

ECLI	ECLI:NL:RVS:2022:3970
Datum uitspraak	28 december 2022
Inhoudsindicatie	<p>Bij besluit van 3 december 2020 heeft de raad van de gemeente Aalsmeer het bestemmingsplan "Fort Kudelstaart" vastgesteld. Het bestemmingsplan maakt de herontwikkeling mogelijk van "Fort Kudelstaart". Het Fort Kudelstaart maakt als rijksmonument onderdeel uit van de Stelling van Amsterdam. De Stelling van Amsterdam is in 1996 op de lijst geplaatst van UNESCO Werelderfgoed. Het is een tussen 1880 en 1920 aangelegde militaire verdedigingslinie met een lengte van 135 km, gelegen op circa 15 tot 20 km rondom Amsterdam. Zeilfort Kudelstaart B.V. is na een Europese aanbestedingsprocedure inmiddels beheerder van het fort. Zij wil op het forteiland een hotel met horecavoorzieningen en vergaderruimten realiseren. Verder is het de bedoeling dat er een klein museum over De Stelling van Amsterdam en het Fort Kudelstaart, een zogenoemde spa, havenfaciliteiten en onder het fort een parkeergarage komen. Ook heeft Zeilkort Kudelstaart B.V. de wens om de capaciteit van de jachthaven uit te breiden naar 200 vaste ligplaatsen en 10 tot 15 boten in de weekeinden te kunnen verhuren.</p>

Volledige tekst

202101238/1/R1.

Datum uitspraak: 28 december 2022

AFDELING
BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

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

appellanten,

en

de raad van de gemeente Aalsmeer,

verweerder.

Procesverloop

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

Tegen dit besluit hebben de werkgroep en anderen beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

Bij besluit van 2 december 2021 heeft de raad het plan gewijzigd vastgesteld.

De werkgroep en anderen hebben tegen dat besluit gronden ingediend.

De raad heeft een nader verweerschrift ingediend.

De werkgroep en anderen en Zeilfort Kudelstaart B.V hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak op de zitting behandeld van 18 juli 2022, waar de werkgroep en anderen, vertegenwoordigd door mr. N.J.M. Beelaerts van Blokland, advocaat te Den Haag, en [gemachtigde], en de raad, vertegenwoordigd door mr. R. Janssen, advocaat te Amsterdam, mr. L.P.E. Frush, E.J. Weerdesteijn en F. van Oosterhout, zijn verschenen. Verder is op de zitting Zeilfort Kudelstaart B.V., vertegenwoordigd door [gemachtigden], als partij gehoord.

Overwegingen

Inleiding

1. Het bestemmingsplan maakt de herontwikkeling mogelijk van "Fort Kudelstaart". Het Fort Kudelstaart maakt als rijksmonument onderdeel uit van de Stelling van Amsterdam. De Stelling van Amsterdam is in 1996 op de lijst geplaatst van UNESCO Werelderfgoed. Het is een tussen 1880 en 1920 aangelegde militaire verdedigingslinie met een lengte van 135 km, gelegen op circa 15 tot 20 km rondom Amsterdam. Zeilfort Kudelstaart B.V. is na een Europese aanbestedingsprocedure inmiddels beheerder van het fort. Zij wil op het forteiland een hotel met horecavoorzieningen en vergaderruimten realiseren. Verder is het de bedoeling dat er een klein museum over De Stelling van Amsterdam en het Fort Kudelstaart, een zogenoemde spa, havenfaciliteiten en onder het fort een parkeergarage komen. Ook heeft Zeilkort Kudelstaart B.V. de wens om de capaciteit van de jachthaven uit te breiden naar 200 vaste ligplaatsen en 10 tot 15 boten in de weekeinden te kunnen verhuren.

Stichting Werkgroep Fort Kudelstaart komt op voor de bewoners van de Mirandabuurt, inclusief de bewoners en gebruikers van de Veluwebuurt en die van de Kop Zuidas. De stichting, enkele bewoners, die dichtbij of aan de Kudelstaartseweg wonen, en [vennootschap] keren zich tegen de voorziene ontwikkelingen op Fort Kudelstaart, hoofdzakelijk omdat de kernkwaliteiten van het erfgoed worden aangetast. [vennootschap], eigenaar van een scheepreparatiebedrijf dat is gevestigd op het fort, komt hoofdzakelijk in beroep tegen het wegbestemmen van zijn bedrijf.

Besluit van 2 december 2021

2. Bij besluit van 2 december 2021 (hierna: het herziene bestemmingsplan) heeft de raad het plan opnieuw, gewijzigd, vastgesteld. Door de provincie Noord-Holland is in overleg met de Rijksdienst voor Cultureel Erfgoed (RCE) een "Heritage Impact Assessment" (hierna: HIA) uitgevoerd om de effecten van het plan op de kernkwaliteiten van het werelderfgoed in kaart te brengen. De HIA is aan het bestemmingsplan toegevoegd. Aan de gronden is de dubbelbestemming "Waarde-Stelling van Amsterdam" toegevoegd. Daarnaast zijn enkele gebreken en onduidelijkheden in de regels gecorrigeerd en is de verbeelding aangevuld. Ook is een geactualiseerd verkeersonderzoek, een geactualiseerd akoestisch onderzoek en een geotechnisch onderzoek verricht.

Dit besluit wordt, gelet op artikel 6:19, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb), van rechtswege geacht onderwerp te zijn van dit geding.

Goede procesorde

3. De raad heeft op de zitting aangevoerd dat de door Zeilfort Kudelstaart B.V. op 7 en 8 juli 2022 ingediende nadere stukken zo omvangrijk zijn, dat het indienen daarvan op zo'n korte termijn voor de zitting in strijd moet worden geacht met de goede procesorde.

3.1. De Afdeling overweegt dat ook na afloop van de beroepstermijn en, als die termijn is gegeven, na afloop van de termijn als bedoeld in artikel 6:6 van de Awb, gelet op artikel 8:58 van de Awb, nieuwe argumenten kunnen worden aangevoerd en stukken, ter motivering van een eerdere beroepsgrond, kunnen worden ingediend, tenzij dat in strijd is met een goede procesorde. Dat is het geval, als die argumenten, gegevens of stukken verwijtbaar zo laat worden ingediend dat de andere partijen worden belemmerd om daarop voldoende te reageren of de goede voortgang van de procedure daardoor op andere wijze wordt belemmerd.

3.2. De werkgroep en anderen hebben op 7 en 8 juli 2022, respectievelijk elf en tien dagen voor zitting, nadere stukken ingediend. Het gaat onder andere om een rapport van Buro Stadsbouwmeester over de in opdracht van de provincie Noord-Holland uitgevoerde HIA, en documenten die zijn verkregen na het indienen van een verzoek op grond van de toenmalige Wet openbaarheid van bestuur (hierna: het Wob-verzoek). Zeilfort Kudelstaart B.V. en de raad hebben deze stukken op 8 en 9 juli 2022, respectievelijk 10 en 9 dagen voor zitting, ontvangen. De Afdeling overweegt dat de ingediende stukken inhoudelijk in het verlengde liggen van de eerder door de werkgroep en anderen aangevoerde beroepsgronden over de HIA, waarover de raad een schriftelijke uiteenzetting heeft kunnen geven. Het rapport en de overige documenten bestaan echter uit een omvangrijk aantal pagina's. Daarnaast heeft het college van gedeputeerde staten van Noord-Holland al op 14 september 2021 op het Wob-verzoek van de werkgroep en anderen gereageerd en de bijbehorende documenten verstuurd, terwijl het genoemde rapport al op 18 mei 2022 is opgesteld. Gezien de datum van oorsprong van deze documenten hadden deze documenten eerder gedeeld kunnen worden met de werkgroep en anderen en Zeilfort Kudelstaart B.V.

3.3. Naar het oordeel van de Afdeling zijn het rapport en de overige documenten zo complex en omvangrijk dat de raad daarop op de zitting niet voldoende heeft kunnen reageren. Onder deze omstandigheden laat de Afdeling de door de werkgroep en anderen ingediende nadere stukken dan ook wegens strijd met de goede procesorde buiten beschouwing.

Relativiteitsvereiste

4. De raad stelt zich op het standpunt dat het relativiteitsvereiste dat is neergelegd in artikel 8:69a van de Awb ten aanzien van de Stichting Werkgroep Fort Kudelstaart in de weg staat aan vernietiging van het plan. De raad neemt hetzelfde standpunt in ten aanzien van enkele natuurlijke personen die beroep hebben ingesteld en in dat kader dezelfde beroepsgronden hebben aangevoerd.

4.1. Artikel 8:69a van de Awb luidt: "De bestuursrechter vernietigt een besluit niet op de grond dat het in strijd is met een geschreven of ongeschreven rechtsregel of een algemeen rechtsbeginsel, indien deze regel of dit beginsel kennelijk niet strekt tot bescherming van de belangen van degene die zich daarop beroept."

4.2. Blijkens de geschiedenis van de totstandkoming van de Wet aanpassing bestuursprocesrecht (Kamerstukken II, 2009/10, 32 450, nr. 3, blz. 18-20) heeft de wetgever met artikel 8:69a van de Awb de eis willen stellen dat er een verband moet bestaan tussen een beroepsgrond en het belang waarin de appelland door het bestreden besluit dreigt te worden geschaad. De bestuursrechter mag een besluit niet vernietigen wegens schending van een rechtsregel die kennelijk niet strekt tot bescherming van het belang van de appelland.

4.3. In de statuten van de werkgroep staat de volgende doelomschrijving: "De Stichting heeft ten doel het actief zorg dragen voor behoud en verbetering van de leefomgeving van bewoners in de omgeving van Fort Kudelstaart door het belang van bewoners voorop te stellen, de balans te bewaken in ontwikkelingen en kritisch te zijn naar bestemmingsplan wijzigingen, vergunningen en regelgeving ten gunste van een goede, in balans zijnde ruimtelijke ordening en ruimtelijke ontwikkeling en al hetgeen met het vorenstaande verband houdt of daartoe bevorderlijk kan zijn, een en ander in de ruimste zin van het woord." De normen die bij de beroepsgronden over de gevolgen van het plan voor de cultuurhistorie in geding zijn, strekken tot behoud en verbetering van UNESCO-werelderfgoederen, waar Fort Kudelstaart onderdeel van is. Zij strekken daarmee tot bescherming van de uit de statuten van de werkgroep blijkende doelstelling. Daarom staat het relativiteitsvereiste er niet aan in de weg dat het besluit wegens die beroepsgronden wordt vernietigd.

Gelet op het feit dat aan de Stichting Werkgroep Fort Kudelstaart het relativiteitsvereiste niet kan worden tegengeworpen, bestaat er voldoende aanleiding om de door de werkgroep en anderen aangevoerde gronden te bespreken. De Afdeling zal deze beroepsgronden daarom inhoudelijk bespreken. Het relativiteitsvereiste ten aanzien van de overige indieners van het beroep hoeft op dat punt daarom geen bespreking meer.

Volgorde behandeling

5. De Afdeling zal eerst het van rechtswege ontstane beroep tegen het herziene bestemmingsplan beoordelen. Daarna zal zij bezien of de werkgroep en anderen nog belang hebben bij een beoordeling van hun beroep tegen het oorspronkelijke bestemmingsplan.

Toetsingskader

6. Bij de vaststelling van een bestemmingsplan moet de raad bestemmingen aanwijzen en regels geven die de raad uit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig acht. De raad heeft daarbij beleidsruimte en moet de betrokken belangen afwegen. De Afdeling oordeelt niet zelf of het plan in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening. De Afdeling beoordeelt aan de hand van de beroepsgronden of het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan in overeenstemming is met het recht. Daarbij kan aan de orde komen of de nadelige gevolgen van het plan onevenredig zijn in verhouding tot de met het plan te dienen doelen.

Wettelijk kader

7. De wettelijke bepalingen die ten grondslag liggen aan de hierna volgende rechtsoverwegingen, zijn opgenomen in de bijlage bij deze uitspraak. De bijlage maakt deel uit van deze uitspraak.

Beroep tegen het herziene bestemmingsplan

Strijd met Omgevingsverordening

8. De werkgroep en anderen betogen dat het herziene bestemmingsplan niet voldoet aan de in artikel 6.49, eerste lid, van de Omgevingsverordening NH2020 (hierna: de Omgevingsverordening) gegeven regels ter bescherming van een UNESCO-werelderfgoed. De beoogde herontwikkeling van het fort zal de kernkwaliteiten van De Stelling van Amsterdam op onaanvaardbare wijze aantasten vanwege toename van gebruiksintensiteit en de aantasting van de oorspronkelijke bouw. Volgens de werkgroep en anderen is het voorziene horecaterras van 800 m², waar versterkte muziek ten gehore mag worden gebracht, onverenigbaar met het vanwege de aanwijzing als Unesco-erfgoed te beschermen "stiltegebied". Daarnaast maakt de voorziene starttoren volgens hen een grote inbreuk op de landschappelijke inpassing en camouflage van de voormalige militaire objecten. Volgens de werkgroep en anderen voldoen de in artikel 6.2, onder c, van de planregels opgenomen bouwregels voor gronden met de bestemming "Waarde - Stelling van Amsterdam" bovendien niet aan artikel 6.49, tweede lid, van de Omgevingsverordening, omdat volgens artikel 6.2, onder c, van de planregels bestaande bebouwing onbegrensd mag worden vervangen, vernieuwd of veranderd.

8.1. De Afdeling stelt vast dat de raad bij de totstandkoming van het herziene bestemmingsplan is uitgegaan van de toepasselijkheid van de Omgevingsverordening, zoals blijkt uit paragraaf 5.1.2 van de plantoelichting. Naar het oordeel van de Afdeling is niet de Omgevingsverordening, maar de Provinciale Ruimtelijke Verordening van toepassing op het besluit van 2 december 2021. Hoewel de Omgevingsverordening al in werking was op het moment van de vaststelling van het herziene bestemmingsplan, volgt uit artikel 12.2, eerste lid, onder b, van de Omgevingsverordening dat de Provinciale Ruimtelijke Verordening (hierna: de PRV) van toepassing blijft tot een besluit onherroepelijk wordt, als voor de inwerkingtreding van de Omgevingsverordening een ontwerp ter inzage is gelegd van een besluit ten aanzien waarvan afdeling 3.4 van de Awb van toepassing is op de voorbereiding, en het besluit binnen 2 jaar daarna is genomen. Omdat het ontwerpbestemmingsplan op 5 juni 2020 ter inzage is gelegd en het herziene bestemmingsplan binnen 2 jaar na 5 juni 2020 is vastgesteld, is de PRV op het herziene bestemmingsplan van toepassing. De raad heeft dit op de zitting ook erkend. Naar het oordeel van de Afdeling is het herziene bestemmingsplan in zoverre in strijd met artikel 12.2, eerste lid, onder b, van de Omgevingsverordening vastgesteld.

Gelet op het feit dat artikel 22 van de PRV net als artikel 6.49 van de Omgevingsverordening de eis stelt dat bestemmingsplannen minstens de bescherming van kernkwaliteiten van erfgoederen van uitzonderlijke universele waarden moeten waarborgen, zal de Afdeling hierna beoordelen in hoeverre het herziene bestemmingsplan voldoet aan artikel 22 van de PRV en aldus de rechtsgevolgen van het besluit van 2 december 2021 in stand zouden kunnen blijven

8.2. Titel 2 van de PRV bevat regels voor de bescherming van UNESCO-werelderfgoederen van uitzonderlijke universele waarden, zoals De Stelling van Amsterdam waar Fort

Kudelstaart onderdeel van is. Deze titel is op dit punt een uitwerking van titel 2.13 van het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (hierna: Barro). In bijlage 8 van het Barro zijn voor ieder erfgoed van uitzonderlijke universele waarde de kernkwaliteiten in hoofdlijnen beschreven, zo ook voor Werelderfgoed De Stelling van Amsterdam. Op grond van artikel 2.13.4, eerste lid, van het Barro moeten de kernkwaliteiten bij provinciale verordening worden uitgewerkt en geobjectiveerd. Artikel 2.13.4, tweede lid van het Barro schrijft voor dat in het belang van de instandhouding en versterking van de kernkwaliteiten tevens regels worden gesteld omtrent de inhoud van of de toelichting bij bestemmingsplannen. In de artikelen 21 en 22 van de PRV is uitvoering gegeven aan artikel 2.13.4 van het Barro. In artikel 22 is meer in het bijzonder opgenomen hoe moet worden omgegaan met ruimtelijke ontwikkelingen bij UNESCO-werelderfgoederen. De beschermde kernkwaliteiten als bedoeld in de artikelen 21 en 22 van de PRV zijn opgenomen in de Leidraad Landschap en Cultuurhistorie zoals genoemd in artikel 15, en opgenomen in bijlage 1 bij de PRV. De kernkwaliteiten voor Werelderfgoed De Stelling van Amsterdam, zoals beschreven in bijlage 1 bij de PRV, zijn gelijk aan die zoals genoemd in bijlage 8 bij het Barro. Het gaat om de volgende kernkwaliteiten: 1. het unieke, samenhangende en goed bewaard gebleven, laatnegentiende-eeuwse en vroeg twintigste-eeuwse hydrologische en militair-landschappelijke geheel, bestaande uit: - een doorgaand stelsel van linedijken in een grote ring om Amsterdam; - sluizen en voor- en achterkanalen; - de forten, liggend op regelmatige afstand, voornamelijk langs dijken; - inundatiegebieden; - voormalige schootsvelden (visueel open) en verboden kringen (merendeels onbebouwd gebied); - de landschappelijke inpassing en camouflage van de voormalige militaire objecten; 2. relatief grote openheid, en 3. groene en relatief stille ring rond Amsterdam. Ingevolge artikel 22 van de PRV mogen in een bestemmingsplan alleen ontwikkelingen worden opgenomen waarbij deze kernkwaliteiten behouden blijven of worden versterkt.

8.3. De raad heeft zich op het standpunt gesteld dat de voorziene ontwikkelingen geen invloed hebben op de eerste kernkwaliteit, omdat behoudens de starttoren, de voorgenomen ontwikkelingen grotendeels binnen de contouren van het oorspronkelijke fortgebouw en de bestaande wallen worden gerealiseerd. Volgens de raad leidt de beoogde ontwikkeling niet tot aantasting van het samenhangend systeem van overige functies zoals dijken, kanalen of inundatiekommen. Voor noodzakelijke (in pandige) bouwkundige aanpassingen moet voor de monumentale onderdelen een monumentenvergunning gevraagd worden bij het bevoegd gezag. Verder heeft de raad een cultuur- en bouwhistorisch onderzoek laten uitvoeren door Hylkema Erfgoed. De raad heeft toegelicht dat hieruit volgt dat het profiel van het dijklichaam onaangetaast blijft met de voorziene ontwikkelingen. Ook de parkeergarage kan worden aangelegd met behoud van de hoofdopzet en structuur van het dijklichaam van het fort, zoals volgens de raad ook volgt uit een geotechnisch onderzoek.

De raad heeft zich verder op de zitting op het standpunt gesteld dat bestaande bebouwing ingevolge artikel 6.2, onder c, van de planregels niet onbegrensd kan worden vervangen, vernieuwd of veranderd. Volgens de raad kan bestaande bebouwing alleen worden vervangen, vernieuwd of veranderd, als wordt voldaan aan de overige planregels. De Afdeling begrijpt dit standpunt van de raad zo dat hij een beroep doet op artikel 6.1 onder a, van de planregels. Daarin is bepaald dat de gronden met de bestemming "Waarde - Stelling van Amsterdam" mede zijn bestemd voor de bescherming en veiligstelling van cultuurhistorische en archeologische waarden in relatie tot De Stelling van Amsterdam.

8.4. De Afdeling overweegt dat artikel 6.1, onder a, van de planregels regelt dat de voor de dubbelbestemming 'Waarde-Stelling van Amsterdam' aangewezen gronden mede bestemd zijn voor de bescherming en veiligstelling van cultuurhistorische en archeologische waarden

in relatie tot De Stelling van Amsterdam op gronden met de bestemming "Waarde-Stelling van Amsterdam". Uit dit artikel, dat dient te worden gelezen in samenhang met de begripsomschrijvingen van "cultuurhistorische waarde en "archeologische waarde" in de artikelen 1.27 en 1.8 van de planregels, blijkt echter niet zondermeer dat met dit artikel de kernkwaliteiten van Werelderfgoed De Stelling van Amsterdam worden behouden of versterkt, zoals in artikel 22 van de PRV is bedoeld. De in artikel 22 van de PRV geëxpliciteerde kernkwaliteiten zijn of niet, dan wel niet in voldoende mate expliciet terug te vinden in artikel 6.1, onder a, en in de begripsomschrijvingen in de artikelen 1.27 en 1.8 van de planregels. De bescherming van de kernkwaliteiten van Werelderfgoed De Stelling van Amsterdam volgt ook niet - ook niet mede - uit andere planregels, zoals artikel 3.1, aanhef en onder a. Daarbij komt dat artikel 6.2 onder c van de bouwregels het mogelijk maakt dat op grond van andere bestemmingen vervanging, vernieuwing of verandering van bestaande bebouwing is toegestaan, zonder dat is verzekerd of de kernkwaliteiten van De Stelling van Amsterdam worden behouden of versterkt. De Afdeling overweegt verder dat in de door Arcadis opgestelde HIA van 19 maart 2021 wordt geconcludeerd dat door de met dit plan voorziene ontwikkelingen in ieder geval het militair-landschappelijke geheel, dat onderdeel is van de kernkwaliteiten van De Stelling van Amsterdam, wordt aangetast. De zwaarste aantasting van het fort is, volgens de HIA, het gevolg van de bouw van de ondergrondse parkeergarage.

Gelet op het vorenstaande is naar het oordeel van de Afdeling onvoldoende in de planregels verzekerd dat de kernkwaliteiten van Werelderfgoed De Stelling van Amsterdam worden behouden of versterkt, zoals is bepaald in de artikelen 21 en 22 van de PRV. Om deze reden ziet de Afdeling geen aanleiding om de rechtsgevolgen in stand te laten. Wel ziet de Afdeling aanleiding de overige gronden van beroep te bespreken.

Parkeren en verkeer

9. De werkgroep en anderen betogen dat het plan voorziet in te weinig parkeerplaatsen, omdat het daarin opgenomen scenario voor "maximaal parkeren" onrealistisch is. Zij wijzen erop dat niet wordt toegelicht wat de precieze capaciteit is van de parkeerplekken op het trailerpad en op de ruimte ernaast. Daarnaast stellen zij dat niet is onderbouwd welke invloed evenementen, zoals zeilevenementen, hebben op de parkeercapaciteit en hoe wordt omgegaan met het overschrijden van die capaciteit. Verder betogen de werkgroep en anderen dat het toegestane laad- en losverkeer gevaren meebrengt. Volgens hen wordt de laad- en losplekken van het fort bovendien gebruikt om te parkeren, en is niet beschreven wat de effecten zijn voor het laad- en losverkeer. Ook stellen de werkgroep en anderen dat het plan ernstige effecten heeft op de verkeersafwikkeling, die onvoldoende zijn onderzocht. Er is volgens de werkgroep en anderen geen rekening gehouden met het effect van de ochtend- en avondspits op de verkeersafwikkeling.

9.1. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de raad afdoende gemotiveerd dat het plan voldoende ruimte biedt om in het benodigde aantal parkeerplaatsen te kunnen voorzien. Ook heeft de raad afdoende gemotiveerd dat de voorziene ontwikkelingen niet voor problemen in de verkeersafwikkeling zullen zorgen. De Afdeling overweegt in dat verband dat Goudappel Coffeng op 4 oktober 2021 nader onderzoek heeft uitgevoerd naar de parkeerbehoefte en de parkeergelegenheid en de mogelijke effecten van de herontwikkeling van Fort Kudelstaart op het omliggende wegennet. Ten aanzien van de parkeergelegenheid komt uit het onderzoek van Goudappel Coffeng naar voren dat de voorziene parkeergarage, de permanente parkeerplekken op het voorterrein en de tijdelijke parkeerplekken op het achterterrein langs het trailerpad resulteren in een totaalaanbod van 295 parkeerplaatsen. Bij de beoordeling van de voorziene parkeerplaatsen gaat de Afdeling er voorshands vanuit dat de waarborging van

de kernkwaliteiten er niet aan in de weg staat dat de parkeergarage in enigerlei wijze kan worden gerealiseerd.

Goudappel Coffeng heeft onderzocht wat de effecten zullen zijn op de parkeerbehoefte voor een zevental uiteenlopende verkeersscenario's. In het maximumscenario van een bruiloft met 500 bezoekers doet zich een tekort van 28 parkeerplekken voor. Voor dat scenario is voorzien in een "achtervang" van tijdelijke parkeerplekken langs het trailerpad waar 28 extra parkeerplekken kunnen worden voorzien. Ondanks dat de parkeerbehoefte soms het aantal vaste parkeerplekken kan overtreffen, stelt de Afdeling vast dat uit onderzoek volgt dat met het gebruik van de tijdelijke parkeerplekken langs het trailerpad de parkeerbehoefte toch op eigen terrein te faciliteren is.

De raad heeft in hoofdstuk 6.8 van de plantoelichting verder toegelicht dat het laden en lossen ten behoeve van het fort plaatsvindt op eigen terrein. Het gaat om het terrein net buiten het eiland van het fort, op de verbindingsweg naar de woonboten. Op dit terrein is ruimte om een bakwagen of een bus van een lengte van maximaal 12 m te laten laden en lossen. Uit het verkeersonderzoek van Goudappel volgt dat voertuigen met deze lengte kunnen keren op eigen terrein en vooruitrijdend hun route weer kunnen vervolgen. Het vrachtverkeer heeft daarmee voldoende zicht op het kruisingsvlak (waar de inrit uitkomt op de Kudelstaartseweg) om veilig in te kunnen voegen. Uit het verkeersonderzoek volgt verder dat laden en lossen door leveranciers ongeveer 1 tot 2 keer per week in de ochtend plaatsvindt tussen 7 en 8 uur. Dit vindt plaats voordat de gasten of bezoekers aankomen, zodat de drukte wordt gespreid. Bezoekers die met de autobus naar het fort komen, worden afgezet op het laad- en losplatform. Ook hiervoor worden autobussen ingezet met een lengte maximale van 12 m, zodat veilig op het los- en laadplatform kan worden gekeerd. In wat de werkgroep en anderen hebben aangevoerd, ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat het laad- en losverkeer zal leiden tot verkeersgevaar. Bovendien is niet gebleken dat de laad- en losplekken zullen worden gebruikt als parkeerplaatsen.

Wat betreft de effecten van de voorziene ontwikkelingen op de verkeersafwikkeling is in het onderzoek van Goudappel gekeken naar drie kruispunten, namelijk: Ontsluiting Fort - Kudelstaartseweg, Bachlaan - Kudelstaartseweg en Bachlaan - N231. Bij de berekeningen is ook rekening gehouden met piekmomenten, zoals de ochtend- en avondspits en met een bruiloft met 500 bezoekers. De raad heeft in hoofdstuk 6.8 van de plantoelichting toegelicht dat de voorgestane herontwikkeling van het fort niet voor problemen qua verkeersafwikkeling zorgt op de omliggende kruispunten en wegen. Dat is volgens de raad ook niet zo in het geval van een incidentele activiteit waarbij 500 bruiloftsgasten aanwezig zouden zijn. Het betoog van de werkgroep en anderen geeft geen aanleiding om aan de juistheid daarvan te twijfelen.

Het betoog slaagt niet.

Financiële uitvoerbaarheid

10. De werkgroep en anderen betogen dat de financiële en economische uitvoerbaarheid van het bestemmingsplan niet vaststaat. Volgens hen kan van de financiële gegoedheid van Zeilfort Kudelstaart B.V. niet worden uitgegaan, omdat Zeilfort Kudelstaart B.V. kort geleden is opgericht en niet beschikt over ervaring met projecten als deze. Ook beschikt zij over onvoldoende eigen vermogen. De werkgroep en anderen stellen daarom dat het kostenverhaal niet is verzekerd, terwijl de raad op basis van artikel 6.12 van de Wet ruimtelijke ordening (hierna: de Wro) verplicht is om een exploitatieplan op te stellen of kostenverhaal anderszins te verzekeren.

10.1. Bij een beroep tegen een bestemmingsplan kan een betoog over de uitvoerbaarheid van dat plan, waaronder de financieel-economische uitvoerbaarheid, alleen leiden tot vernietiging van het bestreden besluit, als de raad redelijkerwijs had moeten inzien dat het plan om financieel-economische of andere redenen op voorhand niet uitvoerbaar is.

10.2. De Afdeling overweegt dat de raad, op grond van 6.12, eerste lid, van de Wro), in beginsel een exploitatieplan vaststelt als op grond van een bestemmingsplan rechtstreeks een bouwplan is voorzien. De raad kan zich op grond van artikel 6.12, tweede lid, onder a van de Wro ook anderszins van het kostenverhaal verzekeren. De Afdeling overweegt dat Sebald Invest B.V., na het "winnen" van de aanbestedingsprocedure voor de ontwikkeling van Zeilfort Kudelstaart, Zeilfort Kudelstaart B.V. heeft opgericht om de ontwikkeling uit te voeren. De Afdeling overweegt hierover dat in hoofdstuk 7 van de plantoelichting staat dat de gemeente de gronden in het plangebied in erfpacht uitgeeft aan een ontwikkelaar. In het erfpachtsysteem bepaalt de gemeente als eigenaar tegen welke vergoeding haar gronden in gebruik mogen worden genomen door derden. Dit biedt de gemeente een zekere mogelijkheid om kosten die de gemeente maakt ten behoeve van de grondexploitatie van gronden te verhalen op diegenen die gebruik maken van die gronden. De Afdeling ziet daarom geen aanleiding voor het oordeel dat de raad zich niet redelijkerwijs op het standpunt heeft kunnen stellen dat het plan op voorhand uitvoerbaar is.

Het betoog slaagt niet.

Overige beroepsgronden

11. De werkgroep en anderen betogen dat de geluidhinder, de bodemgesteldheid en de problematiek rond de uitstoot van stikstof aan de uitvoerbaarheid van het plan in de weg staan. Verder betogen zij dat de bedrijfsvoering van [vennootschap] in het Fort Kudelstaart ten onrechte niet langer positief is bestemd.

11.1. De werkgroep en anderen en [vennootschap] hebben dit betoog niet nader toegelicht waar het gaat om de geluidhinder, de bodemgesteldheid en de stikstofuitstoot. Daardoor kan de Afdeling deze betogen niet inhoudelijk beoordelen. Ten aanzien van de bedrijfsvoering van [vennootschap], overweegt de Afdeling dat de raad zich op het standpunt heeft mogen stellen dat de bedoelde bedrijfsvoering niet meer wenselijk is vanwege de voorziene hotelfunctie. De raad heeft er dan ook redelijkerwijs voor kunnen kiezen om de bedrijfsvoering van [vennootschap] niet positief te bestemmen. Op de zitting heeft de gemeente toegelicht dat zij de met [vennootschap] gesloten huurovereenkomst heeft opgezegd.

Het betoog slaagt niet.

Beroep tegen oorspronkelijk bestemmingsplan

12. Uit het voorgaande volgt dat het besluit van de raad van 2 december 2021 geen stand houdt. Daardoor herleeft het besluit van 3 december 2020, tenzij ook dat besluit wordt vernietigd. Onder die omstandigheid hebben de werkgroep en anderen nog belang bij een beoordeling van hun beroep, voor zover gericht tegen het besluit van 3 december 2020.

12.1. Zoals de Afdeling heeft geoordeeld onder 8.1 en 8.4, blijkt onvoldoende dat met het besluit van 2 december 2021 de kernkwaliteiten worden behouden of versterkt, zoals volgt uit de artikelen 21 en 22 van de PRV. Dit gebrek kleeft ook aan het besluit van 3 december 2020. De Afdeling ziet daarom grond voor het oordeel dat ook dat besluit moet worden vernietigd, op dezelfde grond als het besluit van 2 december 2021.

Conclusie

13. Gelet op wat onder 8.1, 8.4 en 12.1 is overwogen, zijn de beroepen tegen het besluit van 2 december 2021 en het besluit van 3 december 2020 gegrond. Beide besluiten worden vernietigd wegens strijd met artikel 12.2, eerste lid, onder b, van de Omgevingsverordening en met artikel 3:2 van de Awb.

Proceskosten

14. De raad moet de proceskosten van de werkgroep en anderen betalen op de wijze als hieronder is vermeld.

15. Voor zover de werkgroep en anderen verzoeken om de vergoeding van de kosten van het inschakelen van een deskundige overweegt de Afdeling als volgt. Volgens vaste rechtspraak van de Afdeling (zie bijvoorbeeld haar uitspraak van 7 februari 2018, [ECLI:NL:RVS:2018:380](#)) komen de kosten van een deskundige op grond van artikel 8:75 van de Awb voor vergoeding in aanmerking, als het inroepen van die deskundige redelijk was en ook de deskundigenkosten zelf redelijk zijn. Hieruit vloeit voort dat niet is vereist dat een deskundigenrapport over een voor de uitkomst van dat geschil mogelijk relevante vraag uiteindelijk heeft bijgedragen aan de rechterlijke beslissing. Onder bepaalde omstandigheden bestaat er echter aanleiding hierop een uitzondering te maken.

Omstandigheden die aanleiding kunnen zijn voor het maken van een uitzondering, doen zich in het bijzonder voor in zaken in het omgevingsrecht. In die zaken kan het voorkomen dat beroepsgronden zijn gericht tegen zeer verschillende aspecten van hetzelfde besluit. Zo kunnen in beroep tegen een besluit tot vaststelling van een bestemmingsplan of tot verlening van een omgevingsvergunning gronden worden aangevoerd over aspecten zoals geluid, geur, luchtkwaliteit, stikstof, natuur, landschap, externe veiligheid en/of de volksgezondheid. Wanneer ter onderbouwing van een beroepsgrond over bijvoorbeeld het aspect geluid een rapport door een deskundige wordt opgesteld en de Afdeling komt na een inhoudelijke bespreking tot de slotsom dat die beroepsgrond niet slaagt, dan komen de kosten in verband met het geluidsrapport niet voor vergoeding in aanmerking. Dat is ook niet in het geval het bestreden besluit om andere redenen voor vernietiging in aanmerking komt, bijvoorbeeld vanwege een ambtshalve te toetsen aspect of vanwege een andere beroepsgrond over een ander aspect van het bestreden besluit, bijvoorbeeld over geurhinder, en die beroepsgrond wel slaagt.

In deze zaak zijn door Stichting Werkgroep Fort Kudelstaart kosten gemaakt voor het laten opstellen van rapporten door DTV Consultants en Buro Stadsbouwmeester. Deze rapporten hebben betrekking op beroepsgronden over de strijd met de PRV en over parkeren en verkeer. De beroepsgrond die slaagt en die aanleiding is voor de proceskosten, ziet op de strijd met de Omgevingsverordening. Omdat deze beroepsgrond geen verband houdt met het verkeersonderzoek van DTV Consultants, oordeelt de Afdeling dat de kosten van het inschakelen van deze deskundige, anders dan de kosten voor het inschakelen van Buro Stadsbouwmeester, niet voor vergoeding in aanmerking komen.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het beroep tegen het besluit van de raad van de gemeente Aalsmeer van 2 december 2021 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Fort Kudelstaart" gegrond;

II. vernietigt het besluit van de raad van de gemeente Aalsmeer van 2 december 2021 tot

vaststelling van het bestemmingsplan "Fort Kudelstaart";

III. verklaart het beroep tegen het besluit van de raad van de gemeente Aalsmeer van 3 december 2020 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Fort Kudelstaart" gegrond;

IV. vernietigt het besluit van de raad van de gemeente Aalsmeer van 3 december 2020 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Fort Kudelstaart";

V. veroordeelt de raad van de gemeente Aalsmeer tot vergoeding van bij Stichting Werkgroep Fort Kudelstaart en anderen in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 3.546,58, waarvan € 1.518,00 is toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan haar het bestuursorgaan aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan;

VI. gelast dat de raad van de gemeente Aalsmeer aan Stichting Werkgroep Fort Kudelstaart het door haar voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 360,00 vergoedt, met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan haar het bestuursorgaan aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan.

Aldus vastgesteld door mr. A. ten Veen, voorzitter, mr. J. Gundelach en mr. G.O. van Veldhuizen, leden, in tegenwoordigheid van mr. S. Zwemstra, griffier.

w.g. Ten Veen

voorzitter

De griffier is verhinderd de uitspraak te ondertekenen

Uitgesproken in het openbaar op 28 december 2022

195-996

Bijlage - Wettelijk kader

Besluit ruimtelijke ordening

Artikel 6.12

1. De gemeenteraad stelt een exploitatieplan vast voor gronden waarop een bij algemene maatregel van bestuur aangewezen bouwplan is voorgenomen.

2. In afwijking van het eerste lid kan de gemeenteraad bij een besluit tot vaststelling van een bestemmingsplan, een wijziging als bedoeld in artikel 3.6, eerste lid, of naar aanleiding van een omgevingsvergunning waarbij met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 2° of 3°, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht van het bestemmingsplan of de beheersverordening wordt afgeweken besluiten geen exploitatieplan vast te stellen, in bij algemene maatregel van bestuur aangegeven gevallen of indien:

a. het verhaal van kosten van de grondexploitatie over de in het plan of de vergunning begrepen gronden anderszins verzekerd is;

[...].

Besluit algemene regels ruimtelijke ordening

Artikel 2.13.4

1. Bij provinciale verordening worden de kernkwaliteiten uitgewerkt en geobjectiveerd.

[...]

2. Bij provinciale verordening worden in het belang van de instandhouding en versterking van de kernkwaliteiten regels gesteld omtrent de inhoud van of de toelichting bij bestemmingsplannen en de inhoud van omgevingsvergunningen waarbij met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onderdeel a, onder 3°, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht van het bestemmingsplan wordt afgeweken. Bij de verordening kunnen in het hiervoor genoemde belang tevens regels worden gesteld omtrent de inhoud van omgevingsvergunningen waarbij met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onderdeel a, onder 2°, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht van het bestemmingsplan wordt afgeweken.

[...].

Bijlage 8. kernkwaliteiten van de erfgoederen van uitzonderlijke universele waarde (artikel 2.13.3)

[...]

Werelderfgoed De Stelling van Amsterdam

1. Het unieke, samenhangende en goed bewaard gebleven, laatnegentiende-eeuwse en vroegtwintigste-eeuwse hydrologische en militair-landschappelijke geheel, bestaande uit:

- een doorgaand stelsel van linedijken in een grote ring om Amsterdam;
- sluizen en voor- en achterkanalen;
- de fortten, liggend op regelmatige afstand, voornamelijk langs dijken;
- inundatiegebieden;
- voormalige schootsvelden (visueel open) en verboden kringen (merendeels onbebouwd gebied);
- de landschappelijke inpassing en camouflage van de voormalige militaire objecten;

2. Relatief grote openheid;

3. Groene en relatief stille ring rond Amsterdam.

[...].

Omgevingsverordening NH2020

Artikel 12.2

1. Het oude recht blijft van toepassing tot een besluit onherroepelijk wordt, als voor de inwerkingtreding van de betreffende bepaling van deze verordening:

[...]

b. voor een ambtshalve te nemen besluit, een besluit als bedoeld in 3.1, eerste lid, van de Wet ruimtelijke ordening, of een besluit als bedoeld in artikel 3.6, eerste lid, onder a of b, van de Wet ruimtelijke ordening, dat op verzoek wordt genomen, een ontwerp ter inzage is gelegd van een besluit ten aanzien waarvan op de voorbereiding afdeling 3.4 van de

Algemene wet bestuursrecht van toepassing is en het besluit binnen 2 jaar na de in de aanhef genoemde inwerkingtreding is genomen; of
[...].

Artikel 6.49

1. De kernkwaliteiten van de erfgoederen van uitzonderlijke universele waarde zijn uitgewerkt en geobjectiveerd in bijlage 7 bij de verordening.

2. Een ruimtelijk plan ter plaatse van het werkingsgebied Erfgoederen van uitzonderlijke universele waarde bevat regels gericht op de instandhouding of versterking van de kernkwaliteiten van de erfgoederen van uitzonderlijke universele waarde.

3. Een ruimtelijke plan ter plaatse van het werkingsgebied Erfgoederen van uitzonderlijke universele waarde voorziet uitsluitend in nieuwe activiteiten die de kernkwaliteiten als bedoeld in het eerste lid niet aantasten.

[...].

Bijlage 7 Kernkwaliteiten erfgoederen van uitzonderlijke universele waarde (UNESCO)

Hieronder zijn de kernkwaliteiten van de werelderfgoederen opgesomd. De uitwerking van de kernkwaliteiten is opgenomen in de Leidraad Landschap en Cultuurhistorie. Deze tabel dient in samenhang te worden gelezen met de Leidraad Landschap en Cultuurhistorie.

kernkwaliteiten

[...]

Werelderfgoed De Stelling van Amsterdam

[...]

1. Het unieke, samenhangende en goed bewaard gebleven, laatnegentiende-eeuwse en vroegtwintigste-eeuwse hydrologische en militair-landschappelijke geheel, bestaande uit:

- een doorgaand stelsel van liniedijken in een grote ring om Amsterdam;
- sluizen en voor- en achterkanalen;
- de forten, liggend op regelmatige afstand, voornamelijk langs dijken;
- inundatiegebieden;
- voormalige schootsvelden (visueel open) en verboden kringen (merendeels onbebouwd gebied);
- de landschappelijke inpassing en slechte zichtbaarheid van de voormalige militaire objecten;

2. Relatief grote openheid;

3. Groene en relatief stille ring rond Amsterdam.

[...].

Provinciale Ruimtelijke Verordening

Artikel 15 Ruimtelijke kwaliteitseis ingeval van een nieuwe ruimtelijke ontwikkeling in het landelijk gebied

1. Gedeputeerde Staten stellen de Leidraad Landschap en Cultuurhistorie vast, die de provinciale belangen beschrijft ten aanzien van landschappelijke en cultuurhistorische waarden.
2. Een bestemmingsplan kan voorzien in een nieuwe ruimtelijke ontwikkeling in het landelijk gebied, indien gelet op de Leidraad Landschap en Cultuurhistorie:
 - a. rekening wordt gehouden met:
 - i. de ambities en ontwikkelprincipes van het toepasselijke ensemble, en;
 - ii. de ambities en ontwikkelprincipes van de toepasselijke provinciale structuren, en;
 - b. hierbij worden betrokken:
 - i. de kansen zoals beschreven bij de ambities en ontwikkelprincipes;
 - ii. de ontstaansgeschiedenis en de kernwaarden van het toepasselijke ensemble, en;
 - iii. de ontstaansgeschiedenis en de kernwaarden van de toepasselijke provinciale structuren.
3. De toelichting van een bestemmingsplan bevat een motivering waaruit moet blijken dat voldaan is aan het bepaalde in het tweede lid.

[...].

Artikel 20 UNESCO-werelderfgoederen van uitzonderlijke universele waarden

Als erfgoed van uitzonderlijke universele waarden wordt aangewezen:

- a. Stelling van Amsterdam;
- b. Beemster;
- c. Nieuwe Hollandse Waterlinie.
- d. [vervallen]

De begrenzing van het Unesco-erfgoed van uitzonderlijke universele waarden is aangegeven op kaart 5a.

[...].

Artikel 21 Kernkwaliteiten uitzonderlijke Universele Waarden UNESCO-erfgoederen

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 Ontwikkelingen binnen UNESCO-erfgoederen

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 waarde behouden of versterken, als bedoeld in de Leidraad Landschap en Cultuurhistorie zoals genoemd in

artikel 15 en in bijlage 1 bij deze verordening.

[...].

Herziene bestemmingsplan

Artikel 1.8 archeologische waarde:

de aan een gebied toegekende waarde in verband met de kennis en studie van de in dat gebied voorkomende overblijfselen uit vroegere tijden;

[...].

Artikel 1.27 cultuurhistorische waarde:

de aan een bouwwerk of een gebied toegekende waarde, gekenmerkt door het beeld dat is ontstaan door het gebruik, dat de mens in de loop van de geschiedenis heeft achtergelaten danwel gemaakt van dat bouwwerk of dat gebied;

[...].

Artikel 3 Gemengd

3.1 Bestemmingsomschrijving

1. De voor 'Gemengd' aangewezen gronden zijn bestemd voor:

a. behoud, herstel en versterken van de kernkwaliteiten van het fortcomplex als onderdeel van de Stelling van Amsterdam;

[...].

Artikel 6 Waarde - Stelling van Amsterdam

6.1 Bestemmingsomschrijving

a. De voor 'Waarde - Stelling van Amsterdam' aangewezen gronden zijn - behalve voor de andere aldaar voorkomende bestemming(en) - mede bestemd voor de bescherming en veiligstelling van cultuurhistorische en archeologische waarden in relatie tot de Stelling van Amsterdam;

[...]

6.2 Bouwregels

a. op deze gronden mogen ten behoeve van de in lid 6.1 genoemde bestemming uitsluitend bouwwerken, geen gebouwen zijnde, worden gebouwd met een bouwhoogte van ten hoogste 2 m;

b. ten behoeve van de andere, voor deze gronden geldende bestemming(en) mag - met inachtneming van de voor de betrokken bestemming(en) geldende (bouw)regels - uitsluitend worden gebouwd, indien:

1. de aanvrager van de omgevingsvergunning voor het bouwen een rapport heeft overgelegd waarin de cultuurhistorische en archeologische waarden van de betrokken locatie naar het oordeel van het bevoegd gezag in voldoende mate is vastgesteld;

2. de betrokken cultuurhistorische en archeologische waarden, gelet op dit rapport, door de bouwactiviteiten niet worden geschaad of mogelijke schade kan worden voorkomen door aan

de omgevingsvergunning voor het bouwen voorschriften en beperkingen te verbinden, gericht op het behoud van de cultuurhistorische en archeologische waarden.

c. het bepaalde in dit lid onder b.1 en b.2 is niet van toepassing, indien het bouwplan betrekking heeft op vervanging, vernieuwing of verandering van bestaande bebouwing.

[...].