

Is er sprake van een nieuwe stedelijke ontwikkeling bij een planologische functiewijziging?

Inleiding

Dit artikel is geschreven naar aanleiding van de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, hierna: "de Afdeling" van 20 april 2016, nr. 201503895/1/R2, ECLI:NL:RVS:2016:1072, «JM» 2016/102. De uitspraak gaat over de vraag of de ontwikkeling, waarbij alleen de functie ten opzichte van een functie in een eerder bestemmingsplan neergelegd gewijzigd wordt, een stedelijke ontwikkeling is. Deze uitspraak geeft een mooie aanleiding tot een overzicht van de meest relevante en recente jurisprudentie ter zake.

De casus

Deze casus gaat over het vaststellingsbesluit van het bestemmingsplan Ierse pond te Amersfoort. Het bestemmingsplan maakt het mogelijk dat maximaal 3.000 m² bruto vloeroppervlakte aan detailhandel op een braakliggend terrein in Amersfoort mag worden gevestigd. In het voorheen geldende bestemmingsplan "Bedrijventerreinen e.o. en snelwegen" had het perceel de bestemming bedrijven in milieucategorie 1 tot en met 3.2. Dit bestemmingsplan kende verschillende afwijkmogelijkheden voor functieverruiming (vrijtijdsvoorzieningen, zoals fitness, leisure en dergelijke, en perifere detailhandel). Diverse concurrenten hebben beroep tegen dit vaststellingsbesluit ingediend. Onder meer voeren zij aan dat het plan in strijd met artikel 3.1.6, lid 2, Besluit ruimtelijke ordening is vastgesteld, omdat de actuele regionale behoefte aan de detailhandel niet is gebleken. De Afdeling overweegt dat een bestemmingsplan dat ten opzichte van het voorheen geldende bestemmingsplan geen uitbreiding van de maximaal toegelaten oppervlakte aan bedrijfsbebouwing mogelijk maakt, maar alleen een planologische functiewijziging, in beginsel niet voorziet in een nieuwe stedelijke ontwikkeling als bedoeld in artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro, tenzij die planologische functiewijziging een zodanige aard en omvang heeft dat desalniettemin sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling.

Wettelijk kader

In artikel 3.1.6, tweede lid, Bro is bepaald dat de toelichting bij een bestemmingsplan dat een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt moet voldoen aan de volgende voorwaarden:

- a. er wordt beschreven dat de voorgenomen stedelijke ontwikkeling voorziet in een actuele regionale behoefte;

- b. indien uit de beschrijving, bedoeld in onderdeel a, blijkt dat sprake is van een actuele regionale behoefte, wordt beschreven in hoeverre in die behoefte binnen het bestaand stedelijk gebied van de desbetreffende regio kan worden voorzien door benutting van beschikbare gronden door herstructurering, transformatie of anderszins;

- c. indien uit de beschrijving, bedoeld in onderdeel b, blijkt dat de stedelijke ontwikkeling niet binnen het bestaand stedelijk gebied van de betreffende regio kan plaatsvinden, wordt beschreven in hoeverre wordt voorzien in die behoefte op locaties die, gebruikmakend van verschillende middelen van vervoer, passend ontsloten zijn of als zodanig worden ontwikkeld.

In artikel 1.1.1 aanhef en onder i, wordt in het Bro en de daarop berustende bepalingen onder stedelijke ontwikkeling verstaan: ruimtelijke ontwikkeling van een bedrijventerrein of zeehaventerrein, of van kantoren, detailhandel, woningbouwlocaties of andere stedelijke voorzieningen.

Achtergrond

De Afdeling zet met deze uitspraak een nieuwe stap in de verheldering van de jurisprudentie over de ladder van duurzame verstedelijking. De vraag die in deze uitspraak wordt beantwoord is of een functiewijziging sec nu een nieuwe stedelijke ontwikkeling is, of dat alleen sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling indien de bebouwingsmogelijkheden ten opzichte van een eerder planologisch regime toenemen. Deze uitspraak laat zien dat de Afdeling er voor kiest om in principe een planregeling waarin ten opzichte van een vorige planologisch regime

de bebouwingsmogelijkheden niet toenemen, maar alleen de toegelaten functies worden gewijzigd, niet als een nieuwe stedelijke ontwikkeling te zien. Dat is alleen anders, zo stelt de Afdeling, bij aanzienlijke functiewijzigingen. Daarvan is sprake indien de wijziging een zodanige aard en omvang heeft dat daarvoor op deze regel een uitzondering moet worden aangenomen. De uitspraak is, gelet op de lengte ervan, slechts gedeeltelijk opgenomen.

Er waren al wat aanwijzingen voor deze lijn. De Afdeling noemt zelf de uitspraak van 5 augustus 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2517, m.nt. J.A. Mohuddy, *TBR* 2015/152. In die uitspraak ging het over een bestemmingsplan waarin de bebouwingsregeling en bestemming van een voorheen agrarisch bedrijf werd gewijzigd in 840 m² verblijfsrecreatieve functies. Het plan voorzag niet in een uitbreiding van het maximaal toegelaten oppervlakte aan bedrijfsbebouwing ten opzichte van het voorheen geldende bestemmingsplan en, zo stelt de Afdeling, daarmee niet in een nieuwe stedelijke ontwikkeling. De aard en omvang van de functiewijziging werden daarbij niet uitdrukkelijk besproken. Daarnaast wijst de Afdeling op de uitspraak van 15 juli 2015, nr. ECLI:NL:RVS:2015:2210, *TBR* 2015/151. In dit wijzigingsplan wordt de wijziging van 9.000 m² agrarische functies, naar 3.200 m² afvalverwerkingsbedrijf toegestaan.

Terzijde merk ik op dat de Afdeling eerder ook heeft vastgesteld dat agrarische functies geen stedelijke ontwikkelingen zijn, zie ABRvS van 15 april 2015, 201310329/1, «JM» 2015/99, m.nt. A. Wagenmakers. Desondanks moet uit de uitspraken van 5 augustus en 15 juli 2015 worden geconcludeerd dat het omzetten van een niet stedelijke agrarische functie naar een stedelijke functie geen nieuwe stedelijke ontwikkeling is. Die conclusie lijkt mij verstrekkend en ik vraag mij af of dit in lijn is met de bedoeling van de wetgever.

Een ander voorbeeld waaruit dezelfde lijn volgt is ABRvS 6 april 2015, ECLI:NL:RVS:2016:915. De uitspraak gaat over een bestemmingsplan van de gemeente Oldenzaal dat voorziet in een restaurant, woningen, dierenweide en speeltuin (en 650 m² bebouwing). De Afdeling overweegt in die uitspraak dat moet worden beoordeeld welk planologisch beslag op de ruimte wordt gelegd en welke functie het voorliggende bestemmingsplan mogelijk maakt. De bebouwingsmogelijkheden nemen in het nieuwe bestemmingsplan ten opzichte van het oude planologische regime af. Daarnaast wijzigt de functie naar wonen, speelweide, dierenweide en horeca-restaurant, waar voorheen recreatiewoningen waren toegelaten. Maar deze functiewijziging is wat de Afdeling betreft niet zodanig dat deze moet leiden tot het oordeel dat sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling.

Een tweede aanwijzing vormen de uitspraken over conserverende bestemmingsplannen. Inmiddels is vaste jurisprudentie dat bij het overnemen van bestaande en onbenutte bebouwingsmogelijkheden in conserverende bestemmingsplannen geen sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling. De laatste maanden zijn er in ieder geval twee uitspraken gedaan waarbij de

Afdeling overweegt dat bij een conserverende bestemming niet alleen sprake hoeft te zijn van exact dezelfde bestemming, maar dat daarvan ook sprake is, indien de planregeling niet wezenlijk verschilt van de eerdere toegestane ontwikkelingen, ABRvS 4 november 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3390, en ABRvS 2 maart 2016, ECLI:NL:RVS:2016:561. In deze laatste uitspraak overweegt de Afdeling uitdrukkelijk dat de enige wijziging die het nieuwe plan teweegbrengt is dat, in plaats van het op de gronden van het plandeel vergunde klimpark met klimtoren, een gebouw van 2.548,5 m² bedrijfsvloeroppervlakte (bvo) voor detailhandel wordt gerealiseerd.

De hierboven opgenomen uitspraak heeft dezelfde strekking als de uitspraken over toegelaten wijzigingen die binnen een conserverende bestemming passen, waardoor deze wijzigingen niet als nieuwe stedelijke ontwikkelingen worden aangemerkt. Overigens ben ik van mening dat de Afdeling in de laatste uitspraak het begrip "conserverende bestemming" wel erg ver oprekt. Dat is wellicht minder wenselijk omdat deze lijn zou kunnen kan doorwerken naar andere aspecten van de ruimtelijke ordening.

Welke functiewijzigingen wel of geen stedelijke ontwikkeling?

Hoewel de Afdeling in de hierboven opgenomen uitspraak niet uitlegt welke functiewijzigingen, qua aard en omvang, ongeacht de wijziging van de bebouwingsmogelijkheden wel een stedelijke ontwikkeling opleveren, geven de hiervoor opgenomen uitspraken wel enige duidelijkheid. Een functiewijziging van niet stedelijke, agrarische functies naar een afvalverwerking van 3.200 m² of 840 m² verblijfsrecreatieve functies, van recreatiewoningen naar 650 m² wonen en horeca-restaurant en een wijziging van klimtoren naar 2.548,5 m² detailhandel zijn qua aard en omvang niet aan te merken als een nieuwe stedelijke ontwikkeling. Volgens de Afdeling was wel sprake van een substantiële functiewijziging bij een wijziging van de bestemming van een onbebouwd perceel met bedrijfsbestemming naar een hotel met 13 verdiepingen waar maximaal 160 kamers zijn toegestaan. Volgens de Afdeling is de aard van de functiewijziging, mede gezien de hoeveelheid hotelkamers substantieel, zie ABRvS 20 april 2015, ECLI:NL:RVS:2016:1064.

Geen stedelijke ontwikkeling?

Wat nu als de ontwikkeling geen nieuwe stedelijke ontwikkeling is? Uit vaste jurisprudentie volgt dat indien geen sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling de behoefte van de functie alsnog moet worden onderbouwd. Ofwel in het kader van een goede ruimtelijke ordening, zie bijvoorbeeld ABRvS 1 juli 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2062, BR 2015/78, m.nt. H.J. Breeman en R.J.G. Bäcker, ofwel in het kader van de uitvoerbaarheid van een plan, zie bijvoorbeeld ABRvS 28 oktober 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3291, «JM» 2016/15, m.nt. J.S. Haakmeester. Maar, anders dan in het geval wel sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling, hoeft deze afweging niet te voldoen aan de eisen die in artikel 3.1.6 Bro zijn opgenomen. Linksom of rechtsom moet tegenwoordig worden beoordeeld of aan een nieuwe functie behoefte bestaat.

Tot slot

Er lijkt zich met de hierboven opgenomen uitspraak een lijn af te tekenen. Bij de vraag of sprake is van een stedelijke ontwikkeling, moet allereerst een planvergelijking met het planologische regime plaatsvinden. Indien minder bebouwing in het nieuwe bestemmingsplan wordt toegelaten en een al toegelaten functie wordt gewijzigd, is in principe geen sprake van een nieuwe stedelijke ontwikkeling, tenzij de functiewijziging (qua aard en omvang) aanzienlijk is. Wanneer een functiewijziging zo groot is dat deze zelfstandig als een stedelijke ontwikkeling moet worden aangemerkt, is nog niet helemaal duidelijk.

J.S. Haakmeester