



Toelichting bij Toekomstbestendige bedrijventerreinen MRA

December 2024

Aanleiding

Met de Bedrijventerreinenstrategie MRA heeft het bestuurlijk overleg (BO) Platform Economie op 8 december 2023 ingestemd, inclusief het daarin opgenomen programma van zes elkaar versterkende lijnen en bijbehorende afspraken. Deze bedrijventerreinenstrategie beoogt het op MRA schaal bevorderen van 'voldoende ruimte voor economie' en heeft als doel om de ruimte voor werken/economie te positioneren voor zowel de bestaande bedrijventerreinen als nieuwe bedrijventerreinen en richt zich op de korte, middellange- en lange termijn (na 2030).

Na het BO Platform Economie is in de brief van de bestuurlijke trekkers van Plabeka, Esther Rommel (gedeputeerde Economie Provincie Noord-Holland) en Dennis Grimbergen (Portefeuillehouder Economische Zaken gemeente Lelystad) van 24 januari 2024 aan de colleges van de gemeenten en provincies onderstaande verzocht (zie kader):

Verzoek aan colleges van gemeenten en provincies

Wij verzoeken u het volgende:

- a) De Bedrijventerreinenstrategie MRA waarmee het BO platform Economie heeft ingestemd, te bespreken in de colleges, bijvoorbeeld via een road show of themaberaad;
- b) Het college voor te stellen een besluit te laten nemen om de Bedrijventerreinenstrategie MRA te onderschrijven als ontwikkelingsrichting ten behoeve van de Uitvoeringsagenda NOVEX MRA, Omgevingsverordening Noord-Holland, de Economische Visie Flevoland 2030 en MRA Agenda 2024-2028;
- c) Daar waar mogelijk en passend bij de opgaven onderdelen uit de Bedrijventerreinenstrategie MRA te implementeren in uw eigen lokale beleid;
- d) De MRA te informeren op welke programmalijn(en) u inzet, en met welke actie(s), die een bijdrage leveren aan de uitvoering van de Bedrijventerreinenstrategie in de MRA.

Uit: aanbiedingsbrief Bedrijventerreinenstrategie MRA inclusief programma en afspraken van bestuurlijke trekkers Plabeka aan colleges van 24 januari 2024

In het besluitvormingstraject zijn vragen gerezen over de interpretatie van wat het betekent om de bedrijventerreinenstrategie te onderschrijven als ontwikkelingsrichting ten behoeve van een aantal regionale en provinciale producten (zie kader onder b). De



bedoeling van het verzoek aan de colleges is dat alle gemeenten en provincies te kennen geven achter het strategische doel en inzet van de strategie te staan en aangeven aan welke van de zes programmalijnen en bijbehorende afspraken ze een bijdrage kunnen leveren. Dat betekent dat elke gemeente zich niet hoeft in te zetten op het gehele strategieprogramma.

Daarnaast zijn er vragen over onder meer de reikwijdte en mogelijke juridische gevolgen van de Bedrijventerreinenstrategie MRA in relatie tot de provinciale omgevingsverordening van de Provincie Noord-Holland 2022.

Deze toelichting geeft een extra toelichting bij de bedrijventerreinenstrategie MRA en geeft duidelijkheid op de vragen en vormt een extra bijlage bij het rapport Toekomstbestendige bedrijventerreinen MRA en kan behulpzaam zijn in de besluitvorming om de bedrijventerreinenstrategie MRA in de colleges te laten onderschrijven.

Geen gevolgen voor gemeenten die de bedrijventerreinenstrategie MRA al hebben onderschreven

Er zijn geen inhoudelijke wijzigingen van de strategie, het gaat slechts om een toelichting met een verduidelijking van een aantal afspraken en begrippen. Voor gemeenten die de bedrijventerreinenstrategie al hebben onderschreven heeft deze toelichting daarom dan ook geen gevolgen en hoeven geen actie te ondernemen. Gemeenten die de bedrijventerreinenstrategie hebben onderschreven hebben hierbij geen voorbehoud gemaakt bij specifieke onderdelen.

Leeswijzer

In deze toelichting bij de bedrijventerreinenstrategie MRA wordt eerst een verduidelijking gegeven met betrekking tot de regionale afspraken, vervolgens wordt ingegaan op een aantal begrippen en de begrenzing van locaties in relatie tot kaartmateriaal.

De paginaverwijzing in deze toelichting verwijst naar de digitale versie van de strategie. De gedrukte versie wijkt licht af.

Regionale afspraken

In paragraaf 1.2. is in de paragraaf Omgevingsvisie en -verordening provincie (p.11-12) en paragraaf 1.4. Positionering Bedrijventerreinenstrategie MRA (p.14) van de bedrijventerreinenstrategie MRA reeds toelichting gegeven op de Omgevingsvisie- en verordening van zowel provincie Noord-Holland als provincie Flevoland ten aanzien van regionale afstemming van bedrijventerreinen. Hieronder volgt op een aantal aspecten een verduidelijking.



MRA Bedrijventerreinenstrategie voldoet aan de wettelijke eisen

Artikel 5.129g van het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) stelt via de 'Ladder voor duurzame verstedelijking' regels over het aantonen van nut en noodzaak van stedelijke ontwikkelingen. De Provincie Noord-Holland heeft deze aangevuld met een verplichting tot regionale afstemming en in de [omgevingsverordening PH2022](#) is opgenomen aan welke eisen regionale afspraken in samenhang moeten voldoen. De bedrijventerreinenstrategie MRA is een visie zoals bedoeld in artikel 5.3, sub c, van bijlage 11, van de omgevingsverordening.

Bestuurlijke onderschrijving

De colleges is gevraagd om een besluit te nemen om de Bedrijventerreinenstrategie MRA te onderschrijven als ontwikkelingsrichting ten behoeve van de Uitvoeringsagenda NOVEX MRA, Omgevingsverordening Noord-Holland, de Economische Visie Flevoland 2030 en MRA Agenda 2024-2028. Dit onderschrijven is een bestuurlijke afspraak, geen bindend juridische afspraak. De bestuurders in het BO platform Economie MRA moeten elkaar op het besluit en de uitvoering aanspreken. Bij een besluit over een (afwijkende) concrete ontwikkeling moet vervolgens worden gemotiveerd dat deze regionaal is afgestemd.

Inspanningsverplichting

Omdat het een bestuurlijke afspraak betreft, betekent dit dat het gaat om een inspanningsverplichting van de partijen die de bedrijventerreinenstrategie MRA onderschrijven en geen resultaatverplichting.

De inspanningsverplichting houdt enerzijds in dat iedere gemeente de andere gemeenten binnen de regio informeert over de inspanningen die gedaan zijn in het kader van compensatie voor verlies aan bedrijventerrein, en gemeenten elkaar proberende ondersteunen in het beschikbaar houden van voldoende bedrijventerreinen, uitmondend in vervolgens te maken regionale afspraken zoals bedoeld in artikel 5.3, onder a en b, van bijlage 11, bij de omgevingsverordening NH 2022.

Met deze werkwijze wordt voldaan aan de verantwoording over de wijze waarop in het verlies aan bedrijventerrein wordt voorzien, zoals genoemd in bijlage 11, artikel 5.3, van de omgevingsverordening NH 2022.

Regionale afstemming in een later planstadium

Binnen de vereisten van de regionale afstemming is het mogelijk dat regionale afspraken pas in een later stadium op planniveau worden gemaakt. Er wordt daarmee voldaan aan de vereisten van de Ladder.



Begrippen en kaartmateriaal

Naast de reikwijdte van de Bedrijventerreinenstrategie MRA hierbij ook een nadere toelichting over de begrippen en afbakening van de grenzen/ kaartmateriaal uit de omgevingsverordening provincie Noord-Holland 2022 (OVNH2022.)

Nieuwe stedelijke ontwikkeling of nieuwe stedelijke functie (2)

Artikel 1.1 van de OVNH2022 regelt dat de begripsbepalingen van Omgevingswet en AMvB's inclusief BKL van toepassing zijn op de OVNH2022.

In de huidige OVNH2022 is in artikel 6.13 sprake van een nieuwe stedelijke ontwikkeling. In een ter inzage gelegen herziening wordt deze terminologie vervangen door nieuwe stedelijke functie.

Een nieuwe stedelijke **ontwikkeling** (oude artikel 6.13) is een ontwikkeling of uitbreiding van een bedrijventerrein, een zeehaven terrein, een woningbouwlocatie, kantoren, een detailhandelvoorziening of een andere stedelijke voorziening en die voldoende substantieel is.

Een nieuwe stedelijke **functie** (nieuwe artikel 6.13) betreft nieuwe functies die verband houden met wonen, bedrijven, voorzieningen, stedelijk water en stedelijk groen.

Met deze wijziging wordt geen inhoudelijke wijziging beoogd voor andere stedelijke functies, zeker niet op het beleidsterrein bedrijventerreinen. De wijziging treedt naar verwachting op 1 januari 2025 in werking, voor de bedrijventerreinenstrategie MRA is de huidige tekst van de OVNH2022 van toepassing.

Nieuwe of bestaande stedelijke functie (3)

Omdat artikel 6.13 OVNH2022 spreekt over nieuwe ontwikkelingen respectievelijk nieuwe functies is het van belang dat duidelijk is wanneer een ontwikkeling of functie als nieuw moet worden beschouwd. Artikel 6.10 OVNH2022 geeft duidelijk aan wat onder bestaande situaties moet worden begrepen, kort gezegd: rechtmatig feitelijk aanwezig of planologisch toegestaan. In de systematiek van de OVNH2022 zijn nieuw en bestaand elkaars antoniemen, dat beide begrippen een paar vormen volgt ook uit de artikelsgewijze toelichting bij artikel 6.10. Hetgeen dat niet valt onder de definitie van een bestaande situatie zoals in artikel 6.10 moet worden aangemerkt als een nieuwe situatie en daarmee een nieuwe stedelijke ontwikkeling.

Als verduidelijking op bovenstaande:

de term nieuwe stedelijke ontwikkeling is een begrip van de landelijke Ladder. De begrippen van het Bkl zijn ook van toepassing op de OVNH2022. Er wordt aangesloten op de jurisprudentie daarover. Deze jurisprudentie is nog in ontwikkeling. Hoofdreel is dat indien geen sprake is van nieuw planologisch ruimtebeslag ten opzichte van het voorgaande planologische regime, maar alleen een planologische functiewijziging, er in beginsel geen sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling.



Van deze hoofdregel wordt echter volgens de jurisprudentie afgeweken indien die planologische functiewijziging een zodanige aard en omvang heeft dat desalniettemin sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling

Binnenstedelijk (**bestaande stedelijke functie**) is minder snel een nieuwe stedelijke ontwikkeling, maar als het karakter sterk verandert kan niet uitgesloten worden dat de rechter hier anders over oordeelt en dus wél sprake is van een nieuwe stedelijke functie (artikel 6.13).

Bestaande bebouwing in relatie tot tweedeling bestaand/nieuw

Bovenstaande geldt ook voor gebieden waar reeds bouwontwikkelingen mogelijk zijn. Naar verwachting is hier al snel sprake van bij herontwikkeling/transformatie van enige omvang.

Hoofdregel is dat indien geen sprake is van nieuw planologisch ruimtebeslag ten opzichte van het voorgaande planologische regime, maar alleen een planologische functiewijziging, er in beginsel geen sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling. Van deze hoofdregel wordt echter volgens de jurisprudentie afgeweken indien die planologische functiewijziging een zodanige aard en omvang heeft dat desalniettemin sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling.

Wij denken dat deze uitzondering in veel gevallen van toepassing zal zijn op herontwikkeling/transformatie van enige omvang. Zie bijvoorbeeld ECLI:NL:RVS:2017:437: "Het plan voorziet in een functiewijziging ten opzichte van het voorheen geldende plan. Het perceel is immers niet langer bestemd voor bedrijven in categorie 1 en 2 van de Lijst van bedrijfstypen die bij dat plan hoorde, maar voor onder meer woningen, kantoren, sportvoorzieningen, horeca-1 en -2, zakelijke dienstverlening en detailhandel in de vorm van een afhaalrestaurant. Gelet op de aard van deze functiewijziging, die ook gezien de maximaal toegestane bouwmassa substantieel is, voorziet het plan naar het oordeel van de Afdeling in een nieuwe stedelijke ontwikkeling."

Transformatielocaties bedrijventerreinen

In de bedrijventerreinenstrategie MRA zijn de transformatielocaties (hoeveelheid ha in kolom 7) waarvoor regionale afspraken zijn gemaakt, opgenomen in de lijst in de bijlage 2 'Bedrijventerreinen per deelregio' (p.50-63) in kolom 7 (transformatie in aantal ha). Deze locaties vallen niet onder de werking van de bedrijventerreinenstrategie MRA, en zijn in het in het bijzonder geen deel van de gemeentelijke inspanningsverplichting voor compensatie.

Deze toelichting op de transformatielocaties bedrijventerreinen is gekoppeld aan afspraak 1. bescherming bestaande voorraad.



Kaartmateriaal/afbakening bedrijventerreinen

De afbakening of begrenzing van de bedrijventerreinen zoals opgenomen in bijlage 2 'Bedrijventerreinen per deelregio' (p.50-63) is conform www.atlasplabeka.nl. Landelijke registratie hiervan vindt plaats in IBIS. Deze afbakeningen worden jaarlijks geactualiseerd op basis van inbreng van de gemeenten in de monitor Plabeka.

Ten overvloede het gaat hier alleen om de bedrijventerreinen, niet om kantoorlocaties of gemengd werkmilieu die ook in de atlasplabeka.nl zijn opgenomen.