



Uitspraak 201401417/1/R1

Datum van uitspraak: woensdag 1 juli 2015

Tegen: de raad van de gemeente Amsterdam

Proceduresoort: Eerste aanleg - meervoudig

Rechtsgebied: Ruimtelijke-ordeningskamer - Bestemmingsplannen Noord-Holland

ECLI: ECLI:NL:RVS:2015:2062

201401417/1/R1.

Datum uitspraak: 1 juli 2015

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

1. de vereniging Vereniging van Eigenaren Winkels Villa ArenA, gevestigd te Amsterdam, en anderen (hierna: Villa ArenA en anderen),
2. de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid CBRE Global Investors (NL) B.V. (hierna: Global Investors), gevestigd te Den Haag, appellanten,

en

de raad van de gemeente Amsterdam,
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 27 november 2013 heeft de raad het bestemmingsplan "ArenAPoort West" vastgesteld.

Tegen dit besluit hebben Villa ArenA en anderen en Global Investors beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

De raad en Global Investors hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 23 februari 2015, waar Villa ArenA en anderen, vertegenwoordigd door mr. S.W. Boot, advocaat te Rotterdam, Global Investors, vertegenwoordigd door mr. M.C.T.M. Sonderegger, advocaat te Rotterdam, en de raad, vertegenwoordigd door mr. H.P. Wiersema, advocaat te Amsterdam, en mr. L.M.W. Gratama, werkzaam bij de gemeente, zijn verschenen.

Overwegingen

Toetsingskader

1. Bij de vaststelling van een bestemmingsplan heeft de raad beleidsvrijheid om bestemmingen aan te wijzen en regels te geven die de raad 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 raad 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.

Plan

2. Het plan voorziet in een actueel ruimtelijk kader voor het gebied ArenAPoort West in Amsterdam Zuidoost.

Nadere rapporten

3. Global Investors betoogt dat, hoewel de rapporten van het Bureau Stedelijke Planning van 20 januari 2015 zijn ingediend binnen de wettelijke termijn voor het indienen van nadere stukken, deze niet in de procedure kunnen worden betrokken omdat dat in strijd is met de goede procesorde omdat er nog slechts beperkte tijd was om te reageren op deze stukken. Ter zitting is Global Investors in de gelegenheid gesteld te reageren op de nader ingediende stukken en daarbij aan te geven waarom zij in haar procesbelang is geschaad door de latere indiening van de stukken. Global Investors heeft gebruik gemaakt van deze gelegenheid. De Afdeling ziet in hetgeen Global Investors naar voren heeft gebracht geen aanleiding om de rapporten wegens strijd met de goede procesorde buiten beschouwing te laten of het onderzoek te heropenen.

Plandeel voor Villa ArenA

4. Villa ArenA en anderen betogen dat artikel 5, lid 5.2, onder c, van de planregels te beperkend is, nu hierin een maximum bruto vloeroppervlakte (hierna: b.v.o.) is opgenomen waardoor er geen uitbreidingsmogelijkheden zijn.

4.1. De raad stelt dat voormelde bepaling dient te worden geschrapt. Het gaat om een foutief opgenomen oppervlaktemaat. Belangen van derden worden daardoor niet geschaad.

4.2. Ingevolge artikel 5, lid 5.2, van de planregels mag op en onder de in lid 5.1 genoemde gronden uitsluitend worden gebouwd ten dienste van de bestemming, met in achtneming van de volgende bepalingen:

a. de bouwhoogte ter plaatse van de aanduiding 'maximum bouwhoogte (m)' mag niet worden overschreden;

b. het bebouwingspercentage bedraagt 100;

c. het maximum brutovloeroppervlakte (b.v.o) bedraagt 75.123 m².

4.3. Nu de raad zich in zoverre op een ander standpunt stelt dan hij in het bestreden besluit heeft gedaan en niet is gebleken dat gewijzigde omstandigheden hiertoe aanleiding hebben gegeven, moet worden geoordeeld dat het bestreden besluit wat dit onderdeel betreft niet met de vereiste zorgvuldigheid is voorbereid. Het betoog slaagt.

Kavel 9

5. Global Investors richt zich tegen het plandeel met de bestemming "Gemengd - uit te werken" voor de gronden op de hoek van de Passage en de Burgemeester Stramanweg (hierna: kavel 9). Zij betoogt dat de regionale behoefte aan verdere uitbreiding van grootschalige (perifere) detailhandel ten onrechte niet is onderzocht. Het gaat om een nieuwe stedelijke ontwikkeling in de zin van artikel 3.1.6, tweede lid, van het Besluit ruimtelijke ordening (hierna: Bro). Deze uitbreiding is niet ruimtelijk aanvaardbaar omdat zij zal leiden tot leegstand op andere locaties. Ook is geen rekening gehouden met bestaande

leegstand in en rondom het plangebied. Ten onrechte is volgens Global Investors geen bouwverbod in artikel 11 van de planregels opgenomen. Ook voorziet het plan voor kavel 9 onvoldoende in parkeergelegenheid.

5.1. De raad stelt dat het plandeel met de bestemming "Gemengd - uit te werken" wat betreft grootschalige (perifere) detailhandel conserverend van aard is. Ongebruikte planologische ruimte kan niet worden opgevat als een nieuwe stedelijke ontwikkeling. Derhalve is artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro niet van toepassing. Voorts zal de bestemming van kavel 9 geen onaanvaardbare leegstand in het plangebied tot gevolg hebben. De leegstand is relatief laag en het gebied ontwikkelt zich in positieve zin. Dit blijkt volgens de raad uit de gemeentelijke nota detailhandel "Amsterdam winkelstad". Het landelijke beeld gaat niet op voor ArenAPoort West. De ruimtelijke gevolgen van de conserverende bestemming zijn bij de vaststelling van het plan onder ogen gezien en de raad stelt zich op het standpunt dat het ondernemersklimaat niet zal worden aangetast.

5.2. Ingevolge artikel 1.1.1, eerste lid, aanhef en onder h, wordt in het Bro en de daarop berustende bepalingen onder bestaand stedelijk gebied verstaan: bestaand stedenbouwkundig samenstel van bebouwing ten behoeve van wonen, dienstverlening, bedrijvigheid, detailhandel of horeca, alsmede de daarbij behorende openbare of sociaal culturele voorzieningen, stedelijk groen en infrastructuur.

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

Ingevolge artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro voldoet de toelichting bij een bestemmingsplan dat een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt, 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 betreffende regio kan worden voorzien door benutting van beschikbare gronden door herstructurering, transformatie of anderszins, en;
- 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.

5.3. Ingevolge artikel 1, lid 1.34, van de planregels wordt onder detailhandel verstaan: het bedrijfsmatig te koop aanbieden, waaronder begrepen de uitstalling ten verkoop, het verkopen, het verhuren of het leveren van zaken aan in hoofdzaak personen die deze zaken kopen voor gebruik, verbruik of aanwending anders dan in de uitoefening van een beroeps- of bedrijfsactiviteit.

Ingevolge lid 1.44 wordt onder grootschalige (perifere) detailhandel verstaan: detailhandel groter dan 1.500 m² vloeroppervlak (buiten bestaande winkelcentra) en groter dan 5.000 m² (binnen bestaande winkelcentra).

Ingevolge artikel 11, lid 11.1, van de planregels zijn de voor 'Gemengd - Uit te werken' aangewezen gronden bestemd voor:

- a. kantoor;
- b. grootschalige (perifere) detailhandel;
- c. horeca II;

- d. horeca III;
- e. horeca IV;
- f. horeca V;
- g. cultuur en ontspanning;
- h. culturele voorzieningen;
- met de daarbij behorende:
- i. nutsvoorzieningen;
- j. bergingen en andere nevenruimten;
- k. fietsparkeervoorzieningen;
- l. water;
- m. overige voorzieningen ten behoeve van deze bestemming.

Ingevolge lid 11.2 werkt het college van burgemeester en wethouders het plan uit overeenkomstig het bepaalde in artikel 3.6 van de Wet ruimtelijke ordening en met in achtneming van de volgende regels:

[...]

- b. Voor de in lid 11.1 onder b aangegeven functie geldt een maximum brutovloeroppervlakte (b.v.o.) van 2.500 m².

[...]

Ingevolge lid 11.3 mag op en onder de in lid 11.1 genoemde gronden uitsluitend worden gebouwd ten dienste van de bestemming, met in achtneming van de volgende bepalingen, waarbij voor hoofdgebouwen in lid 11.3.1 het volgende is bepaald:

- a. ter plaatse van de aanduiding 'maximum bouwhoogte' geldt de maximale bouwhoogte zoals op de verbeelding is aangegeven;
- b. ter plaatse van de aanduiding 'maximum bebouwingspercentage' geldt het maximale bebouwingspercentage zoals op de verbeelding is aangegeven;

5.4. In het bestemmingsplan "Centrumgebied Amsterdam Zuidoost" was aan kavel 9 de bestemming "Uit te werken Wonen en Kantoren (W+K uw)" toegekend.

Ingevolge artikel 13, eerste lid, van de planvoorschriften waren de gronden, op de plankaart bestemd voor wonen en kantoren uit te werken (W+K uw) aangewezen voor gebouwen, bevattende een parkeerkelder met inbegrip van bijbehorende nevenruimten, waarboven woningen en kantoren alsmede functies zoals omschreven in artikel 6 (bestemming DW, zijnde: detailhandel in meubelen en woninginrichting en daarmee rechtstreeks samenhangende artikelen met bijbehorende nevenruimten en vestigingen voor horeca, ontspanning en dienstverlening).

Ingevolge het vijfde lid stelde het college van burgemeester en wethouders overeenkomstig het bepaalde in artikel 11 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening en met inachtneming van het bepaalde in artikel 23 en het bepaalde in artikel 25 van deze voorschriften een of meer uitgewerkte plannen vast voor de in het eerste lid genoemde gronden, met inachtneming van de volgende regels:

- a. met betrekking tot de te realiseren bebouwing en functies gelden de volgende minima/maxima:

[...]

minimumvloeroppervlak DW-functies: 1.500 m²

maximumvloeroppervlak DW-functies: 2.500 m²

[...]

5.5. De Afdeling is van oordeel dat de raad zich terecht op het standpunt heeft gesteld dat het plan geen nieuwe stedelijke ontwikkeling als bedoeld in artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro mogelijk maakt. Anders dan Global Investors aanvoert, komt aan de omstandigheid dat geen gebruik is gemaakt van de planologische mogelijkheden die het vorige plan ter plaatse bood, in dit verband geen betekenis toe. Onbenutte planologische mogelijkheden mogen in een nieuw plan worden opgenomen, zonder dat hoeft te worden voldaan aan de in artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro genoemde voorwaarden. Het betoog faalt.

5.6. Het vorenstaande laat onverlet dat de raad in het kader van een goede ruimtelijke ordening bij de vaststelling van het plan dient te beoordelen of de bestemming volgens het plan "Centrumgebied Amsterdam Zuidoost" nog steeds een passende bestemming is. De raad heeft naar voren gebracht dat de bestemming van kavel 9 geen onaanvaardbare leegstand tot gevolg zal hebben. In dit verband is gewezen op de relatief gunstige situatie ter plaatse, waarbij op een gemeentelijke nota en onderliggende studies is gewezen. Als aanvulling op het verweerschrift heeft de raad een distributieve toets/effectanalyse PDV/GDV kavel 9 van 20 januari 2005 overgelegd, opgesteld door Bureau Stedelijke Planning (hierna: BSP), waaruit volgt dat er behoefte is aan de mogelijk gemaakte ontwikkeling. Global Investors heeft niet aannemelijk gemaakt dat als gevolg van het ter plaatse van kavel 9 realiseren van de bestemming zodanige leegstandseffecten zullen optreden dat dit tot een - uit oogpunt van een goede ruimtelijke ordening - onaanvaardbare situatie zal kunnen leiden. De omstandigheid dat enige leegstand zal kunnen optreden is op zichzelf onvoldoende voor een ander oordeel. Het betoog faalt.

5.7. Voor zover Global Investors betoogt dat in artikel 11 van de planregels ten onrechte geen voorlopig bouwverbod is opgenomen, overweegt de Afdeling dat de raad zich ter zitting op het standpunt heeft gesteld dat het ontbreken van een bouwverbod niet is beoogd. Nu de raad zich in zoverre op een ander standpunt stelt dan hij in het bestreden besluit heeft gedaan en niet is gebleken dat gewijzigde omstandigheden hiertoe aanleiding hebben gegeven, moet worden geoordeeld dat het bestreden besluit wat dit onderdeel betreft niet met de vereiste zorgvuldigheid is voorbereid. Het betoog slaagt.

5.8. Voor zover Villa ArenA en anderen vrezen dat het plan voor kavel 9 onvoldoende voorziet in parkeergelegenheid, overweegt de Afdeling dat de raad ter zitting heeft verklaard dat bij de vaststelling van het plan rekening is gehouden met de parkeerbehoefte bij benutting van de maximale planologische mogelijkheden. De parkeerbalans die voor ArenA Poort West is opgesteld is in dit verband geactualiseerd. Er is, aldus de raad, voldoende parkeergelegenheid in het gebied gerealiseerd. De enkele twijfel van Villa ArenA en anderen of het aantal plaatsen voldoende zal zijn, is onvoldoende voor een ander oordeel. Het betoog faalt.

Horeca

6. Global Investors betoogt dat het plan een substantiële uitbreiding van horeca toelaat, zonder dat daaraan voldoende onderzoek ten grondslag ligt. Zij vreest dat de horeca zal versnipperen over het plangebied en de directe omgeving daarvan, hetgeen toenemende leegstand van reeds bestaande horecalocaties of verschraling van het aanbod tot gevolg zal hebben. Voorts betwist Global Investors dat de raad is uitgegaan van een representatieve invulling van de maximale planologische mogelijkheden.

6.1. De raad stelt dat de bestaande planologische ruimte in de afweging is meegenomen. De toevoeging van kleinschalige horecafuncties leidt tot een verdere ruimtelijk-functionele versterking en professionalisering van en kwalitatieve impuls voor het horeca-aanbod. Het versterkt het vestigingsklimaat voor bewoners, bedrijven en bezoekers en draagt daarmee bij aan het concurrentieprofiel van het ArenAPoort-gebied.

6.2. In de plantoelichting staat dat op 18 december 2007 de Horecanota Zuidoost 2007-2012 door de Stadsdeelraad Zuidoost is vastgesteld, bevattende het beleidskader voor de ontwikkelingsmogelijkheden en kwaliteitsverbetering voor de horeca in Zuidoost. In de nota wordt aangegeven waar en hoeveel ruimte in het stadsdeel aanwezig is voor extra horecavestigingen. Het uitgaanspubliek is regionaal en nationaal en betreft bij voorbeeld voetbalsupporters, concertbezoekers, horecagasten en bioscoopbezoekers. Er is sprake van zowel zelfstandige als ondersteunende horeca. Naast horeca met een dagfunctie kunnen meerdere avond- en nachtzaken zich hier vestigen. In het gebied is nog ruimte voor uitbreiding tot een programma van 10.000 - 15.000 m² b.v.o. Het bestemmingsplan voorziet in de bevestiging van de bestaande horecavestigingen en maakt daarnaast verspreid over het gebied en binnen bandbreedtes toevoeging van extra horecafuncties mogelijk. Het programma komt tegemoet aan de doelstellingen van het horecabeleid, aldus de plantoelichting.

6.3. De Afdeling overweegt dat de raad onbestreden heeft gesteld dat de bestaande planologische ruimte is meegenomen in de ruimtelijke afweging die ten grondslag ligt aan het plan. Voorts heeft de raad onderbouwd dat behoefte bestaat in het plangebied aan kleinschalige horecavestigingen. In dit verband heeft de raad verwezen naar een door BSP opgestelde distributieve toets/effectanalyse horeca van 20 januari 2005. Global Investors heeft niet aannemelijk gemaakt dat de voorziene toevoeging van 1.875 m² aan zelfstandige horeca zodanige leegstandseffecten tot gevolg heeft dat dit tot een - uit oogpunt van een goede ruimtelijke ordening - onaanvaardbare situatie zal kunnen leiden. Daarbij is in aanmerking genomen dat sprake kan zijn van enige verdringingseffecten. Deze zijn op zichzelf niet voldoende voor een ander oordeel. Het betoog faalt.

Conclusie

7. De beroepen van Villa Arena en anderen en Global Investors zijn gegrond. Het bestreden besluit dient voor zover het betreft artikel 5, lid 5.2, onder c, en artikel 11, voor zover in dat artikel geen voorlopig bouwverbod is opgenomen, van de planregels wegens strijd met artikel 3.2 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) te worden vernietigd.

8. De Afdeling ziet aanleiding om met toepassing van artikel 8:72, vierde lid, van de Awb de raad op te dragen om voor het hierna te melden vernietigde planonderdeel met inachtneming van deze uitspraak een nieuw plan vast te stellen en zal daartoe een termijn stellen. Het door de raad te nemen nieuwe besluit hoeft niet overeenkomstig afdeling 3.4 van de Awb te worden voorbereid.

9. De Afdeling ziet aanleiding voor het treffen van een voorlopige voorziening als bedoeld in artikel 8:72, vijfde lid, van de Awb zoals hierna vermeld.

10. Uit oogpunt van rechtszekerheid en gelet op artikel 1.2.3 van het Besluit ruimtelijke ordening, ziet de Afdeling voorts aanleiding de raad op te dragen de hierna in de beslissing nader aangeduide onderdelen 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. Ten aanzien van Villa Arena en anderen en Global Investors dient de raad op na te melden wijze in de proceskosten te worden veroordeeld.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart de beroepen van de vereniging Vereniging van Eigenaren Winkels Villa ArenA en anderen en de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid CBRE Global Investors (NL) B.V. gegrond;

II. vernietigt het besluit van 27 november 2013 van de raad van de gemeente Amsterdam waarbij het bestemmingsplan "ArenAPoort West" is vastgesteld, wat betreft:

a. artikel 5, lid 5.2, onder c, van de planregels,

b. artikel 11 van de planregels voor zover daarin geen voorlopig bouwverbod is opgenomen;

III. draagt de raad van de gemeente Amsterdam op om binnen 16 weken na de verzending van deze uitspraak met inachtneming van hetgeen daarin is overwogen een nieuw besluit te nemen met betrekking tot het planonderdeel genoemd onder II, onder b, en dit op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken;

IV. treft de voorlopige voorziening dat zolang het in lid 11 van de planregels bedoelde uitwerkingsplan niet in werking treedt, bouwwerken niet mogen worden gebouwd;

V. bepaalt dat de onder IV. opgenomen voorlopige voorziening vervalt op het tijdstip van inwerkingtreding van het door de raad vast te stellen besluit als bedoeld onder III;

VI. 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 II.a. wordt verwerkt in het elektronisch vastgestelde plan dat te raadplegen is op de landelijke voorziening, www.ruimtelijkeplannen.nl;

VII. veroordeelt de raad van de gemeente Amsterdam tot vergoeding van in verband met de behandeling van de beroepen opgekomen proceskosten ten aanzien van:

a. de vereniging Vereniging van Eigenaren Winkels Villa ArenA en anderen tot een bedrag van € 980,00 (zegge: negenhonderdtachtig euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, met dien verstande dat betaling aan een van hen bevrijdend werkt ten opzichte van de anderen;

b. de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid CBRE Global Investors (NL) B.V. tot een bedrag van € 980,00 (zegge: negenhonderdtachtig euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

VIII. gelast dat de raad van de gemeente Amsterdam aan de hierna vermelde appellanten het door hen voor de behandeling van hun beroepen betaalde griffierecht vergoedt:

- € 328,00 (zegge: driehonderdachtentwintig euro) voor de vereniging Vereniging van Eigenaren Winkels Villa ArenA en anderen, met dien verstande dat betaling aan een van hen bevrijdend werkt ten opzichte van de anderen;

- € 328,00 (zegge: driehonderdachtentwintig euro) voor de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid CBRE Global Investors (NL) B.V.

Aldus vastgesteld door mr. P.J.J. van Buuren, voorzitter, en mr. S.J.E. Horstink-von Meyenfeldt en mr. R.J.J.M. Pans, leden, in tegenwoordigheid van mr. S. Zwemstra, griffier.

w.g. Van Buuren w.g. Zwemstra
voorzitter griffier

Uitgesproken in het openbaar op 1 juli 2015

91.