

RISICOANALYSE PLANSCHADE

met betrekking tot de voorgenomen
openstelling van de Overdiemerweg te
Diemen

Opdracht
Datum
Adviseur
Referentie

3634540
juli 2016
drs. P.A.J.M. van Bragt
2016-04 indirecte planschade

INHOUDSOPGAVE

1	INLEIDING	3
1.1	Opdracht.....	3
1.2	Gesprek.....	3
1.3	Gebruikte stukken en geraadpleegde bronnen	3
2	WETGEVING EN JURISPRUDENTIE	4
2.1	Wet ruimtelijke ordening	4
2.2	Actualiteiten rechtspraak	5
3	PLANGEBIED.....	6
4	HUIDIGE PLANOLOGIE.....	9
5	NIEUWE PLANOLOGIE	11
6	PLANOLOGISCHE VERGELIJKING EN INVLOEDSSFEER	12
6.1	Selectie van relevante aspecten	12
6.2	Kwalificatie van de relevante en nader te beoordelen aspecten.....	16
6.3	Overige bedenkingen van de gemeente Diemen	16
7	CONCLUSIE.....	18

1 INLEIDING

1.1 Opdracht

De gemeente Amsterdam heeft de SAOZ te Rotterdam op 13 juli 2016 opdracht gegeven om een risicoanalyse planschade op te stellen met betrekking tot de voorgenomen (planologische) openstelling van de Overdiemerweg te Diemen.

1.2 Gesprek

Het dossier is per email en telefoon besproken met de heer D. Versluis van de gemeente Amsterdam. Hierbij is aandacht besteed aan de standpunten van de gemeente Diemen en de positie van NUON.

1.3 Gebruikte stukken en geraadpleegde bronnen

Bij het opstellen van deze risicoanalyse planschade hebben wij de volgende stukken gebruikt:

- Verbeelding en voorschriften bestemmingsplan “Buitengebied” van de gemeente Diemen;
- Projectplan openstellen Overdiemerweg (NUON weg);
- Brief gemeente Diemen d.d. 18 februari 2014;
- Brief college van burgemeester en wethouders Amsterdam aan de gemeenteraad Amsterdam d.d. 26 mei 2016;
- Schetsontwerpen kruispunt Overdiemerweg / Pampusweg.

Door ons zijn ook de volgende bronnen geraadpleegd:

- Dienst voor het kadaster en de Openbare Registers;
- Google Maps;
- Website Ruimtelijkeplannen.nl.

2 WETGEVING EN JURISPRUDENTIE

De kern voor de beoordeling van het risico op planschade wordt gevormd door de planologische vergelijking. Deze bestaat uit de vergelijking tussen het huidige planologische regime en het nieuwe planologische regime. Voor deze vergelijking zijn de Wet ruimtelijke ordening en de rechtspraak over planschade van belang.

2.1 Wet ruimtelijke ordening

De mogelijkheid om in aanmerking te komen voor een tegemoetkoming in de planschade is vastgelegd in de Wet ruimtelijke ordening. Het onderwerp planschade is geregeld in hoofdstuk 6 (Financiële bepalingen). Artikel 6.1 is het belangrijkste artikel omdat in dat artikel alle planschade veroorzakende oorzaken worden genoemd:

- a) Een bestemmingsplan, inpassingsplan of van een beheersverordening;
- b) Een bepaling van een planwijziging, een planuitwerking of nadere eis;
- c) Een omgevingsvergunning (Wet algemene bepalingen omgevingsrecht WABO) welke in strijd is met een plan;
- d) De aanhouding van een besluit omtrent het verlenen van een omgevingsvergunning;
- e) Een specifieke bepaling van een provinciale verordening;
- f) Een specifieke bepaling van een exploitatieplan;
- g) Een bepaald koninklijk besluit.

Artikel 6.2 heeft betrekking op het normale maatschappelijke risico:

Lid 1: Binnen het normale maatschappelijke risico vallende schade blijft voor rekening van de aanvrager.

Lid 2: In ieder geval blijft voor rekening van de aanvrager:

- Van schade in de vorm van een inkomensderving, een gedeelte gelijk aan twee procent van het inkomen onmiddellijk voor het ontstaan van de schade;
- Van schade in de vorm van een vermindering van de waarde van een onroerende zaak, een gedeelte gelijk aan twee procent van de waarde van de onroerende zaak onmiddellijk voor het ontstaan van de schade, tenzij de vermindering het gevolg is van de bestemming van de tot de onroerende zaak behorende grond of van op de onroerende zaak betrekking hebbende regels als bedoeld in [artikel 3.1](#).

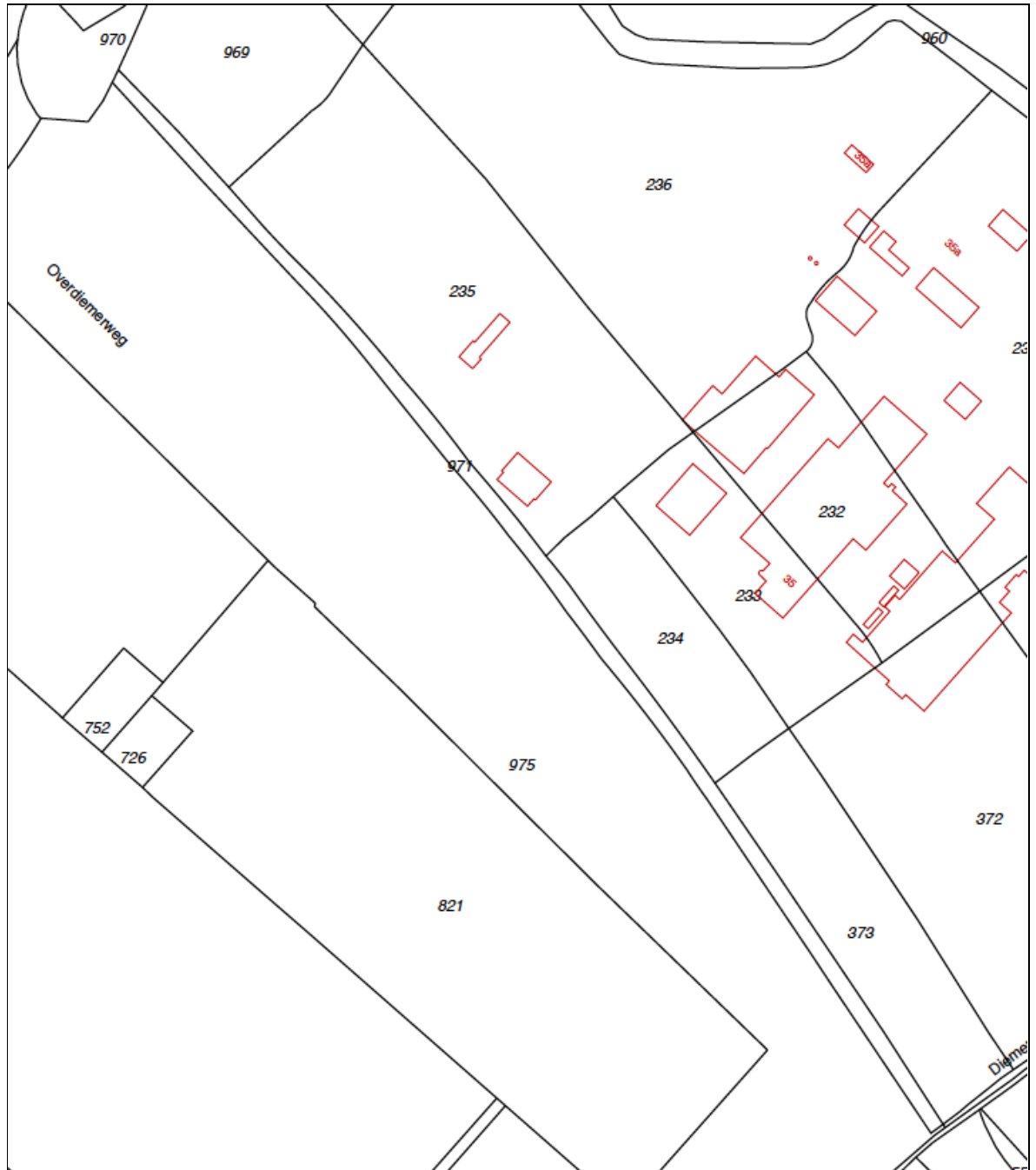
2.2 Actualiteiten rechtspraak

Aan de hand van rechterlijke uitspraken wordt de betekenis van de wetsartikelen die betrekking hebben op de tegemoetkoming in de planschade verder ingevuld. Wij houden de jurisprudentie wekelijks bij en wij leiden daaruit een juridisch kader af, waarbinnen de planologische vergelijking moet passen. De voor de risicoanalyse planschade belangrijkste criteria zijn:

- Bij de planologische vergelijking dient uit te worden gegaan van de maximale invulling van het “oude” en het nieuwe bestemmingsplan. Niet de oude en nieuwe feitelijke situatie van belang, maar dat wat op grond van de planologische regimes maximaal kon/kan worden gerealiseerd (bijv. ABRS 22 oktober 2014, gemeente Oss, zaaknummer 201310877/1/A1);
- Bij indirecte planschade worden situaties die ontstaan zijn vanuit het overgangsrecht, in beginsel buiten beschouwing gelaten (bijv. ABRS 28 maart 2007, Het Bildt, zaaknummer 200607004/1);
- De schade ontstaat op het moment dat de nieuwe maatregel in werking treedt (bijv. ABRS 10 november 2010, gemeente Son en Breugel, zaaknummer 201004620/1/H2);
- Planologische nadelen kunnen (geheel of gedeeltelijk) worden gecompenseerd met planologische voordelen die voortvloeien uit hetzelfde planologische regime (bijv. ABRS, 20 december 2006, Hogeveen, zaaknummer 200602817/1; ABRS 30 mei 2007, Valkenswaard, zaaknummer 200609350/1; ABRS 4 februari 2009, Nederweert, zaaknummer 200801775/1; ABRS 18 januari 2012, gemeente Schijndel, zaaknummer 201105634/1/H2);
- De actieve risicoaanvaarding dient te worden bepaald aan de hand van hetgeen een belanghebbende ten tijde van de aankoop van zijn woning kon weten (bijv. ABRS 29 februari 2012, gemeente Eijsden-Margraten, zaaknummer 201107348/1/A2 en ABRS 30 april 2014, gemeente Harderwijk, zaaknummer 201305155/1/A2);
- De actieve risicoaanvaarding moet worden gebaseerd op door de overheid openbaar gemaakte beleidsinformatie (bijv. ABRS 11 april 2012, Neerijnen, zaaknummer 201108251/1/A2 en ABRS 26 november 2014, Franekeradeel, zaaknummer 201400053/1/A2).

3 PLANGEBIED

Het plangebied en de omgeving daarvan zijn op 15 juli 2016 vanaf de openbare weg bekeken. De deskundige van SAOZ heeft niet met derden over het project gesproken.



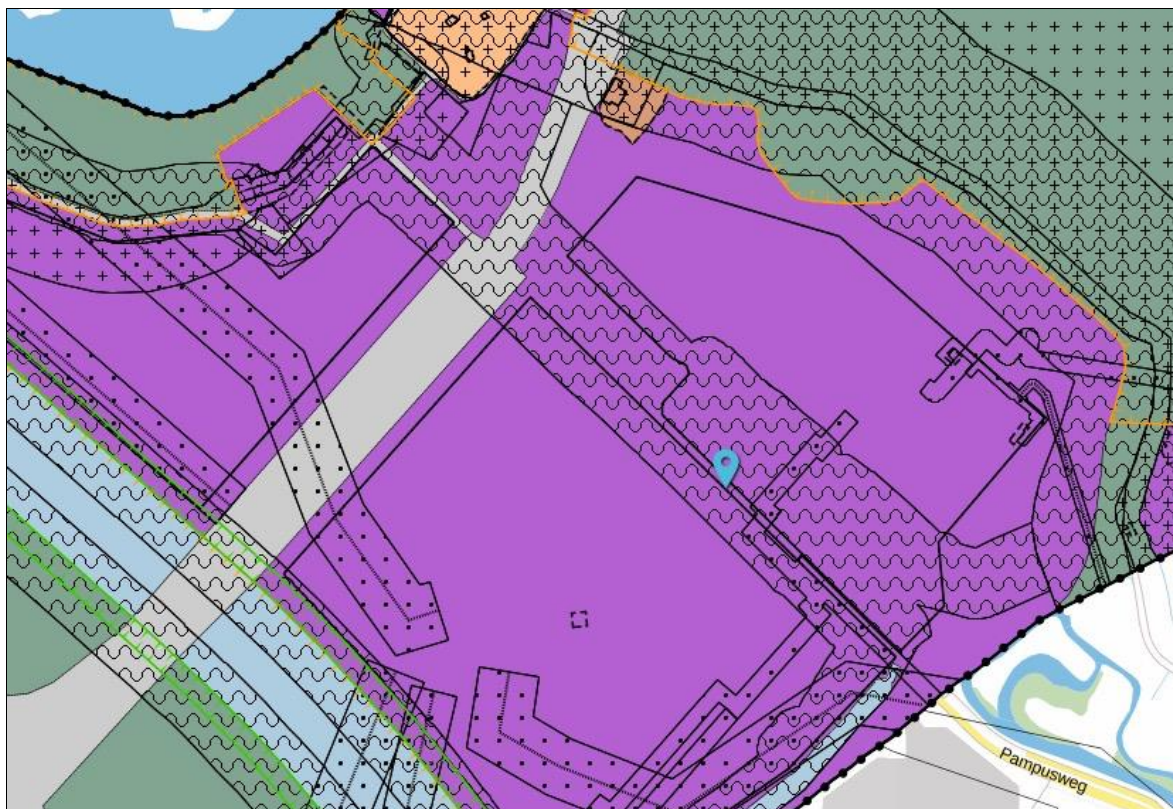
Het plangebied, kadastraal bekend, gemeente Diemen, sectie B, nummer 971 en 975 (gedeeltelijk) is in eigendom bij NUON Power Generation B.V. en wordt begrensd door een energiecentrale met bijbehorende voorzieningen ten noorden en ten zuiden, het winkelcentrum Maxis ten oosten en de S114 ten westen. Het plangebied is verhard (voormalige ontsluitingsweg) en is middels een verkeersmaatregel doodlopend gemaakt. Aan de westzijde is het gebied afgesloten met een hekwerk.



Voor zover niet nader omschreven heeft deskundige, behalve door het opvragen van de getoonde kadastrale informatie, geen nader titelonderzoek gedaan naar eventueel aanwezige zakelijke rechten, zoals met name mandeligheid, erfdienstbaarheden, erfpacht, recht van opstal en vruchtgebruik.

4 HUIDIGE PLANOLOGIE

Het nu geldende bestemmingsplan vormt de basis voor onze planologische vergelijking. Volgens de verstrekte informatie geldt voor het plangebied het bestemmingsplan “Buitengebied” van de gemeente Diemen.



De te beoordelen gronden hebben de bestemming “Bedrijf – Elektriciteitscentrale” en de dubbelbestemming “Waterstaat – Waterkering”.

Maximale invulling huidige planologie

Ingevolge deze bestemming zijn de onderhavige gronden in de meest maximale planologische invulling, en voor zover relevant voor de onderhavige beoordeling, aan te wenden ten behoeve van het met gas opwekken, transformeren en distribueren van elektrische energie (elektriciteit), met daarbij behorende bouwwerken en overige voorzieningen zoals koelwaterkanalen.

De gronden zijn voorts – aan de bovenstaande aanwending ondergeschikt- aan te wenden ten behoeve van:

- parkeren ten behoeve van de aangrenzende bestemmingen;
- met daarbij behorende
 - ontsluitingswegen;
 - (openbare) fietspaden;
 - bruggen;
 - straatmeubilair;
 - overige verhardingen, zoals parkeervoorzieningen.
 - water en waterhuishoudkundige voorzieningen;
 - groenvoorzieningen;
 - nutsdoeleinden;
 - waterkeringen.

Op deze gronden mogen voorts –ten dienste van de bestemming- gebouwen, overkappingen en bouwwerken, geen gebouwen zijnde worden opgericht, met een bouwhoogte van maximaal 150 meter.

6 PLANOLOGISCHE VERGELIJKING EN INVLOEDSSFEER

6.1 Selectie van relevante aspecten

In deze risicoanalyse planschade beoordelen wij de mogelijk te verwachten indirecte planschade. Deze schade doet zich voor indien in de omgeving van objecten van derden ontwikkelingen plaatsvinden die een nadelige invloed hebben op de waarde van die objecten.

Opdrachtgever heeft aangegeven dat NUON Power Generation B.V. schriftelijk heeft aangegeven akkoord te zijn met de voorgenomen ontwikkeling. Wij merken in dit verband op dat de voorgenomen planologische maatregel in planologische zin een beperking zal betekenen voor de aanwendings- en bebouwingsmogelijkheden op deze gronden. Gelet op de schriftelijke akkoordverklaring, zullen wij deze planologische beperkingen in deze risicoanalyse niet verder inhoudelijk beoordelen.

Opdrachtgever heeft voorts aangegeven dat in de analyse in ieder geval de bedenkingen van de gemeente Diemen - voor zover van belang voor de onderhavige planologische beoordeling- beoordeeld dienen te worden.

Ten slotte hebben wij uit het dossier opgemaakt dat Hypermarkten Holland B.V., eigenaar van het winkelcentrum Maxis, voorstander is van de voorgenomen openstelling van de Overdiemerweg. De eventuele gevolgen van de ontwikkeling op de rechtspositie van Hypermarkten Holland B.V. zijn derhalve eveneens niet beoordeeld.

Of sprake is van een nadelige wijziging van één of meer aspecten, wordt bepaald aan de hand van een planologische vergelijking. Daarbij is niet de feitelijke verandering van belang, maar hetgeen op grond van de huidige en nieuwe planologie maximaal kan worden gerealiseerd.

Gelet op het karakter van de voorgenomen ontwikkeling, zijnde de planologische wijziging van een bedrijfsbestemming naar een (doorgaande) verkeersbestemming, zullen wij uitsluitend de daartoe (in beginsel) relevante aspecten beoordelen, zoals verkeer, ontsluiting, parkeren, milieu, concurrentie.

Hierna beoordelen wij per aspect of de voorgenomen ontwikkeling zal leiden tot een planologische verandering.

Hinder

Het mogelijk maken van voorheen niet toegestane gebruiksfuncties met de daaraan inherente vormen van overlast zoals geluid, geur, licht, stof en trilling kan leiden tot een toename van hinder voor de nabije omgeving. Hetzelfde geldt voor het toelaten van een intensivering van een al bestaande functie. Bij de beoordeling hiervan mag echter volgens de jurisprudentie alleen worden uitgegaan van ruimtelijk relevante gevolgen van de planologie en moet voorts uitgegaan worden van normaal gebruik. Misdragingen als burenoverlast, hangjongeren, het niet naleven van milieuregels en dergelijke gelden als normafwijkend en eventueel nadeel daarvan kan niet leiden tot planschade.

In het onderhavige geval moet worden vastgesteld dat de bij de ontwikkeling betrokken gronden thans een intensieve bedrijfsmatige functie hebben, met de daarbij behorende vormen van hinder en overlast.

Hoewel de voorgenomen ontwikkeling een doorgaande verkeersfunctie mogelijk maakt, zijn wij -gelet op de thans toegestane bedrijfsmatige aanwendingsmogelijkheden- van mening dat de hinder en overlast van de voorgenomen verkeersfunctie in planologische zin niet groter zullen zijn dan de hinder en overlast die thans reeds in maximale planologische zin is toegestaan. Te meer omdat ingevolge de vigerende bestemming reeds ontsluitingswegen (ten behoeve van de bedrijfsbestemming) zijn toegestaan, met de daarbij behorende inherente vormen van hinder en overlast.

Verkeer, ontsluiting en parkeren

Aan verkeer gerelateerde vormen van hinder, waaronder ook de wijze van ontsluiting en de manier waarop in de parkeerbehoefte wordt voorzien, kunnen leiden tot een vermindering van het woongenot. Omstandigheden als het aantal verkeersbewegingen, het soort verkeer en de afstand zijn daarbij uiteraard mede van belang.

Zoals aangegeven, mogen de te beoordelen gronden, thans reeds intensief bedrijfsmatig worden aangewend, onder meer ten behoeve van ontsluitingswegen van en naar het gebied. Deze aanwendingsmogelijkheden leiden thans in planologische zin reeds tot een

aanzienlijke verkeersaantrekkende werking van en naar het gebied, met name in de vorm van vrachtverkeer c.a.

De voorgenomen ontwikkeling zal een doorgaande verkeersfunctie planologisch mogelijk maken. Deze ontsluiting zal vanaf S114 en de Pampusweg leiden tot een aanzienlijke toename van het verkeer van en naar IJburg, Diemen en het winkelgebied Maxis.

In beginsel kan een dergelijke intensivering van het verkeer in planologische zin leiden tot een toename van de hinder en overlast die aan een dergelijke functie verbonden is. Wij denken hierbij aan een toename van de geluidsbelasting en een beïnvloeding van de luchtkwaliteit in de vorm van stikstofdioxide (NO₂) en fijnstof (PM₁₀).

Gelet evenwel op de omstandigheid dat de meest nabijgelegen burgerwoningen zijn gelegen op afstanden van 750 meter en verder (Overdiemerweg en IJburg) en tussen deze woongebieden en het plangebied de doorgaande weg S114 is gelegen, zijn wij van mening dat de voorgenomen ontwikkeling niet van relevante invloed zal zijn op de waardeontwikkeling van deze woningen.

In dit verband hebben wij geconstateerd dat de gemeente Diemen heeft aangegeven een toename van sluipverkeer te verwachten in Diemen. Een dergelijke toename zou leiden tot een toename van de verkeershinder. Tevens heeft de gemeente Diemen aandacht gevraagd voor een veilige aansluiting van de Overdiemerweg op de S114.

Gelet op de formeel-juridische criteria die gelden ten aanzien van het stelsel van planschade, dient eerst te worden vastgesteld dat de gemeente Diemen (als bestuursorgaan) geen op geld waardeerbaar belang heeft dat in planologische zin kan worden aangetast vanwege de voorgenomen ontwikkeling. Reeds om deze reden kan dit argument niet leiden tot de conclusie dat de openstelling van de Overdiemerweg zal leiden tot een planologisch nadeel voor de gemeente Diemen.

Onverminderd het bovenstaande moet voorts worden geconcludeerd dat binnen het stelsel van planschade uitsluitend de direct ruimtelijke nadelige gevolgen van een planologische maatregel onder voorwaarden voor tegemoetkoming in aanmerking kunnen komen. Gevolgen die weliswaar als een direct gevolg kunnen worden aangemerkt, maar

geen planologisch gevolg, kunnen niet binnen het stelsel van planschade beoordeeld worden. Hetzelfde geldt voor indirecte doch wel planologische gevolgen.

De vrees voor een toename van sluipverkeer en daardoor een verslechtering van de verkeersveiligheid is naar ons oordeel aan te merken als een direct doch niet planologisch gevolg. Immers, het reguleren van sluipverkeer is een maatregel van openbare orde en veiligheid van de daartoe bevoegde wegbeheerder. Deze wegbeheerder beschikt daartoe op basis van de verkeersregelgeving over diverse instrumenten. Dit betekent dat een eventuele toename van het sluipverkeer (wat daarvan ook zij) niet kan worden aangemerkt als een direct ruimtelijk gevolg van de voorgenomen ontwikkeling en derhalve niet binnen het stelsel van planschade kan leiden tot een planologische verslechtering.

Hetzelfde geldt naar ons oordeel ook voor de toekomstige feitelijke verwezenlijking van de aansluiting van de Overdiemerweg op de S114. Dit aspect heeft een feitelijk karakter en geen planologisch karakter en kan derhalve niet worden aangemerkt als een direct ruimtelijk gevolg van de voorgenomen ontwikkeling.

Concurrentie en marktverhoudingen

Met betrekking tot dit aspect merken wij op dat artikel 6.1 Wro alleen ziet op planologische wijzigingen en niet op feitelijke veranderingen. Volgens vaste Afdelingsjurisprudentie (zie bijvoorbeeld ABRS 10 september 2014, zaak 201311283/1/A2, Oost Gelre) hebben planologische maatregelen niet als doel de onderlinge concurrentieverhoudingen in een gebied te reguleren of de marktpositie van de in een bepaald gebied gevestigde bedrijven te beschermen. Toegenomen concurrentie kan weliswaar worden aangemerkt als een gevolg van de planologische verandering, maar is geen ruimtelijk gevolg daarvan. Eventuele schade die uit de planologische wijziging voortvloeit komt niet voor vergoeding volgens artikel 6.1 Wro in aanmerking.

Van de zijde van de gemeente Diemen is aandacht gevraagd voor de aspecten leefbaarheid en (winkel) voorzieningen in de verschillende wijken in Diemen. Naar de mening van de gemeente Diemen zal de openstelling van de Overdiemerweg een nadelige invloed hebben op (met name) de winkelveorzieningen van de ondernemers in Diemen en hun concurrentiepositie. Immers, voor zover wij deze bedenking van de gemeente Diemen goed begrijpen, zal het openstellen van de Overdiemerweg kunnen

leiden tot een aantasting van de concurrentiepositie van de lokale ondernemers ten gunste van de ondernemingen op het Maxis winkelcentrum.

Ook ten aanzien van dit aspect geldt dat de gemeente Diemen (als bestuursorgaan) geen op geld waardeerbaar belang heeft dat kan worden aangetast vanwege de voorgenomen ontwikkeling. Reeds om deze reden kan dit argument niet leiden tot de conclusie dat de openstelling van de Overdiemerweg (voor de gemeente Diemen) zal leiden tot een planologisch nadeel.

Indien op individueel niveau wordt gekeken naar de eventuele gevolgen op de concurrentiepositie van de ondernemers in de verschillende wijken van Diemen, zijn wij van oordeel dat het stelsel van planschade niet gericht is op het reguleren dan wel beschermen van de onderlinge concurrentieverhoudingen in een gebied of de marktpositie van de in een bepaald gebied gevestigde bedrijven.

Wij zijn dan ook van mening dat de voorgenomen openstelling van de Overdiemerweg ten aanzien van dit aspect niet zal leiden tot een planologische verslechtering.

6.2 Kwalificatie van de relevante en nader te beoordelen aspecten

In deze zaak zullen naar verwachting geen negatieve effecten ontstaan, zodat geen sprake zal zijn van een planologisch nadeel. Het afbakenen van de invloedssfeer en de concrete beoordeling per cluster zijn daarom niet nodig.

6.3 Overige bedenkingen van de gemeente Diemen

Naast de hierboven reeds besproken bedenkingen van de gemeente Diemen, heeft de gemeente Diemen in haar brief van 18 februari 2014 eveneens aandacht gevraagd voor diverse andere aspecten, zoals het monitoren van de verkeersafwikkeling, waarborgen met betrekking tot de ontwikkelingskosten, een aangepast inrichtingsplan OOIJ, afspraken over beheer en onderhoud van de Overdiemerweg (kosten niet voor rekening van de gemeente Diemen), schriftelijke instemming van diverse andere (overheids)partijen, onderzoek naar economische effecten voor de winkelcentra in Diemen en IJburg met bijbehorend compensatievoorstel en een vrijwaring van de gemeente Diemen voor alle schadeclaims in verband met de voorgenomen ontwikkeling.

Hoewel deze aspecten (in ieder geval deels) van relevant belang kunnen zijn voor de uiteindelijke feitelijke verwezenlijking van de voorgenomen ontwikkeling, zijn dit - behoudens hiervoor reeds inhoudelijk beoordeeld- geen aspecten die binnen het stelsel van planschade van invloed kunnen zijn op de conclusie of er wel of geen sprake zal zijn van een planologische verslechtering. Een deel van de aspecten heeft immers uitsluitend een bestuurlijk-politiek karakter, of ziet toe op de feitelijk juridische positie van diverse -bij de ontwikkeling- betrokken partijen. Wij zien derhalve in deze aspecten geen aanleiding om te moeten concluderen dat de voorgenomen ontwikkeling zal leiden tot een planologische verslechtering.

7 CONCLUSIE

De op basis van artikel 6.1 Wro te vergoeden indirecte planschade taxeren wij op:

NIHIL

Stichting Adviesbureau Onroerende Zaken,



mr. J.G.E. Geleijns RT

Directeur