weebers vastgoed advocaten

Paradijslaan 159
Postbus 480
5600 AL EINDHOVEN
tel: [redacted]
fax: [redacted]
mob: [redacted]
email: [redacted]

Memo

Aan: Bruto B.V.
t.a.v.: [redacted]
Van: [redacted] en [redacted]
Inzake: Bruto B.V./Advisering bestemmingsplan Oostelijke Handelskade
Referentie: 01720
Datum: 13 juli 2017

Verzonden per e-mail

I. Inleiding/achtergrond

1. De gemeente Amsterdam is voornemens om een locatie aan te wijzen waar rondvaartboten 's nachts kunnen worden gestald. Dit ten behoeve van de ontlasting van de binnenwateren van het centrum van Amsterdam. Bruto B.V. is gevraagd om onderzoek te doen naar de engineering voor een dergelijke nachtstalling in combinatie met de planologische mogelijkheden.

2. In 2013 heeft de gemeente Amsterdam de Nota Varen (**'Nota'**) vastgesteld. In de Nota staat nieuw beleid voor het varen in de Amsterdamse grachten, waarbij de gemeente streeft naar het beter benutten, beter beprijzen en beter beheren van het vaarwater in Amsterdam.

3. Met het stedelijk programma Varen – Passagiersvaart 2015-2018 (**'Programma'**) wordt gewerkt aan de uitvoering van de Nota, met onder andere het opnieuw verdelen en uitbreiden van vergunningen voor passagiersvaartuigen, het opnieuw inrichten en nieuw gebruik van populaire op- en afstaplocaties in het centrum, het faciliteren van (nieuwe) ligplaatsen, het opstellen van een nieuw ligplaatsenbeleid en het ontwerpen van een nieuw, dynamisch beprijzingssysteem voor gebruik van het water en bijbehorende voorzieningen door de passagiersvaart.

4. In het Programma wordt het beleid uit de Nota uitgewerkt om de op- en afstaplocaties voor rondvaartboten bij A-locaties een meer openbaar karakter te geven en vrij te houden van nachtelijke stalling. Het is noodzakelijk een locatie te ontwikkelen waar de grote rondvaartboten in de nacht gestald kunnen worden. De locatie Dijksgracht-Oost is vanwege de maatvoering en de afstand tot de A-locaties rond het Centraal Station geschikt voor deze invulling en aangewezen als ontwikkellocatie.

5. De opgave wordt om een ruimtelijk programma voor het gebied Dijksgracht-Oost te ontwikkelen waarbij er in principe voor een zo groot mogelijk aantal passagiersvaartuigen/rondvaartboten van segment 'groot' een ligplaatsvoorziening mogelijk wordt gemaakt. Vooralsnog wordt daarbij gedacht aan een ligplaatsvoorziening voor circa 30-40 passagiersvaartuigen, al dan niet inclusief benodigde voorzieningen ten behoeve van opslag, reparatie, laadstructuur, catering etc., naast/bij de voorziening voor een aantal dekschuiten van de 'natte aannemerij' aan de Dijksgracht-Oost.

6. De vraag die zich voordoet is, of en zo ja op welke wijze het voornemen van de gemeente planologisch mogelijk is, of gemaakt kan worden.

II. Planologische situatie

7. Ingevolge het vigerende bestemmingsplan 'Oostelijke Handelskade' geldt blijkens de plankaart/verbeelding ter plaatse van de beoogde locatie de bestemming 'Water', met nadere aanduiding 'Steigers met woon- en bedrijfsschepen'.

8. Ingevolge artikel 8 van de planregels zijn gronden met de bestemming 'Water' bestemd voor vaarwater en afwateringskanalen, alsmede – waar dat op de plankaart nader is aangegeven – voor ligplaatsen met steigers ten behoeve van respectievelijk binnenvaartschepen, woonschepen/woonarken, recreatie- en horecaschepen danwel schepen met een maatschappelijke functie. Bedrijfsschepen worden in artikel 8 aldus niet met name genoemd.

9. De begripsbepalingen van artikel 1 planregels geven een definitie van alle hiervoor genoemde schepen, met uitzondering van 'bedrijfsschepen' en 'schepen met een maatschappelijke functie'. De planregels bevatten derhalve in zoverre ogenschijnlijk lacunes ten opzichte van de plankaart/verbeelding alsook in hun onderlinge verhouding tussen de begripsbepalingen en de bepalingen met betrekking tot de bijzondere bestemmingen.

10. Nu (onder meer) het begrip 'bedrijfsschepen' niet is gedefinieerd, rijst de vraag of rondvaartboten hieronder kunnen worden geschaard. Is dit het geval, dan is het initiatief van de gemeente rechtstreeks mogelijk, want blijkens de plankaart/verbeelding zijn bedrijfsschepen bij de onderhavige specifieke aanduiding met een onderbroken streeparcering toegestaan. Is dit niet het geval, dan zal ofwel een besluit nodig zijn ter afwijking van het bestemmingsplan ofwel een besluit tot wijziging van het bestemmingsplan, waarbij de vorenbedoelde lacunes worden gerepareerd.

11. Om te kunnen beoordelen of een bepaalde activiteit past binnen het bestemmingsplan dient primair te worden gekeken naar de plankaart en de planregels. Zoals de Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State (de **'Afdeling'**) standaard overweegt (zie de uitspraak van 2 december 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BK5072) zijn de op de plankaart aangegeven bestemming en de daarbij behorende voorschriften namelijk bepalend voor het antwoord op de vraag of een (bouw)plan in strijd is met het bestemmingsplan. De niet bindende toelichting heeft in zoverre betekenis dat deze over de bedoeling van de planwetgever meer inzicht kan geven, indien de bestemming en de bijbehorende voorschriften, waaraan moet worden getoetst, op zichzelf noch in samenhang duidelijk zijn.

12. De op de plankaart aangegeven bestemming geeft op zichzelf duidelijk aan dat ter plaatse woon- en *bedrijfsschepen* zijn toegestaan. De term 'bedrijfsschepen' lijkt te zijn gebruikt als tegenhanger van 'woonschepen' en fungeert op de plankaart als verzamelnaam voor alle vormen van bedrijfsmatig gebruik van een schip, althans ter plekke van de specifieke aanduiding is geen onderscheid gemaakt tussen de verschillende vormen van bedrijfsschepen. Zoals ook door de gemeente al is aangegeven, moet naar normaal spraakgebruik onder 'bedrijfsvaartuig' worden verstaan, 'een vaartuig dat beroepsmatig wordt gebruikt'. Verdedigbaar is daarom dat de planwetgever heeft bedoeld om ter plaatse naast woonschepen alle schepen toe te staan die in bedrijfsmatige/beroepsmatige zin gebruikt worden, en dat dit dus een verzamelterm is voor elke

vorm van commercieel/bedrijfsmatig gebruik van een schip.

13. De planwetgever heeft bij deze specifieke aanduiding kennelijk geen onderscheid willen maken in 'soort' bedrijfsschip. Dit wordt onderschreven door het feit, dat voor andere locaties met de bestemming 'Water' wel aanduidingen voor specifieke typen bedrijfsschepen zijn opgenomen, zoals 'Steigers voor recreatie- en horecaschepen en schepen met een maatschappelijke functie'. Op die locaties heeft de gemeente kennelijk wel enkel de ligging van dat type bedrijfsschepen mogelijk willen maken. Dat ter plaatse van de Dijksgracht-Oost bewust een 'overkoepelende' functieaanduiding is gebruikt, ligt – gelet op de ligging nabij het spoor en de industriële omgeving en de over het algemeen beoogde flexibiliteit op dergelijke locaties – ook min of meer voor de hand. In de plantoelichting wordt in het onderdeel 'waterprogramma' namelijk opgemerkt: *"het nautisch karakter van de Oostelijke Handelskade en de Dijksgracht is beeldbepalend. In de IJ-haven liggen zee- en riviercruiseschepen en binnenvaartschepen. Vrijwel de hele kade langs de Dijksgracht is bestemd voor ongeveer 80 woonschepen."* Opvallend is echter dat over de 'bedrijfsschepen' die aldaar eveneens zijn toegestaan, in de toelichting met geen woord wordt gerept. De reden hiervoor kan mogelijk gelegen zijn in het feit, dat door de omschrijving van de activiteiten in de IJ-haven dit geen nadere toelichting behoeft.

14. De plantoelichting geeft op dit punt in ieder geval geen verdere verduidelijking, maar spreekt dus ook de op zichzelf duidelijke bestemming 'Water' met specifieke aanduiding 'Steigers voor woon- en bedrijfsschepen' niet tegen. Hieruit kan de conclusie worden getrokken, dat nu sprake is van een op zichzelf heldere bestemming en een uitleg, die op basis van het spraakgebruik aan de betreffende verzamelnaam 'bedrijfsschepen' kan worden gegeven, het gebruik als nachtstalling voor een bedrijfsmatig geëxploiteerde boot ten behoeve van het vervoer/rondvaren van personen met (ondergeschikte) horeca rechtstreeks is toegestaan.

15. Wij begrijpen dat de verwachting is dat het plan van de gemeente op weerstand zal stuiten bij exploitanten van rondvaartboten en mogelijk (ook) de omwonenden, die aan de overzijde van de weg, gelegen aan de kade langs de Dijksgracht, wonen. Hoewel de afstand van de woningen tot de kade vrij groot is, valt niet uit te sluiten dat de omwonenden vrezen voor toenemende (geluids- en/of verkeers)hinder. Om die reden verdient het ons inziens de voorkeur om de hiervoor geschetste mogelijkheden om de nachtstalling binnen het huidige bestemmingsplan te realiseren. In dat geval is er immers sprake van een gebonden beslissing voor het verlenen van een omgevingsvergunning voor de beoogde activiteit(en), hetgeen zowel de besluitvorming als de proceduretijd aanzienlijk vereenvoudigt.

16. Er zal daarbij uiteraard wel rekening moeten worden gehouden met een beroep van deze potentiële bezwaarmakers op de strijdigheid van het gebruik van deze locatie ten behoeve van rondvaartboten. Mocht de interpretatie dat onder bedrijfsschepen ook rondvaartboten begrepen moeten worden geen stand houden, of mocht de gemeente dit standpunt niet willen innemen, dan moet worden bezien op welke wijze dit initiatief (alsnog) planologisch geborgd kan worden. Hier gaan we in paragraaf III nader op in. De gemeente heeft reeds op voorhand aangegeven sterk de voorkeur te geven aan een 'lichte' procedure, derhalve bij voorkeur geen bestemmingsplanwijziging of uitgebreide (qua procedure) omgevingsvergunning voor planologisch afwijkend gebruik. Gelet daarop bespreken wij laatstgenoemde mogelijkheden in dit memo niet.

III. Mogelijkheden om initiatief planologisch te borgen

III.1 Binnenplanse vrijstelling 'toegelaten bedrijven'

17. In onderdeel 'C. Overige bepalingen' ziet artikel 9 van de planregels specifiek op 'toegelaten bedrijven'. Lid 1 bepaalt dat, voor zover gronden en/of bebouwing mag worden gebruikt ten behoeve van bedrijven, dit alleen mag voor bedrijven die in de Staat van Inrichtingen vallen onder categorieën I en II. Het College is bevoegd – zo staat in lid 3 – vrijstelling te verlenen voor het bouwen en gebruik van gronden en bebouwing ten behoeve van een bedrijf dat (sub a) niet in de Staat van Inrichtingen voorkomt en in vergelijking met bedrijven die vallen onder de categorieën I en II, geen blijvende, onevenredige afbreuk doet aan het woon- en leefmilieu.

18. De planregels definiëren niet wanneer sprake is van 'bedrijven' (en overigens ook niet of onder 'gronden' – in het kader van dit bestemmingsplan – ook het water moet worden verstaan). Niet duidelijk is dus, of artikel 9 lid 1 ook ziet op 'bedrijfsschepen'. Gelet op het feit, dat de steigers/pontons (mede) dienen om laad- en losactiviteiten te verrichten, kan worden aangenomen dat deze planregel ook ziet op bedrijvigheid op de steigers, althans dat de bestemming 'Water' de overige bepalingen inzake bedrijvigheid, zoals bedoeld in artikel 9 niet uitsluit.

19. In dat kader is evenwel van belang dat in de Staat van Inrichtingen geen bedrijvigheid is opgenomen, die ziet op passagiersvaartuigen/rondvaartboten. Verdedigbaar zou dan zijn dat het gebruik van de locatie ten behoeve van de nachtstalling van rondvaartboten, in vergelijking met bedrijven die wel in de Staat van Inrichtingen zijn genoemd onder categorieën I en II, geen onevenredige afbreuk doet aan het woon- en leefmilieu en aldus op grond van artikel 9 lid 3 sub a binnenplans vrijstelling kan worden verleend. Zie bijvoorbeeld Auto-motorrijwielbedrijven; bouw(installatie)bedrijven. De locatie grenst (behoudens de kade) aan het spoor, niet valt daarom in te zien dat het woon- en leefklimaat aldaar negatief wordt beïnvloed. Aan de overzijde van de Dijksgracht wordt wel gewoond, de afstand tot die woonomgeving is echter betrekkelijk aanzienlijk. Het College dient bij de voorbereiding van de binnenplanse afwijking niettemin wel te onderzoeken of en zo ja, in hoeverre er hinder optreedt voor de omwonenden.

20. Een andere optie zou kunnen zijn om op grond van artikel 9 lid 4 planvoorschriften regels met inachtneming van de procedureregels als bedoeld in artikel 13 van de planvoorschriften een wijzigingsplan vast te stellen, waarin pleziervaartuigen/rondvaartboten specifiek worden opgenomen in de Staat van Inrichtingen. Daarbij dient te worden opgemerkt dat de procedureregels uit onderhavig bestemmingsplan met de inwerkingtreding van de Wet ruimtelijke ordening (Wro) zijn komen te vervallen. En ook voor deze optie geldt, dat gelet op de formulering van artikel 9 en de beperkte Staat van Inrichtingen niet vastgesteld kan worden of deze bepaling überhaupt wel ziet op bedrijvigheid op/aan het water, zoals bestemd in artikel 8 van de planregels.

III.2 Algemene vrijstelling gebruiksbepaling

21. Ingevolge artikel 12 van de planregels is het verboden om de in het plan begrepen gronden te gebruiken op een manier of tot een doel die strijdig is met de bestemming of de daarbij behorende voorschriften, maar is het College bevoegd om hiervan vrijstelling te verlenen, mits die

vrijstelling niet zal leiden tot een ingrijpende en/of onomkeerbare wijziging van en/inbreuk op de bestemming. Het College verleent ingevolge artikel 12 lid 4 vrijstelling van artikel 12 lid 1 wanneer strikte toepassing van lid 1 leidt tot een beperking van het meest doelmatige gebruik, welke beperking niet door dringende redenen wordt gerechtvaardigd.

22. Deze vrijstellingsmogelijkheid biedt in algemene zin de mogelijkheid om binnenplans (dus procedureel 'light') vrijstelling te verlenen van de vigerende bestemmingsplanbepaling. Het standpunt zou kunnen worden ingenomen dat – vanwege de onduidelijkheid wat onder 'bedrijfsschepen' moet worden verstaan – van de mogelijkheid die artikel 12 planregels biedt gebruik gemaakt wordt, zodat het College op het punt dat hieronder rondvaartboten moeten worden begrepen, in ieder geval een duidelijke (belangen-)afweging heeft gemaakt.

III.3 Buitenplanse afwijking ingevolge artikel 4 lid 11 bijlage II Bor

23. Tenslotte zou als 'lichte' buitenplanse vrijstellingsprocedure gebruik kunnen worden gemaakt van de mogelijkheid van artikel 4 lid 11 bijlage II bij het Bor. Deze omgevingsvergunning voor planologisch strijdig gebruik kan echter slechts voor een periode van maximaal 10 jaar worden verleend. Verlenging van deze termijn of het na afloop daarvan nogmaals verlenen van eenzelfde tijdelijke vergunning, is niet mogelijk. Aangezien – zo begrijpen wij – door de gemeente een situatie wordt beoogd met een (meer) permanent karakter, lijkt ons dit geen reële optie.

Conclusie

24. Al met al komen wij tot het advies deze kwestie niet ingewikkelder dan strikt noodzakelijk op te pakken. Eventuele weerstand van rondvaartboot exploitanten zal zijn oorsprong vinden in en dus gericht zijn tegen het Passagiersvaartbeleid (het moeten opgeven van vaste aanlegplekken op A-locaties). Voorkomen moet worden dat men het ongenoegen over dit beleid (waar geen rechtsmiddelen tegen kunnen worden aangewend), over de band van een planologisch besluit gaat spuien. Ook met betrekking tot eventuele bezwaren van omwonenden geldt, dat het de voorkeur verdient om binnen de contouren van het bestemmingsplan de nachtstalling mogelijk te achten, zulks vanwege het limitatief-imperatieve stelsel van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo).

25. Beter lijkt het daarom, om de planologische inpassing als 'gegeven' te zien, om de eenvoudige reden dat uit het plan niet volgt dat het niet past. Daarbij merken wij op dat als de wens is om e.e.a. eenvoudig, zonder al te veel risico's en op korte termijn mogelijk te maken, de keuze gemaakt zou moeten worden om (in ieder geval in eerste instantie) alleen ligplaatsen mogelijk te maken zonder bijkomende voorzieningen aan de kade, gelet op mogelijke bezwaren van omwonenden voor geluidshinder en/of bezwaren van exploitanten, dat daarmee inzicht wordt verschaft in bedrijfsgevoelige informatie. In dit memo zijn we hier verder niet op in gegaan, maar in algemene zin kunnen we stellen dat voor realisatie van bijkomende voorzieningen op de kade hoe dan ook planologische besluitvorming nodig zal zijn.

26. Mocht de (rechtstreekse) planologische inpassing van de ligplaatsvoorzieningen worden aangevochten, en – ultimo – blijken dat deze interpretatie geen steun vindt bij de bestuursrechter, dan kan alsnog een planologisch besluit (als beschreven in III.1 en III.2) worden genomen om de ligplaats voor rondvaartboten mogelijk te maken.

27. Alsdan zou ook opnieuw de keuze (her)overwogen kunnen worden tot het wel of niet opnemen van catering- dan wel opslagvoorzieningen in het ruimtelijk programma. Er moet dan echter wel rekening worden gehouden met een buitenplanse (uitgebreide) ontheffing danwel een bestemmingsplanwijziging.

==========