

ECLI	ECLI:NL:RVS:2017:540
Datum uitspraak	1 maart 2017
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 19 juli 2016 heeft het algemeen bestuur aan Consortium Frankemaheerd C.V. omgevingsvergunning verleend voor het bouwen van een nieuw hoofdkantoor van ING inclusief bijbehorende parkeervoorziening en horeca op de locatie Frankemaheerd 2-16 te Amsterdam.

Volledige tekst

201606823/1/A1.

Datum uitspraak: 1 maart 2017

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

CBRE Global Investors (NL) B.V., gevestigd te 's-Gravenhage, CBRE DRET Custodian I B.V. en CBRE DRET Custodian II B.V., beide gevestigd te Haarlemmermeer, (hierna tezamen in enkelvoud: CBRE) en de Ondernemersvereniging Amsterdamse Poort, gevestigd te Amsterdam, (hierna: OVAP),
appellanten,

en

het algemeen bestuur van de Bestuurscommissie Zuidoost,
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 19 juli 2016 heeft het algemeen bestuur aan Consortium Frankemaheerd C.V. omgevingsvergunning verleend voor het bouwen van een nieuw hoofdkantoor van ING inclusief bijbehorende parkeervoorziening en horeca op de locatie Frankemaheerd 2-16 te Amsterdam.

Tegen dit besluit hebben CBRE en OVAP beroep ingesteld.

Het algemeen bestuur heeft een verweerschrift ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 20 januari 2017, waar CBRE en OVAP, vertegenwoordigd door mr. M.C.T.M. Sonderegger en mr. A.M.M. Ferwerda, beiden advocaat te Rotterdam, en het algemeen bestuur, vertegenwoordigd door mr. A.R. Klijn, advocaat te Amsterdam, W.J.J. Gribnau en E.J. Hetebrij, zijn verschenen. Voorts is daar

gehoord Consortium Frankemaheerd, vertegenwoordigd door [gemachtigde].

Overwegingen

Inleiding

1. De onderhavige locatie is gelegen naast het winkelcentrum Amsterdamse Poort. CBRE is eigenaresse van dit winkelcentrum. OVAP is de ondernemersvereniging van de in het winkelcentrum Amsterdamse Poort gevestigde ondernemers. Het project voorziet naast 40.000 m² brutovloeroppervlakte aan kantoorruimte en een parkeervoorziening in 1.000 m² brutovloeroppervlakte aan horecaruimte. CBRE en OVAP vrezen dat door de realisering van het project de thans reeds bestaande leegstand van 560 m² aan horecaruimte in het winkelcentrum zal toenemen en de bereikbaarheid van het winkelcentrum zal afnemen.

2. Het project is in strijd met het ter plaatse geldende bestemmingsplan "Frankemaheerd". Het algemeen bestuur heeft voor het project omgevingsvergunning verleend met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, aanhef en onder a, onder 3°, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: Wabo).

3. Het besluit van 19 juli 2016 is met toepassing van artikel 3.30, eerste lid, en artikel 3.32 van de Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro) gecoördineerd voorbereid en bekendgemaakt met het besluit tot het verlenen van een objectvergunning voor het plaatsen van bouwherken deels in de openbare ruimte met daarop projectinformatie over sloop- en nieuwbouw en het ophangen van borden aan lantaarnpalen in de openbare ruimte met projectinformatie en eventuele omleidingsroutes op de locatie Frankemaheerd 2-16 te Amsterdam. Ingevolge artikel 8:6, eerste lid, gelezen in verbinding met artikel 2 van hoofdstuk 2 van bijlage 2 van de Algemene wet bestuursrecht, is de Afdeling bevoegd op het tegen het besluit tot het verlenen van een omgevingsvergunning van 19 juli 2016 ingestelde beroep te beslissen.

Ladder voor duurzame verstedelijking

4. Artikel 5.20 van het Besluit omgevingsrecht (hierna: het Bor) luidt:

"Voor zover de omgevingsvergunning wordt verleend met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 3°, van de wet, zijn de artikelen 3.1.2, 3.1.6 en 3.3.1, eerste lid, van het Besluit ruimtelijke ordening (hierna: Bro) van overeenkomstige toepassing."

Artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro luidt: "De toelichting bij een bestemmingsplan dat een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt, voldoet 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."

Artikel 1.1.1, eerste lid, aanhef en onder h, luidt: "In dit besluit en de hierop berustende bepalingen wordt verstaan onder bestaand stedelijk gebied: 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."

Artikel 1.1.1, eerste lid, aanhef en onder i, luidt: "In dit besluit en de hierop berustende bepalingen wordt verstaan onder stedelijke ontwikkeling: ruimtelijke ontwikkeling van een bedrijventerrein of zeehaventerrein, of van kantoren, detailhandel, woningbouwlocaties of andere stedelijke voorzieningen."

5. CBRE en OVAP betogen dat het algemeen bestuur zich ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat geen sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling als bedoeld in artikel 3.1.6, tweede lid, aanhef en onder a, van het Bro. Volgens CBRE en anderen dient de voorziene horecaruimte als nieuwe stedelijke ontwikkeling te worden aangemerkt.

5.1. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 20 mei 2015, [ECLI:NL:RVS:2015:1585](#)), samengevat weergegeven, strekt artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro tot bevordering van zorgvuldig ruimtegebruik, waaronder het voorkomen van onnodig ruimtebeslag, en het voorkomen van onaanvaardbare leegstand.

5.2. De Afdeling stelt voorop dat de te realiseren horecaruimte niet los gezien kan worden van de voorziene kantoorruimte en parkeervoorziening en dat deze ontwikkelingen in het licht van artikel 3.1.6 als één project dienen te worden aangemerkt. Dit project betreft naar het oordeel van de Afdeling niet een nieuwe stedelijke ontwikkeling. Daartoe overweegt de Afdeling dat bij de beantwoording van de vraag of de ontwikkeling die de voorliggende omgevingsvergunning mogelijk maakt, een nieuwe stedelijke ontwikkeling in de zin van artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro behelst, in onderlinge samenhang moet worden beoordeeld in hoeverre de omgevingsvergunning, in vergelijking met het geldende bestemmingsplan waarvan wordt afgeweken, voorziet in een functiewijziging en welk planologisch beslag op de ruimte de omgevingsvergunning mogelijk maakt in vergelijking met het bestemmingsplan.

Onderhavige percelen betreffen een terrein dat wordt begrensd door de straten Hoekenrode, Ganzenhoefpad, Bijlmerdreef en Abcouderpad. In de bestaande situatie is op dit terrein kantoorbebouwing bestaande uit enkele afzonderlijke panden aanwezig. Op de onderhavige gronden rusten ingevolge het bestemmingsplan "Frankemaheerd" de bestemmingen "Gemengd", "Tuin", "Groen", "Verkeer-1", "Verkeer-2" en "Verkeer-3". Voor zover het project is voorzien op de bestemmingen "Tuin", "Groen", "Verkeer-1", "Verkeer-2" en "Verkeer-3" voorziet het in een functiewijziging ten opzichte van de bestaande planologische situatie. Voorts is op gronden met de bestemming "Groen" geen bebouwing toegestaan en is op gronden met de bestemmingen "Tuin" en "Verkeer-3" uitsluitend bebouwing in de vorm van een luchtbrug toegestaan. Het project betreft evenwel een concentratie van bebouwing ten opzichte van de bestaande en planologisch toegestane bebouwing op de betrokken percelen en in zijn totaliteit neemt de bebouwde oppervlakte op onderhavige locatie ten opzichte van het bestemmingsplan "Frankemaheerd" niet toe. Het project voorziet in 40.000 m² kantoorruimte, 1.000 m² horecaruimte en 400 parkeerplaatsen terwijl het bestemmingsplan, naar niet in geschil is, op de onderhavige percelen ongeveer 52.000 m² brutovloeroppervlakte aan bebouwing, waaronder 1.000 m² aan horeca van categorie 4, categorie 5 en categorie 6 tezamen, mogelijk maakt op de bestemming "Gemengd", waar ook het grootste deel van het project is voorzien. Ook de parkeervoorziening past in dit bestemmingsplan.

Gelet op hetgeen het bestemmingsplan "Frankemaheerd" op de onderhavige percelen aan bebouwing en parkeergelegenheid mogelijk maakt, heeft het algemeen bestuur zich terecht op het standpunt gesteld dat de voorziene ontwikkeling niet als nieuwe stedelijke ontwikkeling als bedoeld in artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro kan worden aangemerkt.

Aan de vraag of, zoals het algemeen bestuur stelt, vernietiging van de omgevingsvergunning op het door CBRE en anderen aan de orde gestelde punt over artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro in strijd is met artikel 8:69a van de Awb wordt gelet op het voorgaande niet toegekomen.

Het betoog faalt.

6. CBRE en OVAP betogen dat de bereikbaarheid van het winkelcentrum als gevolg van de realisering van het project, zowel tijdens de bouw als daarna, in het geding komt. Daartoe voeren zij dat blijkens de nota van beantwoording het Abcouderpad tijdens de bouw beperkt toegankelijk zal zijn, het gewenste groene karakter van de Bijlmerdreef ten koste gaat van de zicht- en bereikbaarheid van de parkeergarages en de inrichting van het gebied zodanig dient te zijn dat bezoekers en werknemers van het hoofdkantoor van ING niet om het winkelcentrum worden geleid, zoals nu de bedoeling lijkt, maar door het winkelcentrum worden geleid.

6.1. Daargelaten het antwoord op de vraag of het door CBRE en OVAP aangevoerde relevant is bij de beoordeling of het algemeen bestuur in redelijkheid omgevingsvergunning voor het project heeft kunnen verlenen, hebben CBRE en OVAP niet onderbouwd dat de door hen gevreesde gevolgen voor de bereikbaarheid van het winkelcentrum tijdens en na de bouw zodanig zullen zijn dat het college daarin aanleiding had moeten zien om medewerking aan het project te weigeren. Ter zitting is bovendien komen vast te staan dat het algemeen bestuur met betrekking tot het afsluiten van het Abcouderpad een afzonderlijk verkeersbesluit heeft genomen waar rechtsmiddelen tegen open staan.

Het betoog faalt.

7. Het beroep is ongegrond.

8. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

verklaart het beroep ongegrond.

Aldus vastgesteld door mr. H. Troostwijk, voorzitter, en mr. B.P.M. van Ravels en mr. E.J. Daalder, leden, in tegenwoordigheid van mr. M. Kos, griffier.

w.g. Troostwijk w.g. Kos
voorzitter griffier

Uitgesproken in het openbaar op 1 maart 2017

580.