

Datum uitspraak: 11-06-2009

Datum publicatie: 11-06-2009

Rechtsgebied: Bestuursrecht overig

Soort procedure: Eerste aanleg - meervoudig

Inhoudsindicatie: "Anders dan het college is de rechtbank van oordeel dat eiseressen SSLU en BOCP wel als belanghebbende in de zin van de Algemene wet bestuursrecht kunnen worden aangemerkt. De rechtbank komt tot de slotsom dat de beroepsgronden - kort gezegd de vrees voor overbewinkeling en verslechtering van de luchtkwaliteit - niet kunnen leiden tot het oordeel dat het college de door vergunninghouder gevreesde vrijstelling niet redelijkheid heeft kunnen verlenen. Ten aanzien van de eerste beroepsgrond heeft de rechtbank geoordeeld dat het college het standpunt heeft mogen innemen dat niet aannemelijk is dat de bouw van het woon-winkelblok zal leiden tot een duurzame ontwrichting van het bestaande voorzieningenniveau in de binnenstad. Ten aanzien van het aspect luchtkwaliteit heeft verweerder zich naar het oordeel van de rechtbank op het standpunt kunnen stellen dat het project niet in betekenende mate bijdraagt aan de concentratie van stikstofdioxide in de buitenlucht. Aan een beoordeling van de beroepsgronden die betrekking hebben op de projectmaatregelen milieuzonering en schone bussen komt de rechtbank niet toe."

Uitspraak

RECHTBANK UTRECHT

Sector bestuursrecht

zaaknummer: SBR 09/149

uitspraak van de meervoudige kamer van 11 juni 2009

inzake

Vereniging Bewoners Overleg City Project (BOCP),
Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht (SSLU), en
Stichting Zelfstandige Ondernemers Utrecht (SZOU),
allen gevestigd te Utrecht,
eiseressen,

tegen

het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Utrecht,
verweerder.

Inleiding

1.1 Het beroep heeft betrekking op het besluit van verweerder van 13 januari 2009, waarbij de bezwaren van de Vereniging BOCP en de SSLU tegen het besluit van 28 mei 2008 niet ontvankelijk zijn verklaard en het bezwaar van de SZOU ongegrond is verklaard.

Bij laatstgenoemd besluit is aan Hoog Catharijne B.V. (vergunninghouder) met toepassing van artikel 19, eerste lid, van de Wet op de Ruimtelijke Ordening vrijstelling respectievelijk bouwvergunning verleend voor het oprichten van een winkelgebouw met openbare fietsenstalling met daarboven 80 appartementen op een perceel gelegen aan het Vredenburgplein naast het Muziekpaleis, kadastraal bekend gemeente Catharijne, sectie C, nummers 7412, 7413, 7414, 7415, 7416, 7417, 7381 en 8978.

1.2 Bij brief van 28 januari 2009 heeft de rechtbank aan partijen laten weten dat zij heeft besloten het beroep met toepassing van artikel 8:52 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) versneld te behandelen.

1.3 Het beroep is op 27 februari 2009 ter zitting behandeld, waar namens eiseres BOCP is verschenen L.J. Lambo, bijgestaan door drs. C. van Oosten, werkzaam bij het Bureau Rechtsbescherming te Utrecht. Eiseressen SSLU en BOCP hebben zich laten vertegenwoordigen door drs. C. van Oosten.

Verweerder heeft zich laten vertegenwoordigen door mr. T. Brouwer, juridisch adviseur voor de gemeente Utrecht. Voorts zijn verschenen ing. L. Sturru en drs. A.M.M. Baggen, adviseurs.

Namens vergunninghouder is mr. M.Y.C. de Wit, advocaat te Amsterdam, ter zitting verschenen. Voorts zijn namens vergunninghouder verschenen [naam sub 1] [naam sub 2] en mr. [naam sub 3].

1.4 Bij de behandeling van het beroep ter zitting is de rechtbank gebleken dat het onderzoek niet volledig is geweest. In verband daarmee is het onderzoek ter zitting ingevolge artikel 8:64, eerste lid, van de Awb geschorst en heeft de rechtbank het vooronderzoek hervat. Verweerder heeft op verzoek van de rechtbank een nadere toelichting gegeven op een aantal punten genoemd in de faxbrief van 15 februari 2009 van de gemachtigde van eiseressen. Daarnaast is verweerder in de gelegenheid gesteld extra inzicht te geven in de berekening van de luchtkwaliteit en de milieuwinst door de milieuzonering. Verweerder heeft een reactie ingezonden, waarop door eiseressen is gereageerd.

1.5 Het door eiseressen bij brief van 8 maart 2009 ingediende wrakingsverzoek is bij uitspraak van deze rechtbank van 19 maart 2009 (gepubliceerd op www.rechtspraak.nl; LJN: BH6967).

1.6 Het beroep is vervolgens gevoegd behandeld met de beroepen SBR 09/585 en 09/587 ter zitting van 23 maart 2009, waar eiseressen zich hebben laten vertegenwoordigen door G.A.M. van de Vecht en A. Zorn.

Verweerder heeft zich laten vertegenwoordigen door mr. T. Brouwer, juridisch adviseur voor de gemeente Utrecht. Voorts zijn verschenen ing. L. Sturru en drs. A.M.M. Baggen, adviseurs.

Namens vergunninghouder is mr. M.Y.C. de Wit, advocaat te Amsterdam, ter zitting verschenen.

Overwegingen

De ontvankelijkheid van de bezwaren van de SSLU en BOCP

2.1 Ingevolge artikel 1:2, eerste lid, van de Awb wordt onder belanghebbende verstaan: degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken.

Ingevolge artikel 1:2, derde lid, van de Awb worden ten aanzien van rechtspersonen als hun belangen mede beschouwd de algemene en collectieve belangen die zij krachtens hun doelstellingen en blijkens hun feitelijke werkzaamheden in het bijzonder behartigen.

2.2 Op grond van artikel 2.1 van de statuten is de doelstelling van eiseres SSLU:

- het verschaffen van informatie over luchtverontreiniging en de oorzaken daarvan en over landelijke en Europese regelgeving om luchtverontreiniging tegen te gaan;
- het instellen van rechtsmiddelen (zowel bestuursrechtelijk als civielrechtelijk) tegen besluiten, plannen en situaties in de stad en regio Utrecht, die schadelijk zijn voor de gezondheid en het milieu in verband met de verontreiniging van de lucht, waarbij onder meer het verkeer een belangrijke rol speelt.

2.3 Op grond van artikel 4 van de statuten zijn de doelstellingen van eiseres BOCP:

- het bevorderen van het woon- en leefklimaat van de bewoners van de stad Utrecht, specifiek ten aanzien van de daarin plaatshebbende stedelijke ontwikkeling;
- het invloed uitoefenen op projecten in de stad Utrecht die een (directe of indirecte) bedreiging vormen van de leefbaarheid in de stad, zoals het City-project;
- het organiseren van informatie-uitwisseling tussen de verschillende wijken in de stad Utrecht;
- het bevorderen van de samenwerking tussen de verschillende buurt- en wijkcomités en een aantal stedelijke maatschappelijke organisaties, waardoor er een evenwichtige en integrale aanpak van voornoemde projecten mogelijk wordt, een en ander ter voorkoming van het tegen elkaar uitgespeeld worden van verschillende belangen;
- de behartiging van de belangen van de leden onderling en tegenover derden;
- het beheren van eventuele gemeenschappelijke zaken en/of ruimten ten behoeve van de leden.

2.4 Bij brief van 15 februari 2009 hebben eiseressen toegelicht welke feitelijke werkzaamheden zij verrichten. De activiteiten van eiseres SSLU betreffen onder meer het verstrekken van informatie over luchtverontreiniging en reacties op het gemeentelijk beleid door middel van de website van de stichting. Eiseres doet luchtkwaliteitonderzoek door het meten van concentraties stikstofdioxide op verschillende plaatsen in de stad Utrecht en voert luchtkwaliteitberekeningen uit op verzoek van bewoners. Verder verspreidt eiseres publicaties, rondzendbrieven en mailberichten om burgers en raadsleden te informeren en stuurt eiseres brieven aan de Europese Commissie, Tweede Kamer en het ministerie van VROM.

Eiseres BOCP heeft toegelicht dat zij sinds 1990 actief is en dat zij zich bezighoudt met het reageren op MER-notities, het formuleren van een standpuntennota Stationsgebied, het uitgeven van de BOCP-krant en het participeren in het UCP-platform. De activiteiten betreffen verder het doen van acht verschillende onderzoeken, het organiseren van informatie-avonden, het inspreken bij de raadscommissie, fracties bezoeken, het onderhouden van contacten met raadsleden en ludieke publieksacties.

2.5 De rechtbank ziet geen aanknopingspunten om te twijfelen aan de juistheid van de weergave van deze feitelijke werkzaamheden. De rechtbank is van oordeel dat eiseressen SSLU en BOCP gezien hun doelstellingen en feitelijke werkzaamheden door het bestreden besluit rechtstreeks worden getroffen in een belang dat zij in het bijzonder behartigen. Eiseressen SSLU en BOCP zijn derhalve belanghebbenden in de zin van artikel 1:2, eerste lid, van de Awb bij het primaire besluit en hun bezwaar is dus ten onrechte niet-ontvankelijk verklaard. Het beroep van deze eiseressen dient gegrond te worden verklaard en het bestreden

besluit in zoverre te worden vernietigd. Nu eiseressen SSLU en BOCP worden bijgestaan door dezelfde gemachtigde als eiseres SZOU, deze in bezwaar en beroep voor SSLU en BOCP dezelfde materiële bezwaren naar voren heeft gebracht tegen de bouwvergunning en de vrijstelling als voor eiseres SZOU, van wie het bezwaar op goede gronden ontvankelijk is verklaard, en verweerder heeft aangegeven dat er geen aanleiding is op de bezwaren van SSLU en BOCP inhoudelijk anders te beslissen dan op de gelijklopende bezwaren van SZOU, ziet de rechtbank om redenen van proceseconomie aanleiding het beroep inhoudelijk te behandelen.

Ten aanzien van het beroep

2.6 Ingevolge het bestemmingplan “Hoog Catharijne”, dat door de gemeenteraad is vastgesteld op 20 februari 1969 en door Gedeputeerde Staten op 3 april 1970 is goedgekeurd, geldt ter plaatse de globale bestemming “Citybebouwing”. Dit bestemmingsplan is uitgewerkt in diverse uitwerkingsplannen. Voor deze locatie is van toepassing het “Uitwerkingsplan 1-2 Hoog Catharijne” (hierna: het Uitwerkingsplan), dat op 13 juli 1977 is vastgesteld door de gemeenteraad en op 26 oktober 1977 door Gedeputeerde Staten is goedgekeurd. Niet in geschil is dat het bouwplan niet in overeenstemming is met de voorschriften van het Uitwerkingsplan. Teneinde het bouwplan mogelijk te maken heeft verweerder met toepassing van artikel 19, eerste lid, van de WRO vrijstelling verleend.

2.7 Op 1 juli 2008 is in werking getreden de Wet ruimtelijke ordening. Ingevolge het overgangsrecht opgenomen in artikel 9.1.10, tweede lid, van de Invoeringswet Wet ruimtelijke ordening (Stb. 2008, 180) blijft het recht zoals dat gold vóór het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet van toepassing ten aanzien van een vrijstelling als bedoeld in artikel 19, eerste of tweede lid, van de WRO, waarvan het verzoek is ingediend voor dat tijdstip. Nu de aanvraag om bouwvergunning in dit geval is ingediend op 12 november 2007, dient te worden getoetst aan de WRO.

Ingevolge artikel 19, eerste lid, van de WRO kan de gemeenteraad, behoudens het gestelde in het tweede en derde lid, ten behoeve van de verwezenlijking van een project vrijstelling verlenen van het geldende bestemmingsplan, mits dat project is voorzien van een goede ruimtelijke onderbouwing en vooraf van gedeputeerde staten de verklaring is verkregen dat zij tegen het verlenen van vrijstelling geen bezwaar hebben. Onder een goede ruimtelijke onderbouwing wordt bij voorkeur een gemeentelijk, intergemeentelijk of regionaal structuurplan verstaan.

Het bouwplan maakt onderdeel uit van de gemeentelijke visie voor het stationsgebied, zoals opgenomen in het Structuurplan Stationsgebied, vastgesteld door de raad van de gemeente Utrecht op 14 december 2006.

De gemeenteraad kan de in de eerste volzin bedoelde vrijstellingsbevoegdheid delegeren aan burgemeester en wethouders. In dit geval is de bevoegdheid gedelegeerd aan het college.

2.8 De vrijstellingsbevoegdheid van artikel 19, eerste lid, van de WRO betreft een discretionaire bevoegdheid. Het al dan niet gebruiken van die bevoegdheid kan door de rechtbank slechts marginaal worden getoetst. Indien de beroepsgronden daartoe aanleiding geven dient beoordeeld te worden of verweerder bij afweging van de betrokken belangen de vrijstelling in redelijkheid heeft kunnen verlenen. Tevens dient dan te worden beoordeeld of het bestreden besluit zorgvuldig is voorbereid en is voorzien van een deugdelijke motivering.

Ten aanzien van de overbewinkeling

2.9 Eiseressen hebben aangevoerd dat na de realisering van het bouwplan een zeer aanzienlijke overbewinkeling in het stadscentrum van Utrecht zal plaatsvinden. Verweerder heeft nagelaten alle relevante externe factoren in het kader van de zorg voor een goede ruimtelijke ordening in de afweging te betrekken. Noch in het structuurplan, noch in de ruimtelijke onderbouwing, noch in het besluit op bezwaar wordt op het risico van overbewinkeling ingegaan, aldus eiseressen. Voorts hebben eiseressen betoogd dat ten opzichte van het bestaande winkelvloeroppervlak in Utrecht in 2015 een uitbreiding wordt voorzien van 86,3 %. Daar staat een groei van inwonertal tegenover van 7,8 % tot 2016. Het uitgevoerde onderzoek is naar de mening van eiseressen te simpel en te oppervlakkig om het besluit te kunnen dragen. Daarnaast is geen rekening gehouden met de factor internetwinkelen.

2.10 De rechtbank stelt voorop dat, voor zover de bezwaren zijn ingegeven door concurrentievrees, in beginsel geen aanleiding bestaat om in het kader van een goede ruimtelijke onderbouwing regulerend op te treden. Volgens vaste rechtspraak is hiervoor slechts plaats in het geval zich een duurzame ontwrichting van het voorzieningenniveau zal voordoen, zodanig dat sprake is van een in planologisch opzicht onaanvaardbare situatie. De rechtbank verwijst naar twee uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 14 maart 2007 en 11 maart 2009 (gepubliceerd op www.rechtspraak.nl; LJN: BA0671 en LJN: BH5498).

2.11 Verweerder heeft distributieplanologisch onderzoek laten verrichten, vastgelegd in het rapport "Distributieve analyse Utrecht-Centrum" uit 2003, geactualiseerd op 21 juli 2008 (hierna: de dpo's). In de in de beroepsfase overgelegde rapportage van Goudappel Coffeng van 16 februari 2009 wordt ingegaan op de door eiseres aangevoerde bezwaren.

2.12 De rechtbank merkt op dat beide dpo's en de aanvullende reactie van 16 februari 2009 betrekking hebben op de ontwikkelingen van het stationsgebied als geheel, terwijl het thans bestreden besluit uitsluitend ziet op het winkelgebouw met 6400 m² bruto vloeroppervlak. In de onderzoeken zijn voor de analyse van de uitbreidingsruimte drie scenario's uitgewerkt (min-, midden-, en plusscenario). Op basis van deze scenario's, met voorzichtige aannames, blijkt sprake te zijn van een forse uitbreidingsruimte in de dagelijkse sector (circa 45.000 m²). In de rapportage van Goudappel Coffeng van 16 februari 2009 wordt bovendien gesteld dat in de distributieve analyse uitgebreid rekening is gehouden met de ontwikkelingsplannen elders in de stad en de invloed die dit heeft op de marktruimte in de binnenstad. Benadrukt wordt dat in de analyse is gekozen voor een voorzichtige benadering, waarbij onder meer een gelijkblijvende regionale marktpositie wordt gehanteerd. Ondanks de enorme kwaliteitsimpuls is uitgegaan van voorzichtige cijfers betreffende de ontwikkeling van de koopkrachtoriëntatie richting Utrecht Centrum. Verder wordt in de rapportage erkend dat het belang van internetaankopen de komende jaren toeneemt waardoor winkelgebieden te maken kunnen krijgen met omzetreductie. Winkelgebieden met de omvang en functie van de Utrechtse binnenstad zijn hier echter minder gevoelig voor omdat het winkelgebied Utrecht Centrum een landelijk effect heeft, dat wil zeggen bezoekers uit het hele land aantrekt, aldus de rapporteurs.

In hetgeen eiseressen hebben aangevoerd ziet de rechtbank geen aanleiding voor het oordeel dat de gehanteerde scenario's in de rapporten niet representatief zijn voor de

uitbreidingsruimte in Utrecht Centrum. Daarbij weegt de rechtbank mee dat de conclusies in de dpo's niet worden bestreden aan de hand van een deskundig tegenrapport. Gelet op het vorenstaande oordeelt de rechtbank dat verweerder de dpo's heeft kunnen betrekken bij zijn besluitvorming en op basis daarvan het standpunt heeft mogen innemen dat niet aannemelijk is dat de bouw van het winkel- en appartementengebouw zal leiden tot een duurzame ontwrichting van het bestaande voorzieningenniveau in de binnenstad. Deze beroepsgrond van eiseressen slaagt dan ook niet.

Ten aanzien van de luchtkwaliteit

2.13 Met ingang van 15 november 2007 is de wet van 11 oktober 2007 tot wijziging van de Wet milieubeheer (Wet luchtkwaliteit), Stb. 2007/414, in werking getreden in verband met het vervallen van het Besluit luchtkwaliteit 2005 per die datum. Deze wet heeft onmiddellijke werking. Dit betekent dat, nu het besluit op bezwaar is genomen na de inwerkingtreding van deze wet, op dit besluit de Wet milieubeheer (hierna: Wm) van toepassing is zoals deze is gewijzigd bij de Wet luchtkwaliteit.

Artikel 5.16 van de Wm bepaalt met ingang van 15 november 2007, voor zover hier van belang:

1. Bestuursorganen kunnen de in het tweede lid bedoelde bevoegdheden of de daar bedoelde wettelijke voorschriften, waarvan de uitoefening of toepassing gevolgen kan hebben voor de luchtkwaliteit, uitoefenen dan wel toepassen:
 - a. (...);
 - b. (...);
 - c. hetzij in gevallen waarin bij een uitoefening of toepassing aannemelijk is gemaakt dat een uitoefening of toepassing, rekening houdend met de effecten op de luchtkwaliteit van onlosmakelijk met die uitoefening of toepassing samenhangende maatregelen ter verbetering van de luchtkwaliteit, niet in betekenende mate bijdraagt aan de concentratie in de buitenlucht van een stof waarvoor in bijlage 2 een grenswaarde is opgenomen;
 - d. (...).
2. De in het eerste lid bedoelde bevoegdheden of wettelijke voorschriften zijn de bevoegdheden en wettelijke voorschriften, bedoeld in: (...) c. de artikelen (...) 19 (...) van de Wet op de Ruimtelijke Ordening; (...).
3. (...)
4. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld omtrent het in betekenende mate bijdragen als bedoeld in het eerste lid, aanhef en onder c, waaronder begrepen het aanwijzen van categorieën van gevallen die in ieder geval al dan niet in betekenende mate bijdragen in de daar bedoelde zin.
(...)

In voorschrift 2.1. van bijlage 2 bij de Wet milieubeheer is het volgende bepaald.

1. Voor stikstofdioxide gelden de volgende grenswaarden voor de bescherming van de gezondheid van de mens:
 - a. 200 microgram per m³ als uurgemiddelde concentratie, waarbij geldt dat deze maximaal achttien maal per kalenderjaar mag worden overschreden, en
 - b. 40 microgram per m³ als jaargemiddelde concentratie, uiterlijk op 1 januari 2010.
2. Het eerste lid, onder a, is met ingang van 1 januari 2010 van toepassing bij wegen waarvan ten minste 40 000 motorvoertuigen per etmaal gebruik maken. Voor de toepassing van de

eerste volzin wordt verstaan onder motorvoertuig: motorvoertuig als bedoeld in de krachtens de Wegenverkeerswet 1994 gestelde regels.

3. Tot 1 januari 2010 geldt bij de wegen, bedoeld in het tweede lid, voor stikstofdioxide een grenswaarde voor de bescherming van de gezondheid van de mens van 290 microgram per m³ als uurgemiddelde concentratie, waarbij geldt dat deze maximaal achttien maal per kalenderjaar mag worden overschreden.

4. Indien ten gevolge van maatregelen die door één of meer bestuursorganen zijn genomen met het oog op het voorkomen of beperken van luchtverontreiniging bij de wegen, bedoeld in het tweede lid, in een kalenderjaar voor het jaar 2010 de grenswaarde wordt bereikt van 200 microgram per m³ als uurgemiddelde concentratie, met maximaal achttien overschrijdingen per kalenderjaar, geldt, in afwijking van het tweede en derde lid, deze grenswaarde met ingang van het jaar volgend op het jaar waarin de grenswaarde, bedoeld in de eerste volzin is bereikt.

De algemene maatregel van bestuur bedoeld in het vierde lid van artikel 5.16 van de Wm is het 'Besluit niet in betekenende mate bijdragen (luchtkwaliteitseisen)' (Stb. 2007, 440), dat eveneens met ingang van 15 november 2007 in werking is getreden (hierna: het Besluit Nibm).

Ingevolge artikel 2, tweede lid, van het Besluit Nibm draagt tot het tijdstip dat een programma als bedoeld in artikel 5.12, eerste lid, van de Wm voor de eerste maal is vastgesteld, de uitoefening van een of meer bevoegdheden of de toepassing van een of meer wettelijke voorschriften niet in betekenende mate bij indien aannemelijk is gemaakt dat, als gevolg van die uitoefening of toepassing, de toename van de concentraties in de buitenlucht van zowel zwevende deeltjes (PM10) als stikstofdioxide niet de tijdelijke 1% grens overschrijdt (0,4 microgram/m³).

Ingevolge artikel 4 van het Besluit Nibm kunnen bij ministeriële regeling categorieën van gevallen worden aangewezen, waarin de uitoefening van een of meer bevoegdheden of toepassing van een of meer wettelijke voorschriften in ieder geval niet in betekenende mate bijdraagt als bedoeld in artikel 5.16, eerste lid, onder c, van de Wm.

Krachtens artikel 4 van het Besluit Nibm is de Regeling niet in betekenende mate bijdragen (luchtkwaliteitseisen) vastgesteld, die eveneens met ingang van 15 november 2007 in werking is getreden (hierna: de Regeling Nibm).

Ingevolge artikel 4, tweede lid, van de Regeling Nibm worden, indien en voor zolang als de tijdelijke 1% grens van toepassing is, aangewezen krachtens artikel 4, eerste lid, van het Besluit Nibm de in bijlage 3B genoemde categorieën van gevallen waarin de uitoefening van een of meer bevoegdheden of toepassing van een of meer wettelijke voorschriften betrekking heeft op een kantoorlocatie, een woningbouwlocatie of een combinatie daarvan.

In artikel 5 van het Besluit Nibm is bepaald dat bedrijfslocaties, kantoorlocaties, woningbouwlocaties, locaties voor inrichtingen en locaties voor infrastructuur ten aanzien waarvan redelijkerwijs voorzienbaar is dat deze met toepassing van dit besluit worden of zullen worden gerealiseerd gedurende de periode, waar het programma, bedoeld in artikel 5.12, eerste lid, van de wet, betrekking op heeft, voor de toepassing van dit besluit en de daarop berustende bepalingen als één locatie worden beschouwd, voor zover die locaties: a. gebruikmaken of zullen maken van dezelfde ontsluitingsinfrastructuur, en

b. aan elkaar grenzen of zullen grenzen dan wel in elkaars directe nabijheid zijn gelegen of zullen zijn gelegen, tot een afstand van ten hoogste 1000 meter vanaf de grens van de betreffende locatie of inrichting, met dien verstande dat locaties en inrichtingen buiten beschouwing blijven voor zover de toename van de concentraties ter plaatse niet meer bedraagt dan 0,1 microgram/m³.

2.14 In het besluit op bezwaar heeft verweerder zich op het standpunt gesteld dat het verlenen van vrijstelling en bouwvergunning in overeenstemming is met het bepaalde in de Wm. Daarbij stelt verweerder zich primair op het standpunt dat wordt voldaan aan de luchtkwaliteitseisen omdat het bouwplan niet in betekenende mate bijdraagt aan de luchtkwaliteit, als bedoeld in artikel 5.16, eerste lid, sub c van de Wm. Subsidiar heeft verweerder de gevolgen van de ontwikkeling van het gehele stationsgebied voor de luchtkwaliteit bezien (anti-cumulatie) en geconcludeerd dat de realisering van deze voorgenomen activiteiten tot een verslechtering van de luchtkwaliteit zullen leiden. In verband met deze overschrijding zijn aan het project Stationsgebied maatregelen ter verbetering van de luchtkwaliteit gekoppeld (milieuzonering en schonere bussen). De effecten van de projectmaatregelen zullen worden verdeeld over de afzonderlijke deelplannen waaruit het project Stationsgebied bestaat. Het beslag dat elk afzonderlijk deelplan legt op de door de projectmaatregelen gecreëerde 'milieuruimte' wordt door middel van een zogenoemde 'luchtboekhouding' bijgehouden en inzichtelijk gemaakt.

2.15 Verweerder heeft ter onderbouwing van zijn primaire standpunt gewezen op het luchtkwaliteitrapport van Arcadis van 20 november 2008. In dit rapport is het bouwplan getoetst aan de Wm zoals deze is gewijzigd bij de Wet luchtkwaliteit. De conclusie van het rapport van 20 november 2008 is dat de realisering van het woon-winkelblok voldoet aan de eisen gesteld in de Wm.

In de memo's van 5 maart 2009 en 6 maart 2009 heeft verweerder een nadere toelichting gegeven op de invoergegevens van het luchtkwaliteitrapport en voorts een reactie gegeven op het namens eiseressen overgelegde rapport van Stratus Luchthygiëne. In deze memo's is geconcludeerd dat in 2011/2015 de beperkte verkeerstoename als gevolg van het woon-winkelblok weliswaar leidt tot een verslechtering van de luchtkwaliteit, doch met ten hoogste 0,1 µg/m³ voor de jaargemiddelde concentratie stikstofdioxide. Daarnaast heeft verweerder in de memo van 6 maart 2009 inzicht gegeven in de afzonderlijke bijdragen aan een verbetering van de luchtkwaliteit van de projectmaatregelen milieuzonering en schonere bussen. Verweerder ziet in deze memo's een bevestiging van het oordeel, verwoord in het rapport van 20 november 2008, dat het bestreden besluit niet zal leiden tot een relevante verslechtering van de luchtkwaliteit.

Ter zitting heeft verweerder nog toegelicht dat de nibm-toets wordt uitgevoerd per wegvak. Onder verwijzing naar bijlage 2A bij de memo van 6 maart 2009 heeft verweerder geconcludeerd dat de bijdrage van het project is afgerond naar boven op 0,1 µg/m³.

2.16 Vergunninghouder heeft ter zitting van 27 februari 2009 betoogd dat de anti-cumulatiebepaling van artikel 5 van het Besluit Nibm om meerdere redenen niet van toepassing is. In de eerste plaats omdat de toename van de concentratie in buitenlucht van NO₂ als gevolg van het project maximaal 0,1 µg/m³ bedraagt en dat voor fijn stof de grenswaarde niet wordt overschreden. In de tweede plaats blijkt uit de toelichting bij het Besluit Nibm dat alleen indien sprake is van min of meer gelijktijdige besluitvorming toepassing moet worden gegeven aan de anti-cumulatiebepaling. Daarvan is in dit geval geen sprake, aldus vergunninghouder. Als sprake is van opvolgende besluitvorming moet artikel 5 worden toegepast bij het tweede besluit. In de laatste plaats geldt de verplichting van artikel

5 alleen voor ontwikkelingen waarvan redelijkerwijs voorzienbaar is dat ze als Nibm-project zullen worden vergund en voor ontwikkelingen die worden gerealiseerd gedurende de periode dat een Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL) van kracht is. Het is onduidelijk of aan deze laatste voorwaarden is voldaan, aldus vergunninghouder.

2.17 Eiseressen betogen dat vanuit het oogpunt van luchtkwaliteit belemmeringen bestaan voor de realisering van het bouwplan. De uitleg door vergunninghouder van het wettelijk kader klopt, maar naar de mening van eiseressen is volstrekt onduidelijk en ondeugdelijk gemotiveerd dat de bijdrage van het project aan de verslechtering van de luchtkwaliteit blijft onder de $0,1 \mu\text{g}/\text{m}^3$. Zij hebben aangevoerd dat in het luchtkwaliteitsrapport van een onjuist aantal verkeerbewegingen wordt uitgegaan. Eiseressen achten het onbegrijpelijk dat de Vleutenseweg en de Sint Jacobsstraat volgens de rapportage niet tot het beïnvloedingsgebied horen. Eiseressen achten het opmerkelijk dat in de rapportage geen wegen meer voorkomen met stagnerend verkeer, terwijl in het kader van de rapportage stationsgebied van 13 september 2006 een berekening is opgesteld waarbij voor een aantal wegen in het beïnvloedingsgebied voor alle wegvakken stagnerend verkeer werd ingevuld. Gelet op de verschillen ten opzichte van het rapport van 13 september 2006 behoort verweerder naar de mening van eiseressen met een verkeerskundige onderbouwing te komen van de snelheidstypering.

Ten aanzien van de compensatiemaatregelen van milieuzonering en het verminderen van de uitstoot door de bussen wordt opgemerkt dat functionele en geografische samenhang ontbreekt. De effecten van deze maatregelen worden nergens inzichtelijk berekend en lijken zwaar overdreven, aldus eiseressen. Eiseressen hebben ter onderbouwing van hun standpunten gewezen op de ongedateerde rapportage van Stratus Luchthygiëne.

2.18 De rechtbank stelt voorop dat het bestuursorgaan ingevolge artikel 5.16 van de Wm gebruik mag maken van zijn vrijstellingsbevoegdheid ingevolge de WRO als de uitoefening daarvan niet in betekende mate bijdraagt aan verslechtering van de luchtkwaliteit ter plaatse. Op grond van dit wetsartikel is het tot het tijdstip van de vaststelling van het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL) mogelijk projecten te vergunnen in gevallen waarbij de grenswaarden worden overschreden, indien aannemelijk is dat als gevolg van het project de concentratie in de buitenlucht van zwevende deeltjes en stikstofdioxide (NO_2) toeneemt met niet meer dan $0,4 \mu\text{g}/\text{m}^3$. Voorts volgt uit artikel 5 van het Besluit Nibm dat de ontwikkelingen in het stationsgebied niet bij de beoordeling van het onderhavige project behoeven te worden betrokken voor zover de toename van de concentratie als gevolg van dit project niet meer bedraagt dan $0,1 \mu\text{g}/\text{m}^3$.

2.19 De rechtbank ziet zich geplaatst voor de vraag of verweerder zich op het standpunt heeft kunnen stellen dat de bijdrage van het project aan de verslechtering van de luchtkwaliteit niet meer bedraagt dan $0,1 \mu\text{g}/\text{m}^3$. De rechtbank overweegt daartoe het navolgende.

2.20 Anders dan eiseres betoogt, bestaat geen grond voor het oordeel dat aan het luchtkwaliteitonderzoek onjuiste verkeersgegevens ten grondslag zijn gelegd. De verkeersaantrekkende werking van het winkel- en appartementengebouw is berekend op basis van het aantal woningen en de arbeidsplaatsen behorende bij het bruto vloeroppervlak van de winkels. In de memo van 5 maart 2009 heeft verweerder een nadere onderbouwing van de verkeersaantrekkende werking in 2011 en 2020 gegeven. Uitgaande van 6400 m^2 bruto vloeroppervlak winkels en openbare ruimte en 80 woningen berekent verweerder een totaal van 353 autoritten. Hierbij is rekening gehouden met multibezoek van winkels in het centrumgebied. Ten aanzien van het in het rapport van Stratus Luchthygiëne weergegeven

citaat uit publicatie 256 van het Centrum voor Regelgeving en Onderzoek in de Grond-, Water- en Wegenbouw en de Verkeerstechiek (CROW), heeft verweerder opgemerkt dat eiseres de daar genoemde cijfers op onjuiste wijze citeert. Het CROW biedt, aldus verweerder, gemiddelde normen aan met de aantekening dat deze naar boven of beneden moeten worden bijgesteld, afhankelijk van de aard van de situatie. Het CROW adviseert een correctiefactor 4 voor grote winkelcentra toe te passen, welke factor in de rapportage van Stratus Luchthygiëne niet wordt gehanteerd. Overigens is het hanteren van de CROW-normen als maatstaf in dit geval minder geschikt, aldus verweerder. Een parkeernorm is namelijk gebaseerd op de benodigde capaciteit bij piekbezetting, hetgeen voor een gemiddelde parkeerbehoefte niet maatgevend is.

De rechtbank ziet geen grond de door verweerder gehanteerde uitgangspunten bij de bepaling van de verkeersaantrekkende werking van De Vredenburg voor onjuist te houden. Verweerder heeft uit mogen gaan van de aanname van 353 autoritten per dag. Het betoog van eiseres dat sprake zou zijn van 1740 extra motorvoertuigbewegingen als gevolg van De Vredenburg volgt de rechtbank dan ook niet.

2.21 Verweerder heeft ervoor gekozen het effect van het project op de verkeersintensiteiten van de aan- en omliggende wegvakken en straten te bepalen met het verkeersmodel VRU 2.0 UTR 1.0. Eiseres heeft betoogd dat het verkeersmodel VRU 2.0 UTR 1.0 niet deugt omdat sprake is van een onverklaarbare verlaging van de verkeersintensiteiten ten opzichte van gebruik van het model VRU 1.31 UTR 1.13.

De rechtbank overweegt dat het aan verweerder is bij de besluitvorming als hier aan de orde een rekenprogramma of model te kiezen dat naar zijn oordeel een reële prognose kan geven van de te verwachten situatie na realisering van het project. Daarbij is van belang dat verkeersmodellen uitgaan van een abstractie van de werkelijkheid. De validiteit van een model wordt eerst aangetast wanneer de berekeningen op basis van een model te zeer afwijken van de werkelijkheid, dan wel van de uitkomsten bij het hanteren van andere gangbare modellen. Niet is aannemelijk geworden dat die situatie zich in dit geval voordoet. De rechtbank acht daartoe redengevend dat verweerder in de memo van 5 maart 2009 een vergelijking heeft gemaakt van de uitkomsten bij hantering van genoemde twee modellen, waarbij met name is ingegaan op de situatie op de Ds. Martin Luther Kinglaan. Verweerder komt tot de conclusie dat de uitkomsten van beide modellen in wezen, dat wil zeggen rekening houdend met de verschillen tussen deze modellen, nauwelijks van elkaar verschillen. Ter onderbouwing van deze conclusie heeft verweerder de verhouding van het aantal autoritten bepaald om de verkeersintensiteiten te kunnen vergelijken. De intensiteit op de Ds. Martin Luther Kinglaan is met deze verhoudingsfactor vermenigvuldigd. Uit de vergelijking komt naar voren dat indien in model VRU 2.0 hetzelfde aantal inwoners en arbeidsplaatsen wordt ingevoerd als in model VRU 1.31 de intensiteit op de Ds. Martin Luther Kinglaan 73.062 mvt/etmaal zou bedragen. Dat is een verschil van 2,4 %. De omstandigheid dat in model VRU 1.31 de intensiteiten voor de

Ds. Martin Luther Kinglaan hoger liggen dan bij hantering van model VRU 2.0 wordt verklaard doordat model VRU 1.31 is gebaseerd op planprognoses, die inmiddels zijn achterhaald. In het model VRU 2.0 zijn die prognoses bijgesteld op basis van actuele informatie en voortschrijdend inzicht.

Met bovenstaande vergelijking acht de rechtbank de samenhang tussen beide verkeersmodellen in voldoende mate aangetoond en zijn, naar het oordeel van de rechtbank, de geconstateerde intensiteitsverschillen afdoende verklaard. Hetgeen eiseressen hebben betoogd kan niet leiden tot het oordeel dat verweerder bij het bestreden besluit ten onrechte gebruik heeft gemaakt van verkeersgegevens afkomstig uit het verkeersmodel VRU 2.0 UTR 1.0.

2.22 De rechtbank volgt verweerder in zijn standpunt dat de door eiseressen aangehaalde bronnen (waaronder het CBS) in dit geval minder geschikt zijn om te gebruiken bij de berekening van de groei van het verkeer in de stad als gevolg van het project, aangezien dergelijke bronnen gemiddelden weergeven voor vergelijkbare situaties, dan wel voor bepaalde jaren. Indien geen betere informatie beschikbaar is, kan het hanteren van een landelijk gemiddeld groeicijfer leiden tot een redelijke benadering van de groei van de verkeersintensiteit op een weg. In het onderhavige geval is echter betere informatie beschikbaar in de vorm van het juist voor dit soort zaken ontwikkelde verkeersmodel VRU 2.0, dat is gevuld met actuele informatie over verkeersintensiteiten, groei/afname van het aantal woningen/inwoners en toe-/afname van werkgelegenheid, m² bruto vloeroppervlak kantoren, winkels en andere activiteiten.

De rechtbank ziet in hetgeen eiseressen hebben aangevoerd onvoldoende grond om te oordelen dat de door verweerder berekende verkeersintensiteiten onjuist zijn, althans een onvoldoende representatief beeld geven van de te verwachten verkeerssituatie in 2011 en 2020.

2.23 Eiseressen hebben voorts niet aannemelijk gemaakt dat de in het luchtkwaliteitonderzoek gehanteerde percentages zwaar verkeer zodanig afwijken van de werkelijkheid dat daarvan geen gebruik had mogen worden gemaakt. De stelling dat De Vredenburg in de autonome situatie ten onrechte als wegtype 3B “street canyon” is aangemerkt en dat dit een groot verschil uitmaakt voor het verschil in concentratie, namelijk 5 µg/m³ laat de rechtbank onbesproken aangezien eiseressen deze stelling niet hebben geadstrueerd en overigens niet valt in te zien dat zij deze stelling niet eerder dan op de zitting naar voren hebben kunnen brengen.

2.24 Het betoog van eiseressen dat in het luchtkwaliteitrapport onvoldoende rekening is gehouden met stagnerend verkeer, treft geen doel. Verweerder heeft in de memo van 5 maart 2009 toegelicht dat sinds de invoering van CARII versie 6.1 stagnatiefactoren zijn ingevoerd waardoor snelheidstype d vrijwel overbodig is geworden. Het voorheen gebruikte snelheidstype d is sinds CAR II 6.1 gelijk aan snelheidstype c met 100% stagnatie. Een stagnatie van 100% komt in de praktijk echter nooit voor. Bij de luchtkwaliteitsberekeningen is gebruik gemaakt van stagnatiefactoren die voor de autonome en plansituatie gelijk zijn. De rechtbank acht deze nadere toelichting van verweerder aannemelijk en afdoende. Daarbij overweegt de rechtbank dat het rekenmodel CAR II, dat voldoet aan de eisen gesteld in de Regeling beoordeling luchtkwaliteit 2007, wordt beschouwd als een model dat voor wegen (in een stedelijke omgeving) uitgaat van een worst-case scenario. In hetgeen eiseressen hebben aangevoerd is geen grond gelegen voor het oordeel dat verweerder in dit geval geen gebruik mocht maken van dit rekenmodel, en evenmin dat daarbij evident onjuiste uitgangspunten zijn gehanteerd.

2.25 De rechtbank heeft in de gedingstukken en het verhandelde ter zitting onvoldoende aanknopingspunten gevonden om eiseressen te volgen in hun stelling dat de St. Jacobsstraat en het Vredenburg ten onrechte niet in het beïnvloedingsgebied zijn opgenomen. De rechtbank overweegt daartoe dat het Vredenburg alleen toegankelijk is voor busdiensten en taxi's en dat het woon-winkelblok niet zal leiden tot een wijziging van het aantal bussen en/of taxi's. Het woon-winkelblok is niet rechtstreeks met de auto te bereiken. Ter zitting is namens vergunninghouder naar voren gebracht dat bewoners van het te realiseren woon-winkelblok een parkeerplaats kunnen kopen in een parkeergarage aan de Catharijnesingel, zodat aangenomen moet worden dat de toekomstige bewoners van de appartementen (vooral) daar

zullen parkeren en niet in de aan de St. Jacobsstraat gelegen La Vie parkeergarage. Het standpunt van verweerder dat het door het winkelblok aangetrokken extra winkelend publiek voornamelijk vanaf de westkant van de stad het winkelblok zal benaderen en niet, zoals eiseressen hebben betoogd, vanaf de noordkant door de St. Jacobsstraat, acht de rechtbank evenmin onaannemelijk, nu het verkeer via de Catharijnesingel naar de daar gelegen en nog te realiseren parkeergarages zal gaan. Aan de door eiseressen verrichte metingen in de St. Jacobsstraat gaat de rechtbank voorbij nu deze niet conform de referentiemethode zijn geschied en gedurende een te korte periode om representatief te zijn.

Verweerders standpunt dat de realisering van het woon-winkelblok geen invloed heeft op de intensiteiten op het Vredenburg of op de St. Jacobsstraat acht de rechtbank, gelet op het vorenstaande, niet onjuist. Ten aanzien van de door eiseressen tevens genoemde Vleutenseweg merkt de rechtbank nog op dat deze weg niet tot het beïnvloedingsgebied van dit project behoort, doch wel tot het beïnvloedingsgebied van de ontwikkeling van het stationsgebied als geheel.

2.26 De rechtbank komt tot de slotsom dat eiseressen niet aannemelijk hebben gemaakt dat het rapport van 20 november 2008, zoals nader toegelicht in de memo's van 5 en 6 maart 2009, naar inhoud en wijze van totstandkoming zodanige gebreken vertoont, dat verweerder dit niet aan zijn besluit ten grondslag heeft mogen leggen. Hetgeen eiseressen naar voren hebben gebracht ten aanzien van de luchtkwaliteit heeft de rechtbank bovendien niet tot de overtuiging gebracht dat het uitoefenen van de vrijstellingsbevoegdheid ten behoeve van het project De Vredenburg leidt tot een bijdrage aan de luchtkwaliteit wat betreft stikstofdioxide van meer dan $0,1 \mu\text{g}/\text{m}^3$. Verweerder heeft zich derhalve op het standpunt kunnen stellen dat sprake is van een project dat niet in betekenende mate bijdraagt aan de concentratie van stikstofdioxide in de buitenlucht. Nu de toename van de concentratie niet meer dan $0,1 \mu\text{g}/\text{m}^3$ bedraagt, behoeven - gelet op het bepaalde van artikel 5 van het besluit Nibm - bij de beoordeling van de luchtkwaliteit in het onderhavige geval de andere ontwikkelingen in het stationsgebied niet te worden betrokken. Aan een beoordeling van de beroepsgronden die betrekking hebben op de projectmaatregelen (de milieuzonering en schone bussen) komt de rechtbank dus niet toe. Evenmin komt de rechtbank toe aan een beoordeling van de beroepsgrond dat het bouwplan voorziet in de realisatie van 80 appartementen en dat, gelet daarop, het aantal blootgestelden zal moeten worden vastgesteld. Het aantal blootgestelden is niet relevant voor de vraag of een project niet in betekenende mate bijdraagt als bedoeld in artikel 2 van het Besluit Nibm. Overigens valt het project niet onder de werkingssfeer van het Besluit gevoelige bestemmingen van 1 december 2008 (Stb. 2009/14). De conclusie is dan ook dat de beroepsgronden van eiseressen niet kunnen leiden tot het oordeel dat verweerder de door vergunninghouder gevraagde vrijstelling niet in redelijkheid heeft kunnen verlenen.

2.27 Nu het bestreden besluit deels wordt vernietigd, ziet de rechtbank aanleiding om verweerder op grond van artikel 8:75 van de Awb te veroordelen in de kosten die eiseressen in verband met de behandeling van het beroep redelijkerwijs hebben moeten maken. Deze kosten zijn met toepassing van het Besluit proceskosten bestuursrecht begroot op €644,- als kosten van verleende rechtsbijstand.

Beslissing

De rechtbank Utrecht,

3.1 verklaart het beroep voor zover ingesteld door eiseressen BOCP en SSLU gegrond;

3.2 vernietigt het bestreden besluit voor zover daarbij het bezwaar van eiseressen BOCP en SSLU door verweerder niet-ontvankelijk is verklaard;

3.3 verklaart het bezwaar van eiseressen BOCP en SSLU alsnog ontvankelijk, bevestigt het primaire besluit van 28 mei 2008 en bepaalt dat deze uitspraak in zoverre in de plaats treedt van het vernietigde gedeelte van het bestreden besluit;

3.4 verklaart het beroep voor zover ingesteld door eiseres SZOU ongegrond;

3.5 bepaalt dat de gemeente Utrecht het door eiseressen betaalde griffierecht van €288,- aan hen vergoedt;

3.6 veroordeelt verweerder in de kosten in dit geding aan de zijde van eiseressen ten bedrage van €644,-, te betalen door de gemeente Utrecht aan eiseressen.

Aldus vastgesteld door mr. B.J. van Ettekoven, als voorzitter, en mr. M.N. Noorman en mr. B.J. Schueler als leden en in het openbaar uitgesproken op 11 juni 2009.

De griffier: De voorzitter van de meervoudige kamer:

J.J. Westland (de griffier) is buiten staat mr. B.J. van Ettekoven
deze uitspraak mede te ondertekenen

Afschrift verzonden op:

Tegen deze uitspraak staat, binnen zes weken na de dag van verzending hiervan, voor belanghebbenden hoger beroep open bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, Postbus 20019, 2500 EA Den Haag.

De uitspraak van de rechtbank is bindend tussen partijen. Die binding heeft ook betekenis bij een eventueel vervolg van deze procedure, bijvoorbeeld indien het beroep gegrond wordt verklaard en verweerder een nieuw besluit moet nemen. Als een partij niet met hoger beroep opkomt tegen een oordeel van de rechtbank waarbij uitdrukkelijk en zonder voorbehoud een standpunt van die partij is verworpen, staat de bestuursrechter die partij in beginsel niet toe dat standpunt in een latere fase van de procedure opnieuw in te nemen.