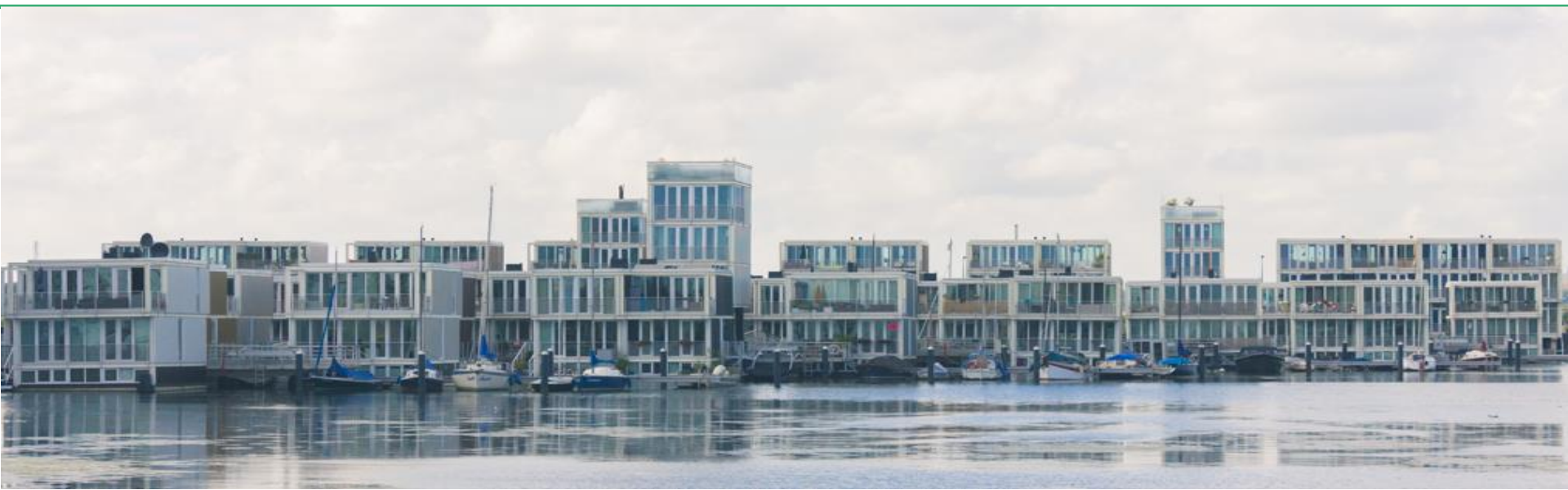


Stibbe



Ladder voor Duurzame Verstedelijking Juridische update

Jan van Oosten
30 juni 2015



Opzet

- 1. Systematiek en strekking Ladder**
- 2. Verdieping: detailhandel, ruimtelijke ordening en de ladder**
- 3. De Ladder en juridische procedures**
- 4. Wrap up**



Systematiek en strekking Ladder (1/6)

Systematiek in hoofdlijnen

- Allereerst: de Ladder schrijft geen uitkomst voor, maar is een methode om tot een goede ruimtelijke afweging te komen
- Als een bestemmingsplan (formeel toepassingsbereik) voorziet in een nieuwe stedelijke ontwikkeling (NSO) (materieel toepassingsbereik), dan dient:
 1. de actuele regionale behoefte aan die NSO te worden aangetoond. Indien daarvan sprake is, dan dient
 2. te worden toegelicht in hoeverre in die NSO kan worden voorzien in bestaand stedelijk gebied. Indien dat niet lukt, dan dient
 3. te worden toegelicht in hoeverre de betrokken locatie multimodaal ontsloten is.



Systematiek en strekking Ladder (2/6)

Formeel toepassingsbereik Ladder

- **Bestemmingsplannen, inclusief :**
 - Uitwerkingsplichten en wijzigingsbevoegdheden
 - *Maximale planologische mogelijkheden!*
 - Wijzigingsplannen en uitwerkingsplannen

- **Projectafwijkingsvergunningen (2.12 lid 1.a.3 Wabo)**
 - Niet van toepassing op “kruimelgevallen” (2.12 lid 1.a.2 Wabo jo 4 bijlage II Bor)

- **Provinciale verordeningen**
 - Aanvullende / afwijkende ladderregelingen
 - Kan ook regels bevatten voor “kruimelgevallen”



Systematiek en strekking Ladder (3/6)

Materieel toepassingsbereik Ladder: NSO (1/2)

- **Geen NSO? Dan geen verantwoording aan de Ladder**
- **Definitie**
 - *“ruimtelijke ontwikkeling van een bedrijventerrein of zeehaventerrein, of van kantoren, detailhandel, woningbouwlocaties of andere stedelijke voorzieningen”*
(1.1.1 lid 1 onder i Bro)
- **Andere stedelijke ontwikkelingen**
 - Sociale en culturele voorzieningen: ja
 - Leisure: ja
 - Veldsportcomplex? Nog geen uitsluitel
 - Kassen? Nog geen uitsluitel
 - Infrastructuur: nee



Systematiek en strekking Ladder (4/6)

Materieel toepassingsbereik Ladder: NSO(2/2)

- **Minimumomvang**
 - *Niet: enkele gebouwen voor verblijfsrecreatie*
 - *Niet: een uitbreiding van een bedrijfsgebouw met 400 m²*
 - *Niet: tien woningen, tenzij: samenhang met groter woningbouwproject*
 - *Wel: een supermarkt*
 - *Wel: twaalf woningen*
 - *Wel: tien woningen in samenhang met groter woningbouwcomplex*

- **Conserverende bestemming**
 - Geen NSO

- **Functiewijziging**
 - Alleen als gepaard met nieuwe ruimtebeslag?

- **Salderen leidt er vermoedelijk niet toe dat geen sprake is van een NSO**



Systematiek en strekking Ladder (5/6)

Trede 1: actuele regionale behoefte

- **Behoeftte moet worden afgezet tegen aanbod in regio**
 - Vraag en aanbod moeten regionaal worden afgestemd
 - Beleidsambities onvoldoende
- **Kwantitatief en kwalitatief**
 - Bijzondere eigenschappen project kunnen bijdragen aan behoefte
- **Leegstand**
 - Leegstand kan actuele regionale behoefte wegnemen
- **Relevantie aanwezigheid initiatienemer**
 - Is niet voldoende, actuele regionale behoefte moet “objectief” bepaald worden
- **Relevantie voorkeuren initiatiefnemer**
 - Uitbreiding bestaande locatie met specifieke uitstraling relevant



Systematiek en strekking Ladder (6/6)

Trede 2: benutting bestaand stedelijk gebied mogelijk?

- **Definitie**

- *“stedenbouwkundig samenstel van bebouwing ten behoeve van wonen, dienstverlening, bedrijvigheid, detailhandel en horeca, alsmede de daarbij behorende openbare of sociaal culturele voorzieningen, stedelijk groen en infrastructuur” (1.1.1 lid 1 onder h Bro)*

- **Ook:**

- Onbebouwde delen (parken en pleinen)
- Niet gerealiseerde bestemmingen

- **Rol leegstand**

- Trede 2 vergt niet dat eerst alle bestaande winkelpanden worden benut

- **Specifiek karakter van een bedrijf en locatie kunnen een rol spelen**

- Uitbreiding bestaande locatie en specifieke uitstraling relevant



Verdieping: detailhandel, ruimtelijke ordening en de ladder (1/3)

Goede ruimtelijke ordening en ruimtelijke relevantie

- **De ruimtelijke ordening strekt niet tot bescherming van concurrentieverhoudingen: niet ruimtelijk relevant**
 - Ladder onderzoek mag daarvoor niet gebruikt worden (3.1 Wro en 3.1.6 lid 4 Bro voor zover het betreft een dienst)
- **Wel ruimtelijk relevant zijn regelingen die strekken tot:**
 - Het voorkomen van duurzame ontwrichting
 - Het nastreven van zorgvuldig ruimtegebruik, het voorkomen van leegstand en in het verlengde daarvan het voorkomen van een onaanvaardbare aantasting van het woon- en leefklimaat en ondernemersklimaat



Verdieping: detailhandel, ruimtelijke ordening en de ladder (2/3)

Onderscheid duurzame ontwrichting en o.a. leegstand

- **Weigering planologische medewerking of brancheringregels alleen om duurzame ontwrichting te voorkomen is nog nooit in stand gebleven**
- **Weigering planologische medewerking te verlenen of het stellen van brancheringsregels vanuit een oogpunt van het streven naar zorgvuldig ruimtegebruik, het voorkomen van onaanvaardbare leegstand en de instandhouding van het woon- en leefklimaat en ondernemersklimaat kan in stand blijven**
 - Al vrij snel neemt de Afdeling aan dat sprake is van ruimtelijk relevante motieven die aan planologische besluitvorming over detailhandel ten grondslag liggen



Verdieping: detailhandel, ruimtelijke ordening en de ladder (3/3)

Toepassing Ladder bij detailhandel in de ruimtelijke ordening

- **Duurzame ontwrichting, onzorgvuldig ruimtegebruik, onaanvaardbare leegstand en aantasting van het woon- en leef en ondernemersklimaat zijn gevolgen van ruimtelijke besluitvorming**
- **Ladder is een instrument waarmee die gevolgen kunnen worden voorkomen**
- **Planologische medewerking kan niet geweigerd worden wegens strijd met de Ladder**
- **Maar de Ladder kan worden toegepast om (on)aanvaardbaarheid van een ontwikkeling te motiveren**



De Ladder en juridische procedures (1/7)

Onderwerpen

- **Belanghebbendheid**
- **Relativiteitsvereiste**
- **Reparatiemogelijkheden**



De Ladder en juridische procedures (2/7)

Belanghebbendheid (1:2 Awb)

- **Belanghebbenden bij een besluit dat voorziet in een nieuwe stedelijke ontwikkeling kunnen onder meer zijn:**
 - Omwonenden
 - *Wegens aantasting woon- en leefklimaat*
 - Bestuursorganen van buurgemeenten
 - *Ruimtelijke ordening van de buurgemeenten is een aan die bestuursorganen toevertrouwd belang*
 - Belangengroepen
 - *Afhankelijk van doelstelling*
 - Concurrenten (inclusief vastgoedeigenaren, zoals mogelijk buurgemeente)
 - *Mits binnen het verzorgingsgebied en hetzelfde marktgebied*

- **Belanghebbend? Dan kunnen beroepsgronden aan de rechter worden voorgelegd**



De Ladder en juridische procedures (3/7)

Relativiteit (8:69a Awb) (1/4)

- **Strekking relativiteitsvereiste (8:69a Awb)**
 - Geen vernietiging wegens strijdigheid besluit met een norm die kennelijk niet strekt tot bescherming van degene die zich op die schending beroept
 - Relativiteitsvereiste was geen belemmering voor omwonenden, overheden, belangenorganisaties met een juiste doelstellingen en concurrenten
 - Groningen Bauhaus: Ladder strekt ook tot bescherming concurrenten
 - Maar: jurisprudentiewijziging met Sauna Berendonck



De Ladder en juridische procedures (4/7)

Relativiteit (8:69a Awb) (2/4)

■ ABRvS Sauna Berendonck

- Indien een concurrent zich beroept op strijdigheid van een besluit met 3.1.6 lid 2 Bro, dan dienen daarbij feiten en omstandigheden naar voren te komen die het oordeel rechtvaardigen dat de voorziene ontwikkeling tot een uit oogpunt van een goede ruimtelijke ordening relevante leegstand zal kunnen leiden.
 - *Alleen dan staat 8:69a Awb niet aan een inhoudelijke behandeling in de weg*
- Indien is aangetoond dat sprake zal zijn van een uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening relevante leegstand, dan kan inhoudelijk worden beoordeeld of het bestreden besluit

“zodanige leegstandseffecten tot gevolg heeft dat dit tot een uit oogpunt van een goede ruimtelijke ordening onaanvaardbare situatie zal kunnen leiden. Daarbij betreft de bestuursrechter het oordeel van het betrokken bestuursorgaan over de onaanvaardbaarheid van die leegstandseffecten”



De Ladder en juridische procedures (5/7)

Relativiteit (8:69a Awb) (3/4)

■ ABRvS Sauna Berendonck

- Geen relevante leegstand indien
 - *daling van omzet en inkomsten van de eigen onderneming of vestiging.*
 - *beëindiging bedrijfsactiviteiten en daardoor leegstand in bedrijfsgebouw.*
- Wel relevante leegstand indien
 - *dermate bijzondere bouwkundige dan wel locatie-specifieke eigenschappen van het gebouw waardoor andersoortig gebruik – al dan niet door transformatie – niet of onder zeer bezwarende omstandigheden tot de mogelijkheden behoort, hetgeen niet licht zal worden aangenomen.*
 - *er leegstand ontstaan als gevolg van de voorziene ontwikkeling in de omgeving van het bij de concurrent in gebruik zijnde bedrijfspand.*



De Ladder en juridische procedures (6/7)

Relativiteit (8:69a Awb) (4/4)

■ ABRvS Sauna Berendonck

- Om aan te tonen dat een concurrerende ontwikkeling strijdig is met 3.1.6 lid 2 Bro volstaat niet dat de onderbouwing daarvan op onjuiste uitgangspunten is gebaseerd
- Aangetoond moet worden dat het concurrerende ontwikkeling leidt tot een uit een oogpunt van goede ruimtelijke ordening onaanvaardbare leegstand
- Dit betekent een aanzienlijke verzwaring van de (initiële) bewijslast van de procederende concurrent
- Pas indien de 8:69a Awb orde is genomen, komen aan de orde:
 - *de vraag of het standpunt van het bevoegd gezag dat geen sprake is van een onaanvaardbare leegstand op de juiste uitgangspunten is gebaseerd; en*
 - *als dat het geval is, of het bevoegd gezag terecht tot die conclusie is gekomen*



De Ladder en juridische procedures (7/7)

Schending 3.1.6 lid 2 Bro en dan?

- Nader stuk in beroepsprocedure of ter zitting
- Reparatiebesluit (6:19 Awb)
- Bestuurlijke lus (8:51a/d Awb)



Wrap up

De Ladder is een instrument

- om te komen tot zorgvuldig ruimtegebruik
- om te voorkomen dat aantasting van het woon- en leefklimaat en ondernemersklimaat ontstaat door leegstand

Er is al snel sprake van een nieuwe stedelijke ontwikkeling

- pas de Ladder bij twijfel toe om vertraging te voorkomen

Denk in een vroeg (onverplicht) stadium aan de Ladder

- dat vergemakkelijkt de verantwoording als het moet



Vragen en opmerkingen

Contact



Jan van Oosten

+31 20 546 0662

jan.vanoosten@stibbe.com

www.stibbe.com

Amsterdam

Stibbetoren
Strawinskylaan 2001
1077 ZZ Amsterdam
The Netherlands
T +31 20 546 06 06
F +31 20 546 01 23
info@stibbe.nl

Brussels

Central Plaza
Loksumstraat 25
BE-1000 Brussels
Belgium
T +32 2 533 52 11
F +32 2 533 52 12
info@stibbe.be

Luxembourg

Rue Jean Monnet 6
2180 Luxembourg
Grand Duchy of
Luxembourg
T +352 26 61 81
F +352 26 61 82
info@stibbe.lu

Dubai

Dubai International Financial
Centre
Gate Village 10
Level 3 Unit 12
P.O. Box 506912
Dubai UAE
T +971 4 401 92 45
F +971 4 401 99 91

Hong Kong

Hutchison House
10/F, Suite 1008-1009
10 Harcourt Road
Central
Hong Kong
T +852 2537 0931
F +852 2537 0939

London

Exchange House
Primrose Street
London EC2A 2ST
United Kingdom
T +44 20 74 66 63 00
F +44 20 74 66 63 11

New York

489 Fifth Avenue, 32nd floor
New York, NY 10017
USA
T +1 212 972 40 00
F +1 212 972 49 29