

ECLI	ECLI:NL:RVS:2007:BA4182
Datum uitspraak	2 mei 2007
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 22 september 2005 heeft de gemeenteraad van Almere, op voorstel van het college van burgemeester en wethouders, het bestemmingsplan "Centrum Noord" vastgesteld.

Volledige tekst

200604016/1.

Datum uitspraak: 2 mei 2007

AFDELING
BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

[appellanten], wonend te Almere,
appellanten,

en

het college van gedeputeerde staten van Flevoland,
verweerder.

1. Procesverloop

Bij besluit van 22 september 2005 heeft de gemeenteraad van Almere, op voorstel van het college van burgemeester en wethouders, het bestemmingsplan "Centrum Noord" vastgesteld.

Verweerder heeft bij zijn besluit van 4 april 2006, kenmerk ROV/06.030238/A, beslist over de goedkeuring van het bestemmingsplan.

Tegen dit besluit hebben appellanten bij brief van 27 mei 2006, bij de Raad van State ingekomen op 31 mei 2006, beroep ingesteld.

Bij brief van 10 oktober 2006 heeft verweerder een verweerschrift ingediend.

Voor afloop van het vooronderzoek is een nader stuk ontvangen van het college van burgemeester en wethouders van Almere. Dit is aan de andere partijen toegezonden.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 3 april 2007, waar appellanten, in persoon, en verweerder, vertegenwoordigd door S.C. van den Broek, ambtenaar van de provincie, zijn verschenen. Voorts is als partij gehoord de gemeenteraad van Almere, vertegenwoordigd door

G. Galesloot, G. Stuijvenberg, M.J. Hazebroek-Voorbij en

J.W. Huizenga, ambtenaren van de gemeente.

2. Overwegingen

Overgangsrecht

2.1. Op 1 juli 2005 zijn de Wet uniforme openbare voorbereidingsprocedure Awb en de Aanpassingswet uniforme openbare voorbereidingsprocedure Awb in werking getreden. Uit het daarbij behorende overgangsrecht volgt dat het recht zoals dat gold vóór de inwerkingtreding van deze wetten op dit geding van toepassing blijft.

Toetsingskader

2.2. Aan de orde is een geschil inzake een besluit omtrent de goedkeuring van een bestemmingsplan. 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.

Het plan

2.3. Het plan voorziet in de juridische planologische regeling voor de ontwikkeling van het Zakencentrum WTC Almere. Beoogd wordt een stedelijk kantorengedebied te ontwikkelen in de vorm van drie kantoorstorens met ten hoogste honderd kantoorappartementen, vergader- en congresfaciliteiten, maatschappelijke voorzieningen en voorzieningen in de plint in de vorm van horeca, detailhandel en dienstverlening te combineren met parkeervoorzieningen. Naast het conserverend bestemmen van alle reeds aanwezige functies is ten behoeve van de gewenste grootschalige ontwikkelingen in het plan een zekere flexibiliteit opgenomen in de vorm van globale bestemmingen. Het plangebied ligt ten noorden van het winkelcentrum van Almere.

Het standpunt van appellanten

2.4. Appellanten stellen in beroep dat verweerder ten onrechte goedkeuring heeft verleend aan het plandeel met de bestemming "Kantoorgebied" en de aanduiding "maximale bouwhoogte in meters (120)".

Volgens appellanten zijn de bewoners rondom het plangebied ten onrechte onvoldoende betrokken bij de voorbereiding van en geïnformeerd over het plan.

Appellanten stellen dat de bouwhoogte en het bouwvolume van de voorziene kantoorcomplexen geenszins in relatie staan tot de omgeving. De behoefte aan de voorziene kantoorruimte is volgens appellanten niet aanwezig.

Voorts vrezen appellanten aantasting van hun woon- en leefklimaat ten gevolge van verlies aan uitzicht, schaduwwerking en parkeeroverlast. De voorziene kantorencomplexen gaan

volgens hen ten koste van het Mandelapark.

Appellanten voeren tevens aan dat bij de vaststelling van het plan ten onrechte geen milieueffectrapport is opgesteld en dat geen rekening is gehouden met de regelgeving aangaande de luchtkwaliteit.

Het standpunt van verweerder

2.5. Verweerder heeft het plandeel niet in strijd met een goede ruimtelijke ordening of het recht geacht en heeft hieraan goedkeuring verleend.

De vaststelling van de feiten

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

2.6.1. Ingevolge artikel 3, eerste lid, onder a, van de planvoorschriften zijn de gronden op de plankaart aangewezen voor "Kantoorgebied" onder meer bestemd voor een grootschalig kantorencentrum, kantoorappartementen, horecabedrijven, detailhandel en dienstverlening, maatschappelijke voorzieningen en parkeerplaatsen.

Ingevolge het vierde lid van dit artikel gelden de aanduidingen op de kaart en onder meer de volgende bepalingen:

a. in totaal zijn ten hoogste drie hoofdgebouwen toegestaan, waarbij ieder hoofdgebouw, wat betreft het deel dat boven peil wordt gebouwd uit ten minste twee gebouwdelen dient te bestaan en ten hoogste drie gebouwdelen mag bevatten;

b. de oppervlakte van een gebouwdeel mag ten hoogste 1.000 m² bedragen;

c. de onderlinge afstand tussen de hoofdgebouwen dient, wat betreft die delen die boven peil worden gebouwd, ten minste 12 meter te bedragen, met dien verstande dat deze ter hoogte van de eerste twee bouwlagen boven peil ten minste 25 meter dient te bedragen;

j. de bouwhoogte van één primair gebouwdeel mag ten hoogste 120 meter bedragen en de maximale bouwhoogte van de overige twee primaire gebouwdelen respectievelijk 90 meter en 75 meter;

k. het verschil in bouwhoogte tussen het primaire en secundaire gebouwdeel van elk hoofdgebouw dient respectievelijk 8, 6 en 4 bouwlagen te bedragen bij een bouwhoogte van het primaire gebouwdeel van respectievelijk 90 tot 120 meter, 75 tot 90 meter en kleiner dan 75 meter;

l. het verschil in bouwhoogte tussen het secundaire en het tertiaire gebouwdeel van elk hoofdgebouw dient ten minste drie bouwlagen te bedragen;

Ingevolge artikel 1, onder 36, van de planvoorschriften wordt onder primair gebouwdeel verstaan het gebouwdeel van een (hoofd)gebouw met de hoogste bouwhoogte.

Ingevolge artikel 1, onder 40, van de planvoorschriften wordt onder secundair gebouwdeel verstaan het gebouwdeel van een (hoofd)gebouw dat, na het primaire bouwdeel, het gebouwdeel met de hoogste bouwhoogte is.

Ingevolge artikel 1, onder 43, van de planvoorschriften wordt onder tertiair gebouwdeel verstaan het gebouwdeel, ingeval van de aanwezigheid van drie gebouwdelen van een (hoofd)gebouw, met de laagste bouwhoogte met uitzondering van aan- of uitbouwen.

2.6.2. Het plangebied ligt in het centrum van Almere. Aan de zuidrand van het plangebied ligt het station Almere Centrum. Ten westen van de stationshal bevindt zich het busstation en ten oosten van de stationshal een parkeerterrein. Centraal in het plangebied bevindt zich het Mandelapark. Aan weerszijden van het park liggen braakliggende terreinen. Ten noorden van het plangebied zijn woningen gesitueerd. De kortste afstand tussen het plandeel met de bestemming "Kantoorgebied" met de aanduiding "maximale bouwhoogte in meters (120)" en de dichtstbijzijnde woning bedraagt ongeveer 70 meter. Aan de oostzijde van het plangebied is een kantoor van vijf bouwlagen gerealiseerd en het gebouw "De Eurotoren" met een hoogte van ongeveer 79 meter. Aan de westzijde van het plangebied bevinden zich diverse kantoorgebouwen, waaronder het gebouw "De Alnovum" met een hoogte van ongeveer 37 meter.

2.6.3. Het plangebied is in het Locatiebeleid Flevoland, vastgesteld door verweerder op 26 oktober 2004 (hierna: locatiebeleid), aangemerkt als grootstedelijk centrummilieu. Dit locatietype in de directe nabijheid van een sneltreinstation wordt in het locatiebeleid zeer geschikt geacht voor grote kantoren, baliefuncties en (boven)regionale voorzieningen. Binnen dit locatietype is een intensieve functievermenging van kantoren, voorzieningen, wonen en een hoge bebouwingsdichtheid voorzien.

2.6.4. Door bureau "STOGO, onderzoek en advies" is in opdracht van het gemeentebestuur onderzoek gedaan naar de behoefte aan kantoorruimte in het Zakencentrum WTC. De bevindingen van dit onderzoek zijn neergelegd in het rapport "Prognose ruimtebehoefte en kantorenterreinen Gemeente Almere", gedateerd december 2001. In het rapport staat dat er behoefte is aan kantorenruimte in Almere om de werkgelegenheidsgroei op te vangen. De behoefte aan kantorenruimte tot 2010 wordt in het rapport begroot op ongeveer 332.000-399.000 m² bruto vloeroppervlak.

2.6.5. Bij de beoordeling van de bezonning heeft het gemeentebestuur van Almere zich gebaseerd op de zogenoemde lichte TNO norm, waarbij wordt uitgegaan van minimaal 2 bezonningsuren per dag in de periode tussen 19 februari en 21 oktober.

Ten behoeve van het plan is door "Adviesbureau Peutz & Associates B.V." een bezonningsonderzoek uitgevoerd waarvan de resultaten zijn neergelegd in het rapport "Zakencentrum Almere Bezonningsonderzoek" van 9 september 2002. Daarin staat vermeld dat de dichtst bij het voorziene kantorencomplex staande woonblokken ten noorden van het Mandelapark in het voor- en najaar schaduw zullen ondervinden. Per dag zal gedurende een tijdsduur van minimaal twee uren en maximaal zeven uren een bepaalde hoeveelheid extra schaduw worden ondervonden ten gevolge van de nieuwbouw. De woonblokken die ten noorden van de bovengenoemde woonblokken liggen zullen in het voor- en najaar kortstondig en in beperkte mate in de schaduw liggen. De bezonning van het woonblok aan de noordoostzijde zal in het voor- en najaar niet worden beïnvloed door de geplande nieuwbouw. In de maand december zullen de zuidgevels van de woonblokken in beperkte mate zon kunnen ontvangen. In de zomermaanden zal de bezonning niet worden beïnvloed door de geplande nieuwbouw.

2.6.6. Ingevolge artikel 3, tweede lid, onder d en f, van de planvoorschriften zijn binnen de bestemmingen "Kantoorgebied" en "Parkgebied" ten hoogste 1.500 parkeerplaatsen toegestaan.

In de plantoelichting is vermeld dat voor het Zakencentrum WTC ten behoeve van de kantoren, kantoorappartementen en publieksgerichte functies in de plint respectievelijk 780, 100 en 260 parkeerplaatsen, derhalve in totaal 1.140 parkeerplaatsen nodig zijn. Voorts is

daarin vermeld dat binnen het plan 1.500 parkeerplaatsen inpasbaar worden geacht, zodat het plan de mogelijkheid biedt tot realisering van 360 parkeerplaatsen die kunnen dienen ter vermindering van het tekort aan parkeerplaatsen in het stadscentrum als geheel.

2.6.7. In de plantoelichting staat dat het huidige Mandelapark vervangen zal worden door een nieuw park, dat ten noorden van de voorziene kantorencomplexen zal worden gerealiseerd. Dit park zal zich in oost-westrichting uitstrekken tussen de bestaande kantoren en de overgang vormen tussen de woningen en de gebouwencomplexen van het Zakencentrum WTC. Het park wordt onderverdeeld in drie tuinen, die elk aansluiten op een gebouwencomplex. Het park krijgt een stedelijk karakter.

2.6.8. Op 5 augustus 2005 is het Besluit luchtkwaliteit 2005 (hierna: het Blk 2005) in werking getreden. Uit artikel 37 van het Blk 2005 volgt dat het Blk 2005 op dit geding van toepassing is.

2.6.9. Ten behoeve van het plan is door "De Dienst Stedelijke Ontwikkeling" van de gemeente Almere onderzoek uitgevoerd naar de luchtkwaliteit die in de toekomst is te verwachten in het plangebied. De resultaten daarvan zijn neergelegd in een rapport van 25 augustus 2005 (hierna: het luchtkwaliteitsrapport).

In het luchtkwaliteitsrapport is vermeld dat de grenswaarden uit het Blk 2005 niet worden overschreden in 2005 en 2010.

2.6.10. Ingevolge artikel 7.2, eerste lid, onder b, en vierde lid, van de Wet milieubeheer, in samenhang met de artikelen 7.8b en 7.8d van de Wet milieubeheer en artikel 2, tweede lid, van het Besluit milieu-effectrapportage 1994, zoals gewijzigd bij Besluit van 7 mei 1999 (hierna: het Besluit m.e.r.), en bijlage-onderdeel D, onder 11.2, van het Besluit m.e.r., is de uitvoering van een stadsproject, met inbegrip van de bouw van winkelcentra of parkeerterreinen, in gevallen waarin de activiteit betrekking heeft op een oppervlakte van 100 hectare of meer, of op een bedrijfsvloeroppervlakte van 200.000 m² of meer, een activiteit, ten aanzien waarvan moet worden bepaald of vanwege de bijzondere omstandigheden waaronder deze activiteit wordt ondernomen een milieueffectrapport moet worden gemaakt.

2.6.11. In opdracht van het Stadscentrum van Almere is door "DHV Milieu en Infrastructuur B.V." een m.e.r.-beoordeling uitgevoerd. De resultaten van deze beoordeling zijn neergelegd in een rapport van 15 mei 2002. In het rapport is vermeld dat onderzocht is of er bijzondere omstandigheden aanwezig zijn die maken dat de voorziene activiteit nadelige gevolgen voor het milieu heeft. In dit kader wordt aangegeven dat de ontwikkeling van het Zakencentrum WTC een grote verkeersaantrekkende werking tot gevolg heeft. Volgens het rapport is de verkeersaantrekkende werking in dit geval niet een dusdanige bijzondere omstandigheid dat dit een reden is voor het opstellen van een milieueffectrapport.

2.6.12. Bij besluit van 27 juni 2002 heeft de gemeenteraad van Almere vastgesteld dat in het kader van de bestemmingsplanprocedure geen milieueffectrapport behoeft te worden opgesteld.

Het oordeel van de Afdeling

2.7. Er is voldaan aan de wettelijke vereisten ter zake van de kennisgeving van de terinzagelegging. In de Wet op de Ruimtelijke Ordening, noch in enig ander wettelijk voorschrift valt een bepaling aan te wijzen op grond waarvan het gemeentebestuur in een geval als hier aan de orde verplicht is eventuele belanghebbenden persoonlijk in kennis te stellen van de terinzagelegging van een ontwerp voor een bestemmingsplan dan wel anderszins dan op de wettelijke vereiste wijze informatie te verstrekken. De grief dat de

bewoners in en rondom het plangebied onvoldoende zijn geïnformeerd treft derhalve geen doel. Overigens is uit de stukken en het verhandelde ter zitting gebleken dat door het gemeentebestuur een extra inspanning is verricht door huis aan huis in en rondom het plangebied een informatiebrief met kennisgeving over het plan te verstrekken.

2.8. De omstandigheid dat de bij het plan mogelijk gemaakte bouwmassa groter is dan de bebouwing in de directe omgeving van de voorziene nieuwbouw, leidt niet zonder meer tot het oordeel dat het plan daarom onaanvaardbaar is. Bij de vaststelling van een bestemmingsplan kan immers op grond van gewijzigde planologische inzichten tot een andere belangenafweging worden gekomen dan bij een eerder plan het geval was. Verweerder heeft zich, gelet op het locatiebeleid, in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat het plangebied in de directe nabijheid van een station zich leent voor grote kantoren met daarbinnen een intensieve functievermenging van kantoren, voorzieningen, wonen en een hoge bebouwingsdichtheid.

2.9. Appellanten hebben niet aannemelijk gemaakt dat de uitkomsten van het onderzoek naar de behoefte aan kantoorruimte in Almere door bureau "Stogo" onjuistheden bevat, dan wel leemten in kennis vertoont.

Gelet op de uitkomsten van dit onderzoek heeft verweerder zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat met de kantoorruimte die het plan mogelijk maakt, wordt voorzien in een bestaande en toekomstige behoefte. De omstandigheid dat mogelijke gegadigden voor kantoorruimte zich thans nog niet hebben gemeld, doet aan het bovenstaande niet af. Door de gemeenteraad is nader uiteengezet dat van leegstand in de kantorengebouwen La Defence en de Rabo/Eurotoren geen sprake is. Ter zitting hebben appellanten nog gewezen op een onlangs door een aantal gemeenten, waaronder Almere, gesloten convenant, gericht op het verminderen van het kantorenaanbod in de Noordelijke Randstad. Nog afgezien van het feit dat het hier om een ontwikkeling gaat van na het bestreden besluit, waarmee verweerder geen rekening heeft kunnen houden, is van de zijde van de gemeente uitdrukkelijk gesteld dat het convenant geen betrekking heeft op de onderhavige kantorenlocatie.

2.10. Het plan leidt tot een afname van de bezonning voor de woonblokken, die ten noorden van de voorziene kantorencomplexen aan het Mandelapark liggen. Verweerder heeft zich aan de hand van het door "Adviesbureau Peutz & Associates B.V." ten behoeve van het plan opgestelde onderzoek van 9 september 2002 gemotiveerd op het standpunt gesteld dat wordt voldaan aan de lichte TNO norm. In hetgeen appellanten hebben gesteld bestaat geen grond voor het oordeel dat dit rapport onjuistheden bevat dan wel leemten in kennis vertoont. Gelet hierop heeft verweerder zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat de uitvoering van het plan niet zal leiden tot onaanvaardbare schaduwhinder.

2.11. Gezien voornoemde bebouwingsmogelijkheden op het plandeel staat vast dat het uitzicht van appellanten zal wijzigen. Er bestaat in het algemeen evenwel geen recht op blijvend vrij uitzicht. Gelet op de afstand tussen de bestaande woningen en de voorziene bebouwing heeft verweerder zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat geen sprake zal zijn van een zodanige aantasting van het uitzicht van appellanten dat verweerder daarin aanleiding had behoren te zien goedkeuring aan het plan te onthouden.

2.12. In de plantoelichting wordt ingegaan op het aantal parkeerplaatsen dat nodig is ten behoeve van de in de kantoorloftoren te vestigen functies. Daaruit volgt dat het plan naast het benodigde aantal parkeerplaatsen voor die functies tevens de mogelijkheid biedt tot het verwezenlijken van extra parkeerplaatsen ten behoeve van de overige functies in het centrum

van Almere. Appellanten hebben niet aannemelijk gemaakt dat de plantoelichting in zoverre onjuistheden bevat dan wel leemten in kennis vertoont. Gelet hierop heeft verweerder zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat niet behoeft te worden gevreesd voor parkeeroverlast ten gevolge van de uitvoering van het plandeel.

2.13. Voor zover appellanten aanvoeren dat de in het plan voorziene kantoortorens ten kosten zullen gaan van het Mandelapark, overweegt de Afdeling dat direct ten noorden van het plandeel met de bestemming "Kantoorgebied" is voorzien in gronden met de bestemming "Parkgebied". Hoewel dit park een andere indeling zal krijgen dan het bestaande Mandelapark is geen sprake van een ernstige vermindering van openbaar groen.

2.14. Gelet op het voorgaande heeft verweerder in redelijkheid een groter gewicht kunnen toekennen aan het belang dat is gediend bij verwezenlijking van een kwalitatief hoogwaardige kantorenlocatie als in het plan voorzien, waarbij is gekozen voor intensief ruimtegebruik in de vorm van kantoortorens in het stadshart van Almere in plaats van lagere, meer massieve, verticale bebouwing met een groter ruimtebeslag, dan aan de door appellanten naar voren gebrachte belangen.

2.15. Uit het luchtkwaliteitsrapport blijkt dat aan de grenswaarden van het Blk 2005 wordt voldaan. Appellanten hebben niet aannemelijk gemaakt dat dit rapport zodanige gebreken of leemten in kennis vertoont dat verweerder zich hierop bij het nemen van zijn besluit niet had mogen baseren. Gelet hierop heeft verweerder zich terecht op het standpunt gesteld dat het plan niet in strijd is met het Blk 2005.

2.16. Uit artikel 7.2, eerste lid, onder b, en vierde lid, van de Wet milieubeheer, in samenhang met bijlage-onderdeel D, onder 11.2, van het Besluit m.e.r., volgt dat de ontwikkeling van het zakencentrum WTC dient te worden aangemerkt als een activiteit waarvoor dient te worden bepaald of, vanwege de bijzondere omstandigheden waaronder zij wordt ondernomen, een milieueffectrapport moet worden gemaakt. Aan deze mer-beoordelingsplicht is invulling gegeven met het onderzoeksrapport van "DHV Milieu en Infrastructuur B.V.", gedateerd 15 mei 2002. Uit dit onderzoeksrapport volgt dat de verkeersaantrekkende werking in dit geval niet zodanig zal zijn dat sprake is van een bijzondere omstandigheid die het opstellen van een milieueffectrapport rechtvaardigt. Appellanten hebben geen concrete feiten of omstandigheden aangedragen die aanleiding geven voor het oordeel dat het onderzoeksrapport onjuistheden bevat, dan wel leemten in kennis vertoont.

2.17. Gezien het vorenstaande heeft verweerder zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat het plandeel niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening. In hetgeen appellanten hebben aangevoerd, ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat het bestreden besluit in zoverre anderszins is voorbereid of genomen in strijd met het recht. Hieruit volgt dat verweerder terecht goedkeuring heeft verleend aan het plandeel.

Het beroep is ongegrond.

Proceskosten

2.18. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

verklaart het beroep ongegrond.

Aldus vastgesteld door mr. J.C.K.W. Bartel, Voorzitter, en mr. H.P.J.A.M. Hennekens en mr. J.A.W. Scholten-Hinloopen, Leden, in tegenwoordigheid van mr. C. Taal, ambtenaar van Staat.

w.g. Bartel w.g. Taal
Voorzitter ambtenaar van Staat

Uitgesproken in het openbaar op 2 mei 2007

325-522.