

Toets Ladder duurzame verstedelijking *Uiterste Stuiver-West 3 te Tilburg*

Ulicoten, 20-07-2020

Kenmerk: JPa/15320-006

De Ladder voor duurzame verstedelijking is van toepassing in geval van een stedelijke ontwikkeling. Dit is wettelijk vastgelegd in artikel 3.1.6, tweede lid, van het Besluit ruimtelijke ordening (Bro). Op 1 juli 2017 is een wijziging van dit artikel in werking getreden. Sindsdien dient een ruimtelijke besluit, waarmee een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk wordt gemaakt, een verantwoording te bevatten over de behoefte aan die ontwikkeling. Wanneer de ruimtelijke ontwikkeling buiten bestaand stedelijk gebied plaatsvindt dient daarbij verantwoord te worden waarom niet binnen het bestaand stedelijk gebied in die behoefte kan worden voorzien.

De norm voor een stedelijke ontwikkeling is inhoudelijk open voor interpretatie en dient derhalve onder specifieke omstandigheden nader ingevuld te worden. De Raad van State heeft de norm sinds de inwerkingtreding van het artikel echter al veelvuldig ingevuld en daardoor verder begrensd. Op basis van de jurisprudentie houdt toepassing van de Ladder voor duurzame verstedelijking daardoor beantwoording van onderstaande rechtsvragen in:

- a. Voorziet het besluit in een stedelijke ontwikkeling?
- b. Voorziet het besluit in een nieuwe stedelijke ontwikkeling?
- c. Is er sprake van een behoefte aan de voorziene ontwikkeling?
- d. Is de voorziene ontwikkeling gelegen buiten bestaand stedelijk gebied?
- e. Is het mogelijk om de voorziene ontwikkeling binnen bestaand stedelijk gebied te realiseren?

Wanneer een rechtsvraag positief kan worden beantwoord dient de Ladder verder te worden doorlopen. Wanneer een rechtsvraag negatief wordt beantwoord is de Ladder niet (verder) van toepassing of kan niet aan de Ladder worden voldaan.

a. Voorziet het onderhavige besluit in een stedelijke ontwikkeling?

Voor de beantwoording van deze eerste vraag dient beoordeeld te worden of de beoogde ruimtelijke ontwikkeling naar aard en omvang is aan te wijzen als een stedelijke ontwikkeling.

Een stedelijke ontwikkeling is in het Bro gedefinieerd als 'ruimtelijke ontwikkeling van een bedrijventerrein of zeehaventerrein, of van kantoren, detailhandel, woningbouwlocaties of ander stedelijke voorzieningen'. De functiewijziging van een agrarische bedrijfslocatie naar een niet-agrarische bedrijfsfunctie in het sorteren, wassen, klaarmaken, tijdelijk opslaan en de verdeling van biologische producten is op basis van deze definitie naar aard aan te wijzen als een 'stedelijke ontwikkeling'.

Verder dient ook de omvang van de ruimtelijke ontwikkeling waar een bestemmingsplan in voorziet voldoende substantieel te zijn om van een stedelijke ontwikkeling te kunnen spreken. Wanneer een bestemmingsplan voorziet in kleinschalige bedrijfsbebouwing, het plandeel met de bedrijfsbestemming beperkt van omvang is en beperkte gebruiksmogelijkheden biedt, voorziet dit plan in zoverre niet in een stedelijke ontwikkeling (uitspraak van 23 april 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1442 (Wierden)). Zo kan een ontwikkeling in beginsel niet als een stedelijke ontwikkeling worden aangemerkt als het bestemmingsplan voorziet in een terrein of gebouw met een ruimtebeslag van minder dan 500 m².

In de bestaande situatie is binnen het plangebied een bedrijfsgebouw van 600 m² aanwezig. Het bestemmingsplan maakt een bedrijfsgebouw van maximaal 1.500 m² mogelijk. De beoogde ruimtelijke ontwikkeling is derhalve voldoende substantieel om van een stedelijke ontwikkeling te kunnen spreken.

Gezien de aard en omvang van het initiatief kan dus worden geconcludeerd dat er sprake is van een stedelijke ontwikkeling.

b. Voorziet het besluit in een nieuwe stedelijke ontwikkeling?

Om de vraag te beantwoorden of met de stedelijke ontwikkeling ook sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling moet worden beoordeeld welk planologisch beslag op de ruimte het nieuwe plan mogelijk maakt in vergelijking met het voorgaande bestemmingsplan.

Een bestemmingsplan dat bij recht een stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt, maar ten opzichte van het voorgaande planologische regime geen nieuw planologisch ruimtebeslag mogelijk maakt, maar alleen een planologische functiewijziging, voorziet in beginsel niet in een nieuwe stedelijke ontwikkeling als bedoeld in artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro. Ook onbenutte planologische mogelijkheden die in het voorgaande bestemmingsplan waren voorzien dienen in deze vergelijking te worden betrokken. Het conserverend bestemmen van ongebruikte planologische mogelijkheden wordt namelijk niet beschouwd als een nieuwe stedelijke ontwikkeling. Aan de omstandigheid dat geen gebruik is gemaakt van de planologische mogelijkheden van het voorheen geldende bestemmingsplan komt geen betekenis toe, zie hiervoor de uitspraak van 1 juli 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2062 (ArenApoort).

In de bestaande situatie heeft het bouwvlak een omvang van 1.200 m² (30m x 40m). Dit bouwvlak mag volledig worden bebouwd. Daarbovenop geldt een binnenplanse afwijkingmogelijkheid voor de bouw van een gebouw of een voorziening voor opslag die de grenzen van het bouwvlak met ten hoogste 15 m overschrijdt. In totaal zou er op basis van het voorgaande bestemmingsplan ter plaatse dus 2.475 m² (45m x 55m) aan bedrijfsgebouwen kunnen worden opgericht. In de beoogde situatie is ter plaatse een gebouw van maximaal 1.500 m² toegestaan. Met het plan wordt dus niet voorzien in een nieuw beslag op de ruimte. Het plan is daarom in beginsel niet aan te merken als een nieuwe stedelijke ontwikkeling.

Van dit uitgangspunt wordt afgeweken indien die planologische functiewijziging een zodanige aard, omvang en/of uitstraling heeft dat desalniettemin sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling. Hierbij komt betekenis toe aan de ruimtelijke uitstraling van de in het nieuwe plan voorziene functie en die van hetgeen onder het vorige plan mogelijk was (uitspraak van 1 juni 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1503 (Zundert)). Dus bij de vraag of de functiewijziging een zodanige aard, omvang of uitstraling heeft dat toch sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling dient een vergelijking gemaakt te worden tussen hetgeen volgens het geldende bestemmingsplan mogelijk is en hetgeen het nieuwe bestemmingsplan toelaat. Ook hiervoor geldt dat onbenutte planologische mogelijkheden die in het voorgaande bestemmingsplan waren voorzien in deze vergelijking mogen worden betrokken.

Conform het geldende bestemmingsplan zijn de gronden ter plaatse van het plangebied bestemd voor de uitoefening van een grondgebonden agrarisch bedrijf met daarbij behorende voorzieningen zoals nuts-, parkeer-, laad- en losvoorzieningen. Hierbij zijn een aantal nevenfuncties rechtstreeks toegestaan binnen bestaande bebouwing, zoals opslag en stalling van agrarische producten, goederen werktuigen of materialen tot een maximum van 1.000 m². Middels een binnenplanse afwijkingsbevoegdheid kunnen daarbij nog een aantal nevenfuncties worden toegestaan, zoals:

- agrarische loonbedrijven (max. 1.000 m²);
- ambachtelijke be- en verwerking van agrarische producten en de verkoop ervan (max. 400 m², met maximaal 100 m² vloeroppervlakte voor verkoop);

- opslag en stalling van niet-agrarische producten, goederen werktuigen of materialen in categorie A, B1 en B2 van de Staat van Bedrijfsactiviteiten (max. 1.000 m²).

Bij een combinatie van nevenfuncties mag de bestaande bebouwing ten behoeve van de nevenfuncties worden benut tot een totaal opgeteld maximum van 2.000 m², wanneer een agrarisch loonbedrijf of opslag en stalling wordt gecombineerd met een andere nevenfunctie.

Middels dit bestemmingsplan wordt ter plaatse uitsluitend een bedrijf in het sorteren, wassen, klaarmaken, tijdelijk opslaan en de verdeling van landbouwproducten toegestaan. Qua aard is deze functie dus vergelijkbaar met de nevenfuncties die het vigerend planologisch regime bij recht en middels binnenplanse afwijkingsbevoegdheden mogelijk maakt. Zoals reeds uiteen is gezet is in de beoogde situatie ter plaatse een bedrijfsgebouw van maximaal 1.500 m² toegestaan. Hiermee blijft de maximale omvang van de beoogde functie dus ook onder het totaal opgeteld maximum aan nevenfuncties dat het vigerend planologisch regime mogelijk maakt. Qua aard en omvang maakt het initiatief ten opzichte van het huidige bestemmingsplan dus geen nieuwe planologische functiewijziging mogelijk.

De ontwikkeling leidt weliswaar tot een bedrijf met een, volgens de VNG brochure, milieucategorie 3.1, maar met een akoestisch onderzoek is onderbouwd dat het bedrijf voor wat betreft geluiduitstraling vergelijkbaar is met een categorie 1 of 2 bedrijf (zie paragraaf 4.3 van de toelichting). Wat overeen komt met een bedrijf uit categorie B2 van de Staat van Bedrijfsactiviteiten als bedoeld in het vigerend planologisch regime. Ook qua uitstraling komt de gewenste ontwikkeling dus overeen met hetgeen volgens het geldende bestemmingsplan mogelijk is.

Hieruit kan worden geconcludeerd dat er met het initiatief geen sprake is van een planologische functiewijziging met een zodanige aard, omvang en/of uitstraling heeft dat desondanks sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling. Verdere toetsing aan de Ladder is derhalve niet noodzakelijk.