

ECLI	ECLI:NL:RVS:2005:AS5492
Datum uitspraak	9 februari 2005
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 28 mei 2003 heeft de gemeenteraad van Amsterdam, op voorstel van het college van burgemeester en wethouders van 15 mei 2003, het bestemmingsplan "Stationseiland" vastgesteld.

Volledige tekst

200400323/1.

Datum uitspraak: 9 februari 2005

AFDELING
BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid "Fortis Vastgoed B.V." en de commanditaire vennootschap "Parkeermanagement Nederland C.V.",
appellanten,

en

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

1. Procesverloop

Bij besluit van 28 mei 2003 heeft de gemeenteraad van Amsterdam, op voorstel van het college van burgemeester en wethouders van 15 mei 2003, het bestemmingsplan "Stationseiland" vastgesteld.

Verweerder heeft bij zijn besluit van 16 december 2003, kenmerk 2003-24247, beslist over de goedkeuring van het bestemmingsplan.

Tegen dit besluit hebben appellanten bij brief van 14 januari 2004, bij de Raad van State ingekomen op 15 januari 2004, beroep ingesteld.

Verweerder heeft geen verweerschrift ingediend.

De Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke Ordening heeft een deskundigenbericht uitgebracht, gedateerd 6 oktober 2004. Partijen zijn in de gelegenheid gesteld daarop te reageren.

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

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 9 december 2004, waar appellanten, vertegenwoordigd door mr. H.J.M. Besselink, advocaat te Den Haag, en verweerder, vertegenwoordigd door mr. H.T. Ziengs, ambtenaar van de provincie, zijn verschenen. Voorts is daar gehoord de gemeenteraad van Amsterdam, vertegenwoordigd door mr. E.A. Minderhoud, advocaat te Amsterdam, bijgestaan door dr. J.P. Wesseling, medewerker van TNO.

2. Overwegingen

2.1. Aan de orde is een geschil inzake een besluit omtrent de goedkeuring van een bestemmingsplan dat is opgesteld om te voldoen aan artikel 30, eerste lid, van de Wet op de Ruimtelijke Ordening. Ingevolge artikel 28, tweede lid, van de Wet op de Ruimtelijke Ordening in samenhang met artikel 10:27 van de Algemene wet bestuursrecht 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.

2.2. Het bestemmingsplan voorziet in de herinrichting van het stationseiland. Aan de IJzijde is voorzien in een busplatform op het niveau van de sporen, met daaronder een nieuwe stationshal. De huidige De Ruijterkade komt ter plaatse van het station ondergronds te liggen. Het platform en de kade worden met een kap overspannen. Ook de openbare ruimte van het stationsplein aan de stadszijde wordt heringericht.

De toegankelijkheid van de parkeergarage

2.3. Appellanten stellen in beroep dat verweerder ten onrechte goedkeuring heeft verleend aan het plan, omdat de bereikbaarheid van de door hen geëxploiteerde parkeergarage niet is gewaarborgd. In het bijzonder had de Prins Hendrikkade in het plan moeten worden opgenomen, omdat de verkeerssituatie aldaar volgens appellanten onlosmakelijk samenhangt met de toekomstige verkeerssituatie op de De Ruijterkade.

2.4. De gemeenteraad stelt zich op het standpunt dat voor de Prins Hendrikkade, mede ten behoeve van de uitvoering van het beleid van een autoluwe binnenstad, een inrichtingsplan wordt opgesteld en dat vervolgens voor de Prins Hendrikkade een bestemmingsplan in procedure zal worden gebracht.

2.5. Verweerder heeft geen reden gezien het plan in zoverre in strijd met een goede ruimtelijke ordening te achten en heeft het goedgekeurd. Hij wijst er op dat de concrete invulling van de zogeheten stadshartlus aan de orde komt in het kader van een nieuw bestemmingsplan voor de Prins Hendrikkade en dat met het onderhavige plan nauwelijks iets verandert in de feitelijke bereikbaarheid van de parkeergarage.

2.6. De parkeergarage bevindt zich vrijwel direct aan het waterfront aan de Prins Hendrikkade, ter hoogte van de kruising van de Prins Hendrikkade en de Martelaarsgracht. Blijkens de stukken is deze thans primair bereikbaar via de Prins Hendrikkade vanuit

oostelijke richting en in beginsel niet vanuit westelijke richting (Prins Hendrikkade) of zuidelijke richting (Martelaarsgracht). De parkeergarage is thans wel uit noordelijke richting bereikbaar, via de De Ruijterkade vanuit oostelijke en westelijke richting.

2.6.1. Bij besluit van 18 februari 1998 heeft de gemeenteraad besloten de zogeheten grote stadshartlus in te stellen. Dit concept gaat uit van een ingaande route naar de binnenstad via de Martelaarsgracht en een uitgaande route via het Damrak. De lus wordt gesloten via de De Ruijterkade. Uitvoering van de grote stadshartlus zal er toe leiden dat de Prins Hendrikkade tussen het Damrak en de Martelaarsgracht zal worden ingericht als autovrij gebied. In het programmakkoord stadsdeel Amsterdam-Centrum 2002-2006 van mei 2002 is onder meer bevestigd dat deze 'knip' in de Prins Hendrikkade zal worden uitgevoerd.

2.6.2. De Afdeling stelt voorop dat de gemeenteraad, gelet op de systematiek van de Wet op de Ruimtelijke Ordening, in beginsel een grote mate van beleidsvrijheid toekomt bij het bepalen van de begrenzingen van een bestemmingsplan.

Deze vrijheid strekt echter niet zo ver dat de gemeenteraad een begrenzing kan vaststellen die in strijd met een goede ruimtelijke ordening moet worden geoordeeld of anderszins in strijd is met het recht.

De Afdeling overweegt dat het opnemen van de Prins Hendrikkade in het plangebied in beginsel niet zou leiden tot andere gevolgen voor de toegankelijkheid van de parkeergarage dan dit plan al heeft, omdat die toegankelijkheid vooral wordt bepaald door de instelling van de grote stadshartlus en door verkeersmaatregelen. De Afdeling is derhalve van oordeel dat voor verweerder geen aanleiding bestond om niet met de plangrenzen in te stemmen.

Dat neemt echter niet weg dat bij de voorbereiding van een bestemmingsplan rekening moet worden gehouden met effecten die zich kunnen voordoen buiten het plangebied. In dat verband overweegt de Afdeling het volgende.

2.6.3. Uit de stukken en het verhandelde ter zitting is gebleken dat tot de ingebruikneming van de tunnel aan de bereikbaarheid van de parkeergarage nagenoeg niets verandert. Na de ondertunneling van de De Ruijterkade ter plaatse van het station en de instelling van de stadshartlus wordt er van uitgegaan dat de garage via een U-bocht op de Prins Hendrikkade kan worden bereikt, zo is ter zitting namens het gemeentebestuur bevestigd. Zoals de Afdeling hiervoor reeds heeft overwogen, wordt de feitelijke verkeerssituatie echter niet bepaald door het bestemmingsplan, maar door nog te nemen verkeersmaatregelen, die thans niet aan de orde zijn. Voorts is gebleken dat bij de vaststelling en goedkeuring van het bestemmingsplan in voldoende mate rekening is gehouden met de instelling van de grote stadshartlus.

Wel zal de aanleg van de tunnel onder de De Ruijterkade ertoe leiden dat de linksafbeweging van de De Ruijterkade naar de oostbuis van de Westertoegang zal vervallen. Hierdoor zullen sommige bezoekers een iets andere route moeten volgen om de parkeergarage te bereiken. Voor zover de bereikbaarheid van de garage hierdoor echter al verslechtert, heeft verweerder zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat deze verslechtering niet onevenredig zal zijn met de met het plan te dienen doelen.

Besluit luchtkwaliteit

2.7. Appellanten stellen in beroep voorts dat verweerder ten onrechte goedkeuring heeft verleend aan het bestemmingsplan, omdat niet is voldaan aan het Besluit luchtkwaliteit. In het bijzonder is volgens hen geen onderzoek verricht naar de effecten van de autotunnel op de concentraties koolmonoxide, benzeen, zwaveldioxide en lood, noch naar de 24

uurgemiddelde concentratie ten aanzien van zwevende deeltjes. Bovendien worden de grenswaarden voor stikstofdioxide en zwevende deeltjes overschreden, aldus appellanten.

2.8. Verweerder heeft geen reden gezien het plan in strijd met het Besluit luchtkwaliteit te achten en heeft het goedgekeurd. Volgens hem behoeft alleen specifiek onderzoek te worden verricht naar de concentraties stikstofdioxide en zwevende deeltjes, omdat niet wordt verwacht dat de concentraties van andere stoffen de grenswaarden zullen overschrijden. Hij heeft gelet op de in het kader van de voorbereiding en vaststelling van het bestemmingsplan uitgebrachte rapportage de overschrijding van de grenswaarde voor de jaargemiddelde concentratie stikstofdioxide bij alleen de tunnelmonden aanvaardbaar geacht, omdat de luchtkwaliteit ter plaatse van de tunnel zelf wordt teruggedrongen tot onder de grenswaarde en aan de stadszijde van het stationseiland door de verplaatsing van het busverkeer naar de IJzijde een aanzienlijke verbetering optreedt en zich in de overschrijdingszone geen woningen bevinden. Wanneer de tunnel niet zou worden aangelegd, zou de luchtkwaliteit in een behoorlijk groot gebied onder de maat blijven, aldus verweerder. Volgens hem kan de overschrijding mogelijk nog worden gemitigeerd door toepassing van bepaalde ventilatietechnieken. De norm voor zwevende deeltjes wordt volgens verweerder niet overschreden.

2.9. 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.

2.10. De Afdeling ziet geen aanleiding de gemeenteraad te volgen in zijn standpunt dat de artikelen 8, eerste lid, en 13, eerste lid, van het Besluit onverbindend zijn, omdat daarin niet, althans onvoldoende duidelijk, zoals voorgeschreven in artikel 5.2, eerste lid, van de Wet milieubeheer, de bevoegdheden zijn aangewezen bij de uitoefening waarvan de bij het Besluit gestelde grenswaarden in acht moeten worden genomen. Niet valt in te zien dat het in genoemde bepalingen opgenomen materiële criterium, dat iedere bevoegdheidsuitoefening die gevolgen kan hebben voor de luchtkwaliteit omvat, zich niet verdraagt met artikel 5.2, eerste lid, van de Wet milieubeheer. Met deze aanwijzing is in genoemde bepalingen - mede in het licht van hetgeen in de Nota van Toelichting bij het Besluit (Stb. 2001, 269, p. 23-25) hieromtrent nader is opgemerkt - voldoende duidelijk aangegeven bij de uitoefening van welke bevoegdheden de bij het Besluit gestelde grenswaarden in acht moeten worden genomen.

2.11. 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 hierop is niet van belang of zich in de overschrijdingszone woningen bevinden.

2.12. 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.

2.13. Ten behoeve van de voorbereiding van het bestemmingsplan is door TNO onderzoek verricht naar de gevolgen voor de luchtkwaliteit (rapport R 2002/698). Dit heeft geresulteerd in het onderzoeksrapport "Onderzoek luchtkwaliteit Stationseiland / Busstation" van 22 november 2002 van het Ingenieursbureau Amsterdam (hierna: het IBA-rapport). Vast staat dat het IBA-rapport alleen stikstofdioxide en zwevende deeltjes betreft.

Bij brief van 26 mei 2004 heeft TNO Milieu, Energie en Procesinnovatie een toelichting gegeven. Deze brief dient slechts als een nadere toelichting op het IBA-rapport dat is gebruikt ten tijde van de vaststelling van het bestreden besluit en kan mitsdien bij de beoordeling van het geschil worden betrokken. In de brief wordt gesteld dat alleen is gekeken naar de concentraties stikstofdioxide en zwevende deeltjes, omdat de ervaring leert dat de concentraties van andere stoffen zich ruim onder de grenswaarden bevinden.

In de Nota van Toelichting bij het Besluit is wat betreft zwaveldioxide en lood gesteld dat de luchtkwaliteit in Nederland zodanig is dat nu en in de toekomst geen overschrijdingen worden verwacht van de grenswaarden (Stb. 2001, 269, p. 27).

Volgens het deskundigenbericht komt uit de berekening met de meest recent vrijgegeven verwachtingen voor achtergronden en emissies in 2010 duidelijk naar voren dat de concentraties voor koolmonoxide, benzeen en zwaveldioxide zich onder de grenswaarden bevinden. Voorts is volgens het deskundigenbericht algemeen bekend dat van lood geen overschrijding van de grenswaarde in Nederland optreedt.

Gelet op deze gegevens, die door appellanten niet zijn weersproken, heeft verweerder aannemelijk mogen achten dat de concentraties van andere stoffen dan stikstofdioxide en zwevende deeltjes de grenswaarden niet overschrijden.

2.13.1. Uit het IBA-rapport blijkt dat de jaargemiddelde concentratie stikstofdioxide ter hoogte van de westelijke en de oostelijke tunnelmond tot op ongeveer 50 meter uit de weg in 2010 de grenswaarde zal overschrijden. Voorts blijkt uit dit rapport dat de jaargemiddelde concentratie zwevende deeltjes ter hoogte van de westelijke en de oostelijke tunnelmond, anders dan verweerder stelt, tot op ongeveer 20 meter uit de weg in 2010 de grenswaarde zal overschrijden. In de eerder genoemde toelichting op het rapport van 26 mei 2004 is onder meer gesteld dat de overschrijding van stikstofdioxide niet of nauwelijks met het treffen van

aanvullende technische voorzieningen zal kunnen worden opgeheven.

2.13.2. Ten aanzien van zwevende deeltjes wordt in de brief van TNO Milieu, Energie en Procesinnovatie aan Rijkswaterstaat, Directie Oost Nederland, referentie 2004MA/68, van 17 februari 2004 opgemerkt dat pas sinds medio maart 2003 rekengereedschappen beschikbaar waren waarmee op basis van de beschikbare meetgegevens de 24 uurgemiddelde concentratie zwevende deeltjes ter plaatse kan worden berekend. De Afdeling is niet gebleken dat dit onjuist is. Toepassing van deze rekengereedschappen leert dat een jaargemiddelde concentratie van 30 tot 31 microgram per m³ statistisch overeenkomt met een overschrijding van de grenswaarde voor de 24 uurgemiddelde concentratie zwevende deeltjes.

In het deskundigenbericht is gesteld dat in vrijwel geheel Nederland de jaargemiddelde norm voor zwevende deeltjes hoger ligt dan 31 microgram per m³ en dat, ook als wordt uitgegaan van lagere achtergrondwaarden, het halen van de 24 uurgemiddelde norm voor PM₁₀ in het plangebied nog ongewis is en nog niet aantoonbaar een positiever beeld geeft ten opzichte van het algemene beeld voor Nederland.

2.13.3. Uit het voorgaande volgt dat ten tijde van het bestreden besluit niet anders kon worden geconcludeerd dan dat de per 1 januari 2005 geldende jaargemiddelde en 24 uurgemiddelde grenswaarden voor zwevende deeltjes, alsmede de per 1 januari 2010 geldende jaargemiddelde grenswaarde voor stikstofdioxide, op enkele plaatsen binnen het plangebied zullen worden overschreden.

2.13.4. Blijkens de Nota van Toelichting op het Besluit 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 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 de 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).

Ten aanzien van het in acht nemen van de grenswaarden voor zwevende deeltjes is in de Nota van Toelichting bij het Besluit bepaald dat de verschillende overheden, ook al kunnen ze niet aangesproken worden op het oplossen van het zwevende deeltjes probleem, wel een bijdrage kunnen leveren aan het verminderen van de omvang ervan. Voor zwevende deeltjes houdt het in acht nemen van de grenswaarden dan in dat overheden zich inspannen de emissies zo ver mogelijk terug te dringen, aldus de Nota van Toelichting (Stb. 2001, 269, p. 28).

2.13.5. Uit het deskundigenbericht kan worden afgeleid dat de overschrijding van de grenswaarden, die in acht moeten worden genomen bij de vaststelling en goedkeuring van dit bestemmingsplan, met name zijn gerelateerd aan de verkeersintensiteiten op de De

Ruijterkade. Nu aldaar sprake is van een saneringssituatie dient inzichtelijk te zijn of zich een verbetering van de luchtkwaliteit voordoet die in voldoende mate bijdraagt aan de verwezenlijking van beleid dat erop is gericht de in het Besluit gestelde grenswaarden te bereiken en dient zo nodig te zijn bezien of het gelet op de verwezenlijking van dat beleid noodzakelijk is aanvullend maatregelen te treffen waarmee een verdergaande reductie van de emissie door het verkeer wordt bereikt. Het bestreden besluit schiet op dit punt tekort. De stelling dat de overschrijding mogelijk nog kan worden gemitigeerd door het toepassen van bepaalde ventilatietechnieken is in het geheel niet onderbouwd.

2.13.6. Ook het betoog van verweerder, dat de overschrijding van de grenswaarden aan de IJzijde moet worden aanvaard, omdat in het plangebied als geheel een aanzienlijke verbetering van de luchtkwaliteit optreedt, is onvoldoende onderbouwd. Er zijn geen rapporten beschikbaar waaruit blijkt van een volledige analyse van de bestaande en toekomstige luchtkwaliteit voor en op het stationsplein. Ten tijde van het bestreden besluit was enkel informatie beschikbaar waaruit kon worden afgeleid dat aan de stadszijde thans, maar ook in de autonome ontwikkeling, waarschijnlijk al aan de grenswaarden voor stikstofdioxide zal worden voldaan, zodat onduidelijk is in hoeverre de verplaatsing van het busverkeer naar de IJzijde een belangrijk gunstig effect heeft op de beïnvloeding van het woon- en leefmilieu door luchtverontreinigende stoffen in het betrokken gebied. Bovendien blijkt uit de stukken dat de luchtkwaliteit aan de stadszijde niet alleen door het verplaatsen van het busverkeer, maar ook in belangrijke mate door het verkeer op de buiten het plangebied vallende Prins Hendrikkade wordt beïnvloed.

2.13.7. Na het bestreden besluit zijn in opdracht van de gemeente aanvullende onderzoeken verricht naar de gevolgen voor de luchtkwaliteit. Deze hebben geresulteerd in het onderzoeksrapport "Aanvulling op het onderzoek luchtkwaliteit Stationseiland / Busstation" van 28 juni 2004 van het IBA, voor stikstofdioxide nader uitgewerkt in het TNO-rapport R 2004/337 van juli 2004. Voorts is door TNO een windtunnelonderzoek uitgevoerd, dat heeft geresulteerd in het onderzoeksrapport "Windtunnelonderzoek Luchtkwaliteit IJ-zijde Centraal Station" van 15 november 2004. Tenslotte is door de dienst Infrastructuur Verkeer en Vervoer op 22 november 2004 gerapporteerd over nader onderzoek naar de mogelijkheden om de luchtkwaliteit positief te beïnvloeden door het vrachtverkeer over de De Ruijterkade te verminderen. Deze rapporten betreffen meer dan alleen een nadere toelichting op onderzoeken die een rol hebben gespeeld bij het nemen van het bestreden besluit en in het bijzonder de laatste twee rapporten dateren van kort voor de zitting. Deze kunnen in deze procedure niet meer worden gebruikt om het bestreden besluit alsnog van een deugdelijke motivering te voorzien.

2.14. Gelet op al 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, zodat het strijdt met de artikelen 3:2 en 3:46 van de Algemene wet bestuursrecht.

2.14.1. De Afdeling overweegt ten overvloede dat uit het systeem van het Besluit volgt dat bij het bepalen van de achtergrondwaarden in een lokale situatie ten behoeve van de beoordeling van de vraag of bij het nemen van een concreet besluit de grenswaarden in acht worden genomen, in beginsel zowel metingen als het hanteren van een model zijn toegestaan. In beide gevallen geldt echter dat de concentraties ter plaatse voldoende betrouwbaar en representatief moeten worden vastgesteld. Uit het oogpunt van zorgvuldigheid ligt het op de weg van het bestuursorgaan deugdelijk te onderbouwen

waarom het gebruikte meetpunt dan wel het gebruikte model voldoende betrouwbaar en representatief is.

De bestemmingen "Verkeersareaal (Va)" en "Openbare ruimte (Vo)"

2.15. Appellanten stellen in beroep voorts dat verweerder ten onrechte goedkeuring heeft verleend aan de plandelen met de bestemmingen "Verkeersareaal (Va)" en "Openbare ruimte (Vo)", omdat deze zo ruim zijn dat de toekomstige verkeerssituatie niet duidelijk is.

2.16. De gemeenteraad stelt zich op het standpunt dat voor de gronden met deze bestemmingen inrichtingsplannen worden opgesteld.

2.17. Verweerder heeft geen reden gezien deze plandelen in strijd te achten met een goede ruimtelijke ordening en heeft deze goedgekeurd.

2.18. De gronden met de bestemming "Verkeersareaal (Va)" zijn ingevolge artikel 6, eerste lid, van de planvoorschriften, bovengronds aangewezen voor rijwegen en railtracés, met inbegrip van daarbij behorende bermen, de overkapping voor een busstation, groenvoorzieningen, fiets- en voetpaden, water en waar dat staat aangegeven op de kaart, tevens voor viaducten en bruggen ten behoeve van verkeersareaal, alsmede, ondergronds, voor rijwegen, voetgangersverbindingen en vluchtschachten.

De gronden met de bestemming "Openbare ruimte (Vo)" zijn ingevolge artikel 7, eerste lid, van de planvoorschriften, bovengronds aangewezen voor straten, pleinen, kaden, viaducten, railtracés, de overkapping voor een busstation, in- en uitgangen van ondergrondse railtracés, fiets- en voetpaden, groenvoorzieningen, water en waar dat staat aangegeven op de kaart, tevens voor (fiets- en/of voet)bruggen, alsmede, ondergronds, voor rijwegen, stationsgebouwen met inbegrip van perrons, railtracés, voetgangersverbindingen, vluchtschachten, noodwaterkering, publieksfuncties, opslag van goederen en andere ondergrondse voorzieningen ten dienste van het railverkeer.

2.18.1. In beginsel behoort het tot de beleidsvrijheid van de gemeenteraad om de mate van gedetailleerdheid van een plan te bepalen.

Het systeem van de Wet op de Ruimtelijke Ordening brengt mee dat in een bestemmingsplan globale bestemmingen kunnen worden opgenomen die niet meer behoeven te worden uitgewerkt.

Of een dergelijke bestemmingsregeling uit een oogpunt van rechtszekerheid aanvaardbaar is, dient per geval aan de hand van de zich voordoende feiten en omstandigheden te worden beoordeeld.

Gelet op het multifunctionele ruimtegebruik, deels in meerdere lagen, van de gronden met de bestemmingen "Verkeersareaal (Va)" en "Openbare ruimte (Vo)", ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat deze bestemmingen te ruim zouden zijn. Bovendien is voldoende duidelijk waar in het plangebied rijwegen zijn voorzien. De precieze verkeerssituatie, in het bijzonder de vraag of op de De Ruijterkade linksaf mag worden geslagen, betreft een verkeersmaatregel die niet in een bestemmingsplan kan worden geregeld.

Akoestisch onderzoek en dwarsprofielen

2.19. Appellanten stellen in beroep voorts dat verweerder ten onrechte goedkeuring heeft verleend aan de plandelen met de bestemming "Verkeersareaal (Va)" en "Stedelijk station I (S I)" ten oosten van het centraal station tussen de De Ruijterkade en de Prins Hendrikkade.

Volgens hen ontbreekt ten aanzien van de hier geprojecteerde vernieuwde Oostertoegang een dwarsprofiel en is ten onrechte geen akoestisch onderzoek verricht naar de geluidsbelasting van woningen vanwege die weg.

2.20. Verweerder heeft geen reden gezien dit plandeel in strijd te achten met een goede ruimtelijke ordening of het recht en heeft het goedgekeurd.

2.21. Ingevolge artikel 1, eerste lid, van de Wet geluidhinder, wordt onder reconstructie verstaan een of meer wijzigingen op of aan een aanwezige weg, ten gevolge waarvan de geluidsbelasting vanwege de weg met 2 dB(A) of meer wordt verhoogd.

Ingevolge artikel 99, gelezen in samenhang met artikel 80, van de Wet geluidhinder wordt tot reconstructie van een weg, indien binnen de aanwezige of toekomstige zone van die weg woningen, andere gebouwen dan woningen of andere geluidsgevoelige objecten aanwezig zijn, niet overgegaan dan na een akoestisch onderzoek van de in artikel 77 van de Wet geluidhinder omschreven strekking.

Ingevolge artikel 15, eerste lid, onder b, van het Besluit op de ruimtelijke ordening 1985 (hierna: Bro 1985), geeft het bestemmingsplan de functie aan van de voornaamste wegen, alsmede het dwarsprofiel dan wel het aantal rijstroken daarvan, voor zover de uitvoering van de Wet geluidhinder zulks vereist.

2.21.1. Uit de stukken en het verhandelde ter zitting is gebleken dat de bestaande ontsluitingsweg tussen de De Ruijterkade en de Prins Hendrikkade ten oosten van het centraal station zal worden gewijzigd. In het bestemmingsplan heeft deze weg voor een deel de bestemming "Verkeersareaal (Va)" en voor een deel de bestemming "Stedelijk station I (S I)" gekregen. In het deskundigenbericht is gesteld dat zich binnen 50 meter van deze weg woningen bevinden. Ter zitting heeft verweerder dit onvoldoende weerlegd. In het deskundigenbericht is voorts gesteld dat op voorhand niet duidelijk is of zich een toename van de geluidsbelasting op de gevels van deze woningen met meer dan 2 dB(A) zal voordoen. Vast staat dat geen akoestisch onderzoek is verricht naar de geluidsbelasting die wordt ondervonden vanwege de verlegde weg.

Uit de Memorie van Toelichting bij de Wet geluidhinder blijkt dat, wanneer niet zonder meer duidelijk is dat de geluidsbelasting niet met 2 dB(A) zal toenemen, door de wegbeheerder door middel van een akoestisch onderzoek aannemelijk zal moeten worden gemaakt dat geen sprake is van reconstructie. Nu een akoestisch onderzoek achterwege is gebleven en ook anderszins niet aannemelijk is gemaakt dat de geluidsbelasting niet met 2 dB(A) of meer zal toenemen, heeft verweerder er niet op voorhand van uit kunnen gaan dat geen sprake is van een reconstructie als bedoeld in de Wet geluidhinder. Het bestreden besluit is in zoverre genomen in strijd met de ingevolge artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht bij het voorbereiden van een besluit te betrachten zorgvuldigheid.

2.21.2. De Afdeling stelt voorts vast dat het bestemmingsplan geen dwarsprofiel dan wel het aantal rijstroken van deze weg aangeeft. Voor de beoordeling of binnen de zone daarvan woningen aanwezig zijn, waarbij de wettelijke grenswaarde voor geluid wordt overschreden, dient evenwel eerst te worden vastgesteld waar de zone ligt. De breedte van de zone wordt bepaald aan de hand van het dwarsprofiel of het aantal rijstroken, zoals aangegeven in het bestemmingsplan. Nu een dwarsprofiel ontbreekt, staat de breedte van de zone als bedoeld in artikel 74 van de Wet geluidhinder niet vast. De tekening "Principe doorsnede" op de plankaart, waarbij de maten globaal zijn aangegeven, kan naar het oordeel van de Afdeling niet als zodanig worden aangemerkt. Bovendien betreft deze doorsnede niet de ontsluitingsweg tussen de De Ruijterkade en de Prins Hendrikkade ten oosten van het

centraal station. Aldus is niet voldaan aan het vereiste van artikel 15, eerste lid, onder b, van het Bro 1985.

Gelet op het vorenstaande is het plan in zoverre in strijd met artikel 15, eerste lid, onder b, van het Bro 1985. Door deze plandelen niettemin goed te keuren, heeft verweerder gehandeld in strijd met dit artikel in samenhang met artikel 10:27 van de Algemene wet bestuursrecht.

Conclusie

2.22. Gelet op al het vorenstaande is het beroep gegrond en dient het besluit te worden vernietigd. De Afdeling zal op de hierna te melden wijze in de zaak voorzien en bepalen dat deze uitspraak in zoverre in de plaats treedt van het vernietigde besluit.

Proceskostenveroordeling

2.23. Verweerder dient op na te melden wijze in de proceskosten te worden veroordeeld.

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

I. verklaart het beroep gegrond;

II. vernietigt het besluit van het college van gedeputeerde staten van Noord-Holland van 16 december 2003, kenmerk 2003-24247;

III. onthoudt goedkeuring aan de plandelen met de bestemming "Verkeersareaal (Va)" en "Stedelijk station I (S I)", zoals nader aangegeven op een bij deze uitspraak behorende, gewaarmerkte, kaart;

IV. bepaalt dat deze uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde besluit, voor zover dat betrekking heeft op het onder III genoemde plandeel;

V. veroordeelt het college van gedeputeerde staten van Noord-Holland in de door appellanten in verband met de behandeling van het beroep gemaakte proceskosten tot een bedrag van € 644,00, welk bedrag geheel is toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand; het bedrag dient door de provincie Noord-Holland te worden betaald aan appellanten;

VI. gelast dat de provincie Noord-Holland aan appellanten het door hen voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht (€ 232,00) vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. P.J.J. van Buuren, Voorzitter, en mr. J.A.W. Scholten-Hinloopen en mr. M.W.L. Simons-Vinckx, Leden, in tegenwoordigheid van mr. B.C. Bošnjaković, ambtenaar van Staat.

w.g. Van Buuren w.g. Bošnjaković
Voorzitter ambtenaar van Staat

Uitgesproken in het openbaar op 9 februari 2005

410.