

Uitspraken

ZAAKNUMMER	200905089/1/H1	
DATUM VAN UITSpraak	woensdag 14 april 2010	
TEGEN	het college van burgemeester en wethouders van Utrecht	
PROCEDURESOORT	Hoger beroep	 __
RECHTSGEBIED	Kamer 3 - Hoger Beroep - Bouwzaken	 __

200905089/1/H1.
Datum uitspraak: 14 april 2010

AFDELING
BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

de vereniging Vereniging Bewoners Overleg City Project (hierna: de vereniging),
de stichting Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht (hierna: SSLU) en
de stichting Stichting Zelfstandige Ondernemers Utrecht (hierna: SZOU),
alle gevestigd te Utrecht,
appellanten,

tegen de uitspraak van de rechtbank Utrecht (hierna: de rechtbank) van 11 juni 2009 in zaak nr.
09/149 in het geding tussen:

de vereniging,
SSLU, en
SZOU,
alle gevestigd te Utrecht,

en

het college van burgemeester en wethouders van Utrecht (hierna: het college).

1. Procesverloop

Bij besluiten van 6 mei 2008 en 28 mei 2008 heeft het college van burgemeester en wethouders van Utrecht aan de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid Hoog Catharijne B.V. (hierna: Hoog Catharijne) vrijstelling onderscheidenlijk bouwvergunning verleend voor het oprichten van een nieuw winkel- en appartementencomplex aan het vredenburgplein te Utrecht.

Bij besluit van 13 januari 2009 heeft het college het door de vereniging en SSLU tegen deze besluiten gemaakte bezwaar niet-ontvankelijk verklaard en het door de SZOU daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 11 juni 2009, verzonden op dezelfde dag, heeft de rechtbank Utrecht het door SZOU daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard, het door de vereniging en SSLU ingestelde beroep gegrond verklaard, het besluit van 13 januari 2009 vernietigd voor zover daarbij het bezwaar van de vereniging en SSLU niet-ontvankelijk is verklaard, het bezwaar van de vereniging en SSLU alsnog ontvankelijk verklaard, het besluit van 28 mei 2008 bevestigd en bepaald dat deze uitspraak in zoverre in de plaats treedt van het vernietigde gedeelte van het besluit van 13 januari 2009. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak hebben de vereniging, SSLU en SZOU bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 13 juli 2009, hoger beroep ingesteld.

Daartoe in de gelegenheid gesteld, heeft Hoog Catharijne een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

Het college heeft een verweerschrift ingediend.

De vereniging, SSLU en SZOU en Hoog Catharijne hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 22 februari 2010, waar de vereniging, SSLU en SZOU, vertegenwoordigd door drs. C. van Oosten, en het college, vertegenwoordigd door mr. T. Brouwer, ir. J.A.M. van Dijk en drs. A.M. Baggen, zijn verschenen. Voorts is daar Hoog Catharijne, vertegenwoordigd door mr. M.Y.C.L. de Wit, advocaat te Rotterdam, ir. L.P. Sturuss en ir. G.J. Dousi, gehoord.

2. Overwegingen

2.1. Gelet op de bewoordingen van het hoger-beroepschrift en de overgelegde machtiging van de vereniging, waarin zij C. van Oosten machtigt haar te vertegenwoordigen in het hoger beroep "Woon-Winkelgebouw De vredenborg Utrecht" moet het er, anders dan het college heeft aangevoerd, voor worden gehouden dat het hoger-beroepschrift mede namens de vereniging is ingediend.

2.2. De gronden die de vereniging, SSLU en SZOU aanvoeren met betrekking tot de beslissing van 19 maart 2009 van de rechtbank op hun verzoek om wraking slagen niet. De omstandigheid dat geen overleg met hen was gepleegd over de datum van een tweede zitting biedt geen grond voor twijfel aan de onpartijdigheid van de behandelend voorzitter, zoals de wrakingskamer van de rechtbank terecht heeft geoordeeld. Ook de omstandigheid dat de rechtbank op de zitting van 27 februari 2009 geen vragen heeft gesteld over de in beroep gestelde overbewinkeling, biedt geen grond voor zodanige twijfel. Dat de rechtbank het onderzoek ter zitting heeft geschorst en het college in de gelegenheid heeft gesteld een reactie te geven op enkele in beroep aangevoerde punten, is daartoe evenmin voldoende. De omstandigheid dat de behandelend voorzitter in eerdere, min of meer vergelijkbare zaken uitspraken heeft gedaan, kan niet worden gerekend tot feiten of omstandigheden waardoor de rechterlijke onpartijdigheid schade zou kunnen lijden. Voor zover de vereniging, SSLU en SZOU kritiek hebben op die uitspraken, is dat evenmin een wrakingsgrond die tot inwilliging van het verzoek kon leiden. Ook in onderling samenhang bezien leiden de door de vereniging, SSLU en SZOU vermelde omstandigheden niet tot het door hen daarmee beoogde doel.

2.3. Het bouwplan voorziet in circa 6400 m² commerciële ruimte, 80 appartementen en een openbare fietsenstalling van circa 900 m². De commerciële ruimte wordt verdeeld over drie lagen, waarvan twee lagen bovengronds en één gedeeltelijk in de kelder. Van de commerciële ruimte zal maximaal 300 m² worden ingericht voor horeca.

Het bouwplan maakt deel uit van het project Stationsgebied. Op het vredenborgplein zijn naast het bouwplan onder meer de bouw van een nieuw muziekcentrum, een ondergrondse parkeergarage en de uitbreiding van winkelcentrum Hoog Catharijne voorzien. Aangrenzend aan dit terrein is de sloop en tijdelijke herinrichting van de Catharijnesingel voorzien.

2.4. Ter plaatse gold ten tijde van het besluit op bezwaar het bestemmingsplan "Hoog Catharijne". Dit bestemmingsplan voor onder meer het vredenborgplein is uitgewerkt in het uitwerkingsplan "I-2 Hoog Catharijne". Het bouwplan is in strijd met het bestemmingsplan "Hoog Catharijne" en het uitwerkingsplan "I-2 Hoog Catharijne". Het college heeft daarvan met toepassing van artikel 19, eerste lid, van de Wet op de Ruimtelijke Ordening vrijstelling verleend.

2.5. De vereniging, SSLU en SZOU betogen dat de rechtbank heeft miskend dat het college niet in redelijkheid vrijstelling heeft kunnen verlenen voor het bouwplan. Daartoe voert SZOU aan dat zich als gevolg van het bouwplan een duurzame ontwrichting van het voorzieningenniveau zal voordoen. Voorts voeren de vereniging, SSLU en SZOU daartoe aan dat het bouwplan zal leiden tot verslechtering van de luchtkwaliteit ter plaatse.

2.5.1. Het college heeft het door Goudappel Coffeng opgestelde rapport "Distributieve analyse

Utrecht-Centrum" uit 2003, geactualiseerd op 21 juli 2008, aan zijn besluit van 13 januari 2009 ten grondslag gelegd. Vervolgens is Goudappel Coffeng in het rapport van 16 februari 2009 ingegaan op de kritiek van SZOU op dit rapport.

Het enkele feit dat het rapport is opgesteld in opdracht van Hoog Catharijne betekent niet dat daarbij niet de vereiste objectiviteit is betracht. Er bestaat dan ook geen aanleiding voor het oordeel dat het college dit rapport in zoverre ten onrechte aan het besluit van 13 januari 2009 ten grondslag heeft gelegd of dat de rechtbank het rapport van 16 februari 2009 niet bij haar beoordeling heeft mogen betrekken.

2.5.2. In het rapport van 16 februari 2009 is ingegaan op de kritiek van SZOU. Ten aanzien van het betoog dat de bevolkingsgroei in Utrecht procentueel aanmerkelijk lager is dan de procentuele groei van winkelruimte is vermeld dat het aanbod aan winkels in de huidige situatie ver achterblijft bij de vraag van consumenten. Volgens dit rapport is er, ondanks dat andere winkelgebieden in de omgeving zich hebben versterkt, substantiële marktruimte voor uitbreiding en versterking van het aanbod. Voorts is in dit rapport vermeld dat het belang van internetaankopen de komende jaren toeneemt waardoor winkelgebieden te maken kunnen krijgen met omzetreductie, maar dat winkelgebieden met de omvang en functie van de Utrechtse binnenstad hier minder gevoelig voor zijn. SZOU heeft haar kritiek op het rapport "Distributieve analyse Utrecht-Centrum" in hoger beroep herhaald, maar heeft niet onderbouwd waarom de weerlegging daarvan door Goudappel Coffeng onjuist zou zijn.

Onder verwijzing naar de uitspraak van de Afdeling van 10 juni 2009, in zaak nr. [200808122/1](#), wordt overwogen dat voor de vraag of sprake is van een duurzame ontwrichting van het voorzieningenniveau in een bepaalde sector geen doorslaggevende betekenis toekomt aan de vraag of er sprake is van overaanbod en mogelijke sluiting van bestaande detailhandelsvestigingen, maar aan de vraag of voor de inwoners van de gemeente een voldoende voorzieningenniveau behouden blijft in die zin dat zij op een aanvaardbare afstand van hun woonplaats hun geregelde inkopen kunnen doen. De rechtbank heeft, gelet op het voorgaande, terecht overwogen dat SZOU niet aannemelijk heeft gemaakt dat als gevolg van de verwezenlijking van het bouwplan een duurzame ontwrichting van het voorzieningenniveau ter plaatse zal plaatsvinden.

2.5.3. Het college heeft voorts de "geactualiseerde luchtrapportage woonwinkelblok vredenburger-Noord" van 20 november 2008 van Arcadis aan zijn besluit van 13 januari 2009 ten grondslag gelegd. Deze rapportage heeft niet alleen betrekking op het bouwplan, maar op de gehele herstructurering van het stationsgebied.

In de rapportage is vermeld dat het beïnvloedingsgebied, waaronder wordt verstaan het gebied waarbinnen de luchtkwaliteit aantoonbaar invloed zal ondervinden van het project Stationsgebied, het gebied is waar op de wegen een verandering van meer dan 100 voertuigen per etmaal plaatsvindt als gevolg van de herstructurering van het stationsgebied. Volgens deze rapportage verandert de verwezenlijking van het bouwplan niet de verkeersintensiteiten op de Sint Jacobsstraat.

In de Sint Jacobsstraat is de parkeergarage La Vie gelegen. Voorts zal de bevoorrading van de in het bouwplan voorziene commerciële ruimte, zoals ter zitting namens het college te kennen is gegeven, gedeeltelijk plaatsvinden via de Sint Jacobsstraat. Anders dan de rechtbank heeft aangenomen, heeft het college niet aannemelijk gemaakt dat nagenoeg al het verkeer dat het op te richten woonwinkelblok tot bestemming heeft via de Catharijnesingel naar de daar gelegen en nog te realiseren parkeergarages zal gaan. Daarbij wordt in aanmerking genomen dat in bijlage I bij het in beroep overgelegde rapport van Stratus Luchthygiëne "Beoordeling luchtrapportage Woonwinkelblok vredenburger" is vermeld het nog enkele jaren zal duren voordat de nieuwe parkeerplaatsen bij Hoog Catharijne gerealiseerd zullen zijn en dat er nog geen bouwaanvraag is ingediend. De stelling van het college, die niet met gegevens is onderbouwd, dat de parkeergarage La Vie betrekkelijk klein en vaak vol is, terwijl van de andere parkeergarages door middel van bebording wordt aangegeven hoeveel vrije plekken daar zijn, is onvoldoende om aannemelijk te maken dat in de Sint Jacobsstraat geen verandering van meer dan 100 voertuigen per etmaal plaatsvindt. Anders dan de rechtbank, is de Afdeling derhalve van oordeel dat het besluit van 13 januari 2009 niet berust op een deugdelijke motivering, hetgeen in strijd is met

artikel 7:12, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht.

2.6. Het hoger beroep is gegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden vernietigd. Doende hetgeen de rechtbank zou behoren te doen, zal de Afdeling het beroep van de vereniging, SSLU en SZOU tegen het besluit van 13 januari 2009 gegrond verklaren en dat besluit vernietigen. De Afdeling zal, gelet op hetgeen hierna onder 2.7., 2.7.1., 2.7.2. en 2.7.3. wordt overwogen, het door de vereniging, SSLU en SZOU gemaakte bezwaar ongegrond verklaren en bepalen dat deze uitspraak in de plaats treedt van het besluit van 13 januari 2009.

2.7. Op 11 juni 2008 is de Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de luchtkwaliteit en schonere lucht voor Europa (2008/50/EG) van kracht geworden (Pb EG L 152); (hierna: de Richtlijn). Ingevolge de artikelen 22 en 23 van de Richtlijn, voor zover thans van belang, mag een lidstaat voor een bepaalde zone of agglomeratie het tijdstip dat moet zijn voldaan aan de grenswaarden voor stikstofdioxide tijdelijk uitstellen en mag een lidstaat tijdelijk vrijgesteld worden van het tijdstip waarop moet zijn voldaan aan de in de Richtlijn neergelegde grenswaarden voor zwevende deeltjes, mits voor die zone of agglomeratie een luchtkwaliteitplan wordt opgesteld waarin wordt aangetoond dat de grenswaarden na verloop van dat uitstel alsnog kunnen worden bereikt. Nederland heeft om voor uitstel in aanmerking te komen, het luchtkwaliteitplan Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (hierna: het NSL) ter beoordeling aan de Commissie van de Europese Gemeenschappen (hierna: de Europese Commissie) voorgelegd. Hierin zijn de effecten van een aantal ruimtelijke projecten dat bijdraagt aan de luchtverontreiniging afgezet tegen de effecten van een aantal maatregelen dat de luchtkwaliteit in Nederland moet verbeteren. Volgens het NSL zijn deze compenserende maatregelen van zodanige aard dat Nederland binnen de daarvoor in de Richtlijn gestelde termijnen aan de grenswaarden voor stikstofdioxide en zwevende deeltjes zal voldoen. Uit de van het NSL deelsluitmakende bijlage 8 volgt dat het project, aangeduid met de naam "Utrecht Ontwikkeling stationsgebied" onder nummer IB 1312, is opgenomen in het NSL. De vereniging, SSLU en SZOU hebben niet bestreden dat het bouwplan onderdeel is van dat project.

Bij beschikking van 7 april 2009, nr. C(2009)2560, heeft de Europese Commissie, voor zover thans van belang, op grond van het NSL geen bezwaar gemaakt tegen het uitstel van het in de Richtlijn vastgestelde tijdstip om aan de grenswaarden voor de jaargemiddelde concentratie stikstofdioxide (NO₂) te voldoen en heeft zij geen bezwaar gemaakt tegen de tijdelijke vrijstelling van de in de Richtlijn vastgestelde verplichting om aan de grenswaarden voor de vierentwintig uurgemiddelde en jaargemiddelde concentratie zwevende deeltjes (PM₁₀) te voldoen.

De minister van VROM heeft vervolgens bij besluit van 30 juli 2009 het NSL als programma bedoeld in artikel 5.12, eerste lid, van de Wet milieubeheer, vastgesteld. Het besluit is op 1 augustus 2009 in werking getreden en geldt tot 1 augustus 2014.

2.7.1. Voor zover de vereniging, SSLU en SZOU betogen dat het besluit van 30 juli 2009 onzorgvuldig is voorbereid omdat daaraan onjuiste of onvolledige gegevens aan ten grondslag zijn gelegd, is deze grond onvoldoende onderbouwd.

2.7.2. In hetgeen de vereniging, SSLU en SZOU hebben aangevoerd, bestaat geen grond voor het oordeel dat onvoldoende inzichtelijk is gemaakt of de door het project veroorzaakte negatieve effecten voor de luchtkwaliteit zodanig door maatregelen worden gecompenseerd, dat de in de Richtlijn gestelde grenswaarden voor de jaargemiddelde concentratie stikstofdioxide (NO₂) tijdig worden bereikt.

Daarbij wordt in aanmerking genomen dat volgens het NSL-besluit van 30 juli 2009 de compenserende maatregelen, in de agglomeratie Utrecht bestaande uit onder meer het weren van zwaar vrachtverkeer in de oude binnenstad, het inrichten van verkeersluwe gebieden en de aanschaf van bussen die op LPG rijden, van dien aard zijn dat binnen voormelde termijnen aan de grenswaarden voor stikstofdioxide en zwevende deeltjes zal worden voldaan. In dat verband kan tevens worden gewezen op de overweging van de Europese Commissie in de beschikking van 7 april 2009, nr. C(2009)2560, dat zij met het oog op het door de Nederlandse autoriteiten ingevoerde omvangrijke kader voor het beheer en de bewaking van de luchtkwaliteit, ervan overtuigd is dat, voor zover van belang, in de agglomeratie Utrecht de jaarlijkse NO₂-grenswaarden tegen 31 december 2014, derhalve tijdig, kunnen worden bereikt. Tevens wordt

daarbij in aanmerking genomen dat voor elk kalenderjaar vanaf 2010, tot het kalenderjaar volgende op de datum waarop de respectievelijke uitstel- en vrijstellingsperiodes aflopen, Nederland, ingevolge artikel 3 van voormelde beschikking bij de Europese Commissie de gegevens moet indienen waaruit blijkt of de Nederlandse concentratieniveaus onder de in bijlage XI behorende bij de Richtlijn gespecificeerde grenswaarden plus de maximale overschrijdingsmarges voor stikstofdioxide liggen en voorts dat het college ingevolge artikel 5.14 van de Wet milieubeheer jaarlijks voor 1 juli rapporteert aan de minister van VROM over de voortgang en uitvoering van het NSL en de daarin opgenomen maatregelen, ontwikkelingen en besluiten, alsmede over de effecten daarvan op de luchtkwaliteit. Anders dan de vereniging, SSLU en SZOU betogen, bestaat geen grond voor het oordeel dat de maatregelen moeten worden getroffen uiterlijk op het moment dat het bouwplan wordt verwezenlijkt.

2.7.3. Aangezien het project is opgenomen in het NSL, dat een programma betreft als bedoeld in artikel 5.12, eerste lid, van de Wet milieubeheer, kan de omstandigheid dat de realisering van het project gevolgen kan hebben voor de luchtkwaliteit, gelet op het bepaalde in artikel 5.16, eerste lid, aanhef en onder d, gelezen in samenhang met het tweede lid, onder c, van de Wet milieubeheer, niet aan de verlening van vrijstelling als bedoeld in artikel 19, eerste lid, van de Wet op de Ruimtelijke Ordening in de weg staan. Aangezien de compenserende maatregelen in het NSL zijn opgenomen, behoefde het college niet inzichtelijk te maken om welke compenserende maatregelen het gaat.

2.8. Het college dient op na te melden wijze in de proceskosten te worden veroordeeld. In het te vergoeden bedrag moeten de reiskosten die door de beroepsmatige rechtsbijstandverlener zijn gemaakt, geacht worden te zijn verdisconteerd. Het verzoek om het college te veroordelen in de kosten van het meebrengen van een deskundige ter zitting wordt afgewezen, omdat van het meebrengen van een deskundige niet overeenkomstig artikel 8:60, vierde lid, van de Algemene wet bestuursrecht mededeling is gedaan.

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

I. verklaart het hoger beroep gegrond;

II. vernietigt de uitspraak van de rechtbank Utrecht van 11 juni 2009 in zaak nr. 09/149;

III. verklaart het door Vereniging Bewoners Overleg City Project, Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht en Stichting Zelfstandige Ondernemers Utrecht bij de rechtbank ingestelde beroep gegrond;

IV. vernietigt het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Utrecht van 13 januari 2009, kenmerk b08.2361, b08.2785 en b08.2893;

V. verklaart het bezwaar van Vereniging Bewoners Overleg City Project, Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht en Stichting Zelfstandige Ondernemers Utrecht tegen de besluiten van het college van 6 mei 2008 en 28 mei 2008 ongegrond;

VI. bepaalt dat deze uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde besluit;

VII. veroordeelt het college van burgemeester en wethouders van Utrecht tot vergoeding van bij de Vereniging Bewoners Overleg City Project, Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht en Stichting Zelfstandige Ondernemers Utrecht in verband met de behandeling van het hoger beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1.044,00 (zegge: duizendvierenveertig euro), waarvan € 644,00 is toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, met dien verstande dat betaling aan een van hen bevrijdend werkt ten opzichte van de anderen;

VIII. gelast dat het college van burgemeester en wethouders van Utrecht aan de Vereniging

Bewoners Overleg City Project, Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht en Stichting Zelfstandige Ondernemers Utrecht het door hen betaalde griffierecht ten bedrage van € 447,00 (zegge: vierhonderdzevenenveertig euro) voor de behandeling van het hoger beroep vergoedt, met dien verstande dat betaling aan een van hen bevrijdend werkt ten opzichte van de anderen.

Aldus vastgesteld door mr. P.A. Offers, voorzitter, en mr. R. van der Spoel en mr. C.J. Borman, leden, in tegenwoordigheid van mr. M.W.J. Sloots, ambtenaar van Staat.

w.g. Offers w.g. Sloots
voorzitter ambtenaar van Staat

Uitgesproken in het openbaar op 14 april 2010

499.
