

ECLI	ECLI:NL:RVS:2022:3733
Datum uitspraak	14 december 2022
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 7 oktober 2021 heeft de raad van de gemeente Amsterdam van de gemeente Amsterdam het bestemmingsplan "Grondwaterneutrale Kelders" vastgesteld. De raad wil met het bestemmingsplan negatieve (cumulatieve) effecten van aanleg van kelders op de stand en de stroom van het grondwater in Amsterdam voorkomen door in het plangebied alleen nog de aanleg van grondwaterneutrale kelders toe te staan en de aanleg van kelders die niet grondwaterneutraal zijn, te verbieden. Het bestemmingsplan is een zogeheten parapluplan. Met dit parapluplan worden geldende bestemmingsplannen binnen de gehele gemeente Amsterdam, uitgezonderd IJburg, gedeeltelijk herzien. De gedeeltelijke herziening van de geldende bestemmingsplannen voorziet in een aanvullende/vervangende regeling voor kelderbouw, waarbij de eis van grondwaterneutraal bouwen van kelders is ingevoerd.

Volledige tekst

202107266/1/R1.

Datum uitspraak: 14 december 2022

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

1. Liander N.V., gevestigd te Arnhem,
 2. Hessenbergweg 109 B.V., HBW 413 B.V., PHW 33 B.V., PHW 40 B.V., GreenTree Properties B.V. en GTP Investments B.V. (hierna alle hiervoor genoemde tezamen: Hessenbergweg 109 B.V. en andere), alle gevestigd te Amstelveen,
- appellanten,

en

de raad van de gemeente Amsterdam,

verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 7 oktober 2021 heeft de raad van de gemeente Amsterdam het bestemmingsplan "Grondwaterneutrale Kelders" vastgesteld.

Tegen dit besluit hebben Liander N.V. en Hessenbergweg 109 B.V. en andere beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

De Afdeling heeft de zaak op een zitting behandeld op 21 juli 2022, waar Liander N.V., vertegenwoordigd door [gemachtigde], en de raad, vertegenwoordigd door mr. G. van der Kuil en ir. J. de Jong, zijn verschenen.

Overwegingen

Inleiding

1. De raad wil met het bestemmingsplan negatieve (cumulatieve) effecten van aanleg van kelders op de stand en de stroom van het grondwater in Amsterdam voorkomen door in het plangebied alleen nog de aanleg van grondwaterneutrale kelders toe te staan en de aanleg van kelders die niet grondwaterneutraal zijn, te verbieden.

Het bestemmingsplan is een zogeheten parapluplan. Met dit parapluplan worden geldende bestemmingsplannen binnen de gehele gemeente Amsterdam, uitgezonderd IJburg, gedeeltelijk herzien. De gedeeltelijke herziening van de geldende bestemmingsplannen voorziet in een aanvullende/vervangende regeling voor kelderbouw, waarbij de eis van grondwaterneutraal bouwen van kelders is ingevoerd.

Partijen

2. Hessenbergweg 109 B.V. en andere zijn erfpachters van een viertal percelen in het gebied "Amstel III en Bullewijk" in Amsterdam Zuidoost. Het betreft de percelen Hessenbergweg 109, Hullenbergweg 413, Paasheuvelweg 33 en Paasheuvelweg 40 (hierna: de locaties). Hessenbergweg 109 B.V. en andere hebben voornemens om deze percelen te (her)ontwikkelen ten behoeve van woningen, kantoren, detailhandel en commerciële functies. Liander N.V. is netbeheerder en eigenaar van transformatorstations in het plangebied.

Hessenbergweg 109 B.V. en andere en Liander N.V. vrezen als gevolg van het parapluplan voor de haalbaarheid van hun beoogde bouwplannen op de locaties respectievelijk het realiseren van kabelkelders van transformatorstations en daarmee ook voor een effectieve en verzekerde energievoorziening in Amsterdam.

Toetsingskader

3. 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.

4. De relevante planregels zijn opgenomen in de bijlage, die deel uitmaakt van deze uitspraak.

Beoordeling van de beroepen van Liander N.V. en Hessenbergweg 109 B.V. en andere

Verhouding parapluplan en Keur

5. Liander N.V. en Hessenbergweg 109 B.V. en andere betogen dat het parapluplan hun bouw mogelijkheden binnen de gebiedsaanduiding "overige zone-1" en de gebiedsaanduiding "overige zone-2" onnodig beperkt, omdat de waterstaatkundige belangen - zoals de bescherming van het risico op een te dunne deklaag en het risico op opbarsten van de deklaag - al door de "Keur Waterschap Amstel, Gooi en Vecht 2019", vastgesteld op 17 oktober 2019, de "Keur Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier 2016", vastgesteld op 21 september 2016, (hierna: de Keur van AGV) en de "Keur Rijnland 2020", vastgesteld op 13 mei 2020, (hierna alle hiervoor genoemde tezamen: de Keuren) worden beschermd.

5.1. De Afdeling stelt voorop dat een bestemmingsplan en een keur van een waterschap verschillende doeleinden dienen. Een bestemmingsplan heeft een goede ruimtelijke ordening ten doel en coördineert verschillende belangen tot een geheel dat een grotere waarde vertegenwoordigt dan het dienen van de belangen afzonderlijk. Een keur van een waterschap heeft de waterstaatkundige verzorging van een bepaald gebied ten doel, waaronder de zorg voor de waterhuishouding (vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 17 december 2003, [ECLI:NL:RVS:2003:AO0291](#), onder 2.12.3). De Afdeling is van oordeel dat de raad in het kader van een goede ruimtelijke ordening de onderhavige planregeling mag treffen naast wat al in de Keur van AGV is geregeld. De Keur van AGV overlapt het parapluplan niet één op één. Het parapluplan dient ruimere belangen dan de Keur van AGV. Het gaat in het plan om ruimtelijke belangen, niet om louter waterstaatkundige belangen. De Afdeling licht dit oordeel als volgt toe.

De raad beoogt met het parapluplan negatieve grondwatereffecten, die verband houden met het risico op een te dunne deklaag en op opbarsten van de deklaag te voorkomen door aan de gronden van de gemeente Amsterdam, met uitzondering van IJburg, het directe bouwrecht op kelders te ontnemen. Daarbij geldt als uitgangspunt een verbod op kelderbouw, waarbij per geval kan worden afgewogen of en zo ja in hoeverre afwijking van de verbodsbepalingen mogelijk is. De afweging of kan worden afgeweken van het bouwverbod vindt, kort gezegd, in een deel van de gevallen plaats door toetsing aan de Beleidsregel (zie hierna). Voor een ander deel van de gevallen, bij zogeheten grote kelders, vindt die afweging plaats aan de hand van een geohydrologisch onderzoek, waaruit moet blijken dat het bouwplan grondwaterneutraal kan worden uitgevoerd. Liander N.V. en Hessenbergweg 109 B.V. en andere hebben terecht naar voren gebracht dat in de Keur van AGV eveneens regels zijn opgenomen over het voorkomen van een ongewenste toename van kwel en over het opbarst risico. De raad heeft, gelet op de stukken en het verhandelde op de zitting, echter voldoende toegelicht dat de Keur van AGV alleen voorziet in de bescherming van het waterstaatkundige belang. De belangen die hij met het parapluplan behartigt zijn deels ruimer en deels ook concreter dan dat. Daarbij heeft de raad erop gewezen dat de Keur van AGV een beperkte reikwijdte heeft. Deze regelt dat passende maatregelen genomen moeten worden bij risico's van grondwateronttrekkingen en infiltratie voor het grondwatersysteem ten tijde van het verrichten van bepaalde activiteiten. Daarvoor

zijn bij of krachtens de Keur regels gesteld, die in of nabij een grondwaterlichaam van toepassing zijn. Voor het plangebied als geheel is in de Keur van AGV geen regeling opgenomen voor het bouwen van kelders of andere ondergrondse bouwwerken en het voorkomen en beperken van de negatieve gevolgen daarvan voor de grondwaterstand en -stroming. Liander N.V. en Hessenbergweg 109 B.V. en andere hebben dit niet gemotiveerd betwist. Voorts beoogt de raad met het parapluplan te voorkomen dat bestemmingen op gronden in het plangebied als gevolg van eventuele negatieve effecten op de grondwaterstand en -stroming als gevolg van kelderbouw niet goed meer kunnen functioneren. Daarnaast heeft de raad vooroverleg met onder andere de betrokken waterschappen - behalve met het Waterschap Amstel, Gooi en Vecht, ook nog met het Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier en het Hoogheemraadschap van Rijnland - gevoerd als bedoeld in artikel 3.1.1 van het Besluit ruimtelijke ordening. Zoals op de zitting is gebleken, zien ook de waterschappen de planregeling in het parapluplan als aanvullende regeling op de Keuren. Van de kant van deze waterschappen is ook geen zienswijze over het ontwerp parapluplan naar voren gebracht.

Anders dan Hessenbergweg 109 B.V. en andere stellen volgt uit de Waterwet niet dat de raad in het kader van een goede ruimtelijke ordening geen planregeling als de onderhavige mag treffen naast de Keuren. De verwijzing naar onder meer de uitspraken van de Afdeling van 13 oktober 2004, [ECLI:NL:RVS:2004:AR3792](#), onder 2.3.7, van 11 februari 2015, [ECLI:NL:RVS:2015:328](#), onder 9.4, en van 15 juli 2015, [ECLI:NL:RVS:2015:2254](#), onder 34.3, kunnen Hessenbergweg 109 B.V. en andere niet baten. In tegenstelling tot de onderhavige situatie, hebben die uitspraken betrekking op situaties waarin niet is gebleken dat het bestemmingsplan voorziet in de bescherming van andere dan waterstaatkundige belangen.

Gelet op het voorgaande slagen de betogen van Liander N.V. en Hessenbergweg 109 B.V. dat het opnemen van de regeling in het parapluplan onnodig beperkend is naast wat al in de Keuren is geregeld niet.

Beoordeling van het beroep van Liander N.V. voor het overige

Belangenafweging

6. Liander N.V. betoogt dat de raad bij de vaststelling van het parapluplan onvoldoende rekening heeft gehouden met het realiseren van zogenoemde kabelkelders van onderstations om de uitbreidingen van het elektriciteitsnetwerk mogelijk te maken. Daartoe stelt zij dat de noodzaak voor een volledig verbod om kelders te bouwen ontbreekt. Liander N.V. wijst er in dat verband op dat zij reeds enkele jaren in gesprek is met de gemeente om de noodzakelijke uitbreidingen van het energienet mede in het kader van de verduurzamingsopgave te realiseren. Liander N.V. voert aan dat het gegeven dat kabelkelders een geringe bouwdiepte hebben en dat uit de quickscan "grondwaterneutraal bouwen voor assets Liander" door Antea Group van 29 november 2021 (hierna: de quickscan van 29 november 2021) volgt dat zij bij het bouwen van kabelkelders zonder meer mitigerende maatregelen toepast die voldoende zijn om negatieve effecten voor de grondwatersituatie te voorkomen, een uitzondering rechtvaardigt. Ook heeft de raad er ten onrechte geen rekening mee gehouden dat de in het parapluplan opgenomen planregeling met zich brengt dat het langer duurt voordat met de bouw van kabelkelders kan worden gestart, zo stelt Liander N.V.

6.1. De raad heeft toegelicht dat de aanleiding voor het onderzoeken van de effecten van kelderbouw op het grondwater wordt gevormd door de grote hoeveelheid aanvragen om omgevingsvergunningverlening voor kelderbouw voor woningen en bedrijven. Daarbij heeft hij erop gewezen dat bij kelderbouw uiteenlopende belangen een rol kunnen spelen, zoals

het vergroten van woningen vanwege gezinsuitbreidingen, het realiseren van ondergrondse mestputten bij agrarische bedrijven in het noorden van Amsterdam, het realiseren van parkeergarages om te voldoen aan de parkeernormen van de gemeente en ook het belang van het realiseren van nutsvoorzieningen, waaronder elektriciteit. Uiteindelijk is niet gekozen voor een algeheel verbod op kelders, maar voor het voor zover mogelijk meewerken aan kelderbouw, ongeacht de functie of het gebruik van de kelder, zodra die grondwaterneutraal kan worden uitgevoerd, zo stelt de raad.

6.2. De Afdeling stelt voorop dat de raad terecht heeft gesteld dat de regeling in het parapluplan niet strekt tot een absoluut verbod om kelders te bouwen, maar tot een verbod op de bouw van niet-grondwaterneutrale kelders. Vast staat dat de raad de hierbij betrokken belangen, ook die van Liander N.V. bij het realiseren van kabelkelders met het oog op het elektriciteitsnetwerk in de gemeente Amsterdam, heeft afgewogen. De Afdeling acht het niet aannemelijk dat de gevolgen voor Liander N.V. als gevolg van het parapluplan onevenredig zullen zijn. Wellicht zal het realiseren van de kabelkelders van Liander N.V. meer tijd in beslag nemen en meer inspanningen vergen, omdat bij het realiseren van grote kelders uit een geohydrologisch onderzoek zal moeten blijken dat het bouwplan grondwaterneutraal kan worden gebouwd. Dit brengt evenwel nog niet met zich dat de levering van energie in Amsterdam in het geding is of ernstig wordt bemoeilijkt. Het parapluplan maakt de bouw van kabelkelders immers niet onmogelijk. Verder leiden de omstandigheden dat de diepte van kabelkelders beperkt is en uit de quickscan van 29 november 2021 volgt dat Liander N.V. mitigerende maatregelen toepast die tot grondwaterneutrale kelders leiden, niet tot het oordeel dat voor de bouw van kabelkelders van Liander N.V. expliciet een uitzondering in het bestreden besluit had moeten worden gemaakt. Daarbij acht de Afdeling van belang dat de functie of het gebruik van de kelder niet relevant is voor de vraag welke effecten de kelder uiteindelijk zal hebben op de grondwaterstand en -stroming.

Gelet op het voorgaande ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de raad in zoverre geen zorgvuldige belangenafweging heeft gemaakt.

Het betoog slaagt niet.

Planregeling

7. Liander N.V. betoogt dat de planregeling rechtsonzeker is. Daartoe stelt zij dat het parapluplan ten onrechte geen eenduidige en niet voor discussie vatbare planregeling bevat. Daarnaast is Liander N.V. het er niet mee eens dat op grond van artikel 5.3 van de planregels de Beleidsregel alleen geldt voor het realiseren van kelders tot en met 300 m² en maximaal 4 m bouwdiepte (hierna: kleine kelders) en niet ook voor kelders die groter zijn dan 300 m² of dieper dan 4 m (hierna: grote kelders). Daarmee is het college van burgemeester en wethouders van Amsterdam (hierna: het college) bij het beslissen op een aanvraag om omgevingsvergunning voor het realiseren van grote kelders volgens Liander N.V. vrij om een ander afwegingskader aan besluitvorming voor vergunningverlening ten grondslag te leggen dan in de Beleidsregel is opgenomen. Bovendien voert Liander N.V. aan dat niet voldoende te controleren valt op welke wijze met "grondwaterneutraal bouwen" als bedoeld in artikel 1.13 van de planregels geen belemmering voor het grondwater optreedt. Verder ontbreekt een vastomlijnde methode om met een "geohydrologisch rapport" als bedoeld in artikel 1.11 van de planregels aan te tonen dat sprake is van grondwaterneutraal bouwen.

7.1. Ingevolge artikel 5.2, onder a, van de planregels wordt het bouwen van kelders dan wel het vergroten van bestaande kelders in strijd met het bestemmingsplan geacht. Wel kan in gebieden met de aanduiding "overige zone-1" een aanvraag om omgevingsvergunning

worden gedaan voor buitenplanse afwijking van het bestemmingsplan. In gebieden met de aanduiding "overige zone-2" kan het college ingevolge artikel 5.3, onder a, van de planregels op basis van artikel 2.12, eerste lid, aanhef en onder a, onder 1o, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht omgevingsvergunning verlenen om in afwijking van artikel 5.2, onder a, van de planregels een kelder te bouwen of te vergroten, mits de kelder grondwaterneutraal gerealiseerd kan worden. Daarbij is een onderscheid gemaakt tussen bouwplannen voor kleine kelders en grote kelders. Om te bepalen of een kleine kelder grondwaterneutraal kan worden gebouwd, geldt dat het bouwplan moet voldoen aan de "Beleidsregel Grondwaterneutrale Kelders van Amsterdam" van 7 september 2021, die door het college is vastgesteld (hierna: de Beleidsregel). De Beleidsregel bevat de criteria en de regels uit het "Afwegingskader Grondwaterneutrale Kelders Amsterdam" van 20 januari 2021 (hierna: Afwegingskader) waaraan voldaan moet worden als het gaat om grondwaterneutraal bouwen. Voor de grote kelders binnen zowel de gebiedsaanduiding "overige zone-1" als de gebiedsaanduiding "overige zone-2" geldt dat niet wordt voorzien in beleidsregels. In dit geval zal uit een geohydrologisch onderzoek moeten blijken dat het bouwplan grondwaterneutraal kan worden gerealiseerd en niet strijdig is met de doelstelling die is verwoord in de aanduidingsomschrijving om van de binnenplanse afwijkingsbevoegdheid gebruik te maken.

7.2. De raad heeft toegelicht dat het Afwegingskader op 20 januari 2021 door de raad is vastgesteld teneinde ongewenste ruimtelijke effecten en daarmee schade als gevolg van aanleg van kelders in Amsterdam te voorkomen. Dit kader is opgesteld naar aanleiding van en mede gebaseerd op het rapport "Grondwater effecten van onderkeldering in Amsterdam" van 13 maart 2019 (hierna: het rapport grondwatereffecten van 13 maart 2019) en is aan het bestreden besluit ten grondslag gelegd. Onderdeel van het Afwegingskader is de gebiedsanalyse van het Ingenieursbureau van de gemeente Amsterdam en Waternet. In 481 buurten van Amsterdam zijn de belangrijkste eigenschappen van de bodem die een rol spelen bij kelderbouw in kaart gebracht, zoals samenstelling van de bodem, de grondwaterstand, hoe het grondwater stroomt en hoe er gebouwd is. De resultaten van dit onderzoek zijn verwerkt in een gebiedsanalysekaart. Per buurt is gekeken of het mogelijk is om grondwaterneutrale kelders aan te leggen en, zo ja, welke maatregelen daarvoor nodig zijn. De maatregelen bestaan vooral uit eisen aan de manier waarop de kelder wordt aangelegd. Een kelder moet zo gebouwd worden dat het grondwater naast of onder de kelder goed kan doorstromen, nu en in de toekomst. Ook voor het overige mogen er geen negatieve grondwatereffecten ten aanzien van stand en stroming optreden, waaronder in ieder geval worden gerekend risico's op opbarsten van de deklaag, welvorming en overlast van een te hoge grondwaterstand en van een te lage grondwaterstand met de nodige kans op schade tot gevolg. Het doel van het parapluplan is om alleen nog de aanleg van grondwaterneutrale kelders toe te staan en de aanleg van kelders die niet grondwaterneutraal zijn te verbieden. Daartoe zijn op grond van de gebiedsanalysekaart op de gronden in het plangebied twee zones opgenomen: gebiedsaanduiding "overige zone-1" en gebiedsaanduiding "overige zone-2". In gebieden met gebiedsaanduiding "overige zone-1" kan door de aanleg van een kelder een te dunne deklaag overblijven met een risico op doorbreken van die deklaag (welvorming) waardoor permanente kwel ontstaat, dan wel het risico op opbarsten van de deklaag. Daarom kan binnen deze gebieden alleen met toepassing van een buitenplanse afwijkingsprocedure medewerking worden verleend aan kelderbouw. In gebieden met de gebiedsaanduiding "overige zone-2" variëren de benodigde maatregelen. Dit is de reden dat voor deze gronden een binnenplanse afwijkingsmogelijkheid is opgenomen om aan kelderaanvragen mee te werken, zodra voldaan wordt aan de eisen van grondwaterneutraal bouwen.

Gelet op het voorgaande en in aanmerking genomen het verhandelde op de zitting, ziet de

Afdeling geen aanknopingspunten voor de conclusie dat het onderscheid tussen een gebiedsaanduiding "overige zone-1" en gebiedsaanduiding "overige zone-2" - dat, zoals vermeld onder 7.1, tevens doorwerkt in de planregeling - onjuist is. Daarbij heeft de raad het Afwegingskader en het rapport grondwatereffecten van 13 maart 2019 in aanmerking mogen nemen. In hetgeen Liander N.V. aanvoert ziet de Afdeling geen aanleiding om te twijfelen aan de juistheid van de conclusies in deze onderzoeken. Voor de gronden binnen de gebiedsaanduiding "overige zone-2" geldt voor de bouw van kleine kelders dat voldaan moet worden aan de Beleidsregel, waarin is aangegeven voor welke gebiedsdelen welke maatregelen van toepassing zijn. Daarbij heeft de raad toegelicht dat voor het realiseren van kleine kelders op voorhand duidelijk is dat met inachtneming van de Beleidsregel grondwaterneutraal bouwen mogelijk is. Op gronden binnen de gebiedsaanduiding "overige zone-1" en voor het bouwen van grote kelders in het gehele plangebied geldt daarentegen dat grondwaterneutrale kelderbouw in principe niet mogelijk is. Daarom moet per geval worden getoetst of het risico op een te dunne deklaag of het risico op opbarsten zich niet voordoet. Op de zitting heeft de raad daarover toegelicht dat grote grondwatergevolgen inherent zijn aan kelderbouw op gronden met de gebiedsaanduiding "overige zone-1" en het bouwen van grote kelders in algemene zin, zodat een algemeen toetsingskader, zoals in de Beleidsregel is neergelegd, voor deze gevallen per definitie niet mogelijk is voor een beoordeling van grondwaterneutraal bouwen. Het betoog van Liander N.V. geeft geen aanleiding voor het oordeel dat de raad zich bij het vaststellen van het parapluplan op onjuiste en onduidelijke uitgangspunten heeft gebaseerd. Verder is niet gebleken dat negatieve (cumulatieve) effecten van aanleg van kelders op de stand en de stroom van het grondwater in de gemeente Amsterdam met een andere - minder vergaande - planregeling kunnen worden voorkomen.

7.3. Voor zover Liander N.V. daarnaast betoogt dat in het parapluplan ten onrechte niet is uitgewerkt aan welke eisen bij de beoordeling per geval een geohydrologisch rapport dient te voldoen en op welke wijze grondwaterneutraal wordt gebouwd, overweegt de Afdeling het volgende. Daarbij neemt de Afdeling in ogenschouw dat, naar niet in geschil is, bij het realiseren van kabelkelders van transformatorstations van Liander N.V. in alle gevallen sprake is van zogenoemde grote kelders.

Ingevolge artikel 1.11 van de planregels wordt het begrip "geohydrologisch rapport" gedefinieerd als het resultaat van een geohydrologisch onderzoek neergelegd in een rapport met daarin de eigenschappen en kenmerken van het grondwatersysteem op een bepaalde locatie. In het geohydrologisch rapport worden in ieder geval in beeld gebracht: de bodemopbouw, de doorlatendheid (k-waarde) van de bodem, de grondwaterfluctuatie, de grondwaterstroming, de gevolgen voor het grondwatersysteem door de voorgenomen activiteit en de mitigerende maatregelen om grondwaterneutraal te kunnen bouwen. Ingevolge artikel 1.13 van de planregels wordt het begrip "grondwaterneutraal bouwen" gedefinieerd als het bouwen van een kelder waarbij de stand en stroming van het grondwater buiten het perceel waarop de kelder is geprojecteerd niet of nauwelijks veranderen, waar mogelijk zal verbeteren, en geen negatieve grondwatereffecten optreden. Tot negatieve effecten worden in ieder geval gerekend risico's op opbarsten van de deklaag, welvorming en overlast van een te hoge grondwaterstand en van een te lage grondwaterstand.

De Afdeling is van oordeel dat de criteria waar een geohydrologisch rapport aan dient te voldoen gelet op de hierboven aangehaalde bepalingen voldoende duidelijk zijn. Aanvullend biedt ook de plantoelichting nader houvast. Daarbij neemt de Afdeling in aanmerking dat in de situatie van grote kelders per geval wordt getoetst of de gewenste onderkeldering

grondwaterneutraal kan worden aangelegd. Aan de hand daarvan kan in concrete gevallen op een objectieve wijze worden bepaald of omgevingsvergunning kan worden verleend voor het realiseren van een kabelkelder. Hierbij kunnen de Beleidsregel en het Afwegingskader bovendien als referentiekader dienen voor het onderzoek, ook al hoeft een bouwplan bij het realiseren van grote kelders daar ingevolge de planregeling niet aan te voldoen. In het Afwegingskader is onder meer aangegeven dat bij stand en stroming van het grondwater rekening dient te worden gehouden met een toekomstig cumulatief grondwatereffect van meerdere kelders (ondergrondse muur). Ook is daarin verduidelijkt wat bedoeld wordt met een voldoende dikke deklaag (1,5 m of meer) en voldoende veiligheid tegen opbarsten. Weliswaar bestaat geen gestandaardiseerde methodiek om te berekenen of grondwaterneutraal gebouwd wordt en zijn de in het Afwegingskader opgenomen maatregelen niet uitputtend of dwingend, maar, zoals de raad op de zitting heeft toegelicht, een aanvrager van een omgevingsvergunning voor het realiseren van een kelder kan een beroep doen op gespecialiseerde geohydrologische adviesbureaus, die ook zijn betrokken geweest bij het opstellen van het Afwegingskader.

7.4. Gelet op al het voorgaande ziet de Afdeling in wat Liander N.V. heeft aangevoerd geen aanleiding voor het oordeel dat de gekozen planregeling op dit punt onduidelijk en daarmee rechtsonzeker is.

Het betoog slaagt niet.

8. Voor zover Liander N.V. zich niet kan verenigen met artikel 5.3, onder c, van de planregels, overweegt de Afdeling als volgt. De raad en Liander N.V. hebben op de zitting te kennen gegeven dat zij zich erin kunnen vinden dat dit artikellid wordt geschrapt. De Afdeling stelt vast dat de raad zich aldus op een ander standpunt stelt dan hij in het bestreden besluit heeft gedaan. Nu niet is gebleken dat gewijzigde omstandigheden hiertoe aanleiding hebben gegeven, moet worden geoordeeld dat het bestreden besluit wat dit onderdeel betreft niet met de vereiste zorgvuldigheid is voorbereid. Artikel 5.3, onder c, van de planregels is daarom in strijd met artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht vastgesteld, zodat het bestreden besluit in zoverre dient te worden vernietigd.

Het betoog slaagt.

Economische uitvoerbaarheid

9. Liander N.V. betoogt dat het parapluplan financieel-economisch niet uitvoerbaar is. Volgens haar is ten onrechte geen aandacht besteed aan het risico van een aanzienlijk uit te keren planschadebedrag vanwege de beperkingen van het parapluplan voor het realiseren van kabelkelders van onderstations van Liander N.V.

9.1. De Afdeling overweegt dat in het kader van een beroep tegen een bestemmingsplan een betoog dat ziet op de uitvoerbaarheid van dat plan, waaronder ook de financiële uitvoerbaarheid is begrepen, slechts kan leiden tot vernietiging van het bestreden besluit indien en voor zover het aangevoerde leidt tot de conclusie dat de raad op voorhand redelijkerwijs had moeten inzien dat de financiële aspecten van het plan aan de uitvoerbaarheid ervan in de weg staan.

De raad heeft erop gewezen dat de Stichting Adviesbureau Onroerende Zaken (hierna: SAOZ) op 12 oktober 2020 een planschaderisicoanalyse heeft uitgevoerd. Volgens die analyse wordt het risico op planschade grotendeels weggenomen door een voldoende lange periode aan te houden ten behoeve van een zogenaamde passieve risicoaanvaarding. In de plantoelichting staat dat met de publicatie van het concept-Afwegingskader op 2 september 2020 een

concreet beleidsvoornemen bekend werd gemaakt, waardoor de bedoelde periode om aan betrokkenen nog de gelegenheid te geven tot het realiseren van een kelder onder het vorige planologisch regime is ingegaan. Daarbij is conform het advies van SAOZ een termijn van minimaal zes maanden aangehouden alvorens het ontwerp-parapluplan ter visie is gelegd. Verder heeft de raad in het verweerschrift opgemerkt dat uit de quickscan van 29 november 2021 volgt dat vermoedelijk voor de meeste, zo niet alle, aanvragen voor de onderstations van Liander N.V. aan de eis van grondwaterneutraal bouwen door het treffen van maatregelen kan worden voldaan, mits er geen andere weigeringsgronden voor de aanvraag zijn.

Gelet op het vorenstaande ziet de Afdeling in hetgeen Liander N.V. heeft aangevoerd geen aanleiding voor de conclusie dat de raad op voorhand redelijkerwijs had moeten inzien dat het parapluplan in zoverre niet financieel uitvoerbaar is. Verder acht de Afdeling niet aannemelijk dat indien het parapluplan ondanks het gestelde in de planschaderisicoanalyse van SAOZ tot claims van Liander N.V. leidt die moeten worden ingewilligd, de gemeente dit niet zou kunnen bekostigen.

Het betoog slaagt niet.

Beoordeling van het beroep van Hessenbergweg 109 B.V. voor het overige

Gebiedsaanduiding "overige zone-1" voor de locaties

10. Hessenbergweg 109 B.V. en andere kunnen zich niet verenigen met de gebiedsaanduiding "overige zone-1" die aan de gronden van de locaties is toegekend. Daartoe voeren zij aan dat het onduidelijk is op welke onderzoeksgegevens deze gebiedsaanduiding voor deze gronden berust. Daarom ontbreekt in zoverre een onderbouwing voor de toegekende gebiedsaanduiding. Voor zover het Afwegingskader is gebaseerd op het gezamenlijke onderzoek van het Ingenieursbureau van de gemeente Amsterdam en Waternet, waarvan de resultaten in het rapport grondwatereffecten van 13 maart 2019 zijn neergelegd, voeren Hessenbergweg 109 B.V. en andere aan dat niet duidelijk is hoe de hierin neergelegde onderzoeksresultaten voor verschillende buurten in de stad zijn terug te voeren op de karakterisering van het gebied "Amstel III en Bullewijk".

Het voorgaande klemmt volgens Hessenbergweg 109 B.V. en andere temeer nu de raad geen, althans onvoldoende rekening heeft gehouden met de resultaten in de diverse onderzoeksrapporten van CRUX engineering B.V. (hierna: rapporten van CRUX) naar aanleiding van aanvragen om omgevingsvergunningen voor kelderbouw op de locaties. Uit deze rapporten volgt volgens Hessenbergweg 109 B.V. en andere namelijk dat op de locaties aan de eis van grondwaterneutraal bouwen wordt voldaan. De raad heeft daarom in zoverre ten onrechte geen belangenafweging gemaakt, zodat het parapluplan op onzorgvuldige wijze is vastgesteld, zo stellen Hessenbergweg 109 B.V. en andere.

10.1. In het rapport grondwatereffecten van 13 maart 2019 is voor vier gebieden in Amsterdam weergegeven wat de grondwatereffecten zijn van grootschalige onderkeldering. Deze gebieden zijn gekozen op basis van een aantal representatieve kenmerken van gronden die in Amsterdam voorkomen. Met deze resultaten kon, zoals Hessenbergweg B.V. en andere terecht opmerken, een globale indicatie worden gegeven van de omvang van de effecten op de waterhuishouding voor andere buurten met ongeveer dezelfde eigenschappen. Naar aanleiding van de in het rapport grondwatereffecten van 13 maart 2019 genoemde aanbevelingen, heeft de raad vervolgens het Afwegingskader opgesteld. Hierin zijn de cumulatieve effecten van onderkeldering voor 481 Amsterdamse buurten nader onderzocht om invulling te geven aan gebiedsgerichte maatregelen voor grondwaterneutrale

kelderbouw. Zoals op de zitting is gebleken is het onderzoek voornamelijk op basis van kaartmateriaal en bodemgegevens verricht. Voor het bepalen van de gebieden is aangesloten bij de reeds bestaande indeling van Amsterdam in 481 buurten. De Afdeling acht deze keuze niet onbegrijpelijk. Mede gelet op de gegeven toelichting op de zitting is duidelijk geworden dat het vooraf nog gedetailleerder onderzoeken van de grondwaterhuishouding in Amsterdam niet realistisch is. In deze 481 buurten zijn, zoals onder 7.2 reeds is vermeld, de belangrijkste eigenschappen van de bodem die een rol spelen bij kelderbouw in kaart gebracht, zoals samenstelling van de bodem, de grondwaterstand, hoe het grondwater stroomt en hoe er gebouwd is. De resultaten van dit onderzoek zijn verwerkt in de gebiedsanalysekaart. Deze kaart geeft onder meer aan waar niet-grondwaterneutrale kelders niet zijn toegestaan vanwege deklaag en/of opbarsten. Aan deze gebieden is in het parapluplan de bestemming "overige zone-1" toegekend. Over de specifieke locaties van Hessenbergweg B.V. en andere heeft de raad in het verweerschrift en op de zitting toegelicht dat deze zich bevinden in het gebied "Watergraafsmeer en Zuidoost", dat gekarakteriseerd wordt als een gebied waar niet-grondwaterneutrale kelders niet zijn toegestaan vanwege deklaag en/of opbarsten. Aan de gronden van de locaties is daarom de bestemming "overige zone-1" toegekend.

De Afdeling ziet in hetgeen Hessenbergweg B.V. en andere naar voren brengen geen aanleiding om te twijfelen aan de juistheid van de conclusies in het Afwegingskader. Evenmin heeft zij twijfel aan de mede daarop gebaseerde conclusie van de raad dat bij de locaties de bestemming "overige zone-1" past.

10.2. Voor zover Hessenbergweg 109 B.V. en andere aanvoeren dat de raad bij de besluitvorming geen, althans onvoldoende rekening heeft gehouden met de rapporten van CRUX, overweegt de Afdeling als volgt. Gelet op het karakter van een bestemmingsplan als het onderhavige heeft de raad bij de vaststelling geen aanleiding hoeven zien om met de rapporten van CRUX naar aanleiding van aanvragen om omgevingsvergunning voor kelderbouw op de individuele locaties van Hessenbergweg B.V. en andere op de door Hessenbergweg B.V. en andere beoogde wijze rekening te houden. De bedoelde rapporten zijn immers gekoppeld aan concrete aanvragen, terwijl de regeling in het parapluplan per definitie een algemene regeling bevat. De rapporten dwingen geenszins tot de conclusie dat die algemene regeling daarmee zinledig is geworden. Hierbij merkt de Afdeling voor alle duidelijkheid op dat de raad in het verweerschrift en op de zitting heeft vermeld dat de bouwplannen gelet ook op de daarbij behorende rapporten van CRUX als zodanig aan de eis van grondwaterneutraal bouwen kunnen voldoen en is aangetoond dat het op de locaties mogelijk is daartoe maatregelen te nemen. Voor zover Hessenberg 109 B.V. en andere betogen dat deze door de initiatiefnemers te nemen maatregelen niet nodig zijn, raakt dat een andere kwestie.

10.3. Het betoog slaagt niet.

Noodzaak absoluut verbod

11. Voor zover Hessenbergweg 109 B.V. en andere betogen dat de raad ten onrechte niet inzichtelijk heeft gemaakt waarom het noodzakelijk is om in gevallen met een risico op een te dunne deklaag en/of een risico op opbarsten van de deklaag een algemeen verbod voor kelderbouw op te nemen, verwijst de Afdeling naar wat onder 6.2 is overwogen. Gelet hierop heeft de raad zich terecht op het standpunt gesteld dat de planregeling niet strekt tot een absoluut verbod om kelders te bouwen, maar tot een verbod op niet-grondwaterneutrale bouw. Verder is niet gebleken dat negatieve (cumulatieve) effecten van aanleg van kelders op de stand en de stroom van het grondwater in de gemeente Amsterdam met een andere -

minder vergaande - planregeling kunnen worden voorkomen.
Het betoog slaagt niet.

Inspanningsverplichting

12. Hessenbergweg 109 B.V. en andere voeren aan dat de raad ten onrechte geen recht doet aan de met hen gemaakte contractuele afspraken over het verlenen van omgevingsvergunningen voor het realiseren van de bouwplannen op de locaties. Deze afspraken brengen een inspanningsverplichting voor de gemeente met zich en de raad diende deze in het kader van een goede ruimtelijke ordening in de belangenafweging te betrekken, zo voeren Hessenbergweg 109 B.V. en andere aan.

12.1. De Afdeling stelt, onder verwijzing naar haar uitspraak van 26 maart 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1052, voorop dat een overeenkomst niet kan leiden tot een verplichting van de raad om aan gronden een bestemming te geven die de raad niet in overeenstemming met een goede ruimtelijke ordening acht of die in strijd is met het recht. Een tussen partijen gesloten overeenkomst is wel een omstandigheid die de raad bij de vaststelling van het plan in zijn overwegingen dient te betrekken.

De Afdeling stelt vast dat Hessenbergweg 109 B.V. en andere de gestelde afspraken met de gemeente over het verlenen van omgevingsvergunningen voor het realiseren van de bouwplannen op het perceel, niet heeft overgelegd. Op de zitting heeft de raad gesteld dat de gemeente geen afspraken heeft gemaakt over het al dan niet verlenen van omgevingsvergunningen voor het realiseren van de bouwplannen op de locaties. De Afdeling acht deze stelling niet onaannemelijk. Onder deze omstandigheden ziet de Afdeling in wat Hessenbergweg 109 B.V. en andere hebben aangevoerd geen grond voor het oordeel dat de raad het parapluplan in zoverre niet heeft mogen vaststellen, zoals hij heeft gedaan.

Het betoog slaagt niet.

Overig

13. Wat Hessenbergweg 109 B.V. en andere voor het overige hebben aangevoerd geeft geen aanleiding voor het oordeel dat geen zorgvuldige en evenredige belangenafweging heeft plaatsgevonden, noch voor het oordeel dat het parapluplan, voor zover bestreden, niet strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening of in zoverre anderszins in strijd met het recht is vastgesteld.

Conclusie

14. Gelet op hetgeen onder 8 is overwogen, is het beroep van Liander N.V. gegrond. Het besluit moet worden vernietigd, voor zover artikel 5.3, onder c, van de planregels is opgenomen. De raad hoeft geen nieuw besluit te nemen ter vervanging daarvan.

15. Uit oogpunt van rechtszekerheid en gelet op artikel 1.2.3 van het Besluit ruimtelijke ordening, ziet de Afdeling aanleiding de raad op te dragen het hierna in de beslissing nader aangeduide onderdeel van deze uitspraak binnen vier weken na verzending van de uitspraak te verwerken op de landelijke voorziening, www.ruimtelijkeplannen.nl.

16. Het beroep van Hessenbergweg 109 B.V. en andere is ongegrond.

Proceskosten

17. De raad hoeft geen proceskosten te vergoeden. In dat verband merkt de Afdeling op dat niet is gebleken dat Liander N.V. proceskosten heeft gemaakt die moeten worden vergoed.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het beroep van Liander N.V. gegrond;

II. vernietigt het besluit van de raad van de gemeente Amsterdam van 7 oktober 2021 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Grondwaterneutrale Kelders", voor zover het betreft artikel 5.3, onder c, van de planregels;

III. draagt de raad van de gemeente Amsterdam op om binnen vier weken na verzending van deze uitspraak ervoor zorg te dragen dat het hiervoor vermelde onderdeel II wordt verwerkt in het elektronisch vastgestelde plan dat te raadplegen is op de landelijke voorziening, www.ruimtelijkeplannen.nl;

IV. verklaart het beroep van Hessenbergweg 109 B.V., HBW 413 B.V., PHW 33 B.V., PHW 40 B.V., GreenTree Properties B.V. en GTP Investments B.V. ongegrond;

V. gelast dat de raad van de gemeente Amsterdam aan Liander N.V. het door haar voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 360,00 vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. E. Helder, voorzitter, en mr. J.M.L. Niederer en mr. W. den Ouden, leden, in tegenwoordigheid van mr. J.C. Lammers, griffier.

w.g. Helder
voorzitter

w.g. Lammers
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 14 december 2022

890

BIJLAGE

Bestemmingsplan "Grondwaterneutrale Kelders"

Artikel 1 Begrippen

[...]

1.11 Geohydrologisch rapport

het resultaat van een geohydrologisch onderzoek neergelegd in een rapport met daarin de eigenschappen en kenmerken van het grondwatersysteem op een bepaalde locatie. In het geohydrologisch rapport worden in ieder geval in beeld gebracht:

de bodemopbouw;

de doorlatendheid (k-waarde) van de bodem;

de grondwaterfluctuatie;

de grondwaterstroming;

de gevolgen voor het grondwatersysteem door de voorgenomen activiteit;

de mitigerende maatregelen om grondwaterneutraal te kunnen bouwen.

[...]

Artikel 1.13 Grondwaterneutraal bouwen

het bouwen van een kelder waarbij de stand en stroming van het grondwater buiten het perceel waarop de kelder is geprojecteerd niet of nauwelijks veranderen, waar mogelijk zal verbeteren, en geen negatieve grondwatereffecten optreden. Tot negatieve effecten worden in ieder geval gerekend risico's op opbarsten van de deklaag, welvorming, grondwateroverlast en grondwateronderlast.

[...]

Artikel 5 Algemene aanduidingsregels

Artikel 5.1 Aanduidingsomschrijving

Ter plaatse van de gebiedsaanduidingen 'overige zone 1' en 'overige zone 2' zijn de betreffende gronden, naast de daarvoor aangewezen andere bestemmingen en aanduidingen, mede bestemd voor de bescherming van het belang van grondwaterneutraal bouwen als genoemd in 1.13.

Artikel 5.2 Bouwregels

- a. Binnen de gebiedsaanduidingen 'overige zone 1' en 'overige zone 2' is het verboden kelders te bouwen, dan wel bestaande kelders te vergroten.
- b. Binnen de gebiedsaanduidingen 'overige zone 1' en 'overige zone 2' zijn uitsluitend bestaande kelders toegestaan welke legaal aanwezig waren ten tijde van de inwerkingtreding van dit plan, alsmede kelders waarvoor voorafgaand aan het moment waarop dit plan in ontwerp ter inzage is gelegd een omgevingsvergunning is verleend waar nog uitvoering aan gegeven kan worden dan wel een aanvraag omgevingsvergunning is ingediend en deze omgevingsvergunning niet geweigerd kan worden.

Artikel 5.3 Afwijken van de Bouwregels

- a. Het bevoegd gezag is bevoegd om binnen de gebiedsaanduiding 'overige zone 2' overeenkomstig het bepaalde in artikel 2.12, lid 1, sub a, onder 1, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht een omgevingsvergunning te verlenen om in afwijking van het bepaalde in 5.2 sub a, een kelder te bouwen of te vergroten mits de kelder grondwaterneutraal kan worden gebouwd.
 1. Om te bepalen of een kelder grondwaterneutraal kan worden gebouwd geldt:
 1. voor kelders met een totale brutovloeroppervlakte van maximaal 300 m² en een maximale bouwdiepte van 4 meter dat het bevoegd gezag de aanvraag toetst aan de beleidsregel "Grondwaterneutrale Kelders Amsterdam";
 2. voor kelders met een totale brutovloeroppervlakte van meer dan 300 m² of een bouwdiepte van meer dan 4 meter dat op basis van een geohydrologisch onderzoek moet worden aangetoond dat het bouwplan niet strijdig is met het belang als genoemd in 5.1.
 - b. Het bevoegd gezag kan op basis van de toetsing aan de beleidsregel of de uitkomsten uit het geohydrologisch onderzoek aan de omgevingsvergunning voorwaarden verbinden ter bescherming van het belang als genoemd in 5.1.
 - c. Als vast staat dat een bouwplan grondwaterneutraal kan worden gebouwd, houdt het

bevoegd gezag bij de afweging om gebruik te maken van de bevoegdheid in 5.3 sub a tevens rekening met overige belangen in het kader van een goede ruimtelijke ordening.

d. Indien de beleidsregel wordt gewijzigd of herzien, moet bij de toetsing van een aanvraag omgevingsvergunning rekening worden gehouden met deze wijziging dan wel herziening.

Artikel 6 Overige regels

6.1 Reikwijdte en toepassing

a. De regels van dit plan zijn van toepassing op de moederplannen, en de daar van deel uitmakende uitwerkingsplannen en wijzigingsplannen zoals vermeld in Bijlage 1 bij deze regels, uitsluitend voor de delen die behoren tot het plan zoals aangeduid op de verbeelding.

b. De bestemmingen en de bijbehorende bouw- en gebruiksregels van de in 6.1 sub a bedoelde moederplannen, en daarvan deel uitmakende uitwerkingsplannen en wijzigingsplannen blijven voor het overige onverminderd van toepassing.

[...]