

Uitspraak 202100007/1/R1

| | |
|------------------|--|
| ECLI | ECLI:NL:RVS:2021:3018 |
| Datum uitspraak | 29 december 2021 |
| Inhoudsindicatie | <p>Bij besluit van 20 november 2018 heeft het college van burgemeester en wethouders van Amsterdam aan V.O.F. ZuidPlus een omgevingsvergunning voor de duur van zes jaar verleend voor het realiseren van een werkterrein en het vellen van houtopstand aan de Riekerweg te Amsterdam. Het realiseren van de werkterreinen, en het daarbij vellen van houtopstand, is bedoeld voor de uitvoering van het project "Zuidasdok". Dit project betreft het verbeteren van de bereikbaarheid van de Amsterdamse Zuidas en het noordelijke deel van de Randstad. Bij besluit van 18 maart 2016 heeft de Minister van Infrastructuur en Milieu daartoe het Tracébesluit "Zuidasdok" genomen, dat bij uitspraak van de Afdeling van 15 augustus 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2730, onherroepelijk is geworden. De vereniging komt op voor de bescherming van de natuur en het milieu in de Nieuwe Meer en haar noordelijke en zuidelijke Oeverlanden, gelegen in het zuidwestelijke deel van de gemeente Amsterdam.</p> |

Volledige tekst

202100007/1/R1.

Datum uitspraak: 29 december 2021

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

Vereniging De Oeverlanden Blijven (hierna: de vereniging), gevestigd te Amsterdam,

appellante,

tegen de uitspraak van de rechtbank Amsterdam van 23 november 2020 in zaak nr. 19/3424 in het geding tussen:

de vereniging en vereniging Tuinpark Ons Buiten, gevestigd te Amsterdam,

en

het college van burgemeester en wethouders van Amsterdam.

Procesverloop

Bij besluit van 20 november 2018 heeft het college aan V.O.F. ZuidPlus (hierna: ZuidPlus) een omgevingsvergunning voor de duur van zes jaar verleend voor het realiseren van een werkterrein en het vellen van houtopstand aan de Riekerweg te Amsterdam (hierna: werkterrein 2).

Bij besluit van 29 november 2018 heeft het college aan ZuidPlus een omgevingsvergunning verleend voor het vellen van houtopstand aan de Oude Haagseweg te Amsterdam (hierna: werkterrein 1).

Bij besluit van 15 mei 2019 heeft het college het door onder meer de vereniging tegen het besluit van 20 november 2018 en het door de vereniging tegen het besluit van 29 november 2018 gemaakte bezwaar ongegrond verklaard en het besluit van 29 november 2018 van een nadere motivering en voorschriften voorzien.

Bij uitspraak van 23 november 2020 heeft de rechtbank het door onder meer de vereniging daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft de vereniging hoger beroep ingesteld.

Het college heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

De vereniging heeft nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak op een zitting behandeld op 24 september 2021, waar de vereniging, vertegenwoordigd door [gemachtigden], en het college, vertegenwoordigd door mr. D.S.P. Roelands-Fransen, advocaat te Den Haag, ir. G.S. Bhageloe, mr. V.J. van den Broek en drs. A. Wanningen, zijn verschenen. Verder is op de zitting de minister van Infrastructuur en Waterstaat (hierna: de minister), vertegenwoordigd door ing. A.H.J. de Baar en mr. M.W. van der Hulst, als partij gehoord.

Overwegingen

Inleiding

1. Het realiseren van de werkterreinen, en het daarbij vellen van houtopstand, is bedoeld voor de uitvoering van het project "Zuidasdok". Dit project betreft het verbeteren van de bereikbaarheid van de Amsterdamse Zuidas en het noordelijke deel van de Randstad. Bij besluit van 18 maart 2016 heeft de Minister van Infrastructuur en Milieu (thans: de minister) daartoe het Tracébesluit "Zuidasdok" genomen, dat bij uitspraak van de Afdeling van 15 augustus 2018, [ECLI:NL:RVS:2018:2730](#), onherroepelijk is geworden.

De vereniging komt op voor de bescherming van de natuur en het milieu in de Nieuwe Meer en haar noordelijke en zuidelijke Oeverlanden, gelegen in het zuidwestelijke deel van de gemeente Amsterdam. De voorziene werkplaatsen zijn gelegen in dit gebied.

2. Het gebruik van de gronden als werkterrein is in strijd met het bestemmingsplan "Nieuwe Meer eo", dat is vastgesteld op 26 juni 2013. ZuidPlus heeft bij afzonderlijke aanvragen van 28 mei 2018 verzocht om omgevingsvergunningen voor de activiteit "afwijken van het bestemmingsplan" als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: de Wabo) en het vellen van houtopstand, als bedoeld in artikel 2.2, eerste lid, aanhef en onder g, van de Wabo.

Bij besluit van 20 november 2018 heeft het college omgevingsvergunning verleend voor het realiseren van werkterrein 2 en het vellen van houtopstand, bestaande uit 62 bomen. Op de zitting is gebleken dat eerder een - inmiddels in rechte onaantastbare - vergunning is verleend voor het realiseren van werkterrein 1 en het vellen van houtopstand ter plaatse, bestaande uit 62 bomen. Omdat de kap van 168 bomen was aangevraagd, is een nieuwe aanvraag van 27 november 2018 ingediend met het oog op de kap van 168 bomen ten behoeve van het realiseren van dit werkterrein. Bij besluit van 29 november 2018 heeft het college omgevingsvergunning verleend voor het vellen van houtopstand ter plaatse van werkterrein 1, bestaande uit 106 bomen. Dit besluit beperkt zich daarmee tot de activiteit vellen van houtopstand. Inmiddels zijn de omgevingsvergunningen ingevolge artikel 2.25, tweede lid, van de Wabo, gaan gelden voor de minister, die het aangevraagde project in de plaats van ZuidPlus uitvoert.

Bij besluit op bezwaar van 15 mei 2019 zijn de besluiten van 20 november 2018 en 29 november 2018 in stand gelaten, onder aanvulling van de motivering van het besluit van 29 november 2018. De aanvulling bestaat uit een verplichting van een storting in het bomenfonds en uit het verbinden van een aanvullend voorschrift aan het besluit van 29 november 2018 ten aanzien van maatregelen ter bescherming van eventueel aanwezige broedvogels en vleermuizen.

De rechtbank heeft de omgevingsvergunningen in stand gelaten. De vereniging is het niet eens met deze uitspraak, omdat zij vreest dat de kap van de bomen onder meer zal leiden tot aantasting van de natuur en belevingswaarde. Volgens haar zijn alternatieve locaties voor het realiseren van de werkterreinen beschikbaar.

Alternatieve locaties

3. De vereniging betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat de keuze van het college voor de locatie voor werkterrein 2 passend is in het Tracébesluit. Daartoe stelt zij dat werkterrein 2 niet in het Tracébesluit als locatie is opgenomen. Verder voert de vereniging aan dat de rechtbank ten onrechte niet heeft onderkend dat het college niet of onvoldoende is ingegaan op mogelijke alternatieve locaties.

3.1. Het college heeft in beroep uitvoerig uiteengezet waarom de locatie voor werkterrein 2 in het besluit van 20 november 2018, voor zover het artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wabo betreft, dat bij besluit van 15 mei 2019 in stand is gelaten, binnen het uitgangspunt van het Tracébesluit past. Het uitgangspunt van het Tracébesluit betreft (onder meer) dat de bouwhinder voor de Zuidas wordt beperkt. Binnen dat uitgangspunt past ook de keuze voor het werkterrein aan de Riekerweg. De noodzaak voor dit werkterrein vloeit voort uit het Tracébesluit dat ter plaatse van de Loskade/Riekerweg een overslagfaciliteit (water/land) voorziet, aangevuld met een werkterrein. Het lokaliseren van het werkterrein op de gekozen plek voorkomt het plannen van werkterrein(en) in het centrumgebied, aldus het college. De rechtbank heeft overwogen dat, hoe begrijpelijk de zorgen van de vereniging om de flora en fauna ter plekke ook zijn, de keuze voor een werkterrein waarop de diverse van belang zijnde functies geconcentreerd zijn, niet onredelijk is en die keuze ook in het

Tracébesluit past. De stelling van de vereniging dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat de locatie binnen het Tracébesluit past, omdat werkterrein 2 niet in het Tracébesluit als locatie is opgenomen, berust naar het oordeel van de Afdeling op een onjuiste lezing van de uitspraak. In wat door de vereniging is aangevoerd heeft de rechtbank in zoverre terecht geen grond gezien voor het oordeel dat de keuze van het college voor de locatie van werkterrein 2 onredelijk is.

3.2. Over het betoog van de vereniging dat het college niet of onvoldoende onderzoek heeft gedaan naar alternatieve locaties, heeft de rechtbank terecht overwogen dat het college dient te beslissen over het verlenen van een omgevingsvergunning voor het project zoals daarvoor vergunning is aangevraagd. Indien een project op zichzelf aanvaardbaar is, kan het bestaan van alternatieven slechts dan tot het onthouden van medewerking nopen, indien op voorhand duidelijk is dat door verwezenlijking van de alternatieven een gelijkwaardig resultaat kan worden bereikt met aanmerkelijk minder bezwaren.

Uit de overgelegde stukken blijkt dat ZuidPlus onderzoek heeft gedaan naar verschillende locaties, voordat voor werkterrein 2 voor de locatie aan de Riekerweg is gekozen. De vereniging heeft in dit verband op de zitting gewezen op concrete alternatieve locaties binnen de Sporendriehoek, te weten een plaats onder het ten noorden van de Riekerweg gelegen viaduct en tennispark, een locatie aan de Oude Haagseweg alwaar een betoncentrale ten behoeve van het project is beoogd en de parkeerplaats van het Tuinpark Ons Buiten. Zoals het college op de zitting heeft toegelicht, kan met de voorstellen van de vereniging geen gelijkwaardig resultaat worden bereikt. Geen van de door de vereniging genoemde locaties is een volwaardig alternatief om de werkzaamheden met betrekking tot het aanleggen van nieuwe bruggen over de Schinkel uit te voeren. Hierbij heeft het college erop gewezen dat het werkterrein niet alleen ten behoeve van het parkeren van de auto's van werknemers wordt gebruikt, maar ook voor andere doeleinden, zoals het aanvoeren en opslaan van materiaal. Verder is het gelet op de veiligheid voor de medewerkers en in verband met het in voorkomende gevallen tijdelijk opslaan van groot materiaal van belang het werkterrein zoveel als mogelijk te concentreren, bij voorkeur in de (directe) nabijheid van het te verrichten werk. Daarnaast heeft het college over het terrein nabij de Oude Haagseweg toegelicht dat deze locatie, of de beoogde betoncentrale er nu wel of niet komt, hoe dan ook nodig is voor het project. Volgens het college is het parkeerterrein van Tuinpark Ons Buiten een openbaar terrein dat in de zomer veel gebruikt wordt door recreanten, terwijl de afstand tot de bouwlocatie te groot is, zodat die daarom ongeschikt is.

Gelet op het voorgaande heeft de rechtbank naar het oordeel van de Afdeling terecht geconcludeerd dat binnen het zoekgebied geen alternatieve locaties aanwezig zijn waarmee een gelijkwaardig resultaat kan worden bereikt met aanmerkelijk minder bezwaren.

3.3. Het betoog slaagt niet.

Belangenafweging kapvergunningen

4. De vereniging betoogt verder dat de rechtbank niet heeft onderkend dat de door het college in de verleende kapvergunningen gemaakte belangenafweging als bedoeld in de Bomenverordening 2014 van de gemeente Amsterdam (hierna: de Bomenverordening) ondeugdelijk is. Zij voert aan dat de vergunningen prematuur zijn afgegeven, nu het zeer onzeker is of de beoogde ontwikkeling van de Zuidasdok, waaronder de aanleg van de werkterreinen, op de voorgenomen manier doorgang zal vinden. De vereniging wijst erop dat in de tweede helft van 2018 en de eerste helft van 2019 een groot aantal problemen met de uitvoerbaarheid van het project zijn gesignaleerd, waardoor de herijking van het project

vertraging opliep en er onzekerheid was over de haalbaarheid ervan. De vereniging stelt dat in verband met de onzekerheid over het doorgaan en de voortgang van het project geen noodzaak bestaat voor de kap van de bomen en dat de vergunningen om die reden geweigerd hadden moeten worden.

4.1. Voor zover het college zich in het verweerschrift op het standpunt heeft gesteld dat de vereniging dit betoog voor het eerst in hoger beroep heeft aangevoerd, overweegt de Afdeling als volgt.

In haar beroepschrift bij de rechtbank heeft de vereniging onder meer betoogd dat het college onvoldoende belang heeft gehecht aan alternatieve locaties om onnodige bomenkap in een steeds verder verstenende omgeving te voorkomen. Op de zitting bij de rechtbank op 9 september 2020 is namens de vereniging in het kader van haar beroep gewezen op actuele ontwikkelingen. De vereniging heeft daarbij, zo is op de zitting bij de Afdeling gebleken, onder meer bedoeld de recente ontwikkelingen rondom het coronavirus, die nieuwe inzichten opleveren omtrent de effecten van verkeer en openbaar vervoer op de uitvoering van het project. Het betoog van de vereniging dat de rechtbank heeft miskend dat de gemaakte belangenafweging ondeugdelijk is nu het zeer onzeker is of de beoogde ontwikkeling op de voorgenomen wijze doorgang zal vinden in verband met een vertraagde uitvoering, sluit naar het oordeel van de Afdeling zodanig aan bij het betoog bij de rechtbank, dat het als een nader argument ter onderbouwing van dat betoog en niet als een nieuwe beroepsgrond moet worden beschouwd. Er bestaat dan ook geen aanleiding om dit betoog in hoger beroep buiten beschouwing te laten.

4.2. Artikel 2.2, eerste lid, aanhef en onder g, van de Wabo luidt:

" 1. Voor zover ingevolge een bepaling in een provinciale of gemeentelijke verordening een vergunning of ontheffing is vereist om:

[...]

g. een houtopstand te vellen of te doen vellen,

[...]

geldt een zodanige bepaling als een verbod om een project voor zover dat geheel of gedeeltelijk uit die activiteiten bestaat, uit te voeren zonder omgevingsvergunning."

Artikel 2.18 luidt:

"Voor zover de aanvraag betrekking heeft op een activiteit als bedoeld in artikel 2.2 kan de omgevingsvergunning slechts worden verleend of geweigerd op de gronden die zijn aangegeven in de betrokken verordening."

Artikel 3, eerste lid, van de Bomenverordening luidt:

"1. Het is verboden zonder vergunning of jaarvergunning van het college een houtopstand te vellen of te doen vellen."

Artikel 5, eerste lid, luidt:

"1. De vergunning of jaarvergunning kan worden geweigerd in verband met:

a. de natuur- en milieuwaarde van de houtopstand;

b. de waarde van de houtopstand voor het stadsschoon of het landschap;

- c. de cultuurhistorische waarde van de houtopstand;
- d. de waarde van de houtopstand voor de leefbaarheid."

4.3. De Afdeling stelt voorop dat het toetsingskader voor aanvragen om omgevingsvergunningen voor het vellen van houtopstand in dit geval volgt uit artikel 5 van de Bomenverordening. Daarin is vermeld op welke gronden de vergunningen door het college kunnen worden geweigerd. De Afdeling constateert, onder verwijzing naar de uitspraak van de Afdeling van 24 maart 2021, [ECLI:NL:RVS:2021:613](#), dat artikel 5, eerste lid, inhoudt dat als een of meer van de genoemde weigeringsgronden zich voordoet, een belangenafweging moet worden gemaakt.

4.4. Niet in geschil is dat de bomen op werkterrein 1 en werkterrein 2 waarden vertegenwoordigen als bedoeld in artikel 5, eerste lid van de Bomenverordening. Dat betekent dat een bevoegdheid tot weigering bestaat en daarmee een verplichting om een belangenafweging te maken. In het advies van de bezwaarschriftencommissie van 28 maart 2019 is daarover onder meer opgenomen dat de in artikel 5, eerste lid, van de Bomenverordening genoemde waarden zijn afgewogen tegen de belangen die met het verlenen van de vergunningen zijn gediend. In het besluit van 15 mei 2019, gelezen in samenhang met het daarin ingelaste advies van de bezwaarschriftencommissie, heeft het college het standpunt ingenomen dat het belang om de bomen te laten staan niet opweegt tegen het belang van het kappen van de bomen op werkterrein 1 en werkterrein 2. Het college heeft aan de omgevingsvergunning voor werkterrein 1 een verplichting voor een donatie in het Bomenfonds verbonden met het oog op de instandhouding en de uitbreiding van houtopstanden in Amsterdam. In de omgevingsvergunning voor werkterrein 2 is onder meer een herplantplicht opgelegd om de situatie na de uitvoering zoveel mogelijk te herstellen. In wat de vereniging heeft aangevoerd ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat het college deze afweging niet in redelijkheid zo heeft kunnen maken. De omstandigheid dat de kap van de bomen volgens de vereniging niet noodzakelijk is, omdat niet absoluut zeker is dat het project en de daarmee gepaard gaande werkzaamheden doorgang zullen vinden, leidt niet tot het oordeel dat het college om die reden de gevraagde omgevingsvergunningen niet heeft mogen verlenen. Het ontbreken van de noodzaak van kap is in artikel 5 van de Bomenverordening niet als weigeringsgrond opgenomen (vgl. de uitspraak van de Afdeling van 12 juli 2017, [ECLI:NL:RVS:2017:1864](#), onder 2.2). Het is de Afdeling ook niet gebleken dat het project Zuidasdok in het geheel geen doorgang meer zou vinden, ook al heeft het project vanwege de complexiteit vertraging opgelopen.

De vereniging heeft in dit verband ook argumenten aangevoerd die gaan over haar aan de minister gerichte verzoek op grond van de Wet openbaarheid van bestuur. Daarin heeft zij gevraagd om informatie beschikbaar te stellen over de scenario's en versoberingen van het project met het oog op mogelijke gevolgen voor de noodzaak van de werkterreinen. Hierover overweegt de Afdeling dat in deze procedure de uitspraak van de rechtbank van 23 november 2020 over de besluiten van het college ter beoordeling voorligt. Alles wat de vereniging aanvoert over het niet verstrekken van informatie door de minister en de gevolgen daarvan kan in deze procedure geen rol spelen.

4.5. Gelet op het voorgaande is de Afdeling van oordeel dat de rechtbank terecht tot de conclusie is gekomen dat het college in redelijkheid heeft kunnen besluiten de belangen voor het realiseren van werkterrein 1 en werkterrein 2 te laten prevaleren boven het belang van het behoud van de bomen. Hierbij merkt de Afdeling voor alle duidelijkheid op dat het college in het verweerschrift en op de zitting heeft vermeld, dat de bomen worden gekapt

overeenkomstig het 'just in time-principe', onder meer om aan de belangen van de vereniging tegemoet te komen. Dat is ook door de minister op de zitting bevestigd. Dit betekent dat bomen pas gekapt zullen worden als dit noodzakelijk is voor de voortgang van het project. Het biedt een zo groot mogelijke zekerheid tegen voorbarig kappen, omdat zo rekening kan worden gehouden met gewijzigde omstandigheden.

4.6. Het betoog slaagt niet.

5. Vanwege wat hiervoor staat, zal de Afdeling het betoog van de vereniging dat de rechtbank ten onrechte niet heeft onderkend dat dat werkterrein 2 overbodig is geworden als gevolg van de vertraging en de gefaseerde uitvoering van het project niet meer bespreken.

Nieuwe beroepsgrond in hoger beroep

6. De vereniging betoogt voor het eerst in hoger beroep dat het college niet in redelijkheid met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, aanhef en onder a, onder 2°, van de Wabo, in samenhang gelezen met artikel 4, aanhef en onderdeel 11, van bijlage II, van het Besluit omgevingsrecht, bij besluit van 20 november 2018 omgevingsvergunning heeft kunnen verlenen voor de duur van zes jaar. Het hoger beroep is gericht tegen de uitspraak van 23 november 2020, en er is geen reden is waarom deze grond over het gebruik van het werkterrein in strijd met het bestemmingsplan niet al bij de rechtbank kon worden aangevoerd. De vereniging had dit uit een oogpunt van een zorgvuldig en doelmatig gebruik van rechtsmiddelen en omwille van de rechtszekerheid over wat in geschil is, ook behoren te doen. De Afdeling laat deze grond daarom buiten beschouwing.

Conclusie

7. Het hoger beroep is ongegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden bevestigd.

8. Het college hoeft geen proceskosten te vergoeden

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

bevestigt de aangevallen uitspraak.

Aldus vastgesteld door mr. A.J.C. de Moor-van Vugt, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. S. Zwemstra, 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 29 december 2021

91-890