

|                  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
|------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| ECLI             | ECLI:NL:RVS:2020:1222                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| Datum uitspraak  | 13 mei 2020                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| Inhoudsindicatie | <p>Bij besluit van 3 april 2019 heeft de raad van de gemeente Amsterdam het bestemmingsplan "Baaibuurt-West" vastgesteld. Het plan voorziet in de transformatie van het zuidwestelijke deel van het Zeeburgereiland naar een gemengd woon-werkgebied. Voor een deel van het plangebied was voorheen geen bestemmingsplan van kracht (de zogenoemde "witte vlek"). [appellant A] en [appellant B] wonen aan de [locatie]. Zij kunnen zich onder andere niet verenigen met het plandeel met de bestemming "Wonen" en het plandeel met de dubbelbestemming "Waterstaat - Waterkering" ter plaatse van hun perceel. [appellant A] en [appellant B] willen hun woning verbouwen en bijbehorende bouwwerken oprichten. Zij wensen daarvoor onder meer een verhoging van de maximale goot- en bouwhoogte.</p> |

Volledige tekst

201904522/1/R1.

Datum uitspraak: 13 mei 2020

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

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

en

de raad van de gemeente Amsterdam,

verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 3 april 2019 heeft de raad het bestemmingsplan "Baaibuurt-West" vastgesteld.

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

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

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

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 4 maart 2020, waar [appellant A] en [appellant B], bijgestaan door mr. M.J. Smaling, advocaat te Utrecht, en de raad, vertegenwoordigd door mr. F. de Groot en ing. W. Hilbink, zijn verschenen.

Overwegingen

Inleiding

1. Het plan voorziet in de transformatie van het zuidwestelijke deel van het Zeeburgereiland naar een gemengd woon-werkgebied. Voor een deel van het plangebied was voorheen geen bestemmingsplan van kracht (de zogenoemde "witte vlek").

2. [appellant A] en [appellant B] wonen aan de [locatie]. Zij kunnen zich onder andere niet verenigen met het plandeel met de bestemming "Wonen" en het plandeel met de dubbelbestemming "Waterstaat - Waterkering" ter plaatse van hun perceel. [appellant A] en [appellant B] willen hun woning verbouwen en bijbehorende bouwwerken oprichten. Zij wensen daarvoor onder meer een verhoging van de maximale goot- en bouwhoogte.

Toetsingskader

3. Bij de vaststelling van een bestemmingsplan moet de raad bestemmingen aanwijzen en regels geven die de raad uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig acht. De raad heeft daarbij beleidsruimte en moet de betrokken belangen afwegen. De Afdeling beoordeelt aan de hand van de beroepsgronden of het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan in overeenstemming is met het recht. De Afdeling stelt niet zelf vast of het plan in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening, maar beoordeelt aan de hand van die gronden of de raad zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het plan strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening.

Ingetrokken beroepsgronden

4. [appellant A] en [appellant B] hebben op de zitting twee beroepsgronden ingetrokken. Dat gaat om de gronden (a) dat de aanleg van de waterkering en de dijk leidt tot een onevenredige aantasting van hun woon- en leefklimaat en (b) dat de beperkte bouw mogelijkheden de uitoefening van een aan huis verbonden beroep of bedrijf belemmert.

Milieueffectrapport, rapport "Cultuurhistorische verkenning Zeeburgereiland", nadere cultuurhistorische verkenning en Technische Adviescommissie

5. [appellant A] en [appellant B] voeren aan dat de raad zich wat betreft de cultuurhistorische waarden van de woning ten onrechte heeft gebaseerd op het milieueffectrapport. Daarin staat niets over de beperking van eventuele uitbreidingsmogelijkheden. Wel staat erin dat vanwege de jonge leeftijd van het Zeeburgereiland geen sprake is van cultuurhistorische waarden of monumentale bebouwing. Verder betogen zij dat in het milieueffectrapport ten onrechte een vergelijking wordt gemaakt tussen hun woning en de ten noorden aan de "Zuider IJdijk" gelegen dijkwoningen, aangezien die laatste al vergroot zijn en zich daardoor niet meer in de oorspronkelijke staat bevinden.

Daarnaast voeren [appellant A] en [appellant B] aan dat de raad zich ten onrechte heeft

gebaseerd op het advies van de Technische Adviescommissie van 13 november 2018. Hierover voeren zij aan dat in dat advies erop wordt gewezen dat geen sprake kan zijn van enige uitbreiding in oppervlak of vorm van de functie wonen en dat de huidige bebouwing als maximum wordt beschouwd. Volgens [appellant A] en [appellant B] is hun woning in het voorheen geldende bestemmingsplan "Zeeburgereiland - RI Oost" per abuis deels wegbestemd door ter plaatse een groenbestemming toe te kennen. Volgens hen heeft de Technische Adviescommissie ten onrechte geadviseerd om vergunningvrije bebouwing niet toe te staan. Zij wijzen erop dat in hoofdstuk 5 van de structuurvisie "Amsterdam 2040, Economisch sterk en duurzaam" ook geen verbod op bebouwing is opgenomen. Een andere reden om niet strikt aan de richtlijnen te toetsen, is volgens hen dat hun perceel niet in het Natuurnetwerk Nederland ligt.

5.1. In het "Milieueffectrapport Zeeburgereiland 2018" van 16 juli 2018 (hierna: het milieueffectrapport) wordt de woning aan de Zuider IJdijk aangemerkt en benoemd als karakteristiek waardevol element met een stedenbouwkundig en cultuurhistorische betekenis. In het rapport "Cultuurhistorische verkenning Zeeburgereiland" van november 2016, dat ten grondslag ligt aan het milieueffectrapport, staat dat de op Zeeburgereiland aanwezige waardevolle elementen, waaronder de woning van [appellant A] en [appellant B], van stedenbouwkundige en cultuurhistorische betekenis zijn. In dat rapport adviseert de afdeling Monumenten en Archeologie om deze waardevolle elementen te behouden en in de verdere transformatie van het Zeeburgereiland als cultuurhistorische waardevolle ankerpunten op te nemen. Ook heeft de raad toegelicht dat op 19 december 2018 een nadere cultuurhistorische verkenning is uitgevoerd voor deze woning, zodat duidelijkheid ontstaat over de toepasbaarheid van de cultuurhistorische beoordeling zoals opgenomen in het milieueffectrapport. Hieruit komt naar voren dat de woning van belang is als representatief onderdeel van het cultuurhistorisch waardevolle ensemble en bijdraagt aan de historische gelaagdheid van de locatie. Om die reden is geadviseerd om de woning met de bestaande bouwhoogte en dakvorm vast te leggen in het bestemmingsplan. De raad heeft zich daarom op het standpunt gesteld dat het plan moet voorzien in beperkte bebouwingsmogelijkheden ter plaatse van de woning aan de [locatie], zodat voorkomen wordt dat de cultuurhistorische waarden verloren gaat.

5.2. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de raad zich bij de beoordeling van de cultuurhistorische waarden van de woning aan de [locatie] terecht gebaseerd op het milieueffectrapport, het rapport "Cultuurhistorische verkenning Zeeburgereiland" en de nadere cultuurhistorische verkenning. Deze stukken geven een onderbouwing van de cultuurhistorische waarde van het perceel [locatie] en de omgeving daarvan. Daarbij is van belang dat in het milieueffectrapport weliswaar gewezen wordt op de historisch gezien jonge leeftijd van Zeeburgereiland, maar daarbij is wel aangegeven dat er toch cultuurhistorisch waardevolle elementen te vinden zijn op het eiland onder meer in de omgeving van het perceel [locatie].

Over het betoog dat de raad zich ten onrechte heeft gebaseerd op het advies van de Technische Adviescommissie van 13 november 2018, overweegt de Afdeling dat het rapport het belang van het behoud van de bestaande bebouwing aangeeft. De Zuider IJdijk ligt binnen het gebied dat in de structuurvisie "Amsterdam 2040, Economisch sterk en duurzaam" is aangewezen als corridor, zodat het ook deel uitmaakt van de hoofdgroenstructuur. Bij initiatieven binnen de hoofdgroenstructuur is een advies van de Technische Adviescommissie vereist. Daarom heeft de raad terecht de Technische Adviescommissie om advies gevraagd.

Hierna zal worden ingegaan op de concrete keuzes van de raad bij de beperking van de

bebouwingsmogelijkheden op het perceel van [appellant A] en [appellant B].  
Het betoog faalt.

Bestemming "Wonen"

6. [appellant A] en [appellant B] betogen dat het plandeel met de bestemming "Wonen" met de maatvoering "maximum bouwhoogte: 7 m" en "maximum goothoogte: 4 m" leidt tot een onevenredige beperking van de toekomstige bouw mogelijkheden op hun perceel. Een onderbouwing van deze beperking ontbreekt volgens hen.

Daarnaast voeren [appellant A] en [appellant B] aan dat onduidelijk is of de oppervlakte van de bestaande bijbehorende bouwwerken nog afgetrokken moet worden van het aantal vierkante meters aan bijbehorende bouwwerken die vergunningvrij gebouwd kunnen worden. Verder voeren zij aan dat de planregel ook onredelijk is, omdat het achtererf als uitgangspunt wordt genomen bij de berekening van de toegestane bebouwing, terwijl het achtererf direct achter de achtergevel ligt. Volgens [appellant A] en [appellant B] is dat een klein gebied.

6.1. Artikel 3, lid 3.2.1, van de planregels luidt:

"a. Gebouwen mogen uitsluitend worden opgericht ter plaatse van het op de verbeelding aangegeven bouwvlak.

b. De maximum bouwhoogte van gebouwen is de bouwhoogte zoals per maatvoeringsvlak 'maximum bouwhoogte' op de verbeelding is aangegeven.

c. De maximum goothoogte van gebouwen is de goothoogte zoals per maatvoeringsvlak 'maximum goothoogte' op de verbeelding is aangegeven."

Op het perceel aan de [locatie] is via een aanduiding op de verbeelding voor de woning een maximale bouwhoogte van 7 m en een maximale goothoogte van 4 m mogelijk gemaakt.

6.2. Daargelaten of de bebouwingsmogelijkheden ter plaatse van het perceel [locatie] zijn beperkt ten opzichte van het vorige bestemmingsplan, overweegt de Afdeling dat in het algemeen aan een geldend planologisch regime geen blijvende rechten kunnen worden ontleend. De raad kan op grond van gewijzigde planologische inzichten en na afweging van alle betrokken belangen andere bestemmingen en regels voor gronden vaststellen.

Omdat de woning van [appellant A] en [appellant B] in het milieueffectrapport en in de nadere cultuurhistorische verkenning aangemerkt wordt als karakteristiek waardevol element met een stedenbouwkundig en cultuurhistorische betekenis, is de Afdeling van oordeel dat de raad in redelijkheid de bestaande bouw- en goothoogte heeft kunnen vastleggen, zodat voorkomen wordt dat de cultuurhistorische waarden verloren gaan.

6.3. De raad heeft uitgelegd dat de oppervlakte van de bijbehorende bouwwerken inderdaad nog moet worden afgetrokken van de oppervlakte die op grond van artikel 2 van bijlage II van het Besluit omgevingsrecht (Bor) mag worden gebouwd om te bepalen hoeveel er nog bij mag worden gebouwd. Naar het oordeel van de Afdeling is dit standpunt juist.

Op de zitting is vast komen te staan dat tussen partijen niet in geschil is op welke wijze het achtererfgebied wordt vastgesteld. De raad heeft aangegeven dat in dit geval een oppervlakte van ongeveer 50 m<sup>2</sup> overblijft voor de bouw van bijbehorende bouwwerken. De raad heeft toegelicht dat daarnaast een planologische afwijkingsprocedure toegepast kan worden indien een vergroting van de bebouwing gewenst is die niet voldoet aan de bouwregels in het plan. In het betoog van [appellant A] en [appellant B] ziet de Afdeling geen

aanleiding voor het oordeel dat de raad niet in redelijkheid heeft kunnen besluiten niet te voorzien in meer bebouwingsmogelijkheden dan het maximaal aantal vierkante meters dat vergunningvrij op grond van het Besluit omgevingsrecht (Bor) is toegestaan. Over het betoog dat de woning van [appellant A] en [appellant B] ten onrechte wordt vergeleken met de dijkwoningen aan de Zuider IJdijk, heeft de raad gezegd dat voor alle dijkwoningen geldt dat niet meer gebouwd mag worden dan vergunningvrij is toegestaan. Hierbij is niet gekeken naar wat er al aan bebouwing staat. De raad heeft in redelijkheid dit uitgangspunt kunnen hanteren. In wat [appellant A] en [appellant B] aanvoeren heeft de Afdeling geen aanknopingspunten gevonden om te oordelen dat de raad dit uitgangspunt niet consequent heeft gehanteerd.

Het betoog faalt.

Dubbelbestemming "Waterstaat - Waterkering"

7. [appellant A] en [appellant B] voeren aan dat de dubbelbestemming "Waterstaat - Waterkering" leidt tot een aanzienlijke beperking van de bebouwingsmogelijkheden op hun perceel. Hierover voeren zij aan dat het Hoogheemraadschap Amstel Gooi en Vecht niet heeft aangegeven dat een beperking in de bouwmogelijkheden nodig is, zodat ten onrechte in artikel 18, lid 18.2, van de planregels is vastgesteld dat de maximale bouwhoogte 10 m bedraagt. Ter zitting hebben zij ook aangevoerd dat het plan ter plaatse van hun perceel weliswaar voorziet in vergunningvrije bouwmogelijkheden, maar dat deze bouwmogelijkheden weer worden weggenomen door de planregels behorend bij het plandeel met de bestemming "Waterstaat - Waterkering".

7.1. Aan het perceel van [appellant A] en [appellant B] is de dubbelbestemming "Waterstaat - Waterkering" toegekend. Artikel 18, lid 18.1, van de planregels luidt:

"a. De voor 'Waterstaat - Waterkering' aangewezen gronden zijn, behalve voor de daar voorkomende bestemming(en), mede bestemd voor de bescherming, het in stand houden en het onderhoud van de waterkering met daarbij behorende voorzieningen en bouwwerken geen gebouwen zijnde.

b. De bestemming 'Waterstaat - Waterkering' is primair ten opzichte van de overige aan deze gronden toegekende bestemmingen, tenzij in de regels uitdrukkelijk anders is bepaald."

Artikel 18, lid 18.2, van de planregels luidt:

"Op en onder de in lid 18.1 genoemde gronden mogen uitsluitend bouwwerken, geen gebouw zijnde worden gebouwd ten dienste van de medebestemming, zoals bedoeld in 18.1, waarbij de maximale bouwhoogte 10 meter bedraagt."

7.2. In paragraaf 6.2.3 van de plantoelichting staat dat ten behoeve van de verlegging van de bestaande waterkeringen bij Zeeburgereiland in de noord- en zuidzijde van het Zeeburgereiland een primaire waterkering zal worden aangelegd. Als gevolg van deze dijkverlegging wijzigt de status van de waterkeringen langs de randen van het plangebied. In de westzijde van het plangebied wordt uitgegaan van een regionale waterkering en in de zuidzijde wordt uitgegaan van een primaire waterkering. De beschermingszones van de primaire en secundaire waterkering zijn op de verbeelding van het bestemmingsplan opgenomen met de dubbelbestemming "Waterstaat - Waterkering". De raad heeft naar het oordeel van de Afdeling het belang van de bescherming van de waterkering uit een oogpunt van de waterveiligheid in dit geval in redelijkheid zwaarder kunnen laten wegen dan het belang van [appellant A] en [appellant B] bij ruimere bouwmogelijkheden.

Over het betoog dat aan vergunningvrije bouw mogelijkheden geen betekenis toekomt gelet op de planregels behorend bij het plandeel met de bestemming "Waterstaat - Waterkering", overweegt de Afdeling als volgt. De Afdeling heeft in haar uitspraak van 21 februari 2018, [ECLI:NL:RVS:2018:571](#), overwogen dat de planwetgever in bepaalde situaties vergunningvrij bouwen kan uitsluiten. Dat is in dit plan niet gebeurd. De omstandigheid dat binnen het plandeel met de bestemming "Waterstaat - Waterkering" bouwwerken geen gebouwen zijnde mogen worden opgericht staat los van het feit dat [appellant A] en [appellant B] op hun perceel bijbehorende bouwwerken mogen oprichten, mits voldaan wordt aan de voorwaarden van artikel 2 en artikel 3 van bijlage II van het Bor.

Het betoog faalt.

Bunkers en voorziene woningbouw

8. [appellant A] en [appellant B] voeren aan dat de raad niet consistent is met de aanwezige cultuurhistorische waarden. Hiertoe voeren zij aan dat drie bunkers ten oosten van hun perceel in het milieueffectrapport zijn aangewezen als cultuurhistorisch waardevolle elementen, terwijl het plandeel met de bestemming "Groen - Voorlopig 2" ter plaatse niet voorziet in de bescherming van de cultuurhistorische waarden. Daarnaast wordt volgens hen door de raad met twee maten gemeten. Zij voeren daarover aan dat de uitwerkingsregels in artikel 17 voorzien in de bouw van 900 woningen waarbij het plan een bouwhoogte van 80 m toestaat, terwijl zij worden beperkt in hun bouw mogelijkheden.

8.1. Op grond van artikel 3.2 van de Wet ruimtelijke ordening kunnen bij een bestemmingsplan voorlopige bestemmingen worden aangewezen en met het oog hierop voorlopige regels worden gegeven. Een voorlopige bestemming geldt voor een daarbij te stellen termijn van ten hoogste vijf jaar.

8.2. Artikel 7, lid 7.2, van de planregels luidt:

"De bestemming Groen - Voorlopig 2 vervalt 5 jaar na vaststelling van dit bestemmingsplan. "

Artikel 7, lid 7.3, van de planregels luidt:

"De voor Groen - Voorlopig 2 aangewezen gronden zijn na het verstrijken van de geldigheidstermijn als bedoeld in lid 6.2 bestemd voor Gemengd - Uit te werken als geregeld in artikel 17."

Artikel 17, lid 17.2, aanhef en onder k, van de planregels luidt:

"Burgemeester en wethouders werken de bestemming uit met inachtneming van de volgende regels:

- a. Het maximaal aantal woningen bedraagt 900.
- b. Er geldt een maximum bouwhoogte van 80 m.

[...]

k. Bij de uitwerking wordt rekening gehouden met objecten met een cultuurhistorische waarde die aanwezig zijn in het plangebied van het plan."

8.3. In de omgeving van het perceel van [appellant A] en [appellant B] voorziet het plan in de bestemming "Groen - Voorlopig 2". Hierna is dit plandeel bestemd als "Gemengd - Uit te werken". De raad heeft aangegeven dat de in het plan toegekende voorlopige bestemmingen voor vijf jaar voorzien in bestaand gebruik. De bescherming van de cultuurhistorische

waardevolle elementen zijn niet geregeld in de voorlopige bestemmingen, omdat daarin uitsluitend de bestaande situatie wordt vastgelegd en geen ontwikkelingen mogelijk worden gemaakt. Daarmee loopt het behoud van de bunkers dus geen gevaar. De bescherming van de cultuurhistorische waardevolle elementen is wel geregeld in de definitieve bestemming "Gemengd - uit te werken", die aan het grootste deel van het plangebied wordt toegekend op het moment dat de voorlopige bestemmingen vervallen. In dit verband heeft de raad toegelicht dat in de uitwerkingsregels staat dat bij de uitwerking rekening gehouden wordt met onder meer de objecten met een cultuurhistorische waarde die aanwezig zijn in het plangebied. Daarom moet in het uitwerkingsplan dan ook rekening worden gehouden met onder meer de aanwezige bunkers. In het aangevoerde ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de raad zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het plan voorziet in de bescherming van de cultuurhistorische waarde van de bunkers binnen het plangebied.

Over het betoog van [appellant A] en [appellant B] dat gezien de in de bestemming "Gemengd - Uit te werken" toegelaten bouwhoogte met twee maten gemeten wordt, heeft de raad aangegeven dat de beperking van de bouwmogelijkheden voor het perceel van [appellant A] en [appellant B] is opgenomen om de cultuurhistorische waarde van de woning van [appellant A] en [appellant B] te beschermen en niet om het plangebied te vrijwaren van hoge bebouwing. De raad heeft door middel van een uitwerkingsregeling voorzien in de mogelijkheid om hoogbouw met maximaal 900 woningen te realiseren waarbij zoals hiervoor is aangegeven met cultuurhistorische waarden rekening moet worden gehouden. Naar het oordeel van de Afdeling is dan ook geen sprake van strijd met het gelijkheidsbeginsel.

Het betoog faalt.

Conclusie

9. Het beroep is ongegrond.

10. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

verklaart het beroep ongegrond.

Aldus vastgesteld door mr. D.A. Verburg, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. P.A. Melse, griffier.

Het lid van de enkelvoudige kamer is verhinderd de uitspraak te ondertekenen.

De griffier is verhinderd de uitspraak te ondertekenen.

Uitgesproken in het openbaar op 13 mei 2020

191-889.