

# TBRR

**Woningtekort vraagt om hybride bouwplicht:  
gemeenten aan zet**

— Prof. mr. A.G.A. Nijmeijer

**De basisprincipes van (goede) geïntegreerde  
contracten als toetsingskader voor de  
concept UAV-GC. Inleiding ten behoeve  
van de Expertmeeting van het Instituut  
voor Bouwrecht op 15 maart 2021 naar  
aanleiding van de tervisielegging van de  
consultatieversie UAV-GC 2020**

— Prof. mr. dr. E.M. Bruggeman en  
mr. A.G.J. van Wassenauer

**Verslag Expertmeeting Herziening UAV-GC -  
15 maart 2021**

— Onder redactie van prof. mr. dr. E.M.  
Bruggeman en mr. A.G.J. van Wassenauer

**Kroniek Warmte**

— Mr. K. Meijering, mr. H.E. Noordhoek en  
mr. R.M.F. de Martines

**Kroniek Omgevingsplan (2018-2021)**

— Mr. H.P. Wiersema, mr. J.J. Karens,  
mr. V.J. Rakovitch en mr. K.M.G. Hamelink

5

MEI 2021

op de bouw van bouwwerken en niet is geschreven ten behoeve van de toetsing aan het criterium 'een goede ruimtelijke ordening', staat vast dat het artikel juist ten doel heeft om de gevolgen van een te bouwen bouwwerk voor naburige percelen te reguleren. In de nota van toelichting wordt bovendien vermeld dat de in art. 3.8 lid 2 van het Bouwbesluit 2012 opgenomen norm, is gebaseerd op onderzoek van adviesbureau LPB/Sight (*Stb.* 2020, 189, p. 17). Frappant is dat in bovenstaande uitspraak wordt geoordeeld dat in voornoemd onderzoek geen aanleiding wordt gezien om de door b en w gehanteerde norm ondeugdelijk te achten. Wat daarvan ook zij, gelet op de doelstelling van art. 3.8 lid 2 Bouwbesluit 2012, ligt het mijns inziens voor de hand om bij de beoordeling of de geluidbelasting door een installatie

voor warmte- of koudeopwekking zich verdraagt met een goede ruimtelijke ordening, voortaan in beginsel aan te sluiten bij de regeling in art. 3.8 van het Bouwbesluit 2012 en dus de perceelgrens als ijkpunt te nemen. In beginsel, omdat zich in een concreet geval situaties kunnen voordoen die maken dat van de in art. 3.8 Bouwbesluit 2012 gegeven norm in ruimtelijk perspectief kan worden afgeweken. Die afwijking zal dan wel door ruimtelijk relevante argumenten moeten worden gemotiveerd. Te denken valt bijvoorbeeld aan de aanwezigheid van geluidafschermende begroeiing of bebouwing tussen de locatie van de installatie voor warmte- of koudeopwekking en de perceelgrens van het naburige erf.

A.G.A. Nijmeijer

## TBR 2021/61

**Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State, 24 februari 2021, No. 201905827/1/RI, ECLI:NL:RVS:2021:386 (Transformatie Christus Koningkerk Amsterdam)**

(Mr. J.A. Hagen, mr. E. Steendijk en mr. J.Th. Drop)

**Wabo: art. 2.1 lid 1 sub c en art. 2.12 lid 1 onder a; Besluit m.e.r. : Categorie D11.2 onderdeel D**

Omgevingsvergunning wijziging en vergroting voormalige kerk tot hotel, theater en grand café. Geen stedelijk ontwikkelingsproject (Besluit m.e.r.)

**Met gastnoot T. Groot, Red.<sup>1</sup>**

### Overwegingen Inleiding

1. Het bouwplan heeft betrekking op de voormalige Christus Koningkerk en bijbehorende pastorie, gelegen aan de James Wattstraat 56 en 58 in Amsterdam. De Christus Koningkerk is gebouwd in 1955 en is een gemeentelijk monument. Het bouwplan voorziet in een grote zaal met bijbehorende ruimtes voor theater en zalenverhuur, een grand café met bijbehorende ruimtes en terras en een driesterrenhotel met 77 kamers. De centrale ruimte op de begane grond van de kerk zal fungeren als grote zaal voor het theater. Ook worden door middel van een inpandig staalconstructie twee extra verdiepingen in de centrale ruimte van de kerk geplaatst. Zowel op de eerste als op de tweede verdieping van deze constructie worden 12 hotelkamers gerealiseerd. Verder wordt aan het kerkgebouw een glazen serre gebouwd die zal worden gebruikt als grand café en als eet- en ontbijtzaal voor het hotel. Op het plein voor de serre is ten behoeve van het grand café een terras voorzien. Verder wordt er aan het kerkgebouw in twee, en deels

in drie bouwlagen, nieuwbouw voor het hotel gerealiseerd, waarin 39 hotelkamers zijn voorzien. De pastorie gaat dienst doen als centrale voorziening en ontvangstruimte voor het hotel. In de pastorie zijn verder in totaal 14 hotelkamers voorzien.

2. Het bouwplan is in strijd met het ter plaatse geldende bestemmingsplan 'Don Bosco en Park Frankendael', omdat het deels buiten het bouwvlak is voorzien en omdat de op de locatie rustende bestemming 'Maatschappelijk' geen hotel, café en zaalverhuur toestaat. Om het bouwplan niettemin mogelijk te maken, heeft het college bij besluit van 28 december 2017 (aangevuld bij besluit van 17 oktober 2018 en gewijzigd bij besluit van 26 maart 2019) de gevraagde omgevingsvergunning verleend met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, aanhef en onder a, onder 3°, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: de Wabo).

3. Het bouwplan is voorzien in een gebied waar volgens het hotelbeleid 'Overnachtingsbeleid 2017' (hierna: het Overnachtingsbeleid), zoals uitgewerkt in de Notitie Uitwerking Overnachtingsbeleid 2017, deel I en II, geen hotelontwikkeling is toegestaan. Deel I van het Overnachtingsbeleid is op 1 januari 2017 in werking getreden ter vervanging van het Amsterdamse deel van de Regionale Hotelstrategie 2016-2022. Op 1 april 2017 is deel II, het Ruimtelijke planologisch toetsingskader, in werking getreden. De overgangsregeling voor het Overnachtingsbeleid is opgenomen in paragraaf 4.1 van hoofdstuk 4 van deel II en luidt:

'Het Overnachtingsbeleid is van toepassing op lopende initiatieven, met uitzondering van hotel Spa Zuiver, hotel 't Mandje, Stadswerf Oostenburg, Geldersekaade 30-34 en Heinekenhoek, tenzij:  
- al een omgevingsvergunning voor dat initiatief is verleend en in een procedure in stand is gebleven;

<sup>1</sup> Thom Groot is advocaat bij de sectie bestuursrecht van Stijl Advocaten.

- of dat gerechtvaardigd vertrouwen is gewekt dat het oude beleid zou worden toegepast dan wel dat medewerking zou blijven worden verleend, hierbij geldt wel de eis dat gedane toezeggingen moeten blijken uit schriftelijke bescheiden;

- sprake is van een exceptioneel geval op grond waarvan toepassing van het nieuwe beleid leidt tot onbillijkheden van overwegende aard die nopen tot geheel of gedeeltelijke afwijking van het nieuwe beleid.' Het overgangsbeleid is bekendgemaakt op 30 augustus 2017.

Volgens het college geldt het Overnachtingsbeleid niet voor het initiatief van [appellant sub 1], omdat onderdeel 2 van de overgangsregeling van toepassing is doordat vertrouwen is gewekt dat medewerking aan het initiatief zou blijven worden verleend en dit blijkt uit schriftelijke bescheiden.

### De aangevallen uitspraak

**4.** De rechtbank heeft geoordeeld dat het Overnachtingsbeleid ook voor het door [appellant sub 1] gewenste hotel in de voormalige Christus Koningkerk geldt. Dit nieuwe beleid is in principe ook van toepassing op lopende initiatieven. De in de overgangsregeling opgenomen uitzonderingen moeten beperkt worden uitgelegd. Voor een beroep op de overgangsregeling is onvoldoende dat er op 1 januari 2017 al een principebesluit, een conceptbesluit of een voorgenomen besluit was. Volgens de rechtbank heeft het college onderdeel 2 van de overgangsregeling ten onrechte toegepast. Het college had de vergunningaanvragen moeten toetsen aan het Overnachtingsbeleid. De rechtbank heeft de besluiten van 28 december 2017, 17 oktober 2018 en 26 maart 2019 daarom vernietigd en het college opdragen met inachtneming van de uitspraak een nieuw besluit te nemen op de omgevingsvergunningaanvragen van [appellant sub 1].

**5.** Ter uitvoering van de uitspraak van de rechtbank heeft het college de besluiten van 25 februari 2020 genomen. Deze besluiten worden, gelet op artikel 6:19, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht, gelezen in samenhang met artikel 6:24 van die wet, van rechtswege geacht onderwerp te zijn van dit geding. Dat wil zeggen dat aan de zijde van [appellant sub 3] en anderen en [appellant sub 4] beroepen van rechtswege zijn ontstaan.

(...)

### De beroepen tegen de besluiten van 25 februari 2020

(...)

### Stedelijk ontwikkelingsproject

**18.** Appellant sub 3 en anderen betogen dat sprake is van een significante functiewijziging in het woongebied welke gepaard gaat met een aanzienlijke uitbreiding van bebouwing, zodat er sprake is van een stedelijk ontwikkelingsproject

en er een milieueffectrapportage had moeten worden opgesteld.

**18.1.** In kolom 1 van categorie 11.2 van Besluit milieueffectrapportage (hierna: Besluit mer) zijn de activiteiten aanleg, wijziging of uitbreiding van een stedelijk ontwikkelingsproject met inbegrip van de bouw van winkelcentra of parkeerterreinen genoemd.

**18.2.** Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen, onder meer in de uitspraak van 10 juli 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2355, hangt het antwoord op de vraag of sprake is van een (wijziging van een) stedelijk ontwikkelingsproject in de zin van het Besluit mer, af van concrete omstandigheden van het geval, waarbij onder meer aspecten als de aard en omvang van de voorziene wijziging van de stedelijke ontwikkeling een rol spelen.

**18.3.** Gelet op de aard en omvang van het project kan de wijziging van het gebruik van het perceel James Wattstraat 56/58 niet worden aangemerkt als stedelijk ontwikkelingsproject. Weliswaar gaan de functiewijzigingen gepaard met enige uitbreiding van de bebouwing wegens het realiseren van de nieuwbouwvleugel met daarin 39 hotelkamers en wegens het realiseren van een serre aan de voorzijde van het kerkgebouw, maar die acht de Afdeling niet zodanig dat daarvan belangrijke milieugevolgen zijn te verwachten, gezien in combinatie met die functiewijzigingen en in ogenschouwenomen de situatie rondom het perceel. Gelet op het voorgaande heeft het college zich terecht op het standpunt gesteld dat op het project de regels over de milieueffectrapportage niet van toepassing zijn.

Het betoog faalt.

### Slotsom

**19.** In de door [appellant sub 3] en anderen, [appellant sub 4] en [partij] en anderen tegen de besluiten van 25 februari 2020 aangevoerde gronden ziet de Afdeling geen aanleiding tot vernietiging van deze besluiten. In het kader van de finale geschilbeslechting laat de Afdeling deze besluiten in stand. Dat betekent dat [appellant sub 1] de door hem gewenste transformatie van de Christus Koningkerk mag realiseren. De Afdeling zal bepalen dat de besluiten van 25 februari 2020 in de plaats treden van de door de rechtbank vernietigde besluiten.

**20.** Gelet op rechtsoverweging 6 van de uitspraak van de Afdeling van 4 april 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1106, wordt het college ten aanzien van [appellant sub 1] op na te melden wijze tot vergoeding van de proceskosten in hoger beroep veroordeeld. (*Enz., enz., Red.*)

## ANNOTATIE

1. In deze zaak oordeelt de Afdeling dat het wijzigen en vergroten van de Christus Koningskerk te Amsterdam tot hotel, theater en grand café geen 'stedelijk ontwikkelingsproject' als bedoeld in categorie D11.2 onderdeel D van het Besluit m.e.r. is. In punt 4 beantwoord ik de vraag hoe dit oordeel zich verhoudt tot de bestaande rechtspraak van de Afdeling. Maar eerst zet ik uiteen wanneer de Afdeling wél aanneemt dat sprake is van een stedelijk ontwikkelingsproject bij functiewijzigingen met uitbreiding van de bebouwde oppervlakte (punt 2) en wanneer niet (punt 3).

2. In bijvoorbeeld een drietal zaken oordeelt Afdeling dat wél sprake is van een stedelijk ontwikkelingsproject. De eerste is ABRvS 24 december 2014 ECLI:NL:RVS:2014:4648, *TBR* 2015/113, m.nt. Nijmeijer en Soppe. Een functieverandering en nieuwbouw van 17.000 m2 bedrijfsvloeroppervlakte - hierna: bvo - volumineuze detailhandel (Hornbach), ter plaatse van een gesloopte kleinere school met de bestemming maatschappelijke doeleinden in Almelo is een stedelijk ontwikkelingsproject. De tweede uitspraak is ABRvS 21 november 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3791, over de nieuwbouw en exploitatie van een Aziatisch restaurant (5.787 m2 bvo) met verkeersaftakking, ter plaatse van gesloopte kleinere bebouwing met bedrijfsbestemming op het bedrijventerrein Goese Poort in Goes. Ook dit is een stedelijk ontwikkelingsproject. Dit geldt ook voor de ontwikkeling in de derde uitspraak, te weten ABRvS 10 april 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1105 over een herontwikkeling tot een winkelcentrum met supermarkt (max. 850 m2 wvo) met ondergrondse parkeerbak en 20 bovenwoningen, ter plaatse van gesloopte kleinere opstallen met de bestemming garagebedrijf en openbare doeleinden in het centrum van Bergen.

3. In een tweetal uitspraken over functiewijzigingen met (enige) uitbreiding van bebouwing oordeelt de Afdeling dat géén sprake is van een stedelijk ontwikkelingsproject. De eerste betreft ABRvS 22 april 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1668, over uitbreiding van een viersterrenhotel van 53 naar 100 kamers en met een zwembad, sauna en fitnessruimte, alsmede aan de overzijde van de weg een nieuw parkeerterrein te Breda. Weliswaar wordt de bebouwing hier uitgebreid, maar desalniettemin is volgens de Afdeling géén sprake van een stedelijk ontwikkelingsproject. De tweede uitspraak is ABRvS 13 november 2019, ECLI:NL:

RVS:2019:3839, over een uitbreiding van een strandpaviljoen op Terschelling, van 250 m2 naar 465 m2 bebouwing en van 450 m2 terras naar 800 m2 terras. Ook dit is geen stedelijk ontwikkelingsproject, zo overweegt de Afdeling. Als een functiewijziging zonder uitbreiding van de bebouwde oppervlakte aan de orde is, lijkt de Afdeling overigens nog sneller aan te nemen dat géén sprake is van een stedelijk ontwikkelingsproject. Zo volgt uit de volgende zeven uitspraken: i. ABRvS 31 januari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:348, *TBR* 2018/62, m.nt. Nijmeijer en Soppe, over brancheverruiming van circa 26.500 m2 bvo in Villa ArenA te Amsterdam; ii. ABRvS 18 april 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1297, *JM* 2018/77 m.nt. Wagenmakers, over brancheverruiming van circa 3.800 m2 bvo t.b.v. een Decathlon-winkel in Roermond; iii. ABRvS 18 juli 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2414, *TBR* 2018/144, m.nt. Holtkamp, over een indoor speelparadijs met passend horecaconcept te Ede; iv. ABRvS 17 april 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1253, *Men R* 2019/61, m.nt. Gundelach, over een permanent logiesgebouw voor de huisvesting van 40 arbeidsmigranten te Wieringerwerf; v. ABRvS 2 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1432, over een verswinkel te Workum; vi. ABRvS 31 juli 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2651 over een indoor trampoline- en soccerhal van 3.400 m2 - inclusief uitbreiding van parkeerplaatsen - te Roermond; vii. ABRvS 29 juli 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1832, *JM* 2020/136, m.nt. Van Velsen, over een evenementenlocatie te Oosterwijk.

4. Anders dan in de uitspraken onder 2, is in de hier geannoteerde zaak geen sprake van sloop en (substantiële) nieuwbouw. Het oordeel dat geen sprake is van een stedelijk ontwikkelingsproject sluit uit aan bij de onder 3 besproken rechtspraak van de Afdeling. Weliswaar gaan de functiewijzigingen van de Christus Koningskerk gepaard met uitbreiding van de bebouwing, maar gelet op de aard en omvang van het project zijn geen belangrijke milieugevolgen te verwachten en is deze uitbreiding beperkt. Bovendien blijkt uit de uitspraken over het viersterrenhotel te Breda en het strandpaviljoen op Terschelling dat (enige) uitbreiding van het bebouwd oppervlak niet automatisch betekent dat sprake is van een stedelijk ontwikkelingsproject. Kortom, de hier geannoteerde uitspraak past in de bestaande rechtspraak van de Afdeling over stedelijke ontwikkelingsprojecten (zie 2) en projecten die dat niet zijn (zie 3).

T. Groot