

ECLI	ECLI:NL:RVS:2003:AI0265
Datum uitspraak	23 juli 2003
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 23 januari 2002 heeft de raad van het stadsdeel Oud Zuid van de gemeente Amsterdam, op voorstel van het dagelijks bestuur van 12 december 2001, het bestemmingsplan "Schinkeleilanden 2001" vastgesteld.

Volledige tekst

200205093/1.

Datum uitspraak: 23 juli 2003

AFDELING
BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

1. [appellant sub 1],
 2. [appellant sub 2],
 3. de vereniging "Belangenvereniging Gebruikers van het Industrierrein Haarlemmermeerstation",
 4. [appellant sub 4]A.R,
- alle te [plaats],

en

het college van gedeputeerde staten van Noord-Holland,
verweerder.

1. Procesverloop

Bij besluit van 23 januari 2002 heeft de raad van het stadsdeel Oud Zuid van de gemeente Amsterdam, op voorstel van het dagelijks bestuur van 12 december 2001, het bestemmingsplan "Schinkeleilanden 2001" vastgesteld.

Verweerder heeft bij zijn besluit van 3 september 2002, kenmerk 2002-8067, beslist over de goedkeuring van het bestemmingsplan.

Tegen dit besluit hebben appellant sub 1 bij brief van 18 september 2002, bij de Raad van State ingekomen op 20 september 2002, appellant sub 2 bij brief van 10 oktober 2002, bij de Raad van State ingekomen op 14 oktober 2002, appellante sub 3 (hierna: de Belangenvereniging) bij brief van 15 oktober 2002, bij de Raad van State ingekomen op 16 oktober 2002, en appellant sub 4 bij brief gedateerd 30 oktober 2002, bij de Raad van State ingekomen op 29 oktober 2002, beroep ingesteld. [appellant sub 4] heeft zijn beroep

aangevuld bij brief van 26 november 2002.

Hoewel daartoe in de gelegenheid gesteld, heeft verweerder geen verweerschrift ingediend.

Na afloop van het vooronderzoek zijn nadere stukken ontvangen van [appellant sub 1] en [appellant sub 4]. Deze zijn aan de andere partijen toegezonden.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 5 juni 2003, waar appellant sub 1, in persoon en bijgestaan door [gemachtigde], appellant sub 2, in persoon, appellante sub 3, vertegenwoordigd door [gemachtigde], appellant sub 4, in persoon, en verweerder, vertegenwoordigd door mr. F. Arents, ambtenaar van de provincie, zijn verschenen. Voorts zijn daar namens de stadsdeelraad gehoord mr. P.L. Loeb, advocaat te Amsterdam, en F. Bruens en T.C. van Dijk, ambtenaren van de gemeente.

2. Overwegingen

2.1. Aan de orde is een geschil inzake een besluit omtrent de goedkeuring van een bestemmingsplan. Ingevolge artikel 28, tweede lid, van de Wet op de Ruimtelijke Ordening in samenhang met artikel 10:27 van de Algemene wet bestuursrecht rust op verweerder de taak om - in voorkomend geval mede op basis van de ingebrachte bedenkingen - te bezien of het plan niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening. Daarbij dient hij rekening te houden met de aan de gemeenteraad toekomende vrijheid om bestemmingen aan te wijzen en voorschriften te geven die de raad uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig acht. Daarnaast heeft verweerder er op toe te zien dat het plan en de totstandkoming daarvan niet in strijd zijn met het recht.

De Afdeling kan slechts tot vernietiging van het besluit omtrent goedkeuring van het plan overgaan, indien moet worden geoordeeld dat verweerder de aan hem toekomende beoordelingsmarges heeft overschreden, dan wel dat hij het recht anderszins onjuist heeft toegepast.

2.2. Het bestemmingsplan heeft betrekking op de herinrichting van de Schinkeleilanden en voorziet in een meer openbare en recreatieve functie en in meer groen. Hiertoe worden bestaande sportvoorzieningen zo veel mogelijk verplaatst en geconcentreerd op het IJsbaanterrein. Voorts biedt het plan een regeling voor de verplaatsing van het Frans Ottenstadion en voorziet het in een recreatieve fietsroute.

2.3. Ten aanzien van de stelling van [appellant sub 2], dat geen inspraak mogelijk is geweest over het bestemmingsplan, overweegt de Afdeling dat hij hieromtrent geen zienswijzen heeft ingediend bij de stadsdeelraad noch bedenkingen heeft ingebracht bij verweerder.

Gesteld noch gebleken is dat appellant daartoe redelijkerwijs niet in staat is geweest.

In het stelsel, neergelegd in artikel 56, tweede lid, onder a, gelezen in samenhang met de artikelen 23, eerste lid, onder c, en 27, eerste en tweede lid, van de Wet op de Ruimtelijke Ordening, kan beroep slechts worden ingesteld tegen het goedkeuringsbesluit van het college van gedeputeerde staten, indien omtrent het ontwerp-plan tijdig een zienswijze is ingebracht bij de stadsdeelraad en tegen het plan tijdig een bedenking is ingebracht bij het college van gedeputeerde staten.

Dit is slechts anders voorzover de stadsdeelraad bij de vaststelling van het plan daarin wijzigingen heeft aangebracht ten opzichte van het ontwerp of voorzover het besluit van het college van gedeputeerde staten strekt tot onthouding van goedkeuring, dan wel indien een belanghebbende aantoont dat hij redelijkerwijs niet in staat is geweest een zienswijze en een bedenking in te brengen.

Deze uitzonderingen doen zich hier niet voor.

Dit onderdeel van het beroep van [appellant sub 2] is dan ook niet-ontvankelijk.

2.4. Ten aanzien van de stelling van enkele appellanten, dat de financiële uitvoerbaarheid van het plan niet is gewaarborgd, oordeelt de Afdeling dat mede uit het verhandelde ter zitting is gebleken dat het project gefaseerd wordt uitgevoerd. Gebleken is dat het tekort op de begroting onder meer zal worden gefinancierd uit de opbrengst van de woningen ten noorden van het Olympisch stadion en de erfpachtvergoeding van het IJsbaanterrein. Voorts acht de Afdeling het door verweerder en de stadsdeelraad ingenomen standpunt dat zal worden geput uit verschillende gemeentelijke en provinciale fondsen niet onaannemelijk. Verweerder heeft zich gelet hierop in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat het plan financieel uitvoerbaar is.

2.5. [appellant sub 4] stelt in beroep dat verweerder ten onrechte goedkeuring heeft verleend aan het plandeel met de bestemming "Sportieve recreatie (RS)" ten behoeve van de verplaatsing van het Frans Ottenstadion. Hij is van mening dat ten onrechte geen milieueffectrapportage heeft plaatsgevonden en dat de bouw van dit stadion de hoofdgroenstructuur zal aantasten. Voorts kan appellant zich niet verenigen met het tracé van de recreatieve fietsroute naast de bestaande museumspoorlijn, waardoor aangrenzende volkstuinen moeten verdwijnen.

2.5.1. De stadsdeelraad stelt zich op het standpunt dat het verwachte aantal bezoekers en de oppervlakte van het plangebied onder de drempelwaarden blijven waarboven een m.e.r.-beoordelingsplicht bestaat. Voorts past verplaatsing van het Frans Ottenstadion volgens hem in het beleid ten aanzien van de hoofdgroenstructuur. Het fietspad is van belang voor de stedelijke structuur van fietsverbindingen en dient volgens het structuurplan langs de museumspoorlijn te worden verwezenlijkt, aldus de stadsdeelraad.

Verweerder kan instemmen met de weerlegging van de bedenkingen door het stadsdeelbestuur en heeft het plan goedgekeurd.

2.5.2. Ingevolge artikel 7.4, eerste lid, van de Wet milieubeheer, in samenhang met artikel 2, tweede lid, van het Besluit milieu-effectrapportage 1994, zoals gewijzigd op 7 mei 1999 en in werking getreden op 6 juli 1999 (hierna: Besluit m.e.r.) en de Bijlage, onder D, categorie 10.1, van dit Besluit m.e.r., voor zover hier van belang, is de vaststelling van een ruimtelijk plan dat als eerste voorziet in de aanleg van een recreatieve of toeristische voorziening, die betrekking heeft op een voorziening die 250.000 bezoekers per jaar of meer aantrekt of op een oppervlakte van 25 hectare of meer, aangewezen als besluit ten aanzien waarvan het bevoegd gezag krachtens de artikelen 7.8b en 7.8d moet bepalen of hiervoor, vanwege de bijzondere omstandigheden waaronder de activiteit wordt ondernomen, een milieu-effectrapport moet worden gemaakt.

Bij de voorbereiding van het plan is onderzoek verricht naar de mogelijke milieueffecten als gevolg van de intensivering van het gebruik van het IJsbaanterrein. Dit onderzoek is als bijlage bij het bestemmingsplan gevoegd. Hieruit blijkt dat het jaarlijks verwachte aantal bezoekers onder de 100.000 blijft. De Afdeling is niet gebleken dat dit onderzoek zodanige gebreken of leemten in kennis vertoont dat verweerder zich hierop bij het nemen van zijn besluit niet had mogen baseren. Voorts is uit de stukken en het verhandelde ter zitting gebleken dat het plangebied 14 hectare bedraagt. Gelet hierop blijft het plan onder de drempelwaarden van het Besluit m.e.r. en bestond geen m.e.r.-beoordelingsplicht.

2.5.3. Ingevolge artikel 4 van de planvoorschriften in samenhang met de plank kaart is op

gronden met de bestemming "Sportieve recreatie (RS)" en de nadere aanduiding "S" bebouwing toegestaan met een maximaal bebouwingspercentage van 50% en een maximale hoogte van 16 meter. Voor een kwart van de oppervlakte van gronden met deze aanduiding bedraagt de maximale bouwhoogte 14 meter. Deze bouwmogelijkheden zijn opgenomen ten behoeve van de verplaatsing van het zogeheten Frans Ottenstadion van het gebied ten noorden van het Olympisch stadion naar het IJsbaanterrein. Ter plaatse van het huidige Frans Ottenstadion is namelijk in het bestemmingsplan "Gebied ten Noorden van het Olympisch Stadion 1999" voorzien in de bouw van 960 woningen. Dat bestemmingsplan is bij uitspraak van 19 september 2001 (200003748/1, aangehecht) onherroepelijk van kracht geworden. Het IJsbaanterrein maakt volgens het Structuurplan Open Stad, vastgesteld in 1996, onderdeel uit van de hoofdgroenstructuur met de indicatieve hoofdfunctie recreatie, waaronder openbare en semi-openbare recreatie-elementen. Onder recreatief gebruik vallen onder meer intensief bespeelde sportvelden. De hoofdgroenstructuur is samengesteld uit groene elementen en gebieden waarvan kan worden gesteld dat ze op een niet-uitwisselbare plek liggen en een schakel vormen in het grotere ruimtelijke geheel. Onder andere grote sportstadions vallen buiten de in het structuurplan gehanteerde definitie van groen. De Afdeling acht dit beleid niet onredelijk.

Uit de stukken is gebleken dat het Frans Ottenstadion een veelzijdig sportcomplex betreft. Het bevat onder meer tennisbanen, squashbanen en een fitnessruimte en kan niet worden aangemerkt als groot sportstadion in de zin van het structuurplan. Gelet hierop is de Afdeling van oordeel dat het structuurplan de verplaatsing van het Frans Ottenstadion, zoals voorzien in dit plan, niet uitsluit. Verweerder heeft zich mitsdien op het standpunt kunnen stellen dat het plan in zoverre niet in strijd is met het structuurplan. Het beroep van [appellant sub 4] gericht tegen de goedkeuring van het plandeel met de bestemming "Sportieve recreatie (RS)" is ongegrond.

2.5.4. Ten aanzien van de volkstuinen die naast de recreatieve fietsroute liggen, overweegt de Afdeling als volgt. De fietsroute maakt deel uit van het hoofdnet Fiets. Het hoofdnet Fiets omvat het gewenste stedelijke netwerk van doorgaande utilitaire en recreatieve fietsroutes en is derhalve op stedelijk niveau relevant voor de bereikbaarheid van de stad per fiets. Volgens het structuurplan bestaat een recreatief fietspad minimaal uit een fietspad door of langs een groenstrook of water met een indicatieve breedte van in totaal 35 tot 50 meter. Voorts is het tracé van de fietsroute blijkens het structuurplan voorzien langs de zogeheten museumspoorlijn. De Afdeling acht dit beleid niet onredelijk. Zij overweegt in dit verband dat ten gevolge van de aanleg van de recreatieve fietsroute weliswaar een deel van de langs de museumspoorlijn gelegen volkstuinen zullen moeten verdwijnen, maar dat aanleg van een fietsroute op het tracé van de museumspoorlijn, zoals appellant wenst, uit het oogpunt van veiligheid niet mogelijk is. Voorts zijn alternatieve tracés onderzocht, maar gebleken is dat bij het gekozen tracé de meeste ruimte overblijft voor de inrichting van een groen en openbaar park en dat gebruik van het bestaande talud de technisch meest gunstige oplossing oplevert. Ter zitting heeft het bestuur van de deelgemeente toegezegd dat het zich zal inspannen om de volkstuinen die uit het plangebied zullen moeten verdwijnen, te verplaatsen naar omliggende locaties zoals het volkstuinencomplex "Ons Buiten".

Gelet op het vorenstaande heeft verweerder zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat het plan op dit punt niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening. Het beroep van [appellant sub 4] is in zoverre ongegrond.

2.6. [appellant sub 1] en de Belangenvereniging stellen in beroep dat verweerder ten onrechte goedkeuring heeft verleend aan het plandeel met de bestemming "Groen en

recreatie I". Enkele ondernemers kunnen hierdoor hun bedrijfsvoering ter plaatse niet voortzetten. Volgens appellanten is bedrijfsbeëindiging voor de verwezenlijking van het plan niet noodzakelijk en weegt het belang van een vrij uitzicht hier niet tegen op. Volgens de Belangenvereniging is bovendien geen rekening gehouden met de beleidsnotitie "Kleinschalige bedrijfshuisvesting in Amsterdam" en is het plan hiermee in strijd.

2.6.1. De stadsdeelraad stelt zich op het standpunt dat de recreatieve fietsroute moet worden ingebed in een groenstrook van 35 meter en dat bedrijfsloodsen daarin niet passen. De bouw van de nieuwe woonbuurt ten noorden van het Olympisch Stadion, op de plek van het huidige Frans Ottenstadion, is volgens hem mede aanleiding geweest om de oevers van de Stadiongracht zoveel mogelijk openbaar in te richten. Appellanten hebben tenslotte altijd rekening moeten houden met toekomstige beëindiging van hun bedrijfsvoering, omdat het huidige gebruik in strijd is met de vorige planologische regeling en zij zich ter plaatse hebben gevestigd op grond van huurcontracten voor bepaalde tijd, aldus de stadsdeelraad.

Verweerder kan instemmen met de weerlegging van de bedenkingen door het stadsdeelbestuur en heeft het plan goedgekeurd.

2.6.2. Uit de stukken en het verhandelde ter zitting is gebleken dat de loods van [appellant sub 1] is gelegen op een afstand van ongeveer 45 meter van het beoogde tracé van het recreatieve fietspad. De Afdeling acht het derhalve niet onaannemelijk dat de loods buiten de groenzone als bedoeld in het structuurplan valt. Deze groenzone is bovendien indicatief, zodat ook ten aanzien van ontwikkelingen binnen de groenzone een nadere afweging dient te worden gemaakt. Voorts acht zij het, gelet op de Nota van Uitgangspunten Olympisch Stadion en omgeving, niet onaannemelijk dat enkele loodsen, waaronder die van [appellant sub 1], zijn gelegen op het industrieterrein "Karperweg/Haarlemmermeerstation". Dit industrieterrein geniet blijkens de beleidsnotitie "Kleinschalige bedrijfshuisvesting in Amsterdam" bijzondere bescherming. Ter zitting is bovendien gebleken dat van de in totaal ongeveer dertig loodsen er zeker enkele bedrijfsmatig worden gebruikt, in tegenstelling tot hetgeen verweerder stelt. Deze aspecten zijn bij de voorbereiding van het plan door verweerder niet onderzocht. De stelling dat het huidige gebruik in strijd is met de vorige planologische regeling, wat daar ook van zij, betekent tenslotte niet dat de belangen van de gebruikers van de gedurende langere tijd aanwezige loodsen niet bij de afweging dienen te worden betrokken.

Uit het vorenstaande volgt dat het bestreden besluit in zoverre is genomen in strijd met de bij het voorbereiden van een besluit te betrachten zorgvuldigheid. De beroepen van [appellant sub 1] en de Belangenvereniging zijn gegrond, zodat het bestreden besluit wegens strijd met artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht gedeeltelijk dient te worden vernietigd.

2.7. [appellant sub 2] en [appellant sub 4] stellen in beroep dat verweerder ten onrechte goedkeuring heeft verleend aan het plandeel met de bestemming "Groen en recreatie III" ter plaatse van de Jachthaven [naam] van [appellant sub 2]. Volgens hen kan de recreatieve jachthaven, inclusief het daarbij behorende werfje, op aanvaardbare wijze worden ingepast in de nieuwe inrichting van het plangebied en dient deze als zodanig in het plan te worden opgenomen.

2.7.1. De stadsdeelraad stelt zich op het standpunt dat bedrijfsmatige exploitatie van de jachthaven een belemmering vormt voor de openbare inrichting van het gebied en dat het terrein gesaneerd dient te worden.

Verweerder kan instemmen met de weerlegging van de bedenkingen door het stadsdeelbestuur en heeft het plan goedgekeurd.

2.7.2. De Afdeling stelt vast dat de aanlegplaatsen van de recreatieve jachthaven zich bevinden buiten het plangebied, maar dat het bij de jachthaven behorende werfje zich hier binnen bevindt. Uit de stukken is gebleken dat de activiteiten op het werfje voornamelijk bestaan uit het verrichten van kleine herstelwerkzaamheden aan pleziervaartuigen. Dit gebruik past niet binnen de doeleindenomschrijving van de bestemming "Groen en recreatie III". Gebleken is voorts dat het recreatieve gebruik van de jachthaven als aanmeerplaats voor tenminste veertig kleine bootjes onlosmakelijk is verbonden met het gebruik van het werfje en dat [appellant sub 2] mitsdien zijn bedrijf als gevolg van de nieuwe bestemmingsregeling ter plaatse zal moeten beëindigen.

De Afdeling is van oordeel dat in het bestreden besluit onvoldoende deugdelijk is gemotiveerd waarom [appellant sub 2] zijn bedrijfsvoering dient te beëindigen. Uit het besluit blijkt niet in hoeverre verweerder rekening heeft gehouden met alle relevante belangen, zoals het feit dat voor de jachthaven geen alternatieve locatie aanwezig is, het bedrijf al gedurende geruime tijd ter plaatse aanwezig is en de klanten van [appellant sub 2] met hun bootjes naar elders zullen moeten uitwijken. Uit het bestreden besluit blijkt voorts niet of verweerder heeft onderzocht of de jachthaven, gelet op de aard van de grotendeels recreatieve activiteiten, bij een groene en recreatieve inrichting van het gebied op ruimtelijk aanvaardbare wijze zou kunnen worden ingepast, mede gelet op de belangen van [appellant sub 2] en de gebruikers van de jachthaven bij voortbestaan van het bedrijf. In dit verband acht zij van belang dat niet is gebleken van overleg met [appellant sub 2] hieromtrent. Hiertoe bestond evenwel aanleiding, nu [appellant sub 2] heeft voorgesteld de jachthaven volledig openbaar toegankelijk te maken en ter zitting is gebleken dat hij niet onbereidwillig is zijn bedrijfsvoering aan te passen.

Tenslotte kan het feit dat [appellant sub 2] in het verleden milieuvorschriften heeft overtreden, wat hier ook van zij, op zichzelf geen reden zijn om zijn bedrijf niet als zodanig in het plan op te nemen.

Uit het vorenstaande volgt dat het bestreden besluit in zoverre is genomen in strijd met de bij het voorbereiden van een besluit te betrachten zorgvuldigheid en niet berust op een deugdelijke motivering. De beroepen van [appellant sub 2] en [appellant sub 4] zijn in zoverre gegrond, zodat het bestreden besluit wegens strijd met artikel 3:2 en artikel 3:46 van de Algemene wet bestuursrecht gedeeltelijk dient te worden vernietigd.

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

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

I. verklaart het beroep van [appellant sub 2] niet-ontvankelijk voorzover het betreft het ontbreken van inspraak;

II. verklaart de beroepen van [appellant sub 1] en de Belangenvereniging geheel, van [appellant sub 2], voor zover ontvankelijk, en van [appellant sub 4] gedeeltelijk gegrond;

III. vernietigt het besluit van het college van gedeputeerde staten van Noord-Holland van 3 september 2002, kenmerk 2002-8067, voorzover het betreft de plandelen met de bestemming "Groen en recreatie I t/m III (GrI t/m III)", zoals nader aangegeven op een bij deze uitspraak behorende, gewaarmerkte kaart;

IV. verklaart het beroep van [appellant sub 4] voor het overige ongegrond;

V. gelast dat de provincie Noord-Holland aan appellanten het door hen voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht (€ 109,00 voor [appellant sub 1], [appellant sub 2] en [appellant sub 4] ieder en € 218,00 voor de Belangenvereniging) vergoedt;

Aldus vastgesteld door dr. D. Dolman, Voorzitter, en mr. J.R. Schaafsma en mr. H.Ph.J.A.M. Hennekens, Leden, in tegenwoordigheid van mr. S. Langeveld, ambtenaar van Staat.

w.g. Dolman w.g. Langeveld
Voorzitter ambtenaar van Staat

Uitgesproken in het openbaar op 23 juli 2003

317-410.