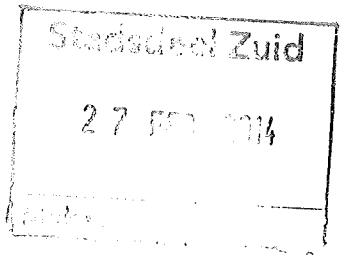
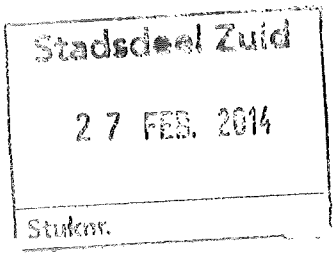
2-13-00316/~~14.6~~
411-14-06403

Raad van State

Afdeling bestuursrechtspraak





Stadsdeelraad Zuid
Postbus 74019
1070 BA AMSTERDAM

Datum	Ons nummer	Uw kenmerk
26 februari 2014	201306907/1/R1	

Onderwerp
Amsterdam
bp. 'Olympisch Stadion e.o.'

Behandelend ambtenaar
I. Velsink
070-4264835

In de bovenvermelde zaak is uitspraak gedaan. Een afschrift van deze uitspraak treft u hierbij aan.

Hoogachtend,

de secretaris van de Raad van State,

mr. H.H.C. Visser

2504273(CA0)

Raad van State

201306907/1/R1.
Datum uitspraak: 26 februari 2014

AFDELING
BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

de naamloze vennootschap met beperkte aansprakelijkheid Bouwinvest Dutch Institutional Office Fund N.V., gevestigd te Amsterdam, appellante,

en

de stadsdeelraad van het stadsdeel Zuid van de gemeente Amsterdam, verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 29 mei 2013 heeft de stadsdeelraad het bestemmingsplan "Olympisch Stadion e.o." vastgesteld.

Tegen dit besluit heeft Bouwinvest beroep ingesteld.

De stadsdeelraad heeft een verweerschrift ingediend.

De zaak is door een meervoudige kamer van de Afdeling verwezen naar een enkelvoudige.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 11 december 2013, waar Bouwinvest, vertegenwoordigd door mr. S.A.B. Boer, advocaat te Amsterdam en drs. J.W. Kos en R.P.J. Mens, werkzaam bij Bouwinvest, en de stadsdeelraad, vertegenwoordigd door mr. G. van der Kuil en drs. S. Kinneging, beiden werkzaam bij het stadsdeel, zijn verschenen.

Overwegingen

Het plan

1. Het plan voorziet in een uniforme juridisch-planologische regeling voor het Olympisch Stadion in Amsterdam en de omgeving daarvan.

Ontvankelijkheid

2. Bouwinvest betoogt dat ten onrechte binnen de bestemming "Sport -1" alleen horeca van de categorie 4 is toegestaan. Dit is bepaald in artikel 12, lid 12.1, aanhef en onder d, van de planregels. Anders dan Bouwinvest stelt, heeft zij deze bepaling niet in haar zienswijze bestreden, zodat haar beroep in zoverre niet berust op een bij de stadsdeelraad naar voren gebrachte zienswijze.

Ingevolge artikel 8:1 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb), in samenhang gelezen met artikel 8:6 van de Awb en artikel 2 van bijlage 2 bij de Awb alsmede met artikel 6:13 van de Awb, kan door een belanghebbende geen beroep worden ingesteld tegen onderdelen van het besluit tot vaststelling van een bestemmingsplan waarover hij tegen het ontwerpplan geen zienswijze naar voren heeft gebracht, tenzij hem redelijkerwijs niet kan worden verweten dit te hebben nagelaten. Deze omstandigheid doet zich niet voor.

Het beroep van Bouwinvest is in zoverre niet-ontvankelijk.

Intrekking beroepsgrond

3. Ter zitting heeft Bouwinvest haar beroepsgrond dat bestaand legaal gebruik ten onrechte onder het overgangsrecht is gebracht ingetrokken.

Toetsingskader

4. Bij de vaststelling van een bestemmingsplan heeft de stadsdeelraad beleidsvrijheid om bestemmingen aan te wijzen en regels te geven die de stadsdeelraad uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig acht. De Afdeling toetst deze beslissing terughoudend. Dit betekent dat de Afdeling aan de hand van de beroepsgronden beoordeelt of aanleiding bestaat voor het oordeel dat de stadsdeelraad zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het plan strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening. Voorts beoordeelt de Afdeling aan de hand van de beroepsgronden of het bestreden besluit anderszins is voorbereid of genomen in strijd met het recht.

Toegestane functies

5. Bouwinvest betoogt dat binnen de bestemming "Sport – 1" ten onrechte alleen (sportgerelateerde) zakelijke dienstverlening en detailhandel, (sportgerelateerde) bedrijven zoals bedoeld in artikel 27, lid 27.3, van de planregels, mediabedrijven en culturele voorzieningen zijn toegestaan. Volgens Bouwinvest is door het plaatsen van het begrip "sportgerelateerde" tussen haakjes onduidelijk of deze functies nu wel of niet sportgerelateerd dienen te zijn, terwijl uit de nota van zienswijzen blijkt dat de bedoeling van de stadsdeelraad is dat ook niet-sportgerelateerde functies zijn toegestaan binnen de bestemming "Sport -1".

5.1. Volgens de stadsdeelraad blijkt uit de nota van zienswijzen dat met het plaatsen van het begrip "sportgerelateerde" tussen haakjes uitdrukking wordt gegeven aan de wens om ter plaatse sportgerelateerde dienstverlening en/of bedrijven te vestigen. De voorzieningen mogen volgens de stadsdeelraad sportgerelateerd zijn, maar behoeven dat niet te zijn. Gelet op de nota van zienswijzen is volgens de stadsdeelraad voldoende duidelijk wat met het begrip "sportgerelateerde" wordt bedoeld.

5.2. Bouwinvest is de eigenaar van de commerciële ruimten en de parkeergarage in het Olympisch Stadion. De commerciële ruimten hebben een oppervlakte van ongeveer 13.700 m^2. Bouwinvest verhuurt deze ruimten aan bedrijven. Aan het Olympisch Stadion is de bestemming "Sport – 1" toegekend.

Ingevolge artikel 12, lid 12.1, van de planregels zijn de voor 'Sport - 1' aangewezen gronden bestemd voor onder meer:
b. (sportgerelateerde) zakelijke dienstverlening en detailhandel;
c. (sportgerelateerde) bedrijven zoals bedoeld in artikel 27, lid 27.3, van de planregels, mediabedrijven en culturele voorzieningen, en
d. horeca van de categorie 4.

5.3. De Afdeling is van oordeel dat door het begrip "sportgerelateerde" tussen haakjes te plaatsen onduidelijk is of de onder b en c van artikel 12, lid 12.1, genoemde functies wel of niet sportgerelateerd dienen te zijn. Dat uit de nota van zienswijzen volgt dat het de bedoeling is van de stadsdeelraad is dat de functies niet sportgerelateerd behoeven te zijn doet daaraan niet af.

Aan de nota van zienswijzen komt geen juridisch bindende betekenis toe, nu deze geen onderdeel uitmaakt van het plan. Het plan is in zoverre in strijd met de rechtszekerheid is vastgesteld.

Toegestane vestigingsgrootte

6. Bouwinvest betoogt dat ten onrechte binnen de bestemming "Sport – 1" maxima zijn gesteld aan de toegestane vestigingsgrootte van functies. Volgens haar worden de gebruiksmogelijkheden daardoor onaanvaardbaar beperkt. Zij stelt dat in de praktijk flexibiliteit in de toegestane vestigingsgrootte noodzakelijk is, omdat het geregeld voorkomt dat een huurder om uitbreiding verzoekt. De afwijkingsbevoegdheid ten behoeve van een vestiging met een bruto vloeroppervlakte (hierna: bvo) van 2.250 m^2 is volgens Bouwinvest onvoldoende. Daarbij wijst zij erop dat een aantal vestigingen reeds groter is dan de maxima die in de planregels zijn gesteld aan de vestigingsgrootte. Ook zijn volgens haar de maxima niet nodig omdat het fysiek onmogelijk is het Olympisch Stadion voor één vestiging te gebruiken. Voorts wordt de door de stadsdeelraad gewenste functiemenging en levendigheid niet bereikt door een maximum per vestiging te stellen. Volgens Bouwinvest sluit dit niet uit dat alle vestigingen worden gebruikt voor één functie, zoals kantoren. Verder is het volgens Bouwinvest onjuist dat grote vestigingen tot nadelige ruimtelijke gevolgen leiden. Voorts is artikel 12, lid 12.3, onder b en c, volgens Bouwinvest innerlijk tegenstrijdig. Enerzijds wordt daarin bepaald dat de toegestane vestigingsgrootte voor zakelijke dienstverlening 750 m^2 bvo is, terwijl anderzijds juist is bepaald dat voor zakelijke dienstverlening een maximum netto vloeroppervlakte van 1.500 m^2 bvo geldt. Daarbij wijst Bouwinvest erop dat het onderscheid tussen zakelijke dienstverlening en de in lid 12.1, onder c, genoemde functies onduidelijk is. Ook is er volgens haar geen rechtvaardiging om voor de overige functies een kleiner oppervlakte per vestiging toe te staan dan voor zakelijke dienstverlening.

6.1. De stadsdeelraad stelt zich op het standpunt dat het wenselijk is dat zoveel mogelijk sportgerelateerde bedrijven zich in het Olympisch Stadion vestigen. De kans daarop is groter indien er verscheidene kleinere vestigingen in het Olympisch Stadion zijn. De gewenste functiemenging wordt daarmee volgens de stadsdeelraad niet gegarandeerd, maar wel bevorderd. Verder leiden grote vestigingen volgens de raad tot nadeliger ruimtelijke gevolgen. Ook biedt het plan volgens de stadsdeelraad met de afwijkingsbevoegdheid voldoende flexibiliteit. Verder erkent de stadsdeelraad dat artikel 12, lid 12.3, onder b en c, innerlijk tegenstrijdig is. De raad acht het wenselijk voor de overige functies een kleiner oppervlakte per vestiging toe te staan dan voor zakelijke dienstverlening, omdat de overige functies tot meer overlast dan zakelijke dienstverlening zullen leiden .

6.2. Ingevolge artikel 1, lid 1.60, van de planregels wordt onder mediabedrijf verstaan een bedrijf dat producten maakt of bedrijfsmatig diensten verleent op het gebied van beeld, geluid en tekst met gebruikmaking van radio, televisie, computer, mobiel, print en evenementen.

Ingevolge lid 1.97 wordt onder zakelijke dienstverlening verstaan

het bedrijfsmatig verlenen van diensten en/of het leggen van contacten of het uitvoeren van commerciële handelingen, uitgezonderd detailhandel.

Ingevolge artikel 12, lid 12.3, onder 12.3.2 en a tot en met c, geldt voor de in lid 12.1, onder d, genoemde functie een maximum bvo van 500 m² per vestiging. Voor de in lid 12.1, onder b en c, genoemde functies geldt een maximum bvo van 750 m² per vestiging. Voor (sportgerelateerde) zakelijke dienstverlening geldt een maximum netto vloeroppervlakte van 1.500 m² bvo.

Ingevolge lid 12.4, onder 12.4.1, is het dagelijks bestuur bevoegd, overeenkomstig het bepaalde in artikel 3.6, eerste lid, onder c van de Wet ruimtelijke ordening, om in afwijking van het bepaalde in lid 12. 3, onder 12.3.2, een omgevingsvergunning te verlenen voor een vestiging ten dienste van de bestemmingsomschrijving met een maximum bvo van 2.250 m².

Ingevolge artikel 27, lid 27.3, onder a, zijn, voor zover op grond van de planregels bedrijven zijn toegestaan, uitsluitend bedrijven toegestaan die vallen onder categorie A van de in de bij de planregels als bijlage 2 opgenomen Staat van bedrijfsactiviteiten.

In de Staat van bedrijfsactiviteiten valt handelsbemiddeling (kantoren) onder categorie A.

6.3. In de plantoelichting staat dat langs de Amstelveenseweg een gebied ligt met veel potentie waar een ware Amsterdamse sportas kan ontstaan, bij voorkeur met olympische allure. Deze "Olympische Sportas" strekt zich uit aan de noordkant van het Olympisch Stadion tot en met het sportpark van het Amsterdamse Bos aan de zuidkant. Volgens de plantoelichting staat in het Amsterdamse Sportplan 2009-2012 beschreven dat in de Sportas flinke kansen liggen om de sport hier nog nadrukkelijker de ruimte te geven en het gebied tot een herkenbare ruimtelijke eenheid te smeden. Om aan de gedachte van de Sportas invulling te kunnen geven, worden volgens de plantoelichting ten opzichte van de geldende bestemmingsplannen meer mogelijkheden geboden voor sportgerelateerde functies en wordt in de aanwezige bebouwing een verruiming gegeven in het aantal functies dat toegestaan is. Ook zullen er volgens de plantoelichting meer mogelijkheden zijn voor het uitwisselen van functies onderling en is er een grote mate van flexibiliteit opgenomen om van het plan af te wijken. Een voorbeeld daarvan is volgens de plantoelichting de verruiming van de gebruiksmogelijkheden van de ruimtes binnen het Olympisch Stadion (eerst alleen bedrijven, kantoren, detailhandel, nu ook cultuur, media, maatschappelijke dienstverlening en horeca).

6.4. Daargelaten het antwoord op de vraag of de stadsdeelraad uit het oogpunt van het voorkomen van nadelige ruimtelijke gevolgen de toegestane vestigingsgrootte heeft kunnen beperken, is de Afdeling van oordeel dat de stadsdeelraad dit in redelijkheid uit een oogpunt van functiemenging heeft kunnen doen. Daarbij wordt in aanmerking genomen dat niet in geschil is dat de stadsdeelraad functiemenging heeft kunnen beogen in het Olympisch Stadion. Weliswaar wordt door het beperken van de toegestane vestigingsgrootte de beoogde functiemenging niet gegarandeerd, maar de kans daarop is wel groter als het Olympisch Stadion voor verscheidene kleinere vestigingen wordt gebruikt. De stadsdeelraad behoefde in

redelijkheid geen doorslaggevend gewicht toe te kennen aan het belang van Bouwinvest bij een onbeperkte vestigingsgrootte. Daarbij is van belang dat Bouwinvest niet te kennen heeft gegeven dat één of meer van haar huurders concrete plannen heeft voor uitbreiding. Voorts is in de planregels een afwijkingsbevoegdheid is opgenomen ten behoeve van de uitbreiding van een vestiging, zodat uitbreiding niet voor alle vestigingen in het Olympisch Stadion onmogelijk is. De stadsdeelraad heeft daarbij in redelijkheid voor een maximum bvo van 2.250 m^2 kunnen kiezen om te voorkomen dat het Olympisch Stadion voor slechts een paar grote vestigingen wordt gebruikt. Voor zover Bouwinvest aanvoert dat het fysiek onmogelijk is het Olympisch Stadion voor één vestiging te gebruiken, wordt overwogen dat dit niet wegneemt dat het Olympisch Stadion voor slechts een paar grote vestigingen zou kunnen worden gebruikt. De Afdeling stelt evenwel vast dat de regeling voor de toegestane vestigingsgrootte in lid 12.3, onder 12.3.2 en a en b, innerlijk tegenstrijdig is, zoals ook door de stadsdeelraad is erkend. Ook voert Bouwinvest terecht aan dat het onderscheid tussen zakelijke dienstverlening en de functies die in lid 12.1, onder c, staan genoemd niet duidelijk is, zodat onduidelijk is welk oppervlakte voor een functie maximaal is toegestaan. Zo kan een mediabedrijf worden aangemerkt als zakelijke dienstverlening, nu zo'n bedrijf volgens de planregels bedrijfsmatig diensten kan verlenen en dient handelsbemiddeling als zakelijke dienstverlening te worden aangemerkt. Het plan is in zoverre in strijd met de rechtszekerheid vastgesteld. Gelet hierop komt de Afdeling niet toe aan de vraag of de stadsdeelraad in redelijkheid een onderscheid heeft kunnen maken in de toegestane vestigingsgrootte tussen zakelijke dienstverlening en overige functies.

Conclusie

7. In hetgeen Bouwinvest heeft aangevoerd ziet de Afdeling aanleiding voor het oordeel dat het plan, voor zover het betreft artikel 12, lid 12.3, onder 12.3.2 en b en c, en de zinsnede "(sportgerelateerde)" in lid 12.1, onder b en c, van de planregels, is vastgesteld in strijd met de rechtszekerheid. Het beroep van Bouwinvest, voor zover ontvankelijk, is gegrond. Het bestreden besluit dient in zoverre te worden vernietigd.

8. De stadsdeelraad heeft verzocht om toepassing van de bestuurlijke lus.

De Afdeling ziet geen aanleiding om de bestuurlijke lus toe te passen. Er zal een nieuwe afweging moeten worden gemaakt over de regeling voor de toegestane vestigingsgrootte, hetgeen mede gelet op de mededelingen van de stadsdeelraad over de op handen zijnde bevoegdheidsoverdracht aan de gemeenteraad naar verwachting niet op korte termijn zal plaatsvinden. De Afdeling ziet aanleiding om de stadsdeelraad op te dragen om binnen 52 weken na verzending en met inachtneming van deze uitspraak een herziening van het plan vast te stellen ten aanzien van artikel12, lid 12.3, onder 12.3.2 en b en c, van de planregels.

9. Voor de inwerkingtreding van het plan gold geen bestemmingsplan voor het Olympisch Stadion. Gelet hierop ziet de Afdeling aanleiding om de in beslissing te melden voorlopige voorziening te treffen om te voorkomen dat het Olympisch Stadion zal worden gebruikt voor nieuwe grote vestigingen.

10. Uit oogpunt van rechtszekerheid en gelet op artikel 1.2.3 van het Besluit ruimtelijke ordening, ziet de Afdeling aanleiding de stadsdeelraad op te dragen het hierna in de beslissing nader aangeduide onderdeel van deze uitspraak binnen vier weken na verzending van de uitspraak te verwerken in het elektronisch vastgestelde plan dat te raadplegen is op de landelijke voorziening, www.ruimtelijkeplannen.nl.

Proceskosten

11. De stadsdeelraad dient op na te melden wijze tot vergoeding van de proceskosten te worden veroordeeld.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het beroep, voor zover het betreft artikel 12, lid 12.1, aanhef en onder d, van de planregels, niet-ontvankelijk;

II. verklaart het beroep voor het overige gegrond;

III. vernietigt het besluit van de stadsdeelraad van het stadsdeel Zuid van de gemeente Amsterdam van 29 mei 2013 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Olympisch Stadion e.o." voor zover het betreft:
a. artikel 12, lid 12.3, onder 12.3.2 en b en c, van de planregels;
b. de zinsnede "(sportgerelateerde)" in artikel 12, lid 12.1, onder b en c, van de planregels;

IV. draagt de stadsdeelraad van het stadsdeel Zuid van de gemeente Amsterdam op om binnen 52 weken na de verzending van deze uitspraak met inachtneming van hetgeen daarin is overwogen een nieuw besluit te nemen ten aanzien van artikel 12, lid 12.3, onder 12.3.2 en b en c, van de planregels en dit op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken;

V. draagt de stadsdeelraad van het stadsdeel Zuid van de gemeente Amsterdam op om binnen vier weken na verzending van deze uitspraak ervoor zorg te dragen dat het hiervoor vermelde onderdeel III., onder b, wordt verwerkt in het elektronisch vastgestelde plan dat te raadplegen is op de landelijke voorziening, www.ruimtelijkeplannen.nl;

VI. treft de voorlopige voorziening dat artikel 12, lid 12.3, onder 12.3.2 en b en c, van de planregels geldt, met uitzondering van de zinsnede "(sportgerelateerde)";

VII. bepaalt dat de onder VI. opgenomen voorlopige voorziening vervalt op het tijdstip van inwerkingtreding van het door de stadsdeelraad vast te stellen besluit als bedoeld onder IV.

VIII. veroordeelt de stadsdeelraad van het stadsdeel Zuid van de gemeente Amsterdam tot vergoeding van bij de naamloze vennootschap met beperkte aansprakelijkheid Bouwinvest Dutch Institutional Office Fund N.V. in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 947,00 (zegge: negenhonderdzevenenveertig euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

IX. gelast dat de stadsdeelraad van het stadsdeel Zuid van de gemeente Amsterdam aan de naamloze vennootschap met beperkte aansprakelijkheid Bouwinvest Dutch Institutional Office Fund N.V. het door haar voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 318,00 (zegge: driehonderdachttien euro) vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. W.D.M. van Diepenbeek, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. A.L. van Driel Kluit, ambtenaar van staat.

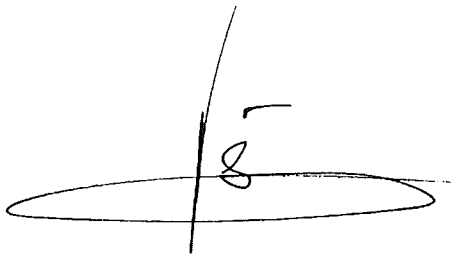
w.g. Van Diepenbeek
lid van de enkelvoudige kamer

w.g. Van Driel Kluit
ambtenaar van staat

Uitgesproken in het openbaar op 26 februari 2014

703.
Verzonden: 26 februari 2014

Voor eensluidend afschrift,
de secretaris van de Raad van State,



mr. H.H.C. Visser