

ECLI

ECLI:NL:RVS:2023:2200

Datum uitspraak

7 juni 2023

Inhoudsindicatie

Bij tussenuitspraak van 14 september 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2692, heeft de Afdeling de raad opgedragen om binnen 20 weken na verzending van die tussenuitspraak het daarin omschreven gebrek in het besluit van 8 juli 2021 te herstellen en een eventueel nieuw of gewijzigd besluit op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken en de uitkomst aan de Afdeling en Albemarle mede te delen. De Afdeling heeft in de tussenuitspraak onder 10.3 geoordeeld dat aan het bestemmingsplan geen kenbare afweging ten grondslag ligt van het belang bij handhaving van de hotelfunctie op de kavels nabij het bedrijventerrein van Albemarle en het bedrijfsbelang van Albemarle. Dit betekent dat het besluit waarbij het bestemmingsplan "Hamerstraatgebied, 1e herziening" is vastgesteld, in strijd is met artikel 3:46 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) voor zover daarin de functie "horeca V" is toegekend aan de kavels nabij het bedrijventerrein van Albemarle. Het beroep is gegrond en het besluit van 8 juli 2021 moet in zoverre worden vernietigd.

Volledige tekst

202105729/2/R1.

Datum uitspraak: 7 juni 2023

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

Albemarle Catalysts Company B.V. (hierna: Albemarle), gevestigd te Amsterdam,
appellante,

en

de raad van de gemeente Amsterdam,

verweerder.

Procesverloop

Bij tussenuitspraak van 14 september 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2692, heeft de Afdeling de raad opgedragen om binnen 20 weken na verzending van die tussenuitspraak het daarin omschreven gebrek in het besluit van 8 juli 2021 te herstellen en een eventueel nieuw of gewijzigd besluit op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken en de uitkomst aan de Afdeling en Albemarle mede te delen. Deze tussenuitspraak is aangehecht.

Bij besluit van 26 januari 2023 heeft de raad ter uitvoering van de tussenuitspraak het bestemmingsplan "Hamerstraatgebied, 1e herziening, herstelbesluit" vastgesteld.

Bij brief van 14 maart 2023 heeft Albemarle haar zienswijze ingediend op de wijze waarop het gebrek volgens de raad is hersteld.

De Afdeling heeft bepaald dat een nadere zitting achterwege blijft en heeft het onderzoek gesloten.

Overwegingen

De tussenuitspraak

1. De Afdeling heeft in de tussenuitspraak onder 10.3 geoordeeld dat aan het bestemmingsplan geen kenbare afweging ten grondslag ligt van het belang bij handhaving van de hotelfunctie op de kavels nabij het bedrijventerrein van Albemarle en het bedrijfsbelang van Albemarle.

Dit betekent dat het besluit waarbij het bestemmingsplan "Hamerstraatgebied, 1e herziening" is vastgesteld, in strijd is met artikel 3:46 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) voor zover daarin de functie "horeca V" is toegekend aan de kavels nabij het bedrijventerrein van Albemarle. Het beroep is gegrond en het besluit van 8 juli 2021 moet in zoverre worden vernietigd.

2. In de tussenuitspraak heeft de Afdeling de raad opgedragen het gebrek in het besluit binnen 20 weken na verzending van die uitspraak te herstellen. De raad diende daartoe, met inachtneming van wat onder 10.3 van de tussenuitspraak is overwogen, alsnog toereikend te motiveren waarom in het bestemmingsplan "Hamerstraatgebied, 1e herziening" de functie "horeca V" is gehandhaafd op de desbetreffende kavels, dan wel een nieuw of gewijzigd besluit nemen.

Het herstelbesluit

3. Ter uitvoering van de tussenuitspraak heeft de raad het bestemmingsplan "Hamerstraatgebied 1e herziening, herstelbesluit" vastgesteld.

In paragraaf 2.2.4 en 2.2.5 van de toelichting bij dat bestemmingsplan (hierna: de plantoelichting) wordt ingegaan op het beroep van Albemarle tegen het bestemmingsplan "Hamerstraatgebied, 1e herziening". In de plantoelichting is opgenomen dat het al dan niet verwijderen van de functie "horeca V" van de kavels nabij het bedrijventerrein van Albemarle onwenselijk en ondoelmatig is, omdat deze functie geen doorslaggevende factor is bij de aanvraag van Albemarle voor wijziging van de HPC-3 fabriek. Omdat op grond van het geldende bestemmingsplan "Hamerstraatgebied" gebouwen zijn toegestaan waarbinnen verschillende functies en meerdere vestigingen per functie zijn toegestaan, kunnen zich in één gebouw grotere groepen personen bevinden, waardoor het gebouw als kwetsbaar object

in de zin van het Besluit externe veiligheid inrichtingen (hierna: Bevi) kwalificeert. Indien een object bestemd is voor kwetsbare én beperkt kwetsbare functies, moet voor de beoordeling van de kwetsbaarheid worden uitgegaan van de meest kwetsbare functie. Uit de toelichting van het Bevi blijkt dat het het bevoegd gezag vrij staat om een beperkt kwetsbaar object te behandelen als een kwetsbaar object. Indien de verwachting is dat zich grote groepen mensen op de desbetreffende gronden zullen bevinden, dan vormt dit extra aanleiding om de geprojecteerde objecten als kwetsbaar aan te merken. Bij vergunningverlening voor uitbreiding van verladingen zal daaraan dienen te worden getoetst. Albemarle dient in haar bedrijfsvoering met zowel bestaande als geprojecteerde kwetsbare objecten rekening te houden, waarbij het niet slechts gaat om de functie "horeca V", zo staat in de plantoelichting. Daarnaast hecht de raad waarde aan handhaving van de gemengde bestemming in haar huidige vorm, met daarin de flexibele en dynamische uitwisselbaarheid van functies, die een bestemming "Gemengd" nu juist kenmerkt. Deze systematiek is door de raad in 2013 welbewust zo gekozen om de ontwikkeling tot een gemengd stedelijk gebied met diversificatie van functies mogelijk te maken. De hotelfunctie is bovendien in overeenstemming met het overnachtingsbeleid, omdat het aangescherpte overnachtingsbeleid alleen ziet op hotelinitiatieven die voorzien in nieuwbouw, transformatie of uitbreiding, die niet passen in het bestemmingsplan. Voor zover een hotelinitiatief niet zou passen binnen het bestemmingsplan, zal de gemeente het kunnen toetsen aan het actuele overnachtingsbeleid en bijbehorende criteria. In dit kader is relevant dat in het gemeentelijke overnachtingsbeleid het Hamerkwartier aangemerkt is als 'Nee, tenzij'-gebied. Op de zogenoemde Hamerkop zou mogelijk, als uitwerking van het Investeringsbesluit Hamerkwartier, een bijzonder hotelconcept onderdeel kunnen uitmaken van de ontwikkeling. Het enkele feit dat het maximale geldende metrage voor een functie op enig moment is opgesoupeerd, betekent niet dat die bestemde functie onnodig zou zijn en daarmee wegbestemd zou dienen te worden. Functies in gebouwen kunnen in principe op ieder moment wijzigen naar andere functies, of wijzigen in omvang, voor zover passend binnen de geldende bestemmingsplanregels en de daarin gestelde maxima, zo staat in de plantoelichting.

Het beroep van Albemarle

4. Artikel 6:19, eerste lid, van de Awb luidt:

"Het bezwaar of beroep heeft van rechtswege mede betrekking op een besluit tot intrekking, wijziging of vervanging van het bestreden besluit, tenzij partijen daarbij onvoldoende belang hebben."

5. De Afdeling stelt vast dat het besluit van 26 januari 2023 een besluit is tot vervanging van het oorspronkelijke bestreden besluit en dat dit besluit ingevolge artikel 6:19, eerste lid, van de Awb onderdeel is van dit geding. Het beroep van Albemarle is van rechtswege mede gericht tegen dit besluit.

6. De Afdeling stelt daarnaast vast dat Albemarle zich richt tegen de functie "horeca V" op de kadastrale percelen met nummers 6248, 6249, 6310, 6541, 6542, 7200, 7203, 7210, 7211, 7553, 7554, 7555, 7764, 7770, 8291, 8316, 8317, 8318, 8319, 8320, 8321, 8451, 8652, 8679, 8680, 8682, 8822, 8823, 9046, 9047, 9082, 9096, 9556, 9807 en 9808 in Amsterdam (hierna: de percelen).

7. Bij brief van 14 maart 2023 heeft Albemarle haar zienswijze tegen het besluit van 26 januari 2023 naar voren gebracht. Daarin voert zij aan dat de raad er ten onrechte van uitgaat dat niet alleen de functie "horeca V", maar ook andere functies in de weg zouden staan aan

de wens van Albemarle om 120 extra verladingen NHC mogelijk te maken. Zij stelt daartoe dat op grond van het geldende bestemmingsplan functies die door het Bevi worden omschreven als kwetsbaar object, met uitzondering van een hotel van meer dan 1.500 m², niet zijn toegestaan. De toegestane functies, waaronder andere vormen van horeca en ontspanning en vermaak, kwalificeren op grond van het Bevi niet direct als kwetsbaar object, zo betoogt Albemarle.

Albemarle voert daarnaast aan dat het bevoegd gezag voor de beoordeling van de omgevingsvergunning voor de activiteit milieu voor 120 extra verladingen NHC het college van gedeputeerde staten van Noord-Holland is. Afhankelijk van de vergunningaanvraag is het dus aan dat bevoegd gezag om te beoordelen of ook andere gebouwen waarin zich veel personen kunnen bevinden als kwetsbaar object kwalificeren en of dat aan vergunningverlening in de weg staat.

In dat verband wijst Albemarle erop dat de Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied (hierna: OD NZKG) namens het college van gedeputeerde staten in het kader van de oorspronkelijke aanvraag van 120 extra verladingen NHC slechts de functie "horeca V" heeft aangemerkt als mogelijk kwetsbaar object, en daarbij bovendien is uitgegaan van de feitelijke situatie, waarin geen gebouwen aanwezig zijn waarin grote groepen personen gedurende een groot gedeelte van de dag aanwezig zijn.

Albemarle stelt tot slot dat de raad onvoldoende haar bedrijfsbelang heeft onderzocht en bij de besluitvorming heeft betrokken. Zij heeft toegelicht dat haar bedrijfsbelang eruit bestaat dat zij, zodra de functie "horeca V" op de percelen is verwijderd, een nieuwe aanvraag zal indienen voor 120 extra verladingen NHC. De raad heeft niet inzichtelijk gemaakt waarom niettemin de functie "horeca V" wordt gehandhaafd, terwijl ook de raad zelf heeft erkend dat dit een onnodige bestemming is nu er geen behoefte is aan een hotel op deze locatie, aldus Albemarle.

7.1. Gelet op de aangevulde motivering in het bestemmingsplan "Hamerstraatgebied 1e herziening, herstelbesluit" acht de Afdeling het standpunt van de raad dat het verwijderen van de functie "horeca V" op de percelen onwenselijk en ondoelmatig is, onvoldoende deugdelijk onderbouwd. Uit de plantoelichting volgt dat de raad zich weliswaar rekenschap heeft gegeven van het bedrijfsbelang van Albemarle, maar een zwaarder gewicht heeft toegekend aan het handhaven van de functie "horeca V" op de percelen, omdat niet slechts die functie een mogelijke belemmering is voor de uitbreiding van Albemarles bedrijfsvoering. De Afdeling overweegt dat echter niet zeker is dat Albemarle zal worden beperkt in de uitbreiding van haar bedrijfsvoering wanneer de functie "horeca V" van de percelen wordt verwijderd. Daarbij is ten eerste van belang dat binnen de andere functies binnen de bestemming "Gemengd-2" weliswaar beperkt kwetsbare objecten zijn toegestaan, maar alleen een hotel met een bruto vloeroppervlak van meer dan 1.500 m² kwalificeert als een kwetsbaar object in de zin van het Bevi. Daarbij is ten tweede van belang dat de OD NZKG in het kader van de eerder ingediende aanvraag van Albemarle voor 120 extra verladingen heeft aangegeven dat de grenswaarde voor het plaatsgebonden risico in de feitelijke situatie niet wordt overschreden en dat ten aanzien van geprojecteerde kwetsbare objecten de grenswaarde mogelijk wordt overschreden door de functie "horeca V" binnen de bestemming "Gemengd-2" aan de zuidwestkant van de 10-6 risicocontour. Voor zover de raad stelt dat hij de flexibele en dynamische uitwisselbaarheid van functies binnen de bestemming "Gemengd-2" wenst te behouden, is dit onvoldoende om zijn standpunt te kunnen dragen, gelet op het aantal mogelijke (horeca)functies dat nog zal zijn toegestaan binnen de bestemming wanneer de functie "horeca V" verdwijnt.

Voor zover de raad stelt dat de functie "horeca V" wenselijk werd geacht bij de vaststelling van het bestemmingsplan "Hamerstraatgebied" in 2013, is ook dit argument onvoldoende om zijn standpunt te kunnen dragen. Uit die motivering volgt immers niet waarom de raad wenst vast te houden aan de mogelijkheid tot vestiging van een hotel met een onbegrensde oppervlakte. Dit alles klemmt temeer nu uit de 'Notitie Uitwerking Overnachtingsbeleid 2017 en verder', Gemeenteblad 2017, nr. 108802, volgt dat de percelen zijn gelegen in een gebied waar geen hotelontwikkeling is toegestaan, tenzij het een bijzonder initiatief betreft, dat voldoet aan de beschreven voorwaarden en past binnen het ruimtelijk afwegingskader. Niet is gebleken dat de raad deze feiten en omstandigheden in zijn beoordeling heeft betrokken.

Het betoog slaagt.

8. In wat Albemarle heeft aangevoerd, ziet de Afdeling aanleiding voor het oordeel dat het besluit van 26 januari 2023 niet berust op een deugdelijke motivering. Omdat in het bestemmingsplan "Hamerstraatgebied 1e herziening, herstelbesluit" aan de percelen de functie "horeca V" is toegekend, dient het besluit van 26 januari 2023 te worden vernietigd, voor zover het de kadastrale percelen met nummers 6248, 6249, 6310, 6541, 6542, 7200, 7203, 7210, 7211, 7553, 7554, 7555, 7764, 7770, 8291, 8316, 8317, 8318, 8319, 8320, 8321, 8451, 8652, 8679, 8680, 8682, 8822, 8823, 9046, 9047, 9082, 9096, 9556, 9807 en 9808 in Amsterdam betreft. Het beroep is gegrond. Het besluit van 26 januari 2023 dient in zoverre wegens strijd met artikel 3:46 van de Awb te worden vernietigd.

9. Uit een oogpunt van rechtszekerheid en gelet op artikel 1.2.3 van het Besluit ruimtelijke ordening ziet de Afdeling aanleiding de raad 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.

10. De raad moet de proceskosten vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het beroep van Albemarle tegen het besluit van de raad van de gemeente Amsterdam van 8 juli 2021, waarbij het bestemmingsplan "Hamerstraatgebied, 1e herziening" is vastgesteld, gegrond;

II. vernietigt het besluit van de raad van de gemeente Amsterdam van 8 juli 2021, waarbij het bestemmingsplan "Hamerstraatgebied, 1e herziening, herstelbesluit" is vastgesteld, voor zover het de kadastrale percelen met nummers 6248, 6249, 6310, 6541, 6542, 7200, 7203, 7210, 7211, 7553, 7554, 7555, 7764, 7770, 8291, 8316, 8317, 8318, 8319, 8320, 8321, 8451, 8652, 8679, 8680, 8682, 8822, 8823, 9046, 9047, 9082, 9096, 9556, 9807 en 9808 in Amsterdam betreft;

III. verklaart het van rechtswege ontstane beroep van Albemarle tegen het besluit van de raad van de gemeente Amsterdam van 26 januari 2023, waarbij het bestemmingsplan "Hamerstraatgebied, 1e herziening, herstelbesluit" is vastgesteld, gegrond;

IV. vernietigt het besluit van de raad van de gemeente Amsterdam van 26 januari 2023, waarbij het bestemmingsplan "Hamerstraatgebied, 1e herziening, herstelbesluit" is vastgesteld, voor zover het de kadastrale percelen met nummers 6248, 6249, 6310, 6541, 6542, 7200, 7203, 7210, 7211, 7553, 7554, 7555, 7764, 7770, 8291, 8316, 8317, 8318, 8319, 8320, 8321, 8451, 8652, 8679, 8680, 8682, 8822, 8823, 9046, 9047, 9082, 9096, 9556, 9807

en 9808 in Amsterdam betreft;

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

VI. veroordeelt de raad van de gemeente Amsterdam tot vergoeding van bij Albemarle in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1.897,50, geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

VII. gelast dat de raad van de gemeente Amsterdam aan Albemarle het door haar voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 360,00 vergoedt.

Aldus vastgesteld op 26 mei 2023 door mr. E. Helder, mr. J.H. van Breda en mr. J.C.A. de Poorter, leden, in tegenwoordigheid van mr. S. Zwemstra, griffier.

w.g. Helder
voorzitter

De griffier is verhinderd de uitspraak te ondertekenen

Uitgesproken in het openbaar op 7 juni 2023

195-974