Gemeente Amsterdam

Advies bezwaarschriftencommissie

Zaaknummer: JB.22.013973.001

Advies van de bezwaarschriftencommissie inzake het bezwaarschrift van KPN B.V. gericht tegen het besluit van 8 juli 2022 waarbij een omgevingsvergunning (Kenmerk: OLO 5900937) is geweigerd voor het plaatsen van een antenne-installatie voor mobiele telefonie op het dak van het gebouw Cornelis Schuytstraat 58.

Aan het college van burgemeester en wethouders,

1. Advies

De bezwaarschriftencommissie (hierna: 'de commissie') adviseert om:

- het bezwaar ongegrond te verklaren;
- het besluit van 8 juli 2022 in stand te laten.

Dat betekent dat u terecht een omgevingsvergunning heeft geweigerd voor het plaatsen van een antenne-installatie voor mobiele telefonie op het dak van het gebouw Cornelis Schuytstraat 58.

Hieronder staan de overwegingen die tot dit advies hebben geleid.

2. Aanleiding

Op 11 maart 2021 is een aanvraag voor een omgevingsvergunning ontvangen van de heer E. Ackermans namens KPN B.V. voor het plaatsen van een antenne-installatie voor mobiele telefonie op het dak van het gebouw Cornelis Schuytstraat 58.

De behandeling van de aanvraag c.q. de beslistermijn is in afwachting van het ontvangen van noodzakelijke aanvullende gegevens opgeschort van 16 april t/m 21 april 2021.
Bij besluit van 10 mei 2021 is de beslistermijn verlengd met 6 weken.
Op 21 juni en 13 november 2021 zijn door de gemeente verzoeken gedaan om het project aan te passen. Op verzoek van aanvrager is de beslissing op de aanvraag diverse malen opgeschort in afwachting van de indiening van een aangepast bouwplan.

Bij besluit van 8 juli 2022 is de aangevraagde omgevingsvergunning geweigerd.

Tegen het besluit is op 18 augustus 2022 een bezwaarschrift ingekomen van de heer E. Ackermans namens KPN B.V. (hierna: 'bezwaarde'). Op 9 december 2022 is nog een aanvulling van het bezwaar gestuurd.

Op 20 december 2022 is het bezwaarschrift besproken op een digitale videohoorzitting via MS Teams.

3. Ontvankelijkheid

Bezwaarde is als geadresseerde van het besluit belanghebbende in de zin van artikel 1:2 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Het bezwaarschrift is tijdig ingediend en voldoet ook overigens aan de eisen die de Awb daaraan stelt. De commissie stelt vast dat het bezwaarschrift ontvankelijk is en dus inhoudelijk kan worden beoordeeld.

4. Gronden van bezwaar

Kort samengevat zijn namens bezwaarde de navolgende gronden van het bezwaarschrift aangevoerd.

1. Betwist wordt dat de antenne-installatie prominent zichtbaar is vanaf de straat en een significant nadeel vormt voor de ruimtelijke kwaliteit ter plaatse;
2. Vergeleken met een groot aantal wel vergunde antenne-installaties binnen het beschermd stadsgezicht van Amsterdam is de impact van de installatie in kwestie op de omgeving uiterst beperkt;
3. De aanvraag is aangepast in zoverre dat nog maar vergunning voor drie van de zes aanvankelijk aangevraagde antennes wordt gevraagd en de hoogte van de antennes ten opzichte van het dak is aangepast waardoor de antennes minder ver boven het dak uitsteken;
4. Anders dan waarvan bij de besluitvorming is uitgegaan kunnen de antennes alleen tegen de liftbouw worden geplaatst, zoals door bezwaarde middels statistische berekeningen ook is aangetoond;
5. Om aan de ICNIRP-nomen te kunnen voldoen kunnen de antennes niet te ver naar achteren op het dak geplaatst worden;
6. De gemeente gaat met haar besluit om de vergunning voor de antenne-installatie te weigeren voorbij aan het maatschappelijk belang van een betrouwbare, goed functionerende en toekomstbestendige nutsvoorziening;
7. De beoogde antenne-installatie is noodzakelijk om binnen het stadsdeel Zuid een optimale bereikbaarheid te kunnen blijven bieden, nu er inmiddels door sloop of opzeggen van huurovereenkomsten al een aantal KPN antenne-opstelpunten is verdwenen zonder dat daarvoor vervangende locaties zijn gevonden;
8. Omdat de resterende opstelpunten een maximale verwerkingscapaciteit hebben heeft het verdwijnen en niet vervangen van opstelpunten uiteindelijk negatieve consequenties voor de snelheid, de kwaliteit en de stabiliteit van het netwerk;
9. Door vast te houden aan een bouwkundig onmogelijke positie voor de beoogde antenne-installatie wordt het KPN moeilijk gemaakt om de kwaliteit en de gevraagde capaciteit van het mobiele netwerk in dit gedeelte van de stad (Zuid) te blijven handhaven;
10. Er wordt een te zwaar accent gelegd op de mogelijk nadelige ruimtelijke effecten waarbij het belang van een goed functionerend netwerk in Amsterdam Zuid onvoldoende is meegewogen.
11. In het aanvullende bezwaar zijn het rapport 'De slag om het dak' en het antenne-convenant meegestuurd en zijn met een beroep op het gelijkheidsbeginsel een aantal locaties van KPN-antennes in het centrum genoemd waarop het zicht net zo groot of groter is en waar sommige installaties zelfs op monumentale panden zijn gerealiseerd.

5. Wet- en regelgeving

De toepasselijke wet- en regelgeving staat in de bijlage bij dit advies.

6. Hoorzitting

De bezwaarschriften zijn mondeling behandeld op de digitale hoorzitting van 20 december 2022. Bij de hoorzitting waren aanwezig:

- De bezwaarschriftencommissie, bestaande uit de heer mr. R.J.B. Mekenkamp (voorzitter) en de heer mr. M. Jobst. Mevrouw mr. M.H.J. Stelwagen (secretaris) was die dag verhinderd aan de zitting deel te nemen.
- Namens bezwaarde KPN. B.V. de heer E. Ackermans en de heer D. Mostafa
- Namens het College van B&W, mevrouw F.P. van Straelen, jurist van de afdeling Vergunningen, Toezicht & Handhaving

Tijdens de hoorzitting is kort samengevat het volgende besproken.

De heer Ackermans legt uit waarom het zo moeilijk is om een geschikte locatie voor een antenne-installatie te vinden. Dat heeft o.a. te maken met technische aspecten, de kwestie van eventuele monumentaliteit van potentiële panden en de privaatrechtelijke toestemming van de eigenaar. Ook benadrukt hij hoe belangrijk het is dat de snelheid, de kwaliteit en de stabiliteit van het netwerk op peil blijft. Niet alleen ten behoeve van het telefoonverkeer, maar zeker ook vanwege de hoeveelheid data die via het mobiele netwerk wordt gegenereerd. Een niet goed functionerend netwerk houdt risico's in voor eenieders veiligheid omdat bijvoorbeeld ook politie-, ambulance- en brandweerdiensten daarvan afhankelijk zijn.
Zij hebben zelf een reëel onderzoek gedaan naar hoe zichtbaar de antenne-installatie nu werkelijk is vanuit de directe omgeving. Foto's daarvan zijn bij het ingediende bezwaarschrift meegestuurd. Hij verwerpt de suggestie van mevrouw Van Straelen dat ze daarvoor de voor KPN meest gunstige posities hebben gekozen. Met een beroep op het gelijkheidsbeginsel wijst hij op diverse andere locaties in de stad waar installaties staan op panden met hier en daar wél een monumentale status, en waar installaties veel meer in het zicht staan dan op het pand Cornelis Schuytstraat 58 het geval is. Hij verwijst naar de documentatie die hij daarover heeft overgelegd.
Gevraagd naar de urgentie om een nieuwe locatie in dit gebied te vinden zegt hij dat dat zeker geen kwestie van jaren is, maar hoogstens van een jaar.

Mevrouw Van Straelen vindt namens het college wél dat de onderhavige antenne-installatie te zichtbaar is vanaf de gekozen locatie en het beschermde stadsgezicht verstoort, zoals ook door de Commissie Ruimtelijke Kwaliteit is bevonden. Zij stelt dat het advies van deze commissie op zorgvuldige wijze tot stand is gekomen en dat het college het advies ook op goede gronden heeft kunnen overnemen. Voorzover KPN het met dat advies en de overwegingen niet eens is, had het op haar weg gelegen daar een deskundig tegenadvies tegenover te zetten, maar dat heeft KPN niet gedaan.
Verder meent zij dat door KPN onvoldoende is aangetoond dat er geen alternatieve locaties te vinden zijn in het gebied. Zij heeft in verband met het beroep op het gelijkheidsbeginsel een aantal van de door KPN aangewezen andere locaties in de stad nader bekeken, maar zij vindt niet dat er in die gevallen sprake was van zogenoemde *'gelijke gevallen'*, zodat het beroep op dat beginsel wat haar betreft niet opgaat.

7. Overwegingen van de commissie

Wij zullen beoordelen in hoeverre het bestreden besluit in stand kan blijven. Meer specifiek dienen wij te onderzoeken of de motivering om de omgevingsvergunning te weigeren het bestreden besluit kan dragen. Ook zullen wij meer algemeen bekijken of de besluitvorming op een juiste wijze heeft plaatsgevonden.

De onderhavige aanvraag ziet op het plaatsen van een antenne-installatie voor mobiele telefonie op het dak van het gebouw Cornelis Schuytstraat 58, alwaar hotel Alfred is gevestigd.

Een aanvraag om een omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen dient te worden getoetst aan artikel 2.10, eerste lid, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo). Een vergunning kan alleen worden geweigerd indien het bouwplan in strijd is met één of meer van de onder sub a. t/m e. genoemde weigeringsgronden. Het gaat daarbij om mogelijke strijd met de Bouwverordening, met het Bouwbesluit, het vigerende bestemmingsplan en/of met zogenoemde redelijke eisen van welstand.
In het besluit is aangegeven dat het project niet is getoetst aan het Bouwbesluit 2012 en de Bouwverordening, aangezien de omgevingsvergunning op andere gronden moet worden geweigerd.

Bestemmingsplan
Wij stellen vast dat op het bouwplan van toepassing zijn de bepalingen uit het bestemmingsplan "Museumkwartier Valeriusbuurt". Het project is gesitueerd op gronden met de bestemming "Gemengd 7". Tevens geldt hier de aanduiding 'specifieke vorm van horeca-hotel'.

In het weigeringsbesluit is aangegeven dat voor het gebied het ontwerp van een nieuw bestemmingsplan ter inzage is gelegd. Het onderwerp van het bouwplan is zo uitzonderlijk dat daarvoor in het nieuwe bestemmingsplan geen uniforme regeling is opgesteld. Het blijft derhalve ook na de totstandkoming van het nieuwe bestemmingsplan een maatwerkbeoordeling. De aanvraag is ingekomen voor de inwerkingtreding van het voorbereidingsbesluit dat aan de tervisielegging van het ontwerpbestemmingsplan voorafging.

In dit geval is de aanvraag in strijd bevonden met artikel 11.2.2. onder a. van de bouw- en gebruiksbepalingen van het bestemmingsplan Museumkwartier Valeriusbuurt 2011 omdat, zo is in het bestreden besluit overwogen, de maximale bouwhoogte van 18 meter door het oprichten van de antenne-installatie uiteindelijk met 7,80 meter wordt overschreden.

Als een bouwplan afwijkt van het bestemmingplan is, om de vergunning te kunnen verlenen, ook een omgevingsvergunning nodig voor het afwijken van het bestemmingsplan, als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder c. van de Wabo en dus is de aanvraag ook gezien als een aanvraag om een dergelijke afwijkingsvergunning.

Voor de overschrijding van de toegelaten bouwhoogte biedt artikel 2.12, eerste lid onder a, onder 2 van de Wabo in samenhang met artikel 4, lid 5 van Bijlage II van het Bor een afwijkingsmogelijkheid.

Het standpunt van bezwaarde dat de antennes/de antenne-installatie niet prominent zichtbaar is een geen onaanvaardbare verstoring van het stadgezicht oplevert vatten wij op als een bezwaar tegen het advies van de Commissie Ruimtelijke Kwaliteit.

De Commissie Ruimtelijke Kwaliteit heeft het bouwplan beoordeeld op basis van de welstandsnota 'De Schoonheid van Amsterdam' en is na twee aanpassingen uiteindelijk niet akkoord gegaan met het bouwplan. Het bouwplan is in strijd bevonden met redelijke eisen van welstand.

De Commissie Ruimtelijke Kwaliteit heeft op 9 juni 2022 het volgende geadviseerd:

"*Conclusie*
Een telecominstallatie is voorstelbaar, maar door de lange zichtlijnen op de kruising is de mast wel erg prominent zichtbaar. De commissie adviseert te onderzoeken of de mast verder naar achteren kan worden geplaatst, achter de bestaande dakopbouw.

Onderbouwing
Het pand heeft geen cultuurhistorische waarde, maar is wel onderdeel van beschermd stadsgezicht. Installaties in beschermd stadsgezicht zijn toegestaan, maar moeten in beginsel inpandig worden opgelost. Met een telecominstallatie is dat niet mogelijk. Van belang bij plaatsing op het dak is een positie die het gevelbeeld zo min mogelijk verstoord. Door de locatie op een kruising zijn er lange zichtlijnen en is de mast prominent zichtbaar. De commissie ziet mogelijkheden de zichtbaarheid te verminderen door bijvoorbeeld de mast meer richting de oksel van het gebouw aan de achterzijde van de bestaande dakopbouw te plaatsen."

Op 1 oktober 2022 is een aangepast plan ontvangen. In het besluit is hierover gemotiveerd dat het gewijzigde plan en de aangeleverde toelichting is bekeken en beoordeeld. Deze gegevens geven geen aanleiding om het reeds eerder uitgebrachte advies te wijzigen. De installatie zal nog altijd prominent aanwezig zijn en het advies blijft dat een positief standpunt ten aanzien van de plaatsing alleen kan worden overwogen als de zichtbaarheid wordt verminderd door de mast meer richting de oksel van het gebouw aan de achterzijde van de bestaande dakopbouw te plaatsen. De aangegeven technische beperkingen kunnen niet leiden tot een ander oordeel. Het advies is daarom om in plaats van beperkingen van de bestaande situatie als een gegeven te accepteren, onderzoek te doen naar het oplossen van deze beperkingen. Opgemerkt wordt verder nog dat, zoals eerder gevraagd, van de minimale hoogte waarop de antennes moeten worden geplaatst een deugdelijke technische onderbouwing dient te worden geleverd.

Op 2 mei 2022 is een aangepast plan ontvangen. In plaats van in de vorige versie van het plan worden nu in plaats van clustering twee posities gekozen voor antennes. Dat is ruimtelijk gezien geen verbetering. Nog altijd zijn de antennes op deze plek, in beschermd stadsgezicht waar straten die tot de stedenbouwkundige zone A behoren elkaar kruisen en waar juist op dit pand lange zichtlijnen bestaan, prominent zichtbaar. Zoals eerder aangegeven is dit ongewenst. Daarom wordt het plan negatief beoordeeld.

Welstandsadvies
Wij overwegen op grond van vaste jurisprudentie[1] dat hoewel uw college niet aan een welstandsadvies is gebonden en de verantwoordelijkheid voor welstandstoetsing bij uw college zelf ligt, u op dat advies mag afgaan nadat u bent nagegaan of dit advies op zorgvuldige wijze tot stand is gekomen, de redenering daarin begrijpelijk is en de getrokken conclusies daarop aansluiten. Het overnemen door uw college van een welstandsadvies hoeft dan in beginsel geen nadere toelichting. Dit is echter anders als de aanvrager of een derde-belanghebbende een advies van een andere deskundig te achten persoon of instantie heeft overgelegd danwel concrete aanknopingspunten naar voren heeft gebracht om te gaan twijfelen aan de zorgvuldigheid van de totstandkoming van het advies, de begrijpelijkheid van de in het advies gevolgde redenering, of het aansluiten van de conclusies daarop.

Wij overwegen dat in het bestreden besluit ook het belang van de aanvrager is genoemd. Het grote belang dat aanvrager heeft bij de realisering van voorzieningen die een goede telecommunicatie mogelijk maken is meegewogen. Aanvrager heeft het plan echter niet in die mate kunnen aanpassen dat een vergunning kon worden verleend. In bezwaar is naar voren

[1] Zie o.a. ECLI:NL:RVS:2012:BX8987
ECLI:NL:RVS:2016:1744
ECLI:NL:RVS:2022:648

gebracht dat de antennes/de antenne-installatie niet prominent zichtbaar is en geen onaanvaardbare verstoring van het stadgezicht oplevert. Bezwaarde heeft geen advies van een andere deskundig te achten persoon of instantie overgelegd. Wij zijn van oordeel dat bezwaarde verder ook geen concrete aanknopingspunten voor twijfel aan de deugdelijkheid van het welstandsadvies naar voren heeft gebracht. Het welstandsadvies is naar onze mening deugdelijk tot stand gekomen. De commissie is dan ook van oordeel dat u het welstandsadvies op goede gronden heeft kunnen overnemen.

Wij overwegen dat nu het negatieve advies van de welstandscommissie in de weg staat aan het verlenen van de vergunning, een bespreking van de overige bezwaren die zien op mogelijke dan wel onmogelijke technische aanpassingen aan het bouwplan in het kader van dit advies geen verdere bespreking behoeven. Het overnemen van het negatieve welstandsadvies brengt immers met zich mee dat de vergunning op goede gronden is geweigerd.

8. Conclusie

De commissie is op grond van bovenstaande overwegingen van oordeel dat het bestreden besluit in stand kan blijven en de bezwaren ongegrond kunnen worden verklaard.

Advies

Op grond van het bovenstaande adviseert de commissie het college van B&W om:

I. het bezwaarschrift van KPN B.V. ongegrond te verklaren;
II. het bestreden besluit van 8 juli 2022 in stand te laten.

Amsterdam, 30 december 2022

De bezwaarschriftencommissie,





mr. R.J.B. Mekenkamp
voorzitter

mr. M.H.J. Stelwagen
secretaris

Bijlage: toepasselijke wet-en regelgeving

Algemene wet bestuursrecht (Awb)

Artikel 1:2
1. Onder belanghebbende wordt verstaan: degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken.
(...)

Artikel 4:84
Het bestuursorgaan handelt overeenkomstig de beleidsregel, tenzij dat voor een of meer belanghebbenden gevolgen zou hebben die wegens bijzondere omstandigheden onevenredig zijn in verhouding tot de met de beleidsregel te dienen doelen.

Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo)

Artikel 2.1
1. Het is verboden zonder omgevingsvergunning een project uit te voeren, voor zover dat geheel of gedeeltelijk bestaat uit:
a. het bouwen van een bouwwerk,
(...)

Artikel 2.10
1. Voor zover de aanvraag betrekking heeft op een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder a, wordt de omgevingsvergunning geweigerd indien:
a. de aanvraag en de daarbij verstrekte gegevens en bescheiden het naar het oordeel van het bevoegd gezag niet aannemelijk maken dat het bouwen van een bouwwerk waarop de aanvraag betrekking heeft, voldoet aan de voorschriften die zijn gesteld bij of krachtens een algemene maatregel van bestuur als bedoeld in artikel 2 of 120 van de Woningwet;
b. de aanvraag en de daarbij verstrekte gegevens en bescheiden het naar het oordeel van het bevoegd gezag niet aannemelijk maken dat het bouwen van een bouwwerk waarop de aanvraag betrekking heeft, voldoet aan de voorschriften die zijn gesteld bij de Bouwverordening of, zolang de Bouwverordening daarmee nog niet in overeenstemming is gebracht, met de voorschriften die zijn gesteld bij een algemene maatregel van bestuur als bedoeld in artikel 8, achtste lid, van de Woningwet dan wel bij of krachtens een algemene maatregel van bestuur als bedoeld in artikel 120 van die wet;
c. de activiteit in strijd is met het bestemmingsplan, de beheersverordening of het exploitatieplan, of de regels die zijn gesteld krachtens artikel 4.1, derde lid, of 4.3, derde lid, van de Wet ruimtelijke ordening, tenzij de activiteit niet in strijd is met een omgevingsvergunning die is verleend met toepassing van artikel 2.12;
d. het uiterlijk of de plaatsing van het bouwwerk waarop de aanvraag betrekking heeft, met uitzondering van een tijdelijk bouwwerk dat geen seizoensgebonden bouwwerk is, zowel op zichzelf beschouwd als in verband met de omgeving of de te verwachten ontwikkeling daarvan, in strijd is met redelijke eisen van welstand, beoordeeld naar de criteria, bedoeld in artikel 12a, eerste lid, onder a, van de Woningwet, tenzij het bevoegd gezag van oordeel is dat de omgevingsvergunning niettemin moet worden verleend;
e. de activiteit een wegtunnel als bedoeld in de Wet aanvullende regels veiligheid wegtunnels betreft en uit de aanvraag en de daarbij verstrekte gegevens en bescheiden blijkt dat niet wordt voldaan aan de in artikel 6, eerste lid, van die wet gestelde norm.

Bestemmingsplan "Museumkwartier Valeriusbuurt".

11.2.2 Gebouwen
Voor het bouwen van gebouwen gelden de volgende regels:

a. maximum bouwhoogte: zoals op de verbeelding staat aangegeven;
b. (...).