



Uitspraak 201401427/1/R6

Datum van uitspraak: woensdag 27 augustus 2014

Tegen: de raad van de gemeente Amsterdam

Proceduresoort: Eerste aanleg - enkelvoudig

Rechtsgebied: Ruimtelijke-orderingskamer - Bestemmingsplannen Noord-Holland

201401427/1/R6.

Datum uitspraak: 27 augustus 2014

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

[appellant A] en [appellant B], beiden wonend te Amsterdam,

en

de raad van de gemeente Amsterdam,
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 27 november 2013 heeft de raad het bestemmingsplan "Amstelkwartier tweede fase" vastgesteld.

Tegen dit besluit hebben [appellant A] en [appellant B] beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

[appellant A] en [appellant B] en de raad hebben nadere stukken ingediend.

De zaak is door een meervoudige kamer van de Afdeling verwezen naar een enkelvoudige.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 10 juni 2014, waar [appellant A] en [appellant B] en de raad, vertegenwoordigd door drs. L.C. Schouten en mr. D.P. Struijk, beiden werkzaam bij de gemeente, zijn verschenen. Voorts is ter zitting de naamloze vennootschap Nuon Warmte N.V., vertegenwoordigd door S.W.M. Kerstel, als partij gehoord.

Overwegingen

Ontvankelijkheid

1. Het beroep van [appellant A] en [appellant B], voor zover ingesteld door [appellant B], steunt niet op een bij de raad naar voren gebrachte zienswijze.

Ingevolge artikel 8:1 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb), in samenhang gelezen met artikel 8:6 van de Awb en artikel 2 van bijlage 2 bij de Awb alsmede met artikel 6:13 van de Awb, kan door een belanghebbende geen beroep worden ingesteld tegen onderdelen van het besluit tot vaststelling van een bestemmingsplan waarover hij bij het ontwerpplan geen zienswijze naar voren heeft gebracht, tenzij hem redelijkerwijs niet kan worden verweten dit te hebben nagelaten.

Deze omstandigheid doet zich niet voor. Het beroep van [appellant A] en [appellant B], voor zover ingesteld door

[appellant B], is niet-ontvankelijk.

Toetsingskader

2. Bij de vaststelling van een bestemmingsplan heeft de raad beleidsvrijheid om bestemmingen aan te wijzen en regels te geven die de raad uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig acht. De Afdeling toetst deze beslissing terughoudend. Dit betekent dat de Afdeling aan de hand van de beroepsgronden beoordeelt of aanleiding bestaat voor het oordeel dat de raad zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het plan strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening. Voorts beoordeelt de Afdeling aan de hand van de beroepsgronden of het bestreden besluit anderszins is voorbereid of genomen in strijd met het recht.

Het plan

3. Het plan voorziet door middel van een grotendeels nader uit te werken bestemming in de realisatie van onder meer woningen in het gebied Overamstel, dat ontwikkeld wordt van een traditioneel werkgebied naar een gemengd grootstedelijk woon-werkgebied. Om de geplande ontwikkelingen mogelijk te maken is verlegging van een hogedruk aardgastransportleiding en verplaatsing van twee gasontvangststations (hierna: GOS) en een gasexpansieturbine (hierna: GET) gewenst. De GOS en de GET worden verplaatst naar het reguleursgebouw van de voormalige Zuidergasfabriek, ten zuiden van het bestaande gasverdeelstation (hierna: GVS), binnen het plandeel met de bestemming "Bedrijf".

Het beroep

4. [appellant A] betoogt dat het plan ten onrechte voorziet in het verplaatsen van de GOS en de GET naar de locatie van het GVS, in de nabijheid van zijn woning, omdat het externe veiligheidsrisico hierdoor toeneemt. Volgens hem passen een installatie met GOS, een GET en een GVS niet binnen een woongebied. Bovendien is het gebouw waar deze installaties zijn voorzien hiervoor bouwkundig niet geschikt, aldus [appellant A].

Verder voert hij aan dat in het onderzoek naar de externe veiligheid ten onrechte is uitgegaan van het Besluit externe veiligheid inrichtingen (hierna: Bevi) 2004, aangezien dit is vervangen door het Bevi 2011. Ook wordt in dit onderzoek ten onrechte geconcludeerd dat het groepsrisico (hierna: GR) binnen de normen blijft. [appellant A] wijst er in dit verband op dat bij de berekeningen van het GR ten onrechte geen rekening is gehouden met de in het plan voorziene hoogbouw nabij de locatie van de GOS, de GET en het GVS. Niet is onderzocht of het instorten van de hoogbouw leidt tot een groter GR. Ook leidt het plaatsen van de GOS en de GET naast het GVS tot een cumulatie van risicobronnen.

Voorts voert [appellant A] aan dat de letaliteitszone voor hogedruk aardgastransportleidingen ten onrechte niet is ingetekend op de verbeelding. Ook is binnen het plandeel met de bestemming "Wonen - Uit te werken" ten onrechte hoogbouw voorzien op 25 m van het plandeel met de bestemming "Bedrijf".

4.1. De raad stelt dat uit de berekeningen die ten grondslag liggen aan het bestemmingsplan volgt dat de oriëntatiewaarde voor het GR niet wordt overschreden. Dit geldt ook als rekening wordt gehouden met cumulatie. Op basis van de hoogte van de berekende risico's, in combinatie met de mogelijke maatregelen, zijn de ontwikkelingen die dit plan mogelijk maakt volgens de raad aanvaardbaar. Verder voert de raad aan dat in de referenties van het onderzoek naar externe veiligheid slechts wordt verwezen naar de eerste publicatie van het Bevi en wijst hij erop dat de 100% letaliteitsgrens van 80 m, die in de uitwerkingsregels is opgenomen, volgt uit het gemeentelijke externe veiligheidsbeleid.

4.2. Aan de gronden waarop het GVS zich bevindt en waarop de GOS en de GET zijn voorzien, is in het plan de bestemming "Bedrijf" toegekend.

Ingevolge artikel 3, lid 3.1, onder a, van de planregels zijn deze gronden bestemd voor nutsvoorzieningen in de vorm van een GOS, een GET en een GVS.

Aan de gronden ten zuidoosten van de woonboot van [appellant A] is in het plan de bestemming "Wonen - Uit te werken" toegekend.

Ingevolge artikel 16, lid 16.1, onder a, zijn deze gronden bestemd voor wonen, waaronder mede begrepen short stay, al dan niet in combinatie met praktijkruimte of vrije beroepsuitoefening aan huis.

Ingevolge lid 16.3 moet het bevoegd gezag het plan, voor zover het betreft gronden als bedoeld in lid 16.1, met inachtneming van het bepaalde in hoofdstuk 3 (Algemene regels), uitwerken volgens de regels:

[...]

c. binnen het bestemmingsvlak is één hoogbouwaccent toegestaan met een maximale hoogte van 70 m;

[...]

g. binnen 80 m vanaf het hart van de in het plangebied aanwezige aardgastransportleidingen zijn functies ten behoeve van minder zelfredzame personen niet toegestaan, tenzij door middel van onderzoek is aangetoond dat de externe veiligheidsrisico's aanvaardbaar zijn;

[...].

4.3. Ten behoeve van de ontwikkeling van het gehele gebied Overamstel heeft Adviesgroep AVIV B.V. onderzoek gedaan naar de externe veiligheidssituatie. Het plangebied betreft een deelgebied van Overamstel. De resultaten van dit onderzoek zijn neergelegd in het rapport 'Externe veiligheid MER Overamstel en bestemmingsplannen' van 11 februari 2013 (hierna: het rapport externe veiligheid). In dit rapport staat dat het onderzoeksgebied ligt binnen het invloedsgebied van drie typen transportrisicobronnen, te weten hogedruk aardgastransportleidingen, het transport van gevaarlijke stoffen over de weg en het transport daarvan over het spoor. Ook zijn in het plangebied twee GOS aanwezig. De oriëntatiewaarde voor het GR wordt volgens het rapport niet overschreden. In het rapport externe veiligheid is tevens ingegaan op cumulatie van de risicobronnen spoor, weg, buisleiding en aardgasinrichting. Binnen het plangebied treedt cumulatie van het plaatsgebonden risico (hierna: PR) op als gevolg van de buisleidingen en de aardgasinrichtingen. De som van het PR blijft echter aanzienlijk lager dan de grenswaarde, zodat geen sprake is van een zodanige cumulatie dat verder onderzoek en een verantwoording nodig is, aldus het rapport. Voor het GR geldt dat als geen sprake is van een relevante cumulatie voor het PR, dat ook niet het geval is voor het GR. Uit de afzonderlijke berekeningen volgt dat er nauwelijks een toename van het GR is tussen de huidige situatie en de gewenste toekomstige situatie.

4.4. Het Activiteitenbesluit milieubeheer, dat het toetsingskader voor de GOS en het GVS vormt, is niet van toepassing op een GET en bevat geen regels over het GR of de verantwoording daarvan. Ter zitting heeft de raad desgevraagd te kennen gegeven dat hij daarom de bepalingen die hieromtrent in het Bevi zijn opgenomen analoog heeft toegepast.

4.5. Voor de toekomstige situatie met een inrichting van twee GOS, een GET en een GVS heeft Adviesgroep AVIV B.V. een kwantitatieve analyse opgesteld. Dit betreft het rapport "Risicobeoordeling GOS, GET en OS plangebied Overamstel" uit 2011 (hierna: de risicoanalyse). De conclusie van de risicoanalyse is dat het PR geen belemmering vormt voor de realisatie van de plannen met een inrichting met GOS, een GVS en een GET. De inrichting veroorzaakt wel een GR groter dan de oriëntatiewaarde, zodat het GR bij verdere besluitvorming verantwoord dient te worden overeenkomstig het Bevi, zo vermeldt de risicoanalyse.

Weliswaar wijst [appellant A] er terecht op dat in de referenties van het onderzoek wordt verwezen naar het Bevi 2004, maar aangezien het Bevi op dit punt inhoudelijk niet is gewijzigd, kan zijn betoog dat een onjuist toetsingskader is gebruikt, wat hiervan ook zij, niet slagen. Het betoog faalt.

4.6. De Afdeling overweegt dat het standpunt van de raad dat de oriëntatiewaarde van het GR niet wordt overschreden weliswaar steun vindt in het rapport externe veiligheid maar dat uit de risicoanalyse volgt dat de oriëntatiewaarde wel wordt overschreden bij een installatie met GOS, een GET en een GVS tezamen. Dit heeft de raad ter zitting ook bevestigd. Gelet hierop berust het bestreden besluit in zoverre niet op een deugdelijke motivering. Het betoog slaagt.

4.7. In hetgeen [appellant A] heeft aangevoerd, ziet de Afdeling aanleiding voor het oordeel dat het bestreden besluit, voor zover het betreft de plandelen met de bestemming "Bedrijf", is genomen in strijd met artikel 3:46 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb). Het beroep is, voor zover ontvankelijk, gegrond, zodat het bestreden besluit in zoverre dient te worden vernietigd.

Anders dan de raad betoogt, beoogt [appellant A] met zijn beroep niet alleen te bereiken dat sprake is van een goed woon- en leefklimaat voor de toekomstige bewoners van de nieuwe woonwijk, maar ook te voorkomen dat zijn eigen woon- en leefklimaat verslechtert. Reeds daarom staat artikel 8:69a van de Awb niet aan de vernietiging van voornoemde plandelen in de weg.

De Afdeling ziet evenwel aanleiding om de rechtsgevolgen van het bestreden besluit met toepassing van artikel 8:72, derde lid, aanhef en onder a, van de Awb geheel in stand te laten en overweegt hiertoe het volgende.

4.8. Een enkele toename van het GR boven de oriëntatiewaarde betekent niet dat de raad de verplaatsing van de GOS en de GET naar het GVS niet in redelijkheid in overeenstemming met een goede ruimtelijke ordening heeft kunnen achten. De oriëntatiewaarde voor het GR is geen grenswaarde, maar een waarde waarboven verantwoording van het groepsrisico dient te worden afgelegd. Aan de verplichting om verantwoording af te leggen is voldaan. De Afdeling wijst in dit verband op paragraaf 9.4 van de plantoelichting. Voor het opstellen van deze verantwoording en de beoordeling van de veiligheidssituatie is het advies van de regionale brandweer, dat op basis van de risicoanalyse is opgesteld, gebruikt. Verder zijn in de risicoanalyse de gevolgen voor het GR ten gevolge van de GOS, de GET en het GVS gezamenlijk gezien.

Het bestemmingsplan voorziet in de mogelijkheid van een hoogbouwaccent in de nabijheid van de GOS, de GET en het GVS. Dit betekent echter niet, zoals [appellant A] betoogt, dat de hoogbouw als zodanig in de berekeningen van het GR had moeten worden betrokken. Gelet op artikel 1, onder j, en artikel 13 van het Bevi is bij het berekenen van het GR de personendichtheid in het invloedsgebied van de inrichting van belang, voor zover het invloedsgebied ligt binnen het gebied waarop dat besluit betrekking heeft, op het tijdstip waarop dat besluit wordt vastgesteld. In de risicoanalyse is de personendichtheid in de berekening betrokken. [appellant A] heeft niet aannemelijk gemaakt dat hierbij geen rekening is gehouden met de grotere dichtheid van personen ten gevolge van hoogbouw. De Afdeling ziet in hetgeen [appellant A] heeft aangevoerd geen aanleiding voor het oordeel dat vanwege de overschrijding van de oriëntatiewaarde van het GR had moeten worden afgezien van de vaststelling van het bestemmingsplan. Het betoog faalt.

4.9. Over de 100% letaliteitszone voor aardgastransportgasleidingen overweegt de Afdeling dat geen wettelijke norm ertoe verplicht om deze zone op de verbeelding op te nemen. Wel is in artikel 16, lid 16.3, onder g, van de planregels bepaald dat functies ten behoeve van minder zelfredzame personen binnen 80 m vanaf het hart van de in het plangebied aanwezige aardgastransportleidingen niet zijn toegestaan, tenzij door middel van onderzoek is aangetoond dat de externe veiligheidsrisico's aanvaardbaar zijn. De raad heeft ter zitting te kennen gegeven dat deze afstand de 100% letaliteitsgrens voor aardgastransportleidingen is en dat deze voortkomt uit het gemeentelijke externe veiligheidsbeleid.

Voorts overweegt de Afdeling dat [appellant A] terecht opmerkt dat het plandeel met de bestemming "Wonen - Uit te werken" deels binnen de 100% letaliteitszone valt, maar dat hetgeen hij aanvoert geen aanleiding geeft voor het oordeel dat het plan in zoverre niet uitvoerbaar is. Daartoe overweegt de Afdeling dat voor dit plandeel een uitwerkingsplan dient te worden vastgesteld en [appellant A] niet aannemelijk heeft gemaakt dat geen invulling kan worden voorgesteld waarbij voldaan wordt aan het bepaalde in artikel 16, lid 16.3, onder g, van de planregels. Het betoog faalt.

4.10. Voorts heeft Nuon ter zitting toegelicht dat beoogd wordt om een zogenoemde 'box in een box' te creëren in het gebouw waar de GOS en de GET zijn voorzien. [appellant A] heeft niet aannemelijk gemaakt dat het plan hieraan in de weg staat. De Afdeling overweegt dat de bouwkundige geschiktheid van dit gebouw geen betrekking heeft op het plan, maar op de uitvoering daarvan. Uitvoeringsaspecten kunnen in deze procedure niet aan de orde komen. Het betoog faalt.

5. Van proceskosten die voor vergoeding in aanmerking komen, is niet gebleken.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

- I. verklaart het beroep, voor zover ingesteld door [appellant B], niet-ontvankelijk;
- II. verklaart het beroep voor het overige gegrond;
- III. vernietigt het besluit van de raad van de gemeente Amsterdam van 27 november 2013 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Amstelkwartier tweede fase", voor zover het betreft de plandelen met de bestemming "Bedrijf";
- IV. bepaalt dat de rechtsgevolgen van dat besluit, voor zover vernietigd onder III, in stand blijven;
- V. gelast dat de raad van de gemeente Amsterdam aan [appellant A] en [appellant B] het door hen voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 165,00 (zegge: honderdvijfenzestig euro) vergoedt, met dien verstande dat betaling aan een van hen bevrijdend werkt ten opzichte van de ander.

Aldus vastgesteld door mr. Th.C. van Sloten, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. Z. Huszar, griffier.

w.g. Van Sloten w.g. Huszar
lid van de enkelvoudige kamer griffier

Uitgesproken in het openbaar op 27 augustus 2014

533-667.