betrekking heeft een ondergrens vast te leggen, omdat op voorhand niet vaststaat welke ontwikkelingen hieronder vallen.

Raadzaam is om als planwetgever derhalve niet te snel te concluderen dat de Ladder niet van toepassing is op bestemmingsplannen die voorzien in kleinschalige ontwikkelingen, aangezien dit in de praktijk veelal zal afhangen van de omstandigheden van het geval (zie bijvoorbeeld zeer recent ABRvS 4 maart 2015, ECLI:NL:RVS:2015:653). Daarnaast – en wellicht belangrijker – dient de behoefte aan de voorgenomen ontwikkeling in het kader van de (economische) uitvoerbaarheid van het bestemmingsplan altijd te worden aangetoond, ook in die gevallen waarin de Ladder niet van toepassing is. De inwerkingtreding van de Ladder laat de toetsing aan *'een goede ruimtelijke ordening'* (artikel 3.1 lid 1 van de Wro) immers onverlet. Ook van andere ruimtelijk relevante belangen – zoals mogelijke duurzame ontwrichting van het voorzieningenniveau – moet de planwetgever zich alvorens het bestemmingsplan vast te stellen voldoende rekenschap geven. Ook in de gevallen waarin de Ladder wel van toepassing is (zie bijvoorbeeld ABRvS 4 maart 2015, ECLI:NL:RVS:2015:609).

Ten aanzien van het toepassingsbereik van de Ladder tot slot nog een korte opmerking over conserverende bestemmingsplannen. Uit jurisprudentie van de Afdeling volgt dat niet getoetst hoeft te worden aan de Ladder, indien door de gemeenteraad een conserverend bestemmingsplan wordt vastgesteld dat enkel voorziet in een continuering van de bestaande planologische mogelijkheden, zonder aanvullende bebouwing. Dit is opmerkelijk. Immers, uitgangspunt in de jurisprudentie van de Afdeling is dat nog niet benutte bouw- en gebruiksmogelijkheden die opnieuw worden bestemd, in overeenstemming moeten zijn met het criterium van een goede ruimtelijke ordening. De gemeenteraad dient zelfstandig af te wegen of het voorzetten van de gebruiksmogelijkheden uit het vorige plan in het nieuwe plan nog wel aanvaardbaar is. Waarom bij deze conserverende bestemmingsplannen wel toetsen aan dit algemene criterium van een goede ruimtelijke ordening en niet aan de Ladder ter invulling daarvan?

1.2 Actuele regionale behoefte

Eveneens kunnen er vraagtekens worden geplaatst bij de precieze invulling van het criterium *'actuele regionale behoefte'*, de constitutieve voorwaarde om de stappen b en c uit de Ladder te mogen zetten. Dit criterium bestaat uit twee elementen: de actualiteit en de schaal van de aan te tonen behoefte.

Het actualiteitsaspect in de Ladder moet volgens de Afdeling worden uitgelegd als behoefte aan een stedelijke ontwikkeling die binnen de planperiode van 10 jaar kan worden gerealiseerd (zie bijvoorbeeld ABRvS 9 april 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1252). Door aansluiting te zoeken bij de

toetsing aan de uitvoerbaarheid, waarbij de planperiode maatgevend is, wordt het actualiteitsaspect in de Ladder sterk genuanceerd. De vraag is of dit in overeenstemming is met de gedachte die de wetgever had bij opname van het actualiteitsaspect in de eerste trede van de Ladder.

Ten aanzien van de schaal van de aan te tonen behoefte is het volgende van belang. Op regionale schaal dient beoordeeld te worden of er een actuele behoefte is aan een bepaalde stedelijke ontwikkeling. In de nota van toelichting wordt hierover opgemerkt dat de passende regionale schaal in het algemeen voornamelijk wordt bepaald door het woon-werkverkeer. Uit de woorden 'in het algemeen' en 'voornamelijk' volgt dat dit niet altijd het geval is en dat ook andere aspecten een rol kunnen spelen in de bepaling van de regionale focus, dit blijkt eveneens uit de Handreiking 'Ladder voor duurzame verstedelijking'.¹³ In de Handreiking wordt namelijk voor de stedelijke functies gewezen op uitzonderingen, zoals bijvoorbeeld voor wonen indien afspraken zijn gemaakt (aansluiting kan dan worden gezocht bij indeling in COROP-gebieden) en voor bedrijventerreinen indien daar zwaar milieubelastende activiteiten worden verricht. Wat de passende regionale schaal is, blijft hiermee voor de praktijk nog steeds onduidelijk.

Naast het feit dat op voorhand niet vaststaat welke regionale focus voor de verschillende stedelijke functies moet worden gehanteerd, kan het eveneens zo zijn dat de planwetgever voor de vaststelling van één bestemmingsplan de verschillende stedelijke functies (bijvoorbeeld woningen, industrie en kantoren) op verschillende regionale schaalniveaus moet beoordelen. Met deze constatering hangt samen de vraag of en in hoeverre van gemeenten verlangd kan worden dat zij inzicht hebben in en aantonen wat de actuele behoefte aan een voorgenomen stedelijke ontwikkeling binnen de regio is en welke mogelijkheden er elders binnen de regio bestaan om de ontwikkeling te realiseren. Is dit een taak die door de gemeenten kan worden overzien, of is hier veeleer een rol voor de provincie weggelegd? Ik kom hier in paragraaf 2 op terug.

1.3 Flexibele bestemmingsplannen

De Ladder kan conflicteren met de wens om flexibiliteit in bestemmingsplannen te scheppen. Immers, bij toepassing van de Ladder moet worden uitgegaan van de maximale planologische mogelijkheden van een bestemmingsplan. Dit heeft als gevolg dat een ruime manier van bestemmen alleen mogelijk is indien de uitkomst van het doorlopen van de Ladder, voor elke functie, positief is. Dit maakt het voor de planwetgever wellicht minder aantrekkelijk om een globaal of flexibel bestemmingsplan vast te stellen. Voorts lijkt de Ladder zich minder goed te verhouden met bestemmingsplannen die uitgaan van uitnodigingsplanologie. Dit terwijl in deze (crisis)tijd in toenemende mate gepleit wordt voor het vaststellen van flexibele bestemmingsplannen.

1.4 Ladder dwingt niet tot proactief handelen

Ten slotte kan worden geconcludeerd dat de Ladder geenszins dwingt tot proactief optreden tegen latente overcapaciteit in bestaande bestemmingsplannen. Deze latente overcapaciteit – waar tal van gemeenten mee te kampen hebben – kan verschillende negatieve effecten tot gevolg hebben, zoals bijvoorbeeld leegstand en/of verpaupering van de bestaande voorraad aan kantoren. De Ladder lijkt niet het geschikte instrument om deze bestaande overcapaciteit *proactief* te bestrijden. Het uitgangspunt van de Ladder – zorgvuldig ruimtegebruik – komt namelijk pas in beeld indien de gemeenteraad besluit een nieuwe stedelijke ontwikkeling in een bestemmingsplan mogelijk te maken. Doordat bij de eerste trede de behoefte moet worden afgezet tegen het bestaande aanbod,

kan overaanbod in gebieden met geringe of teruglopende vraag worden voorkomen. Dit laat onverlet dat er nog wel sprake kan zijn van overcapaciteit in vastgestelde bestemmingsplannen. Deze overcapaciteit verdwijnt niet vanzelf.

2. Rol van de provincie als gebiedsregisseur

Met het oog op de hiervoor genoemde knelpunten en onduidelijkheden – die mogelijk een belemmering kunnen vormen voor de effectieve doorwerking van de doelstelling van de Ladder – heb ik in mijn scriptie daarom enkele aanbevelingen gedaan die samenhangen met de rol van de provincie als gebiedsregisseur. In mijn optiek kan met het omarmen door provincies van de doelstelling om duurzaam om te gaan met de (schaarse) beschikbare ruimte, de Ladder verder worden geoptimaliseerd. Naar mijn oordeel is de provinciale verordening bij uitstek het geschikte instrument om een nadere invulling aan de Ladder te geven. De belangrijkste aanbevelingen die ik in dit verband heb gedaan, zullen hierna de revue passeren.

2.1 De provincie (mede) verantwoordelijk maken voor het afstemmen en inzichtelijk maken van actuele regionale behoefte.

Eerder heb ik de vraag opgeworpen in hoeverre van gemeenten kan worden verlangd dat zij inzicht hebben in en aantonen wat de actuele regionale behoefte aan een voorgenomen stedelijke ontwikkeling is en welke mogelijkheden er elders binnen de regio bestaan om de ontwikkeling te realiseren. Is dit niet een taak die opgeschaald moet worden naar het provinciebestuur in plaats van deze over te laten aan gemeenten die onderling tot afstemming moeten komen? Ik vind van wel en het is daarom mijns inziens wenselijk om de provincie in haar rol als gebiedsregisseur verantwoordelijk te maken voor het afstemmen en het inzichtelijk maken van de actuele regionale behoefte aan een stedelijke ontwikkeling. Dit kan zij doen door voor haar grondgebied de concrete behoefte voor stedelijke ontwikkeling in enigerlei vorm in de provinciale verordening vast te leggen. Het voordeel hiervan is dat voor de individuele gemeenten reeds inzichtelijk is gemaakt in hoeverre er in regionaal opzicht behoefte bestaat aan de voorgenomen nieuwe stedelijke ontwikkeling en of de desbetreffende ontwikkeling niet elders in de regio – binnen bestaand stedelijk gebied – is of kan worden gerealiseerd. Voorts kan de provincie op een andere manier haar bijdrage leveren aan het afstemmen en inzichtelijk maken van de actuele regionale behoefte. Zij zou een belangrijke rol kunnen spelen bij de totstandkoming en actualisatie van de regionale beleidsplannen waar naar kan worden verwezen ter onderbouwing van trede 1 van de Ladder.

2.2 Aanwijzen bestaand stedelijk gebied in provinciale verordening.

Ingevolge trede 2 van de Ladder dient te worden beoordeeld of de voorgenomen stedelijke ontwikkeling kan worden ondervangen in bestaand stedelijk gebied. Over welke gebieden tot het bestaand stedelijk gebied horen, kan (gemakkelijk) verschil van inzicht bestaan. Door de provincie kan deze onduidelijkheid worden ondervangen door in de provinciale verordening een actuele begrenzing van bestaand stedelijk gebied te op nemen. Deze begrenzing kan dan gelden als uitgangspunt voor de verdere toepassing van de Ladder.

Afsluitend kan ervoor worden gekozen om zoekgebieden buiten bestaand stedelijk gebied aan te wijzen. In deze zoekgebieden zouden dan stedelijke ontwikkelingen eventueel overwogen kunnen

worden, indien er geen mogelijkheden (meer) zijn om de stedelijke ontwikkeling binnen bestaand stedelijk gebied op te vangen. Bij de begrenzing van die zoekgebieden kan door de provincie al rekening worden gehouden met de aanwezige natuur- of landschapswaarden, groeiende behoefte in de komende jaren en passende ontsluiting door bijvoorbeeld wegen.

In de conclusie van mijn scriptie sprak ik een positieve waardering uit voor de Ladder als *hulpmiddel* om te komen tot een goede ruimtelijke ordening, waarin (als vanzelfsprekend) zorgvuldig om wordt gegaan met de schaarse ruimte. Naar mijn oordeel kan de provincie – in de hoedanigheid van gebiedsregisseur – een belangrijke bijdrage leveren aan een betere effectuering van de Ladder. De provincie kan een belangrijke rol spelen in het ondervangen van knelpunten en onduidelijkheden.

3.Recente ontwikkelingen

In de periode na het afronden van mijn scriptie, is de nodige literatuur en jurisprudentie verschenen die enige duidelijkheid verschaffen over de vragen en onduidelijkheden die speelden toen ik mijn scriptie schreef. Inmiddels is in de jurisprudentie van de Afdeling meer uitgekristalliseerd hoe invulling moet worden gegeven aan bepaalde relevante begrippen. Zo zijn er bijvoorbeeld een aantal uitspraken verschenen waarin de Afdeling een voorgenomen ontwikkeling kwalificeert als ‘andere stedelijke voorziening’ (zie bijvoorbeeld ABRvS 14 januari 2015, ECLI:NL:RVS:2015:82). De Afdelingsjurisprudentie met betrekking tot de ondergrens van de voorgenomen stedelijke ontwikkeling blijft erg casuïstisch. Daarnaast is het voor de planwetgevers nog steeds niet altijd even helder wat het passende regionale schaalniveau is, waarop de behoefte aan de voorgenomen ontwikkeling dient te worden beoordeeld (zie bijvoorbeeld ABRvS 11 maart 2014, ECLI:NL:RVS:2015:715). Een positieve ontwikkeling is dat de Ladder (conform die hiervoor opgenomen aanbeveling) inmiddels onderdeel uitmaakt van verschillende provinciale verordeningen. Uit de jurisprudentie van de Afdeling volgt echter wel dat het feit dat een bepaald gebied is aangewezen als bestaand stedelijk gebied in een provinciale verordening, niet per definitie tot gevolg heeft dat dit gebied als bestaand stedelijk gebied in de zin van artikel 1.1.1, eerste lid, aanhef en onder h, van het Bro kwalificeert (zie bijvoorbeeld ABRvS 29 april 2015, ECLI:RVS:2015:1340).

Ik sluit af met een belangrijke constatering. De Afdeling heeft recent verschillende uitspraken gedaan die zien op het toepassingsbereik van de Ladder. Deze uitspraken hebben betrekking op bestemmingsplannen die enkel voorzien in een planologische gebruikswijziging, zonder extra bebouwing mogelijk te maken. Zoals ik reeds hiervoor opmerkte, heb ik in mijn scriptie geconstateerd dat de Afdeling is haar jurisprudentie overweegt dat bij elke nieuwe planologische ontwikkeling de treden van de Ladder dienen te worden doorlopen. Recente jurisprudentie wijst uit dat er op dit uitgangspunt een nuancering moet worden aangebracht.

De eerste uitspraak die in dit verband moet worden genoemd is die van 10 december 2014 (ECLI:NL:RVS:2014:4421), waarin de Afdeling overweegt dat er geen sprake is van een nieuw stedelijke ontwikkeling, aangezien de bebouwing reeds aanwezig is en er geen nieuw beslag op de ruimte plaatsvindt. Daarbij is volgens de Afdeling van belang dat het plan slechts is gericht op een verruiming van de gebruiksmogelijkheden (zie in gelijke zin ABRvS 21 januari 2015, ECLI:NL:RVS:2015:96). De hoofdregel die de Afdeling hier lijkt te formuleren is dat indien enkel sprake is van een functiewijziging, zonder extra bebouwing, er geen sprake is van een stedelijke ontwikkeling en derhalve de Ladder niet hoeft te worden toegepast.

Daarna volgden echter de uitspraken van 18 februari 2015 (ECLI:NL:RVS:2015:428) en 4 maart 2015 (ECLI:NL:RVS:2015:609), waarin de Afdeling op deze hoofdregel een nuance aanbrengt.

In de uitspraak van 18 februari 2015 stond een bestemmingsplan centraal waarin de gebruiksmogelijkheden voor units binnen een bedrijfsverzamelgebouw werden verruimd, zonder dat er een nieuw beslag op de ruimte plaatsvond. De Afdeling oordeelde dat het plan niet voorzag in een *zodanige* functiewijziging dat om die reden sprake was van een nieuwe stedelijke ontwikkeling. De met het bestemmingsplan mogelijk gemaakte internetverkoop (zie de uitspraak van 4 maart 2015) zag volgens de Afdeling slechts op een *bepaalde* wijziging van het toegestane gebruik, zonder nieuw ruimtebeslag, zodat geen sprake was van een nieuwe stedelijke ontwikkeling.

In deze recente uitspraken lijkt de Afdeling derhalve een onderscheid aan te brengen tussen ‘*zodanige*’ en ‘*bepaalde*’ functiewijzigingen. De nieuwe hoofdregel lijkt dus te zijn dat een *bepaalde* functiewijziging zonder extra beslag op de ruimte niet kwalificeert als stedelijke ontwikkeling, maar dat een *zodanige* functiewijziging, eveneens zonder extra beslag op de ruimte, dit wel kan zijn.

Dit laatste lijkt mij gelet op de doelstelling van de Ladder volkomen juist. Met de Ladder wordt immers niet alleen beoogd om onnodig onbebouwd gebied om te zetten in bebouwd gebied, maar wordt ook beoogd vanuit een oogpunt van zuinig en zorgvuldig ruimtegebruik planologisch ongewenste versnippering en leegstand te voorkomen.

Er zijn wel degelijk functiewijzigingen voorstelbaar die geen extra beslag op de ruimte leggen, maar die wel kunnen leiden tot toename van leegstand in de betreffende regio. Een voorbeeld zou kunnen zijn een functiewijziging van een bedrijfsverzamelgebouw naar grootschalige detailhandel. In een dergelijk geval kan het mijns inziens gaan om een *zodanige* functiewijziging die als stedelijke ontwikkeling in de zin van artikel 3.1.6 lid 2 van het Bro kwalificeert.

Het onderscheid tussen een *zodanige* en *bepaalde* functiewijzigingen zet de Afdeling voort in haar uitspraak van 24 april 2015 (ECLI:NL:RVS:2015:1224). In deze zaak ging het om een bestemmingsplan dat het gebruik als tuincentrum mogelijk maakt (deels bij recht, deels door middel van een afwijkingsbevoegdheid), op een locatie waar op grond van het vorige plan het gebruik als bouwmarkt reeds was toegestaan (eveneens deels bij recht, deels door middel van een afwijkingsbevoegdheid). De Afdeling is van oordeel dat het plan niet voorziet in een *zodanige* functiewijziging dat om die reden sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling. Dit oordeel is in lijn met de zojuist besproken jurisprudentie. Interessanter is het vervolg van de overweging van de Afdeling:

“De Afdeling acht hierbij van belang dat geen nieuw beslag op de ruimte plaatsvindt, omdat een tuincentrum uitsluitend mogelijk kan worden gemaakt in bebouwing die reeds mogelijk was of kon worden gemaakt ten behoeve van een bouwmarkt, onder dezelfde voorwaarden. Gelet daarop heeft de raad geen toepassing hoeven geven aan artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro.”

De Afdeling lijkt in deze uitspraak ‘nieuw ruimtebeslag’ zo uit te leggen dat dient te worden gezien of de bebouwing op grond van het voorgaande bestemmingsplan kon worden gerealiseerd, daarbij is het niet relevant of de bebouwing feitelijk (nog) niet aanwezig is. Dit lijkt mij een aanzienlijke beperking van het toepassingsbereik van de Ladder.

Het blijft wachten op jurisprudentie van de Afdeling die hier duidelijkheid over biedt.

Voetnoten

- [1] Alexandra de Waard schreef haar scriptie in 2014 in het kader van haar rechtenstudie bij de Universiteit van Amsterdam en werkt op dit moment als advocaat bij Hekkelman advocaten. Haar scriptie is raadpleegbaar via: www.hekkelman.nl en ook beschikbaar op www.dare.uva.nl/cgi/arno/show.cgi?fid=530815.
- [2] Voor uitgebreide literatuur en jurisprudentie verwijzingen, verwijs ik naar mijn scriptie.
- [3] Opgesteld door het Ministerie van Infrastructuur en Milieu, versie 2: november 2013.