

ECLI	ECLI:NL:RVS:2015:2237
Datum uitspraak	15 juli 2015
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 6 november 2014 heeft de raad het bestemmingsplan "Haarlemmerbuurt/Westelijke eilanden" vastgesteld.

Volledige tekst

201500191/1/R1.

Datum uitspraak: 15 juli 2015

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

de stichting Stichting Ymere, gevestigd te Amsterdam,
appellante,

en

de raad van de gemeente Amsterdam,
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 6 november 2014 heeft de raad het bestemmingsplan "Haarlemmerbuurt/Westelijke eilanden" vastgesteld.

Tegen dit besluit heeft de Stichting Ymere beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

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

[belanghebbende] heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

[belanghebbende] en de Stichting Ymere hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 1 juli 2015, waar de Stichting Ymere, vertegenwoordigd door [twee gemachtigden], bijgestaan door mr. M.A. Grapperhaus, advocaat te Amsterdam, en de raad, vertegenwoordigd door mr. M.M.A. Langenhoff en ing. I. Klarenbeek, beiden werkzaam voor de gemeente, zijn verschenen. Voorts zijn ter zitting [belanghebbende] en [persoon] als partij gehoord.

Overwegingen

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 bestemmingsplan 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.

2. Stichting Ymere richt zich tegen het plandeel met de bestemming "Gemengd - 1" ter plaatse van de percelen Haarlemmerplein 50 tot en met 82 (hierna: Haarlemmerpoort). Stichting Ymere is eigenaar van de Haarlemmerpoort. Ter plaatse wenst zij de kelder en de begane grond voor onder meer horeca te gebruiken.

Stichting Ymere voert aan dat ten onrechte geen horeca is toegestaan. Zij betoogt dat gelet op het renovatieplan, de aanvraag voor een omgevingsvergunning van 11 juli 2013, de "Ruimtelijke onderbouwing Haarlemmerpoort" van 6 mei 2014, opgesteld door Van Riezen & Partners (hierna: Ruimtelijke onderbouwing Haarlemmerpoort) en de "Uitvoeringsnotitie Horeca 2014", vastgesteld bij besluit van 28 januari 2014 door het dagelijks bestuur van het stadsdeel Centrum (hierna: Uitvoeringsnotitie Horeca 2014) sprake is van een ten tijde van dit plan kenbaar, voldoende concreet initiatief. De raad had dit initiatief derhalve in de besluitvorming moeten betrekken, hetgeen hij ten onrechte heeft nagelaten, aldus Stichting Ymere.

2.1. De raad stelt zich op het standpunt dat dit plan is opgesteld vanwege de actualiseringsplicht die sinds 1 juli 2008 is verankerd in de Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro). De raad voert aan dat het uitgangspunt in dit plan is dat geen nieuwvestiging van horeca wordt toegestaan tenzij de besluitvorming hierover is afgerond. Nu nog geen omgevingsvergunning is verleend, heeft de raad er van afgezien om deze ontwikkeling in het plan te verwerken. De raad voert voorts aan dat in de Uitvoeringsnotitie Horeca 2014 slechts staat dat horeca op deze locatie bespreekbaar is. Voorts voert de raad aan dat het initiatief niet voldoende concreet is om een ruimtelijke afweging over te maken. De raad betoogt dat afhankelijk van het concrete initiatief de druk op de leefomgeving en de verkeersaantrekkende werking van de specifieke horecavestiging kan worden beoordeeld en of bijvoorbeeld voorzien is in een oplossing voor het stallen van de fietsen van bezoekers.

2.2. Aan het bestreden plandeel is niet de aanduiding "horeca van categorie 3" toegekend.

Ingevolge artikel 1, lid 1.38, van de planregels wordt onder horeca 3 verstaan horecabedrijven die tot doel hebben het voor consumptie ter plaatse verstrekken van dranken en (kleine) etenswaren en/of maaltijden, waarbij het accent ligt op het verstrekken van dranken. Onder bedrijven in de categorie Horeca 3 worden in elk geval cafés en eetcafés begrepen.

Ingevolge lid 1.39 wordt onder horeca 4 verstaan horecabedrijven die tot hoofddoel hebben het voor consumptie ter plaatse verstrekken van in hoofdzaak ter plaatse bereide maaltijden en van in hoofdzaak ter plaatse bereide etenswaren met als nevenactiviteit het verstrekken van alcoholische, zwak- en niet-alcoholische dranken. Onder horeca 4 worden in elk geval restaurants, lunchrooms, koffiehuisen en ijssalons begrepen.

Ingevolge artikel 5, lid 5.1, zijn de voor "Gemengd - 1" aangewezen gronden bestemd voor:

h. horeca 3 in alle bouwlagen, uitsluitend ter plaatse van de aanduiding "horeca van categorie 3".

2.3. De aanvraag voor een omgevingsvergunning van 11 juli 2013 ziet op het gehele project

waaronder de toevoeging van horecavoorzieningen.

Deze aanvraag heeft het dagelijks bestuur op 23 januari 2014 buiten behandeling gesteld. De reden hiervoor is dat voor de beoordeling van het totale project onvoldoende gegevens waren ingediend.

2.4. In de Ruimtelijke onderbouwing Haarlemmerpoort staat dat het bouwplan uitgaat van het verruimen van de functie van de Haarlemmerpoort in combinatie met enkele bouwkundige aanpassingen. Het bestaande aantal woningen wordt verkleind tot zes woningen. De vrijgekomen ruimte wordt gebruikt voor horeca categorie 3 (eetcafé) of horeca categorie 4 (restaurant, lunchrooms, koffiehuisen en ijssalons). De kelder wordt ingericht met bergruimten voor onder meer de horeca en overige ruimten (zoals toiletten) behorend bij de horecafuncties op de begane grond. De begane grond en entresol worden verbouwd tot bedrijfsruimten ten behoeve van horeca categorie 3 (eetcafé) of horeca categorie 4 (restaurant, lunchrooms, koffiehuisen en ijssalons). Het deel van de begane grond dat voor de horeca wordt gebruikt, heeft een omvang van ongeveer 200 m². Voor de entresol is dit ongeveer 100 m².

2.5. In de Uitvoeringsnotitie Horeca 2014 staat dat er op en rond het Haarlemmerplein een aantal locaties is waar uitbreiding van horeca bespreekbaar is. Het gaat daarbij om de nieuwbouw op het Haarlemmerplein. In het bestemmingsplan is opgenomen dat daar twee horecavestigingen bij mogen komen. Daarnaast is horeca-uitbreiding bespreekbaar ten behoeve van de Roode Bioscoop, horeca in de Haarlemmerpoort en horeca als aanvulling op een eventueel te realiseren woonconcept op de Paardenwei.

2.6. Ingevolge artikel 5, lid 5.1, onder h, van de planregels is de door Stichting Ymere gewenste horeca van categorie 3 niet toegestaan ter plaatse van het bestreden plandeel. Horeca van categorie 4 is evenmin toegestaan.

In het stelsel van de Wro is een bestemmingsplan het ruimtelijke instrument waarin de wenselijke toekomstige ontwikkeling van een gebied wordt neergelegd. De raad dient bij de vaststelling van een bestemmingsplan rekening te houden met een particulier initiatief betreffende ruimtelijke ontwikkelingen, voor zover dat initiatief voldoende concreet is, tijdig kenbaar is gemaakt en ten tijde van de vaststelling van het plan op basis van de op dat moment bekende gegevens de ruimtelijke aanvaardbaarheid daarvan kan worden beoordeeld.

Niet in geschil is dat het initiatief van Stichting Ymere tijdig bekend was bij de raad.

Hoewel het aanvaardbaar kan zijn het uitgangspunt te hanteren om slechts concrete plannen in het plan te verwerken met het oog op een snelle actualisatie van verouderde bestemmingsplannen, acht de Afdeling de voorwaarde van afgeronde besluitvorming in de vorm van een omgevingsvergunning te vergaand. In het stelsel van de Wro is een bestemmingsplan kaderstellend voor verdere ruimtelijke besluitvorming. Het uitgangspunt van de raad waarin dit systeem wordt omgedraaid, moet derhalve in strijd worden geacht met de systematiek van de Wro.

De raad heeft door het voornemen niet in het plan op te nemen, het verzoek daartoe impliciet en zonder motivering afgewezen. De raad voert terecht aan dat in de Uitvoeringsnotitie Horeca 2014 geen toezegging staat voor horeca op de locatie, maar uit de Uitvoeringsnotitie Horeca 2014 blijkt wel dat horeca op deze locatie niet op voorhand is uitgesloten. Nu het voornemen reeds bekend en concreet was ten tijde van de besluitvorming over het bestemmingsplan, ziet de Afdeling niet in dat met dit plan en de gevolgen daarvan op het woon- en leefklimaat van omwonenden bij de vaststelling van het plan geen rekening kon

worden gehouden. Het betoog van de raad dat de functiewijziging ingrijpend is voor omwonenden en dat die benadeeld worden omdat zij geen inspraakmogelijkheid hebben gehad, treft geen doel omdat omwonenden de mogelijkheid zouden hebben gehad om een zienswijze over het desbetreffende plandeel in te dienen dan wel beroep tegen het besluit in te stellen. De Afdeling neemt voorts in aanmerking dat niet valt in te zien dat voor de beoordeling van de planologische aanvaardbaarheid op bestemmingsplanniveau een concreter voornemen nodig is dan het in de aanvraag voor een omgevingsvergunning en de Ruimtelijke onderbouwing Haarlemmerpoort neergelegde verzoek om de kelder en begane grond gedeeltelijk voor horeca 3 of 4 te gebruiken. Het betoog van de raad dat moet worden gekeken naar de kwaliteit en het specifieke karakter van de beoogde horecavestiging faalt, omdat in het bestemmingsplan niet een dergelijke gedifferentieerde begripsomschrijving van horeca wordt gehanteerd. De raad heeft ter zitting in dit kader toegelicht dat hij geen mogelijkheden ziet om in een bestemmingsplan meer differentiatie aan te brengen dan de gehanteerde horecacategorieën. Naar het oordeel van de Afdeling dient de raad in het kader van dit bestemmingsplan derhalve een keuze te maken over de aanvaardbaarheid van horeca in de gewenste categorie, al dan niet onder beperkende voorwaarden, bijvoorbeeld ten aanzien van de oppervlakte. De raad heeft niet gesteld dat bepaalde informatie of onderzoeken daarvoor ontbreken.

Gelet op het voorgaande moet worden geoordeeld dat het bestreden besluit wat betreft dit onderdeel niet met de vereiste zorgvuldigheid is voorbereid.

Het betoog slaagt.

3. In hetgeen Stichting Ymere heeft aangevoerd ziet de Afdeling aanleiding voor het oordeel dat het bestreden besluit voor zover dat ziet op de vaststelling van het plandeel ter plaatse van de Haarlemmerpoort is genomen in strijd met artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb). Het beroep is gegrond, zodat het bestreden besluit in zoverre dient te worden vernietigd.

4. De Afdeling ziet aanleiding om met toepassing van artikel 8:72, vierde lid, van de Awb de raad op te dragen om voor het 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 behoeft niet overeenkomstig afdeling 3.4 van de Awb te worden voorbereid.

5. De raad 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 gegrond;

II. vernietigt het besluit van de raad van de gemeente Amsterdam van 6 november 2014 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Haarlemmerbuurt/Westelijke eilanden" voor zover het betreft het plandeel met de bestemming "Gemengd - 1" ter plaatse van de percelen Haarlemmerplein 50 tot en met 82;

III. draagt de raad van de gemeente Amsterdam op om binnen 20 weken na de verzending van deze uitspraak met inachtneming van hetgeen daarin is overwogen een nieuw besluit te nemen;

IV. veroordeelt de raad van de gemeente Amsterdam tot vergoeding van bij de stichting

Stichting Ymere in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 980,00 (zegge: negenhonderdtachtig euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

V. gelast dat de raad van de gemeente Amsterdam aan de stichting Stichting Ymere het door haar voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 331,00 (zegge: driehonderdeenendertig euro) vergoedt;

Aldus vastgesteld door mr. F.C.M.A. Michiels, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. B.C. Bošnjaković, griffier.

w.g. Michiels w.g. Bosnjakovic
lid van de enkelvoudige kamer griffier

Uitgesproken in het openbaar op 15 juli 2015

410-812.