

LJN: BL9581, Raad van State , 200900883/1/H1

Datum uitspraak: 31-03-2010
Datum publicatie: 31-03-2010
Rechtsgebied: Bestuursrecht overig
Soort procedure: Hoger beroep
Inhoudsindicatie: Bij besluit van 2 februari 2006 heeft het college van burgemeester en wethouders van Utrecht (hierna: het college) aan de Dienst Stadsontwikkeling vrijstelling verleend voor het realiseren van een fly-over en het reconstrueren van het 24 Oktoberplein op een perceel gelegen aan de ds. Martin Luther Kinglaan, het 24 Oktoberplein en de Weg der Verenigde Naties te Utrecht (hierna: het project).

Uitspraak

200900883/1/H1.

Datum uitspraak: 31 maart 2010

AFDELING**BESTUURSRECHTSPRAAK**

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellanten], wonend te [woonplaats],

tegen de uitspraak van de rechtbank Utrecht van 2 februari 2009 in zaak nr. 08/218 in het geding tussen:

[appellanten]

en

het college van burgemeester en wethouders van Utrecht.

1. Procesverloop

Bij besluit van 2 februari 2006 heeft het college van burgemeester en wethouders van Utrecht (hierna: het college) aan de Dienst Stadsontwikkeling vrijstelling verleend voor het realiseren van een fly-over en het reconstrueren van het 24 Oktoberplein op een perceel gelegen aan de ds. Martin Luther Kinglaan, het 24 Oktoberplein en de Weg der Verenigde Naties te Utrecht (hierna: het project).

Bij besluit van 18 december 2007 heeft het college het door [appellanten] (hierna tezamen in enkelvoud: [appellant]) daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 2 februari 2009, verzonden op dezelfde dag, heeft de rechtbank Utrecht (hierna: de rechtbank) het door [appellant] tegen het besluit van 18 december 2007 ingestelde beroep gegrond verklaard, dat besluit vernietigd en bepaald dat de rechtsgevolgen van dat besluit in stand blijven. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft [appellant] bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 2 februari 2009, hoger beroep ingesteld. De gronden van het hoger beroep zijn aangevuld bij brief van 9 februari 2009.

Het college heeft een verweerschrift ingediend.

Het college en [appellant] hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 19 oktober 2009, waar [appellant], bijgestaan door drs. C. van Oosten, en het college, vertegenwoordigd door A.M.M. Baggen, J.A.M. van Dijk, drs. H.P.M. Cox en mr. R.J.G. Bäcker, advocaat te Rotterdam, zijn verschenen.

2. Overwegingen

2.1. Vast staat dat het project in strijd is met de ter plaatse geldende bestemmingsplannen. Teneinde bouwvergunning voor het project te kunnen verlenen heeft het college krachtens artikel 19, eerste lid, van de Wet op de Ruimtelijke Ordening vrijstelling verleend.

2.2. In de aangevallen uitspraak van 2 februari 2009 heeft de rechtbank overwogen dat het besluit op bezwaar

van 18 december 2007 voor vernietiging in aanmerking komt, omdat het college daaraan ten onrechte het Besluit luchtkwaliteit 2005 (hierna: het Blk 2005) ten grondslag heeft gelegd. Op 15 november 2007 is in werking getreden de wet van 11 oktober 2007 tot wijziging van de Wet milieubeheer (luchtkwaliteitseisen) (Stb. 2007, 434), die het Blk 2005 vervangt. De rechtbank heeft vastgesteld dat deze wet onmiddellijke werking heeft. Nu in deze wet dezelfde grenswaarden voor stikstofdioxide (NO₂) en zwevende deeltjes (PM₁₀) als in het Blk 2005 worden gesteld, heeft zij geoordeeld dat de rechtsgevolgen van het vernietigde besluit op bezwaar van 18 december 2007 in stand konden worden gelaten.

2.3. [appellant] wordt niet gevolgd in zijn betoog dat de brief van het college van 7 oktober 2009, bij de Raad van State ingekomen op dezelfde dag, waarin wordt meegedeeld dat het project is opgenomen in het bij besluit van 30 juli 2009 door de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (hierna: de minister van VROM) vastgestelde luchtkwaliteitplan Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (hierna: het NSL), wegens strijd met een goede procesorde buiten beschouwing moet worden gelaten. Dat [appellant] in dit verband heeft aangevoerd dat de brief van het college twaalf dagen voor de zitting is ingekomen, leidt niet reeds tot dat oordeel. Daarbij wordt in aanmerking genomen dat van de vaststelling en inwerkingtreding van het NSL op 31 juli 2009 een kennisgeving is gepubliceerd in de Staatscourant en het dagblad De Telegraaf, zodat [appellant] op de hoogte kon zijn van dat besluit en van de omstandigheid dat het project daarin is opgenomen.

2.4. [appellant] betoogt dat de rechtbank ten onrechte de rechtsgevolgen van het vernietigde besluit van 18 december 2007 in stand heeft gelaten. Hij voert daartoe aan dat de gevolgen van het project voor de luchtkwaliteit niet deugdelijk zijn onderzocht en dat derhalve niet vast staat of voor stikstofdioxide (NO₂) en zwevende deeltjes (PM₁₀) wordt voldaan aan de in de Wet milieubeheer opgenomen grenswaarden.

2.4.1. Het college heeft in dat verband naar voren gebracht dat het project thans is opgenomen in het bij besluit van 30 juli 2009 vastgestelde NSL dat een programma betreft als bedoeld in artikel 5.12, eerste lid, van de Wet milieubeheer. Volgens het college 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.

2.4.2. Ingevolge artikel 5.12, eerste lid, van de Wet milieubeheer stelt de minister van VROM, voor zover thans van belang, met betrekking tot een in bijlage 2 opgenomen grenswaarde voor stikstofdioxide of zwevende deeltjes die op of na het daarbij behorende tijdstip wordt overschreden of dreigt te worden overschreden, een programma vast dat gericht is op het bereiken van die grenswaarde. Het programma heeft betrekking op een daarbij aan te geven periode van vijf jaar.

Ingevolge het twaalfde lid, kunnen bestuursorganen die het aangaat binnen een gebied als bedoeld in het derde lid, na een daartoe strekkende melding aan Onze Minister:

- a. een of meer in het programma genoemde of beschreven maatregelen of voorgenomen besluiten vervangen door een of meer andere maatregelen of voorgenomen besluiten,
- b. een of meer extra maatregelen of extra voorgenomen besluiten aan het programma toevoegen, indien bij de betreffende melding aannemelijk wordt gemaakt dat die andere of extra maatregelen of besluiten per saldo een vergelijkbaar of positiever effect op de luchtkwaliteit hebben. Bij de melding wordt aangegeven welke maatregelen dan wel besluiten het betreft, welke samenhang er tussen die maatregelen en besluiten is en op welke termijn deze worden getroffen of genomen en worden de effecten op de luchtkwaliteit met toepassing van de artikelen 5.19 en 5.20 en de daarop berustende bepalingen aangegeven.

Ingevolge artikel 5.14, rapporteren de daartoe in een programma als bedoeld in artikel 5.12, eerste lid, of 5.13, eerste lid, aangewezen bestuursorganen jaarlijks voor 1 juli aan de minister van VROM over de voortgang en uitvoering van een programma en de daarin opgenomen maatregelen, ontwikkelingen en besluiten, alsmede over de effecten daarvan op de luchtkwaliteit.

Ingevolge artikel 5.16, eerste lid, aanhef en onder d, gelezen in samenhang met het tweede lid, onder c, kunnen bestuursorganen de bevoegdheid als bedoeld in artikel 19 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening, waarvan de uitoefening of toepassing gevolgen kan hebben voor de luchtkwaliteit, uitoefenen dan wel toepassen indien een uitoefening dan wel toepassing is genoemd of beschreven in, dan wel betrekking heeft op, een ontwikkeling of voorgenomen besluit welke is genoemd of beschreven in, dan wel past binnen of in elk geval niet in strijd is met een op grond van artikel 5.12, eerste lid, of artikel 5.13, eerste lid, vastgesteld programma.

2.4.3. 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 deeluitmakende bijlage 8 volgt dat het project, aangeduid met de naam "Bereikbaarheid Utrecht-West" onder nummer IB 1325, is opgenomen in het NSL.

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.

2.4.4. In het door [appellant] aangevoerde bestaat geen grond voor het oordeel dat de Richtlijn niet op juiste wijze is geïmplementeerd in titel 5.2 van de Wet milieubeheer en de bij die wet behorende bijlage 2.

2.4.5. Ten aanzien van het betoog van [appellant] dat in het NSL-besluit van 30 juli 2009 in strijd met artikel 5.12 van de Wet milieubeheer onvoldoende inzichtelijk is gemaakt of de door het project veroorzaakte negatieve effecten voor de luchtkwaliteit zodanig door maatregelen worden gecompenseerd dat tijdig aan de grenswaarden voor stikstofdioxide en zwevende deeltjes wordt voldaan, wordt het volgende overwogen. Vooropgesteld wordt dat niet het besluit tot vaststelling van het NSL ter beoordeling voorligt. Tegen dat besluit kan ingevolge artikel 8:5, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb), gelezen in samenhang met onderdeel C, onder 3, van de bijlage bij die wet geen beroep worden ingesteld. Artikel 8:5, eerste lid, van de Awb staat evenwel niet in de weg aan de mogelijkheid van zogeheten exceptieve toetsing van het NSL-besluit aan artikel 5.12 van de Wet milieubeheer en de bij die wet behorende bijlage 2.

In hetgeen [appellant] heeft 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) en de grenswaarden voor de vierentwintig uurgemiddelde en jaargemiddelde concentratie zwevende deeltjes (PM₁₀) tijdig worden bereikt.

Daarbij wordt in aanmerking genomen dat volgens het NSL-besluit 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 en de PM₁₀-grenswaarden tegen 10 juni 2011, 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 en zwevende deeltjes 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, waaronder de bij besluit van 18 december 2007 gehandhaafde vrijstelling voor het project, alsmede over de effecten daarvan op de luchtkwaliteit.

2.4.6. 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. Ook indien het college bij het nemen van het besluit op bezwaar van 18 december 2007 onvoldoende onderzoek zou hebben gedaan naar de gevolgen van het project voor de luchtkwaliteit, bestaat daarom in het door [appellant] aangevoerde bij een beoordeling op dit moment in zoverre geen grond voor het oordeel dat de rechtsgevolgen van het besluit van 18 december 2007 waarbij vrijstelling is verleend voor het project, niet in stand kunnen blijven.

De aangevallen uitspraak blijft derhalve, voor zover de rechtbank de gevolgen van het vernietigde besluit op bezwaar in stand heeft gelaten, in zoverre, zij het op andere gronden, in stand.

2.5. Voorts betoogt [appellant] met juistheid dat de rechtbank ten onrechte niet is ingegaan op zijn betoog dat het college in redelijkheid geen vrijstelling voor het project heeft kunnen verlenen, omdat het project volgens [appellant] geluidhinder en visuele hinder veroorzaakt, het project in strijd is met het ter zake door het college gevoerde verkeersbeleid en ten gevolge van het project te veel bomen moeten worden gekapt. Dit betoog kan echter niet leiden tot het ermee door hem beoogde doel, gelet op het hierna volgende.

2.5.1. Ten aanzien van het betoog van [appellant] dat het project in strijd met de Wet geluidhinder onaanvaardbare geluidhinder veroorzaakt, wordt het volgende overwogen. Aan het besluit op bezwaar van 18 december 2007 heeft het college de conclusies ten grondslag gelegd die zijn vermeld in de notitie van DSO Afdeling Milieu en Duurzaamheid van 3 augustus 2005 "24 Oktoberplein". Hieruit blijkt dat de geluidsbelasting niet zodanig toeneemt dat sprake is van reconstructie in de zin van de Wet geluidhinder. Het college heeft zich daarom terecht op het standpunt gesteld dat de Wet geluidhinder niet van toepassing is, zodat het betoog dat realisering van het project strijd oplevert met die wet, faalt. Het college wijst er voorts op dat de bouwaanvraag voor het project is aangepast in verband met het aanbrengen van een verhoogde geluidsbarrière en dat door gebruik te maken van geluidreducerend asfalt op een groot aantal trajectonderdelen van het project sprake is van een afname van de geluidsbelasting ten opzichte van de huidige situatie. Onder die omstandigheden heeft het college zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat de gestelde geluidhinder niet aan verlening van vrijstelling in de weg hoeft te staan.

2.5.2. Ten aanzien van het betoog van [appellant] dat het project onaanvaardbare visuele hinder teweeg brengt, heeft het college zich op het standpunt gesteld dat de beoogde locatie van de fly-over zich in een stedelijke omgeving bevindt, die mede wordt gekenmerkt door hoge gebouwen. In een stedelijke omgeving is het volgens het college tevens redelijkerwijs te verwachten dat de gemeentelijke infrastructuur, zoals het 24-Oktoberplein, wordt aangepast om het gewijzigde verkeersaanbod te kunnen verwerken. Het college heeft zich in redelijkheid op dat standpunt kunnen stellen. Terecht heeft het college daarbij in aanmerking genomen dat in een stedelijke omgeving, waar infrastructurele ingrepen nodig zijn om het verkeersaanbod te verwerken, een zekere mate van hinder moet worden geduld.

2.5.3. Verder faalt het betoog van [appellant] dat het project in strijd is met het ter zake gevoerde verkeersbeleid. Het college heeft zich niet ten onrechte op het standpunt gesteld dat de realisering van het project past in zijn verkeersbeleid, reeds omdat aannemelijk is dat daardoor verkeersknelpunten worden weggenomen en de leefbaarheid in en de bereikbaarheid van en naar het centrum van Utrecht worden verbeterd.

2.5.4. Voorts betoogt [appellant] tevergeefs dat ten gevolge van het project te veel bomen worden gekapt. Het college heeft zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat het onvermijdelijk is om een aantal bomen te kappen teneinde het project te kunnen realiseren en dat de daarmee te dienen belangen in termen van bereikbaarheid en leefbaarheid van Utrecht zwaarder wegen dan het behoud van de plaatselijke groenvoorziening. Daarbij wordt van betekenis geacht dat het college heeft aangegeven ter plaatse compenserende maatregelen te treffen door het planten van nieuwe bomen.

2.5.5. Gelet op het vorenstaande heeft het college zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat de realisering van het project niet zodanige gevolgen heeft dat het van de verlening van vrijstelling heeft moeten afzien.

2.6. Tenslotte betoogt [appellant] dat de rechtbank hem ten onrechte een te lage proceskostenvergoeding heeft toegekend. Hij voert daartoe aan dat hij geen vergoeding heeft gekregen voor het verschijnen op de nadere zitting van 3 oktober 2008 en voor het aanleveren van zijn zienswijze als bedoeld in artikel 8:47, vijfde lid, van de Awb.

2.6.1. Dit betoog slaagt. Uit hetgeen [appellant] heeft aangevoerd blijkt dat de rechtbank hem een proceskostenvergoeding had moeten toekennen van €966,00. De hem toegewezen vergoeding bedroeg echter € 644,00. De rechtbank heeft dat ten onrechte niet onderkend.

2.7. Het hoger beroep van [appellant] is gegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden vernietigd, voor zover deze betrekking heeft op de veroordeling van het college tot vergoeding van de bij [appellant] in verband

met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten. Doende hetgeen de rechtbank zou behoren te doen, zal de Afdeling het college op na te melden wijze in de proceskosten van het beroep veroordelen.

2.8. Het college dient op na te melden wijze in de proceskosten van het hoger beroep te worden veroordeeld.

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 2 februari 2009 in zaak nr. 08/218, voor zover het college daarbij is veroordeeld in de proceskosten;

III. bevestigt de aangevallen uitspraak voor het overige;

IV. veroordeelt het college van burgemeester en wethouders van Utrecht tot vergoeding van bij [appellanten] in verband met de behandeling van het beroep en het hoger beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1.632,39 (zegge: zestienhonderdtweeëndertig euro en negenendertig cent), waarvan €1.610,00 is toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

V. gelast dat het college van burgemeester en wethouders van Utrecht aan [appellanten] het door hen betaalde griffierecht ten bedrage van €223,00 (zegge: tweehonderddrieëntwintig euro) voor de behandeling van het hoger beroep vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. H. Troostwijk, voorzitter, en mr. J.A. Hagen en mr. A.B.M. Hent, leden, in tegenwoordigheid van mr. V. van Dorst, ambtenaar van Staat.

w.g. Troostwijk w.g. Van Dorst
voorzitter ambtenaar van Staat

Uitgesproken in het openbaar op 31 maart 2010

163-543.
