

ECLI

ECLI:NL:RVS:2024:4171

Datum uitspraak

16 oktober 2024

Inhoudsindicatie

Bij besluit van 1 mei 2020 heeft het college van burgemeester en wethouders van Rotterdam aan Herbel Beleggingen een omgevingsvergunning verleend voor de herontwikkeling van het Grand Hotel Central op het perceel Kruiskade 12 in Rotterdam. Het Grand Hotel Central heeft cultuurhistorische waarde omdat het één van slechts twee panden in het centrum van Rotterdam is die het bombardement van 14 mei 1940 hebben overleefd. Herbel wil dit hotel herontwikkelen. Het hotel zal worden gesloopt, maar de voorgevel zal worden behouden. Het bestaande hotelvolume zal worden herbouwd en door verhoging zal een nieuw volume worden toegevoegd. Het hotel zal ongeveer 56 m hoog worden. Het toegevoegde volume zal aan de straatzijde 5 m terugspringen en zich voegen in het patroon van andere blokken tussen de Lijnbaan en Coolsingel. Het hotel zal 245 kamers krijgen. Op de begane grond komt een los te exploiteren restaurant. Herbel heeft hiervoor een aanvraag voor een omgevingsvergunning ingediend. De Stichting is het niet eens met de omgevingsvergunning. Volgens de Stichting gaan met het bouwplan de cultuurhistorische waarden van het pand verloren.

Volledige tekst

202304066/1/R3.

Datum uitspraak: 16 oktober 2024

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op de hoger beroepen van:

1. Stichting 100 jaar Grand Hotel Central Rotterdam, gevestigd in Rotterdam,

2. Herbel Beleggingen B.V., gevestigd in Rotterdam,
appellanten,
tegen de uitspraak van de rechtbank Rotterdam van 17 mei 2023 in zaak nr. 21/1515 in het
geding tussen:

de Stichting

en

het college van burgemeester en wethouders van Rotterdam.

Procesverloop

Bij besluit van 1 mei 2020 heeft het college aan Herbel Beleggingen (hierna: Herbel) een
omgevingsvergunning verleend voor de herontwikkeling van het Grand Hotel Central op het
perceel Kruiskade 12 in Rotterdam.

Bij besluit van 2 februari 2021 heeft het college het door de Stichting daartegen gemaakte
bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 17 mei 2023 heeft de rechtbank het door de Stichting daartegen ingestelde
beroep ongegrond verklaard.

Tegen deze uitspraak heeft de Stichting hoger beroep ingesteld.

Het college en Herbel hebben een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

Herbel heeft incidenteel hoger beroep ingesteld.

De Stichting heeft een zienswijze over het incidenteel hoger beroep kenbaar gemaakt.

De Stichting en Herbel hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 26 augustus 2024, waar de Stichting,
vertegenwoordigd door mr. L. Pronk, advocaat in Helmond, en [gemachtigde A], vergezeld
van [personen], Herbel, vertegenwoordigd door mr. M. Klijnstra, advocaat in Amsterdam, en
[gemachtigde B], en het college, vertegenwoordigd door mr. A.M.H. Dellaert, mr. W.H.M.
van der Zwan en D. Guth, zijn verschenen.

Overwegingen

Overgangsrecht inwerkingtreding Omgevingswet

1. Op 1 januari 2024 zijn de Omgevingswet en de Invoeringswet Omgevingswet in werking
getreden. Als een aanvraag om een omgevingsvergunning is ingediend vóór het tijdstip van
inwerkingtreding van de Omgevingswet, dan blijft op grond van artikel 4.3, aanhef en onder
a, van de Invoeringswet Omgevingswet het recht zoals dat gold onmiddellijk vóór dat tijdstip
van toepassing tot het besluit op die aanvraag onherroepelijk wordt, met uitzondering van
artikel 3.9, derde lid, eerste zin, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: de
Wabo).

De aanvraag om een omgevingsvergunning is ingediend op 24 december 2019. Dat betekent
dat in dit geval de Wabo, zoals die gold vóór 1 januari 2024, van toepassing blijft.

Inleiding

2. Het Grand Hotel Central heeft cultuurhistorische waarde omdat het één van slechts twee

panden in het centrum van Rotterdam is die het bombardement van 14 mei 1940 hebben overleefd. Herbel wil dit hotel herontwikkelen. Het hotel zal worden gesloopt, maar de voorgevel zal worden behouden. Het bestaande hotelvolume zal worden herbouwd en door verhoging zal een nieuw volume worden toegevoegd. Het hotel zal ongeveer 56 m hoog worden. Het toegevoegde volume zal aan de straatzijde 5 m terugspringen en zich voegen in het patroon van andere blokken tussen de Lijnbaan en Coolsingel. Het hotel zal 245 kamers krijgen. Op de begane grond komt een los te exploiteren restaurant. Herbel heeft hiervoor een aanvraag voor een omgevingsvergunning ingediend.

3. Het college heeft een omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder a, c en g, van de Wabo verleend.

De Stichting is het niet eens met de omgevingsvergunning. Volgens de Stichting gaan met het bouwplan de cultuurhistorische waarden van het pand verloren.

Relevante regelgeving

4. Artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder g, van de Wabo luidt:

"Het is verboden zonder omgevingsvergunning een project uit te voeren, voor zover dat geheel of gedeeltelijk bestaat uit het slopen van een bouwwerk in gevallen waarin dat in een bestemmingsplan, beheersverordening of voorbereidingsbesluit is bepaald."

Ingevolge het bestemmingsplan "Lijnbaankwartier-Coolsingel" rust op het perceel onder meer de dubbelbestemming "Waarde - Cultuurhistorie 2".

Artikel 16.1 van de planregels luidt:

"De voor 'Waarde - Cultuurhistorie 2' aangewezen gronden zijn behalve voor de daar voorkomende bestemmingen, mede bestemd voor het behoud van de aan het gebied eigen zijnde cultuurhistorische waarden."

Artikel 16.3.1 luidt:

"Op de voor 'Waarde - Cultuurhistorie 2' bestemde gronden is het verboden om zonder of in afwijking van een schriftelijke vergunning van burgemeester en wethouders bouwwerken geheel of gedeeltelijk te slopen."

Artikel 16.3.3 luidt:

"Vergunning wordt verleend, indien:

- a. sprake is van zwaarwegende maatschappelijke, technische, dan wel economische overwegingen, en
- b. nieuwbouw mogelijk is en aanvrager aannemelijk heeft gemaakt dat op de plaats van het (gedeeltelijk) te slopen bouwwerk nieuwbouw zal plaatsvinden met inachtneming van de vanuit cultuurhistorisch oogpunt van belang zijnde stedenbouwkundige, bouwkundige, architectonische en ensemble waarden, die onder andere worden gevormd door de situering, schaal, vorm en geleding van de bebouwing."

Artikel 16.3.4 luidt:

"Alvorens te beslissen op een aanvraag, winnen burgemeester en wethouders het advies in van de commissie voor Welstand en Monumenten."

Beoordeling van het incidenteel hoger beroep

5. Herbel betoogt dat de Stichting geen belanghebbende is. De Stichting heeft echter de statutaire doelstelling om het hotel te promoten. Dit betekent vanzelfsprekend dat zij het hotel ook wil behouden. De Stichting heeft ook aannemelijk gemaakt dat zij feitelijke werkzaamheden verricht om dat doel te bereiken. De Stichting is belanghebbende.

Beoordeling van het hoger beroep

6. De Stichting betoogt dat het besluit niet voldoet aan artikel 16.3.3, aanhef en onder a, van de planregels, omdat onvoldoende rekening is gehouden met de cultuurhistorische waarde van het pand. Zij voert aan dat het college onvoldoende heeft onderbouwd dat een zwaarwegend maatschappelijk belang noopt tot sloop van het pand. De Stichting vindt het niet van belang dat met de sloop economische belangen gediend zijn.

6.1. In het besluit op bezwaar staat, onder verwijzing naar het advies van de Algemene Bezwaarschriftencommissie, dat toerisme in Rotterdam een belangrijke economische sector is. Volgens het college draagt toerisme bij aan een hoogwaardig voorzieningenniveau. Door de aanwezigheid van toeristen kunnen restaurants, hotels, voorzieningen en musea ontstaan en blijven bestaan. Dat zorgt voor levendigheid, werk voor Rotterdammers en een aantrekkelijk klimaat voor ondernemers. Het college heeft gesteld dat de herontwikkeling van het Grand Hotel Central een bijdrage levert aan deze economisch belangrijke sector. De nieuwe uitvoering van de hotelkamers en overige voorzieningen komt tegemoet aan de wensen van de hedendaagse toerist.

6.2. De Afdeling vindt dat het college deugdelijk heeft gemotiveerd dat zwaarwegende economische overwegingen de sloop van het pand rechtvaardigen. De stelling van de Stichting dat economische belangen niet voldoende zijn, volgt niet uit artikel 16.3.3, aanhef en onder a, van de planregels.

Het betoog slaagt niet.

7. De Stichting betoogt dat artikel 16.3.3, aanhef en onder b, van de planregels niet alleen het uiterlijk van het gebouw beschermt, maar ook het interieur. Daarom heeft de Welstandscommissie de cultuurhistorische waarden onjuist en onvolledig beoordeeld. Het college had daarom het advies van de Welstandscommissie niet aan zijn besluit ten grondslag mogen leggen. De Stichting wijst er in dit verband op dat uit de door Herbel bij de aanvraag overgelegde rapportage van Osinga bouwhistorie van 30 september 2018 blijkt dat ook de westelijke zijgevel en veel elementen achter de voorgevel, zoals de wanden en kolommen die onderdeel zijn van de draagconstructie, de granieten trappenhuizen, de oorspronkelijke decoratie op de balken en het plafond ook een hoge waarde hebben. Volgens de Stichting onderschrijft de door haar ingeschakelde deskundige, ir. Polderman, de rapportage van Osinga bouwhistorie. In hoger beroep heeft de Stichting twee rapportages van Bureau Helsdingen overgelegd.

7.1. Het bouwplan is in de periode 2018-2020 meermalen besproken in de Welstandscommissie. Naar aanleiding van de eerste bespreking heeft de aanvrager een bouwkundige verkenning laten opstellen door Osinga bouwhistorie. In de inleiding van dit rapport staat dat het doel van deze bouwhistorische verkenning is vast te stellen of bouw- en cultuurhistorische waarden in het pand aanwezig zijn of kunnen zijn en waar deze zich precies bevinden. Hoofdstuk 4 bevat onder meer een zogeheten interne waardestelling, waarbij is ingegaan op het exterieur, de constructie en het interieur van het gebouw.

De Welstandscommissie heeft in haar laatste vergadering van 30 april 2020 positief gereageerd op het bouwplan. Volgens de commissie toont het restauratieplan voor de

voorgevel van Hotel Grand Central een compromisloze restauratie en reconstructie naar het oorspronkelijk gevelontwerp. Over de uitvoering wordt gesteld dat de kleurintensiteit van de terug te brengen materialen afgestemd moet worden op de patina van het metselwerk in de voorgevel. In het advies staat verder dat de uitgangspunten voor het interieur van het hotel op de begane grond overtuigend zijn.

7.2. Uit artikel 16.3.3, aanhef en onder b, van de planregels volgt dat een omgevingsvergunning om een gebouw te slopen alleen kan worden verleend als aannemelijk is gemaakt dat op de plaats van het te slopen gebouw nieuwbouw zal plaatsvinden met inachtneming van de in die bepaling genoemde waarden. Ingevolge artikel 16.3.4 vraagt het college hierover advies aan de Welstandscommissie.

7.3. Het college heeft zich, onder verwijzing naar het advies van de Welstandscommissie van 30 april 2020, op het standpunt gesteld dat wordt voldaan aan artikel 16.3.3, aanhef en onder b, van de planregels. Het college heeft daarbij opgemerkt dat de bevoegdheid van de Welstandscommissie niet verder gaat dan het maken van een beoordeling van de buitenkant en de uiterlijke uitstraling van het gebouw. Er kunnen aan het interieur van het gebouw en de binnenplaats geen eisen worden gesteld. Het college heeft in zijn schriftelijke uiteenzetting hieraan toegevoegd dat bij de aanvraag ook aandacht is besteed aan het interieur en de mogelijkheid van hergebruik van onderdelen daarvan. Volgens het college wordt er meer behouden dan afdwingbaar is. De Welstandscommissie heeft zich daar positief over uitgelaten.

7.4. De Afdeling is met het college van oordeel dat de Welstandscommissie zich bij haar advisering als bedoeld in artikel 16.3.4 van de planregels moet beperken tot een beoordeling van het uiterlijk van de nieuwbouw. Daarbij acht de Afdeling van belang dat de bestemming "Waarde - Cultuurhistorie 2" aan de gronden is toegekend ten behoeve van het behoud van de aan het gebied eigen zijnde cultuurhistorische waarden. Deze doeleindenomschrijving duidt er samen met de in artikel 16.3.3, aanhef en onder b, van de planregels genoemde waarden op dat het exterieur van het pand op zichzelf en in samenhang met zijn omgeving beschermingswaardig wordt geacht. Het zijn dus de vanuit cultuurhistorisch oogpunt van belang zijnde waarden van het exterieur van het gebouw die bij nieuwbouw in acht moeten worden genomen.

7.5. Hieruit volgt dat de Welstandscommissie de door Osinga genoemde waardevolle elementen in het interieur van het gebouw niet bij haar beoordeling hoefde te betrekken. Het advies is dus niet onjuist en onvolledig, zodat het college het advies aan zijn besluit ten grondslag mocht leggen.

7.6. Over de door de Stichting genoemde waarde van de westelijke zijgevel van het gebouw overweegt de Afdeling als volgt. In het rapport van Osinga bouwhistorie staat dat het onderste deel van de zijgevel volledig is gepleisterd. Hierin bevinden zich vooraan enkele hooggeplaatste nissen. Het bovenste deel is voorzien van een verticale gevelbekleding. In het rapport staat verder dat de zijgevel een hoge waarde heeft als onderdeel van de constructie, maar ook door de nissen onderin die een relatie met het interieur hebben.

Uit de bij de aanvraag behorende stukken, waaronder het zogeheten Ontwerpboekje van 19 december 2019, blijkt dat de zijgevel grenst aan de steeg naast het hotel. Volgens Herbel is deze steeg niet openbaar toegankelijk, waardoor de gevel niet te zien is. Zij heeft ter zitting verder opgemerkt dat het onderste deel van de gevel nu volledig is gestuukt en daarboven beplating is aangebracht. In de nieuwe situatie zal de gevel in baksteen worden uitgevoerd. Het college heeft er in dit verband op gewezen dat uit de bij de aanvraag behorende stukken

blijkt dat de zijgevel, net zoals de oorspronkelijke zijgevel, in baksteen zal worden uitgevoerd. De Stichting heeft dit niet bestreden. De Afdeling ziet, gelet op voorgaande, geen grond voor het oordeel dat de waarden van de zijgevel onvoldoende in acht zijn genomen met het bouwplan.

8. De rechtbank heeft terecht overwogen dat van de door Stichting bedoelde strijd met artikel 16.3.3, aanhef en onder a en b, van de planregels geen sprake is. Het college moest de aangevraagde omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder g, van de Wabo verlenen.

Conclusie

9. Het hoger beroep is ongegrond. De aangevallen uitspraak moet worden bevestigd.

10. Het college hoeft geen proceskosten te vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

bevestigt de aangevallen uitspraak.

Aldus vastgesteld door mr. N. Verheij, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. N.D.T. Pieters, griffier.

Het lid van de enkelvoudige kamer is verhinderd de uitspraak te ondertekenen

w.g. Pieters
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 16 oktober 2024