

151

Bestemmingsplan
Dorp Sloten en Ring-
vaardijk Oost

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

18 september 2013, nr. 201300552/1/R1,
ECLI:NL:2013:RVS:2013:1175

(mr. Van Buuren, mr. Van der Wiel, mr.
Deetman)

Noot G.A.J.M. Hoevenaars

**Bestemmingsplan. Dijkverbeteringsplan.
M.e.r.-beoordeling. Plan m.e.r. Dijkversterking.
Milieueffectrapport.**

[Besluit m.e.r. Bijlage, D3.2]

Op 19 december 2012 heeft de deelraad van het stadsdeel Nieuw-West van de gemeente Amsterdam het bestemmingsplan "Dorp Sloten en Ringvaardijk Oost" vastgesteld. Het plan voorziet in een dijkversterking Ringvaardijk Oost, de aanleg van de "Groene As" en de mogelijke aansluiting op de nutsvoorzieningen van de woonarken langs de Ringvaardijk Oost. Verder voorziet het in een actueel juridisch-planologisch kader voor het dorp Sloten.

Appellanten voeren aan dat ten onrechte geen plan-MER is gemaakt. Volgens hen is dit noodzakelijk, omdat het bestemmingsplan tezamen met het "Dijkverbeteringsplan Ringvaardijk Oost" van 27 december 2012 leidt tot omvangrijke effecten voor de omgeving en de natuurwaarden. Het dijkverbeteringsplan wordt uitgevoerd door het dagelijks bestuur van het hoogheemraadschap. In de "Aan-

meldingsnotitie dijkverbetering Ringvaartdijk Oost (m.e.r.-beoordeling) van 6 augustus 2012 is geconcludeerd dat het dijkverbeteringsproject geen nadelige gevolgen heeft voor het milieu. Met die conclusie zijn appellanten het niet eens.

Volgens de Afdeling bestuursrechtspraak staat vast dat onder meer de stadsdelen Osdorp en Slotervaart (nu stadsdeel Nieuw-West) en het hoogheemraadschap in 2007 hebben gekozen voor een gezamenlijke uitvoering van dit project. Ook staat vast dat een m.e.r.-beoordeling heeft plaatsgevonden van dit project. Dit is gebeurd in het kader van het "Dijkverbeteringsplan Ringvaartdijk Oost" van 27 november 2012. Dit plan betreft een vastgesteld projectplan als bedoeld in artikel 5.4, eerste lid, Waterwet. De "Aanmeldingsnotitie dijkverbetering Ringvaartdijk Oost, m.e.r.-beoordeling" van 6 augustus 2012 beschrijft de gevolgen van het integrale project voor het fysieke milieu, gezien vanuit het belang van de bescherming van mensen, dieren, planten en goederen, van water, bodem en lucht en van landschappelijke, natuurwetenschappelijke en cultuurhistorische waarden. In de notitie is geconcludeerd dat het project geen belangrijke nadelige gevolgen heeft voor het milieu. Volgens de deelraad betekent het dat materieel tevens is beoordeeld dat het bestemmingsplan geen belangrijke nadelige gevolgen heeft voor het milieu. De Afdeling overweegt dat appellanten geen feiten of omstandigheden hebben aangevoerd, waardoor geoordeeld moet worden dat deze notitie zodanige gebreken of leemten in kennis vertoont dat de deelraad de vaststelling van het bestemmingsplan daarop niet had mogen baseren.

Nu het bestemmingsplan niet meer mogelijk maakt dan is voorzien met het projectplan, heeft de deelraad zich terecht op het standpunt gesteld dat een plan-MER niet nodig was.

De Afdeling verklaart de beroepen van de appellanten deels niet-ontvankelijk en voor het overige ongegrond.

Uitspraak in het geding tussen:

1. [appellant sub 1], wonend te [woonplaats],
 2. [appellanten sub 2], wonend te [woonplaats],
 3. [appellant sub 3], wonend te [woonplaats],
 4. [appellant sub 4] en anderen, wonend te [woonplaats],
 5. de vereniging Vereniging Woonschepen Overleg Osdorp Slotervaart-Overtoomseveld (hierna: WOOS), gevestigd te Amsterdam, en anderen, appellanten,
- en
de deelraad van het stadsdeel Nieuw-West, verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 19 december 2012 heeft de deelraad het bestemmingsplan "Dorp Sloten en Ringvaartdijk Oost" vastgesteld.

Tegen dit besluit hebben [appellant sub 1], [appellanten sub 2], [appellant sub 3], [appellant sub 4] en anderen en WOOS en anderen beroep ingesteld.

De deelraad heeft een verweerschrift ingediend. [appellant sub 1], [appellant sub 3], [appellant sub 4] en anderen, WOOS en anderen, het dagelijks bestuur van het hoogheemraadschap Amstel, Gooi en Vecht en de deelraad hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 29 augustus 2013, waar (...; red.).

Buiten bezwaren van partijen zijn ter zitting nog stukken in het geding gebracht.

Overwegingen

Toetsingskader

1. Bij de vaststelling van een bestemmingsplan heeft de deelraad beleidsvrijheid om bestemmingen aan te wijzen en regels te geven die de deelraad 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 deelraad 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

2. Het plan voorziet in de realisering van een dijkversterking van de Ringvaardijk Oost, de aanleg van een deel van de 'Groene As' en de mogelijke aansluiting op de nutsvoorzieningen van de woonarken langs de Ringvaardijk Oost. Verder voorziet het in een actueel juridisch-pla-nologisch kader voor het dorp Sloten.

Ontvankelijkheid

3. Ingevolge de artikelen 3:11, 3:15 en 3:16 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) wordt het ontwerpplan ter inzage gelegd voor de duur van zes weken en kunnen gedurende deze termijn zienswijzen naar voren worden gebracht bij de deelraad.

3.1. Het ontwerpplan is blijkens de kennisgeving met ingang van 19 april 2012 voor de duur van zes weken ter inzage gelegd. De termijn waarbin-nen zienswijzen naar voren konden worden ge-bracht eindigde derhalve op 30 mei 2012. [9 der appellanten sub 4], die mede-indieners zijn van het beroep van [appellant sub 4] en anderen, hebben geen zienswijze naar voren gebracht bij de deelraad.

Ingevolge artikel 8:1 van de 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 bestemmings-plan waarover hij tegen 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.

3.2. Het beroep van [appellant sub 4] en anderen, voor zover dat is ingesteld door [9 der appellanten sub 4], is niet-ontvankelijk.

4. [appellant sub 1] en [appellant sub 4] en ande-ren richten zich onder meer tegen de aanduiding "wro-zone - wijzigingsgebied 2" voor de gronden op de hoek Langsom/Sloterweg, voor zover een pannenkoekenrestaurant mogelijk wordt gemaakt. Ter zitting is vast komen te staan dat [appellant sub 1], [7 der appellanten sub 4] wonen aan de [locatie] op een afstand van 300 m of meer tot deze gronden. Vanuit hun woonark hebben zij daarop geen zicht. Mede gelet op de aard en om-vang van de ruimtelijke ontwikkeling die met de door hen bestreden aanduiding mogelijk wordt gemaakt is deze afstand naar het oordeel van de Afdeling te groot om een rechtstreeks bij het be-streden besluit betrokken belang te kunnen aan-

nemen. Voorts zijn geen feiten of omstandigheden aangevoerd in verband waarmee zou moeten worden geoordeeld dat ondanks deze afstand een objectief en persoonlijk belang rechtstreeks door het besluit op dit punt zou worden geraakt. Een louter subjectief gevoel van betrokkenheid bij een besluit, hoe sterk dat gevoel ook is, is daarvoor niet voldoende. Voor zover [appellant sub 1] ter zitting heeft aangegeven dat hij op wil komen voor het belang van een zorgvuldige besluitvorming, wordt overwogen dat dit eveneens onvoldoende is.

De conclusie is dat [appellant sub 1], [7 der appel-lanten sub 4] in zoverre geen belanghebbenden zijn bij het bestreden besluit als bedoeld in artikel 1:2, eerste lid, van de Awb en dat zij daartegen ingevolge artikel 8:1 van de Awb, in samenhang gelezen met artikel 8:6 van de Awb en artikel 2 van bijlage 2 bij de Awb, geen beroep kunnen in-stellen.

4.1. Het beroep van [appellant sub 1] en het be-roep van [appellant sub 4] en anderen, voor zover dat is ingesteld door [7 der appellanten sub 4], zijn in zoverre niet-ontvankelijk.

Intrekkingen

5. Ter zitting heeft [appellant sub 1] zijn beroeps-grond dat het plangebied van het voorliggende plan en het plangebied van het bestemmingsplan "Sportpark Sloten" elkaar ten onrechte overlappen, ingetrokken. [appellant sub 4] en anderen hebben hun beroepsgrond dat een aangekondigde grens-correctie tussen de gemeente Haarlemmermeer en de gemeente Amsterdam in de weg staat aan de uitvoerbaarheid van het plan, ingetrokken.

Procedureel

6. [appellant sub 4] en anderen en WOOS en ande-ren hebben bezwaar tegen de manier waarop de deelraad de ingediende zienswijzen over het ontwerpplan heeft behandeld. In dit verband voeren [appellant sub 4] en anderen aan dat niet expliciet op alle onderdelen van de zienswijzen is ingegaan. WOOS en anderen betogen dat de deelraad wat betreft de beantwoording van een onderdeel van hun zienswijze ten onrechte heeft volstaan met een verwijzing naar de reactie van het dagelijks bestuur van het hoogheemraadschap in het stuk "Verslag van inspraak, Dijkverbetering Ringvaardijk Oost" van 27 november 2012.

6.1. De Afdeling overweegt dat artikel 3:46 van de Awb zich er niet tegen verzet dat zienswijzen samengevat worden weergegeven. Deze bepaling verzet zich er evenmin tegen dat de deelraad bij

de beantwoording van een onderdeel van de zienswijzen verwijst naar de reactie van het dagelijks bestuur van het hoogheemraadschap, welke hij onderschrijft. Dat niet op ieder argument ter ondersteuning van een zienswijze afzonderlijk is ingegaan, vormt op zichzelf geen aanleiding voor het oordeel dat het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan niet voldoende is gemotiveerd. Niet is gebleken dat bepaalde argumenten niet in de besluitvorming zijn betrokken. De betogen falen.

7. [appellant sub 4] en anderen betogen dat zij in strijd met enkele bepalingen in afdeling 4.1.2 van de Awb voorafgaande aan de vaststelling van het plan niet zijn gehoord.

7.1. De Afdeling overweegt dat de Awb, de Wet ruimtelijke ordening, noch enig ander wettelijk voorschrift ertoe verplicht dat de deelraad de indieners van zienswijzen over het ontwerpplan hoort, voordat hij beslist over de vaststelling van het plan. Het nemen van een besluit tot vaststelling van een bestemmingsplan is geen beschikking. Het bepaalde in afdeling 4.1.2 van de Awb is daarom – anders dan [appellant sub 4] en anderen menen – niet van toepassing. Dit betoog faalt.

Milieueffectrapport

8. [appellant sub 1] en [appellant sub 4] en anderen voeren aan dat ten onrechte geen plan-milieueffectrapport (hierna: plan-MER) is opgesteld. Volgens hen is dit noodzakelijk, omdat het plan tezamen met het door het dagelijks bestuur van het hoogheemraadschap uit te voeren plan "Dijkverbeteringsplan Ringvaartdijk Oost" van 27 november 2012 – anders dan is geconcludeerd in de notitie 'Aanmeldingsnotitie dijkverbetering Ringvaartdijk Oost (m.e.r.-beoordeling)' van Grontmij van 6 augustus 2012 – leidt tot omvangrijke effecten voor de omgeving en natuurwaarden.

8.1. Vaststaat dat onder meer de stadsdelen Osdorp en Slotervaart (thans: stadsdeel Nieuw-West) en het hoogheemraadschap in 2007 hebben gekozen voor een gezamenlijke uitvoering van het project dat bestaat uit de verbetering van de dijk, de aanleg van de 'Groene As', het creëren van ruimte voor de nutsvoorzieningen, de mogelijke aanleg van riolering en de herinrichting van de openbare ruimte. Vaststaat voorts dat een m.e.r.-beoordeling heeft plaatsgevonden van voornoemd project in het kader van het ingevolge artikel 5.4, eerste lid, van de Waterwet vastgestelde plan "Dijkverbeteringsplan Ringvaartdijk Oost" van 27

november 2012. In de notitie 'Aanmeldingsnotitie dijkverbetering Ringvaartdijk Oost, m.e.r.-beoordeling' van Grontmij van 6 augustus 2012 zijn de gevolgen van het integrale project bezien voor het fysieke milieu, bezien vanuit het belang van de bescherming van mensen, dieren, planten en goederen, van water, bodem en lucht en van landschappelijke, natuurwetenschappelijke en cultuurhistorische waarden. In de notitie is geconcludeerd dat het project geen belangrijke nadelige gevolgen heeft voor het milieu. De deelraad heeft ter zitting toegelicht dat die conclusie betekent dat materieel tevens is beoordeeld dat het bestemmingsplan geen belangrijke nadelige gevolgen heeft voor het milieu. De Afdeling overweegt dat [appellant sub 1] en [appellant sub 4] en anderen geen feiten of omstandigheden hebben aangevoerd die aanleiding geven voor het oordeel dat de notitie 'Aanmeldingsnotitie dijkverbetering Ringvaartdijk Oost, m.e.r.-beoordeling' zodanige gebreken of leemten in kennis vertoont dat de deelraad bij de vaststelling van het bestemmingsplan zich niet daarop heeft mogen baseren.

Nu het bestemmingsplan niet meer mogelijk maakt dan reeds is voorzien met het projectplan in het kader van de Waterwet heeft de deelraad zich terecht op het standpunt gesteld dat een plan-MER niet behoefde te worden opgesteld.

Noodzaak tot verplaatsing van het dijktracé

9. WOOS en anderen en [appellanten sub 2] richten zich tegen de in het plan voorziene verplaatsing van het dijktracé van de Ringvaartdijk Oost in de richting van de tuinen van de woonarken aan de Ringvaart-Nieuwemeerdijk. WOOS en anderen betogen dat geen noodzaak bestaat tot het verplaatsen van het dijktracé van de Ringvaartdijk Oost. Zij voeren hiertoe aan dat de gewenste dijkversterking ook op andere wijzen kan worden gerealiseerd. Voorts voeren WOOS en anderen aan dat de verplaatsing van het dijktracé evenmin noodzakelijk is vanuit het oogpunt van de aansluiting van de nutsvoorzieningen op de woonarken. Verder wordt volgens WOOS en anderen en [appellanten sub 2] door de voorziene verplaatsing de aanleg van de Groene As bemoeilijkt.

9.1. De deelraad stelt zich op het standpunt dat de versterking van de Ringvaartdijk Oost noodzakelijk is, omdat deze niet meer voldoet aan de veiligheidsnormen. Volgens de deelraad zijn verschillende varianten voor de dijkversterking onderzocht, waaronder een door WOOS en anderen

en [appellanten sub 2] voorgestelde variant. Uit dit onderzoek volgt volgens de deelraad dat de in het plan opgenomen variant, de zogenoemde 'groene dijk'-variant, het beste voldoet aan de gestelde eisen.

9.2. In het rapport "Variantennota dijkversterking Ringvaartdijk Oost" van Grontmij van 29 juni 2010 staat dat verschillende varianten voor de dijkversterking zijn onderzocht op een aantal beoordelingsaspecten, waaronder het keren van water, de waterhuishouding, de ruimte voor de Groene As, de openbare ruimte en de ruimte voor woonarken. Aan de hand van deze beoordelingsaspecten is door het geven van plussen en minnen aan de verschillende varianten een score toegekend. In het rapport wordt geconcludeerd dat de 'groene dijk'-variant, waarbij het dijktracé een aantal meters in de richting van de Ringvaart en de woonarken wordt verplaatst, het beste scoort.

9.3. Door WOOS en anderen en [appellanten sub 2] wordt niet betwist dat de versterking van de Ringvaartdijk Oost noodzakelijk is, omdat deze niet meer voldoet aan de veiligheidsnormen. WOOS en anderen en [appellanten sub 2] betogen terecht dat de 'groene dijk'-variant, waarbij het dijktracé wordt verplaatst, niet noodzakelijk is voor de gewenste dijkversterking en de aansluiting van de woonarken op de nutsvoorzieningen en dat deze doelstellingen ook op andere wijzen kunnen worden behaald. In het rapport "Variantennota dijkversterking Ringvaartdijk Oost" van Grontmij van 29 juni 2010 staat dat alle onderzochte varianten voldoen ten opzichte van de beoordelingsaspecten 'keren van water vanuit de Ringvaart' en 'ruimte voor kabels en leidingen'. Dit laat evenwel onverlet dat in het rapport wordt geconcludeerd dat de 'groene dijk'-variant ten opzichte van alle onderzochte beoordelingsaspecten het beste scoort. WOOS en anderen en [appellanten sub 2] hebben deze conclusie niet gemotiveerd betwist. Het voorgaande in aanmerking genomen heeft de deelraad in redelijkheid een belangrijk gewicht kunnen toekennen aan de conclusies uit het rapport van Grontmij.

Belangenafweging

10. [appellant sub 1], [appellanten sub 2], [appellant sub 3], [appellant sub 4] en anderen en WOOS en anderen wonen aan de Ringvaart-Nieuwemeerdijk. Zij betogen dat de deelraad bij zijn keuze voor de verplaatsing van het dijktracé en een weg in de richting van hun woonarken onvoldoende rekening heeft gehouden met hun

belangen. Hiertoe voeren zij aan dat hun reeds decennialang aanwezige tuinen met opstallen – zonder daarbij te voorzien in vergoeding van schade – ten onrechte niet als zodanig zijn bestemd. [appellant sub 1], [appellanten sub 2], [appellant sub 4] en anderen en WOOS en anderen achten dit niet in overeenstemming met de uitspraak van de rechtbank Amsterdam van 14 februari 2007, waarin is geoordeeld dat tussen de gemeente Amsterdam en de bewoners van de woonarken een stilzwijgende bruikleenovereenkomst tot stand is gekomen met betrekking tot de tuinen, die de gemeente slechts kan opzeggen indien zij daarbij een redelijk belang heeft. [appellant sub 1] en [appellant sub 3] wijzen er voorts op dat de bestemming "Tuin" ter hoogte van de Ringvaart-Nieuwemeerdijk, huisnummers 129 en hoger, is toegekend aan een strook grond met een breedte van ongeveer 8 m, terwijl deze bestemming ter hoogte van de Ringvaart-Nieuwemeerdijk, huisnummers 127 en lager, is toegekend aan een ruimere strook grond. Zij betogen dat aldus sprake is van ongelijkheid wat betreft de maximaal toegestane diepte van de tuinen van de bewoners van de woonarken.

[appellanten sub 2] en [appellant sub 4] en anderen betogen voorts dat hun woon- en leefklimaat aanzienlijk zal verslechteren door de weg die mogelijk wordt gemaakt langs hun woonarken. [appellanten sub 2] vrezen voor geluidoverlast en stankoverlast als gevolg van filevorming. In dit verband wijzen zij erop dat tijdens hockeyweekenden filevorming zal ontstaan op de locatie ter hoogte van hun tuin aan de Ringvaart-Nieuwemeerdijk 35 waar het plandeel met de bestemming "Verkeer" voorziet in een aftakking van de weg naar hockeyclub Xenios. Verder vrezen [appellanten sub 2] en [appellant sub 4] en anderen voor een vermindering van privacy.

10.1. De Afdeling stelt voorop dat de vaststelling van een bestemmingsplan – anders dan is betoogd – een redelijke grond vormt tot opzegging van de stilzwijgende bruikleenovereenkomst die blijkens de uitspraak van de rechtbank Amsterdam van 14 februari 2007 tot stand is gekomen tussen de gemeente Amsterdam en de bewoners van de woonarken. Dit volgt ook uit overweging 4.10 van die uitspraak.

De deelraad stelt dat hij de belangen van de bewoners van de woonarken bij zijn afweging heeft betrokken. Volgens de deelraad is getracht om de tuinen bij de woonarken zoveel mogelijk te behou-

den. Het plan voorziet in een strook van 8 tot 10 m langs de Ringvaart met de bestemming "Tuin", terwijl vaststaat dat de tuinen thans dieper zijn. Anders dan [appellant sub 1], [appellanten sub 2], [appellant sub 3], [appellant sub 4] en anderen en WOOS en anderen betogen bestaat geen aanleiding voor het oordeel dat de deelraad onvoldoende rekening heeft gehouden met de belangen van de bewoners van de woonarken. De deelraad heeft naar het oordeel van de Afdeling in redelijkheid aan het belang bij de versterking van de Ringvaartdijk Oost doorslaggevend gewicht kunnen toekennen. Hoewel [appellant sub 1], [appellanten sub 2], [appellant sub 3], [appellant sub 4] en anderen en WOOS en anderen terecht betogen dat als gevolg van de verplaatsing van het dijktracé opstellen in de tuinen zullen moeten worden verwijderd, leidt dit niet tot een ander oordeel. De deelraad heeft zich onweersproken op het standpunt gesteld dat voor het oprichten van opstellen in de tuinen nooit vergunningen zijn verleend. Het moet er derhalve naar het oordeel van de Afdeling voor worden gehouden dat de opstellen illegaal zijn opgericht, zodat de deelraad met de aanwezigheid hiervan geen rekening heeft hoeven houden.

Met betrekking tot de door [appellant sub 1] en [appellant sub 3] gemaakte vergelijking met de tuinen aan de noordzijde van de A4, heeft de deelraad zich op het standpunt gesteld dat die situatie verschilt van de aan de orde zijnde situatie wat betreft de breedte van de strook grond die in eigendom is van de gemeente. De breedte van die strook grond maakt het mogelijk om ten noorden van de A4 tuinen in huur uit te geven van 10 m diep, terwijl dit 8 m is ten zuiden van de A4. Niet aanmerkelijk is gemaakt dat dit onjuist is. Gelet hierop faalt het beroep op het gelijkheidsbeginsel.

10.2. De Afdeling overweegt voorts dat de deelraad zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat geen sprake is van een ernstige verslechtering van het woon- en leefklimaat van [appellanten sub 2] en [appellant sub 4] en anderen. Hierbij wordt in aanmerking genomen de toelichting van de deelraad dat de weg langs de woonarken slechts zal worden gebruikt voor het bestemmingsverkeer van de woonarken en als doorgaande fietsroute, nu het verkeer met als bestemming hockeyclub Xenios een eigen aftakking, parkeervoorzieningen en een keerlus heeft. Met

betrekking tot het aspect privacy is van belang dat een woonsituatie vrij van inblik niet kan worden gegarandeerd.

11. [appellant sub 4] en anderen en WOOS en anderen voeren verder aan dat de in het plan voorziene verplaatsing van het dijktracé leidt tot een waardevermindering van hun woonarken.

11.1. Wat de eventuele nadelige invloed van het plan op de waarde van de woonarken betreft, bestaat geen grond voor de verwachting dat die waardevermindering zodanig zal zijn dat de deelraad bij de afweging van de belangen hieraan een groter gewicht had moeten toekennen dan aan de belangen die met de realisering van het plan aan de orde zijn.

Verkeersveiligheid

12. [appellanten sub 2] en [appellant sub 4] en anderen betogen verder dat de verplaatsing van de weg in de richting van hun tuinen leidt tot een verkeersonveilige situatie voor autoverkeer en fietsers. Hiertoe voeren zij aan dat de weg dusdanig smal zal zijn dat weggebruikers elkaar niet veilig kunnen passeren. Zij wijzen erop dat dit ook met zich brengt dat de weg in het geval van calamiteiten onvoldoende toegankelijk zal zijn voor hulpdiensten.

12.1. Met betrekking tot de weg langs de woonarken heeft de deelraad toegelicht dat de verkeersintensiteit laag zal zijn, nu de weg slechts wordt gebruikt als doorgaande route voor het bestemmingsverkeer van de woonarken en fietsers. Hij stelt dat deze weg met de naastgelegen parkeerstrook voldoende breed is voor twee voertuigen die elkaar willen passeren. De Afdeling acht dit niet onjuist. Daarbij is van belang dat de weg met de naastgelegen parkeerstrook een breedte heeft van ongeveer 6 m. Het betoog faalt.

Sociale veiligheid

13. [appellant sub 4] en anderen betogen voorts dat een sociaal onveilige situatie ontstaat door de aanleg van geïsoleerde parkeerplaatsen, veroorzaakt door bijvoorbeeld hangjongeren.

13.1. Ten aanzien van dit betoog – wat hiervan ook zij – wordt overwogen dat het plan voorziet in parkeerplaatsen. Het tegengaan van eventuele overlast door hangjongeren op die parkeerplaatsen is een kwestie van handhaving en kan in deze procedure niet aan de orde komen.

Provinciale regelgeving

14. [appellant sub 3] betoogt dat in strijd met artikel 19, vierde lid, van de Provinciale Ruimtelijke Verordening Structuurvisie (hierna: de Verordening) de bestemming "Groen" is toegekend aan de gronden die zij thans in gebruik heeft als tuin. 14.1. De Afdeling overweegt dat hetgeen over deze beroepsgrond in het beroepsschrift en ter zitting is toegelicht geen aanknopingspunt geeft voor het oordeel dat het plan is vastgesteld in strijd met de Verordening, in het bijzonder artikel 19, vierde lid. Dit betoog faalt.

15. [appellant sub 4] en anderen en [appellanten sub 2] achten het plan in strijd met het provinciaal beleid dat is gericht op de realisering van de Groene As. Hiertoe voeren zij aan dat in de dijkvakken E, F en G niet de Groene As met een breedte van 15 m ontstaat als bedoeld in de Structuurvisie Amsterdam 2040 (hierna: de Structuurvisie), vastgesteld door de raad van de centrale stad op 17 februari 2011.

15.1. Deze beroepsgrond – wat daarvan verder ook zij – faalt. Hiertoe overweegt de Afdeling dat in de Structuurvisie niet dwingend staat dat de Groene As 15 m breed moet zijn en dat afwijking van dit uitgangspunt niet mogelijk is.

Wro-zone - wijzigingsgebied 2

16. [appellanten sub 2] en [appellant sub 4] en anderen richten zich voorts tegen de toekenning van de aanduiding "wro-zone - wijzigingsgebied 2" aan de gronden op de hoek Langsom/Sloterweg, voor zover op die locatie een pannenkoekenrestaurant mogelijk wordt gemaakt. Zij vrezen voor parkeeroverlast in hun directe woonomgeving, mede gelet op de aanwezigheid van een partycentrum aan het Langsom. Verder betogen zij dat het pannenkoekenrestaurant zal leiden tot een aantasting van het historische en landelijke dorpsgezicht.

16.1. Blijkens de verbeelding is aan de gronden op de hoek Langsom/Sloterweg de bestemming "Verkeer - Verblijfsgebied" met de aanduiding "wro-zone - wijzigingsgebied 2" toegekend.

Ingevolge artikel 29, lid 29.2, van de planregels is het dagelijks bestuur bevoegd om gronden ter plaatse van de aanduiding "wro-zone - wijzigingsgebied 2" (locatie Langsom/Sloterweg) geheel of gedeeltelijk te wijzigen in de bestemmingen "Horeca" als bedoeld in artikel 10 en "Groen" als bedoeld in artikel 9, waarbij de volgende voorwaarden gelden:

[...];

d. ter plaatse is uitsluitend een pannenkoekenrestaurant toegestaan;

e. de oppervlakte van het pannenkoekenrestaurant mag niet meer dan 195 m² bedragen;

f. de goothoogte van het pannenkoekenrestaurant mag niet meer dan 3 m bedragen en de bouwhoogte niet meer dan 7,5 m;

g. een terras bij het pannenkoekenrestaurant mag niet meer dan 100 m² bedragen;

h. op eigen terrein worden ten minste twaalf parkeerplaatsen gerealiseerd;

i. het perceel wordt groen ingericht, waarbij de parkeerplaatsen, het pannenkoekenrestaurant en het terras groen worden omzoomd met een haag of heesters.

16.2. De deelraad stelt dat niet hoeft te worden gevreesd voor parkeeroverlast, omdat in artikel 29, lid 29.2, aanhef en onder h, van de planregels is bepaald dat op eigen terrein ten minste twaalf parkeerplaatsen worden gerealiseerd. Hij stelt verder dat, rekening houdend met de aanwezigheid van het partycentrum aan het Langsom, voor het overige voldoende parkeerplaatsen in de openbare ruimte beschikbaar zijn. Naar het oordeel van de Afdeling hebben [appellanten sub 2] en [appellant sub 4] en anderen niet aannemelijk gemaakt dat dit onjuist is. Dit betoog faalt.

16.3. In het niet nader onderbouwde standpunt van [appellanten sub 2] en [appellant sub 4] en anderen dat het pannenkoekenrestaurant zal leiden tot een aantasting van het historische en landelijke dorpsgezicht, ziet de Afdeling – mede gelet op de aard en omvang van deze ruimtelijke ontwikkeling – geen aanleiding voor het oordeel dat de deelraad zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat een dergelijke aantasting zich niet voordoet.

Herhalen en inlassen zienswijzen

17. Voor zover [appellanten sub 2] en [appellant sub 4] en anderen in hun beroepsschrift voor het overige hebben verwezen naar de inhoud van hun zienswijzen, overweegt de Afdeling dat in de overwegingen van het bestreden besluit is ingegaan op deze zienswijzen. [appellanten sub 2] en [appellant sub 4] en anderen hebben in hun beroepsschriften noch ter zitting redenen aangevoerd waarom de weerlegging van de desbetreffende zienswijzen in het bestreden besluit in zoverre onjuist is.

Conclusie

18. De beroepen van [appellant sub 1] en [appellant sub 4] en anderen zijn, voor zover ontvanke-lijk, ongegrond. De beroepen van [appellanten sub 2], [appellant sub 3] en WOOS en anderen zijn ongegrond.

Proceskosten

19. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het beroep van [appellant sub 4] en anderen, voor zover ingesteld door [9 der appellanten sub 4], en de beroepen van [appellant sub 1] en [appellant sub 4] en anderen, voor zover ingesteld door voor [7 der appellanten sub 4], voor zover gericht tegen de aanduiding "wro-zone - wijzigingsgebied 2" voor de gronden op de hoek Langsom/Sloterweg, niet-ontvankelijk;

II. verklaart de beroepen onder I voor het overige en de overige beroepen geheel ongegrond.

NOOT

Eind 2010 tot halverwege 2012 heeft de Afdeling bestuursrechtspraak achter elkaar een aantal keer uitspraak gedaan over de zogenoemde 'omgekeerde volgorde', waarbij eerst toestemming wordt gegeven voor een m.e.r.- (beoordelings)plichtig project en pas daarna een plan over dezelfde activiteit voorligt. Het gaat om de uitspraken: ABRs 29 december 2010, nr. 200904433/1/R3 (afvalverwerking Haps), «JM» 2011/34, ABRs 7 september 2011, nr. 200907076/1/R3 (pluimveehouderij Haaren), «JM» 2011/135, Vz. ABRs 13 december 2011, nr. 201109585/1/R3 en 201109585/2/R3 (pluimveehouderij Rhenen), «JM» 2012/21, ABRvS 29 februari 2012, nr. 201003801/1/R2 (De Nieuwe Rietgraaf), «JM» 2012/52, en ABRs 30 mei 2012, nr. 201106356/1/R3 (varkenshouderij Leudal), «JM» 2012/97, alle m.nt. Hoevenaars, uitgezonderd pluimveehouderij Haaren, m.nt. Van Velsen.

In deze uitspraken was steeds de vraag: moet er voor het plan nog een MER worden gemaakt als al toestemming voor het project is gegeven? In m.e.r.-terminologie: in hoeverre is een plan nog kaderstellend als het besluit over het project al is genomen. Ook het Europese Hof van Justi-

tie heeft daarbij een duit in het zakje gedaan met het arrest HvJ EU 22 september 2011, nr. C-295/10 (Varkenshouderijen Litouwen), «JM» 2011/10, m.nt. Hoevenaars.

Uit de genoemde uitspraken blijkt dat de Afdeling bestuursrechtspraak deze vraag op een aantal verschillende manieren heeft beantwoord. Soms vindt de Afdeling dat een plan niet meer kaderstellend kan zijn als het besluit al is verleend (bijvoorbeeld pluimveehouderij Rhenen), dan weer vindt de Afdeling dat een plan-m.e.r. nooit door een m.e.r.-beoordeling kan worden vervangen (De Nieuwe Rietgraaf). Soms hecht de Afdeling belang aan het feit dat uit een m.e.r.-beoordeling voor het besluit blijkt dat geen m.e.r. nodig is (varkenshouderij Leudal), dan weer dat het project een 'klein gebied' of een 'kleine wijziging' betreft (bijvoorbeeld afvalverwerking Haps).

In de onderhavige zaak komt deze vraag weer aan de orde. Het ging hierbij om een dijkverbeteringsproject dat onder categorie D3.2 van de bijlage bij het Besluit m.e.r. valt. In kolom 4 van deze categorie is als m.e.r.-beoordelingsplichtig besluit onder meer het projectplan als bedoeld in artikel 5.4 van de Waterwet aangewezen. In kolom 3 is als plan-m.e.r.-plichtig plan onder meer het bestemmingsplan aangewezen. Ingevolge artikel 2, derde lid, Besluit m.e.r. is een in kolom 3 genoemd plan plan-m.e.r.-plichtig, als het plan een kader vormt voor een besluit genoemd in kolom 4. Dit artikel is een uitwerking van artikel 3, tweede lid, van de Smb-richtlijn¹ dat stelt dat een (plan-)m.e.r. moet worden gedaan voor een plan dat een kader vormt voor de toekenning van toekomstige vergunningen voor de in bijlagen I en II van de M.e.r.-richtlijn² genoemde projecten.

Met de onderhavige uitspraak lijkt de volgtijdelijkheid (in de Nederlandse jurisprudentie) een doorslaggevende rol te hebben gekregen. Dat maakt duidelijk dat een plan alleen kaderstellend kan zijn als nog een besluit uit kolom 4 volgt of kán volgen. Anders gezegd, er moet wel echt sprake zijn van een één-op-één-inpassing (zie

1 Smb staat voor strategische milieubeoordeling. Richtlijn nr. 2001/42/EG van 27 juni 2001, PbEU L 197.

2 Richtlijn nr. 2011/92/EU van 13 december 2011, PbEU L 26.

bijvoorbeeld pluimveehouderijen Haaren en Rhenen en varkenshouderij Leudal) van een al vergunde m.e.r.- (beoordelings)plichtige activiteit. Omdat de Afdeling oordeelt dat appellants niets heeft aangevoerd dat aanleiding geeft voor het oordeel dat de "[...] m.e.r.-beoordeling zodanige gebreken of leemten in kennis vertoont dat de deelraad bij de vaststelling van het bestemmingsplan zich niet daarop heeft mogen baseren"; suggereert dat het feit dat is beoordeeld dat geen sprake is van aanzienlijke milieueffecten, van belang is voor de uitkomst. Het is echter de vraag of het oordeel anders was uitgevallen als geen m.e.r.-beoordeling was verricht.

Naar mijn idee levert deze redeneerlijn wel de opmerkelijke situatie op dat de plan-m.e.r.-plicht afhangt van het moment waarop het plan wordt vastgesteld: als dat voorafgaand aan het besluit over het project is, dan moet een plan-MER worden gemaakt, terwijl het niet hoeft als het besluit al is genomen. Hierdoor is in feite een sluiproute ontstaan en dat lijkt evident in strijd met de bedoeling van de Europese regelgeving. Wat hierbij nog relevant is om op te merken, is dat de Nederlandse wetgever ervoor heeft gekozen om in het Besluit m.e.r. aan te wijzen voor welke plannen (kolom 3) en projecten (kolom 4) een m.e.r. moet worden gedaan. Het is echter denkbaar dat voor een specifiek dijkverbeteringsproject nog andere besluiten moeten worden genomen over het project die niet in kolom 4 zijn opgenomen (denk aan omgevingsvergunningen, ontgrondingsvergunningen en onthefingen in het kader van de Flora- en faunawet). Voor deze besluiten kan het plan dus nog steeds kaderstellend zijn. Dat geldt overigens ook voor een mogelijke wijziging van het dijkverbeteringsproject die binnen het bestemmingsplan valt. In mijn annotatie bij het eerdergenoemde arrest van het Europese Hof schreef ik het volgende: "[...] moet nog een plan-m.e.r worden gedaan voor een plan dat uitsluitend een planologische inbedding is van een onherroepelijk vergund project waarvoor een m.e.r. is verricht?

Het Hof is hier heel duidelijk over: als al een project-m.e.r. is uitgevoerd (waarschijnlijk geldt hetzelfde voor een m.e.r.-beoordeling waaruit volgt dat geen project-m.e.r. hoeft te worden verricht), ontslaat dat je niet van de verplichtingen uit de Smb-richtlijn. Dit heeft te maken met de verschillen tussen de M.e.r.-richtlijn en de

Smb-richtlijn [...]. Het is aan de nationale rechter om te concluderen of aan de vereisten van beide richtlijnen wordt voldaan."

In dit arrest lijkt het moment van vaststelling van plan en besluit (en daarmee de onderlinge volgorde) dus niet van invloed op de vraag of een MER moet worden gemaakt. Dat verbaast niet, nu het Hof in een andere zaak heeft geconcludeerd dat het feit dat ten onrecht geen MER is gedaan voor een exploitatievergunning er zelfs toe kan leiden dat het MER alsnog moet worden gemaakt bij de verlenging van deze vergunning (HvJ EU 17 maart 2011, nr. C-275/09 (luchthaven Brussel nationaal), «JM» 2011/61, m.nt. Hoevenaars).

Dit roept de vraag op hoe de Nederlandse en Europese jurisprudentie zich tot elkaar verhouden. Het zou mooi zijn als de Afdeling hier in een volgende zaak expliciet op ingaat of daarover prejudiciële vragen aan het Europese Hof stelt. Overigens moeten appellanten daarvoor wel de beroepsgrond zorgvuldig formuleren. Zonder de zaak verder te willen compliceren, valt op dat het bestemmingsplan bij deze activiteitscategorïe (D3.2) niet alleen in kolom 3 staat, maar ook in kolom 4 is opgenomen. In eerdere jurisprudentie is aangegeven dat in zo'n geval een bestemmingsplan met uitsluitend eindbestemmingen ten aanzien van de m.e.r.-plichtige activiteit in kwestie als 'besluit' in de zin van de m.e.r.-regelgeving moet worden gezien (ABRvS 15 augustus 2012, 201104303/1/R4 (Bestemmingsplan Gorinchem Noord), «JM» 2012/153, m.nt. Van Velsen), in het geval van wijzigingsbevoegdheden en uitwerkingsplichten is het een 'plan' dat nog kaderstellend kan zijn voor deze wijzigings- en uitwerkingsplannen. De Europese wetgever heeft weinig houvast gegeven bij het bepalen of sprake is van een 'plan' of een 'besluit'. In een dergelijk geval waar meerdere plannen (bestemmingsplan en dijksversterkingsplan) spelen die als 'besluit' worden gezien (maar ook als 'plan' voor het bestemmingsplan), wordt nog pregnanter welk 'plan' nu eigenlijk kaderstellend is voor welk 'besluit'. In de uitspraak is daar overigens niet verder op ingegaan.

G.A.J.M. Hoevenaars