

ECLI

ECLI:NL:RVS:2025:1928

Datum uitspraak

30 april 2025

Inhoudsindicatie

Bij besluit van 18 september 2024 heeft de raad van de gemeente Amsterdam het "Wijzigingsbesluit Omgevingsplan gemeente Amsterdam: Basisregeling" als wijziging van het omgevingsplan van de gemeente Amsterdam vastgesteld. Met het besluit tot wijziging wordt voorzien in een eerste wijziging van het omgevingsplan van de gemeente Amsterdam. Er wordt onder meer voorzien in het integraal voor de gehele gemeente verplaatsen van een groot aantal regels, al dan niet inhoudelijk gewijzigd, uit de in hoofdstuk 22 van het omgevingsplan opgenomen bruidsschat naar andere hoofdstukken van het nieuwe deel van het omgevingsplan. Verder wordt met het besluit tot wijziging voorzien in de opname van een groot aantal ruimtelijke regels in het nieuwe deel, waarmee de komende jaren de bestaande bestemmingsplannen en andere ruimtelijke besluiten op geharmoniseerde wijze vervangen kunnen worden. [appellant] woont aan de [locatie 1] in Amsterdam en bezit in Amsterdam ook nog een aantal andere panden.

Volledige tekst

202406618/1/R1.

Datum uitspraak: 30 april 2025

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

[appellant], wonend in Amsterdam,
appellant,

en

de raad van de gemeente Amsterdam,

verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 18 september 2024 heeft de raad het "Wijzigingsbesluit Omgevingsplan gemeente Amsterdam: Basisregeling" als wijziging van het omgevingsplan van de gemeente Amsterdam vastgesteld (hierna: het besluit tot wijziging).

Tegen dit besluit heeft [appellant] beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

[appellant] heeft een nader stuk ingediend.

De Afdeling heeft de zaak op zitting behandeld op 1 april 2025 waar [appellant] en de raad, vertegenwoordigd door R.C. Bakker en R. Kovacs, zijn verschenen.

Overwegingen

Inleiding

1. Op grond van de artikelen 22.1 en 22.2, eerste lid, van de Omgevingswet (hierna: Ow) in samenhang gezien met artikel 7.1 van het Invoeringsbesluit Omgevingswet bestaat vanaf 1 januari 2024 het omgevingsplan van de gemeente Amsterdam uit een tijdelijk deel (het zogenoemde omgevingsplan van rechtswege). Naast onder meer de in artikel 4.6, eerste lid, van de Invoeringswet Omgevingswet genoemde besluiten, zoals geldende bestemmingsplannen, bestaat dit tijdelijke deel ook uit de omgevingsplanregels van rechtswege (de zogenoemde bruidsschat).

Met het besluit tot wijziging wordt voorzien in een eerste wijziging van het omgevingsplan van de gemeente Amsterdam. Er wordt onder meer voorzien in het integraal voor de gehele gemeente verplaatsen van een groot aantal regels, al dan niet inhoudelijk gewijzigd, uit de in hoofdstuk 22 van het omgevingsplan opgenomen bruidsschat naar andere hoofdstukken van het nieuwe deel van het omgevingsplan. Verder wordt met het besluit tot wijziging voorzien in de opname van een groot aantal ruimtelijke regels in het nieuwe deel, waarmee de komende jaren de bestaande bestemmingsplannen en andere ruimtelijke besluiten op geharmoniseerde wijze vervangen kunnen worden.

[appellant] woont aan de [locatie 1] in Amsterdam en bezit in Amsterdam ook nog een aantal andere panden.

Intrekking

2. [appellant] heeft op de zitting de beroepsgrond over hoofdstuk 22 van het omgevingsplan ingetrokken, zodat deze niet meer hoeft te worden besproken.

Ontvankelijkheid

3. Het beroep van [appellant] is gericht tegen het besluit tot wijziging, voor zover dat besluit betrekking heeft op zijn panden.

3.1. In artikel 1:2, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) wordt onder belanghebbende verstaan degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken. In artikel 8:1 van de Awb is bepaald dat een belanghebbende tegen een besluit beroep kan instellen bij de bestuursrechter. Alleen wie een voldoende objectief en actueel, eigen en persoonlijk belang heeft dat rechtstreeks betrokken is bij het bestreden besluit, is belanghebbende als bedoeld in artikel 1:2, eerste lid, van de Awb.

In artikel 6:13 van de Awb is bepaald dat belanghebbenden aan wie redelijkerwijs kan worden verweten dat zij geen zienswijzen naar voren hebben gebracht over het ontwerpbesluit, geen beroep kunnen instellen bij de bestuursrechter.

3.2. De Afdeling stelt vast dat [appellant] geen zienswijze over het ontwerpbesluit naar voren heeft gebracht. Niet gebleken is dat hem dit redelijkerwijs niet kan worden verweten. Gelet op artikel 6:13 van de Awb zou het beroep van [appellant] daarom niet-ontvankelijk moeten worden verklaard. In haar uitspraak van 4 mei 2021, [ECLI:NL:RVS:2021:953](#), onder 4.3-4.8, heeft de Afdeling, tegen de achtergrond van het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie van 14 januari 2021, Stichting Varkens in Nood, [ECLI:EU:C:2021:7](#), echter overwogen dat in alle gevallen waarin in omgevingsrechtelijke zaken de voorbereidingsprocedure neergelegd in afdeling 3.4 van de Awb is toegepast, artikel 6:13 van de Awb niet zal worden tegengeworpen aan belanghebbenden.

3.3. De Afdeling is van oordeel dat een besluit op grond van de Ow tot vaststelling of wijziging van een omgevingsplan ook moet worden beschouwd als een omgevingsrechtelijke zaak als bedoeld in de hiervoor genoemde uitspraak van 14 april 2021.

Voor het antwoord op de vraag of het beroep van [appellant] ontvankelijk is, is dus beslissend of hij belanghebbende is. Daarom zal de Afdeling dit hierna beoordelen.

3.4. Wie rechtstreeks feitelijke gevolgen ondervindt van een activiteit die het besluit - zoals (een wijziging van) een omgevingsplan of een vergunning - toestaat, is in beginsel belanghebbende bij dat besluit. Het criterium 'gevolgen van enige betekenis' van de activiteit is een correctie op dit uitgangspunt. Zonder gevolgen van enige betekenis heeft iemand geen persoonlijk belang bij het besluit. Hij onderscheidt zich dan onvoldoende van anderen. Om te bepalen of er gevolgen van enige betekenis voor de

woon-, leef- of bedrijfssituatie van iemand zijn, kijkt de Afdeling naar de factoren afstand tot, zicht op, planologische uitstraling van en milieugevolgen (onder andere geur, geluid, licht, trilling, emissie, risico) van de activiteit die het besluit toestaat. Zij bekijkt die factoren zo nodig in onderlinge samenhang. Ook de aard, intensiteit en frequentie van de feitelijke gevolgen kunnen van belang zijn.

3.5. Vaststaat dat het besluit tot wijziging betrekking heeft op het gehele grondgebied van de gemeente Amsterdam en dus onder meer ook op de panden waar [appellant] eigenaar van is. Dat betekent dat hij feitelijke gevolgen van enige betekenis kan ondervinden van het besluit tot wijziging. [appellant] moet daarom als belanghebbende bij het besluit tot wijziging worden aangemerkt, in ieder geval voor zover dat besluit betrekking heeft op zijn panden. Om die reden wordt hem, gelet op wat de Afdeling heeft overwogen in de hiervoor vermelde uitspraak van 14 april 2021, artikel 6:13 van de Awb niet tegengeworpen. Het beroep van [appellant] is dan ook ontvankelijk.

Toetsingskader

4. De raad neemt een besluit tot wijziging van het omgevingsplan met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. De raad heeft daarbij beleidsruimte en moet de betrokken belangen afwegen. De Afdeling oordeelt niet zelf of met het besluit tot wijziging van het omgevingsplan sprake is van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. De Afdeling beoordeelt aan de hand van de beroepsgronden of het besluit tot wijziging van het omgevingsplan in overeenstemming is met het recht. Daarbij kan aan de orde komen of de nadelige gevolgen van het besluit onevenredig zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen.

5. Met het besluit tot wijziging is een algemene toelichting aan het omgevingsplan toegevoegd. Uit paragraaf 6.3 van die toelichting en uit de toelichting bij het besluit tot wijziging zelf volgt het volgende.

Met het besluit tot wijziging is voorzien in het vaststellen van een zogenoemde basisregeling. Met deze basisregeling is een eerste stap gezet in het vervangen van de bruidsschat. Verreweg de meeste regels uit de bruidsschat zijn op de gewenste plaats in het nieuwe deel van het omgevingsplan gezet, op een wijze die voldoet aan de erop van toepassing zijnde instructieregels. Verder is met het vaststellen van de basisregeling onder meer voorzien in de opname van een groot aantal ruimtelijke regels in het nieuwe deel van het omgevingsplan, waarmee de komende jaren onder meer de bestaande bestemmingsplannen op geharmoniseerde wijze vervangen kunnen worden. Daarbij moet onderscheid worden gemaakt tussen ruimtelijke regels die met het besluit tot wijziging direct overal zijn gaan gelden en ruimtelijke regels die nog nergens zijn gaan gelden.

De ruimtelijke regels die nog nergens zijn gaan gelden, staan met name in de hoofdstukken 2, 3, 5 en 6 en hebben in het besluit tot wijziging een geografisch werkingsgebied van een vierkante millimeter in het IJmeer. Dat gebied is dusdanig klein dat de regels in feite nog nergens gelden. Deze regels zijn locatiegericht van aard. Het gaat om regels die voor herhaalde toepassing in allerlei gebieden bruikbaar zijn. De keuze om deze regels met het besluit tot wijziging al wel op te nemen in het omgevingsplan zorgt ervoor dat het vervangen van de vele honderden ruimtelijke plannen in Amsterdam kan plaatsvinden vanuit een groot aantal bestaande regels, wat bijdraagt aan het realiseren van één integrale regeling. Om deze regels in de toekomst op een locatie te laten gelden, hoeft bij toekomstige besluiten tot wijziging van het omgevingsplan alleen het geografisch werkingsgebied ervan te worden aangepast. Dat gebeurt wanneer bij het vervangen van geldende ruimtelijke besluiten de regels aan specifieke locaties worden verbonden.

Voor ruimtelijke regels die direct overal zijn gaan gelden, zal het in veel gevallen voorkomen dat een nog geldend ruimtelijk besluit, zoals een bestemmingsplan, regels over hetzelfde onderwerp bevat. Op onderdelen kunnen die regels innerlijk tegenstrijdig aan elkaar zijn. In verschillende artikelen in het omgevingsplan wordt om die reden gerefereerd aan het begrip 'ruimtelijk plan tijdelijk deel omgevingsplan'. Hiermee wordt bedoeld op de ruimtelijke besluiten, zoals geldende bestemmingsplannen, die deel uitmaken van het tijdelijke deel van het omgevingsplan. Deze besluiten blijven deel uitmaken van het tijdelijke deel totdat ze met een besluit tot wijziging van het omgevingsplan door nieuwe regels zijn vervangen. Dat vervangen zal gebiedsgewijs gebeuren. Om in het nieuwe deel van het omgevingsplan inzicht te geven in waar nog een ruimtelijk besluit geldt, wordt gewerkt met de aanduiding "ruimtelijk plan tijdelijk deel nog niet vervallen". De geografische begrenzing van die aanduiding maakt binnen het nieuwe deel van het omgevingsplan zichtbaar waar een ruimtelijk besluit nog niet is komen te vervallen. Voor sommige regels of onderdelen van het nieuwe deel van het omgevingsplan geldt dat is bepaald dat die toch niet gelden waar nog een ruimtelijk besluit van toepassing is. Voor andere regels of onderdelen geldt dat zowel het oude als nieuwe deel van toepassing is. In dat geval is van belang dat bepaald wordt welke van de twee voorrang heeft. Dat gebeurt met een voorrangsbepaling. Er zijn ook regels en regelonderdelen waarvan is bepaald dat de daarin opgenomen regels uitsluitend gelden ter plaatse van de aanduiding "ruimtelijk plan tijdelijk deel vervallen". Dat geldt bijvoorbeeld voor

geheel hoofdstuk 7 waarin regels zijn opgenomen over het aanleggen van wijzigingen van een gemeenteweg, waterschapsweg of lokale spoorweg, of het wijzigen van gebruik van een lokale spoorweg, aldus paragraaf 6.3 van de algemene toelichting en de toelichting bij het besluit tot wijziging zelf.

Bespreking beroep [appellant]

6. [appellant] vreest dat het besluit tot wijziging nadelige gevolgen heeft voor de gebruiksmogelijkheden van zijn panden. Hij wijst in dat kader onder meer op zijn panden aan de [locatie 2], [locatie 3] en [locatie 4]. Op grond van de ter plaatse geldende bestemmingsplannen "Nieuwmarkt", "Zuidelijke binnenstad" en "Westelijke binnenstad" mogen deze panden onder meer worden gebruikt ten behoeve van de functie 'wonen'. Hij vreest echter dat de aanduiding "gebruiksdoel: wonen" uit het omgevingsplan beperkingen oplevert voor de gebruiksmogelijkheden van zijn panden. Bovendien is volgens hem in artikel 2.9 van de regels van het omgevingsplan een beperkende regel over short stay opgenomen, omdat daaruit volgt dat short stay alleen is toegestaan ter plaatse van de aanduiding "short stay". Onduidelijk is of deze aanduiding aan de panden aan de [locatie 2] en [locatie 3] is toegekend, terwijl dat gebruik op grond van een tijdelijke omgevingsvergunning wel is toegestaan.

6.1. De Afdeling stelt vast dat met het besluit tot wijziging aan de panden [locatie 2], [locatie 3] en [locatie 4], en overigens ook aan alle andere panden waarvan [appellant] eigenaar is, de aanduiding "ruimtelijke regels tijdelijk deel nog niet vervallen" is toegekend.

Artikel 2.1 van de regels van het omgevingsplan luidt:

"1. Dit hoofdstuk heeft betrekking op het gebruiksdoel van gronden en bouwwerken en het gebruik van gronden en bouwwerken.

2. Afdeling 2.3 is niet van toepassing ter plaatse van de aanduiding 'ruimtelijke regels tijdelijk deel nog niet vervallen'. Daar wordt het gebruiksdoel van gronden en bouwwerken bepaald door de bestemming die op grond van het ter plaatse geldende ruimtelijk plan tijdelijk deel omgevingsplan geldt."

Artikel 2.5 luidt:

"1. De gronden en bouwwerken ter plaatse van de aanduiding 'gebruiksdoel: wonen' hebben als gebruiksdoel wonen, en mogen worden gebruikt ten behoeve van wonen.

2. Een ander gebruik van woonruimte dan voor wonen is uitsluitend toegestaan voor zover dit in deze paragraaf is aangegeven en met inachtneming van de daarvoor geldende regels."

Artikel 2.9 luidt: "Het gebruik van woonruimte voor short stay is uitsluitend toegestaan ter plaatse van de aanduiding 'short stay toegestaan'."

In bijlage I bij het omgevingsplan is het begrip 'ruimtelijk plan tijdelijk deel omgevingsplan' als volgt gedefinieerd: "ruimtelijk besluit of ruimtelijke besluiten, bedoeld in artikel 22.1, onder a, van de Omgevingswet, die bij wijze van overgangsrecht als tijdelijk deel onderdeel zijn van dit omgevingsplan, totdat deze bij wijzigingsbesluit voor een locatie zijn komen te vervallen."

6.2. De Afdeling oordeelt dat het besluit tot wijziging, anders dan [appellant] vreest, in zoverre geen beperkingen oplevert voor de gebruiksmogelijkheden van zijn panden aan [locatie 2], [locatie 3] en [locatie 4]. Dat komt omdat aan die panden, net als aan de andere panden van [appellant], de aanduiding "ruimtelijke regels tijdelijk deel nog niet vervallen" is toegekend. In artikel 2.1, tweede lid, van de regels van het omgevingsplan is bepaald dat

afdeling 2.3 - waar de artikelen 2.5 en 2.9 deel van uitmaken - niet van toepassing is ter plaatse van deze aanduiding. Daar - en dus ook bij de panden van [appellant] aan de [locatie 2], [locatie 3] en [locatie 4] - wordt het gebruiksdoel van gronden en bouwwerken bepaald door de bestemmingen die op grond van de ter plaatse geldende bestemmingsplannen gelden. In dit geval zijn dat de bestemmingen "Gemengd - 1" en "Centrum - 3" en de binnen die bestemmingen onder meer toegestane functie 'wonen'. Dit betekent dat de artikelen 2.5 en 2.9 niet gelden voor zijn panden en dus ook geen gevolgen hebben voor de bestaande gebruiksmogelijkheden van zijn panden. Pas als de aanduiding "ruimtelijke regels tijdelijk deel nog niet vervallen" zou worden geschrapt ter plaatse van zijn panden en de aanduiding "gebruiksdoel: wonen" zou worden toegekend, gaan onder meer de artikelen 2.5 en 2.9 gelden en zou dat gevolgen kunnen hebben voor de bestaande gebruiksmogelijkheden van zijn panden. Het toekennen of verwijderen van aanduidingen is echter alleen mogelijk met een besluit tot wijziging van het omgevingsplan. Als de raad in de toekomst een dergelijk besluit tot wijziging zou vaststellen, dan kan [appellant] - mocht hij het daarmee niet eens zijn - daartegen beroep instellen bij de Afdeling. Het betoog slaagt niet.

7. [appellant] wijst er verder op dat met het besluit tot wijziging zogenoemde voorrangsregels zijn opgenomen in het omgevingsplan, zoals ten behoeve van artikel 3.7. Volgens hem is niet duidelijk wat deze regels precies inhouden.

7.1. Artikel 3.6, eerste lid, van de regels van het omgevingsplan luidt: "Ter plaatse van de aanduiding 'ruimtelijke regels tijdelijk deel nog niet vervallen' blijven de regels in deze paragraaf buiten toepassing voor zover het ter plaatse geldende ruimtelijk plan tijdelijk deel omgevingsplan afwijkende regels over hetzelfde onderwerp bevat. In dat geval zijn de regels in dat ruimtelijk plan tijdelijk deel omgevingsplan van toepassing."

Artikel 3.7, eerste lid, luidt: "Voor de toepassing van deze subparagraaf zijn de geldende parkeernormen over het aantal parkeerplaatsen voor auto's dat bij het gebruik van gronden en bouwwerken feitelijk op eigen terrein beschikbaar is en moet blijven ten behoeve van dat gebruik de normen zoals opgenomen in bijlage IV."

7.2. De Afdeling stelt vast dat er ook regels in het omgevingsplan zijn opgenomen die al wel gelden voor de panden van [appellant], zoals artikel 3.7. In artikel 3.6, eerste lid, is echter een zogenoemde voorrangsbevestiging opgenomen. Die houdt in dat als in de planregels van de ter plaatse van de panden van [appellant] geldende bestemmingsplannen een verwijzing naar gemeentelijke parkeernormen is opgenomen en die parkeernormen zouden afwijken van de in artikel 3.7, eerste lid, genoemde normen, artikel 3.7 van de regels van het omgevingsplan buiten toepassing blijft. In dat geval blijven de parkeernormen gelden waarin de planregels van die bestemmingsplannen naar wordt verwezen. Pas als de aanduiding "ruimtelijke regels tijdelijk deel nog niet vervallen" wordt geschrapt ter plaatse van zijn panden, zal artikel 3.7 en dus ook de daarin genoemde normen van toepassing worden. Het verwijderen van deze aanduiding is echter alleen mogelijk met een besluit tot wijziging van het omgevingsplan. Als de raad in de toekomst een dergelijk besluit tot wijziging zou vaststellen, dan kan [appellant] - mocht hij het daarmee niet eens zijn - daartegen beroep instellen bij de Afdeling. Overigens is artikel 3.7 wel gewoon van toepassing als in een geldend bestemmingsplan in zoverre niets (afwijkends) is geregeld over parkeren. [appellant] heeft echter niet geconcretiseerd dat hij in dat geval zou worden beperkt in de gebruiksmogelijkheden van zijn panden.

Het betoog slaagt niet.

8. Wat [appellant] voor het overige heeft aangevoerd geeft ook geen aanleiding voor het

oordeel dat het besluit tot wijziging in strijd is met een evenwichtige toedeling van functies aan locaties of anderszins met het recht.

Conclusie

9. Het beroep is ongegrond.

10. De raad hoeft geen proceskosten te vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

verklaart het beroep ongegrond.

Aldus vastgesteld door mr. H.J.M. Besselink, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. M.J.G. Driessen, griffier.

w.g. Besselink

lid van de enkelvoudige kamer

w.g. Driessen

griffier

Uitgesproken in het openbaar op 30 april 2025

634