

Uitspraak 202101238/2/R1

ECLI	ECLI:NL:RVS:2021:933
Datum uitspraak	3 mei 2021
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 3 december 2020 heeft de raad van de gemeente Aalsmeer van de gemeente Aalsmeer het bestemmingsplan "Fort Kudelstaart" vastgesteld. Het bestemmingsplan heeft betrekking op herontwikkeling van het forteiland Kudelstaart en de directe omgeving daarvan. Onderdeel van de herontwikkeling is uitbreiding van de jachthaven en toevoeging van horecafuncties, zoals een hotel met conferentiezalen, een restaurant en café met terras. Het plan maakt verder onder meer de bouw van een ondergrondse parkeergarage mogelijk. Het plangebied maakt onderdeel uit van de Stelling van Amsterdam. De Stelling van Amsterdam is door de UNESCO op de lijst van werelderfgoederen geplaatst. De stichting en anderen willen met hun verzoek bereiken dat onomkeerbare gevolgen voor het erfgoed worden voorkomen.

Volledige tekst

202101238/2/R1.

Datum uitspraak: 3 mei 2021

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak van de voorzieningenrechter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State op een verzoek om het treffen van een voorlopige voorziening (artikel 8:81 van de Algemene wet bestuursrecht, hierna: de Awb) in het geding tussen:

Stichting Werkgroep Fort Kudelstaart, gevestigd te Aalsmeer (hierna: de stichting), en anderen,

verzoekers,

en

de raad van de gemeente Aalsmeer,

verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 3 december 2020 heeft de raad van de gemeente Aalsmeer het bestemmingsplan "Fort Kudelstaart" vastgesteld.

Tegen dit besluit hebben de stichting en anderen beroep ingesteld.

De stichting en anderen hebben de voorzieningenrechter verzocht een voorlopige voorziening te treffen.

De voorzieningenrechter heeft het verzoek ter zitting behandeld op 20 april 2021, waar de stichting en anderen, vertegenwoordigd door [gemachtigde A], bijgestaan door mr. N.J.M. Beelaerts van Blokland, advocaat te Den Haag, en de raad, vertegenwoordigd door mr. L.P.E. Frusch en E.J. Weerdesteijn, zijn verschenen. Verder is ter zitting Zeilfort Kudelstaart B.V., vertegenwoordigd door [gemachtigde B], als partij gehoord.

Overwegingen

Inleiding

1. Het oordeel van de voorzieningenrechter heeft een voorlopig karakter en is niet bindend in de bodemprocedure.

2. Het bestemmingsplan heeft betrekking op herontwikkeling van het forteiland Kudelstaart en de directe omgeving daarvan. Onderdeel van de herontwikkeling is uitbreiding van de jachthaven en toevoeging van horecafuncties, zoals een hotel met conferentiezalen, een restaurant en café met terras. Het plan maakt verder onder meer de bouw van een ondergrondse parkeergarage mogelijk.

Het plangebied maakt onderdeel uit van de Stelling van Amsterdam. De Stelling van Amsterdam is door de UNESCO op de lijst van werelderfgoederen geplaatst.

3. De stichting en anderen willen met hun verzoek bereiken dat onomkeerbare gevolgen voor het erfgoed worden voorkomen.

Ontvankelijkheid

4. De raad bestrijdt de ontvankelijkheid van het verzoek van de stichting en anderen, omdat verzoekers volgens de raad geen belanghebbenden zijn.

4.1. De stichting en anderen hebben zienswijzen over het ontwerpplan naar voren gebracht. In het licht van het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie van 14 januari 2021, ECLI:EU:C:2021:7 (Stichting Varkens in Nood), ziet de voorzieningenrechter geen aanleiding om op voorhand niet uit te gaan van de ontvankelijkheid van hun beroep.

Spoedeisend belang

5. De voorzieningenrechter is van oordeel dat de voor het treffen van een voorlopige voorziening vereiste spoed zich voordoet. Op de zitting is gebleken dat Zeilfort Kudelstaart

B.V. voornemens is om met werkzaamheden te starten voordat de uitspraak in de bodemprocedure kan worden verwacht.

Beoordeling van het verzoek

6. De stichting en anderen betogen dat het plan niet voldoet aan de in artikel 22, eerste en tweede lid, van de Provinciale Ruimtelijke Verordening (hierna: PRV) gegeven regels ter bescherming van een UNESCO-werelderfgoed. Volgens hen zal de beoogde herontwikkeling van het fort de kernkwaliteiten van de Stelling van Amsterdam op onaanvaardbare wijze aantasten en zullen de nieuw toe te voegen functies de kernkwaliteiten zeker niet behouden of versterken, zoals is voorgeschreven in artikel 22, eerste lid, van de PRV. Zij verwijzen naar het door Buro Stadsbouwmeesters op 14 januari 2021 opgestelde rapport "Planbeoordeling Zeilfort Kudelstaart". Daarin is geconcludeerd dat met het plan geen recht wordt gedaan aan de status van UNESCO- en Rijksmonument en dat het monument en het landschap in ernstige mate worden aangetast.

6.1. Op 22 oktober 2020 is de Omgevingsverordening NH2020 vastgesteld. Daarbij is onder meer de PRV ingetrokken. Op grond van artikel 12.2, eerste lid, aanhef en onder b, van de Omgevingsverordening NH2020 is in deze procedure de PRV echter nog van toepassing.

Titel 2 van hoofdstuk 5 van de PRV heeft betrekking op UNESCO-werelderfgoederen van uitzonderlijke universele waarden.

Artikel 20 van de PRV bepaalt:

"Als erfgoed van uitzonderlijke universele waarden wordt aangewezen:

a. Stelling van Amsterdam";

[...]."

Artikel 21 bepaalt:

"Voor de gronden gelegen binnen de in artikel 20 genoemde erfgoederen van uitzonderlijke universele waarden dienen in het bestemmingsplan regels te worden opgenomen ten behoeve van het behoud of versterking van de kernkwaliteiten van de erfgoederen van de uitzonderlijke universele waarde, zoals omschreven in de Leidraad Landschap en Cultuurhistorie."

Artikel 22 bepaalt:

"1. Een bestemmingsplan mag uitsluitend voorzien in nieuwe functies en uitbreiding van de bebouwing van bestaande functies binnen de gebieden als bedoeld in artikel 20 voor zover deze de kernkwaliteiten van de erfgoederen met uitzonderlijke universele waarden behouden of versterken, als bedoeld in de Leidraad Landschap en Cultuurhistorie zoals genoemd in artikel 15 en in bijlage 1 bij deze verordening.

2. In aanvulling op het gestelde in het eerste lid bevat het bestemmingsplan geen bestemmingen en regels die voorzien in:

a. een grootschalige stads- of dorpsontwikkelingslocatie of glastuinbouwlocatie dan wel een grootschalig bedrijventerrein of infrastructuurproject;

b. een project dat, of een activiteit die de uitgewerkte Uitzonderlijke Universele waarden van het Unesco-erfgoed van uitzonderlijke universele waarden [...], "De Stelling van Amsterdam" of [...] aantast of doet verdwijnen."

6.2. In het vorige bestemmingsplan "Uiterweg-Plasoevers 2005" had het forteiland en het omringende water de bestemming "Fort". Artikel 16 van de planvoorschriften laat uitbreiding van de jachthaven en nieuwe bebouwing op gronden met die bestemming niet toe. Op grond van artikel 16.3, onder b, zijn (ver)bouwactiviteiten slechts toegestaan voor zover deze zijn gericht op het behoud en de restauratie van de aanwezige gebouwen in hun oorspronkelijke staat, dan wel betrekking hebben op het onderhoud van de bouwwerken, geen gebouwen zijnde, waaronder de oeeververbinding.

In het hier voorliggende bestemmingsplan is aan het forteiland de bestemming "Gemengd" toegekend en aan het omringende water de bestemming "Water". Op grond van artikel 3.1 van de planregels zijn de voor "Gemengd" aangewezen gronden onder meer bestemd voor horeca, zaalaccommodatie, terrassen, recreatieve voorzieningen, een starttoren en een ondergrondse of halfverdiepte parkeergarage. Ten behoeve van die bestemming mogen gebouwen en bouwwerken, geen gebouwen zijnde, worden gebouwd. Voor gebouwen binnen het bouwvlak geldt daarbij een maximale bouwhoogte van 6 m. Buiten het bouwvlak mag een starttoren worden gebouwd met een maximale bouwhoogte van 11 m. Op grond van artikel 4.1 van de planregels zijn de voor "Water" aangewezen gronden onder meer bestemd voor aanlegplaatsen, drijvende steigers en terrassen. Ten behoeve van die bestemming mogen bouwwerken, geen gebouwen zijnde, worden gebouwd.

6.3. Niet in geschil is dat het bestemmingsplan nieuwe functies en uitbreiding van de bebouwing mogelijk maakt. Het bestemmingsplan moet dan ook voldoen aan artikel 22 van de PRV.

In paragraaf 5.2.2 van de plantoelichting is ingegaan op artikel 22 van de PRV. De plantoelichting vermeldt:

"Als Unesco-erfgoed staat het behoud van de waarde van de stelling voorop. In het algemeen is het zaak de waarden van de stelling te behouden en/of te versterken. De strategie is verder gericht op versterking van cultuurhistorische patronen en objecten door een (bescheiden) toevoeging van nieuwe functies en landschapselementen. Het accent ligt op combinaties met het blauwgroene en toeristisch-recreatieve programma in aansluiting op de stad. Ook kleinschalige stedelijke functies, zoals maatschappelijke en culturele voorzieningen en woon/werkmilieus in zeer lage dichtheden, kunnen hierbinnen een plek krijgen."

Na een passage over de huidige situatie en de geschiedenis van Fort Kudelstaart is in de plantoelichting vervolgens gesteld dat met de beoogde herontwikkeling van het fort de kernkwaliteiten van de Stelling van Amsterdam niet worden aangetast en zelfs verbeteren.

De voorzieningenrechter is van oordeel dat hieruit niet blijkt dat gewaarborgd is dat de kernkwaliteiten van de Stelling van Amsterdam behouden blijven of worden versterkt. Ter zitting heeft de raad gewezen op het rapport van Hylkema Erfgoed, dat als bijlage bij de plantoelichting behoort. Dat rapport betreft echter een bouwhistorische verkenning van het fort, waarin de huidige toestand van het fort en de monumentwaarden beschreven zijn. Het rapport gaat niet in op de met het plan mogelijk gemaakte herontwikkeling en de gevolgen daarvan voor de kernkwaliteiten bedoeld in artikel 22 van de PRV. De raad heeft ter zitting verder gewezen op de in artikelen 3.3 en 4.3 van de planregels aan het college van burgemeester en wethouders toegekende bevoegdheid om nadere eisen te stellen aan plaats en afmetingen van bebouwing ter waarborging van het behoud, herstel en versterken van de kernkwaliteiten van het bestaande fortgebouw en fortwal. Met het toekennen van een dergelijke bevoegdheid is naar het oordeel van de voorzieningenrechter echter nog niet voldaan aan artikel 22 van de PRV. De voorzieningenrechter acht het daarom niet uitgesloten

dat de Afdeling in de bodemzaak tot de conclusie zal komen dat het bestreden besluit wegens strijd met artikel 22 van de PRV of artikel 3:2 van de Awb voor vernietiging in aanmerking komt.

6.4. Anders dan de raad ter zitting heeft gesteld, zou artikel 8:69a van de Awb zich niet tegen een zodanige vernietiging verzetten. Artikel 22 van de PRV, dat een uitwerking van artikel 2.13.4 van het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening is, strekt tot bescherming van landschappelijke en cultuurhistorische waarden. De individuele belangen van burgers die in de onmiddellijke nabijheid van een UNESCO-werelderfgoed wonen bij behoud van een goede kwaliteit van hun directe leefomgeving kunnen zo verweven zijn met het algemene belang dat artikel 22 van de PRV beoogt te beschermen, dat niet kan worden geoordeeld dat die norm kennelijk niet strekt tot bescherming van hun belangen. Twee verzoekers wonen op een afstand van ongeveer 20 m van het plangebied. Tussen hun woningen en het plangebied staat geen bebouwing. In ieder geval de belangen van deze verzoekers zijn verweven met het algemene belang van bescherming van landschappelijke en cultuurhistorische waarden. De voorzieningenrechter wijst in dit verband op de overzichtsuitspraak van de Afdeling van 11 november 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2706, r.o. 10.77.

Conclusie en proceskostenveroordeling

7. Gelet op het voorgaande ziet de voorzieningenrechter aanleiding om de hierna te melden voorlopige voorziening te treffen.

8. De overige beroepsgronden behoeven hier geen bespreking.

9. De raad moet de proceskosten vergoeden.

De door de stichting en anderen opgegeven kosten voor door deskundigen uitgebrachte rapporten komen niet geheel voor vergoeding in aanmerking. De Second Opinion van DTV consultants heeft betrekking op verkeersonderzoeken en is niet van betekenis geweest voor de beslissing op het verzoek om voorlopige voorziening. De kosten daarvan komen daarom in deze procedure niet voor vergoeding in aanmerking. In het proceskostenformulier is verder vermeld dat aan het opstellen van het rapport van Buro Stadsbouwmeester 49 uren is besteed. Dit aantal uren is echter niet gespecificeerd en een factuur is niet bijgevoegd. Gelet hierop en gelet op de omvang van het rapport, ziet de voorzieningenrechter aanleiding om in de berekening van de vergoeding van de kosten daarvoor uit te gaan van 35 uren.

Beslissing

De voorzieningenrechter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. schorst bij wijze van voorlopige voorziening het besluit van de raad van de gemeente Aalsmeer van 3 december 2020 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Fort Kudelstaart";

II. veroordeelt de raad van de gemeente Aalsmeer tot vergoeding van bij de Stichting Werkgroep Fort Kudelstaart en anderen in verband met de behandeling van het verzoek opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 5.627,12, waarvan € 1.068,00 is toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand en waarvan € 4.537,05 kosten van deskundigen betreft, te verhogen met de daarover verschuldigde omzetbelasting, met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan één van hen het bestuursorgaan aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan;

III. gelast dat de raad van de gemeente Aalsmeer aan de Stichting Werkgroep Fort Kudelstaart en anderen het door hen voor de behandeling van het verzoek betaalde griffierecht ten bedrage van € 360,00 vergoedt, met dien verstande dat bij betaling van

genoemd bedrag aan een van hen het bestuursorgaan aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan.

Aldus vastgesteld door mr. P.B.M.J. van der Beek-Gillesen, voorzieningenrechter, in tegenwoordigheid van mr. Y.C. Visser, griffier.

De voorzieningenrechter is verhinderd de uitspraak te ondertekenen. De griffier is verhinderd de uitspraak te ondertekenen.

Uitgesproken in het openbaar op 3 mei 2021

148