

Slechts als het bestuursorgaan desgevraagd op de zitting zou aangeven wat het resultaat zou zijn van de belangenafweging als die belangen op een andere wijze juridisch moeten worden geëld (wel een toezegging dat een hek mag worden geplaatst; geen belemmering van de vrije doorstroom van verkeer), zou ik menen dat een bestuursrechter tot het oordeel kan komen dat van handhavend optreden moet worden afgezien. Of moeten we erop vertrouwen dat de niet democratisch benoemde bestuursrechter als hoeder van de rechtsstaat altijd een rechtvaardig oordeel velt, zodat van willekeur nooit sprake is?

E.J.H. Plambeck

Werkzaam als advocaat bij Wille Donker advocaten

## Externe veiligheid / Milieueffectrapportage

85

**De raad van de gemeente Amsterdam beschikte ten tijde van de vaststelling van het plan over onvolledige en onjuiste informatie over het groepsrisico maar kon wel gebruik maken van een 'levend milieueffectrapport' dat bij opvolgende deelplannen voor deze gefaseerde gebiedsontwikkeling actueel wordt gehouden en wordt aangevuld**

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State  
13 maart 2024, 202202432/1/R1,  
ECLI:NL:RVS:2024:1048  
(mr. Venema, mr. Kuijer, mr. Van Breda)  
Noot Externe veiligheid J.H.K.C. Soer  
Noot Milieueffectrapportage R. Sillevius Smitt

**Externe veiligheid. Groepsrisico. Invloedsgebied. Toxisch invloedsgebied. Verantwoordelijkheid groepsrisico. Oriëntatiewaarde. Functiewijziging. Milieueffectrapport. Stedelijk ontwikkelingsproject. Gebiedsontwikkeling. Woningbouw. Referentiesituatie. Alternatievenonderzoek. Geluidbelasting.**

[Bevi art. 13; Ob art. 11.16, 11.17, 11.18]

*Met het bestemmingsplan 'Exclusiva Hamerkwartier' wil de raad van de gemeente Amsterdam (hierna: de raad) een herontwikkeling mogelijk maken naar een gemengd programma van wonen, werken en voorzieningen.*

*Albemarle Catalysts Company B.V. is gevestigd in de nabijheid van het plangebied en kan zich hiermee niet verenigen. Het bedrijf vreest voor een belemmering in de (toekomstige) bedrijfsvoering en uitbreidingsplannen door de oprukkende woonbebouwing en verdichting. De Afdeling komt kort gezegd tot de conclusie dat i) de raad niet beschikte over volledige en juiste informatie ten tijde van de vaststelling van het plan, ii) er geen sprake was van een expliciete belangenafweging en iii) er onvoldoende aandacht was voor*

*de toename en reeds bestaande overschrijding van de oriëntatiewaarde van het groepsrisico, zeker nu sprake is van een functiewijziging. Het betoog slaagt.*

*Vervolgens voldoet het MER voor de transformatie van het volledige Hamerkwartier op een aantal onderdelen niet volgens appellant. Wel goed gemotiveerd is dat sprake is van een project-MER. De Afdeling oordeelt verder dat de raad een stedenbouwkundig plan op hoofdlijnen mocht hanteren en daarom bijvoorbeeld mocht uitgaan van de geluidbelasting per kavel. Ook mocht de raad volstaan met een beoordeling of de woningbouw in andere delen van het Hamerkwartier op voorhand niet onmogelijk is. Bij een eventueel volgend toekomstig plan voor een ander deelgebied en waaraan dit MER weer ten grondslag wordt gelegd, zal gekeken moeten worden of dit MER nog toereikend is. Zo nodig kan dan worden gewerkt met een aanvulling op dit MER, waarin meer inzicht wordt gegeven in alternatieve indelingen van het deelgebied en de specifieke milieugevolgen. De Afdeling overweegt verder dat een particulier initiatief voor een ruimtelijke ontwikkeling onderdeel van de referentiesituatie in het MER mag zijn, als dat initiatief voldoende concreet is en tijdig kenbaar is gemaakt. Ook moet op het moment van vaststelling van het plan op basis van de op dat moment bekende gegevens beoordeeld kunnen worden of het initiatief ruimtelijk aanvaardbaar is. Deze uitgangspunten zijn goed toegepast. Het betoog faalt.*

Uitspraak in het geding tussen:

1. Albemarle Catalysts Company B.V., gevestigd te Amsterdam (hierna: Albemarle),
  2. Murialdo Vastgoed B.V., statutair gevestigd te Sassenheim, gemeente Teylingen, Detailconsult Supermarkten B.V., statutair gevestigd te Amsterdam, en Dirck III B.V., statutair gevestigd te Hoofddorp, gemeente Haarlemmermeer (hierna: Murialdo en anderen),
- appellanten,  
en  
de raad van de gemeente Amsterdam,  
verweerder.

#### Procesverloop

Bij besluit van 28 februari 2022 heeft de raad het bestemmingsplan “Exclusiva Hamerkwartier” vastgesteld.

Tegen dit besluit hebben Albemarle en Murialdo en anderen beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

BA2 Beheer B.V. heeft, als enig aandeelhouder van Schaafstraat 21 Amsterdam B.V. en MM de Ru Holding B.V., een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

De Afdeling heeft de zaak behandeld op de zitting van 16 november 2022, waar zijn verschenen:

– Albemarle, vertegenwoordigd door mr. J.R. van Angeren en mr. V.M.Y. van ’t Lam, beiden advocaat te Amsterdam, [gemachtigde A] en ir. F.J.P. van der Sluis, bijgestaan door ir. J.P. van Mulken, dr. J.J. Erbrink en ir. D.G.J. Pol;

– Murialdo en anderen, vertegenwoordigd door mr. R.J.G. Bäcker en mr. D. Nazari, beiden advocaat te Den Haag;

– de raad, vertegenwoordigd door mr. D.S.P. Roelands-Fransen en mr. D.C.M. Vleeskens, beiden advocaat te Den Haag, drs. S. de Boer, drs. E. Wolff, P. van der Velde en A. Vermeer, bijgestaan door ing. J. Eskens, G. Slotman, dr. H.A.E. Simons, T. Artz en ing. M.J. Reinders.

Voorts is ter zitting BA2 Beheer B.V., vertegenwoordigd door [gemachtigde B], als partij gehoord.

Naast Albemarle en Murialdo en anderen hebben ook Midvast B.V., Handel- en Beleggingsmaatschappij Batavia B.V. en Kleinlab B.V. (hierna: Midvast en anderen) beroep ingesteld tegen het besluit van 28 februari 2022. De Afdeling heeft de zaken gesplitst voor het doen van uitspraak. Op het beroep van Midvast en anderen heeft de Afdeling uitspraak gedaan op 11 januari 2023, ECLI:NL:RVS:2023:82.

De Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke Ordening (hierna: STAB) heeft op 26 april 2023 desgevraagd een deskundigenbericht uitgebracht (hierna: STAB-verslag).

De raad en Albemarle hebben hun zienswijze daarop naar voren gebracht.

De STAB is op verzoek van de Afdeling in een notitie van 18 september 2023 ingegaan op een onderdeel van de reactie van Albemarle op het STAB-verslag.

Albemarle, de raad en Murialdo en anderen hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak op 18 oktober 2023 opnieuw ter zitting behandeld. Op deze datum is de zaak gevoegd behandeld met de zaken 202202433/1/R1, 202205325/1/R1 en

202205326/1/R1. Deze zaken gaan over respectievelijk het besluit hogere grenswaarden bij het bestemmingsplan “Exclusiva Hamerkwartier”, het bestemmingsplan “Draka Terrein Hamerkwartier” en het besluit hogere grenswaarden bij het bestemmingsplan “Draka Terrein Hamerkwartier”. Op de zitting van 18 oktober 2013 zijn verschenen:

- Albemarle, vertegenwoordigd door mr. J.R. van Angeren en mr. V.M.Y. van 't Lam, beiden advocaat te Amsterdam, en ir. F.J.P. van der Sluis, bijgestaan door ir. J.P. van Mulken en ir. D.G.J. Pol;
  - Murialdo en anderen, vertegenwoordigd door mr. R.J.G. Bäcker en mr. R.B. Pol, beiden advocaat te Den Haag;
  - de raad, vertegenwoordigd door mr. D.S.P. Roelands-Fransen en mr. D.C.M. Vleeskens, beiden advocaat te Den Haag, mr. ing. J. Eskens, ing. L.M. Bonnier, drs. P.V. van der Velde, I.H. Kalverboer, D.M. Vlieger, ing. G. Slotman, ing. M.J. Reinders en S. de Boer, die via een videoverbinding heeft deelgenomen.
- Voorts zijn ir. J.N. Schinkel en mr. R. Veenhof, beiden werkzaam bij de STAB, op de zitting gehoord.

Na de behandeling ter zitting op 18 oktober 2023 heeft de Afdeling de zaken weer gesplitst.

### Overwegingen

#### Overgangsrecht inwerkingtreding Omgevingswet

1. Op 1 januari 2024 zijn de Omgevingswet en de Invoeringswet Omgevingswet in werking getreden. Op grond van artikel 4.6, derde lid, van de Invoeringswet Omgevingswet blijft op een beroep tegen een besluit tot vaststelling van een bestemmingsplan waarvan het ontwerp vóór het tijdstip van inwerkingtreding van de Omgevingswet ter inzage is gelegd het recht zoals dat gold onmiddellijk vóór dat tijdstip van toepassing tot het bestemmingsplan onherroepelijk is.

Het ontwerpplan is op 27 mei 2021 ter inzage gelegd. Dat betekent dat op deze beroepsprocedure het recht, waaronder de Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro) en de Crisis- en herstelwet (hierna: Chw), zoals dat gold vóór 1 januari 2024 van toepassing blijft.

#### Inleiding

2. De raad heeft bij besluit van 28 februari 2022 het bestemmingsplan “Exclusiva Hamerkwartier”

vastgesteld. Het plangebied waar het bestemmingsplan betrekking op heeft, ligt in Amsterdam-Noord aan de noordelijke IJ-oever en wordt globaal begrensd door de Beitelkade, de Schaafstraat en het Gedempt Hamerkanaal. Op deze locatie was voorheen het bedrijf Exclusiva gevestigd, een groothandel in schoonmaakproducten. Met dit bestemmingsplan wil de raad een herontwikkeling mogelijk maken naar een gemengd programma van wonen, werken en voorzieningen. Er wordt onder meer voorzien in ongeveer 350 woningen en een basisschool met kinderdagverblijf. Het plangebied ligt in het Hamerkwartier, dat in de huidige situatie vooral ruimte biedt voor bedrijvigheid. Het programma voor het Hamerkwartier als geheel voorziet in een transformatie van het gebied, met in fasen een ontwikkeling van 6.000 tot 6.500 woningen en ongeveer 281.000 m<sup>2</sup> bruto vloeroppervlak (hierna: bvo) voor werken en voorzieningen. Het bestemmingsplan “Exclusiva Hamerkwartier” vormt de eerste transformatieontwikkeling in het Hamerkwartier. De overige gronden van het Hamerkwartier vallen buiten het plangebied. Hiervoor wil de raad afzonderlijke plannen opstellen. Het beroep tegen het bestemmingsplan “Draka Terrein Hamerkwartier”, dat de tweede transformatieontwikkeling vormt in het Hamerkwartier, is gelijktijdig met het bestemmingsplan “Exclusiva Hamerkwartier” op zitting behandeld.

3. Het wettelijk kader is opgenomen in de bijlage, die deel uitmaakt van deze uitspraak [bijlage niet opgenomen; *red.*].

#### Opzet uitspraak

4. De Afdeling zal hierna achtereenvolgens de volgende beroepsgronden bespreken. De getallen tussen haakjes verwijzen naar het nummer van de overweging waar het desbetreffende onderwerp begint.

Toetsingskader (5)

Het beroep van Albemarle (7)

Externe veiligheid (8)

Groepsrisicoverantwoording (8)

Oostbrug (9)

Handmatig te bedienen mechanische ventilatie (10)

Risicocommunicatie (11)

Dichthedenbeleid (12)

Advies veiligheidsregio (13)

Richtafstanden VNG-brochure (14)

Geluid (15)

Akoestisch onderzoek (15)  
Voorwaardelijke verplichtingen (16)  
Geluidwerend vlies (17)  
Afwijken van de bouwregels (18)  
Omgevingsvisie (19)  
WHO-advieswaarden (19)  
Zonering rondom wegen (20)  
Belangenafweging en gezondheidslogica (21)  
Milieueffectrapport (22)  
Mer-plicht (22)  
Geluid (23)  
Luchtkwaliteit en geur- en stofemissies (32)  
Beschrijving van de doelstellingen in het MER (33)  
Beschrijving van de referentiesituatie in het MER (34)  
Beschrijving van de milieueffecten in het MER (35)  
Alternatievenonderzoek in het MER (36)  
Het beroep van Murialdo en anderen (37)  
Integraliteit onvoldoende geborgd (38)  
Vervangende detailhandelsfuncties (39)  
Parkeren (40)  
Verkeersafwikkeling, bereikbaarheid en congestie rotonde (41)  
Crisis- en herstelwet (42)  
Conclusie (43)  
Proceskosten (46)

#### *Toetsingskader*

5. Bij de vaststelling van een bestemmingsplan moet de raad bestemmingen aanwijzen en regels geven die de raad uit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig acht. De raad heeft daarbij beleidsruimte en moet de betrokken belangen afwegen. De Afdeling oordeelt niet zelf of het plan in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening. De Afdeling beoordeelt aan de hand van de beroepsgronden of het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan in overeenstemming is met het recht. Daarbij kan aan de orde komen of de nadelige gevolgen van het plan onevenredig zijn in verhouding tot de met het plan te dienen doelen.

6. Omdat in dit geval sprake is van een bestemmingsplan met verbrede reikwijdte, kunnen in het bestemmingsplan ook regels worden gesteld die strekken ten behoeve van het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit en het doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van

maatschappelijke functies. Dit volgt uit artikel 7c, eerste lid, onder a en b, van het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet (hierna: Besluit uitvoering Chw), in aanvulling op artikel 3.1, eerste lid, van de Wro. Voor zover dat aan de orde is zal de Afdeling daarom ook beoordelen of de raad zich op het standpunt heeft mogen stellen dat hij het plan in overeenstemming met de in artikel 7c, eerste lid, onder a en b, van het Besluit uitvoering Chw vermelde criteria heeft vastgesteld.

#### *Het beroep van Albemarle*

7. Albemarle exploiteert een chemiebedrijf dat katalysatoren ontwikkelt en produceert. Zij levert deze katalysatoren primair aan de raffinage-industrie. Het bedrijf is op korte afstand ten oosten van het Hamerkwartier gevestigd. Zij wijst erop dat de dichtstbijzijnde woningen die zijn voorzien in de ontwikkeling van het Hamerkwartier op circa 150 meter van haar bedrijf zullen zijn gelegen. Albemarle kan zich niet met het plan verenigen, omdat zij, kort gezegd, vreest dat haar bedrijfsvoering door de komst van de grootschalige woningbouw zal worden belemmerd.

### Externe veiligheid

#### Groepsrisicoverantwoording

8. Albemarle betoogt dat de groepsrisicoverantwoording in het bestemmingsplan ontoereikend en onzorgvuldig is. Op grond van artikel 13 van het Besluit externe veiligheid inrichtingen (hierna: Bevi) moet de raad bij de vaststelling van een bestemmingsplan de omvang van het groepsrisico verantwoorden, maar de raad heeft dit ten onrechte niet gedaan. Albemarle voert dit aan in het kader van het scenario dat er een gifwolk ontstaat door het vrijkomen van de door haar bij haar productieproces gebruikte toxische stof nikkeldihydroxycarbonaat (hierna: NHC). NHC is een vaste poedervormige stof die op het bedrijventerrein van Albemarle via bulkverladingen vanuit tankwagens wordt overgeladen in opslagsilo's.

In het onderzoeksrapport "Externe veiligheid Exclusiva" van 6 april 2021 van Antea Group, dat als bijlage 14 bij de toelichting van het bestemmingsplan is gevoegd, wordt volgens Albemarle ten onrechte geconcludeerd dat de ontwikkeling van het bestemmingsplan geen of een verwaarloosbaar effect zal hebben op het groepsrisico. Dit geldt zowel onder de huidige omstandigheden als na wijziging van de HPC-3 fabriek, waar de in het



onderzoeksrapport van 6 april 2021 genoemde vergunningaanvraag van Albemarle op ziet. Maar omdat voor het bestemmingsplan geen groepsrisico is berekend, kan deze conclusie door de raad volgens Albemarle niet worden getrokken.

Albemarle betoogt dat de raad hiermee in strijd met het Bevi en een goede ruimtelijke ordening bij de vaststelling van het bestemmingsplan geen groepsrisico heeft vermeld of berekend. Evenmin heeft de raad onderzoek gedaan naar de overschrijding van het groepsrisico en maatregelen om het groepsrisico te beperken. De raad heeft dus bij de vaststelling van het plan geen afweging kunnen maken tussen het belang van woningbouw en het gevolg dat er ten opzichte van de huidige situatie mogelijk meer dodelijke slachtoffers kunnen vallen vanwege de grote populatie-toename als gevolg van woningbouw nabij een chemische fabriek. De eis van een goede ruimtelijke ordening houdt in dat de raad die afweging maakt met het oog op de belangen van toekomstige bewoners, zo stelt Albemarle.

Over de aanvraag voor wijziging van de HPC-3 fabriek stelt Albemarle verder het volgende. Bij deze wijziging wordt het productieproces zodanig gewijzigd dat de aanmaak van een tussenproduct, dat nu nog extern wordt betrokken, in het bestaande proces van de HPC-3 fabriek wordt geïntegreerd. Daartoe zal ook een tweede NHC-silo op haar terrein worden gerealiseerd. Deze productieaanpassing is volgens haar nodig voor de continuïteit van haar bedrijf. Bij het bepalen van het groepsrisico had volgens Albemarle daarom uitgegaan moeten worden van 120 extra (bulk) verladingen NHC per jaar en niet van 90 extra verladingen of van het huidige aantal van 17 verladingen. Weliswaar heeft zij op 30 juni 2020 de vergunningaanvraag voor 120 verladingen NHC per jaar naar 90 extra verladingen bijgesteld, maar dit is gedaan omdat de risicocontouren van Albemarle bij 120 extra verladingen over een hotelbestemming in het bestemmingsplan “Hamerstraatgebied 1e herziening” zouden komen te liggen. De Afdeling heeft in de uitspraak van 14 september 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2692, onder 10.3, echter geoordeeld dat de raad een nieuw besluit dient te nemen over deze hotelbestemming. Omdat de raad dat besluit moet heroverwegen, is Albemarle van plan om alsnog 120 verladingen NHC extra per jaar aan te vragen.

Albemarle betoogt verder dat een specifieke probitrelatie voor de stof NHC is vereist om op een

zorgvuldige wijze de risicocontouren van Albemarle vast te kunnen stellen. NHC is een acuut toxische stof. Er is een specifieke probitrelatie voor NHC nodig om de toxiciteit van de stof en daarmee de risico's te bepalen, in het bijzonder omdat er veel woningen zijn voorzien in de nabijheid van Albemarle. Tot op heden werd gewerkt met een modelstof waarmee is gepoogd de risico's van NHC zo goed mogelijk te benaderen. Maar deze generieke probitrelatie is onvoldoende representatief. Daarom gaat het RIVM onderzoek doen naar NHC om een specifieke probitrelatie vast te stellen. Volgens Albemarle moet de specifieke probitrelatie voor NHC worden afgewacht om de risicocontouren van Albemarle zorgvuldig te kunnen bepalen.

8.1. De raad stelt zich op het standpunt dat de invloed van de ontwikkeling van het Hamerkwartier ten opzichte van de aan Albemarle vergunde situatie, zeer beperkt is. Binnen de vigerende Wet milieubeheer (hierna: Wm)-vergunning ligt het plangebied niet in het invloedsgebied van Albemarle. Daarnaast volgt uit het door Albemarle opgestelde addendum QRA van 6 mei 2019 dat de aanwezigheid van NHC een toename van het groepsrisico veroorzaakt, maar dat deze onder de oriëntatiewaarde blijft. Door de in 2020 door Albemarle aangevraagde uitbreiding van de HPC-3 fabriek, als wijziging van de vigerende Wm-vergunning, is het mogelijk dat het toxisch invloedsgebied groter wordt. In hoofdstuk 4 in bijlage 14 bij de toelichting is daarom ingegaan op de verantwoording ten aanzien van de aanwezige en mogelijk toekomstige toxische invloedsgebieden. Verder stelt de raad dat de te verwachten omvang van het plaatsgebonden risico geen effect heeft op het plangebied, omdat de mogelijk nieuwe contour voor dat risico dicht bij de terreingrens van Albemarle blijft. Daartoe verwijst de raad naar de afbeelding uit het Wijzigingsbesluit M.e.r.-beoordeling van het college van gedeputeerde staten van Noord-Holland van 1 juli 2020, die is gebaseerd op 90 verladingen van de stof NHC door Albemarle per jaar. Dit wijzigingsbesluit volgt op een gewijzigde m.e.r.-aankmeldingsnotitie van Albemarle, waarbij het aantal bulkverladingen NHC door Albemarle van 120 naar 90 verladingen per jaar is verlaagd. Albemarle heeft met het oog op een m.e.r.-beoordeling een rapportage voor 90 verladingen opgesteld en daarvoor een gewijzigde aanvraag ingediend. De raad is daarom voor het

bepalen van de referentiesituatie uitgegaan van de aanvraag voor 90 verladingen per jaar.

Daarnaast heeft de raad zich op het standpunt gesteld dat Albemarle geen plaatsgebonden risicocontouren heeft die in de buurt van het plangebied komen. Het invloedsgebied kan wel over het plangebied heen komen te liggen. Gezien de afstand en de beperkte toevoeging van personen kan volgens de raad op basis van “expert judgement” gesteld worden dat het groepsrisico niet rekenkundig zal toenemen. Voor de kwalitatieve onderdelen van de groepsrisicoverantwoording kan beleidsmatig worden aangenomen dat het Hamerkwartier binnen het invloedsgebied ligt. Door het toegenomen oppervlak neemt het aantal personen binnen het invloedsgebied toe, en daarmee het potentiële aantal slachtoffers. Voor de verantwoording is daarbij vooral relevant hoe de bewoners in het plangebied, in hun woning, worden beschermd. Ter verantwoording van het groepsrisico is in de planregels in artikel 3.4, onder c, sub 11, een voorwaardelijke verplichting opgenomen dat het verboden is te bouwen zonder toepassing van handmatig te bedienen mechanische ventilatie in gebouwen in verband met externe veiligheid.

De raad stelt dat het ontbreken van een specifieke probitrelatie voor NHC eerder niet aan vergunningverlening in de weg heeft gestaan. In het door Albemarle opgestelde addendum QRA van 6 mei 2019 is over de probitrelatie vermeld dat er voor is gekozen om een standaard voorbeeldstof te gebruiken, omdat er geen specifieke probitrelatie voor NHC voorhanden is. Volgens het addendum QRA levert dit voldoende inzicht op, hoewel deze keuze kan leiden tot een onder- of een overschatting van de werkelijke effecten en risico's. De Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied heeft dit addendum voorgelegd aan het RIVM, die de beheerder is van het rekenmodel voor de QRA, en het RIVM heeft geconstateerd dat het ongevalsscenario met NHC correct was gemodelleerd. Albemarle heeft naar aanleiding van het addendum geen verzoek gedaan voor aanpassing van de plaatsgebonden risicocontour en het invloedsgebied. Daarom is het milieueffectrapport (hierna: MER), zo stelt de raad, uitgegaan van de revisievergunning van januari 2018 en de daarbij behorende plaatsgebonden risicocontour. De raad heeft toegelicht dat het MER is uitgegaan van de gewijzigde m.e.r.-aanmeldingsnotitie van Albemarle met de extra aangevraagde 90 verladingen

als uitgangspunt. Daarmee zijn volgens de raad de risicocontouren zorgvuldig in het MER opgenomen. Verder wijst de raad op de conclusie in het MER dat de transformatie van het Hamerkwartier en de toekomstplannen van Albemarle elkaar niet in de weg staan.

8.2. In de plantoelichting is over Albemarle in paragraaf 4.11 opgenomen dat het bedrijf één van de relevante risicobronnen is. Voor de verschillende risicobronnen is een invulling gegeven aan de verantwoordingsplicht. Met het oog op een toxisch scenario is in de regels het toepassen van handmatig te bedienen mechanische ventilatie verplicht gesteld en kan het college van burgemeester en wethouders nadere eisen stellen aan de situering van vluchtwegen en schuilplaatsen. Voor de hulpverlening is het van belang dat de bereikbaarheid en bluswatervoorzieningen in het plangebied voldoende zijn. Met het opnemen van regels voor de aandachtspunten vanuit de scenario's gifwolk en fakkelflam, vormt het thema externe veiligheid geen belemmering voor de uitvoerbaarheid van het bestemmingsplan. Gelet op het grote belang van de ruimtelijke ontwikkeling worden restrisico's aanvaardbaar geacht, zo staat in de plantoelichting.

8.3. In het onderzoeksrapport van Antea Group van 6 april 2021 is geconcludeerd dat de ontwikkeling geen of een verwaarloosbaar effect zal hebben op het groepsrisico, omdat de ontwikkeling buiten de PR 10-8 plaatsgebonden risicocontour plaatsvindt. Ook de toename van het invloedsgebied door de aanvraag op de uitbreiding van de Wm-vergunning leidt, vanwege de aard en afstand van het ongevalscenario, tot geen of een verwaarloosbaar effect op het groepsrisico.

8.4. In het bestreden besluit staat dat de raad de toename van het groepsrisico binnen het invloedsgebied van Albemarle aanvaardbaar acht. Hieruit volgt volgens de raad dat uitdrukkelijk kennis is genomen van de kwalitatieve beschouwing van de toename van het groepsrisico binnen het invloedsgebied van Albemarle en dat die toename aanvaardbaar wordt geacht.

8.5. In het nadere stuk van 4 november 2022 heeft de raad nader uiteengezet hoe de referentiesituatie van Albemarle voor het bestemmingsplan “Exclusiva Hamerkwartier” en het bijbehorende MER is bepaald. Bij besluit van 12 januari 2018 heeft de Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied namens het college van gedeputeerde staten van Noord-Holland een revisievergunning verleend.

Deze vergunning is thans de geldende. Het aantal daarbij in aanmerking genomen NHC bulkverladingen betreft 17 verladingen per jaar. Naast deze vergunde situatie zijn twee aanvragen ingediend. Dit betreft een aanvraag om een omgevingsvergunning om de HPC-fabriek aan te kunnen passen en een aanvraag omgevingsvergunning om transport over water te realiseren. Uit de aanmeldingsnotitie van 10 april 2020 volgt volgens de raad dat Albemarle het aantal NHC-verladingen aanvankelijk beoogde op te hogen naar 120 per jaar. Met de gewijzigde aanmeldingsnotitie vormvrije milieueffectrapportage van 1 juli 2020 is het beoogde aantal bulkverladingen NHC door Albemarle teruggebracht van 120 naar 90 per jaar.

8.6. Op 10 januari 2023 heeft de Afdeling de STAB met toepassing van artikel 8:47 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) benoemd als deskundige. De Afdeling heeft de STAB verzocht een onderzoek in te stellen over het onderdeel groepsrisico uit het beroepsschrift van Albemarle. De STAB is verzocht een analyse te maken van de invloed van de bedrijfsactiviteiten van Albemarle op het groepsrisico ter plaatse van het plangebied van het bestemmingsplan “Exclusiva Hamerkwartier”. Daarbij heeft de Afdeling van belang geacht dat inzicht wordt gegeven in de vraag of uit de stukken valt op te maken of de oriëntatiewaarde van het groepsrisico ter plaatse van het plangebied van het bestemmingsplan “Exclusiva Hamerkwartier” wordt overschreden en als dat zo is, met welk percentage.

De STAB is verzocht bij het onderzoek de door partijen overgelegde onderzoeksrapporten van 13 mei 2020 (“Vergelijking groepsrisico bij huidige en aangevraagde bedrijfssituatie Albemarle (2)”) van Tauw en 4 november 2022 (“Visualisatie invloed Hamerkwartier op het groepsrisico Albemarle Netherlands B.V.”) van RoyalHaskoningDHV te betrekken en deze met elkaar te vergelijken. Verder heeft de Afdeling aangegeven dat het hierbij van belang kan zijn kennis te nemen van hoofdstuk 5.4 (Externe veiligheid en nautische veiligheid) van het MER van Antea Group van 23 december 2021 en paragraaf 3.3 (Albemarle) en hoofdstuk 5 (Conclusies) van het aan het MER ten grondslag liggende onderzoeksrapport Externe Veiligheid van Antea Group van 2 april 2021 en paragraaf 3.5 (Albemarle Catalysts Company B.V.) en hoofdstuk 4 (Verantwoording groepsrisico) van het aan het bestemmingsplan ten grondslag liggende onderzoeksrapport “Externe

veiligheid Exclusiva” van Antea Group van 6 april 2021.

8.7. Op 26 april 2023 heeft de STAB het verslag uitgebracht. In het STAB-verslag is het volgende vastgesteld. Het is mogelijk om met gebruikmaking van de Rekenmethodiek Bevi de hoogte van het groepsrisico te berekenen ondanks dat voor vaste stoffen als NHC geen standaardscenario voorhanden is. Voor zover hierbij niet direct kan worden aangesloten bij de formules in de Handleiding risicoberekeningen Bevi, is de hier gebruikte methode afgestemd met het RIVM die deze heeft geaccordeerd.

Uit de stukken zoals die ten tijde van het bestreden besluit beschikbaar waren, valt niet op te maken wat de gevolgen zijn van uitsluitend het bestemmingsplan “Exclusiva Hamerkwartier” voor het groepsrisico. Dit is eerst duidelijk geworden uit de stukken die na het bestreden besluit beschikbaar zijn gekomen. Uitgaande van de meest recente inzichten over de te hanteren personendichtheden zal na ontwikkeling van het bestemmingsplan “Exclusiva Hamerkwartier” (uitgangssituatie) sprake zijn van een overschrijding van de oriëntatiewaarde van het groepsrisico met een factor van maximaal 3 (oftewel: met 300%).

Verder is vastgesteld dat ook in de huidige situatie op basis van het huidige bestemmingsplan (nulsituatie) al sprake was van een overschrijding van de oriëntatiewaarde met een factor van maximaal 2,96 of 296% en dat het bestemmingsplan “Exclusiva Hamerkwartier” daar slechts een marginale invloed op heeft. Niet kan worden gesteld dat het bestemmingsplan “Exclusiva Hamerkwartier” leidt tot een significante verslechtering van het groepsrisico.

Uitgaande van de huidige inzichten over de toxiciteit van de stof NHC is aannemelijk dat de voorgenomen (toekomstige) uitbreiding van het bedrijf Albemarle (gewijzigde bedrijfssituatie Albemarle) wél een belangrijke invloed heeft op het groepsrisico ter plaatse van het plangebied (factor van 8,78 oftewel 878%) vanwege het bestemmingsplan “Exclusiva Hamerkwartier”, zo staat in het STAB-verslag.

8.8. In zijn zienswijze op het STAB-verslag benadrukt de raad dat in de vergunde situatie het bestemmingsplan “Exclusiva Hamerkwartier” leidt tot een stijging van de overschrijdingsfactor van 2,96 naar 3,00, een toename van slechts 0,04. De door Albemarle gewenste toename van het aantal verladingen NHC zou op zichzelf, dus los van het

bestemmingsplan “Exclusiva Hamerkwartier” al leiden tot een stijging van de overschrijdingsfactor van 2,96 naar 8,62. Als vervolgens het bestemmingsplan “Exclusiva Hamerkwartier” volledig wordt gerealiseerd, dan zorgt dat slechts voor een toename van 0,16. Want dat is het verschil tussen 8,62 en 8,78. De grootste stijging van het groepsrisico hangt dus samen met de aanvraag van Albemarle, zo benadrukt de raad.

Verder stelt de raad dat uit uitspraken van de Afdeling volgt dat de overschrijding van de oriëntatiewaarde in samenhang moet worden beschouwd met het pakket aan maatregelen dat wordt getroffen om te kunnen beoordelen of is voldaan aan de verantwoordingsplicht. De raad verwijst hierbij naar de uitspraak van de Afdeling van 23 april 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1493, waarin de oriëntatiewaarde voor het groepsrisico in de huidige situatie werd overschreden met een factor van meer dan 50. Deze overschrijding zou niet verder toenemen door de in het bestemmingsplan voorziene woningbouw. In overeenstemming met de ministeriële Handreiking verantwoordingsplicht groepsrisico had de regionale brandweer een advies uitgebracht over de mogelijkheden tot voorbereiding van bestrijding en beperking van de omvang van een ramp of zwaar ongeval en over de zelfredzaamheid van personen. Ook had de brandweer geadviseerd over de bouwtechnische maatregelen die kunnen worden getroffen en over aspecten waarmee rekening moet worden gehouden bij het bepalen van de zelfredzaamheid van personen. Naar het in die uitspraak neergelegde oordeel van de Afdeling had de raad op grond van dit advies kunnen concluderen dat het groepsrisico aanvaardbaar is en het aspect externe veiligheid geen belemmering vormt voor de bouw van nieuwe woningen. Verder stelt de raad dat de Afdeling in de uitspraak van 27 juli 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BR3210, overwoog dat de oriëntatiewaarde voor het groepsrisico geen grenswaarde is, maar een waarde waarboven verantwoording van het groepsrisico dient te worden afgelegd. In die uitspraak achtte de Afdeling, met inachtneming van de voorgenomen maatregelen, een overschrijding van de oriëntatiewaarde met een factor 13,77 aanvaardbaar, zo stelt de raad.

8.9. Albemarle heeft in haar zienswijze op het STAB-verslag gesteld dat de STAB is uitgegaan van een te laag aantal verladingen van NHC per jaar, namelijk het aantal van 17 dat op dit moment aan Albemarle zou zijn vergund. In paragraaf 1.6.2

van het STAB-verslag staat dat de STAB voor wat betreft de bedrijfsactiviteiten van Albemarle is uitgegaan van de thans vergunde bedrijfssituatie. Dit betekent volgens Albemarle dat uitgegaan had moeten worden van 49,5 verladingen van NHC. Dat is het aantal verladingen dat de omgevingsvergunning voor milieu van Albemarle toelaat, uitgaande van een gewijzigde productiecapaciteit voor bestaande producten die Albemarle op dit moment al maakt binnen de vigerende vergunning, zo stelt Albemarle. Het uitgangspunt in paragraaf 7.1 van het STAB-verslag dat in de nulsituatie en de uitgangssituatie zou zijn uitgegaan van de momenteel vergunde bedrijfssituatie, is volgens Albemarle dus onjuist. Een aantal verladingen van 49,5 van NHC die al op grond van de vigerende omgevingsvergunning voor milieu is toegestaan leidt volgens Albemarle tot een grotere mate van overschrijding van het groepsrisico. Daarnaast is voor de aangevraagde situatie ten onrechte met 90 verladingen NHC gerekend, terwijl dit volgens Albemarle tenminste 107 verladingen hadden moeten zijn.

Over de conclusie van de STAB dat er op basis van de theoretisch maximale mogelijkheden van het vorige bestemmingsplan “Hamerstraatgebied” een overschrijding is van een factor van 2,96 of 296% en dat niet kan worden gesteld dat het bestemmingsplan “Exclusiva Hamerkwartier” leidt tot een significante verslechtering van het groepsrisico, stelt Albemarle dat in dat bestemmingsplan deze overschrijdingsfactor nooit is verantwoord. Dit omdat NHC toen nog niet als acuut toxisch was geclassificeerd. De conclusie van de STAB dat een overschrijding van een factor 2,96 naar 3,00 van de oriëntatiewaarde behorend bij het groepsrisico niet significant is, gaat er volgens Albemarle aan voorbij dat de overschrijding van factor 2,96 nimmer is verantwoord in het vorige bestemmingsplan.

8.10. Naar aanleiding van het door Albemarle gestelde dat voor de momenteel vergunde bedrijfssituatie moet worden uitgegaan van 49,5 en niet van 17 verladingen NHC, heeft de Afdeling de STAB gevraagd of dit gevolgen heeft voor de uitkomsten van het STAB-verslag. Vervolgens heeft de STAB de notitie van 18 september 2023 opgesteld. Daarin staat dat de conclusies in het STAB-verslag van 26 april 2023 steeds zijn gebaseerd op de situatie waarbij is uitgegaan van 17 verladingen NHC als huidige situatie. Verder staat er in de notitie dat het aantal bulkverladingen van

de stof NHC uit de tankauto bij Albemarle van invloed is op het groepsrisico. Een toename van dat aantal verladingen leidt immers tot een verhoging van de kans per jaar dat de stof NHC vrijkomt, een scenario dat van invloed is op het groepsrisico. Andere factoren die invloed hebben op het groepsrisico zijn de ligging van het invloedsgebied en het aantal personen binnen het invloedsgebied. De ligging van het invloedsgebied wordt bepaald door het ongevalsscenario met de grootste effectafstand. Dit is de verlading van NHC. Het enkele feit dat sprake is van meer verladingen heeft geen invloed op de effectafstand en dus ook niet op de ligging van het invloedsgebied. De personendichtheden binnen het invloedsgebied worden ook niet beïnvloed door het ongevalsscenario en daarmee ook niet door het aantal verladingen.

De STAB merkt op dat de conclusie dat sprake zal zijn van een overschrijding van de oriëntatiewaarde na ontwikkeling van bestemmingsplan “Exclusiva Hamerkwartier”, niet verandert. Deze overschrijding zal wel groter zijn bij 49,5 verladingen NHC. Het is volgens de STAB echter niet precies aan te geven hoe groot het groepsrisico wordt bij 49,5 verladingen NHC, zonder herberekening van het groepsrisico. Ook de conclusie dat in de huidige situatie op basis van het vorige bestemmingsplan al sprake is van een overschrijding, verandert volgens de STAB niet. Deze overschrijding zal eveneens groter zijn bij 49,5 verladingen NHC. Het is volgens de STAB echter niet precies aan te geven hoe groot het groepsrisico wordt bij 49,5 verladingen NHC, zonder herberekening van het groepsrisico. De conclusie dat het bestemmingsplan “Exclusiva Hamerkwartier” daar slechts marginale invloed op heeft verandert niet, evenals de conclusie dat het bestemmingsplan “Exclusiva Hamerkwartier” niet leidt tot significante verslechtering van het risico. Dat komt omdat het aandeel van “Exclusiva” op het totale groepsrisico niet of nauwelijks verandert als gevolg van de toename van het aantal verladingen en de daarmee samenhangende toename van het groepsrisico. Zowel de bijdrage van uitsluitend “Exclusiva” als het groepsrisico vanwege het vorige bestemmingsplan (nulsituatie) nemen immers toe als gevolg van het grotere aantal verladingen. Tot slot is in de notitie van de STAB van 18 september 2023 vermeld dat de conclusie dat aannemelijk is dat de voorgenomen (toekomstige) uitbreiding van het bedrijf Albemarle wel een belangrijke in-

vloed heeft op het groepsrisico, niet verandert. Immers, het aantal verladingen NHC neemt nog steeds belangrijk toe, namelijk van 49,5 tot 117, maar deze toename is uiteraard minder groot dan indien was uitgegaan van 17 verladingen, zo staat in de notitie.

8.11. De Afdeling stelt voorop dat zij de raad volgt in zijn standpunt dat ervan uit gegaan mag worden dat er geen 49,5 verladingen NHC per jaar vergund zijn aan Albemarle. Dat 49,5 verladingen vergund zouden zijn is ook niet aannemelijk in het licht van de aanvraag van Albemarle in 2020 voor eerst 120, dan 90 extra verladingen om op 107 te komen. De STAB is dus terecht uitgegaan van 17 NHC verladingen per jaar als nu vergunde bedrijfssituatie.

8.12. Vast staat dat op basis van artikel 13 van het Bevi voor het deel van het plangebied dat binnen het invloedsgebied van een Bevi-bedrijf ligt, in dit geval het terrein van Albemarle, het groepsrisico verantwoord moet worden. Anders dan Albemarle stelt, kan uit artikel 13 van het Bevi niet worden afgeleid dat in het kader van een bestemmingsplan het groepsrisico altijd precies moet worden berekend. Wel moet de raad inzichtelijk maken of en zo ja, in welke mate, sprake is van een risicotename als gevolg van de planontwikkeling. De Afdeling benadrukt dat zij niet toetst of een overschrijding van de oriëntatiewaarde acceptabel is. De Afdeling toetst of de raad aan de verplichting heeft voldaan om de (aanvaardbaarheid van de) overschrijding te verantwoorden en of de raad tot het oordeel heeft mogen komen dat sprake is van een goede ruimtelijke ordening. Daarbij wordt onder meer betrokken of de mate van overschrijding ten tijde van het besluit voldoende inzichtelijk was, wat de mate van die overschrijding was, wat de potentiële maatschappelijke invloed van die overschrijding kan zijn, en de aard en omvang van de in dat kader genomen risicobeperkende maatregelen.

Uit het onderzoeksrapport van Antea Group van 6 april 2021, dat aan het bestemmingsplan ten grondslag ligt, volgt dat het mogelijk is dat het bedrijf Albemarle een toxisch invloedsgebied heeft dat over het plangebied is gelegen. Daarnaast stelt de raad dat het potentiële aantal slachtoffers toeneemt, omdat het aantal personen door het toegenomen woonoppervlak binnen het invloedsgebied toeneemt. Hiermee stelt de raad enerzijds dat er geen significante verhoging van het groepsrisico zou zijn, terwijl anderzijds door de raad wordt

erkend dat er toxische scenario's zijn voor het, als gevolg van het plan, toenemend aantal bewoners in het plangebied. De Afdeling is van oordeel dat de raad het gegeven dat als gevolg van de planontwikkeling meer mensen het slachtoffer kunnen worden van een gifwolk van Albemarle niet of onvoldoende heeft betrokken bij de bepaling van het groepsrisico. Hieronder zal de Afdeling uitleggen hoe zij tot dit oordeel is gekomen.

De STAB heeft geconstateerd dat bij vaststelling van het bestemmingsplan "Exclusiva Hamerkwartier" uit de rapporten "Vergelijking groepsrisico bij huidige en aangevraagde bedrijfssituatie Albemarle (2)", "Externe veiligheid Exclusiva" en "Externe veiligheid Hamerkwartier, Amsterdam" niet blijkt wat de gevolgen waren voor de oriëntatiewaarde vanwege het bestemmingsplan "Exclusiva Hamerkwartier". De twee laatstgenoemde rapporten blijken volgens de STAB bovendien niet gebaseerd te zijn op de toentertijd meest recente inzichten over NHC, vanwege de omvang van het invloedsgebied. Dit geldt volgens de STAB tevens voor het MER, omdat de resultaten van de berekening van het groepsrisico die daarin zijn opgenomen geen gegevens bevatten over de hoogte van de overschrijding van de oriëntatiewaarde vanwege het bestemmingsplan "Exclusiva Hamerkwartier".

Gelet hierop beschikte de raad naar het oordeel van de Afdeling ten tijde van de besluitvorming niet over berekeningen met betrekking tot de omvang van de overschrijdingen van de oriëntatiewaarde, en de informatie waar de raad wel over beschikte, was onvolledig of onjuist en daaruit bleek niet wat de gevolgen waren van de bestemmingsplannen "Exclusiva Hamerkwartier" en "Draka Terrein Hamerkwartier" met betrekking tot de oriëntatiewaarde. Dit geldt ook voor het MER.

Dit betekent dat de raad het bestreden besluit op het punt van externe veiligheid onvoldoende zorgvuldig heeft voorbereid en onvoldoende heeft gemotiveerd. De raad dient zich in zijn hoedanigheid als bestuurlijk-politiek orgaan op basis van volledige en juiste informatie een oordeel over de aanvaardbaarheid van de externe risico's en het groepsrisico van de planontwikkeling te vormen. Daarbij komt dat de raad nimmer kenbaar het, overigens evidente, belang van woningbouw heeft afgewogen tegen de ter plaatse verhoogde kans op dodelijke slachtoffers, en evenmin op basis van de juiste gegevens de, eveneens evidente, belangen

van Albemarle bij zijn besluitvorming heeft betrokken. Uitgaande van de huidige inzichten over de toxiciteit van de stof NHC, is volgens de STAB aannemelijk dat de voorgenomen toekomstige uitbreiding van het bedrijf Albemarle een belangrijke invloed heeft op het groepsrisico ter plaatse van het plangebied. Namelijk een overschrijdingsfactor van 8,78 (oftewel: 878%) voor het bestemmingsplan "Exclusiva Hamerkwartier" en 8,62 (oftewel: 862%) bij het vorige bestemmingsplan "Hamerstraatgebied". De aangevraagde wijziging van de bedrijfsvoering van Albemarle heeft volgens de STAB in alle beschouwde scenario's een groot effect op de overschrijding van de oriëntatiewaarde. Mede vanwege de nieuwe inzichten over het toxische karakter van NHC en het ontbreken van een specifieke probitrelatie is er grote onduidelijkheid over de vraag of de aangevraagde en door Albemarle gewenste 90 extra NHC-verladingen vergund zullen worden. Die aanvraag was echter ingediend voordat de raad het bestemmingsplan heeft vastgesteld. De in de aanvraag opgenomen door Albemarle gewenste productieproceswijziging van de HPC-3 fabriek was dus al een concreet initiatief van Albemarle. De gevolgen van niet verlening kunnen zeer nadelig zijn voor Albemarle. De raad heeft het belang van Albemarle bij realisatie van deze productieaanpassing niet meegewogen. Hierbij merkt de Afdeling op dat het niet zo is dat een nog niet gerealiseerde of niet vergunde bedrijfsaanpassing per definitie een gegeven is dat aan planvaststelling in de weg staat. De raad kan, nadat die gewenste bedrijfsaanpassing kenbaar in de belangenafweging is betrokken, andere belangen zwaarder laten wegen. In dit geval heeft de raad echter geen kenbare belangenafweging gemaakt. Weliswaar heeft de STAB vastgesteld dat ook in de huidige situatie op basis van het vorige bestemmingsplan "Hamerstraatgebied", zoals vastgesteld op 26 juni 2013, al sprake was van een overschrijding van de oriëntatiewaarde met een factor van maximaal 2,96 (oftewel: 296%) en dat het bestemmingsplan "Exclusiva Hamerkwartier" daar slechts een marginale invloed op heeft. Daarmee kan volgens de STAB niet worden gesteld dat, uitgaande van het huidige aantal NHC-verladingen van 17, het bestemmingsplan "Exclusiva Hamerkwartier" leidt tot een significante verslechtering van het groepsrisico. Maar de Afdeling stelt vast dat de raad zich nooit, ook niet onder het vorige bestemmingsplan "Hamerstraatgebied",

heeft uitgesproken over de aanvaardbaarheid van een overschrijding met een overschrijdingsfactor van 3,00 (oftewel 300%) van de oriëntatiewaarde. Gezien de inhoud van het bestemmingsplan “Hammerstraatgebied”, dat voornamelijk voorzag in industrie en bedrijvigheid, is dat weliswaar begrijpelijk, maar door de beoogde transformatie van het Hamerkwartier tot hoog stedelijk gebied verandert de feitelijke situatie aanzienlijk. Het inwonertal van het Hamerkwartier in het algemeen en het plangebied in het bijzonder zal als gevolg van de toekomstplannen van de raad fors toenemen, terwijl de raad niet nadrukkelijk heeft beoordeeld of 300% overschrijding van wat met betrekking tot het groepsrisico als richtinggevend geldt, ook in die situatie aanvaardbaar is. Wat daarover in het bestreden besluit is vermeld, is voor deze situatie veel te beperkt. Voorts is het zo dat wanneer er een specifieke probitrelatie voor NHC door het RIVM wordt vastgesteld, dit een ander licht kan werpen op de toxiciteit van deze stof en daarmee op het groepsrisico.

Het voorgaande betekent ook dat de beoordeling van het groepsrisico in het kader van het MER ontoereikend is. De conclusie moet dan ook zijn dat de raad in ieder geval ten tijde van de vaststelling van het bestemmingsplan niet over de juiste informatie beschikte om de omvang van (de toename van) het groepsrisico, en de aanvaardbaarheid daarvan, te kunnen beoordelen.

Gezien het voorgaande is de Afdeling van oordeel dat de raad niet heeft voldaan aan de verantwoordingsplicht op grond van artikel 13 van het Bevi. Het bestreden besluit is daarom onzorgvuldig voorbereid en het berust niet op een deugdelijke motivering. Dit betekent dat het besluit is vastgesteld in strijd met de artikelen 3:2 en 3:46 van de Awb.

Het betoog slaagt.

### Oostbrug

9. Albemarle betoogt dat de raad ten onrechte geen rekening heeft gehouden met de verkeersdeelnemers op de Oostbrug. Zij stelt dat het groepsrisico aanvullend zal toenemen door de aanwezigheid van personen op de geprojecteerde Oostbrug. Uit de door Albemarle overgelegde memo van Tauw van 15 april 2022 volgt dat er dagelijks 29.000 gebruikers van de Oostbrug zich ongeveer 75 seconden binnen de PR 10-6 contour zullen bevinden. Hoewel de brug niet als (beperkt) kwetsbaar object kwalificeert in de zin van

artikel 1, eerste lid, onder b, van het Bevi, had de raad in de groepsrisicoverantwoording wel rekening moeten houden met de toename van verkeersdeelnemers binnen de risicocontouren van Albemarle. Dit omdat in de nota van toelichting bij het Bevi staat dat het aantal verkeersdeelnemers de omvang van het groepsrisico kan beïnvloeden. Als bij de berekening van het groepsrisico geen rekening wordt gehouden met verkeersdeelnemers, dan kan sprake zijn van een onderschatting van de mogelijke effecten van een ongeval. Volgens de nota van toelichting is het van belang dat het bevoegd gezag met een dergelijke onderschatting rekening houdt bij het nemen van besluiten in het kader van de ruimtelijke ordening en bij de voorbereiding van de rampenbestrijding. Dit heeft de raad ten onrechte niet gedaan, zo stelt Albemarle.

9.1. De raad stelt dat een brug niet als kwetsbaar object kwalificeert in de zin van artikel 1, eerste lid, onder b, van het Bevi. Verder stelt de raad dat het aanleggen van de Oostbrug, losstaat van de ontwikkeling van het Hamerkwartier. Ten tijde van de vaststelling van het bestemmingsplan bestond er geen vastgesteld plan voor de aanleg van de Oostbrug. Weliswaar heeft de raad in februari 2022 een voorkeursbesluit genomen waarmee verkenningsgebieden voor verschillende bruggen zijn vastgesteld, maar het is aan de nieuwe raad, gekozen tijdens de gemeenteraadsverkiezingen op 16 maart 2022, om te beslissen waar de exacte aanlanding van de bruggen binnen het verkenningsgebied zal plaatsvinden. Verkeersdeelnemers worden niet betrokken bij de rekenkundige beoordeling van het groepsrisico, zo stelt de raad.

9.2. De raad heeft zich terecht op het standpunt gesteld dat de brug niet kan worden gekwalificeerd als kwetsbaar object in de zin van het Bevi. Bovendien is de mogelijke aanlanding van de brug op ruime afstand van het plangebied gelegen. Ook blijkt uit de stukken van het dossier niet dat het totale verkeersaanbod en dus het aantal personen in de omgeving toeneemt door de aanleg van de brug. Gelet hierop heeft de raad de plannen voor deze brug redelijkerwijs niet hoeven betrekken bij de beoordeling van het groepsrisico voor het bestemmingsplan “Exclusiva Hamerkwartier”.

Het betoog slaagt niet.

**Handmatig te bedienen mechanische ventilatie**

10. Albemarle betoogt dat de handmatig te bedienen mechanische ventilatie als maatregel niet effectief is. In de groepsrisicoverantwoording in het bestemmingsplan wordt in het kader van zelfredzaamheid beschreven dat het mogelijk is dat Albemarle een toxisch invloedgebied heeft dat over het plangebied is gelegen en dat met de ontwikkeling van het plangebied het groepsrisico toeneemt. In de toelichting bij het bestemmingsplan staat in paragraaf 4.11 dat men in het geval van een gifwolk dient te schuilen in een gebouw en de ramen en deuren gesloten dient te houden. Gebouwen kunnen geschikt worden gemaakt als schuillocatie. De geschiktheid als schuillocatie wordt verhoogd wanneer mechanische ventilatie wordt voorzien van een centraal bediende noodschakelaar. Albemarle stelt zich op het standpunt dat uitsluitend de maatregel van een handmatig te bedienen mechanische ventilatie onvoldoende is om een aanvaardbare situatie te waarborgen in geval van een toxisch scenario. Anders dan de raad stelt, biedt deze maatregel volgens Albemarle slechts beperkte bescherming en is deze onvoldoende effectief. Zij wijst hierbij op de respons-tijd. De hoogste concentratie toxische stoffen bereikt de eerste woningen in zeer korte tijd, waardoor het onaannemelijk is dat de maatregel effectief genoeg is. Daarnaast dient bij de beoordeling of de handmatig te bedienen mechanische ventilatie effectief genoeg is rekening te worden gehouden met de faalkans van het uitschakelen van de ventilatievoorziening, omdat dit een handmatige bediening betreft die in de woningen door de bewoners dient te worden uitgevoerd. Tot slot biedt deze maatregel in het geval van een toxisch scenario alleen bescherming voor mensen die binnen zijn.

10.1. De raad ziet in deze beroepsgrond aanleiding om artikel 3.4, onder c en onder 11, van de planregels aan te passen en verzoekt de Afdeling om zelf in de zaak te voorzien en artikel 3.4, onder c en onder 11, te wijzigen.

10.2. Artikel 3.4 (Voorwaardelijke verplichtingen) van de planregels luidt:

“In verband met het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit, gelden in aanvulling op artikel 3.2 Bouwregels de volgende bepalingen: [...]

c. Het is verboden een gebouw als bedoeld in artikel 3.2.2 Gebouwen te bouwen:

[...]

11. zonder toepassing van handmatig te bedienen mechanische ventilatie in gebouwen in verband met externe veiligheid.

[...]”

10.3. Omdat de raad door het verzoek aan de Afdeling om zelf in de zaak te voorzien, erkent dat het besluit onzorgvuldig is vastgesteld, slaagt het betoog in zoverre. Het besluit is in zoverre in strijd met artikel 3:2 van de Awb. Gelet op wat hiervoor onder 8.12 is overwogen, zal de Afdeling het bestreden besluit in zijn geheel vernietigen. De raad kan de eventuele wijziging van artikel 3.4 van de planregels betrekken in een te nemen nieuw besluit.

**Risicocommunicatie**

11. Albemarle betoogt dat risicocommunicatie met bewoners als maatregel ontoereikend is. In de groepsrisicoverantwoording in het bestemmingsplan wordt in het kader van een toxisch scenario genoemd dat gerichte risicocommunicatie met bewoners ertoe kan bijdragen dat alarmering in geval van een calamiteit sneller verloopt. Maar voorlichting aan bewoners is volgens Albemarle in het kader van externe veiligheid een laatste remedie. Dat bewoners kunnen worden voorgelicht, kan volgens haar op zichzelf niet worden beschouwd als een effectieve maatregel bij een toxisch scenario.

11.1. De raad stelt zich op het standpunt dat voorlichting slechts één van de maatregelen is waarmee een veiligere leefomgeving geboden kan worden. De maatregelen vormen het spelregelkader en voorlichten van bewoners moet volgens de raad worden gezien in samenhang met andere spelregels.

11.2. Anders dan Albemarle stelt, is risicocommunicatie niet de enige maatregel die de raad bij de vaststelling van het bestemmingsplan heeft betrokken. In wat Albemarle heeft aangevoerd, ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de raad risicocommunicatie niet als maatregel bij het bestemmingsplan heeft mogen betrekken. Het betoog slaagt niet.

**Dichthedenbeleid**

12. Albemarle betoogt dat de raad in geval van een toxisch scenario als preventieve maatregel een zogenoemd dichthedenbeleid had moeten overwegen nabij de bron, in dit geval het bedrijventer-



rein van Albemarle. Een dergelijke afweging heeft de raad niet gemaakt.

12.1. De raad stelt dat deze beroepsgrond feitelijk ziet op de eventuele ontwikkeling van dicht bij het bedrijfsterrein van Albemarle gelegen woontorens op de Hamerkop. Daarmee valt deze buiten de reikwijdte van deze procedure over het bestemmingsplan “Exclusiva Hamerkwartier”. Verder stelt de raad dat hij bij het invullen van de verantwoordingsplicht heeft gekozen voor een combinatie van maatregelen en afwegingen waarbij de veiligheid geoptimaliseerd is. Daarbij merkt de raad op dat de normering van externe veiligheid geschiedt op basis van de kans op een incident, niet op basis van het effect van een incident. Het uitsluiten van elk risico is niet de norm en het plangebied Exclusiva Hamerkwartier ligt op een afstand van ongeveer 400 m tot het terrein van Albemarle.

12.2. De Afdeling ziet in wat Albemarle heeft aangevoerd geen aanleiding voor het oordeel dat het dichthedenbeleid in het plan Exclusiva Hamerkwartier ontoereikend is.

Het betoog slaagt niet.

#### **Advies veiligheidsregio**

13. Albemarle betoogt dat het bestemmingsplan is vastgesteld in strijd met artikel 13, derde lid, van het Bevi. Op grond van dit artikellid stelt het bevoegd gezag voorafgaand aan de vaststelling van een bestemmingsplan het bestuur van de veiligheidsregio in de gelegenheid om in verband met het groepsrisico advies uit te brengen over de mogelijkheden tot voorbereiding van bestrijding en beperking van de omvang van een ramp en over de zelfredzaamheid van personen in het invloedsgebied van een inrichting. Maar uit de stukken blijkt niet dat de veiligheidsregio een dergelijk advies heeft uitgebracht en wat zij heeft geadviseerd.

13.1. De raad heeft toegelicht dat hij de veiligheidsregio in de gelegenheid heeft gesteld om advies uit te brengen in het kader van het vooroverleg. Brandweer Amsterdam-Amstelland heeft als onderdeel van de Veiligheidsregio Amsterdam van deze gelegenheid gebruikgemaakt. De brandweer had volgens de raad geen aanvullende opmerkingen over externe veiligheid. Aangegeven wordt dat de risicobronnen en de mogelijkheden voor zelfredzaamheid en hulpverlening in de toelichting bij het plan voldoende worden besproken. Verder geeft de raad te kennen dat de opmer-

king van de brandweer over toereikende bereikbaarheid en bluswatervoorzieningen in paragraaf 4.11 (Externe veiligheid) van de toelichting van het bestemmingsplan is opgenomen.

13.2. De Afdeling stelt vast dat de brandweer een overlegreactie heeft gegeven op het ontwerpbestemmingsplan. Deze reactie is samengevat weergegeven in de Nota vooroverleg en van een reactie van de raad voorzien. Daarom mist het betoog van Albemarle feitelijke grondslag.

Het betoog slaagt niet.

#### **Richtafstanden VNG-brochure**

14. Albemarle betoogt dat niet wordt voldaan aan de richtafstanden uit de Brochure Bedrijven en milieuzonering van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (hierna: VNG-brochure). Daarbij gaat de raad ten onrechte uit van kortere richtafstanden die gelden voor gemengd gebied. Volgens Albemarle is geen sprake van gemengd gebied. De raad is volgens Albemarle ook uitgegaan van een onjuiste milieucategorie voor haar bedrijf. In het bestemmingsplan is beschreven dat Albemarle een bedrijf met categorie 4.2 is. Maar Albemarle is een zogenoemd Brzo-bedrijf, zodat zij onder milieucategorie 5.2 valt. De VNG-richtafstanden voor een bedrijf met milieucategorie 4.2 zijn 300 m voor een rustige woonwijk en voor een bedrijf met milieucategorie 5.2 700 m.

In de toelichting bij het bestemmingsplan wordt daarnaast gesteld dat het zuidwestelijke deel van het bedrijventerrein van Albemarle milieucategorie 3.1 betreft, maar ook dit is volgens Albemarle onjuist. Ook dit zuidwestelijke deel van het bedrijventerrein betreft milieucategorie 5.2. Dit deel van het bedrijventerrein is in gebruik voor de opslag van gevaarlijke stoffen en omvat een schakelhuis wat het terrein onlosmakelijk verbonden maakt met de nabij gelegen productie.

Deze beroepsgrond ziet op zowel het bestemmingsplan als het MER.

De raad heeft het bestemmingsplan “Nieuwendam Zuid II” als vertrekpunt genomen, maar Albemarle stelt dat het bestemmingsplan dient te vermelden dat Albemarle feitelijk een Brzo-bedrijf is met milieucategorie 5.2, zodat het bestemmingsplan een juiste weergave geeft van de feitelijke situatie in plaats van de juridische situatie.

Tot slot stelt Albemarle dat de raad ten onrechte stelt dat de richtafstanden moeten worden berekend vanaf het deel van de inrichting met milieucategorie 4.2. Volgens Albemarle schrijft de

VNG-brochure voor dat moet worden gemeten vanaf de grens van de bestemming die een milieubelastende functie toelaat. Dit betekent dat moet worden gemeten vanaf de grens van de inrichting van Albemarle.

14.1. De raad heeft toegelicht dat in het ter plaatse van het bedrijventerrein van Albemarle geldende bestemmingsplan “Nieuwendam Zuid II” de inrichting van Albemarle specifiek is bestemd als een inrichting met de SBI-code 2413.1 uit de Staat van Bedrijfsactiviteiten: een categorie 4.2 inrichting. Een deel van de inrichting is bestemd als categorie 3.1 bedrijf, namelijk het zuidwestelijke deel dat het dichtst tegen het Hamerkwartier aan ligt. Het bestemmingsplan “Nieuwendam Zuid II” is het vertrekpunt voor het bepalen van de richtafstanden die in acht moeten worden genomen bij nieuwe ontwikkelingen zoals het bestemmingsplan “Exclusiva Hamerkwartier”. Daarnaast zijn ten behoeve van het MER en het bestemmingsplan onderzoeken verricht met betrekking tot Albemarle die volgens de raad de in het bestemmingsplan “Nieuwendam Zuid II” genoemde milieucategorie bevestigen, waarbij de verleende Wm-vergunning het vertrekpunt is geweest. In de toelichting en de regels van het bestemmingsplan “Exclusiva Hamerkwartier” zijn volgens de raad de feitelijke bestemming en daarmee samenhangende richtafstanden juist weergegeven. De afstand tussen Albemarle en het plangebied is ongeveer 400 m, zodat Albemarle niet zal worden belemmerd in haar vergunde bedrijfsvoering, zo stelt de raad. Verder gaat Albemarle volgens de raad ten onrechte uit van de richtafstanden vanaf de grens van de inrichting, want de aanduiding voor bedrijven met milieucategorie 4.2 is meer oostelijk gelegen, zodat de richtafstanden vanaf die grens moeten worden berekend.

14.2. In paragraaf 4.2 (Milieuzonering bedrijven) van de plantoelichting staat dat het plangebied en omgeving wordt aangemerkt als gemengd gebied. Het plangebied wordt aangemerkt als gemengd gebied door de ligging ten opzichte van wegen, bedrijvigheid/industrie en de vaarweg op het IJ. Ook is een van de doelstellingen van de transformatie het maken van een gemengd gebied. Het nu geldende bestemmingsplan “Hamerstraatgebied” maakt bedrijven tot maximaal categorie 2 en onder voorwaarden categorie 3.1 of hoger mogelijk. Voor het Hamerkwartier en dus ook het gebied van voorliggend bestemmingsplan “Exclusiva Hamerkwartier” is maximale functiemenging het

uitgangspunt. Naast het mogelijk maken van functiemenging in het gebied zijn, in het Hamerkwartier en direct daarbuiten, verschillende bedrijven aanwezig. De raad is voor de zonering rondom het bedrijf Albemarle uitgegaan van een richtafstand van 200 m, zijnde de richtafstand voor milieucategorie 4.2 bij gemengd gebied.

14.3. De VNG-brochure maakt voor de richtafstanden onderscheid tussen verschillende omgevingstypen, namelijk “rustige woonwijk” en “gemengd gebied”. Een gemengd gebied is een gebied met een matige tot sterke functiemenging; direct naast woningen komen andere functies voor zoals winkels, horeca en kleine bedrijven. Voor het omgevingstype gemengd gebied gelden kortere richtafstanden dan voor het omgevingstype rustige woonwijk. Volgens de VNG-brochure wordt onder het omgevingstype “rustige woonwijk” verstaan een woonwijk die is ingericht volgens het principe van functiescheiding. Afgezien van wijkgebonden voorzieningen komen er volgens de VNG-brochure bij een dergelijk omgevingstype vrijwel geen andere functies (zoals bedrijven en kantoren) voor en langs de randen (in de overgang naar mogelijke bedrijfsfuncties) is weinig verstoring door verkeer. Gebieden die direct langs de hoofdinfrastructuur liggen, behoren volgens de VNG-brochure eveneens tot het omgevingstype “gemengd gebied”, omdat daar de verhoogde milieubelasting voor geluid de toepassing van kleinere richtafstanden kan rechtvaardigen.

Ten aanzien van de wijze van meten overweegt de Afdeling dat de richtafstanden volgens de VNG-brochure moeten worden gehanteerd als de afstand tussen enerzijds de grens van de bestemming die bedrijven toelaat en anderzijds de uiterste situering van de gevel van de woning die volgens het bestemmingsplan of via vergunningvrij bouwen mogelijk is. De Afdeling verwijst bij wijze van voorbeeld naar de uitspraak van 22 augustus 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX5263, de uitspraak van 12 mei 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1021, en de uitspraak van 31 mei 2023, ECLI:NL:RVS:2023:2117.

14.4. De Afdeling stelt vast dat er rondom het plangebied verschillende functies voorkomen. In de huidige situatie is er vrijwel alleen maar bedrijvigheid aanwezig in het Hamerkwartier, waar het plangebied in ligt. Weliswaar maakt het bestemmingsplan “Exclusiva Hamerkwartier” woningen in het plangebied mogelijk, maar aan deze gronden is een gemengde bestemming toegekend. Op

gronden met deze bestemming zijn naast woningen ook veel andere functies toegelaten, zoals kantoren, bedrijven, maatschappelijke voorzieningen, cultuur en ontspanning. Bovendien voorzien de toekomstplannen van de raad voor transformatie van het Hamerkwartier in zoveel mogelijk functiemenging. Onder deze omstandigheden heeft de raad zich, naar het oordeel van de Afdeling, op het standpunt mogen stellen dat sprake is van een “gemengd gebied” als bedoeld in de VNG-brochure.

De Afdeling stelt voorts vast dat het bestemmingsvlak met de functieaanduiding “bedrijf tot en met categorie 4” ligt op een afstand van ongeveer 540 m van de locatie waar het bestemmingsplan in woningbouw voorziet, welke locatie bijna samenvalt met de grens van het plangebied. De grens van het bestemmingsvlak met de bedrijfsbestemming zonder functieaanduiding, dat het meest westelijk gelegen en daarmee het dichtstbij het plangebied gelegen punt van het bedrijventerrein van Albemarle is, ligt op een afstand van ongeveer 400 m tot het plangebied van het bestemmingsplan “Exclusiva Hamerkwartier”.

In wat Albemarle heeft aangevoerd ziet de Afdeling onvoldoende aanknopingspunten voor het oordeel dat de raad ten onrechte milieucategorie 4.2 heeft gehanteerd. De richtafstand bij milieucategorie 4.2 is voor gemengd gebied 200 m. De hierboven genoemde afstanden voldoen daar ruimschoots aan.

Het betoog slaagt niet.

## Geluid

### Akoestisch onderzoek

15. Albemarle betoogt dat het aan het bestemmingsplan ten grondslag liggende akoestisch onderzoek van Antea Group van 16 december 2021 onzorgvuldig is. Ter onderbouwing van dit betoog heeft Albemarle een notitie van Tauw van 15 april 2022 overgelegd. Albemarle verwijst naar de in het beroepschrift tegen het besluit hogere grenswaarden aangevoerde beroepsgronden. Volgens Albemarle klopt de hoogte vanaf waar hogere waarden zijn vastgesteld niet en ziet het besluit hogere waarden op te weinig woningen. Voor de planregels van het bestemmingsplan betekent dit dat de hoogte vanaf waar dove gevels zijn voorgeschreven moet worden aangepast. En er moeten mogelijk meer dove gevels worden voorgeschreven. Artikel 3.2.2, onder k, en artikel 3.6, onder a

en e, van de planregels kunnen daarom niet ongewijzigd in stand blijven. Artikel 3.2.2, onder k, van de planregels bepaalt dat vanaf 50 m een dove gevel nodig is. Dit is gebaseerd op het besluit hogere waarden, maar het hogere waarden besluit is onjuist. Dit betekent dat vanaf een lagere hoogte een dove gevel nodig is.

15.1. Artikel 3.2.2 (Gebouwen) van de planregels luidt:

“Voor bouwen van gebouwen gelden de volgende regels:

[...]

k. ter plaatse van de aanduiding ‘specifieke bouwaanduiding - dove gevel’ zijn geluidgevoelige functies aan de oostzijde van het aanduidingsvlak voor bouwlagen boven een bouwhoogte van 50 meter slechts toegestaan voor zover deze gevel is voorzien van een dove gevel of geluidwerend vlies.

[...]”

15.2. De raad heeft in het verweerschrift aangegeven dat de constatering van Albemarle juist is. Als gevolg van de aanpassingen in het akoestisch onderzoek waardoor ook het besluit hogere waarden wordt aangepast, geldt dat niet vanaf een hoogte van 50 m, maar vanaf een hoogte van 46,5 m niet aan de maximale ontheffingswaarden kan worden voldaan. Als gevolg daarvan moet artikel 3.2.2, onder k, van de planregels worden aangepast met dien verstande dat de hoogte van 50 m moet worden verlaagd naar 46,5 m. De raad verzoekt de Afdeling om zelf in de zaak te voorzien en artikel 3.2.2, onder k, van de planregels aan te passen.

15.3. De raad heeft te kennen gegeven dat het besluit hogere waarden, dat ten behoeve van het bestemmingsplan is genomen, onvolledig is gebleken. Daarom heeft het college op 25 oktober 2022 een nieuw besluit genomen. De beroepsgronden die Albemarle tegen het nieuwe besluit hogere waarden heeft aangevoerd, komen aan de orde in de uitspraak in zaaknummer 202202433/1/R1.

De conclusie is dat het beroep op dit punt slaagt en dat het besluit in zoverre in strijd is met artikel 3:2 van de Awb. Gelet op wat is overwogen onder 8.12 zal de Afdeling het bestreden besluit van 28 februari 2022 vernietigen. De aanpassing van artikel 3.2.2, onder k, van de planregels kan de raad betrekken in een eventueel nieuw te nemen besluit.

Het betoog slaagt.

**Voorwaardelijke verplichtingen**

16. Albemarle betoogt dat de voorwaardelijke verplichtingen in artikel 3.4 van de planregels te onbepaald zijn, omdat niet duidelijk is of, en zo ja, in hoeverre aan die voorwaardelijke verplichtingen kan worden voldaan. Het bestemmingsplan is in zoverre in strijd met de rechtszekerheid. In het bijzonder geldt dat voor artikel 3.4, onder c, sub 11, dat gaat over handmatig te bedienen mechanische ventilatie. Het is volgens Albemarle niet duidelijk hoe de mechanische ventilatie dient te worden vormgegeven en hoe wordt getoetst dat de mechanische ventilatie adequaat functioneert. Daarnaast wijst Albemarle op artikel 3.4, onder a, onder 1 en 2, dat in de mogelijkheid voorziet om de torens op te hogen tot 70 m. Volgens Albemarle is onduidelijk in welke gevallen die ophoging gerechtvaardigd is en in hoeverre de onderzoeken naar geluid, luchtkwaliteit, geur en externe veiligheid zijn afgestemd op deze hoogte van 70 m.

Verder bepaalt artikel 3.4, onder b, onder 1 tot en met 4, van de planregels dat belangrijke onderzoeken nog moeten worden verricht om te beoordelen of een goed woon- en leefklimaat is gewaarborgd. Ook dat maakt onvoldoende zeker of van dit laatste sprake zal zijn.

16.1. De raad stelt dat met de regeling over mechanische ventilatie is beoogd aan te sluiten bij het Besluit bouwwerken leefomgeving (hierna: Bbl). In artikel 4.124 (regelbaarheid en uitschakelbaarheid), tweede lid, van dit besluit is aangegeven dat de mechanische toevoer van ventilatielucht, bijvoorbeeld bij een balansventilatiesysteem, een dichtstand moet hebben. Bijvoorbeeld door de stroomtoevoer of de ventilatiemotor uit te schakelen. Om die reden moet een mechanische ventilatievoorziening bij een externe calamiteit handmatig kunnen worden uitgeschakeld, zie artikel 4.124, vierde lid, van het Bbl. De regeling gaat gepaard met instructies aan bewoners van de gebouwen. Artikel 3.4, onder c, sub 11, van de planregels is dus inhoudelijk afgestemd op het Bbl: een mechanisch ventilatiesysteem heeft een voorziening waarmee het systeem handmatig kan worden uitgeschakeld bij een externe calamiteit die kan leiden tot een voor de gezondheid nadelige kwaliteit van de binnenlucht.

De raad heeft toegelicht dat op grond van de planregels in samenhang gelezen met de verbeelding, een bouwhoogte van respectievelijk 45 en 60 m rechtstreeks is toegestaan. De afwijkingsmogelijkheid tot respectievelijk 51 en 70 m is slechts toege-

staan indien dit bijdraagt aan het bereiken van de beoogde stedenbouwkundige en ruimtelijke kwaliteit, bijvoorbeeld door het realiseren van grote verdiepingshoogtes of het realiseren van collectieve ruimten voor bewoners. Verder stelt de raad dat in het MER is uitgegaan van twee woontorens, namelijk een toren van 49 m hoog aan de binnenplaats van de Beitelkade en een toren van 70 m hoog op de kruising Gedempt Hamerkanaal en Schaafstraat.

Verder verwijst de raad naar de uitspraak van de Afdeling van 14 augustus 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2772, onder 16.2, over artikel 7c, veertiende lid, van het Besluit uitvoering Chw. Ook in dit geval is sprake van een vergunningstelsel in een bestemmingsplan met verbrede reikwijdte met beoordelingsregels die open normen bevatten en die bepalen dat een belangenafweging moet plaatsvinden of die beoordelingsruimte bieden of een combinatie van beide. Ter invulling van deze open normen dient een windonderzoek, bezonningsonderzoek en een studie naar de landschappelijke inpassing te worden overgelegd bij een aanvraag om omgevingsvergunning. Ook is er bij het bestemmingsplan een hoogbouweffectrapportage gevoegd waarin inzicht wordt gegeven in de landschappelijke inpassing, de bezonning en het windklimaat. In artikel 3.4, onder b, van de planregels is opgenomen dat bij de aanvraag omgevingsvergunning een voor een concreet bouwplan specifieke hoogbouweffectrapportage moet worden overgelegd om zodoende een goede inpassing te borgen.

16.2. Wat betreft mechanische ventilatie is, mede gelet op de toelichting van de raad, naar het oordeel van de Afdeling voldoende duidelijk wat hiermee wordt bedoeld en is dit vooral een aspect dat bij vergunningverlening aan de orde is.

De Afdeling overweegt verder dat uit artikel 3.4, onder a, van de regels van het bestemmingsplan duidelijk volgt dat een verhoging van de bouwhoogte van 45 m naar maximaal 51 m respectievelijk van 60 m naar 70 m, alleen is toegestaan als dit afdoende bijdraagt aan het bereiken van de beoogde stedenbouwkundige en ruimtelijke kwaliteit, bijvoorbeeld door het realiseren van hoge verdiepingshoogtes of het realiseren van collectieve ruimten voor bewoners. Daarbij neemt de Afdeling in aanmerking dat dit een bestemmingsplan met verbrede reikwijdte is, waaraan eigen is dat een deel van de invulling opschuift naar de vergunningfase. Bovendien blijkt uit het MER dat

ook met deze hogere bouwhoogten is gerekend en dat een beoordeling heeft plaatsgevonden van de milieueffecten. Ten slotte volgt de Afdeling het standpunt van de raad waarom artikel 3.4, onder b, onder 1 tot en met 4, voldoende rechtszeker is.

Het betoog slaagt niet.

### Geluidwerend vlies

17. Albemarle betoogt dat het bestemmingsplan ten onrechte geen definitie van het begrip “geluidwerend vlies” bevat. Dit terwijl op grond van artikel 3.2.2, onder k, van de planregels ter plaatse van de aanduiding “specifieke bouwaanduiding - dove gevel” geluidgevoelige functies aan de oostzijde van het aanduidingsvlak voor bouwlagen boven een bouwhoogte van 50 m slechts zijn toegestaan voor zover deze gevel is voorzien van een dove gevel of geluidwerend vlies. In de planregels is wel een definitie gegeven van het begrip “dove gevel”, maar ten onrechte ontbreekt een definitie van het begrip “geluidwerend vlies”, zo stelt Albemarle.

17.1. De raad heeft toegelicht dat het bestemmingsplan inderdaad niet voorziet in een definitie van “geluidwerend vlies”. De raad verzoekt de Afdeling om zelf in de zaak te voorzien en deze definitie van “geluidwerend vlies” aan artikel 1 van de planregels toe te voegen: “Een bouwkundige constructie aangebracht aan de buitenzijde van een gevel met het doel een geluidsreductie op deze gevel te bewerkstelligen, als gevolg waarvan voldaan wordt aan het gestelde in de Wet geluidhinder, waarbij de afstand tussen geluidwerend vlies en gevel tenminste 0,5 meter is en waarbij er tussen geluidwerend vlies en gevel sprake is van buitenlucht, met openingen ten behoeve van de luchtverversing met een capaciteit van tenminste 6 dm<sup>3</sup> per seconde per m<sup>2</sup> vloeroppervlak van de achterliggende woning(en).”.

17.2. Gelet op wat hiervoor onder 8.12 is overwogen zal de Afdeling het bestreden besluit geheel vernietigen. De raad kan bij een eventueel nieuw te nemen besluit een definitie van het begrip “geluidwerend vlies” toevoegen aan artikel 1 van de planregels. Het bestreden besluit is in zoverre in strijd met artikel 3:2 van de Awb.

Het betoog slaagt.

### Afwijken van de bouwregels

18. Albemarle betoogt dat onduidelijk is wat wordt bedoeld met de onder a, sub 3, van artikel

3.6 genoemde “extra geluidisolierende maatregelen”. Artikel 3.6, onder b, gaat over “privé-buitenruimte”, maar in het aan het bestemmingsplan ten grondslag liggende akoestisch onderzoek is niet onderzocht in hoeverre er in eventuele buitenruimtes sprake zal zijn van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat. Daarbij komt dat de raad in het kader van geluidhinder ten behoeve van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat alleen gevelweringsmaatregelen heeft genomen. Verder is niet duidelijk welke “gewijzigde omstandigheden” de raad bij artikel 3.6, onder e, van de planregels voor ogen heeft. Gelet hierop is artikel 3.6 van de planregels volgens Albemarle in zoverre in strijd met de rechtszekerheid, zodat onvoldoende is gewaarborgd dat voldaan wordt aan de normen gesteld bij of krachtens de Wet geluidhinder (hierna: Wgh).

18.1. Artikel 3.6 (Afwijken van de bouwregels) van de planregels luidt:

“Het bevoegd gezag is bevoegd om omgevingsvergunning te verlenen voor;

a. het afwijken van het bepaalde in lid 3.2.2 onder j voor het toestaan van een geluidsluwe gevel met een geluidsniveau van 3 dB(A) hoger dan de voorkeursgrenswaarde, indien:

[...]

3. extra geluidisolierende maatregelen worden getroffen.

b. het afwijken van de maximale m<sup>2</sup> bvo per bouwlaag zoals bedoeld in artikel 3.2.2 onder b en c voor de schil van het gebouw, ten behoeve van privé-buitenruimte, balkons en zonnepanelen, mits geen sprake is van overwegende bezwaren van stedenbouwkundige aard.

[...]

e. het afwijken van het bepaalde in lid 3.2.2 onder k, indien is aangetoond dat als gevolg van gewijzigde omstandigheden wordt voldaan aan de maximaal toelaatbare geluidsnormen zoals deze zijn vastgesteld bij het ten behoeve van dit bestemmingsplan op grond van de Wet geluidhinder vastgestelde besluit hogere waarden industrielawaai of de voorkeursgrenswaarden van de Wet geluidhinder.”

18.2. Over de term “geluidisolierende maatregelen” heeft de raad toegelicht dat hiermee wordt bedoeld op maatregelen die getroffen kunnen worden om een lagere geluidbelasting te realiseren. In artikel 110g van de Wgh wordt hierbij een voorkeursvolgorde gehanteerd, namelijk maatregelen aan de bron, overdrachtsmaatregelen en

maatregelen bij de ontvanger. Daarbij geldt dat in het Amsterdamse Geluidbeleid 2016, hogere waarde Geluidhinder dat op 12 juli 2016 is vastgesteld door het college mogelijke, niet-uitputtende, maatregelen worden beschreven die genomen kunnen worden.

Over buitenruimtes stelt de raad dat uit vaste rechtspraak van de Afdeling volgt dat de Wgh geen regels geeft voor een buitenruimte. De raad stelt zich dan ook op het standpunt dat hier in het akoestisch onderzoek geen rekening mee gehouden hoeft te worden en wijst op de uitspraak van de Afdeling van 23 januari 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BY9235, onder 4.3.1 en 4.3.2. Wat betreft de “gewijzigde omstandigheden” heeft de raad toegelicht dat dit betrekking heeft op een lagere geluidbelasting (<56 dB(A)), dan vastgesteld in het akoestische onderzoek. Daarvan zou bijvoorbeeld sprake kunnen zijn als gevolg van wijzigingen binnen de inrichting van Albemarle.

18.3. De Afdeling acht voldoende duidelijk wat de raad met “geluidisolierende maatregelen” en “gewijzigde omstandigheden” heeft bedoeld. Wat betreft het betoog van Albemarle over balkons is het zo dat die voor de toepassing van de Wgh niet als geluidgevoelige objecten worden aangemerkt. In wat Albemarle heeft aangevoerd over deze “privé-buitenruimten” ziet de Afdeling geen aanknopingspunten voor het oordeel dat het bepaalde in artikel 3.6, onder 3, onder b, van de planregels zal leiden tot een woon- en leefklimaat ter plaatse van deze ruimten dat de raad niet aanvaardbaar mocht achten.

Het betoog slaagt niet.

## Omgevingsvisie

### WHO-advieswaarden

19. Albemarle betoogt dat de raad het bestemmingsplan in strijd met de “Omgevingsvisie Amsterdam 2050” heeft vastgesteld. Dit omdat in de Omgevingsvisie is vermeld dat schone lucht een voorwaarde is voor de gezondheid van Amsterdammers en bezoekers en dat gezondheid een prioriteit is. Daarom heeft de gemeente het Schone Lucht Akkoord (hierna: SLA) ondertekend en zich als doel gesteld om in 2030 de strengere advieswaarden van de World Health Organization (hierna: WHO) van 2021 te halen. Maar uit het MER volgt dat voor het project Hamerkwartier in 2030 niet aan de normen van de WHO uit 2021 wordt voldaan. Albemarle merkt daarnaast op dat

niet alleen ten aanzien van fijnstof ( $PM_{2.5}$ ) de WHO-advieswaarden van 2005 worden overschreden, maar ook ten aanzien van fijnstof ( $PM_{10}$ ) op hoogtes tussen 50 en 70 m. Dit blijkt uit de door haar overgelegde “Rapportage concentratieberekeningen” van Erbrink Stacks Consult van 18 september 2022.

19.1. In de Omgevingsvisie is vermeld dat schone lucht een voorwaarde is voor de gezondheid van Amsterdammers en bezoekers. Gezondheid is een prioriteit. De huidige luchtkwaliteit voldoet meestal aan de wet, maar niet aan de advieswaarden van de WHO. In 2020 heeft de gemeente Amsterdam daarom het landelijke SLA ondertekend. Doel en ambitie daarin is dat alle aangesloten partijen toewerken naar het in 2030 realiseren van de advieswaarden die de WHO hanteert voor stikstofdioxide en fijnstof. Ook staat er dat de gemeente voor 2030 de strengere advieswaarden van de WHO wil halen.

De raad heeft toegelicht dat uit de Omgevingsvisie volgt dat de gemeente Amsterdam zich middels het ondertekenen van het SLA in 2020 heeft geconformeerd aan de inmiddels oude WHO-advieswaarden uit 2005. Deze waren op het moment van tekenen van het SLA de meest recente advieswaarden en hielden in:  $10 \mu\text{g}/\text{m}^3$  voor  $PM_{2.5}$ ,  $20 \mu\text{g}/\text{m}^3$  voor  $PM_{10}$  en  $40 \mu\text{g}/\text{m}^3$  voor stikstofdioxide ( $\text{NO}_2$ ). Deze advieswaarden zijn op 22 september 2021 gewijzigd naar  $5 \mu\text{g}/\text{m}^3$  voor  $PM_{2.5}$ ,  $15 \mu\text{g}/\text{m}^3$  voor  $PM_{10}$  en  $10 \mu\text{g}/\text{m}^3$  voor  $\text{NO}_2$ . In het MER is geconcludeerd dat bij een volledige ontwikkeling van het Hamerkwartier met het in het MER gehanteerde programma, de concentraties niet overal aan de in 2021 vastgestelde WHO-advieswaarden voldoen. Maar de raad stelt zich op het standpunt dat in het SLA wordt toegewerkt naar de oude WHO-advieswaarden uit 2005 in 2030. En wijst erop dat in het SLA is vermeld dat op het moment dat nieuwe advieswaarden worden vastgesteld, de deelnemers aan het SLA onderzoeken hoe de nieuwe advieswaarden bij het akkoord kunnen worden betrokken. Deze normen vormen daarmee volgens de raad niet automatisch onderdeel van het akkoord. Dit volgt uit de eerste voetnoot van het SLA, waarin staat dat, mochten deze waarden in de toekomst worden gewijzigd, dan bekeken zal worden wat de gevolgen hiervan zijn voor het SLA. Verder heeft de raad toegelicht dat wat betreft het bestemmingsplan “Exclusiva Hamerkwartier” wordt voldaan aan de WHO-advieswaarden, waaraan de ge-

meente Amsterdam zich via het SLA heeft gecommiteerd. Alleen de WHO-advieswaarde uit 2005 van  $10 \mu\text{g}/\text{m}^3$  voor  $\text{PM}_{2.5}$  wordt op 50 m hoogte overschreden met  $1,36 \mu\text{g}/\text{m}^3$ . In dit verband wijst de raad op rechtspraak van de Afdeling, bijvoorbeeld de uitspraak van 23 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:573, onder 7.2, waaruit volgt dat de normen uit de Wm gelden als kader ter bepaling of sprake is van een goede ruimtelijke ordening. Uit het luchtkwaliteitsonderzoek volgt dat bij de gehele ontwikkeling van het Hamerkwartier wordt voldaan aan de grenswaarden zoals opgenomen in bijlage 2 van de Wm. Ook het MER concludeert in paragraaf 5.3.5 dat de informatie binnen het plangebied voldoet aan alle grenswaarden, zo stelt de raad.

19.2. De Afdeling stelt vast dat niet is bestreden dat het algemene normniveau voor luchtkwaliteit wordt bepaald door de Wm en dat de Wm-normen nergens in het plangebied worden overschreden. Omdat met de vaststelling van het plan ter plaatse van het plangebied is voldaan aan de wettelijke normering van luchtkwaliteit in de Wm, heeft de raad naar het oordeel van de Afdeling in beginsel ervan mogen uitgaan dat in zoverre sprake is van een goede ruimtelijke ordening.

Wat betreft de door Albemarle overgelegde rapportage van 18 september 2022 waaruit volgens haar blijkt dat ook ten aanzien van  $\text{PM}_{10}$  op hoogtes tussen 50 en 70 m de WHO-advieswaarden van 2005 worden overschreden, overweegt de Afdeling als volgt. Uit deze rapportage blijkt dat dit zou gelden voor het specifieke gebied Hamerkop, oftewel de oostelijke ontwikkelvelden van het Hamerkwartier, waar diverse woontorens zouden moeten worden gebouwd. Daar ziet dit bestemmingsplan echter niet op. Dit heeft dus geen betrekking op het gebied van dit bestemmingsplan en de overschrijding wordt ook niet veroorzaakt door ruimtelijke ontwikkelingen die met het bestemmingsplan “Exclusiva Hamerkwartier” worden mogelijk gemaakt. In zoverre heeft de raad zich terecht op het standpunt gesteld dat voor dit bestemmingsplan kan worden uitgegaan van alleen een beperkte overschrijding van de fijnstofnormering van de WHO-advieswaarde uit 2005 voor  $\text{PM}_{2.5}$ . Dit omdat deze waarde van  $10 \mu\text{g}/\text{m}^3$  op een hoogte van 50 m wordt overschreden met  $1,36 \mu\text{g}/\text{m}^3$ .

Gezien de slechts marginale overschrijding van de WHO-advieswaarde en het karakter van de door Albemarle genoemde beleidsstukken, die een in-

spannings- en geen resultaatverplichting bevatten, mocht de raad zich naar het oordeel van de Afdeling op het standpunt stellen dat deze niet aan vaststelling van dit bestemmingsplan in de weg hoefde te staan.

Het betoog slaagt niet.

### Zonering rondom wegen

20. Daarnaast stelt Albemarle dat in de Omgevingsvisie met verwijzing naar de “Amsterdamse richtlijn gevoelige bestemmingen luchtkwaliteit”, zoals vastgesteld door het college van burgemeester en wethouders op 5 januari 2010, is bepaald dat aan weerszijden van een drukke weg binnen een zone van 300 m geen nieuwe gevoelige bestemmingen mogen worden gerealiseerd, als ook geen nieuwe gevoelige bestemmingen mogen worden gerealiseerd in de eerstelijnsbebouwing binnen een afstand van 50 m van stedelijke wegen met meer dan 10.000 motorvoertuigen per etmaal (hierna: mvt/etm). Het gaat hier om de grotere drukke wegen. Uit de toelichting op het bestemmingsplan blijkt niet of hieraan wordt voldaan, zo stelt Albemarle. Dit terwijl de voorziene bebouwing zich bevindt nabij meerdere grote drukke wegen zoals de Meeuwenlaan, de Johan van Haseltweg en de Nieuwe Leeuwarderweg.

20.1. In de Omgevingsvisie is vermeld dat mensen met een kwetsbare gezondheid extra dienen te worden beschermd. Daarom mogen in Amsterdam langs drukke wegen geen nieuwe voorzieningen worden gerealiseerd voor ouderen of mensen met een kwetsbare gezondheid en voor onderwijs of opvang voor minderjarigen. Het eerste uitgangspunt van de “Amsterdamse richtlijn gevoelige bestemmingen luchtkwaliteit” is dat er geen nieuwe gevoelige bestemmingen mogen worden gerealiseerd langs snelwegen (aan weerszijden een zone van 300 m) en provinciale wegen (aan weerszijden 50 m). Het tweede uitgangspunt is dat er geen nieuwe gevoelige bestemmingen mogen worden gebouwd in de 1e-lijnsbebouwing binnen een afstand van 50 m van stedelijke wegen met meer dan 10.000 mvt/etm. Het gaat hier om de grotere drukke wegen, zo staat er in de Omgevingsvisie.

20.2. De raad heeft toegelicht dat het plangebied op ongeveer 500 m is gelegen van de Rijksweg A10 waarvoor een 300 m-buffer geldt. Van de Nieuwe Leeuwarderweg is slechts een deel aangemerkt als een “overige stadsweg”, dat is een weg met meer dan 10.000 mvt/etm, niet hoofdnet. De

afstand tussen deze weg en het plangebied is volgens de raad ongeveer 430 m, zodat ook hier volgens de raad wordt voldaan aan de richtlijn. Voor de Meeuwenlaan golden op het moment van het vaststellen van het plan geen richtafstanden, maar volgens tabel 3.1 in het aanvullende akoestisch onderzoek heeft het wegvak Hamerstraat-Johan van Hasseltweg een verkeersintensiteit van 10.880 mvt/etm in de referentiesituatie in 2030. Maar de afstand tussen dit wegvak en het bouwvlak is ongeveer 95 m en is daarmee eveneens in overeenstemming met de richtlijn, zo stelt de raad.

20.3. De Afdeling ziet in wat Albemarle heeft aangevoerd geen aanleiding om te twifelen aan de juistheid van de toelichting van de raad. Dit betekent dat de raad het bestemmingsplan in zoverre in overeenstemming met de Omgevingsvisie en de Amsterdamse richtlijn gevoelige bestemmingen luchtkwaliteit heeft vastgesteld.

Het betoog slaagt niet.

### **Belangenafweging en gezondheidslogica**

21. Ook is volgens Albemarle gezondheid door de raad ten onrechte niet meegenomen in de belangenafweging, terwijl dit volgens haar wel is vereist op grond van de Omgevingsvisie. Dit omdat in de Omgevingsvisie staat dat het ontwikkelen van een gezonde stad als een kernopgave wordt gezien en gezondheid een vast onderdeel uitmaakt van de belangenafweging in ruimtelijk beleid.

Tot slot stelt Albemarle dat volgens de Omgevingsvisie de “Amsterdamse Gezondheidslogica” hoort te worden gebruikt bij de plannen voor gebiedsontwikkeling. Die bevat twaalf principes voor een gezonde leefomgeving. Uit de toelichting bij het bestemmingsplan blijkt niet dat aan de Amsterdamse Gezondheidslogica is getoetst.

21.1. De raad stelt zich op het standpunt dat het belang van gezondheid uitdrukkelijk is betrokken bij de vaststelling van het bestemmingsplan. Zo ligt het principe van gezondheid en duurzaamheid ten grondslag aan het plan en is in het kader van het MER het thema “gezondheid” uitgebreid onderzocht, waarbij het gemeentelijke gezondheidsbeleid als uitgangspunt is genomen. Hierbij is gekeken naar hittestress, lichthinder, stralingshinder, groen in het gebied, sport en bewegen en “manier van leven”. In het bijzonder is gekeken naar gezondheidsbevordering, waarbij de focus ligt op de mate waarin groen aanwezig is, de mate waarin de omgeving sport en bewegen bevordert en de mate waarin de omgeving een gezonde “ma-

nier van leven” stimuleert. Dit komt volgens de raad overeen met de Amsterdamse Gezondheidslogica, waarin ruimtelijke principes zijn geformuleerd voor een gezonde leefomgeving. Het aspect gezondheid heeft integraal onderdeel uitgemaakt van de belangenafweging en het bestemmingsplan voorziet in een gezonde leefomgeving, zo stelt hij.

21.2. De Afdeling is van oordeel dat de gezondheidsbelangen door de raad voldoende zijn betrokken bij de vaststelling van het bestemmingsplan. Dit omdat er diverse onderzoeken zijn verricht die betrekking hebben op gezondheidsaspecten, zoals geluidshinder, hittestress, lichthinder en luchtkwaliteit, en voorts in de planregels is bepaald dat in het kader van de concrete vergunningverlening in voorkomende gevallen nog diverse onderzoeken dienen te worden verricht.

Het betoog slaagt niet.

### **Milieueffectrapport**

#### **Mer-plicht**

22. Albemarle betoogt dat het niet helemaal duidelijk is of sprake is van een project-MER of plan-MER en of de raad de eisen die daarvoor gelden in acht heeft genomen. Het bestemmingsplan is in zoverre onvoldoende gemotiveerd. Albemarle gaat ervan uit dat sprake is van een project-MER en hiermee de eisen van artikel 7.23 van de Wm van toepassing zijn.

22.1. Ten behoeve van de ontwikkeling van het volledige Hamerkwartier is een MER opgesteld dat ten grondslag ligt aan het eerste ruimtelijke plan dat in de ontwikkeling van het Hamerkwartier voorziet: het bestemmingsplan “Exclusiva Hamerkwartier”. De raad heeft opgemerkt dat voor de gehele ontwikkeling van het Hamerkwartier een “levend” project-MER is opgesteld. Het bestemmingsplan “Exclusiva Hamerkwartier” bestrijkt een beperkt deel van het Hamerkwartier. In de plantoelichting staat dat met het oog op de transformatie van het gehele Hamerkwartier een MER is opgesteld. De ontwikkeling van het plangebied Exclusiva valt onder het begrip “stedelijk ontwikkelingsproject”, zoals vermeld onder Categorie D11.2 uit de D-lijst van de bijlage behorende bij het Besluit milieueffectrapportage. Hiervoor geldt een m.e.r.-beoordelingsplicht. Voor het plangebied gaat het om een vormvrije m.e.r.-beoordelingsplicht, omdat de drempel-



waarden als daarbij vermeld niet worden overschreden. Vanwege de omvang van de totale transformatie heeft de gemeente ervoor gekozen om voor het Hamerkwartier in plaats van een m.e.r.-beoordelingsnotitie direct een MER op te stellen. Het MER is procedureel gekoppeld aan het bestemmingsplan “Exclusiva Hamerkwartier”, als eerste ruimtelijke plan. In het MER zijn de milieueffecten onderzocht van de transformatie van het Hamerkwartier en er wordt expliciet ingegaan op het plan voor de locatie Exclusiva.

22.2. De Afdeling kan, gelet op de door de raad gegeven toelichting, de stelling van Albemarle niet volgen dat de raad niet heeft gemotiveerd of er sprake is van een project-MER en of de bijbehorende eisen in acht zijn genomen. De raad mocht ervoor kiezen om voor dit bestemmingsplan een volledig MER te laten opstellen. Albemarle heeft over een aantal onderwerpen van het MER betoogd dat het MER en de hieraan ten grondslag liggende onderzoeken onzorgvuldig zijn en in strijd met artikel 7.23, eerste lid, van de Wm en artikel 3:2 van de Awb zijn vastgesteld. Dit komt hierna aan de orde.

Het betoog slaagt niet.

### Geluid

23. Albemarle betoogt dat het MER en het aan het MER ten grondslag liggende akoestisch onderzoek van Antea Group van 22 december 2021 niet met de vereiste zorgvuldigheid tot stand zijn gekomen. Ter onderbouwing van haar betoog heeft zij een notitie van Tauw van 15 april 2022 overgelegd. De gronden over het onderwerp geluid komen hieronder aan bod.

#### – Aftrek bij gecumuleerde geluidbelasting op grond van artikel 110g Wgh

24. Albemarle betoogt dat ten onrechte bij de berekening van de gecumuleerde geluidbelasting de aftrek op grond van artikel 110g van de Wgh is toegepast. Dit omdat op grond van hoofdstuk 2 van bijlage 1 bij het Reken- en meetvoorschrift geluid 2012 bij de berekening van cumulatieve geluidbelasting de bij wegverkeerslawaaai toe te passen aftrek op grond van artikel 110g van de Wgh niet mag worden toegepast. In figuur 6.2 van het akoestisch onderzoek van Antea Group van 22 december 2021 is deze aftrek van 5 dB in strijd met hoofdstuk 2 van bijlage 1 van het Reken- en meetvoorschrift geluid 2012 wel toegepast.

24.1. De raad stelt dat artikel 110g van de Wgh betrekking heeft op het stiller worden van het verkeer. Aangezien het MER uitgaat van de toekomsituatie 2030 stelt de raad dat het zinvol is om dit effect weer te geven. Ook bij de cumulatieve geluidbelasting geeft dit volgens de raad een goed inzicht en is dit geen overschatting van toekomstige geluidbelastingen. Dit is in overeenstemming met de methodiek van het Reken- en meetvoorschrift geluid 2012. Bij het opstellen van een MER voor een bestemmingsplan in Amsterdam is dit een gebruikelijke werkwijze en dit is afgestemd met het expertteam Geluid van de gemeente, zo stelt de raad.

24.2. In Bijlage I behorende bij de artikelen 1.2 en 1.4 van het Reken- en meetvoorschrift geluid 2012, hoofdstuk 2, staat: “De ingevolge artikel 110g van de Wet geluidhinder bij wegverkeerslawaaai toe te passen aftrek wordt bij de bepaling van Lvl met deze rekenmethode niet toegepast. [...] Wanneer het onderzoek plaatsvindt op grond van de Wet geluidhinder en de bronsoort wegverkeer betreft, moet bovendien worden bedacht dat in de bijdrage(n) van de wegverkeersbron(nen) aan het cumulatieve niveau geen rekening is gehouden met de aftrek op grond van artikel 110g van de Wet geluidhinder. In het geval van een onderzoek aan een wegverkeersbron op grond van de Wet geluidhinder ligt vergelijking met de normering voor wegverkeer in de Wet geluidhinder, die betrekking heeft op geluidsbelasting waarop wel de aftrek is toegepast, daarom minder voor de hand.”

24.3. Uit de geschiedenis van de totstandkoming van de Wet aanpassing bestuursprocesrecht (Kamerstukken II, 2009/10, 32 450, nr. 3, blz. 18-20) blijkt dat de wetgever met artikel 8:69a van de Awb de eis heeft willen stellen dat er een verband is tussen een beroepsgrond en het belang waarin de appellant door het bestreden besluit dreigt te worden geschaad. De bestuursrechter mag een besluit niet vernietigen wegens schending van een rechtsregel die kennelijk niet strekt tot bescherming van het belang van degene die in (hoger) beroep komt.

24.4. Artikel 110g van de Wgh ziet op de geluidbelasting van onder meer gevels van woningen of van andere geluidsgevoelige gebouwen in verhouding tot wegverkeerslawaaai. Dit artikel strekt daarmee tot bescherming van de belangen van (toekomstige) bewoners of gebruikers van nieuwbouwwoningen. Albemarle is geen eigenaar van één van de (toekomstige) woningen en niet is ge-

bleken van concrete interesse in de koop van een van deze woningen. Gelet hierop strekt de regeling in artikel 110g van de Wgh kennelijk niet tot bescherming van de bedrijfsbelangen van Albemarle, die vreest voor belemmering van haar bedrijfsactiviteiten. Het belang van Albemarle heeft daarmee wel betrekking op industrielawaai, maar niet op wegverkeerslawaai en scheepvaartlawaai. Het relativiteitsvereiste van artikel 8:69a van de Awb staat om die reden aan een inhoudelijke bespreking van deze beroepsgrond in de weg.

#### – Reflectiefactor

25. Albemarle stelt dat in het akoestisch onderzoek “Akoestisch onderzoek Hamerkwartier Amsterdam” van Antea Group van 22 december 2021, dat aan het MER ten grondslag ligt, ten onrechte is uitgegaan van een reflectiefactor van 0,00 voor alle gebouwen, zowel bestaande als geprojecteerde gebouwen. Een gevel met reflectiefactor van 0,00 houdt een volledig geluidsabsorberende gevel in. Maar de bestaande gebouwen hebben geen geluidsabsorberende gevelbekleding. De reflectiefactor voor de bestaande gebouwen is in werkelijkheid niet 0,00, maar 0,80. Het rekenen met de incorrecte reflectiefactor van 0,00 leidt tot een significante onderschatting van de geluidemissie vanaf het industrieterrein.

25.1. De raad erkent dat in de praktijk een reflectiefactor hoger dan 0,00 gebruikelijk is. In het kader van het op 13 juli 2022 vastgestelde bestemmingsplan “Draka Terrein Hamerkwartier” is een beperkte aanvulling op het MER gemaakt (geluid) waarin dit inzicht is verwerkt. Deze aanvulling leidt volgens de raad niet tot wezenlijk andere conclusies in het MER. Voor het bestemmingsplan “Exclusiva Hamerkwartier” is in het akoestisch onderzoek “Akoestisch onderzoek Herontwikkeling Exclusiva-kavel te Amsterdam revisie 2” van Antea Group van 16 december 2021 gebruik gemaakt van de juiste reflectiefactor 0,80. In paragraaf 3.3 van dit akoestisch onderzoek staat dat diverse gebouwen in de berekeningen zowel afschermend als reflecterend zijn meegenomen. In algemene zin betekent “reflecterend” een reflectiefactor van 0,80. Het achterliggend rekenmodel dat ten grondslag ligt aan het akoestisch onderzoek laat zien dat er met 0,80 is gerekend, waardoor de conclusies ten aanzien van het bestemmingsplan niet wijzigen en waardoor de stelling van Albemarle ten aanzien van het be-

stemmingsplan feitelijke grondslag mist, zo stelt de raad.

25.2. De Afdeling stelt vast dat er weliswaar in het aanvankelijk aan het MER ten grondslag liggende akoestisch onderzoek een onvolkomenheid zat, maar dat bij het nemen van het bestreden besluit van correcte gegevens is uitgegaan. In de besluitvorming over het bestemmingsplan “Exclusiva Hamerkwartier” zit op dit punt geen gebrek. Het betoog slaagt niet.

#### – Motivering maximale hogere waarde van 55 dB(A)

26. Albemarle stelt dat in het akoestisch onderzoek en het MER zonder toereikende motivering is uitgegaan van een grenswaarde voor industrielawaai van 55 dB(A). Op grond van artikel 45 van de Wgh kan er weliswaar voor geprojecteerde woningen een maximale hogere waarde van 55 dB(A) worden vastgesteld, maar op grond van het vijfde lid van artikel 110a van de Wgh kan dit alleen indien maatregelen om de geluidbelasting te verminderen onvoldoende doeltreffend zijn of op overwegende bezwaren stuiten van stedenbouwkundige, verkeerskundige, vervoerskundige, landschappelijke of financiële aard.

26.1. De raad stelt in het verweerschrift dat uit het aanvullende akoestische onderzoek blijkt dat op een aantal punten niet wordt voldaan aan zowel de voorkeursgrenswaarde als de maximale ontheffingswaarde. Voor deze woningen zijn aanvullende maatregelen nodig. Voor de overige woningen waar de geluidbelasting meer dan 50 dB(A) is, maar minder dan 55 dB(A) wordt volstaan met het vaststellen van hogere waarden. Bron- en overdrachtsmaatregelen zijn volgens de raad vanuit het industrieterrein namelijk ruimtelijk, visueel en financieel niet doelmatig, zeker niet als uit wordt gegaan dat het bedrijf op het gezonde industrieterrein met de “Beste Beschikbare Technieken” werkt. De raad stelt zich op het standpunt dat het gebruik van de wettelijke grenswaarde van 55 dB(A) deugdelijk is onderbouwd conform de Wgh en het Amsterdamse geluidbeleid.

26.2. De Afdeling stelt vast dat deze beroepsgrond feitelijk ziet op het door het college ten behoeve van dit bestemmingsplan vastgestelde besluit hogere waarden. In die beroepsprocedure zal deze beroepsgrond worden beoordeeld.

**– Piekgeluiden**

27. Albemarle betoogt dat het akoestisch onderzoek zich ten onrechte niet richt op piekgeluiden van Albemarle. De verschillende piekgeluiden die afkomstig zijn van het industrieterrein van Albemarle zijn in het akoestisch onderzoek ten onrechte niet onderzocht. Het gaat enerzijds om piekgeluiden als gevolg van reguliere bedrijfsactiviteiten, zoals laden, lossen, schoonblazen van doekenfilters, met lucht transporteren van vaste stof en andere piekgeluiden ten gevolge van reguliere activiteiten op het terrein en installaties die continu in bedrijf zijn. Deze piekgeluiden behoren tot de akoestisch representatieve bedrijfssituatie. Anderzijds gaat het om incidentele piekgeluiden, zoals het gebruik van veiligheidsventielen. Ook zijn er nog piekgeluiden door onderhoudswerkzaamheden.

27.1. De raad wijst erop dat in de omgevingsvergunning van januari 2018 geluidvoorschriften zijn opgenomen. Deze voorschriften zijn opgesteld aan de hand van het “Akoestisch rapport Albemarle, actualisatie 2015, revisie A. uitgevoerd door Akzo Nobel, Projects & Engineering B.V.” van 9 juli 2015. Uit dit onderzoek is op te maken dat op immissiepunt ‘06 contr. Scheepshelling’ het maximale geluidniveau 72 dB(A) in de dagperiode en 64 dB(A) in de avond- en nachtperiode bedraagt. Dit immissiepunt 06 ligt ten westen van het terrein van Albemarle en dus in de richting van het plangebied. Door onder meer afscherming, reflecties en bodemdemping is middels het akoestisch rekenmodel vastgesteld dat het geluidniveau in het plangebied ongeveer 18 dB(A) lager is dan het niveau ter plaatse van immissiepunt 06. De maximale geluidniveaus bedragen daarmee ongeveer 54 dB(A) in de dagperiode en 46 dB(A) in de avond- en nachtperiode. Hiermee wordt ruimschoots voldaan aan het gangbare toetsingskader in het Activiteitenbesluit milieubeheer van 70 dB(A), 65 dB(A) en 60 dB(A) voor respectievelijk de dag-, avond- en nachtperiode.

Verder rust op Albemarle uit hoofde van de vigerende Wm-vergunning een zorgplicht om calamiteiten en de bijbehorende piekgeluiden zoveel als mogelijk te voorkomen. Vastgesteld is dat de situatie waarbij veiligheidsventielen gebruikt dienen te worden niet vaker voorkomt dan 12 keer per jaar en daarmee geen onderdeel uitmaakt van de representatieve bedrijfssituatie en dus ook geen onderdeel van het zonemodel. Deze piekgeluiden komen volgens de raad alleen incidenteel voor bij

een calamiteit en zijn dus geen onderdeel van de reguliere bedrijfsvoering. Deze zijn daarom terecht niet meegenomen in de beoordeling van de milieueffecten, zo stelt de raad. Andere dan reguliere onderhoudswerkzaamheden, zoals door Albemarle genoemd, vallen volgens de raad evenmin onder de representatieve bedrijfssituatie. Hierop is bouwregelgeving van toepassing waarvoor hogere toegestane emissies gelden. Daarnaast heeft de raad opgemerkt dat geluid ten gevolge van incidenteel onderhoud of calamiteiten niet is te voorspellen en daarmee niet te regelen is in een milieuvergunning. Piekgeluiden die het gevolg zijn van die activiteiten, zijn volgens de raad niet vergund en calamiteiten hoeven bij de beoordeling van geluid niet te worden meegenomen.

27.2. Mede gelet op de hiervoor weergegeven toelichting en onderbouwing door de raad ziet de Afdeling in wat Albemarle heeft aangevoerd geen aanleiding voor het oordeel dat de raad is uitgegaan van een onjuiste representatieve bedrijfssituatie wat betreft de piekgeluiden. Het akoestisch onderzoek is in zoverre dus niet onjuist of onvolledig.

Het betoog slaagt niet.

**– Zonemodel Johan van Hasseltkanaal Oost**

28. Albemarle voert aan dat de tekst, figuren en conclusies in het MER niet zijn aangepast na aanvullend akoestisch onderzoek. Deze zijn nog steeds gebaseerd op het eerdere akoestisch onderzoek waarin een verouderd zonemodel is gebruikt voor Johan van Hasseltkanaal Oost, terwijl het aanvullend akoestisch onderzoek is gebaseerd op een nieuw zonemodel voor Johan van Hasseltkanaal Oost.

28.1. De raad stelt dat de analyse die Albemarle noemt is opgenomen in paragraaf 6.3.5 van het MER waar wordt verwezen naar aanvullende onderzoeken. Voor verkeer, geluid, stikstof en externe veiligheid zijn aanvullende onderzoeken uitgevoerd die ook relevant zijn voor het bestemmingsplan “Exclusiva Hamerkwartier”. Deze onderzoeken zijn als bijlagen toegevoegd. Bij deze onderzoeken is gebruik gemaakt van het opgevolde zonemodel van de Omgevingsdienst. Daarmee bevat het MER volgens de raad de meest recente inzichten en alle milieu-informatie die nodig is om tot vaststelling van dit bestemmingsplan te komen.

28.2. Mede gelet op de hiervoor weergegeven toelichting en onderbouwing door de raad ziet de Afdeling in wat Albemarle heeft aangevoerd over het zonemodel geen aanleiding voor het oordeel dat het MER onjuist of onvolledig is. Het betoog slaagt niet.

#### – Effectbeoordeling

29. Albemarle voert aan dat het MER onzorgvuldig is, omdat de effectbeoordeling op nieuwe woningen in het Hamerkwartier bij industrielawaai uitgaat van het percentage van de kavels in plaats van het percentage geluidgehinderden. Dit is volgens Albemarle onzorgvuldig omdat kavels met hoge woontorens meer geluidgehinderden hebben dan kavels met laagbouw.

29.1. De raad heeft toegelicht dat het MER voor het Hamerkwartier uitgaat van een toekomstsituatie waarbij een stedenbouwkundig plan op hoofdlijnen is gebruikt. Dit betekent volgens de raad dat nog veel ruimte bestaat in de invulling van de kavels. De geluidbelasting per kavel geeft een goed beeld van de geluidbelasting die optreedt bij de realisatie van het totale plan, zo stelt de raad.

29.2. De raad mocht een stedenbouwkundig plan op hoofdlijnen hanteren bij het bepalen van de toekomstsituatie voor het Hamerkwartier. Omdat er voor het volledige Hamerkwartier in deze fase nog geen concreet bouwplan hoeft te zijn, hoefde de raad in dit geval niet uit te gaan van het aantal geluidgehinderden, maar heeft het ervoor mogen kiezen om uit te gaan van de geluidbelasting per kavel.

Het betoog slaagt niet.

#### – Classificeringscategorieën

30. Albemarle voert aan dat het MER onzorgvuldig is, omdat de figuren in het MER uitgaan van classificeringscategorieën in stappen van 5 dB(A) die niet inzichtelijk maken of de grenswaarden voor cumulatieve geluidbelasting worden overschreden. Op grond van het zesde lid van artikel 110a van de Wgh mag alleen een hogere waarde worden vastgesteld als de gecumuleerde geluidbelastingen niet leiden tot een onaanvaardbare geluidbelasting. Volgens het Amsterdams geluidbeleid treedt, wanneer een locatie door verschillende geluidbronnen wordt belast tot boven de voorkeursgrenswaarde, een onaanvaardbare geluidbelasting op als de gecumuleerde waarde meer dan 3 dB(A) hoger is dan de hoogste van de maximaal

toegestane ontheffingswaarden. Voor gevels met een overschrijding van de voorkeursgrenswaarde van wegverkeerslawaai geldt daarom een bovengrens voor aanvaardbare cumulatieve geluidbelasting van  $63 \text{ dB(A)} + 3 \text{ dB(A)} = 66 \text{ dB(A)}$  en voor gevels met een overschrijding van de voorkeursgrenswaarde van industrielawaai van  $55 \text{ dB(A)} + 3 \text{ dB(A)} = 58 \text{ dB(A)}$ . Verschillende figuren in het MER die de gecumuleerde geluidbelasting weergeven, gaan uit van classificeringscategorieën in stappen van 5 dB(A). Hierdoor is volgens Albemarle niet inzichtelijk of de grenswaarden van 66 dB(A) en 58 dB(A) worden overschreden en of het plan uitvoerbaar is.

30.1. De raad heeft zich op het standpunt gesteld dat in het MER de geluidbelasting bij volledige ontwikkeling van het Hamerkwartier inzichtelijk is gemaakt. Vervolgens dient op planniveau onderzoek verricht te worden naar de geluidbelasting vanwege industrielawaai, wegverkeerslawaai en scheepvaartlawaai. Aan de hand van de uitkomsten kunnen specifieke maatregelen genomen worden om deze geluidbelasting te verminderen. Ten behoeve van het bestemmingsplan is akoestisch onderzoek verricht naar het concrete initiatief voor de locatie Exclusiva. De berekeningsresultaten voor wegverkeerslawaai zijn opgenomen in tabel 4.1 t/m 4.5 en tabel 4.6 bevat de resultaten voor industrielawaai. Daarnaast volgt uit afbeelding 4.2 dat scheepvaartlawaai op een hoogte van ongeveer 40 m boven de 50 dB uitkomt. Op geen enkele hoogte wordt de 55 dB-grens overschreden. De raad stelt dat hiermee voldoende inzichtelijk is gemaakt of de grenswaarden op het niveau van Exclusiva worden overschreden. Omdat alleen sprake is van een overschrijding van de voorkeurswaarde door industrielawaai, bepaalt zowel de Wgh als het Amsterdams geluidbeleid dat cumulatie van geluid niet in beoordeling hoeft te worden betrokken, zo stelt de raad.

30.2. De Afdeling is van oordeel dat de raad, gelet op de hiervoor weergegeven toelichting en onderbouwing, voldoende inzichtelijk heeft gemaakt of sprake is van overschrijding van de voorkeursgrenswaarden.

Het betoog slaagt niet.

#### – Industrielawaai Hamerkop

31. Albemarle betoogt dat in het MER niet gesproken kan worden van een goede ruimtelijke ordening, omdat de paarse contour bij industrielawaai ( $>65 \text{ dB(A)}$ ) vanaf 25 m hoogte over

enkele ontwikkelvelden aan de oostkant van het Hamerkwartier komt te liggen. Dit betekent dat er aan de oostkant vooral met dove gevels gewerkt zal moeten worden en dat de raad moet kijken of er niet vooral niet-woonfuncties aan de oostkant van het Hamerkwartier, dat het dichtstbij het terrein van Albemarle ligt, moeten komen. Ook wat betreft de gecumuleerde geluidbelasting ligt de 65 dB(A)-contour over de oostelijke ontwikkelvelden. Momenteel staan op deze oostelijke ontwikkelvelden nabij het terrein van Albemarle enkele hoge woontorens gepland. Gezien de hoge industrielawaabilasting zijn de mogelijkheden voor het realiseren van woningen aan de oostkant van het Hamerkwartier beperkt. Het wordt daardoor onzeker of het plan voor het volledige Hamerkwartier haalbaar is, zo betoogt Albemarle.

31.1. De raad heeft toegelicht dat uitgaande van het nieuwe zonemodel, te zien is dat een hogere belasting in het oostelijke deel van het Hamerkwartier zal optreden. Dit betreft met name de Hamerkop. Volgens de raad laat dit echter onverlet dat woningbouw mogelijk is met gebruikmaking van hogere waarden en dove gevels. Dit laat de ontwikkeling van Exclusiva ook zien. Zo zullen er voor enkele gevels een hogere waarde worden bepaald en een geluidluwe zijde worden gecreëerd. Verder heeft de raad gesteld dat voor de ontwikkeling van de Hamerkop nader onderzoek zal worden verricht naar de gevelbelasting op basis van stedenbouwkundige modellen. Die ontwikkeling is volgens de raad nu echter niet aan de orde. Over de 65-dB(A)-contour die over de oostelijke ontwikkelvelden in het Hamerkwartier komt te liggen, heeft de raad ook gesteld dat deze beroepsgrond niet ziet op het bestemmingsplan “Exclusiva Hamerkwartier”. Dit omdat die ontwikkelvelden nu niet ter discussie staan aangezien het bestemmingsplan betrekking heeft op verder van het terrein van Albemarle gelegen gronden. Uit het MER volgt dat de ontwikkeling van het Hamerkwartier om keuzes vraagt wat betreft positionering en functies, maar op voorhand niet onmogelijk is, zo stelt de raad. Verder heeft de raad toegelicht dat weliswaar voor het MER rekening is gehouden met de afschermende werking van hoogbouw, maar dit is niet het geval voor het akoestisch rapport dat ten grondslag ligt aan het bestemmingsplan “Exclusiva Hamerkwartier”.

31.2. De raad heeft, gelet op de hiervoor weergegeven toelichting en onderbouwing, voor de vaststelling van het bestemmingsplan “Exclusiva Ha-

merkwartier” kunnen volstaan met de beoordeling van het industrielawaai op de Hamerkop, zoals het in het MER is gedaan. Bij een eventueel toekomstig plan voor de Hamerkop en waaraan dit MER weer ten grondslag wordt gelegd, zal uit het oogpunt van zorgvuldigheid gekeken moeten worden of dit MER nog toereikend is en kan zo nodig worden gewerkt met een aanvulling op het MER.

Het betoog slaagt niet.

### **Luchtkwaliteit en geur- en stofemissies**

32. Albemarle betoogt dat het MER en het hieraan ten grondslag liggende luchtkwaliteitsonderzoek van 5 december 2021 en het onderzoek naar geur- en stofemissies van eveneens 5 december 2021 het effect van de emissies van Albemarle op een hoogte vanaf 50 m ondeugdelijk in kaart brengen. Dit terwijl de voorziene hoogbouw in het oostelijke deel van het Hamerkwartier, nabij Albemarle, een hoogte heeft van 120 m.

Daartoe voert zij aan dat het in het onderzoek naar geur- en stof(fen)emissies gehanteerde rekenmodel Safeti-NL ongeschikt is.

Daarnaast worden in het MER en het hieraan ten grondslag liggende onderzoek geur- en stofemissies in relatie tot de stoffen platina, koper en vanadium getoetst aan grenswaarden die bedoeld zijn voor Arbo-onderzoek naar het professioneel werken met gevaarlijke stoffen (8 uur per dag, 5 dagen per week) en niet voor wonen in de buurt van een bedrijf dat werkt met gevaarlijke stoffen (24 uur per dag, 7 dagen per week).

32.1. Volgens de raad is Safeti-NL het voorgescreven pakket voor het berekenen van de omgevingsveiligheidsrisico's van inrichtingen waar gevaarlijke stoffen worden gebruikt, verpakt, bewerkt of opgeslagen. Ook heeft het RIVM, als beheerder van het programma, bevestigd dat de berekeningen die met behulp van dit programma zijn gemaakt, correct zijn uitgevoerd.

In het onderzoek geur- en (stoffen)emissies van LPB Sight van 5 december 2021 is in paragraaf 2.3 uiteengezet op welke manier blootstelling aan emissies op grote hoogte is berekend.

Verder heeft de raad toegelicht dat met Safeti-NL niet een representatieve blootstelling door de tijd wordt berekend, maar er wordt wel berekend tot welke hoogte de concentratie toeneemt en vanaf welke hoogte zij weer afneemt. Daartoe is in Safeti-NL een bron gemodelleerd overeenkomstig de hoogste bron bij Albemarle op 43 m hoog met

tevens de hoogste emissie NO<sub>x</sub> van alle bronnen van Albemarle. In bijlage II van de Beoordeling geur- en stof(fen)emissies Albemarle zijn de resultaten van de berekeningen in Safeti-NL weergegeven. Daaruit volgt dat de omvang van de arbitrair gekozen 4 µg/m<sup>3</sup>-contour steeds tot een hoogte tussen 40 en 50 m toeneemt, om daarna weer af te nemen tot grotere hoogte. Dit betekent volgens de raad dat de blootstellingsconcentraties vanaf een hoogte van 50 m altijd lager zullen zijn dan daaronder.

Uit het onderzoek geur- en (stoffen)emissies van LPB Sight van 5 december 2021 is per stof(groep) ingegaan op de emissies, en wat deze betekenen voor de omgeving van Albemarle. Daarbij is gebruik gemaakt van de gegevens uit de vergunning en de specifieke emissiegegevens die door Albemarle zijn aangeleverd. De gehanteerde emissiegrenswaarden zijn gebaseerd op de waarden die voortvloeien uit Afdeling 2.3 van het Activiteitenbesluit milieubeheer, BBT-conclusies en BREF-documenten. In paragraaf 2.8 van dat onderzoek is ingegaan op overige metalen zoals platina, koper en vanadium. In die paragraaf is uiteengezet dat voor deze metalen geen blootstellingsgrenswaarden voor langdurig verblijf gelden. Om die reden wordt daarvoor aangesloten bij Arbo-grenswaarden die wel gelden. Indien aangesloten wordt bij de Arbo-grenswaarden, dan geldt dat de maximale blootstellingsconcentratie een factor 10-100 beneden die grenswaarde ligt. In dat opzicht legt dit geen beperking op aan de invulling van het transformatiegebied, noch werkt het plan beperkend op de activiteiten van Albemarle, zo stelt de raad.

32.2. Deze beroepsgrond heeft voornamelijk betrekking op de toekomstige ontwikkeling van de Hamerkop en niet op het bestemmingsplan “Exclusiva Hamerkwartier”. Zoals ook hiervoor overwogen kan, bij een opvolgend plan waaraan dit MER weer grondslag wordt gelegd, worden gekeken of het MER nog toereikend is. In wat Albemarle heeft aangevoerd over luchtkwaliteit en geur- en stofemissies ziet de Afdeling geen aanknopingspunten voor het oordeel dat het MER niet aan het bestemmingsplan “Exclusiva Hamerkwartier” ten grondslag mocht worden gelegd. Het betoog slaagt niet.

### Beschrijving van de doelstellingen in het MER

33. Albemarle betoogt dat de beschrijving van de doelstellingen in het MER gebrekkig is. Op grond

van artikel 7.23, eerste lid, onder a, van de Wm bevat een milieueffectrapport een beschrijving van de activiteit met informatie over de locatie, het ontwerp, de omvang en andere relevante kenmerken van de activiteit. In dit kader is ook vereist dat een milieueffectrapport de doelstelling van de activiteit beschrijft. De beschrijving van de doelstelling in het MER is volgens Albemarle gebrekkig, omdat in de beschrijving van de doelstelling “leefbaarheid” ten onrechte het aspect veiligheidsbeleving ontbreekt. Dit terwijl het Hamerkwartier wordt ontwikkeld op slechts 150 m afstand van het terrein van Albemarle. Het is daarom van belang dat veiligheidsbeleving van het wonen in de nabijheid van Albemarle goed wordt onderzocht.

33.1. De raad stelt zich op het standpunt dat veiligheidsbeleving geen onderdeel vormt van het beoordelingskader voor een goede ruimtelijke ordening. Externe veiligheid als zodanig wel en daar is het bestemmingsplan volgens de raad ook op beoordeeld.

In het MER staat dat gezien de ligging van Hamerkwartier naast een chemische fabriek, de veiligheidsbeleving van de nieuwe bewoners van het Hamerkwartier wordt gemonitord. Daarbij zal de samenwerking met de GGD worden gezocht.

33.2. Gelet op de toelichting van de raad ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de beschrijving van de doelstellingen in het MER voor wat betreft het bestemmingsplan “Exclusiva Hamerkwartier” ontoereikend is.

Het betoog slaagt niet.

### Beschrijving van de referentiesituatie in het MER

34. Albemarle betoogt dat in de beschrijving van de referentiesituatie in het MER verschillende autonome ontwikkelingen ten onrechte niet zijn meegenomen. Op grond van artikel 7.23, eerste lid, onder b, van de Wm bevat een milieueffectrapport een beschrijving van de waarschijnlijk belangrijke gevolgen die de activiteit voor het milieu kan hebben. Onderdeel hiervan is een beschrijving van de referentiesituatie. Het MER baseert zich op de referentiesituatie in het jaar 2030. Albemarle voert aan dat de autonome ontwikkelingen in het kader van de energietransitie ten onrechte niet in de referentiesituatie zijn meegenomen. Zij stelt dat de energietransitie Albemarle noodzaakt tot het nemen van ingrijpende maatregelen op korte termijn, omdat zij op grond van

gemeentelijk beleid haar emissie moet reduceren tot 55% in 2030. Daarom moet Albemarle maatregelen nemen. Die maatregelen zijn voldoende zekere ontwikkelingen die in de referentiesituatie moeten worden meegenomen. Zij verwijst hiervoor naar haar Toekomstvisie in 6.2 van de door haar ingediende zienswijze op het ontwerpbestemmingsplan. Ook wijst Albemarle hierbij op het Klimaatakkoord van Parijs, het Nationale Klimaatakkoord, de Klimaatwet, het Klimaatplan 2021-2030, de concept Klimaatnota 2022, de Routekaart Amsterdam Klimaatneutraal 2050 en de Transitievisie warmte Amsterdam.

Verder voert Albemarle aan dat de wijziging van de HPC-3 fabriek ten onrechte niet als autonome ontwikkeling in de referentiesituatie is meegenomen. Volgens haar kan redelijkerwijs worden aangenomen dat deze vergunning verleend zal worden. Deze vergunning zal leiden tot extra NHC-opslag en een verhoging van het aantal verladingen NHC, zodat de plaatsgebonden risicocontouren en het groepsrisico toenemen.

Ook voert Albemarle aan dat de aanvraag voor een omgevingsvergunning voor transport over water ten onrechte niet als autonome ontwikkeling in de referentiesituatie is meegenomen. Deze aanvraag ziet op het deels overbrengen van wegtransport naar transport over het water en kan volgens haar worden gezien als autonome ontwikkeling die van invloed is op het referentiescenario. De raad stelt volgens Albemarle ten onrechte dat de aanvraag in strijd is met het bestemmingsplan. Een redelijke uitleg van het begrip “water” brengt volgens haar met zich mee dat hieronder ook transport over water, het aan- en afmeren van schepen en overslagfaciliteiten moeten worden begrepen. Albemarle heeft dan ook bezwaar gemaakt tegen het besluit om omgevingsvergunning te weigeren.

34.1. Ten aanzien van maatregelen in het kader van de energietransitie stelt de raad dat de door Albemarle genoemde noodzakelijke aanpassingen onvoldoende concreet zijn om als autonome ontwikkeling mee te kunnen nemen in het MER. De referentiesituatie voor Albemarle in het MER is bepaald door de autonome situatie die is afgeleid uit alle verleende vergunningen en meldingen, en de voldoende concreet uitgewerkte beoogde uitbreidingen als representatieve invulling van de maximaal planologische ruimte die het bestemmingsplan “Nieuwendam Zuid II” en het bestemmingsplan “Hamerstraatgebied” aan Albe-

marle geven. De raad stelt dat de representatieve invulling mede is bepaald op basis van de lopende aanvragen terwijl ook de door Albemarle overgelegde Toekomstvisie bij de beoordeling is betrokken. Maar volgens de raad zijn de in de Toekomstvisie opgenomen ontwikkelingen niet vervat in een concrete aanvraag, noch is door Albemarle concreet gemaakt wat deze ontwikkelingen exact behelzen en wanneer hiertoe een aanvraag wordt ingediend. Om die reden zijn de ontwikkelingen in de Toekomstvisie in het kader van het MER voor het Hamerkwartier buiten beschouwing gelaten. De klimaatdoelstellingen kunnen wel als autonome ontwikkeling worden aangemerkt, maar niet de maatregelen om die klimaatdoelstellingen te bereiken. De uitspraak van 11 december 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BG4085, waar Albemarle naar verwijst, kan volgens de raad niet leiden tot een ander oordeel. In dat geval was in het MER geen rekening gehouden met onder meer de ontwikkelingen van de Spoorzone in Breda, terwijl de kans groot was dat deze in de toekomst werden gerealiseerd. Niettemin oordeelde de Afdeling dat het MER volledig was. Dit omdat in het MER geen rekening hoeft te worden gehouden met ontwikkelingen waarover nog geen besluitvorming heeft plaatsgevonden. Dit is ook de situatie in het voorliggende geval, zo stelt de raad, want van concrete plannen van Albemarle is geen sprake.

Wat betreft de aanvraag voor extra NHC-opslag en verhoging van het aantal verladingen NHC stelt de raad dat hier rekening mee is gehouden doordat in het MER een gevoeligheidsanalyse is opgenomen voor de in 2020 ingediende aanvraag Wm-vergunning voor het wijzigen van de HPC-3 fabriek. Ten aanzien van emissies van stoffen (luchtkwaliteit) is geen rekening gehouden met de in 2020 ingediende aanvraag voor het wijzigen van de HPC-3 fabriek omdat Albemarle zelf bij haar aanvraag heeft aangegeven dat toekomstige emissies verwaarloosbaar zijn.

Over het transport over water stelt de raad dat de door Albemarle aangevraagde activiteit in strijd is met het bestemmingsplan. Dit omdat uit artikel 25.1 van de regels van het bestemmingsplan “Nieuwendam Zuid II” blijkt dat voor “water” aangewezen gronden zonder nadere aanduiding slechts zijn bestemd voor water en waterhuishoudkundige voorzieningen. Bruggen, plezierboten of woonschepen zijn alleen toegestaan met een nadere aanduiding op de verbeelding. Die

nadere aanduiding ontbreekt bij het water dat de inrichting van Albemarle omsluit. Omdat watertransport zonder mogelijkheid om ter plaatse aan te leggen onmogelijk is, is van onlosmakelijke activiteiten geen sprake. Van een autonome ontwikkeling is volgens de raad dan ook geen sprake. De raad ziet in het weigeringsbesluit van 28 juli 2022 van het college van gedeputeerde staten van Noord-Holland bevestiging dat de aangevraagde activiteit in strijd is met het bestemmingsplan. Daarnaast is de vergunning geweigerd wegens een evidente privaatrechtelijke belemmering.

34.2. De raad dient bij de vaststelling van een bestemmingsplan rekening te houden met een particulier initiatief betreffende ruimtelijke ontwikkelingen, voor zover dat initiatief voldoende concreet is en tijdig kenbaar is gemaakt en ten tijde van de vaststelling van het plan op basis van de op dat moment bekende gegevens de ruimtelijke aanvaardbaarheid daarvan kan worden beoordeeld. De Afdeling overweegt dat de raad zich op het standpunt heeft mogen stellen dat de in de zienswijze van Albemarle genoemde en in het kader van de beroepsprocedure toegelichte ontwikkelingen over de energietransitie, onvoldoende concrete initiatieven zijn om te betrekken in de referentiesituatie. Het betoog van Albemarle biedt geen aanknopingspunten voor de veronderstelling dat door de energietransitie de situatie voor de omgeving in aanmerkelijke mate wijzigt.

Ten tijde van de vaststelling van het plan lag alleen de aanvraag voor 90 verladingen NHC per jaar voor. Dit is wel een voldoende concreet initiatief dat in de referentiesituatie voor het MER betrokken moet worden. Gelet op wat er op pagina 20 van het MER staat is dit in het MER als gevoeligheidsanalyse bij de relevante milieuaspecten meegenomen.

Over de in november 2021 ingediende aanvraag van Albemarle voor transport over water is in het MER vermeld dat deze activiteit niet vergund kan worden wegens strijd met het bestemmingsplan. De Afdeling stelt vast dat hierover veel discussie is tussen de raad en Albemarle. Maar wat daar ook van zij, gelet op het weigeringsbesluit van het college van gedeputeerde staten van 28 juli 2022 mocht de raad zich op het standpunt stellen dat de activiteiten waarop de desbetreffende aanvraag betrekking had, niet als autonome ontwikkeling in het MER hoefden te worden betrokken.

Het betoog slaagt niet.

### Beschrijving van de milieueffecten in het MER

35. Albemarle betoogt dat de beschrijving van de milieueffecten in het MER gebrekkig is. Op grond van artikel 7.23, eerste lid, onder b, van de Wm bevat een milieueffectrapport een beschrijving van de waarschijnlijk belangrijke gevolgen die de activiteit voor het milieu kan hebben.

Zij voert daartoe aan dat bij de beschrijving van de effecten van industrielaawaai ten onrechte niet de piekgeluiden van Albemarle zijn meegenomen. Ook is de beschrijving van de milieueffecten voor externe veiligheid gebrekkig. Daarover stelt zij dat wegens het ontbreken van een specifieke probitrelatie voor de stof NHC externe veiligheidsrisico's niet goed in kaart kunnen worden gebracht. Hierdoor kunnen de plaatsgebonden risicocontouren niet goed worden berekend. Daarnaast is ten onrechte geen berekening van het groepsrisico in relatie tot Albemarle gemaakt. Er wordt niet inzichtelijk gemaakt wat de omvang van het groepsrisico is, terwijl de ontwikkeling van het Hamerkwartier een toename van het groepsrisico tot gevolg zal hebben. Verder stelt Albemarle dat in het aan het MER ten grondslag liggende externe veiligheidsonderzoek ten onrechte is uitgegaan van een evenredige verdeling van functies over het gehele Hamerkwartier, terwijl de personen-dichtheid nabij Albemarle relatief hoog is, want van de 6.000 tot 6.500 geprojecteerde woningen in het Hamerkwartier zijn er 1.000 in woontorens nabij Albemarle gepland. De raad stelt ten onrechte dat in het onderzoek niet is uitgegaan van een evenredige verdeling van functies. De milieueffecten voor externe veiligheid zijn volgens Albemarle tevens onvoldoende beschreven, omdat de risico's van een incident met een giftige stofwolk onvoldoende in kaart zijn gebracht. Dit omdat geen rekening is gehouden met pluimstijging.

Ook de milieueffecten voor luchtkwaliteit zijn in het MER onvoldoende beschreven. LPB Sight heeft in het aan het MER ten grondslag liggende luchtkwaliteitsonderzoek de effecten van emissies van Albemarle op hoogbouw gebaseerd op een modellering met een limiet tot een hoogte van 50 m. Dit betekent dat de effecten voor een deel van de hoogbouw, namelijk van 50 tot 120 m, niet zijn onderzocht. Dit terwijl er nabij Albemarle hoogbouw tot 120 m is voorzien. Daarnaast wordt de overschrijding van de WHO-advieswaarden voor fijnstof op hoogte niet onderbouwd. Ook zijn de geur- en stofemissies van de stoffen platina, koper en vanadium ten onrechte getoetst aan



de Arbo-grenswaarden. Het luchtkwaliteitsonderzoek richt zich ten onrechte alleen op stikstofdioxide, fijnstof en (zeer) fijnstof. Andere stoffen worden ten onrechte niet benoemd. Tot slot is er ten onrechte geen rekening gehouden met de toekomstplannen van Albemarle.

Ook de milieueffecten voor geur zijn in het MER volgens Albemarle onvoldoende beschreven. De raad miskent dat er in de huidige situatie weinig mensen nabij het terrein van Albemarle wonen en dat geur daarom nu geen relevant milieuaspect is. Als gevolg van woontorens nabij het terrein van Albemarle zal er door toename van het aantal omwonenden waarschijnlijk wel geurhinder optreden.

Tot slot voert Albemarle aan dat de milieueffecten voor lichthinder in het MER onvoldoende zijn beschreven. In het MER wordt gesteld dat er geen berichten of klachten bekend zouden zijn over lichthinder van bedrijven in en rondom het Hamerkwartier. Maar Albemarle stelt dat er wel een klacht is van een bewoner op het Javaeiland. Milieueffecten voor lichthinder worden relevanter als gevolg van de ontwikkeling van het Hamerkwartier.

35.1. Over piekgeluiden heeft de Afdeling al geoordeeld onder 27.2.

Over het ontbreken van een specifieke probitrelatie voor de stof NHC heeft de Afdeling geoordeeld onder 8.12.

De raad stelt met verwijzing naar bijlage 7 in bijlage 5 (p. 1-4) bij de toelichting op het bestemmingsplan dat, anders dan Albemarle veronderstelt, bij het onderzoek naar externe veiligheid niet alleen is uitgegaan van een evenredige verdeling van functies over het Hamerkwartier in zijn algemeen. Door middel van het duiden van specifieke aandachtsgebieden is voor wat betreft het aspect externe veiligheid beoogd te komen tot een evenwichtige toedeling van functies aan de diverse locaties in het Hamerkwartier. Daarbij is gedifferentieerd naar de afstand tot risicobronnen en het aantal en de kwetsbaarheid van personen, en de soorten veiligheidsrisico's die op bepaalde locaties kunnen optreden. De raad heeft verder toegelicht dat in het luchtkwaliteitsonderzoek alle voor de toetsing aan de luchtkwaliteitseisen van de Wm maatgevende stoffen kwantitatief zijn onderzocht, inclusief de bijdragen door Albemarle. Daarnaast is volgens de raad aanvullend ingegaan op emissie en verspreiding van zeer zorgwekkende stoffen (hierna: ZZS) en is getoetst aan de

daarvoor van toepassing zijnde MTR-waarden. Daarmee heeft de raad aangesloten bij de wijze waarop de aanwezigheid van ZZS-stoffen wordt beoordeeld bij het proces van vergunningverlening. Daartoe wijst de raad op een briefrapport van het RIVM. Tot slot wijst de raad erop dat de verplichting om aan de MTR-waarden te voldoen vanaf de inrichtingsgrens ook al in de bestaande situatie geldt.

Wat betreft geur is in paragraaf 4.2 van de toelichting op het bestemmingsplan geconcludeerd dat binnen de kaders van de vigerende vergunning en lopende vergunningaanvragen van Albemarle en de bekende emissies, de blootstelling aan stoffen en geur in het plangebied overal beneden de van toepassing zijnde grenswaarden ligt. Deze zullen naar verwachting bij transformatie van het Hamerkwartier ook niet overschreden worden. In bijlage XII van dit onderzoek zijn de resultaten in de vorm van geurcontourkaarten opgenomen. Hieruit blijkt dat indien wordt uitgegaan van de strengste toetsing (geurgevoelige objecten) uit het provinciaal beleid, de contouren voor de richtwaarde nergens het plangebied raken, ook niet op grotere hoogtes. Bovendien blijven de van toepassing zijnde grenswaardecontouren zelfs geheel binnen de inrichtingsgrenzen aan de zijde van het plangebied, waarbij van de laagste geurdrempelwaarde is uitgegaan, oftewel "worst case".

Ten aanzien van lichthinder stelt de raad dat het plan, zoals in het MER wordt toegelicht, niet in het wegnemen van lichtbronnen voorziet, maar door de grote toevoeging van woningen juist in meer lichtbronnen. Bovendien zijn de meest prominente lichtbronnen, zoals bestaande bebouwing en infrastructuur, een gegeven bij de transformatie van het gebied. Deze verlichting komt voor een groot gedeelte vanuit de binnenstad van Amsterdam die aan de overzijde van het IJ is gesitueerd, maar ook van bedrijven als Albemarle. De totale lichtsterkte zal dus toenemen, maar de invloed op de hemelhelderheid is volgens de raad beperkt vanwege verlichting uit de wijde omgeving. Lichthinder is om die reden neutraal beoordeeld. Voor het gebied van het bestemmingsplan "Exclusiva Hamerkwartier" geldt dat dit op dusdanige afstand van de inrichting van Albemarle is gelegen dat daar geen lichthindereffecten zullen optreden.

De Afdeling ziet gelet op deze uitgebreide toelichting en onderbouwing van de raad geen aanleiding voor het oordeel dat bij de beschrijving van

de milieueffecten in het MER door de raad van onjuiste uitgangspunten is uitgegaan. Het betoog slaagt niet.

### Alternatievenonderzoek in het MER

36. Albemarle betoogt dat het alternatievenonderzoek in het MER gebrekkig is. Op grond van artikel 7.23, eerste lid, onder d, van de Wm bevat een milieueffectrapport ten minste een beschrijving van de redelijke alternatieven die relevant zijn voor de activiteit en de specifieke kenmerken ervan, met opgave van de belangrijkste motieven voor de gekozen optie, in het licht van de milieueffecten van de activiteit.

Daartoe voert Albemarle aan dat het MER ten onrechte de ongewenste gevolgen van de maatregel om de maximumsnelheid op de Johan van Hasseltweg vanaf de kruising met de Meeuwenlaan richting de G.T. Ketjenweg te verlagen naar 30 km/uur, op de ontsluiting van Albemarle en de (verkeers)veiligheid niet heeft onderzocht. Dit terwijl het belangrijk is dat het bedrijf van Albemarle goed bereikbaar is via een toegankelijke weg en er voor handhaving van het 30 km/uur-regime waarschijnlijk wegversmallingen en dremfels nodig zullen zijn.

Verder voert Albemarle aan dat in het MER ten onrechte niet het alternatief van een groenstrook rondom het bedrijventerrein van Albemarle is onderzocht. Albemarle meent dat een groene buffer tussen het bedrijventerrein en woningen een bijdrage kan leveren aan het behalen van de groennorm en doelstellingen op het gebied van leefbaarheid, omdat een groenstrook een geluid-, visuele en psychologische buffer kan vormen tussen het terrein van Albemarle en het woongebied. Albemarle stelt dat in het MER ten onrechte geen alternatieven zijn onderzocht voor het thema “externe veiligheid”. Volgens haar heeft de raad geen serieus onderzoek gedaan naar mogelijke alternatieven, terwijl de maatregel van handmatig te bedienen mechanische ventilatie en voorlichting niet effectief zijn. Hierdoor is het in het kader van externe veiligheid niet te verantwoorden dat de personendichtheid in de nabijheid van Albemarle in deze mate verhoogd zal worden. Albemarle heeft zorgen over de indeling van het Hamerkwartier, met name wat betreft de realisatie van hoge woontorens en het hoge bouwvolume in het oostelijk deel op 150 m afstand van Albemarle. Albemarle stelt dat de complexe indeling van het Hamerkwartier niet vooruitgeschoven dient te

worden tot het laatste “postzegelbestemmingsplan”. Juist omdat het Hamerkwartier gefaseerd wordt ontwikkeld, moet het plan volgens haar integraal worden beoordeeld.

36.1. Over het 30 km/uur-regime stelt de raad dat het MER het verlagen van de maximumsnelheid noemt op de door Albemarle genoemde wegen om de verkeersveiligheid te verbeteren. Op het moment dat daartoe besloten wordt, dan zal een verkeersbesluit worden genomen waarbij ook de gevolgen voor de verkeersveiligheid en verkeersontsluiting betrokken worden.

Over de groene buffer stelt de raad dat dit geen reëel alternatief is, omdat dit gepaard gaat met hoge kosten. Dit omdat gronden van derden dienen te worden aangekocht en omdat het ten koste gaat van het beoogde woningbouwprogramma.

Wat betreft externe veiligheid heeft de raad toegevoegd dat in het MER is geoordeeld dat de ontwikkeling van het Hamerkwartier voor het aspect plaatsgebonden risico neutraal scoort en voor het groepsrisico licht-negatief. Daarmee zullen de maatregelen volgens de raad in het Hamerkwartier ongeacht de omvang van de populatie hetzelfde zijn, terwijl de doelstelling is om een hoog stedelijk gebied te realiseren. Afgezet tegen de woningbouwopgave, heeft de raad zich om die reden op het standpunt gesteld dat er redelijkerwijs geen alternatieven voorhanden zijn om te worden onderzocht. Daarbij komt dat nu het bestemmingsplan “Exclusiva Hamerkwartier” aan de orde is en geen bestemmingsplan voor het gehele Hamerkwartier. Het MER is opgesteld met inachtneming van de huidige inzichten, maar omdat de transformatie van het Hamerkwartier over langere tijd plaatsvindt, kan het MER waar nodig worden aangepast en aangevuld. Met het voorliggende MER is volgens de raad voldoende milieu-informatie verzameld om tot zorgvuldige besluitvorming te komen ten aanzien van het bestemmingsplan “Exclusiva Hamerkwartier”.

36.2. De Afdeling is van oordeel dat, gelet op voorgaande toelichting en onderbouwing door de raad Albemarle niet kan worden gevolgd in haar betoog dat de raad in het kader van het MER, zoals opgenomen in deel B, een ondeugdelijk alternatievenonderzoek heeft verricht. Wel merkt de Afdeling hierbij op dat de ruimtelijke aanvaardbaarheid van hoog stedelijke woningbouw op korte afstand van het bedrijventerrein van Albemarle, in een eventueel toekomstig plan voor de Hamerkop, nader bezien zal moeten worden.

Hierbij zal het bevoegd gezag rekening moeten houden met wat de Afdeling onder 8.12 heeft overwogen over verantwoording van het groepsrisico. Als blijkt dat het op korte afstand van het bedrijventerrein mogelijk maken van grootschalige woningbouw stuit op bezwaren die verband houden met externe veiligheid, zal er uitgebreider aandacht moeten worden besteed aan een alternatieve invulling van het Hamerkwartier. Het betoog slaagt niet.

#### *Het beroep van Murialdo en anderen*

37. Murialdo Vastgoed is erfpachter van het appartementsrecht recht gevende op het uitsluitend gebruik van de bedrijfsruimte gelegen op de begane grond en op de tussenverdieping en het dak, met hellingbaan en laadperron aan de Meeuwenlaan 76. Dit pand ligt aan de westrand van het Hamerkwartier, buiten het plangebied. Het pand wordt door Murialdo Vastgoed verhuurd aan Detailconsult Supermarkten en Dirck III. In het pand wordt door Detailconsult een Dirk van den Broek-supermarkt geëxploiteerd. Daarnaast exploiteert Dirck III in het pand een Dirck III-slijterij. Murialdo en anderen kunnen zich niet verenigen met het bestemmingsplan, omdat niet duidelijk is of de supermarkt en de slijterij in het toekomstige Hamerkwartier kunnen worden voortgezet. Volgens Murialdo en anderen is het pand en de supermarkt- en slijterijexploitatie door de raad ten onrechte “weggedacht” in de herontwikkeling van het Hamerkwartier.

#### **Integraliteit onvoldoende geborgd**

38. Murialdo en anderen betogen dat de raad een ongeoorloofde “salamitactiek” heeft toegepast met het doel om de haalbaarheid van losse postzegelbestemmingsplannen in het Hamerkwartier te vergroten. De ontwikkeling van het plangebied maakt onderdeel uit van de transformatie van het Hamerkwartier. De raad heeft bestemmingsplannen voor deelgebieden, namelijk “Exclusiva Hamerkwartier” en “Draka Terrein Hamerkwartier” vastgesteld, terwijl er meerdere samenhangende plannen zijn voor het gehele Hamerkwartier. De raad had volgens Murialdo en anderen één integraal bestemmingsplan voor het gehele Hamerkwartier moeten vaststellen, waarbij de verschillende bouwprojecten in samenhang kunnen worden gezien.

De vastgestelde planbegrenzing strekt volgens Murialdo en anderen niet ten behoeve van een

goede ruimtelijke ordening. De planbegrenzing leidt tot versnippering van de omgeving. De gronden die buiten het plangebied zijn gelaten hangen ruimtelijk gezien zodanig samen met de gronden in het plangebied, dat de raad deze gronden in het bestemmingsplan had moeten betrekken.

38.1. De raad wijst in dit verband op vaste rechtspraak van de Afdeling, bijvoorbeeld de uitspraak van 30 december 2015, ECLI:NL:RVS:2015:4025, onder 3.5, waaruit volgt dat de raad beleidsruimte toekomt bij het bepalen van de begrenzingen van een bestemmingsplan. Verder heeft de raad toegevoegd dat de gemeente Amsterdam in het Hamerkwartier nauwelijks grondposities heeft en dat vrijwel alle grond in eigendom is van of in erfpacht gegeven is aan particulieren en marktpartijen. Het uitgangspunt van de transformatie van het Hamerkwartier is dat grondeigenaren en erfpachters in de komende decennia zelf het toekomstige bouwprogramma realiseren aan de hand van concrete initiatieven per ontwikkelveld, zo stelt de raad. Met het Investeringsbesluit Hamerkwartier heeft de raad de integrale opgave voor de transformatie van het Hamerkwartier vastgelegd. Om de milieueffecten in beeld te brengen is een MER voor het volledige Hamerkwartier opgesteld. De stelling van Murialdo en anderen dat ontwikkelingen in naastgelegen deelgebieden niet in ogenschouw zijn genomen, dat een integrale visie ontbreekt en dat niet is gekeken naar cumulatieve milieueffecten deelt de raad niet.

38.2. De Afdeling ziet in wat door Murialdo en anderen is gesteld over de plannen voor het Hamerkwartier geen aanknopingspunten voor het oordeel dat de raad een ongeoorloofde salamitactiek heeft toegepast door vaststelling van het bestemmingsplan “Exclusiva Hamerkwartier”. Er is ten behoeve van het bestemmingsplan een integraal MER opgesteld, waarbij naar het grotere geheel is gekeken. Verder is het zo dat de raad beleidsruimte toekomt bij het bepalen van de begrenzingen van een bestemmingsplan. Deze ruimte strekt weliswaar niet zo ver dat de raad een begrenzing kan vaststellen die in strijd is met een goede ruimtelijke ordening, maar mede gelet op de omvang van het Hamerkwartier acht de Afdeling een gefaseerde ontwikkeling niet onredelijk. Het betoog slaagt niet.

#### **Vervangende detailhandelsfuncties**

39. Murialdo en anderen betogen dat de raad bij de vaststelling van het bestemmingsplan ten on-

rechte is voorbijgegaan aan haar positie en de aanwezigheid van het pand Meeuwenlaan 76. Daartoe voeren zij aan dat het pand in de Investeringsnota Deel B Hamerkwartier van december 2021 en het bijbehorende Beeldkwaliteitsplan is “weggedacht”. Er wordt niet gesproken over een vervangend pand voor de eigenaar of een passende vervangende locatie voor de in het pand geëxploiteerde supermarkt en slijterij. Het bestemmingsplan voorziet volgens Murialdo en anderen ten onrechte niet in vervangende detailhandelsfuncties.

De raad verwijst naar het Investeringsbesluit Hamerkwartier, maar daarmee is volgens Murialdo en anderen niet geborgd dat een vervangend pand wordt gerealiseerd, dan wel binnen het plangebied in vervangende detailhandelsfuncties wordt voorzien.

39.1. De raad stelt dat in het vastgestelde Investeringsbesluit Hamerkwartier is aangegeven dat zal worden voorzien in een winkelcluster aan de Meeuwenlaan, het Motorplein en het Gedempt Hamerkanaal aan de meest noordwestelijke zijde van het Hamerkwartier. Hier komen de Vogelbuurt, IJpleinbuurt en Hamerkwartier samen. Dit winkelcluster zal onder andere bestaan uit supermarkten, winkels voor dagelijkse en niet-dagelijkse producten en ondersteunende horeca. De transformatieplannen voor het Hamerkwartier voorzien niet in vervangende detailhandelsvestiging ter plaatse van het bestemmingsplangebied “Exclusiva Hamerkwartier”. Bovendien ziet de transformatie van het Exclusiva-kavel niet op transformatie van het perceel Meeuwenlaan 76 en is verplaatsing van de bestaande supermarkt in het kader van dit bestemmingsplan niet aan de orde.

39.2. De Afdeling stelt vast dat het pand Meeuwenlaan 76 op ongeveer 300 m afstand van het plangebied ligt. Het nu aan de orde zijnde bestemmingsplan “Exclusiva Hamerkwartier” voorziet niet in het wegbestemmen van het pand van Murialdo en anderen. Murialdo en anderen hebben niet aannemelijk gemaakt dat zij zijn weggedacht bij het inschatten van de behoefte aan winkels in dit plangebied. Wel is de aanwezigheid van Murialdo en anderen een belang dat relevant kan zijn bij eventueel in de toekomst nog vast te stellen plannen voor het Hamerkwartier.

Gelet hierop volgt de Afdeling Murialdo en anderen niet in het betoog dat het pand Meeuwenlaan 76 door de raad is weggedacht bij de vaststelling

van het bestemmingsplan “Exclusiva Hamerkwartier”.

Het betoog slaagt niet.

### Parkeren

40. Murialdo en anderen betogen dat het bestemmingsplan voorziet in onvoldoende parkeergelegenheid. Daartoe voeren zij aan dat uit paragraaf 4.3 van de plantoelichting volgt dat voor het Hamerkwartier parkeren op eigen terrein geldt, wat betekent dat geen parkeervergunningen worden uitgegeven. Ook staat er in de plantoelichting dat het Hamerkwartier zal transformeren tot hoog stedelijk gebied, zodat de druk op de openbare ruimte zal worden vergroot. Daarnaast is in de plantoelichting vermeld dat er minder ruimte zal komen voor parkeren, omdat beoogd is dat meer mensen gebruik zullen maken van de openbare ruimte en dat de beschikbare parkeerplaatsen in de openbare ruimte gefaseerd zullen worden opgeheven. Dit betekent volgens Murialdo en anderen dat uit de plantoelichting volgt dat het bestemmingsplan voorziet in onvoldoende parkeergelegenheid.

Ook op de locatie van het pand Meeuwenlaan 76 zullen ongeveer 120 parkeerplaatsen vervallen. Met de transformatie tot een hoog stedelijk gemengd gebied zal de behoefte aan parkeerplaatsen echter juist toenemen.

Verder merken Murialdo en anderen op dat in paragraaf 10.1 van het MER staat dat het noodzakelijk is om een gebiedsbrede lage parkeernorm van 0,3 voor woningen en een parkeernorm van 0,1 voor bezoek te hanteren. Dit om de parkeerdruk in het Hamerkwartier te verlagen. Dit resulteert in minder autobewegingen en in een verschuiving van autogebruik naar het gebruik van openbaar vervoer en langzaam verkeer. Maar Murialdo en anderen stellen dat hier in het bestemmingsplan geen uitvoering aan is gegeven, omdat het bestemmingsplan voorziet in een veel hogere gemiddelde parkeernorm dan waarvan de Investeringsnota en het MER-voordeursscenario van uitgaan.

Hoewel zou worden voldaan aan het gemeentelijk parkeerbeleid, maakt het bestemmingsplan het volgens Murialdo en anderen mogelijk om omgevingsvergunningen af te geven met een parkeernorm die boven de parkeernorm is zoals deze uit de betreffende voorwaarde uit het MER voortkomt, namelijk een gebiedsbrede lage parkeernorm van 0,3 voor woningen en 0,1 voor bezoek.

Dit resulteert in een tekort aan parkeergelegenheid in het plangebied en onvoldoende waarborging van het benodigd aantal parkeerplaatsen.

Gelet hierop is de parkeergelegenheid onvoldoende gewaarborgd, aldus Murialdo en anderen.

40.1. De raad stelt dat het bestemmingsplan “Exclusiva Hamerkwartier” geen wijzigingen brengt in de parkeergelegenheid voor Murialdo en anderen. Parkeeroplossingen worden nader uitgewerkt in het bestemmingsplan voor het gebied waar het pand Meeuwenlaan 76 ligt. De raad verwijst daarbij naar het gemeentelijke parkeerbeleid, de Nota Parkeernormen Auto 2017. Een belangrijk uitgangspunt bij dit beleid is dat bij nieuwbouw geen parkeervergunningen worden verleend aan huurders, kopers en werknemers. Door middel van parkeernormen die aansluiten bij het autobezit (Hamerkwartier is een zogenoemde B-locatie) wordt er voor gezorgd dat voldoende parkeerplaatsen bij nieuwbouw worden gerealiseerd. De Nota Parkeernormen gaat daarbij uit van realisatie van parkeerplaatsen op eigen terrein, in parkeergarages. In de planregels is in artikel 12 opgenomen welke parkeerregels gelden voor het plangebied “Exclusiva Hamerkwartier”. In de regels is bepaald dat alleen omgevingsvergunning wordt verleend, als vaststaat dat voldoende parkeergelegenheid wordt gerealiseerd en wordt voldaan aan de normen van de Nota Autoparkeren en de Nota Parkeernormen fiets en scooter. Voor het plangebied is dus de koppeling gelegd met de gemeentelijke parkeernota's en daarmee gelden de minimale parkeernormen, conform het vastgestelde gemeentelijke parkeerbeleid voor B-locaties. Daarnaast is in de planregels de maximale parkeernorm voor auto's neergelegd en is bepaald dat dient te worden voorzien in deelauto's, in verband met het gewenste autoluwe karakter van het Hamerkwartier, zo stelt de raad.

De gemeentelijke Nota Autoparkeren gaat ervan uit dat het bezoekersparkeren voor woningen (0,1 parkeerplaats per woning) op straat in de openbare ruimte wordt gerealiseerd. Deze nota biedt echter ruimte om deze parkeervraag deels of geheel in een parkeergarage op te lossen. Gelet op de ambities voor het Hamerkwartier wordt het bezoekersparkeren van de kavels in het Hamerkwartier voor het grootste deel op eigen terrein, voornamelijk in parkeergarages gerealiseerd. Deze parkeerplaatsen worden openbaar toegankelijk. Dit is volgens de raad dienovereenkomstig opgenomen in artikel 12 van de planregels.

Het beoogde winkelcluster nabij de Motorkade en de Meeuwenlaan zal als middelpunt fungeren voor de bestaande Vogelbuurt en het Hamerkwartier. De raad wil dat dit winkelcluster te voet en op de fiets goed bereikbaar is. Uit parkeerdrukmetingen blijkt dat het huidige parkeerveld nauwelijks wordt gebruikt door bezoekers van de huidige supermarkt. Het kent ook geen exclusief karakter voor de supermarkt. Op de hoek van de Meeuwenlaan en Motorkade is op termijn een parkeergarage geprojecteerd. Klanten van het winkelcluster kunnen daar parkeren, zo stelt de raad.

De raad heeft verder toegelicht dat in het verkeersonderzoek “Ontwikkeling Exclusiva-kavel Hamerkwartier” van 19 november 2021 van Goudappel is onderzocht of het verkeer dat gegenereerd wordt door de realisatie van de Exclusiva-kavel past binnen de gehanteerde uitgangspunten van het Mobiliteitsplan voor Hamerkwartier. De verkeersgeneratie is bepaald op basis van kencijfers conform de gemeentelijke standaarden en CROW-kencijfers. Uit de verkeersanalyse blijkt dat op het maatgevende moment, de weekdagavond, het benodigde parkeeraanbod 135 parkeerplaatsen is. Hierbij geldt dat alleen voor de deelmobiliteit exclusieve parkeerplaatsen beschikbaar zijn en dat de overige gebruikers geen parkeerrecht hebben. Hierdoor is volgens de raad dubbelgebruik van parkeerplaatsen tussen de verschillende doelgroepen mogelijk. Het huidige ontwerp van de parkeergarage van de Exclusiva-kavel voorziet in 149 parkeerplaatsen. Het overschot van parkeerplaatsen kan worden ingezet voor de andere kavels in het Hamerkwartier die niet volledig op eigen terrein kunnen voorzien in het benodigde parkeeraanbod, zo stelt de raad.

40.2. De Afdeling kan Murialdo en anderen niet volgen in het betoog dat het bestemmingsplan niet voorziet in voldoende parkeergelegenheid. Uit het door de raad aangehaalde verkeersonderzoek blijkt dat het benodigde parkeeraanbod 135 parkeerplaatsen is. De geplande komst van de parkeergarage voorziet in 149 parkeerplaatsen. Murialdo en anderen hebben niet aannemelijk gemaakt dat er een tekort aan parkeerplaatsen zal zijn. Volgens het onderzoeksrapport van Goudappel van 19 november 2021 zal er een overschot aan autoparkerplaatsen ontstaan. Bovendien bevindt het parkeerterrein bij het pand Meeuwenlaan 76 zich op een afstand van ongeveer 270 m

van het plangebied en moet er om te parkeren op dat parkeerterrein betaald worden. Het is daarmee niet aannemelijk dat Murialdo en anderen nadeel zullen ondervinden van de toegenomen behoefte aan parkeerplaatsen in het plangebied. Het betoog slaagt niet.

#### **Verkeersafwikkeling, bereikbaarheid en congestie rotonde**

41. Murialdo en anderen betogen dat de voorziene ontwikkelingen zullen resulteren in een toename van verkeersgeneratie, wat negatieve gevolgen heeft voor het verkeersnetwerk. Uit paragraaf 5.1.2 van het MER volgt dat bestaande en verwachte knelpunten door de groei van het verkeer grotere knelpunten worden. Dit zal volgens Murialdo en anderen leiden tot een verkeersonveilige situatie in het plangebied en in het Hamerkwartier.

Verder betogen Murialdo en anderen dat in het bestemmingsplan de bereikbaarheid van het Hamerkwartier onvoldoende is geborgd. Ten onrechte ontbreekt een integraal onderzoek naar de verkeerseffecten in het gebied zelf en op de aangrenzende infrastructuur. Het Mobiliteitsplan Hamerkwartier van juli 2019, dat als bijlage 9 aan de plantoelichting is gehecht, beschrijft slechts op hoofdlijnen op welke wijze het plangebied bereikbaar kan worden gehouden. Ook volgt uit het mobiliteitsplan dat nader onderzoek is vereist naar de verbinding Hamerkwartier - Noorderpark - Noordelijke IJ-oever - Zaanstad. Daarnaast staat er in het mobiliteitsplan dat aanvullende randvoorwaarden benodigd zijn om de mobiliteits- en parkeervoorzieningen in het Hamerkwartier collectief op te lossen, zoals het openbaar houden van parkeervoorzieningen, de parkeervoorzieningen altijd direct ontsluiten aan de Meeuwenlaan, Motorkade of Johan van Hasseltweg en alleen met uitzondering exclusieve parkeerplaatsen realiseren. Uit het bestemmingsplan volgt niet dat aan deze in het mobiliteitsplan genoemde punten uitvoering is gegeven.

Murialdo en anderen betogen verder dat de raad niet heeft onderkend dat het bestaande knelpunt op de rotonde Meeuwenlaan/Johan van Hasseltweg door de verkeersgeneratie als gevolg van het bestemmingsplan nog groter wordt. De wachttijden lopen in de autonome situatie al op tot onaanvaardbare hoogte, maar de verkeersgeneratie van het bestemmingsplan zal leiden tot een volledig overbelaste situatie. De raad heeft dit

ten onrechte niet onderkend, terwijl het onderzoek van Goudappel Coffeng, dat als bijlage 12 onderdeel uitmaakt van het bestemmingsplan, hiervoor al terecht waarschuwde.

Ook in paragraaf 9.1 van het MER is hier volgens Murialdo en anderen terecht aandacht voor gevraagd. De ontwikkeling van de Exclusiva-kavel leidt volgens het MER tot maximaal 950 mvt/etm, maar het aantal motorvoertuigen van andere aanstaande ontwikkelingen in het Hamerkwartier is volgens Murialdo en anderen ten onrechte niet bij de beoordeling betrokken. De raad had volgens vaste rechtspraak, zoals bijvoorbeeld de uitspraak van de Afdeling van 9 juni 2004, ECLI:NL:RVS:2004:AP1081, aandacht moeten besteden aan de verkeersgeneratie van het volledig ontwikkelde Hamerkwartier en de gevolgen daarvan op de verkeersafwikkeling op de omliggende wegen. De raad heeft dit volgens Murialdo en anderen ten onrechte niet onderkend. In het onderzoeksrapport van Goudappel Coffeng is ten onrechte alleen de verkeersgeneratie van het bestemmingsplan onderzocht, waardoor de bevindingen in het onderzoeksrapport een onderschatting vormen, zo stellen Murialdo en anderen.

Verder stellen Murialdo en anderen dat de reconstructie van de rotonde naar een kruising met verkeerslichten planologisch niet mogelijk is gemaakt, noch op enige andere wijze financieel is geborgd.

Gelet hierop heeft de raad aan de vaststelling van het bestemmingsplan geen deugdelijke integrale beoordeling van de verkeersafwikkeling op de toe- en afvoerwegen ten grondslag gelegd, zo betogen Murialdo en anderen.

41.1. De raad wijst erop dat in het verkeersonderzoek van Goudappel de verkeerstoename is getoetst op de verkeersafwikkeling op de rotonde Meeuwenlaan. Daarnaast is gekeken naar de verkeerseffecten van mogelijk extra verkeer als gevolg van de planontwikkeling van het Hamerkwartier op de omliggende kruispunten en wegen. Deze wegen zijn ook opgenomen in het verkeersmodel, welk ten grondslag heeft gelegen aan de mobiliteitsberekeningen voor het mobiliteitsplan Hamerkwartier. Uit dat onderzoek komt naar voren dat de verkeerseffecten op de omliggende kruispunten klein zijn, waardoor deze niet verder in de analyse zijn meegenomen in het aan het bestemmingsplan ten grondslag liggende verkeersonderzoek. Het effect van het bestemmingsplan "Exclusiva Hamerkwartier" op de kruising

Johan van Hasseltweg/Nieuwe Leeuwarderweg is volgens de raad verwaarloosbaar en daarom niet verder onderzocht. De raad stelt verder dat de ontwikkeling van de Exclusiva-kavel onderdeel is van de volledige transformatie van het Hamerkwartier waarvoor een MER is opgesteld waarin de verkeersafwikkeling van het gehele Hamerkwartier in kaart is gebracht en is onderbouwd dat bij de nadere uitwerking verkeer geen knelpunt zal vormen. Om te zorgen dat de mobiliteitsambities voor het hele Hamerkwartier worden gehaald zijn er een aantal randvoorwaarden aan de ontwikkeling gesteld, zoals opgenomen in de aanvullende studie op het mobiliteitsplan “Uitwerking Parkeren en mobiliteitshubs Hamerkwartier Amsterdam, 2020” en het addendum van 2021. Onderscheid is gemaakt naar de randvoorwaarden voor parkeren en de randvoorwaarden voor deelmobiliteit. Met het plan Exclusiva wordt uitvoering gegeven aan het autoluwe concept voor het Hamerkwartier en de randvoorwaarden voor parkeren en deelmobiliteit, zoals opgenomen in het Mobiliteitsplan Hamerkwartier.

De verkeersgeneratie is beperkt, maar leidt in de spits tot een beperkte verslechtering van de afwikkeling op de rotonde Meeuwenlaan. Deze rotonde wordt in de autonome situatie al aangepakt waardoor dit knelpunt verdwijnt. Met het bestemmingsplan “Exclusiva Hamerkwartier” wordt voorzien in voldoende parkeergelegenheid voor de auto en het aanbieden van deelmobiliteit. Aan de randvoorwaarden van het Mobiliteitsplan en de uitwerking voor parkeren, wordt volgens de raad voldaan. De bandbreedte van de parkeernormen voor de auto en de deelauto's is geborgd in de regels van het bestemmingsplan, zo stelt de raad. De stelling van Murialdo en anderen dat in het MER de totaalontwikkeling van het Hamerkwartier niet is onderzocht voor wat betreft de Johan van Hasseltweg en het Gedompt Hamerkanaal, kan de raad niet volgen. In hoofdstuk 5 en 6 van het MER wordt volgens de raad uitgebreid ingegaan op de verkeersafwikkeling in het Hamerkwartier.

Over de rotonde Meeuwenlaan-Johan van Hasseltweg heeft de raad verder toegelicht dat er bij besluit van 22 mei 2023 een omgevingsvergunning is verleend voor het ombouwen van de rotonde. In 2017 is een verkeersonderzoek uitgevoerd om tot het eerste voorkeursontwerp te

komen en voor de Nota van Uitgangspunten is dit verkeersonderzoek in 2020 geactualiseerd.

Uit de verkeerskundige berekening van de rotonde Meeuwenlaan komt naar voren dat in het “worst-case” scenario de verkeersafwikkeling op de rotonde beperkt, te weten maximaal 4%, verslechtert door het verkeerseffect van de planontwikkeling wat tot extra lange wachttijden en reistijdverlies zou kunnen leiden. De rotonde zal met het oog op de belasting in de autonome situatie al worden omgebouwd tot een kruising met verkeerslichten (VRI). Daarmee wordt het signaleerde toekomstige knelpunt volgens de raad al opgelost en zal de verkeersafwikkeling in de toekomst niet tot problemen leiden.

41.2. De Afdeling ziet in wat Murialdo en anderen hebben aangevoerd geen aanleiding voor het oordeel dat het door de raad verrichte onderzoek naar verkeersknelpunten, verkeersveiligheid en bereikbaarheid te beperkt is. Er is een MER opgesteld waarin de verkeersontwikkelingen voor het hele Hamerkwartier, dus ook de bovenplanse, zijn meegenomen. Er is ook een mobiliteitsplan opgesteld en er is specifiek onderzoek gedaan naar de precieze verkeersgevolgen van het onderhavige bestemmingsplan. Hiermee is voldoende inzichtelijk gemaakt wat de ruimtelijke verkeersgevolgen zijn.

Over de rotonde Meeuwenlaan is in het onderzoek van Goudappel van 19 november 2021 geconcludeerd dat het verkeerseffect van de autonome groei tussen 2020 en 2030 zorgt voor een overbelasting van de rotonde. Er ontstaan hier volgens het onderzoeksrapport wachtrijen van 300-750 m lang en er treedt een reistijdverlies op van meer dan 300 seconden. Een dergelijke afwikkeling is volgens het rapport ongewenst. De rotonde zal anders vormgegeven moeten worden om de autonome verkeersgroei te kunnen verwerken. Het verkeerseffect van de Exclusiva-kavel draagt beperkt bij aan de verslechtering van de verkeersafwikkeling op de rotonde, zo staat in het rapport. De Afdeling stelt vast dat de verkeersafwikkeling op de rotonde in het “worst-case” scenario als gevolg van het bestemmingsplan slechts beperkt verslechtert. Daarnaast is er in de autonome situatie reeds besloten om de rotonde om te bouwen naar een kruising met VRI. Gelet hierop ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de raad zich onder verwijzing naar het verkeersrapport en de omgevingsvergunning van 22 mei 2023, niet op het standpunt heeft kunnen

stellen dat het plan niet leidt tot een onaanvaardbare verslechtering van de verkeerssituatie. Het betoog slaagt niet.

### Crisis- en herstelwet

42. Het Hamerkwartier is gelet op bijlage II bij de tot 1 januari 2024 geldende Chw een ruimtelijk project als bedoeld in artikel 1.1, eerste en tweede lid, van de Chw. Dit betekent dat de Chw van toepassing is op het bestemmingsplan “Exclusiva Hamerkwartier”. Tussen partijen is ook niet in geschil dat de Chw van toepassing is.

In artikel 1.6a van de Chw is bepaald dat na afloop van de termijn voor het instellen van beroep geen nieuwe beroepsgronden meer kunnen worden aangevoerd.

Murialdo en anderen hebben in het nadere stuk van 4 november 2022, buiten de beroepstermijn, een aantal beroepsgronden aangevoerd. Hierover hebben Murialdo en anderen op de zitting van 16 november 2022, onder verwijzing naar randnummer 10 van het beroepschrift van 21 april 2022, gesteld dat deze gronden toen al zijn aangevoerd. Daar staat: “Nu bij de vaststelling van het bestemmingsplan door de raad onvoldoende aandacht is besteed aan de integrale beoordeling van de milieueffecten, is in het voorliggende geval onvoldoende onderzocht welke cumulatieve, planologische en milieugevolgen zich kunnen voordoen in verhouding tot de overige ontwikkelingen in het Hamerkwartier (te weten voor zover het betreft de toekomstige omgevingsaspecten ten aanzien van alle relevante milieueffecten, waaronder in elk geval geluidhinder, externe veiligheid, windhinder, bezonning, stikstofdepositie, luchtkwaliteit, flora en fauna, bodemvervuiling, bodemgesteldheid, archeologie, parkeerbalans en verkeersafwikkeling op de toe- en afvoerwegen).” De Afdeling stelt dat vast de onderwerpen geluidhinder, externe veiligheid, windhinder, bezonning, stikstofdepositie, luchtkwaliteit, flora en fauna, bodemgesteldheid en archeologie, slechts onder het kopje “integrale beoordeling” zijn opgesomd, maar in het beroepschrift niet zijn voorzien van enige substantie. Het enkele feit dat deze onderwerpen in dit kader zijn genoemd, is naar het oordeel van de Afdeling onvoldoende om te oordelen dat de los van het aspect integrale beoordeling staande beroepsgronden in het nadere stuk van 4 november 2022 al tijdens de beroepstermijn naar voren zijn gebracht. De Afdeling zal die gronden daarom buiten beschouwing laten.

### Conclusie

43. Gelet op wat hiervoor onder 8.12, 10.3, 15.3 en 17.2 is overwogen, is het beroep van Albemarle gegrond. In wat zij heeft aangevoerd, ziet de Afdeling aanleiding voor het oordeel dat het bestemmingsplan “Exclusiva Hamerkwartier” wegens strijd met de artikelen 3:2 en 3:46 van de Awb en artikel 13 van het Bevi moet worden vernietigd.

44. Het beroep van Murialdo en anderen is ongegrond.

45. De Afdeling ziet aanleiding de raad op te dragen het hierna in de beslissing nader aangeduide onderdeel van deze uitspraak binnen vier weken na verzending van de uitspraak te verwerken op de landelijke voorziening.

### Proceskosten

46. De raad moet de proceskosten van Albemarle vergoeden. Het grootste deel van het te vergoeden bedrag houdt verband met door Albemarle ingebrachte deskundigenrapporten van Tauw. De raad hoeft de proceskosten van Murialdo en anderen niet te vergoeden.

### Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het beroep van Murialdo Vastgoed B.V., Detailconsult Supermarkten B.V. en Dirck III B.V. tegen het besluit van 28 februari 2022 tot vaststelling van het bestemmingsplan “Exclusiva Hamerkwartier” ongegrond;

II. verklaart het beroep van Albemarle Catalysts Company B.V. tegen het besluit van 28 februari 2022 tot vaststelling van het bestemmingsplan “Exclusiva Hamerkwartier” gegrond;

III. vernietigt het besluit van de raad van de gemeente Amsterdam van 28 februari 2022 tot vaststelling van het bestemmingsplan “Exclusiva Hamerkwartier”;

IV. draagt de raad van de gemeente Amsterdam op om binnen vier weken na verzending van deze uitspraak ervoor zorg te dragen dat het hiervoor vermelde onderdeel III. wordt verwerkt op de landelijke voorziening;

[...; red.]



## NOOT EXTERNE VEILIGHEID

### *Inleiding*

Dit is de derde keer in relatief korte tijd dat Albemarle Catalysts Company B.V. (hierna: Albemarle) en de gemeente Amsterdam elkaar treffen bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling). Albemarle is een bedrijf dat al meer dan honderd jaar in Amsterdam is gevestigd en de omgeving ziet veranderen. De gemeente Amsterdam heeft een groot aantal plannen in voorbereiding, waarmee onder andere in de woningbouwopgave wordt voorzien. Een deel daarvan heeft betrekking op het Hamerkwartier in de directe omgeving van Albemarle. Het programma voor de transformatie van het gehele Hamerkwartier voorziet in een ontwikkeling van 6.000 tot 6.500 woningen en ongeveer 281.000 m<sup>2</sup> bruto bedrijfsvloeroppervlak voor werken en voorzieningen. In de huidige situatie biedt het Hamerkwartier vooral ruimte voor bedrijvigheid. De vorige twee zaken gingen over de weigering van de raad van de gemeente Amsterdam (hierna: de raad) om in het kader van die transformatie een nooit ingevulde hotelbestemming in de nabijheid van Albemarle te laten vervallen, nu het ook niet in de lijn der verwachting lag (onder andere gelet op gemeentelijk beleid) dat deze zou worden ingevuld. De hotelbestemming zat Albemarle in de weg bij haar uitbreidingsplannen. Een vergunningaanvraag werd om die reden al naar beneden bijgesteld. Omdat de gemeente onvoldoende kon motiveren waarom het belang van het laten voortbestaan van de hotelbestemming zou moeten prevaleren boven het bedrijfsbelang van Albemarle en de uitbreidingsplannen, werd de gemeente tot tweemaal toe in het ongelijk gesteld (ABRvS 14 september 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2692, «JM» 2022/127, m.nt. J.H.K.C. Soer en ABRvS 7 juni 2023, ECLI:NL:RVS:2023:2200, «JM» 2023/117, m.nt. J.H.K.C. Soer).

Deze zaak gaat over een ander gebied: het bedrijfsterrein van de voormalig groothandel in schoonmaakmiddelen Exclusiva. Het bestemmingsplan 'Exclusiva Hamerkwartier' (vastgesteld op 28 februari 2022, ter inzage vanaf 27 mei 2021) voorziet onder meer in ongeveer 350 woningen en een basisschool met kinderdagverblijf. Tijdens de zitting stond ook het bestemmingsplan 'Draka terrein Hamerkwartier' ter discussie

(vastgesteld op 13 juli 2022), dat voorziet in een transformatie van het Draka-terrein (een in 2015 gesloten draad- en kabelfabriek) tot een hoog stedelijk woon-werkgebied, gericht op het realiseren van een gemengd gebied met ongeveer 1.630 woningen, maakindustrie, kantoren, horeca en maatschappelijke voorzieningen in de vorm van onderwijs.

Albemarle kan zich hiermee niet verenigen. Het bedrijf vreest kort gezegd door de oprukkende woonbebouwing en verdichting in haar (toekomstige) bedrijfsvoering en uitbreidingsplannen te worden belemmerd. Deze vrees is, zoals hierna zal blijken, niet geheel onterecht.

Er is veel over deze zaak over het Exclusiva-terrein te zeggen, waarbij ik me hierna beperk tot enkele opmerkingen over het groepsrisico. Op 5 juni 2024 deed de Afdeling ook uitspraak in de zaak over het Draka-terrein, en volgt voor wat betreft externe veiligheid vrijwel exact de overwegingen in de zaak over het Exclusiva-terrein (ABRvS 5 juni 2024, ECLI:NL:RVS:2024:232, zie met name r.o. 7).

Op deze plaats merk ik nog wel op dat de gemeente bouwkundige eisen in de planregels stelt over handmatig afsluitbare mechanische ventilatie, om zo de gevolgen te verkleinen van een gifwolk indien die ontstaat door een calamiteit bij Albemarle. Een opmerkelijke keuze, omdat het vaste rechtspraak van de Afdeling is dat dergelijke regels in strijd zijn met het Bouwbesluit 2012 (vgl. meest recent ABRvS 24 februari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:366, «JM» 2021/62, m.nt. J.H.K.C. Soer). Overigens voorziet thans het Besluit bouwwerken leefomgeving hierin (Stb. 2018, 291).

### *Groepsrisico*

De meest in het oog springende passage over het groepsrisico is rechtsoverweging 8.12 waarin de Afdeling uitgebreid haar eindoordeel over het groepsrisico weergeeft. Een aantal onderwerpen uit die overwegingen is het vermelden waard. De Afdeling start met de korte opmerking dat in het kader van de groepsrisicoverantwoording het groepsrisico niet altijd gedetailleerd hoeft te worden berekend. Voldoende is dat inzichtelijk wordt gemaakt of en zo ja in welke mate sprake is van een risicotoename als gevolg van de planontwikkeling, aldus de Afdeling.

*Wat beoordeelt de Afdeling?*

Vervolgens zet de Afdeling uiteen waarover en hoe zij een oordeel zal geven. Dit doet de Afdeling niet vaak. De Afdeling benadrukt dat zij niet toetst of een overschrijding van de oriëntatiewaarde acceptabel is. De Afdeling toetst (slechts) of de raad aan de verplichting heeft voldaan om de (aanvaardbaarheid van de) overschrijding te verantwoorden en of de raad tot het oordeel heeft mogen komen dat sprake is van een goede ruimtelijke ordening. Daarbij zijn van belang de mate van overschrijding, het inzicht hierin, de maatschappelijke invloed daarvan en de genomen risicobeperkende maatregelen door de raad. De Afdeling komt uiteindelijk tot het oordeel dat de raad het gegeven dat als gevolg van de planontwikkeling meer mensen het slachtoffer kunnen worden van een gifwolk van Albemarle niet of onvoldoende heeft betrokken bij de bepaling van het groepsrisico. Samengevat komt de Afdeling tot dat oordeel omdat i) de raad niet beschikte over volledige en juiste informatie ten tijde van de vaststelling van het plan, ii) er geen sprake was van een expliciete belangenafweging en iii) er onvoldoende aandacht was voor de reeds bestaande overschrijding van de oriëntatiewaarde van het groepsrisico, zeker nu sprake is van een functiewijziging.

*i) Onvoldoende of onjuiste informatie over de risico's ten tijde de vaststelling van het plan*

Voor en tijdens de zitting is extra inzicht gegeven over de externe veiligheidssituatie van Albemarle en de gevolgen voor de omgeving van het bedrijf en de door de gemeente gewenste ontwikkeling in het Exclusiva-gebied. Ook de STAB is om advies gevraagd. Naar aanleiding van dit advies wordt in rechtsoverweging 8.7 al de conclusie getrokken dat '[u]it de stukken zoals die ten tijde van het bestreden besluit beschikbaar waren, [...] niet op te maken [valt] wat de gevolgen zijn van uitsluitend het bestemmingsplan "Exclusiva Hamerkwartier" voor het groepsrisico. Dit is eerst duidelijk geworden uit de stukken die na het bestreden besluit beschikbaar zijn gekomen. Uitgaande van de meest recente inzichten over de te hanteren personendichtheden zal na ontwikkeling van het bestemmingsplan "Exclusiva Hamerkwartier" (uitgangssituatie) sprake zijn van een overschrijding van de oriëntatiewaarde van het groepsrisico met een factor van maximaal 3 (oftewel: met 300%).'

In rechtsoverweging 8.12 borduurt de Afdeling hierop voort. Volgens de Afdeling kan uit het STAB-advies worden afgeleid dat bij vaststelling van het bestemmingsplan 'Exclusiva Hamerkwartier' uit de beschikbare rapporten niet bleek wat de gevolgen waren voor de oriëntatiewaarde vanwege het plan. Het gaat dan om de rapporten 'Vergelijking groepsrisico bij huidige en aangevraagde bedrijfssituatie Albemarle (2)' (Tauw, 13 mei 2020), 'Externe veiligheid Exclusiva' (Antea Group, 6 april 2021) en 'Externe veiligheid Hamerkwartier, Amsterdam'. Onduidelijk is overigens welk rapport dit laatste document exact betreft. Online is dit niet te vinden (dit geldt overigens ook voor het rapport van Tauw). Mogelijk gaat het om de rapporten over externe veiligheid, bijlagen bij het Bestemmingsplan Hamerstraatgebied, vastgesteld op 26 juni 2013, dit blijkt echter niet uit de uitspraak. Het komt in het omgevingsrecht steeds vaker voor dat ter zitting en in de uitspraak rapporten en documenten worden genoemd, die niet met het besluit ter inzage zijn gelegd of later in de procedure zijn ingebracht. Deze rapporten worden niet actief openbaar gemaakt, of slechts na een daartoe strekkend verzoek op basis van de Woo (vergelijk ABRvS 12 april 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1433, «JM» 2023/96, m.nt. B. de Haan, mr. T.A. Hubregtse, mr. drs. J.H.K.C. Soer resp. ABRvS 16 augustus 2023, ECLI:NL:RVS:2023:3129, «JM» 2024/15, m.nt. R. Olivier). Dit bevordert niet de navolgbaarheid van de overwegingen van de Afdeling. Hetzelfde kan overigens gezegd worden over de adviezen van de STAB die evenmin openbaar zijn. Eerder pleitte ik er al voor om veel uitgebreider de relevante passages hieruit in de uitspraak op te nemen, desnoods in de bijlage. De Afdeling constateert vervolgens dat de twee laatstgenoemde rapporten volgens de STAB bovendien niet gebaseerd blijken te zijn op de toentertijd meest recente inzichten over de toxische stof nikkelhydroxycarbonaat (hierna: NHC). Gelet hierop beschikte de raad naar het oordeel van de Afdeling ten tijde van de besluitvorming niet over berekeningen met betrekking tot de omvang van de overschrijdingen van de oriëntatiewaarde. De informatie waar de raad wel over beschikte, was onvolledig of onjuist. Bovendien bleek daaruit niet wat de gevolgen waren van de bestemmingsplannen 'Exclusiva Hamerkwartier' en 'Draka Terrein Hamerkwartier' met betrekking tot

de oriëntatiewaarde, aldus de Afdeling. Samen-gevat stelt de Afdeling in dit onderdeel vast dat de noodzakelijke informatie er ten tijde van het besluit niet lag.

*ii) Ontbreken van een expliciete belangenafweging*

De Afdeling vervolgt dat dit betekent dat de raad het bestreden besluit onvoldoende zorgvuldig heeft voorbereid en onvoldoende heeft gemotiveerd. De raad dient zich in zijn hoedanigheid van bestuurlijk-politiek orgaan op basis van volledige en juiste informatie een oordeel over de aanvaardbaarheid van de externe risico's en het groepsrisico van de planontwikkeling te vormen, aldus de Afdeling.

Vervolgens wijst de Afdeling erop dat de raad nooit kenbaar het, overigens evidente, belang van woningbouw heeft afgewogen tegen de ter plaatse verhoogde kans op dodelijke slachtoffers en evenmin op basis van de juiste gegevens de, eveneens evidente, belangen van Albemarle bij zijn besluitvorming heeft betrokken. Kort gezegd: van een kenbare belangenafweging was geen sprake. De bijdrage van de activiteiten van Albemarle aan de omvang en overschrijding van het groepsrisico is immers aanzienlijk. Bovendien lag er een concreet initiatief voor van Albemarle dat de raad niet heeft meegewogen. Het is nadrukkelijk niet zo dat een nog niet gerealiseerde of niet vergunde bedrijfsaanpassing per definitie een gegeven is dat aan planvaststelling in de weg staat. De raad kan een andere keuze maken en andere belangen zwaarder laten wegen. In dit geval heeft de raad echter in het geheel geen belangenafweging gemaakt. Met het vorige onderdeel schort het hier aan algemene zorgvuldigheids- en motiveringseisen die op grond van de Awb aan een besluit worden gesteld.

*iii) Geen aandacht voor de bestaande overschrijding, zeker gelet op de functiewijziging*

Ten slotte wijst de Afdeling nog op het volgende. De STAB stelt terecht vast dat in de bestaande situatie de oriëntatiewaarde voor het groepsrisico wordt overschreden en dat de planontwikkeling daaraan slechts een marginale bijdrage levert. De Afdeling stelt echter vast dat de raad zich nooit, ook niet onder het vorige bestemmingsplan, heeft uitgesproken over de aanvaardbaarheid van een overschrijding van de oriëntatiewaarde voor het groepsrisico met een

factor 3,00. Aangezien het voorgaande plan ('Hamerstraatgebied') voornamelijk voorzag in bedrijfsmatige activiteiten is dat begrijpelijk. Een opmerkelijke overweging van de Afdeling, omdat ten tijde van de vaststelling van dat oude plan het Besluit externe veiligheid inrichtingen (hierna: Bevi; *Stb.* 2004, 250) van kracht was dat een groepsrisicoverantwoording voorschrijft. De Afdeling vervolgt dat door de beoogde transformatie van het gebied tot hoog stedelijk gebied de feitelijke situatie aanzienlijk verandert. Het inwonertal van het Hamerkwartier in het algemeen en het plangebied in het bijzonder zal als gevolg van de toekomstplannen fors toenemen. De raad heeft echter niet beoordeeld of een dergelijke overschrijding ook in dat geval aanvaardbaar is, althans wat daarover in de toelichting bij het plan is opgemerkt is voor deze situatie veel te beperkt. Hierbij merkt de Afdeling nog op dat gewijzigde inzichten met betrekking tot de toxiciteit van NHC hierop nog een ander licht kunnen werpen.

Dit laatste onderdeel is erg interessant. Hieruit zou kunnen worden afgeleid dat er een verplichting bestaat om voor alle historische bestaande situaties alsnog een groepsrisicoverantwoording uit te voeren. Los van het feit dat dit natuurlijk erg zinvol kan zijn – het buiten beschouwing laten van bestaande (omvangrijke) risico's kan op gespannen voet staan met 'een goede ruimtelijke ordening' – maar dat is mijns inziens niet waar de Afdeling hier op wijst. De Afdeling vraagt aandacht voor het feit dat het karakter van het gebied verandert en er een verdichting optreedt. In een dergelijk geval kan niet zonder meer worden volstaan met een verwijzing naar reeds bestaande risico's en slechts een beoordeling van de geringe toename daarvan worden gegeven. Mijn interpretatie is dat in die gevallen in de ogen van de Afdeling een uitgebreidere motivering van het bevoegd gezag wordt gevraagd.

*Conclusie van de Afdeling*

De Afdeling leidt uit het voorgaande af dat de raad in ieder geval ten tijde van de vaststelling van het bestemmingsplan niet over de juiste informatie beschikte om de omvang van (de toename van) het groepsrisico, en de aanvaardbaarheid daarvan, te kunnen beoordelen. Van een zorgvuldige en kenbare belangenafweging en een volledige verantwoording van het groepsrisico kon geen sprake zijn. Dit leidt tot het oordeel dat er sprake is van strijdigheid met art. 13 Be-

sluit externe veiligheid inrichtingen (hierna: Bevi). Het betoog van Albemarle slaagt.

*Ter afsluiting: milieueffectrapportage en 'relativiteit'*

Een en ander heeft echter ook gevolgen voor het MER. Doordat de gevolgen voor de externe veiligheid ten tijde van het besluit niet inzichtelijk waren, kon het MER hierover geen conclusies bevatten. Ook de beoordeling van het groepsrisico in het kader van het MER acht de Afdeling om die reden ontoereikend. Sillevius Smitt wijst er in zijn annotatie bij deze uitspraak («JM» 2024/85) op dat dit een 'spiegelbeeldige' redenering lijkt. In een MER worden doorgaans de effecten van het project voor de omgeving beschreven. In de onderhavige zaak gaat het echter om de gevolgen van de omgeving op het project. Ik onderschrijf zijn conclusie dat ook dergelijke effecten in een MER zouden moeten worden beschreven, zodat een volwaardige beschrijving van de milieugevolgen kan worden gegeven. Dit laat onverlet dat deze gevolgen 'van buiten naar binnen' in het kader van 'een goede ruimtelijke ordening' (onder de Omgevingswet: 'een evenwichtige toedeling van functies aan locaties') en de toepassing van art. 12 en 13 Bevi (vgl. art. 5.2 en 5.15 Besluit kwaliteit leefomgeving) eveneens aan de orde moeten komen.

Dan maak ik nog een laatste opmerking over relativiteit. Aangezien de regels over het groepsrisico voornamelijk bedoeld lijken te zijn om omwonenden te vrijwaren van onacceptabele risico's en ongevallen waarbij grotere groepen personen ineens kunnen komen te overlijden zoveel mogelijk te voorkomen of de gevolgen daarvan te beperken, lijkt het beroep hierop door Albemarle als veroorzaker van deze risico's in het licht van de relativiteitseis opmerkelijk. Echter, de regels over externe veiligheid zijn juist bedoeld om een evenwichtige afweging tussen risicoveroorzakers en kwetsbare functies te kunnen maken en betreffen nadrukkelijk ook de belangen van degene die risicovolle activiteiten verricht: de belangen van Albemarle moeten hiertoe worden gerekend. Dat Albemarle hiermee naast de eigen bedrijfsbelangen ook de belangen van de toekomstige bewoners dient, laat in dit geval zien dat het systeem zijn werk doet. Het relativiteitsvereiste staat er (helaas) veelal aan in de weg dat anderen zich de belangen van toekomstige be-

woners aantrekken. De gemeenteraad schoot in de bescherming van deze belangen blijkens deze uitspraak in ieder geval tekort, voor zover de raad hierover geen kenbare en duidelijke belangenafweging uitvoerde en het belang van de woningbouw a priori boven alle andere belangen leek te stellen.

J.H.K.C. Soer

Werkzaam bij Royal HaskoningDHV.

## NOOT MILIEUEFFECTRAPPORTAGE

Deze uitspraak onder oud recht bevat veel lezenswaardige overwegingen over specifieke onderdelen van het milieuonderzoek bij het bestemmingsplan, waaronder het milieueffectrapport (MER). Zo oordeelt de Afdeling in r.o. 8 over het groepsrisico (externe veiligheid), in r.o. 27, 28 en 30 over de berekeningen van geluidhinder en in r.o. 40-41 over verkeer. De Afdeling behandelt ook een aantal meer overkoepelende mer-leerstukken zoals de project-mer-plicht (r.o. 22), de rol van het MER bij opvolgende deelplannen (r.o. 29, 31, 32 en 36) en de referentiesituatie (r.o. 34). In deze annotatie ga ik achtereenvolgens in op die meer overkoepelende onderwerpen, die ook voor milieueffectrapporten onder de Omgevingswet van belang zullen blijven.

### *Plan- of project-MER*

De uitspraak gaat over een Amsterdams bestemmingsplan voor een deelontwikkeling (deelgebied Exclusiva) binnen een grotere gebiedsontwikkeling (Hamerkwartier). Het bestemmingsplan voor het deelgebied Exclusiva is het eerste bestemmingsplan voor deze binnenstedelijke transformatie.

Vaste jurisprudentie onder oud recht is dat aan het eerste ruimtelijke plan voor een gefaseerde ontwikkeling het project-MER voor de totale ontwikkeling ten grondslag gelegd wordt. Bij latere besluiten over het project 'kunnen het MER als zodanig en hetgeen hieromtrent in hoofdstuk 7 van de Wet milieubeheer is bepaald niet aan de orde komen' (zie o.a. ABRvS 17 juni 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BI8468, «JM» 2009/89 (*Bestemmingsplan 'De Zuidlanden, plandeel Oost'*), r.o. 2.5.3). Maar omdat het MER wel mede bepalend is voor de keuzes die de raad bij die opvolgende deelplannen in het kader van de goede

ruimtelijke ordening maakt, kan de inhoud van het MER nog wel een rol spelen in de vervolgproucedures (dezelfde uitspraak).

De Afdeling past deze jurisprudentie impliciet toe in r.o. 22 en overweegt, in navolging van de raad, dat een project-MER is opgesteld. Dit in reactie op het betoog van Albemarle (een bedrijf dat op korte afstand ten oosten van het Hamerkwartier is gevestigd) dat onduidelijk was of sprake is van een plan- of project-MER en of dus wel de juiste inhoudsvereisten zijn toegepast. Hoewel de Afdeling niet expliciet beschrijft waarom het een project-MER moet zijn (en niet een plan-MER), is die conclusie wel terecht. Het plan bevat rechtstreekse bouwtitels en is dus het 'kolom 4-besluit' voor het stedelijk ontwikkelingsproject (zie categorie D11.2 Besluit mer (oud), nu categorie J11 Bijlage V Omgevingsbesluit). Het betreft dan een project-MER (ABRvS 15 augustus 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX6008, «JM» 2012/154 (*Bestemmingsplan Gorinchem-Noord*)), ook als het plan nog uit te werken of te wijzigen planden zou bevatten (ABRvS 28 mei 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BD2641, «JM» 2008/79 (*Bestemmingsplan 'Bangert en Oosterpolder'*)). De term 'bestemmingsplan' leidt in de praktijk nog regelmatig tot de conclusie dat het ten minste om een plan-MER moet gaan, maar dat is dus niet automatisch het geval.

Onder de Omgevingswet (Ow) kunnen vergelijkbare beroepsgronden bepalender worden voor de uitkomst van het beroep. Onder de Wet milieubeheer (Wm), die voor dit MER gold, bepaalde nog het feit dat een bestemmingsplan werd opgesteld dat de 'uitgebreide mer-procedure' van toepassing was, inclusief verplicht advies van de Commissie voor de milieueffectrapportage (art. 7.32 lid 5 jo. art. 7.12 lid 1 Wm). Onder de Ow bepaalt de juridische kwalificatie plan-MER of project-MER welke procedure geldt (zie art. 16.39 Ow vs. art. 16.47 Ow). Advies van de Commissie is alleen verplicht bij een plan-MER, dus wordt de juridische kwalificatie van het MER essentieel om de juiste mer-procedure te doorlopen. Uit een uitspraak van de rechtbank Overijssel blijkt dat het abusievelijk niet toepassen van de juiste procedure en het feit dat de Commissie daardoor niet om advies is gevraagd, aanleiding was om het besluit te vernietigen (Rb. Overijssel 16 december 2021, ECLI:NL:ROVE:2021:4731, «JM» 2022/35 (*Omgevingsvergunning zeugenbedrijf Beerzerveld*)).

Het loont dus om onder de Ow meer inhoudelijk in het plan te kijken of het plan, naast rechtstreekse bouwtitels voor bijvoorbeeld een stedelijk ontwikkelingsproject, ook kaders stelt voor vergunningen voor andere mer-(beoordelings)plichtige projecten. Als dan de conclusie is dat het MER tevens een plan-MER betreft, moet de Commissie om advies over het MER gevraagd worden. Ook loont het dan om overwegingen over een plicht tot het opstellen van een passende beoordeling in het Natura 2000-spoor door te trekken naar het mer-spoor: als voor een omgevingsplan een passende beoordeling nodig is, dan moet het betreffende MER ook het label 'plan-MER' krijgen (art. 16.36 lid 2 Ow). Met andere woorden: het label plan- of project-MER wordt onder de Ow meer bepalend voor de vraag welke mer-procedure doorlopen moet worden. Dit vraagt bij omgevingsplannen, die plan- en/of project-mer-plichtig kunnen zijn, meer oplettendheid dan onder de Wet milieubeheer.

#### *Rol MER bij opvolgende deelplannen*

Uit deze uitspraak blijkt dat het MER bij het eerste ruimtelijke plan voor een gefaseerde gebiedsontwikkeling nog niet voor ieder deelgebied hetzelfde detailniveau hoeft te hebben. De Afdeling overweegt expliciet dat het bevoegd gezag bij vervolgbesluiten moet kijken of het MER nog toereikend is en dat het zo nodig kan werken met een aanvulling op het MER. Dit lijkt volledig conform de bedoeling van de gemeente, die hiervoor de term 'levend MER' hanteert. Voldoende bij dit eerste ruimtelijke plan is bijvoorbeeld dat het MER de geluidcontouren in andere deelgebieden toont en dat het MER laat zien dat woningbouw in die andere deelgebieden op voorhand niet onmogelijk is. Omdat er voor het volledige Hamerkwartier in deze fase nog geen concreet bouwplan is, hoefde de raad dus nog niet het aantal geluidgehinderden in andere deelgebieden te berekenen. De raad mocht nu nog uitgaan van de geluidbelasting per kavel. Een vergelijkbare redenering past de Afdeling toe voor luchtkwaliteit en geur- en stofemissies. De uitspraak is hiermee in lijn met eerdere jurisprudentie, waaruit volgde dat de effectbeoordeling in het MER voor nog nader te concretiseren delen van het project een lager detailniveau mag hebben (ABRvS 23 juni 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BM8833, «JM» 2010/96 (*Bestemmingsplan 'Meerstad-Midden'*)). Uit onder-

havige uitspraak volgt dat ook het alternatieven-onderzoek voor die andere delen van het project nog niet volledig hoeft te zijn. Pas bij de opvolgende deelplannen hoeft het MER volgens de Afdeling alternatieven te onderzoeken die ingaan op de concrete invulling van dat deel van het project. Dit vind ik een logisch gevolg van het principiële oordeel dat het later nog aanvullen van het MER met meer detail toegestaan is. Wel teken ik aan dat het onderzoek naar alternatieven op gebiedsniveau (in tegenstelling tot de specifieke inrichting van individuele deelgebieden), inclusief eventuele locatiealternatieven, logischerwijs plaats moet vinden bij het eerste plan waar het MER aan gekoppeld wordt. Het eerste deelplan omvat immers de principiële keuze om de transformatie van een gebied, zoals hier, daadwerkelijk in gang te zetten. Opvolgende deelplannen zullen van die keuze uitgaan. Niet geheel duidelijk is of de Afdeling nu van mening is dat de raad het MER bij opvolgende deelplannen *moet* aanvullen met meer gedetailleerde milieueffecten en alternatieven of dat dit vrijblijvend is. In de ene rechtsoverweging (31.2) over industrielawaai stelt de Afdeling vrij dwingend: 'bij een eventueel toekomstig plan voor de Hamerkop en waaraan dit MER weer ten grondslag wordt gelegd, zal uit het oogpunt van zorgvuldigheid gekeken moeten worden of dit MER nog toereikend is en kan zo nodig worden gewerkt met een aanvulling op het MER'. In een andere overweging over luchtkwaliteit en geur- en stofemissies geeft de Afdeling meer ruimte: 'zoals ook hiervoor overwogen kan, bij een opvolgend plan waaraan dit MER weer grondslag wordt gelegd, worden gekeken of het MER nog toereikend is'. De meer dwingende eerste uitleg is mijns inziens in lijn met de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie. Uit een aantal arresten volgt dat het MER bij opvolgende deelvergunningen voor een mer-plichtig project zo nodig geactualiseerd en nader ingevuld moet worden (HvJ EU 3 maart 2011, C-50/09, ECLI:EU:C:2011:109, «JM» 2011/59). Soppe en Kovelam betoogden dit al overtuigend in twee annotaties bij Afdelingsuitspraken over instemmingsbesluiten voor gaswinning (ABRvS 3 juli 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2217, *M en R* 2019/84 en ABRvS 18 november 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3578, *M en R* 2016/63). De redenering van het Hof in de hiervoor genoemde arresten is dat alle deelvergunningen

samen de vergunning vormen waar het MER aan ten grondslag gelegd moet worden. Als het MER procedureel slechts gekoppeld wordt aan het eerste deelbestemmingsplan en bij opvolgende deelplannen (of vergunningen) niet wordt aangevuld met meer detail- of actuele gegevens, dan kan het MER niet ten grondslag liggen aan die opvolgende deelplannen. Het (voor die deelplannen dan nog abstract gebleven) MER past dan immers niet meer bij het detailniveau van de deelplannen. Daarnaast kunnen er inmiddels wijzigingen in het project of de omgeving zijn opgetreden die dan niet meegenomen zouden zijn. Omdat bij opvolgende deelplannen meestal meer detailniveau te geven is over de invulling van het project en dus over de milieueffecten, impliceert deze jurisprudentielijn dat het MER bij deelplannen meestal aangevuld moet worden. Dit vergt een beoordeling per geval.

#### *Referentiesituatie*

Het derde overkoepelende mer-punt in deze uitspraak betreft de referentiesituatie, waarover de Afdeling oordeelt in r.o. 34. Onderdeel van de referentie is de autonome ontwikkeling, de toekomstige ontwikkeling van het plan- en studiegebied als het plan of project niet wordt uitgevoerd. Vaste rechtspraak is dat ontwikkelingen alleen 'autonoom' zijn als ze 'in voldoende concrete mate planologisch zijn voorzien dan wel over de uitvoering waarvan voldoende zekerheid bestaat' (zie bijvoorbeeld ABRvS 19 december 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3198, «JM» 2019/29, r.o. 25.1 en de daarin genoemde jurisprudentie). Dat is bijvoorbeeld het geval als er al een omgevingsvergunning verleend is. De Afdeling oordeelde eerder in r.o. 8.12 dat er al een concrete en te beoordelen aanvraag was van Albemarle om het productieproces te wijzigen. In r.o. 34 betreft de Afdeling de concreetheid van de aanvraag en de mate waarin de ruimtelijke aanvaardbaarheid beoordeeld kan worden bij de vraag welke activiteiten een autonome ontwikkeling zijn. Het op deze wijze invullen van de referentie voor particuliere initiatieven heb ik niet eerder in de rechtspraak gezien, maar kan ik wel rijmen met het principe dat ontwikkelingen voldoende zeker en concreet moeten zijn om tot de referentie te kunnen rekenen. Verwarrend is echter dat in het MER zelf staat dat de aanvraag om het productieproces te wijzigen nog onvoldoende zeker is om in de referentie mee te nemen, omdat er nog

geen formeel besluit over is genomen. De raad heeft dit ook als reactie op de beroepsgrond ingebracht. De gevolgen van de aanvraag van Albe-marle zijn in het MER daarom meegenomen als gevoeligheidsanalyse in de effectbepaling. Dat is een wezenlijk andere werkwijze dan het meenemen van een ontwikkeling in de referentiesituatie. Tot de referentie behoren, zoals gezegd, *zekere* ontwikkelingen. Een gevoeligheidsanalyse is een methode om bij het bepalen van de milieueffecten te beoordelen in hoeverre *nog niet geheel zekere* ontwikkelingen een andere effectbeoordeling kunnen opleveren. Uit het MER en de reactie van de raad blijkt dat dit laatste de bedoeling was, waardoor deze ontwikkeling niet tot de referentiesituatie zou moeten behoren. De Afdeling zegt dus mee te gaan in het betoog van de raad, maar kiest feitelijk een andere route. Ik vind de uitspraak op dit punt daarom niet zo gelukkig.

Hoe dan ook denk ik dat de praktijk aardig uit de voeten zal kunnen met de invulling van de referentie voor particuliere initiatieven zoals de Afdeling die hier introduceert: dat een ontwikkeling een autonome ontwikkeling is als deze concreet is en tijdig kenbaar is gemaakt en ten tijde van de vaststelling van het plan op basis van de op dat moment bekende gegevens de ruimtelijke aanvaardbaarheid daarvan kan worden beoordeeld.

*Ten overvloede: effecten omgeving op project ook onderdeel MER*

Op het punt van externe veiligheid concludeert de Afdeling dat de raad bij het bestemmingsplan niet over de juiste informatie beschikte om de omvang van (de toename van) het groepsrisico en de aanvaardbaarheid daarvan, te beoordelen. Dat deze gebrekkige beoordeling van het groepsrisico voor nieuwe bewoners van het Hamerkwartier ook gevolgen heeft voor het MER, bevestigt dat de Afdeling in een MER voor een gebiedsontwikkeling een navolgbare beschrijving van de milieugevolgen voor nieuwe bewoners wil zien. Dat lijkt vanzelfsprekend en sluit ook volledig aan bij de praktijk. Voor mer-beoordelingen oordeelde de Afdeling in 2021 echter nog dat alleen de effecten van een project (hier de gebiedsontwikkeling) op de omgeving (hier Albe-marle) in beeld gebracht moeten worden en niet 'het spiegelbeeld' (ABRvS 20 januari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:80, «JM» 2021/52 en *M en R*

2021/43 (*Bestemmingsplan 'Laarveld 2020'*)).

Daarin overwoog de Afdeling dat in een mer-beoordeling niet wordt gekeken naar 'de vraag of de bouw van nieuwe woningen al dan niet aanvaardbaar is vanwege de te verwachten milieubelasting bij die woningen van een industrieterrein in de omgeving'.

Het is de vraag of dit onderscheid tussen mer-beoordelingen en milieueffectrapporten terecht is. Als een effect zoals in onderhavige uitspraak het groepsrisico, in het kader van een MER een aanzienlijk milieueffect kan zijn, is het logisch om dit effect ook in het kader van een (daaraan voorafgaande) mer-beoordeling in beeld te brengen. Met andere woorden: in een logisch systeem geldt voor mer-beoordelingen dezelfde reikwijdte als voor milieueffectrapporten. Meer inhoudelijk is het echter ook logisch om in een mer-beoordeling en in een MER onderzoek te doen naar dit 'spiegelbeeld'. Dit bijvoorbeeld in het kader van de gezondheidsgevolgen van een nieuw project: de risico's voor de menselijke gezondheid zijn een criterium respectievelijk inhoudsvereiste voor zowel de mer-beoordeling (bijlage III, onder 1, onder g) van de Mer-richtlijn) als het MER (bijlage IV, onder 5, onder d) van de Mer-richtlijn). Door woningbouw bij een industrieterrein toe te staan, worden mogelijk meer mensen blootgesteld aan gezondheidsrisico's.

Om daarnaast specifiek in een MER aan te tonen dat de onderzochte alternatieven uitvoerbaar zijn is het nodig om de vraag te beantwoorden of bewoning bij een bedrijventerrein juridisch toelaatbaar is binnen de regels over de toegestane milieubelasting. Ook daarom is een beeld van de milieubelasting binnen het project nodig in een MER. Verder wordt in MER'en onderbouwd of alternatieven voldoen aan de doelstelling van een plan. Veel ruimtelijke plannen hebben het beschermen en/of bevorderen van de gezondheid van bewoners als doelstelling, waardoor het logisch is om te bezien of een gekozen invulling van een project toekomstige bewoners voldoende beschermt.

R. Sillevius Smitt

Jurist bij de Commissie voor de milieueffectrapportage