

200406190/1.

Datum uitspraak: 22 juni 2005

AFDELING
BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

1. [appellant sub 1], wonend te Amsterdam,
 2. [appellant sub 2], wonend te Amsterdam,
 3. de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid "B.P. Nederland B.V.", gevestigd te Amsterdam,
- appellanten,

en

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

1. Procesverloop

Bij besluit van 10 december 2003 heeft de gemeenteraad van Amsterdam, op voorstel van het college van burgemeester en wethouders van 20 november 2003, vastgesteld het bestemmingsplan "Gershwin".

Verweerder heeft bij zijn besluit van 6 juli 2004, kenmerk 2003-53370, beslist over de goedkeuring van het bestemmingsplan.

Tegen dit besluit hebben appellant sub 1 bij brief van 22 juli 2004, bij de Raad van State ingekomen op 27 juli 2004, appellant sub 2 bij brief van 24 augustus 2004, bij de Raad van State ingekomen op 25 augustus 2004, en appellante sub 3 bij brief van 25 augustus 2004, bij de Raad van State ingekomen op 25 augustus 2004, beroep ingesteld. Appellant sub 1 heeft zijn beroep aangevuld bij brief van 31 juli 2004.

Verweerder heeft geen verweerschrift ingediend.

De Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke Ordening heeft een deskundigenbericht uitgebracht, gedateerd 25 februari 2005 (hierna: het deskundigenbericht). Partijen zijn in de gelegenheid gesteld daarop te reageren.

Na afloop van het vooronderzoek zijn nadere stukken ontvangen van appellanten, verweerder en de gemeenteraad. Deze zijn aan de andere partijen toegezonden.

De zaak is door een meervoudige kamer van de Afdeling verwezen naar een enkelvoudige.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 17 mei 2005, waar appellant sub 1 in persoon, appellant sub 2 in persoon, appellante sub 3, vertegenwoordigd door mr. B.P.M. van Ravels, advocaat te Breda, en mr. M.J.M. Paaijmans, A.A. Zonderop en G.F. Kwekel, gemachtigden, en verweerder, vertegenwoordigd door mr. H.T. Ziengs, ambtenaar van de provincie, zijn verschenen. Voorts is de gemeenteraad van Amsterdam, vertegenwoordigd door mr. N.S.J. Koeman, advocaat te Amsterdam, en

J.P. Wesseling, H.W. Bartels en V.J. van de Broek, ambtenaren van de gemeente, daar gehoord.

2. Overwegingen

Toetsingskader

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

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

Het standpunt van appellanten

2.2. Appellanten sub 1, sub 2 en sub 3 voeren in beroep aan dat verweerder ten onrechte het plan, dat onder meer bestaat uit de plandelen met de bestemmingen "Woningen c.a. (W1, W3 en W4)" en "Stedelijke Functies (SF)", heeft goedgekeurd.

Appellant sub 1 stelt onder meer dat er ten onrechte vanuit wordt gegaan dat voldaan zal worden aan de normen uit het Besluit luchtkwaliteit. Hij betwijfelt de juistheid van het onderzoek dat in dat verband is verricht en verwijst naar een rapport inzake luchtkwaliteit in het Zuidasgebied van juli 2004.

Het bestreden besluit

2.3. Verweerder heeft geen reden gezien het plan in strijd met een goede ruimtelijke ordening of het recht te achten en heeft het plan goedgekeurd. Wat betreft de luchtkwaliteit stelt hij zich op het standpunt dat het plangebied ligt buiten de zone langs de A10, waarin de luchtkwaliteit slecht is. De luchtkwaliteit in het plangebied voldoet aan de strenge eisen zoals die gelden vanaf 2010 op grond van het Besluit luchtkwaliteit, aldus verweerder.

Vaststelling van de feiten

2.4. Bij haar oordeelsvorming gaat de Afdeling uit van de volgende als vaststaand aangenomen gegevens.

2.4.1. Het plangebied Gershwin ligt in het hart van het Zuidasgebied en 190 meter ten zuiden van de zuidelijke rijbaan van de A10. Het plangebied wordt begrensd door de Gustav Mahlerlaan en het hoofdkantoor van de ABN-AMRO in het noorden, de De Boelelaan in het zuiden, de Beethovenlaan in het oosten en de Buitenveldertselaan in het westen.

Het plan voorziet in maximaal 45.000 m² kantoren, 10.000 m² voorzieningen, een hotel en minimaal 1.190 woningen. Het plan kent de bestemmingen "Woningen c.a. (W1, W3 en W4)", "Stedelijke Functies (SF)", "Verkeersareaal (Va)", "Openbare ruimte (Vo)", "Tuinen en erven (T)" en "Water (S)". De maximale bouwhoogte van de verschillende blokken varieert tussen 23 en 105 meter.

2.4.2. In de toelichting op het bestemmingsplan is ten aanzien van de luchtkwaliteit gesteld dat uit het onderzoek naar de toekomstige luchtkwaliteit in en rond het plangebied, uitgevoerd door het Ingenieurs Bureau Amsterdam, blijkt dat de aanwezigheid van de A10 en de spoorlijn de consequentie heeft dat in een zone langs de rand van de A10 de luchtkwaliteit onvoldoende is en dat in die zone geen woningen kunnen worden gebouwd. Buiten die zone geldt dat het wegverkeer geen overschrijding van de normen voor stikstofdioxide en fijn stof, zoals vastgelegd in het Besluit luchtkwaliteit, zal veroorzaken.

2.4.3. Ten behoeve van de voorbereiding van het bestemmingsplan is onderzoek verricht naar de gevolgen voor de luchtkwaliteit.

Dit heeft geresulteerd in het onderzoeksrapport "Onderzoek luchtkwaliteit Zuidas (overeenkomstig de partiële streekplanherziening ANZKG)" van 20 februari 2003 van het Ingenieursbureau Amsterdam (hierna: het IBA-rapport). Het IBA-rapport is opgesteld in het kader van de m.e.r.-beoordeling van het gehele Zuidasgebied in Amsterdam. Dit onderzoek is echter tevens ten grondslag gelegd aan het onderhavige bestemmingsplan.

2.4.4. In het IBA-rapport is de luchtkwaliteit onderzocht voor het jaar 2010, rekening houdend met de plannen om woningen, kantoren en voorzieningen te bouwen in de vier deelgebieden van de Zuidas. Het onderzoek gaat uit van de bestaande wegconfiguratie van de A10 met twee maal drie rijstroken. In het rapport worden de volgende conclusies getrokken:

1. De contour van de grenswaarde voor de jaargemiddelde concentratie van stikstofdioxide ligt steeds op de weg zelf of bestaat niet. Alleen langs de A10 ligt deze contour buiten de weg zelf (tot op 25 meter vanaf de rand van de weg).
2. De grenswaarde voor de uurgemiddelde concentratie van stikstofdioxide wordt nergens overschreden.
3. De contour van de grenswaarde voor de jaargemiddelde concentratie van fijn stof ligt steeds op de weg zelf of bestaat niet.
4. De grenswaarde voor de daggemiddelde concentratie van fijn stof wordt overschreden. Ook zonder ontwikkeling van de Zuidas, en zelfs als hier helemaal geen verkeer zou zijn. Het oplossen van deze problematiek is een taak van het Rijk.
5. De concentratie van de overige luchtverontreinigingscomponenten overschrijdt de grenswaarden niet.

2.4.5. In 2005 heeft de gemeenteraad aan onderzoeksinstituut TNO Milieu, Energie en Procesinnovatie verzocht de uitkomsten van het IBA-rapport te toetsen op basis van windtunnelonderzoek en voorstellen te doen tot concretisering van nadere

maatregelen. Dit heeft geleid tot een notitie van TNO van 28 april 2005 (hierna: TNO-notitie). De gemeenteraad heeft dit stuk kort voor de zitting aan de Afdeling en partijen doen toekomen.

De resultaten van het windtunnelonderzoek geven eveneens overschrijdingen te zien van de grenswaarde voor de jaargemiddelde concentratie van stikstofdioxide en de grenswaarde voor de 24 uurgemiddelde concentratie zwevende deeltjes (PM10) in 2010. Dit geldt zowel in de berekening van de autonome situatie, als van de situatie waarbij rekening is gehouden met de toename van het verkeer ten gevolge van de in het plan voorziene ontwikkelingen en van de situatie waarbij rekening is gehouden met de toename van het verkeer ten gevolge van de in het plan voorziene ontwikkelingen en het plaatsen van schermen langs wegen.

Het onderzoek geeft echter een gunstiger beeld dan het IBA-rapport.

Naar aanleiding van de resultaten van het windtunnelonderzoek en de door TNO geadviseerde maatregelen heeft het college van burgemeester en wethouders van Amsterdam op 19 april 2005 besloten tot het plaatsen van schermen langs de viaducten van de A10 Zuid en het treffen van nader te bepalen fysieke maatregelen op de Parnassusweg.

In zijn brief aan voornoemd college van 29 april 2005 heeft verweerder aangegeven kennis te hebben genomen van de beslissing van het college en de TNO-notitie. In verband daarmee heeft verweerder zich wederom op het standpunt gesteld dat het bestemmingsplan in overeenstemming kan worden geacht met de eisen van het Besluit luchtkwaliteit.

Oordeel van de Afdeling

2.5. De gemeenteraad heeft zich ter zitting op het standpunt gesteld dat het beroep, voor zover dit ziet op luchtkwaliteit, niet ontvankelijk zou moeten worden verklaard, omdat appelland dit aspect niet eerder in de procedure naar voren heeft gebracht. De Afdeling overweegt echter dat appelland zienswijzen en bedenkingen tegen de vermelde plandelen heeft ingediend. De nadere argumenten inzake de luchtkwaliteit kunnen aan deze plandelen worden toegerekend en vinden hierin hun grondslag. De Afdeling heeft onder meer in de uitspraak van 20 april 2005, no. [200406300/1](#), in vergelijkbare zin geoordeeld.

De Afdeling ziet derhalve geen aanleiding het beroep op dit punt niet-ontvankelijk te verklaren.

2.6. Ingevolge artikel 8, eerste lid en artikel 13, eerste lid, van het Besluit luchtkwaliteit (hierna: het Besluit) nemen bestuursorganen bij de uitoefening van bevoegdheden die gevolgen kunnen hebben voor de luchtkwaliteit, behoudens voorzover de betrokken wettelijke regeling zich daartegen verzet, de in het Besluit gestelde grenswaarden met betrekking tot stikstofdioxide, respectievelijk zwevende deeltjes in acht. De vaststelling en goedkeuring van een bestemmingsplan dienen te worden aangemerkt als de uitoefening van bevoegdheden die gevolgen kunnen hebben voor de luchtkwaliteit.

2.7. Ingevolge artikel 1, tweede lid, van het Besluit, is dat besluit niet van toepassing op een arbeidsplaats als bedoeld in artikel 1, derde lid, onder g, van de

Arbeidsomstandighedenwet 1998. Hieruit volgt dat de in het Besluit gestelde grenswaarden, behoudens vorenbedoelde uitzondering, gelden voor de buitenlucht in zijn algemeenheid. Dit uitgangspunt kan tevens worden afgeleid uit de Nota van Toelichting op het Besluit. Volgens deze toelichting worden in het Besluit grenswaarden gesteld omtrent het kwaliteitsniveau van de buitenlucht dat, in het belang van de bescherming van de gezondheid van de mens en van het milieu in zijn geheel, binnen een bepaalde termijn moet worden bereikt. Deze grenswaarden gelden voor de buitenlucht van het gehele Nederlandse grondgebied, met uitzondering van de werkplek (Stb. 2001, 269, p. 17).

Gelet op het vorenstaande is, anders dan waar verweerder in zijn besluit van uit gaat, niet van belang of zich in de overschrijdingszone woningen bevinden of worden gebouwd. Onder meer in de uitspraak van 22 september 2004, no. [200307780/1](#) heeft de Afdeling reeds in vergelijkbare zin overwogen.

2.8. Ingevolge artikel 8, eerste lid, onder a en b, van het Besluit, dient voor stikstofdioxide als grenswaarde in acht te worden genomen 200 microgram per m³ als uurgemiddelde concentratie, waarbij geldt dat deze maximaal 18 maal per kalenderjaar mag worden overschreden en dient voor deze stof uiterlijk met ingang van 1 januari 2010 als grenswaarde in acht te worden genomen 40 microgram per m³ als jaargemiddelde concentratie.

Voor zwevende deeltjes (PM10) gelden ingevolge artikel 13, aanhef en onder c en d, van het Besluit, uiterlijk met ingang van 1 januari 2005 als grenswaarden 40 microgram per m³ als jaargemiddelde concentratie en 50 microgram per m³ als 24 uurgemiddelde concentratie, waarbij voor laatstgenoemde concentratie geldt dat deze maximaal 35 maal per kalenderjaar mag worden overschreden.

Ten aanzien van zwaveldioxide, lood, koolmonoxide en benzeen stelt het Besluit in de artikelen 5, 15, 16 en 17 grenswaarden die bij de uitoefening van bevoegdheden die gevolgen voor de luchtkwaliteit ten aanzien van de desbetreffende stof kunnen hebben, in acht moeten worden genomen.

2.9. Volgens de Nota van Toelichting op het Besluit luchtkwaliteit dient aan de hand van de grenswaarden te worden beoordeeld of voornemens zonder meer tot uitvoering kunnen worden gebracht of dat aanvullende voorzieningen nodig zijn ten aanzien van bronnen of de ruimtelijke inrichting. Bij de uitoefening van bevoegdheden die gevolgen voor de luchtkwaliteit kunnen hebben dienen de grenswaarden expliciet bij de afwegingen te worden betrokken en dient daarvan ook rekenschap te worden gegeven. Wordt gebruik gemaakt van één van bedoelde bevoegdheden, dan dienen de consequenties voor de luchtkwaliteit in kaart te worden gebracht en dient gekozen te worden voor een zodanige gebruikmaking van de bevoegdheden dat de luchtkwaliteit aan de kwaliteitseisen voldoet. In saneringssituaties, bestaande situaties waarin sprake is van overschrijding van de grenswaarden, is het denkbaar dat doorvoering van één individuele maatregel niet leidt tot het voldoen aan een grenswaarde, terwijl de desbetreffende maatregel wel een belangrijke bijdrage kan leveren aan verbetering van de situatie. In dergelijke gevallen dienen overheden bij de uitoefening van hun bevoegdheden de afweging te maken of een voorgenomen wijziging met betrekking tot de onderhavige activiteit in voldoende mate bijdraagt aan realisering van de grenswaarde en dient daarvan ook rekenschap te worden gegeven (Stb. 2001, 269, p. 25-26).

2.10. Uit de stukken blijkt dat de ontwikkelingen die het plan mogelijk maakt, zoals de bouw van kantoren, woningen en overige voorzieningen, onmiskenbaar zullen leiden tot meer verkeer. Blijkens het IBA-rapport is op sommige wegen binnen het plangebied in 2010 ongeveer de helft van het verkeer toe te schrijven aan de ontwikkeling van de Zuidas.

Het bestemmingsplan heeft een verkeersaantrekkende werking, hetgeen in vergelijking met de autonome situatie een verslechtering van de luchtkwaliteit in het plangebied meebrengt.

Blijkens het IBA-rapport wordt, anders dan verweerder stelt, de grenswaarde voor de 24 uurgemiddelde concentratie zwevende deeltjes (PM10) in het gehele plangebied overschreden.

2.11. Het door appellant aangehaalde onderzoek betreft het rapport "Stand van zaken MER Zuidas, voortgangsrapportage in het kader van de integrale tracé/m.e.r.-studie" van juni 2004 van Rijkswaterstaat in samenwerking met het projectbureau Zuidas en ProRail (hierna: "Stand van zaken MER Zuidas"). In dit rapport wordt een veel groter overschrijdingsgebied voor stikstofdioxide geconstateerd dan in het IBA-rapport.

In het deskundigenbericht worden de verschillen tussen de uitkomsten van dit rapport en het IBA-rapport besproken. Hieruit blijkt dat de uitgangspunten die aan beide onderzoeken ten grondslag liggen van elkaar verschillen. Het gaat hierbij om de wegconfiguratie, verkeersprognoses, het jaar waarvoor de onderzoeken zijn uitgevoerd en de daaraan gekoppelde emissiefactoren, de gebruikte onderzoeksmethode en de achtergrondconcentratie. Verder is het rapport "Stand van zaken MER Zuidas" opgesteld in het kader van de tracé-m.e.r. over de uitbreiding van de A10 naar twee maal vier rijstroken. Dit rapport is bedoeld om de effecten op de luchtkwaliteit van uitbreiding van de A10 in kaart te brengen. Het IBA-rapport ziet echter op de ontwikkelingen die in de vier deelgebieden van de Zuidas, waaronder het onderhavige bestemmingsplan is begrepen. Daarbij wordt uitgegaan van de bestaande wegconfiguratie van de A10 met twee maal drie rijstroken. Met dit verschil hangen ook de verschillen in verkeersprognoses samen, die in het rapport "Stand van zaken MER Zuidas" aanmerkelijk hoger liggen. Voorts worden de verschillen verklaard vanuit het gebruik van verschillende emissiefactoren voor 2010 en 2020 en het gebruik van verschillende onderzoeksmethoden, te weten het zogenoemde CAR II-model, respectievelijk het zogenoemd TNO-verkeersmodel.

Gelet op het deskundigenbericht is het verschil in de uitkomsten van de genoemde onderzoeken te verklaren. Voorts behoeft het door appellant aangehaalde onderzoek niet bij de beoordeling van het onderhavige bestemmingsplan te worden betrokken, omdat in dat onderzoek als uitgangspunt een verbrede A10 wordt genomen. De wegverbreding en het ondergronds brengen van de infrastructuur, het zogenoemde Dokmodel, spelen echter geen rol bij de beoordeling van de gevolgen voor de luchtkwaliteit die voortvloeien uit de ontwikkelingen waarin dit bestemmingsplan voorziet.

2.12. Blijkens de stukken en het verhandelde ter zitting beoogt verweerder, met zijn brief van 29 april 2005, de op 28 april 2005 opgestelde TNO-notitie alsnog aan de onderbouwing van het bestreden besluit ten grondslag te leggen.

Zoals de Afdeling in de uitspraak van 13 april 2005, no. [200407748/1](#), heeft overwogen, brengt het ex-tunc karakter van de beoordeling door de Afdeling met zich dat bij het inbrengen van onderzoeken door verweerder ter nadere onderbouwing van een eerder genomen besluit dient te worden beoordeeld of deze onderzoeken kunnen worden beschouwd als een nadere aanvulling in aansluiting op en voortvloeiend uit aan het besluit ten grondslag gelegde onderzoeken of als een geheel nieuw onderzoek. In dit geval bevat de door de gemeenteraad overgelegde TNO-notitie niet alleen een aanvulling op of onderbouwing van het aan het plan en het bestreden besluit ten grondslag gelegde IBA-rapport maar bevat het ook geheel nieuwe resultaten met betrekking tot eerdere gegevens, berekend op basis van substantieel gewijzigde uitgangspunten en methoden. Reeds het ex-tunc karakter van de door de Afdeling te verrichten toets verzet zich ertegen dat onderzoeken waarvan de uitgangspunten en resultaten zo sterk afwijken van hetgeen verweerder eerder aan zijn besluitvorming ten grondslag heeft gelegd alsnog in de procedure kunnen worden betrokken als onderbouwing van het bestreden besluit. De vraag of het in zo een laat stadium in de procedure brengen van een onderzoek als de onderhavige TNO-notitie in strijd komt met een goede procesorde, kan daarmee in het midden blijven.

Om deze reden laat de Afdeling eveneens hetgeen van de zijde van de gemeenteraad in dat kader is aangevoerd omtrent de mogelijk te nemen maatregelen ten behoeve van de verbetering van de luchtkwaliteit in het plangebied, zoals het plaatsen van schermen, thans buiten beschouwing.

2.13. Voor zover ter zitting van de zijde van de gemeenteraad is betoogd dat, indien het aandeel zeezout in de concentratie zwevende deeltjes (PM10) in mindering wordt gebracht op het totale aantal overschrijdingen van de 24 uurgemiddelde norm, er op geen enkel meetpunt sprake is van een overschrijding, overweegt de Afdeling dat het Besluit luchtkwaliteit bij het bepalen van de concentratie zwevende deeltjes (PM10) geen mogelijkheid biedt voor de aftrek van concentraties die zich van nature in de lucht bevinden.

2.14. Uit het voorgaande volgt dat ten tijde van het bestreden besluit niet anders kon worden geconcludeerd dan dat binnen het plangebied de per 1 januari 2005 geldende grenswaarde voor de 24 uurgemiddelde concentratie zwevende deeltjes (PM10) zal worden overschreden.

2.15. Gelet op het vorenstaande heeft verweerder op basis van de hem ten tijde van het nemen van het bestreden besluit ter beschikking staande gegevens niet tot de conclusie kunnen komen dat de grenswaarden uit het Besluit luchtkwaliteit in acht zijn genomen. Het bestreden besluit is dan ook genomen in strijd met de bij het voorbereiden van een besluit te betrachten zorgvuldigheid en berust voorts niet op een deugdelijke motivering.

Het beroep is gegrond, zodat het bestreden besluit wegens strijd met de artikelen 3:2 en 3:46 van de Algemene wet bestuursrecht dient te worden vernietigd.

2.16. Gelet op het vorenstaande behoeft hetgeen appellants overigens in beroep heeft aangevoerd geen bespreking. Nu het bestreden besluit op grondslag van het beroep van appellants sub 1 wordt vernietigd, behoeft hetgeen appellants sub 2 en 3 in beroep hebben aangevoerd evenmin bespreking en zijn deze beroepen eveneens gegrond.

Proceskosten

2.17. Verweerder dient op na te melden wijze in de proceskosten van appellanten te worden veroordeeld.

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

I. verklaart de beroepen gegrond;

II. vernietigt het besluit van het college van gedeputeerde staten van Noord-Holland van 6 juli 2004, kenmerk 2003-53370;

III. veroordeelt het college van gedeputeerde staten van Noord-Holland tot vergoeding van bij appellanten in verband met de behandeling van de beroepen opgekomen proceskosten tot een bedrag van ieder € 36,00 (zegge: zesendertig euro) voor appellanten sub 1 en sub 2, en een bedrag van € 644,00 (zegge: zeshonderdvierenveertig euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, voor appellante sub 3; deze bedragen dienen door de provincie Noord-Holland aan appellanten onder vermelding van het zaaknummer te worden betaald;

IV. gelast dat de provincie Noord-Holland aan appellanten het door hen voor de behandeling van de beroepen betaalde griffierecht ten bedrage van ieder € 136,00 (zegge: honderzesendertig euro) voor appellanten sub 1 en 2, en € 273,00 (zegge: tweehonderddrieënzeventig euro) voor appellante sub 3, vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. J.C.K.W. Bartel, Lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. B.C. Bošnjakovi, ambtenaar van Staat.

w.g. Bartel w.g. Bošnjakovi
Lid van de enkelvoudige kamer ambtenaar van Staat

Uitgesproken in het openbaar op 22 juni 2005