

12

Bestemmingsplan  
Stadionplein – Amsterdam

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

23 november 2011, nr. 201002963/1/R2, LJN BU5380

(mr. Drupsteen, mr. Slump, mr. Mondt-Schouten)

Noot G.A.J.M. Hoevenaars

**Recreatieve voorziening. Toeristische voorziening. Bestemmingsplan. Plan-MER. Stadionplein. Besluit-MER. M.e.r.-beoordelingsplicht.**

[Besluit m.e.r. 1994 (oud) Bijlage, onderdeel D, categorie 10.1]

*Op 23 november 2011 heeft de stadsdeelraad van het stadsdeel Oud-Zuid van de gemeente Amsterdam het bestemmingsplan 'Stadionplein' vastgesteld. Het plan voorziet in een gebouw met culturele voorziening en hotel, een gebouw met winkels, maatschappelijke voorzieningen, horeca en woningen voor ouderen, en een parkeergarage onder de gebouwen en het Stadionplein.*

*Appellant betoogt onder andere dat ten onrechte geen milieu-effectrapport (MER) is gemaakt. Het plan behelst de aanleg, wijziging en uitbreiding van één of meer recreatieve of toeristische voorzieningen als bedoeld in categorie 10.1 van onderdeel D van de Bijlage bij het Besluit m.e.r. 1994, omdat het plan beoogt van het Stadionplein een prettig verblijfsplein te maken met meer dan 250.000 bezoekers per jaar. Dit klemt temeer daar de stadsdeelraad de wekelijkse warenmarkt wil uitbreiden met streek-, boeken- en antiekmarkten. Omdat daarvoor volgens appellant meer dan 250.000 bezoekers per jaar zijn te verwachten, is sprake van een m.e.r.-beoordelingsplichtige activiteit.*

*Categorie D10.1 van de bijlage bij het Besluit m.e.r. 1994 bepaalt dat een plan-MER moet worden gemaakt of dat moet worden beoordeeld of een besluit-MER moet worden gemaakt, in het kader van een bestemmingsplan dat voorziet in de aanleg van een recreatieve of toeristische voorziening die 250.000 bezoekers of meer per jaar aantrekt.*

*Artikel 1, lid 1.18, van de planregels verstaat onder culturele voorzieningen: musea, (muziek)theaters, bioscopen, expositieruimten, media-activiteiten en naar de aard daarmee gelijk te stellen voorzieningen, niet zijnde een recreatieve voorziening als bedoeld in onderdeel D onder punt 10.1 van de bijlage bij het Besluit m.e.r. 1994.*

*Artikel 1, lid 1.46, van de planregels verstaat onder recreatieve of toeristische voorzieningen: leisure, spel en vermaak, ontspanningsactiviteiten en naar de aard daarmee gelijk te stellen voorzieningen, niet zijnde een recreatieve voorziening als bedoeld in onderdeel D onder punt 10.1 van de bijlage bij het Besluit m.e.r. 1994.*

*Uit deze artikelen volgt volgens de Afdeling dat het bij de toegestane culturele, recreatieve en toeristische voorzieningen niet mag gaan om recreatieve voorzieningen als bedoeld in categorie D10.1 van de bijlage bij het Besluit m.e.r. 1994.*

*De Afdeling oordeelt bovendien dat de door het plan mogelijk gemaakte weekmarkten niet kunnen worden aangemerkt als recreatieve of toeristische voorziening als bedoeld in deze categorie 10.1, maar een vorm van detailhandel betreffen. De Afdeling acht de beroepsgrond ongegrond.*

Uitspraak in het geding tussen:

de besloten vennootschappen met beperkte aansprakelijkheid *Febo Beheer B.V. en Automatiek Febo B.V.* (hierna tezamen en in enkelvoud: *Febo*), beide gevestigd te Amsterdam,

appellanten,

en

de stadsdeelraad van het stadsdeel Oud-Zuid, thans stadsdeel Zuid, van de gemeente Amsterdam, verweerder.

#### *1. Procesverloop*

Bij besluit van 16 december 2009 heeft de stadsdeelraad van het stadsdeel Oud-Zuid van de gemeente Amsterdam het bestemmingsplan "Stadionplein" vastgesteld.

Tegen dit besluit heeft *Febo* bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 25 maart 2010, beroep ingesteld. De gronden van het beroep zijn aangevuld bij brief van 15 april 2010.

De stadsdeelraad heeft een verweerschrift ingediend.

Febo heeft nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 6 september 2011, waar (...; red.).

## 2. Overwegingen

2.1. Het bestemmingsplan "Stadionplein" voorziet in realisatie van twee gebouwen. In het Zuidblok is een culturele voorziening en een hotel voorzien, in het Noordblok winkels, maatschappelijke voorzieningen en horeca met daarboven woningen voor ouderen. Tevens is voorzien in de bouw van een parkeergarage onder de gebouwen en het Stadionplein.

In de bestaande situatie is Febo gebruikster van beide op het Stadionplein aanwezige kiosken, die zij huurt van de gemeente Amsterdam. In één van beide is sinds 1972 een snackbar met automatiek gevestigd, in de andere sinds 1975 een lunchroom.

2.2. Febo betoogt dat ten onrechte geen plan-milieueffectrapport is gemaakt. Het plan behelst volgens Febo de aanleg, wijziging en uitbreiding van en één of meer recreatieve of toeristische voorzieningen, zoals bedoeld in categorie 10.1 van onderdeel D van de Bijlage bij het Besluit milieu-effectrapportage 1994, aangezien het plan beoogt van het Stadionplein een prettig verblijfsplein te maken met meer dan 250.000 bezoekers per jaar. Dit temeer daar de stadsdeelraad de warenmarkt, die wekelijks op het plein wordt gehouden, wenst te wijzigen en uit te breiden door middel van versterking van de huidige streekmarkt, een boekenmarkt of een markt voor brocante op de vroege zondagochtend. Nu meer dan 250.000 bezoekers per jaar zijn te verwachten, betreft het volgens Febo een mer-beoordelingsplichtige activiteit.

2.2.1. De stadsdeelraad voert aan dat uit artikel 1, lid 1.18, van de planregels volgt dat het bij de toegestane culturele voorzieningen moet gaan om voorzieningen "niet zijnde een recreatieve voorziening als bedoeld in categorie 10.1 van onderdeel D van de Bijlage bij het Besluit milieu-effectrapportage 1994".

Verder betoogt de stadsdeelraad dat een streekmarkt of een markt voor brocante niet kan worden aangemerkt als een recreatieve voorziening als bedoeld in het Besluit milieu-effectrapportage 1994. Daarbij gaat het volgens de stadsdeelraad om golfbanen, jachthavens, evenementencomplexen, bioscopen, sportcomplexen of zwemba-

den. Een streek- of brocantemarkt is een vorm van detailhandel en is met dit soort voorzieningen niet gelijk te stellen, aldus de stadsdeelraad. Bovendien wordt een brocantemarkt over het algemeen alleen in de voorjaars- en zomermaanden gehouden. Als deze al 52 zondagen per jaar zou worden gehouden, zou de markt 5.000 bezoekers per keer moeten aantrekken, hetgeen volgens de stadsdeelraad niet reëel is. Voorts is de markt een op zichzelf staande activiteit, die niet in samenhang met andere voorzieningen in beschouwing dient te worden genomen, aldus de stadsdeelraad.

2.2.2. Ingevolge artikel 7.2, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wet milieubeheer worden bij algemene maatregel van bestuur de activiteiten aangewezen ten aanzien waarvan het bevoegd gezag moet beoordelen of zij vanwege de bijzondere omstandigheden waaronder zij worden ondernomen belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu kunnen hebben.

Ingevolge het tweede lid worden terzake van de activiteiten, bedoeld in het eerste lid, bij de maatregel de categorieën van plannen aangewezen bij de voorbereiding waarvan een milieueffectrapport moet worden gemaakt. Een plan wordt slechts aangewezen indien het plan het kader vormt voor een besluit als bedoeld in het derde of vierde lid. Ingevolge artikel 2, tweede lid, van het Besluit milieu-effectrapportage 1994, zoals dat destijds luidde, worden als activiteiten als bedoeld in artikel 7.2, eerste lid, onder b, van de wet, aangewezen de activiteiten die behoren tot een categorie die in onderdeel D van de bijlage is omschreven.

Ingevolge het derde lid worden als categorieën van plannen als bedoeld in artikel 7.2, tweede lid, van de wet aangewezen de categorieën die in kolom 3 van onderdeel D van de bijlage zijn omschreven, voor zover die plannen een kader vormen voor een besluit dat behoort tot een categorie die is aangewezen op grond van het vierde lid, en voor zover die plannen niet zijn aangewezen als categorieën van besluiten als bedoeld in dat lid.

In onderdeel D van de bijlage wordt in categorie 10.1, voor zover van belang, bepaald dat een plan-milieueffectrapport dient te worden gemaakt dan wel beoordeeld dient te worden of een besluit-milieueffectrapport dient te worden gemaakt, in het kader van een bestemmingsplan dat voorziet in de aanleg van een recreatieve of toeristische voorziening die 250.000 bezoekers of meer per jaar aantrekt.

2.2.3. Ingevolge artikel 1, lid 1.18, van de planregels wordt onder culturele voorzieningen verstaan: Musea, (muziek)theaters, bioscopen, expositieruimten, media-activiteiten en naar de aard daarmee gelijk te stellen voorzieningen, niet zijnde een recreatieve voorziening als bedoeld in onderdeel D onder punt 10.1 van de bijlage bij het Besluit milieu-effectrapportage 1994.

Ingevolge artikel 1, lid 1.46, van de planregels wordt onder recreatieve of toeristische voorzieningen verstaan: Leisure, spel en vermaak, ontspanningsactiviteiten en naar de aard daarmee gelijk te stellen voorzieningen, niet zijnde een recreatieve voorziening als bedoeld in onderdeel D onder punt 10.1 van de bijlage bij het Besluit milieu-effectrapportage 1994.

Aan de gronden ter plaatse van het midden van het Stadionplein is op de verbeelding de bestemming "Verkeer - Verblijfsgebied" toegekend.

Ingevolge artikel 8, lid 8.1, van de planregels zijn de voor "Verkeer - Verblijf" aangewezen gronden mede bestemd voor weekmarkten.

2.2.4. Uit artikel 1, leden 1.18 en 1.46, van de planregels volgt dat het bij de toegestane culturele en recreatieve en toeristische voorzieningen niet mag gaan om recreatieve voorzieningen als bedoeld in categorie 10.1, onderdeel D, van de bijlage bij het Besluit milieu-effectrapportage 1994. De Afdeling is van oordeel, dat de door het plan mogelijk gemaakte weekmarkten niet kunnen worden aangemerkt als recreatieve of toeristische voorziening als bedoeld in deze categorie 10.1, maar een vorm van detailhandel betreffen. Gelet hierop faalt het betoog dat de stadsdeelraad ten onrechte heeft nagelaten een milieueffectrapport te maken dan wel te beoordelen of een milieueffectrapport moet worden gemaakt.

2.3. Febo betoogt dat haar snackbar ten onrechte is "wegbestemd". In dit verband wijst zij erop dat beide kiosken, nu daarop de bestemming "Gemengd - 3" is gelegd, zijn bestemd voor - voor zover hier van belang - horeca van categorie IV. Het gebruik van één van de kiosken als snackbar betreft horeca van de categorie I, welke categorie niet meer is toegestaan. Dat de stadsdeelraad stelt dat op het plein de snackbar ongewenst is in verband met de gewenste uitstraling van het plein, is volgens Febo volstrekt onvoldoende als motivering waarom een al jaren naar ieders tevredenheid ter plekke bestaande functie zou moeten verdwijnen of worden wegbestemd. Daarbij wijst zij erop dat, nu niet in geschil is dat het bestendige bestaan

de gebruik van de kiosken legaal is, op de stadsdeelraad een specifieke motiveringsplicht rust wanneer zij één van de kiosken toch anders wenst te bestemmen. De huidige functie van de kiosken sluit volgens Febo juist uitstekend aan bij de ambitie van het stadsdeel om een verblijfsplein te realiseren waar overdag en 's avonds mensen verblijven. Waarom op grond van een goede ruimtelijke ordening wel detailhandel of bijvoorbeeld een ijssalon in een van beide kiosken mag worden gevestigd maar geen snackbar, wordt volgens Febo niet toegelicht. Ook heeft de stadsdeelraad de grote belangen van Febo bij voortzetting van het huidige gebruik op geen enkele wijze meegewogen.

Febo betoogt verder dat, voor zover sprake dient te zijn van gedwongen verplaatsing van de snackbar, het stadsdeelbestuur voor de mogelijkheden van herhuisvesting ten onrechte verwijst naar de - tot op heden onbekende - projectontwikkelaar. De mogelijkheden zijn daarmee dezelfde als die aan andere exploitanten worden geboden, hetgeen volgens Febo geen recht doet aan de lange historie van Febo op het Stadionplein als huurder van de gemeente en aan de tussen partijen bestaande afspraken. Het stadsdeelbestuur dient er alles aan te doen om ervoor te zorgen dat een nieuwe locatie op het Stadionplein beschikbaar komt, aldus Febo. Het bestemmingsplan voorziet volgens haar echter niet in een geschikt alternatief, omdat het de vraag is of parkeervoorzieningen mogelijk zijn en toegang tot de snackbar vanaf het Stadionplein alsook een terras bij de snackbar door het bestemmingsplan verboden worden.

Febo betoogt voorts dat de stadsdeelraad niet tot het vaststellen van het plan had mogen beslissen zonder overbruggingsmaatregelen te nemen in de vorm van een tijdelijke locatie op of in de directe nabijheid van het Stadionplein, aangezien het realiseren van de in het plan voorziene bebouwing van het Noord- en het Zuidblok, alsmede de herinrichting van het plein en de verkeerswegen een lange tijd in beslag zal nemen. Anders worden de belangen van Febo onevenredig geschaad.

2.3.1. Volgens de stadsdeelraad is het doel niet het opheffen van de snackbar, maar het - vanwege het hoge ambitieniveau voor het plein - verplaatsen ervan. In dit verband verwijst de stadsdeelraad naar het Stedenbouwkundig Plan. Gelet hierop is het gewenst dat de zichtas tussen Van Tuyl van Serooskerkenweg en het Olympisch Stadion zo open mogelijk blijft en op het plein niet wordt

(kort-)geparkeerd. Uitgangspunt is dat een plein ontstaat waar het aangenaam verblijven is voor voetgangers en andere gebruikers. Daar komt bij dat de kiosken terugkomen in hun oorspronkelijke vorm, dat wil zeggen: met een veel kleiner oppervlak dan nu, dat voor een snackbar als Febo onvoldoende is. Verder straalt vestiging van een snackbar (horeca van categorie I) aan het plein volgens de stadsdeelraad een andere sfeer en beleving uit dan wenselijk is voor een goede synergie tussen cultuur, winkels en bewoners. Tussen horeca van categorie I of IV bestaan volgens de stadsdeelraad wezenlijke verschillen. De omloopsnelheid van het product is groter waardoor de verblijfstijd in de onderneming korter is. De omvang is geringer, waardoor de neiging om de omloopsnelheid te vergroten hoger is. Voorts is de uitstraling anders, niet alleen wat de verschijningsvorm betreft, bijvoorbeeld door lichtborden, maar ook doordat een snackbar over het algemeen meer overlast veroorzaakt door zwerfafval.

De stadsdeelraad betoogt dat de belangenafweging heeft plaatsgevonden, in die zin dat het bestemmingsplan een alternatieve plek biedt voor een snackbar in het Noordblok. Het bestemmingsplan kan echter slechts 'een snackbar' regelen, niet 'de snackbar van Febo'. Privaatrechtelijke kwesties, zoals alternatieve huisvesting van Febo, kunnen geen rol spelen in de planologische afweging.

De stadsdeelraad stelt wel degelijk behulpzaam te zijn bij het zoeken naar tijdelijke huisvesting. Febo heeft echter pas onlangs de voorkeur uitgesproken voor een tijdelijk gebouw, na aanvankelijk te hebben aangegeven de beschikking te hebben over een mobiele snackcar. Voor een tijdelijk gebouw van 10 x 10 meter is geen geschikte locatie gevonden. Het overleg hierover wordt verder voortgezet, aldus de stadsdeelraad.

2.3.2. Aan de gronden ter plaatse van de kiosken is op de verbeelding de bestemming "Gemengd - 3" toegekend.

Ingevolge artikel 1, lid 1.31, van de planregels wordt onder horeca van categorie I verstaan: Een inrichting die geheel of in overwegende mate gefrituurde dan wel gegrilde etenswaren verstrekt, die ter plaatse kunnen worden genuttigd dan wel afgehaald kunnen worden; daaronder worden begrepen: fastfoodrestaurants, cafetaria's, snackbars, automatiek, loketverkoop en shoarmazaken. Ingevolge artikel 1, lid 1.34, van de planregels wordt onder horeca van categorie IV verstaan: Een inrichting die:

- geheel gericht is op het verstrekken van maaltijden of etenswaar, die uitsluitend ter plaatse aan tafel genuttigd worden, en in zoverre deze inrichting niet valt onder de categorieën horeca van categorie I en III. Daaronder worden begrepen: restaurants en lunchrooms;

- gericht is op het verstrekken van uitsluitend alcoholvrije dranken, kleine etenswaren en ijswaren. Daaronder worden begrepen koffie-/theehuizen, juicebars en ijssalons.

Ingevolge artikel 5, lid 5.1, van de planregels zijn de voor "Gemengd - 3" aangewezen gronden bestemd voor:

- a. cultuur en ontspanning;
- b. detailhandel;
- c. horeca van categorie IV;
- d. ondergrondse parkeervoorzieningen; met de daarbij behorende:
- e. bergingen en andere nevenruimten;
- f. verblijfsgebied.

Ingevolge artikel 16, lid 16.5, van de planregels mag het gebruik van grond en bouwwerken dat bestond op het tijdstip van inwerkingtreding van het bestemmingsplan en hiermee in strijd is, worden voortgezet.

2.3.3. Niet in geschil is dat het bestaande gebruik van de kiosken, waaronder dat van één van de kiosken als snackbar, in overeenstemming is met het voorgaande plan.

Uit de verbeelding en artikel 5, lid 5.1, in samenhang met artikel 1, lid 1.34, van de planregels volgt dat gebruik van de kiosken als snackbar ingevolge het plan, behoudens het overgangsrecht, niet langer is toegestaan.

Onder verwijzing naar haar uitspraak van 28 december 2005, in zaak nr. 200502059/1, stelt de Afdeling voorop dat bestaand legaal gebruik in het algemeen dienovereenkomstig dient te worden bestemd. Dit uitgangspunt kan onder meer uitzondering vinden indien het als zodanig bestemmen van bestaand legaal gebruik op basis van nieuwe inzichten niet langer in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening en het belang bij de beoogde nieuwe bestemming zwaarder weegt dan de gevestigde rechten en belangen. Bij de bepaling van de zwaarte die aan de gevestigde rechten en belangen moet worden toegekend, dient in dit geval onder meer een rol te spelen de vraag of de snackbar binnen de planperiode verplaatst kan worden dan wel of een adequate financiële tegemoetkoming kan worden verstrekt. Daarnaast moet met het oog op de gevestigde rechten en

belangen aannemelijk zijn dat de beoogde bestemming binnen de planperiode wordt verwezenlijkt en het stadsdeelbestuur in het uitvoeringstraject dat daaraan voorafgaat het bestaande gebruik zal kunnen beëindigen.

De Afdeling overweegt dat gelet op de systematiek van de Wet ruimtelijke ordening de stadsdeelraad in beginsel een grote mate van beleidsvrijheid toekomt bij het aanwijzen van bestemmingen en het geven van regels die de stadsdeelraad uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig acht. De stadsdeelraad heeft zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat, in verband met zijn verhoogde ambitie om het Stadionplein tot een verblijfsplein te maken waar een sfeer en beleving ontstaan die wenselijk is voor een goede synergie tussen cultuur, winkels en bewoners en waar niet wordt (kort-)geparkeerd, het nog slechts in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening om de kiosken, voor zover het horeca betreft, te gebruiken voor horeca van categorie IV en niet langer om deze te gebruiken voor horeca van categorie I, welke over het algemeen door lichtborden en zwerfafval een andere verschijningsvorm heeft. De stadsdeelraad heeft zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat het belang bij de beoogde nieuwe bestemming zwaarder weegt dan de gevestigde rechten en belangen van Febo. Daarbij neemt de Afdeling in aanmerking dat het plan voorziet in een alternatieve locatie voor een snackbar aan de noordzijde van het bestemmingsvlak "Gemengd - 1". De stadsdeelraad heeft dit alternatief in redelijkheid adequaat mogen achten. Voorts is aannemelijk dat het stadsdeelbestuur het bestaande gebruik van één van de kiosken als snackbar zal kunnen beëindigen, nu de gemeente als verhuurder van de kiosken optreedt, alsmede dat de beoogde bestemming binnen de planperiode wordt verwezenlijkt. De stadsdeelraad heeft zich terecht op het standpunt gesteld dat de verhouding tot de projectontwikkelaar een privaatrechtelijke kwestie is, die geen rol kan spelen in de planologische afweging. Voorts heeft Febo niet aannemelijk gemaakt dat tussen haar en het stadsdeelbestuur afspraken bestaan, nog daargelaten welke rol hier in de planologische afweging aan zou kunnen worden toegekend. Voor zover Febo betoogt dat had moeten worden voorzien in overbruggingsmaatregelen, overweegt de Afdeling dat de planregels overgangsrecht bevatten. Voorts is in de

plantoelichting vermeld dat tijdens de bouwwerkzaamheden de snackbar tijdelijk nabij het Stadionplein zal worden gesitueerd.

2.4. Febo voert aan dat, hoewel de stadsdeelraad erkent dat het huidige gebruik van één van beide kiosken als lunchroom in overeenstemming is met het plan, in de plantoelichting nog steeds staat te lezen: "De FEBO keert niet terug in de kiosken, maar krijgt de mogelijkheid om zich in de nieuwe gebouwen te vestigen." Daarmee heeft de stadsdeelraad ten onrechte geen gevolg gegeven aan haar opmerking in de Nota van Beantwoording, dat de plantoelichting in dit opzicht zal worden aangepast, aldus Febo.

2.4.1. De stadsdeelraad erkent dat de plantoelichting ten onrechte niet overeenkomstig de Nota van beantwoording is aangepast ten aanzien van het gestelde over het huidige gebruik van één van beide kiosken als lunchroom. De toelichting is echter niet juridisch bindend, aldus de stadsdeelraad.

2.4.2. De Afdeling overweegt dat aan de plantoelichting op zichzelf geen bindende betekenis toekomt. Gelet hierop treft deze beroepsgrond geen doel.

2.5. Febo betoogt dat veel detailhandels- en horecazaken afhankelijk zijn van de mogelijkheid om kort 'voor de deur' te parkeren en derhalve niet zullen kunnen functioneren als niet wordt voorzien in voldoende parkeergelegenheid op maaiveld.

Febo betoogt primair dat in het bestemmingsplan parkeren op maaiveld ten onrechte niet is toegestaan. In dit verband voert Febo aan dat, hoewel de Standaard Vergelijkbare Bestemmingsplannen SVBP 2008 (hierna: de SVBP 2008) parkeren aanduidt als mogelijke functie binnen de hoofdbestemming "Verkeer", in artikel 7 van de planregels niet is vermeld dat de gronden met de bestemming "Verkeer" zijn bestemd voor parkeren. Dat de stadsdeelraad in de Nota van Beantwoording zienswijzen stelt dat binnen deze bestemming parkeren is toegestaan, stemt volgens Febo dan ook niet overeen met het plan.

Subsidiar betoogt Febo dat ten minste had moeten worden gepreciseerd welk gedeelte van de gronden met de bestemming "Verkeer" mag worden gebruikt voor parkeren. Ook had volgens Febo de stadsdeelraad de daadwerkelijke komst van de voorziene parkeermogelijkheden moeten

verzekeren, nu deze noodzakelijk zijn voor succesvolle exploitatie van sommige in het bestemmingsplan opgenomen functies.

Febo betwijfelt voorts of ten noorden van het Noordblok voldoende parkeergelegenheid kan worden gecreëerd om de voorziene 3.600 m<sup>2</sup> vloeroppervlak aan horeca en detailhandel in het Noordblok en 140 m<sup>2</sup> in de kiosken te faciliteren, temeer daar deze parkeergelegenheid de enige is waarin het plan op maaiveld voorziet en deze derhalve ook moet voorzien in de behoefte als gevolg van een hotel en een culturele instelling in het Zuidblok.

2.5.1. De stadsdeelraad voert aan dat de SVBP 2008, waarbij hij aansluiting heeft gezocht, aangeeft dat parkeren valt binnen de hoofdbestemming "Verkeer". Met 'wegverkeer' wordt volgens de stadsdeelraad bedoeld: 'wegverkeer inclusief (kort-)parkeren'.

Voorts betoogt de stadsdeelraad dat de bestemming "Verkeer" in principe overall de mogelijkheid biedt om te parkeren. Het plan geeft dus maximale flexibiliteit als het gaat om de mogelijkheden waar straks kan worden geparkeerd. Waar daadwerkelijk gaat worden geparkeerd is afhankelijk van de inrichting van de openbare ruimte, aldus de stadsdeelraad. De daadwerkelijke inrichting van het maaiveld en het parkeren wordt geregeld in het Plan van Exploitatie Openbare Ruimte.

De stadsdeelraad betoogt dat voor kort parkeren aan de rand van de gebouwen en het plein parkeerplaatsen op maaiveld beschikbaar komen. Het Noord- en Zuidblok grenzen aan twee zijden aan de bestemming "Verkeer", zodat hier de mogelijkheid is om kort te parkeren voor onder meer de snackbar, in- en uitstappen voor maatschappelijke voorzieningen en dergelijke. De stadsdeelraad betoogt dat hij zich heeft geconformeerd aan het advies van de Commissie Winkelpanning, waarin wordt geadviseerd om ongeveer 5% van het geplande parkeerareaal op maaiveld aan te bieden. Nu volgens de indicatieve parkeerbalans 433 parkeerplaatsen nodig zijn, betekent dit dat 21,65 parkeerplaatsen op straat nodig zijn, ten behoeve van alle functies in het nieuwe programma. Aangezien het maaiveld zo autoluw mogelijk wordt ingericht, zullen deze kort-parkeerplaatsen dubbel worden gebruikt met vergunninghouders. De nieuwe parkeerbalans is volgens de stadsdeelraad sluitend.

2.5.2. Ingevolge artikel 7, lid 7.1, van de planregels, voor zover hier van belang, zijn de voor "Verkeer" aangewezen gronden bestemd voor:

- a. wegverkeer;
- b. openbaar vervoer;
- c. tramvoorzieningen;
- d. voet- en fietspaden;
- e. verblijfsgebied.

2.5.3. Uit artikel 2, eerste lid, van de Regeling standaarden ruimtelijke ordening 2008 (hierna: de Regeling), waarbij de stadsdeelraad aansluiting heeft gezocht, in samenhang met artikel 1.2.6 van het Besluit ruimtelijke ordening, volgt, voor zover van belang, dat een bestemmingsplan dient worden vormgegeven en ingericht overeenkomstig de SVBP 2008, die als bijlage II deel uitmaakt van de Regeling.

In paragraaf 2.2 van de SVBP 2008 wordt een onderscheid gemaakt tussen "Hoofdgroepen van bestemmingen" en "Bijbehorende (hoofd)functies/gebruiksdoelen". In de in die paragraaf opgenomen tabel worden als mogelijke (hoofd)functies/gebruiksdoelen binnen de hoofdgroep "Verkeer" onder meer "parkeerterrein", "parkeergarage" en "wegverkeer" genoemd. Parkeerhavens of -plaatsen langs de weg worden in deze tabel niet apart als (hoofd)functie/gebruiksdoel genoemd. De Afdeling leidt hieruit af dat deze dienen te worden begrepen onder de term "wegverkeer". Nu artikel 7, lid 7.1, van de planregels binnen de hoofdgroep "Verkeer" onder meer de functie "wegverkeer" mogelijk maakt, dient er derhalve van te worden uitgegaan dat ter plaatse van de bestemming "Verkeer" deze vorm van parkeren is toegestaan.

De stadsdeelraad heeft voor de daadwerkelijke inrichting van het maaiveld terecht verwezen naar het exploitatieplan.

Bij de berekening van de parkeerbehoefte heeft de stadsdeelraad zich gebaseerd om de door hem op 31 oktober 2007 vastgestelde nota "Parkeren in Oud-Zuid: plaats maken voor leefbare buurten". Hierin wordt voor vrije sector woningen (huur en koop) een parkeernorm van 1 parkeerplaats per woning gehanteerd, voor sociale huur een parkeernorm van 0,7 en wordt voor overige woonvormen maatwerk toegepast. Het benodigd aantal parkeerplaatsen bij voorzieningen en instellingen wordt bepaald met behulp van de parkeercijfers van het Centrum voor Regelgeving en Onderzoek in de Grond-, Water- en Wegenbouw en de Verkeerstechiek (CROW). Op grond van

deze normen en het programma zijn volgens de indicatieve parkeerbalans 433 parkeerplaatsen nodig. Voorts heeft de stadsdeelraad zich geconformeerd aan het advies van de Commissie Winkelplanning van 16 oktober 2008 om ongeveer 5% van het geplande parkeerareaal op maaiveld aan te bieden, hetgeen neerkomt op een aantal van 21,65.

Het door Febo aangevoerde biedt geen aanknopingspunten voor het oordeel dat de stadsdeelraad met de door hem gehanteerde normen de parkeerbehoefte niet juist heeft berekend.

Uit het voorgaande volgt dat de stadsdeelraad zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat voor onaanvaardbare parkeerdruk niet behoefte te worden gevreesd.

2.6. Febo voert aan dat op geen enkele manier aannemelijk wordt gemaakt dat een doelgroep bestaat voor de voorgenomen voorzieningen op het Stadionplein. In dit verband voert Febo aan dat de stadsdeelraad ervan uitgaat dat het realiseren van voorzieningen en het verkleinen en veraangemen van het huidige plein automatisch leidt tot meer bezoekers van het plein. Volgens Febo wenst de stadsdeelraad echter een deel van de bezoekers - vertrekkende vakantiegangers, taxichauffeurs en parkerende bezoekers van het Olympisch stadion - voortaan van het plein te weren, zonder op enigerlei manier duidelijk te maken welke nieuwe groepen mensen wel naar het Stadionplein zullen komen. Vanwege de afgenomen vraag naar hotelkamers is ook de voorzienne komst van een hotel niet haalbaar, waardoor de daarop afgestemde horeca, detailhandel, culturele en recreatieve voorzieningen onder druk komen te staan. Ten aanzien van de vestiging van een culturele instelling komt hier volgens Febo nog bij dat de exploitatie hiervan slechts met staatssteun kan plaatsvinden, terwijl de stadsdeelraad ten onrechte niet heeft nagegaan of die wel mag worden verleend. De voorzieningen waarin het plan voorziet zijn volgens Febo dan ook niet haalbaar. Als zij al succesvol zouden worden, is blijvende ontwrichting van de reeds bestaande voorzieningen in de omgeving van het Stadionplein daarvan het gevolg, aldus Febo.

2.6.1. De stadsdeelraad voert aan dat het Bureau Ruimtelijke Ordening in 2005 een ruimtelijk-economische onderbouwing heeft opgesteld voor de functionele invullingsmogelijkheden van het Stadionplein. Hierin wordt geconcludeerd dat het Stadionplein perspectief heeft vanwege goede be-

reikbaarheid, zichtbaarheid en aanwezigheid van diverse functies. In de toekomst zal het draagvlak in de Stadionbuurt op en rond het Stadionplein juist toenemen vanwege nieuwbouwplannen. Door de centrale ligging, de bevolkingsgroei in het Olympisch kwartier en de beperkte omvang van het detailhandelsaanbod in de Stadionbuurt is er een goede aanleiding om het Stadionplein als steunpunt te ontwikkelen. Winkeliers in de omgeving en regio hebben volgens de stadsdeelraad grote belangstelling voor deze locatie, terwijl omwonenden aangeven dat er grote behoefte bestaat aan winkelfuncties in de omgeving, waaronder met name een supermarkt. Voorts sluit het plan goed aan bij het gemeentelijke beleid om het aantal hotelkamers uit te breiden. In dit verband wijst de stadsdeelraad erop dat er investeerders zijn die anticyclisch investeren en nu het goede moment aanwezig achten om vastgoed te ontwikkelen. Ten aanzien van culturele voorzieningen betoogt de stadsdeelraad dat uit artikel 1, lid 1.18, van de planregels volgt dat in het Zuidblok mogelijk zijn: musea, (muziek)theaters, bioscopen, expositieruimten, media-activiteiten en naar de aard daarmee gelijk te stellen voorzieningen, welke niet alle van overheids subsidie afhankelijk zijn. Verder betoogt de stadsdeelraad dat de Commissie Winkelplanning in haar advies van 16 oktober 2008 heeft aangegeven dat met het programma commerciële voorzieningen in het plan, inclusief één grote winkelveestiging in de kelder, geen aantasting zal plaatsvinden van de omgeving van het Stadionplein.

2.6.2. In het kader van het beroep tegen een besluit omtrent vaststelling van een bestemmingsplan, zoals hier aan de orde, kan een betoog dat ziet op de uitvoerbaarheid van dat plan, waaronder ook de financieel-economische uitvoerbaarheid is begrepen, slechts leiden tot vernietiging van het bestreden besluit indien en voor zover het aangevoerde leidt tot de conclusie dat de stadsdeelraad op voorhand in redelijkheid had moeten inzien dat het plan niet kan worden uitgevoerd binnen een periode van in beginsel tien jaar.

Dit geldt, gelet op het van het Europese recht deel uitmakende gelijkwaardigheidsbeginsel, evenzeer indien wordt aangevoerd dat in met het recht van de Europese unie strijdige staatssteun een beletsel is gelegen voor de uitvoerbaarheid van het plan (zie constante rechtspraak sinds het arrest van het

Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen van 16 december 1976, C-33/76, Rewe (www.eur-lex.europa.eu)).

2.6.3. Gezien de ruimtelijk-economische onderbouwing van het Bureau Ruimtelijke Ordening heeft de stadsdeelraad zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat voldoende draagvlak bestaat voor de beoogde detailhandelsvoorzieningen. Volgens de advisering van de Commissie winkelpanning blijkt niet dat door het plan een duurzame ontwrichting van de voorzieningenstructuur dreigt. Ook hetgeen Febo omtrent het draagvlak voor de andere voorzieningen heeft aangevoerd geeft geen grond voor het oordeel dat de stadsdeelraad op voorhand in redelijkheid had moeten inzien dat het plan sociaaleconomisch niet haalbaar zou zijn en dat dit aspect aan de uitvoerbaarheid van het plan in de weg zou staan.

2.6.4. Wat het betoog van Febo inzake staatssteun betreft, overweegt de Afdeling dat aan het in 2.6.2 geformuleerde criterium niet reeds is voldaan, indien aannemelijk wordt gemaakt dat staatssteun plaats heeft of heeft gehad die kan worden teruggevorderd. Zoals de Afdeling heeft overwogen (uitspraak van 13 april 2011 in zaak nr. 200905023/1/R3) dient ook aannemelijk te worden gemaakt dat de stadsdeelraad op voorhand in redelijkheid had moeten inzien dat als gevolg daarvan het plan niet binnen de planperiode kan worden uitgevoerd op een wijze zonder dat ongeoorloofde staatssteun wordt verleend. Febo heeft niet aannemelijk gemaakt dat dergelijke omstandigheden zich in dit geval kunnen voordoen.

Nog daargelaten dat Febo niet heeft onderbouwd dat staatssteun plaats heeft of heeft gehad die kan worden teruggevorderd, brengt de enkele omstandigheid dat een exploitant van een culturele instelling zich in verband met een terugvordering van staatssteun daaruit geheel of gedeeltelijk zou moeten terugtrekken, nog niet met zich dat het niet mogelijk zal zijn tot de realisering van een culturele instelling over te gaan zonder ongeoorloofde staatssteun. Het is denkbaar dat één of meerdere andere marktpartijen, al dan niet in, respectievelijk op een - overigens binnen het plan passende - aangepaste vorm en/of wijze de realisering van de betreffende ontwikkeling (verder) kunnen uitvoeren.

2.7. Febo betoogt dat als gevolg van het plan de luchtkwaliteit ter plekke nog verder achteruit zal gaan. Aan de drukke en reeds overbelaste Amstelveenseweg komen voorzieningen waar gedurende

de hele dag mensen aanwezig zullen zijn, waaronder ouderen, een extra gevoelige doelgroep. Bovendien zullen de te realiseren functies op het Stadionplein nieuwe verkeersstromen aantrekken. De nieuwe woningen leiden tot toename van verkeer tijdens met name de ochtend- en avondspits, wanneer al veel verkeer van en naar de ringweg A10 gebruik maakt van de Amstelveenseweg. Het plan is volgens Febo dan ook in strijd met het Actieplan Luchtkwaliteit Amsterdam, waarin wordt vermeld dat het belangrijk is dat blootstelling aan verontreinigde lucht zoveel mogelijk wordt voorkomen, dat een gebied waar mensen niet of minder lang verblijven qua gevoeligheid anders is dan een school of een woongebied en dat het bijvoorbeeld in woongebieden ernstiger is dat de lucht vervuild is dan op bijvoorbeeld een bedrijventerrein.

2.7.1. De stadsdeelraad betoogt dat luchtverontreiniging is onderzocht en aan de wettelijke normen is getoetst. Het bestemmingplan voldoet volgens het stadsdeelbestuur aan de wettelijke normen.

2.7.2. Bij de voorbereiding van het plan heeft de stadsdeelraad onderzoek naar de luchtkwaliteit laten verrichten door Cauberg-Huygen. Naar aanleiding hiervan heeft Cauberg-Huygen het rapport Onderzoek luchtkwaliteit Stadionplein te Amsterdam van 24 augustus 2009, kenmerk 20071207-08, opgesteld. Hierin wordt geconcludeerd dat in geen van de onderzochte receptorpunten sprake is van overschrijdingen van de grenswaarden van bijlage 2 van de Wet milieubeheer. De luchtkwaliteit ter plaatse van het plangebied alsmede de extra verkeersbewegingen als gevolg van het plan vormen geen belemmering in het kader van titel 5.2 van de Wet milieubeheer voor de doorgang van het plan, aldus het rapport. Hetgeen Febo heeft aangevoerd geeft geen aanleiding voor het oordeel dat deze bevindingen onjuist zijn. Voorts ziet de Afdeling geen grond voor de conclusie dat de stadsdeelraad zich desondanks in het licht van het gestelde in het Actieplan Luchtkwaliteit Amsterdam niet op het standpunt heeft mogen stellen dat in zoverre sprake zal zijn van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat.

2.7.3. Voor het overige heeft Febo zich in het beroepschrift beperkt tot het herhalen van de inhoud van de zienswijze. De Afdeling overweegt dat in de overwegingen van het bestreden besluit is ingegaan op deze zienswijze. Febo heeft in het beroepschrift, noch ter zitting redenen aangevoerd



waarom de weerlegging van de desbetreffende zienswijze in het bestreden besluit onjuist zou zijn.

2.8. In hetgeen Febo heeft aangevoerd ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de stadsdeelraad zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het bestemmingsplan strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening.

In het aangevoerde wordt evenmin aanleiding gevonden voor het oordeel dat het bestreden besluit anderszins is voorbereid of genomen in strijd met het recht.

2.9. Het beroep is ongegrond.

2.10. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

### 3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

verklaart het beroep ongegrond.

### NOOT

In deze uitspraak zijn begripsbepalingen voor 'culturele voorzieningen' en 'recreatieve of toeristische voorzieningen' van planregels van het bestemmingsplan 'Stadionplein' van het stadsdeel Oud-Zuid van de gemeente Amsterdam aan de orde. Deze sluiten heel expliciet uit dat met deze begrippen m.e.r.-beoordelingsplichtige categorieën van activiteiten kunnen worden bedoeld.

Daarmee worden twee zaken bewerkstelligd. Allereerst hoeft geen m.e.r.-beoordeling plaats te vinden voor de genoemde voorzieningen. De genoemde voorzieningen betreffen immers geen m.e.r.-beoordelingsplichtige activiteiten. Maar daarnaast hoeft voor een plan dat een kader vormt voor deze voorzieningen, zoals het onderhavige bestemmingsplan 'Stadionplein', geen plan-m.e.r. te worden gedaan. Ingevolge artikel 2, derde lid, van het Besluit m.e.r. geldt immers direct een plan-m.e.r.-plicht als een plan een kader vormt voor m.e.r.-beoordelingsplichtige activiteiten. Er hoeft dan niet eerst een m.e.r.-beoordeling plaats te vinden. Dit is alleen anders als het plan een kader vormt voor een activiteit die onder de zogenoemde D-drempelwaarden in de tweede kolom van onderdeel D van de

bijlage bij het Besluit m.e.r. blijft. Sinds de wijziging van het Besluit m.e.r. per 1 april moet dan eerst worden beoordeeld of voor die activiteit een m.e.r.-beoordeling noodzakelijk is. Als dat zo is, moet voor het plan toch een plan-m.e.r. worden doorlopen (zie Staatsblad 2011, 102, p. 32).

Het moge duidelijk zijn dat met de genoemde planregels is beoogd om op voorhand de toepassing van het Besluit m.e.r. 1994 (sinds 1 april 2011 wordt dit besluit aangehaald als Besluit m.e.r.), en daarmee de Europese m.e.r.-regelgeving, te blokkeren. Uit arresten van het Europese Hof van Justitie is gebleken dat het Hof zeer kritisch is over dergelijke regelgeving. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de zaak Commissie tegen Nederland (HvJ EU 15 oktober 2009, C-255/08, «JM» 2010/2, en later ook in Commissie tegen België, HvJ EU 24 maart 2011, C-435/09, «JM» 2011/5).

Het verbaast mij dan ook dat de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State met dergelijke 'niet zijnde'-constructies akkoord gaat. Met deze planregels wordt immers feitelijk de plan-m.e.r.-plicht en dus de Europese SMB-richtlijn<sup>1</sup> omzeild. Bovendien bepaalt de m.e.r.-regelgeving met bijbehorende jurisprudentie nu wat de reikwijdte van de begripsbepalingen in de planregels is. Dat lijkt mij de rechtszekerheid niet ten goede komen. Zo valt op dat de begripsbepaling van culturele voorziening expliciet bioscopen als voorbeeld noemt, terwijl de stadsdeelraad zelf aangeeft dat bioscopen onder 'recreatieve voorziening' in de zin van het Besluit m.e.r. 1994 vallen (zie rechtsoverweging 2.2.1). Kortom, bioscopen, niet zijnde bioscopen. Dit klemt temeer daar, sinds de hiervoor genoemde zaak Commissie tegen Nederland en de reparatie als gevolg van dit arrest in de wijziging van het Besluit m.e.r. per 1 april 2011, de drempelwaarden van het Besluit m.e.r. indicatief zijn geworden. Dit betekent dat voor activiteiten die onder de D-drempelwaarden blijven, toch een (weliswaar vormvrije) m.e.r.-beoordeling moet plaatsvinden. Daarmee is verwijzing naar activiteiten in het Besluit m.e.r. niet eenduidiger geworden.

<sup>1</sup> Richtlijn nr. 2001/42/EG van 27 juni 2001, PbEU L 197.

Nu is het wel zo dat sinds 1 april 2011 het ruime begrip 'recreatieve of toeristische voorzieningen' niet meer in het Besluit m.e.r. is opgenomen.

Met de wijziging van het Besluit m.e.r. is dit begrip vervangen door meer specifieke categorieën van activiteiten als skihellingen, vakantie dorpen en themaparken, die in bijlage II van de Europese M.e.r.-richtlijn<sup>2</sup> zijn opgesomd (zie Staatsblad 2011, 102, blz. 50). Kortom, omdat geen sprake is van een categorie activiteiten die in de Europese regelgeving voorkomt, wordt de Europese regelgeving niet omzeild.

Het feit dat de activiteit 'recreatieve of toeristische voorzieningen' niet meer in het Besluit m.e.r. voorkomt, maakt dat ik hier verder niet hoeft in te gaan op de vraag of winkelgebieden (denk aan outlet shopping centra of een zeker Zweeds woonwarenhuis met restaurant en balenbak) als recreatieve voorziening kunnen worden gezien.

Wat me echter vooral verbaast, is dat de Afdeling bestuursrechtspraak niet (ambtshalve) heeft stilgestaan bij de vraag of het plan een kader vormt voor een stedelijk ontwikkelingsproject (categorie D11.1 van de Bijlage bij het Besluit m.e.r.<sup>3</sup>). Gelet op de omschrijving van het bestemmingsplan past deze categorie van het Besluit m.e.r. hier beter. Omdat het hier gaat om de juiste toepassing van (in Nederlands recht omgezet) Europees recht, was het naar mijn idee passend geweest om de grond van appellant dat ten onrechte geen plan-m.e.r. is gedaan, aan te vullen met de meest geschikte categorie-omschrijving.

G.A.J.M. Hoevenaars

---

2 Richtlijnnr. 85/337/EEG van 27 juni 1985, PbEG L 175, zoals laatstelijk gewijzigd bij richtlijnnr. 2009/31/EG van 5 juni 2009, PbEU L 140.

3 Tot 1 april 2011 een zogenoemd 'stadsproject' in de zin van categorie D11.2 van de Bijlage bij het Besluit m.e.r. 1994. Zie over de wijziging Staatsblad 2011, 102, p. 51.