



M en R 2018/127 Artikel 5.16 Wm niet buiten toepassing vanwege WHO-advieswaarden luchtkwaliteit

Instantie Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State
Datum 19 september 2018
Zaaknr. ECLI:NL:RVS:2018:3061

Noot J. Gundelach

Essentie

Artikel 5.16 Wm niet buiten toepassing vanwege WHO-advieswaarden luchtkwaliteit

Samenvatting

Niet in geschil is dat voor het plan, dat De Afdeling stelt vast dat artikel 5.16, eerste lid, van de Wet milieubeheer een algemeen verbindend voorschrift is. Ingevolge artikel 8:3, eerste lid, onder a, van de Awb kan tegen een algemeen verbindend voorschrift geen beroep worden ingesteld. Deze bepaling staat evenwel niet in de weg aan de mogelijkheid van exceptieve toetsing. Deze toetsing houdt in dat de rechter een niet door de formele wetgever gegeven voorschrift buiten toepassing dient te laten, indien dit voorschrift in strijd is met een hogere regeling. Een zodanig voorschrift kan voorts wegens strijd met een algemeen rechtsbeginsel buiten toepassing worden gelaten indien het desbetreffende overheidsorgaan, in aanmerking genomen de feitelijke omstandigheden en de belangen die aan dit orgaan ten tijde van de totstandbrenging van het voorschrift bekend waren of op grond van deugdelijk onderzoek behoorden te zijn, in redelijkheid niet tot vaststelling van dat voorschrift heeft kunnen komen. De rechter heeft echter niet tot taak om de waarde of het maatschappelijk gewicht dat aan de betrokken belangen moet worden toegekend, naar eigen inzicht vast te stellen. Het is aan het regelgevend bevoegd gezag de verschillende belangen en de feiten en omstandigheden die bij het nemen van een besluit inhoudende algemeen verbindende voorschriften betrokken zijn, tegen elkaar af te wegen. De Afdeling overweegt dat de door stichting DGR en de stichting Singelgracht genoemde advieswaarden van de Wereld Gezondheidsorganisatie niet zijn aan te merken als een wettelijk voorschrift of een algemeen rechtsbeginsel. Gelet hierop geeft de verwijzing naar die advieswaarden geen aanleiding voor het oordeel dat artikel 5.16, eerste lid, aanhef en onder a, en c, van de Wet milieubeheer buiten toepassing moet blijven.

Uitspraak in het geding tussen:

1. Rederij E-boats en [appellant sub 1], gevestigd te Amsterdam,
2. Stichting Vrienden van de Singelgracht, gevestigd te Amsterdam (hierna: de stichting Singelgracht),
3. [appellant sub 3], wonend te Amsterdam,
4. [appellant sub 4] en Stichting De Groene Reael (hierna: de stichting DGR), gevestigd te Amsterdam,

en

de raad van de gemeente Amsterdam,
verweerder.



Procesverloop

Bij besluit van 27 september 2017 heeft de raad het bestemmingsplan "Singelgrachtgarage Marnix" vastgesteld.

Tegen dit besluit hebben [appellant sub 1], de stichting Singelgracht, [appellant sub 3], [appellant sub 4] en de stichting DGR beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

De stichting Singelgracht, [appellant sub 3], [appellant sub 4] en de stichting DGR hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 18 juni 2018, waar [appellant sub 1], bijgestaan door [gemachtigde], de stichting Singelgracht, vertegenwoordigd door [gemachtigde], [appellant sub 3], [appellant sub 4] en de stichting DGR, vertegenwoordigd door [appellant sub 4], bijgestaan door [gemachtigde], en de raad, vertegenwoordigd door mr. A.R. Klijn en mr. B.A.J. Haagen, beiden advocaat te Amsterdam, bijgestaan door ing. E.B. Olink en ir. P.J. Schoonderbeek, zijn verschenen.

Overwegingen

Bijlage

1. De (wettelijke) bepalingen en relevante planregels die ten grondslag liggen aan de hierna volgende rechtsoverwegingen, zijn opgenomen in de bijlage bij deze uitspraak. De bijlage maakt deel uit van deze uitspraak.

Inleiding

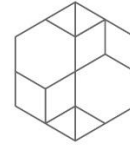
2. Het plan voorziet in een parkeergarage onder de Singelgracht in Amsterdam ten behoeve van minimaal 785 en maximaal 815 parkeerplaatsen. De in- en uitgang voor deze garage zal worden gerealiseerd in het Frederik Hendrikplantsoen.

3. De raad heeft toegelicht dat het uitgangspunt van het plan is om te voorzien in een verplaatsing van opgeheven of nog op te heffen bovengrondse parkeerplaatsen in de Noordelijke Jordaan en Frederik Hendrikbuurt naar de ondergrondse parkeergarage. Om richting te geven aan de snelheid van het opheffen van bovengrondse parkeerplaatsen, voorziet het plan in een voorwaardelijke verplichting. Die houdt met name in dat de parkeergarage pas in gebruik mag worden genomen onder de voorwaarde dat het aantal opgeheven parkeerplaatsen tenminste de helft bedraagt van het aantal in de garage in gebruik genomen parkeerplaatsen.

De raad heeft toegelicht dat er inmiddels 111 parkeerplaatsen zijn opgeheven in de Noordelijke Jordaan en 35 parkeerplaatsen in de Frederik Hendrikbuurt. Volgens de raad zal uiterlijk in 2023 de helft van de voorziene 800 parkeerplaatsen opgeheven zijn, waarna de hele parkeergarage in gebruik kan worden genomen.

De raad heeft verder toegelicht dat als uitgangspunt wordt gehanteerd dat de gebruikers van de parkeergarage, net als in de bestaande situatie, voor ongeveer 20% uit bezoekers zullen bestaan en voor 80% uit vergunninghouders (bewoners of ondernemers).

4. Met het opheffen van de parkeerplaatsen bovengronds wordt beoogd om in de Noordelijke Jordaan en Frederik Hendrikbuurt meer verblijfsruimte te creëren en die aantrekkelijker - autolouwer, veiliger en schoner - te maken waarbij er meer ruimte is voor groen, voetgangers en



fietsers. Ook leidt de parkeergarage ertoe dat zoekverkeer - automobilisten die in de Noordelijke Jordaan en Frederik Hendrikbuurt zoeken naar een beschikbare parkeerplaats - wordt voorkomen, omdat automobilisten direct naar de parkeergarage zullen rijden. Ook zal op de Nassaukade een wandelpromenade worden gerealiseerd.

Het geschil

5. De Afdeling stelt vast dat [appellant sub 3] in beroep is gekomen in de hoedanigheid van bewoner van het Frederik Hendrikplantsoen. [appellant sub 4] is in beroep is gekomen in zowel de hoedanigheid van bewoner alsmede als vertegenwoordiger van de stichting DGR. De Afdeling stelt verder vast dat [appellant sub 1] in beroep is gekomen in de hoedanigheid van bewoner van de Noordelijke Jordaan en voorts als vertegenwoordiger van de Rederij E-boats.

6. De stichting Singelgracht voert aan dat er geen behoefte bestaat aan de in het plan voorziene parkeergarage. De Stichting DGR voert aan dat de raad een milieu-effectrapport had moeten laten maken. [appellant sub 3] voert onder meer aan dat het plan tot een aantasting van de luchtkwaliteit leidt.

De stichting Singelgracht en de stichting DGR wijzen eveneens op de gevolgen van het plan voor de luchtkwaliteit. Verder betwist [appellant sub 3] het verkeersrapport dat aan het plan ten grondslag ligt. [appellant sub 3] stelt ook een alternatieve locatie voor de in- en uitgang van de parkeergarage voor.

De stichting Singelgracht wijst op de gevolgen van het plan voor de bomenrij aan de Nassaukade. [appellant sub 1] vreest voor een verhoogde parkeerdruk in de Noordelijke Jordaan. Rederij E-boats voert aan dat haar ligplaatsen voor elektrische boten ten onrechte niet in het plan zijn opgenomen.

Ontvankelijkheid

7. Ter zitting heeft de raad gesteld dat [appellant sub 3] niet als belanghebbende is te beschouwen. De raad heeft in dat kader onder meer erop gewezen dat er vanuit de woning van [appellant sub 3] geen zicht op de voorziene parkeergarage zal bestaan.

7.1. Voor de beantwoording van de vraag of [appellant sub 3] belanghebbende is, is bepalend of hij feitelijke gevolgen kan ondervinden van het plan. Nu [appellant sub 3] op korte afstand van het plangebied woont, valt op voorhand niet uit te sluiten dat hij feitelijke gevolgen kan ondervinden van de parkeergarage. Daarbij valt bijvoorbeeld te denken aan mogelijke gevolgen voor luchtkwaliteit. Het belang van [appellant sub 3] is rechtstreeks betrokken bij het plan. Hij is belanghebbende bij dit besluit.

8. Verder heeft de raad ter zitting gesteld dat [appellant sub 4] niet als belanghebbende kan worden aangemerkt, gelet op de grote afstand tussen zijn woning en de voorziene parkeergarage.

Ook heeft de raad ter zitting gesteld dat het plangebied buiten het werkgebied van de stichting DGR valt, zodat de stichting DGR evenmin als belanghebbende is aan te merken.

8.1. De Afdeling stelt vast dat [appellant sub 4] woont op een afstand van ongeveer 850 m van het plangebied. Niet is gebleken dat [appellant sub 4] vanaf zijn woning zicht op het plangebied heeft. Mede gelet op de aard en omvang van de ruimtelijke ontwikkelingen die binnen het plangebied mogelijk worden gemaakt, is de genoemde afstand naar het oordeel van de Afdeling te groot om een rechtstreeks bij het bestreden besluit betrokken belang te kunnen aannemen. De Afdeling acht het, gelet op die grote afstand, niet aannemelijk dat [appellant sub 4] gevolgen van



enige betekenis zal ondervinden in de vorm van hinder van uitlaatgassen als gevolg van het plan. Voorts heeft [appellant sub 4] geen andere feiten of omstandigheden aangevoerd op grond waarvan moet worden geoordeeld dat ondanks de afstand van ongeveer 850 m een objectief en persoonlijk belang van hem rechtstreeks door het besluit zou worden geraakt.

Gelet op het vorenstaande is [appellant sub 4] geen belanghebbende bij het bestreden besluit als bedoeld in artikel 1:2, eerste lid, van de Awb en kan hij daartegen ingevolge artikel 8:1 van de Awb, in samenhang gelezen met artikel 8:6 van de Awb en artikel 2 van bijlage 2 bij de Awb, geen beroep instellen.

Dit betekent dat het beroep van [appellant sub 4] en de stichting DGR, voor zover ingesteld door [appellant sub 4], niet-ontvankelijk is.

8.2. Verder stelt de Afdeling vast dat het werkgebied van de stichting DGR, blijkens artikel 1 van de statuten van de stichting DGR, het gebied van de gemeente Amsterdam in het algemeen en het gebied genaamd "de Gouden Reael" van die gemeente in het bijzonder omvat. Daargelaten of het plangebied binnen "de Gouden Reael" valt, maakt het plangebied deel uit van het werkgebied van de stichting DGR, dat niet alleen betrekking heeft op "de Gouden Reael", maar ook ziet op Amsterdam in het algemeen. De stichting DGR is daarom gelet op doelstelling en werkgebied belanghebbende bij het plan.

9. De raad heeft gesteld dat Rederij E-boats de ligplaatsen in de Singelgracht in gebruik heeft via een private (huur)constructie. De belanghebbendheid van Rederij E-boats valt te betwijfelen, aldus de raad.

Voor zover [appellant sub 1] in de hoedanigheid van bewoner van de Noordelijke Jordaan in beroep is gekomen, heeft de raad gesteld dat, nu hij buiten het plangebied woont en buiten het gebied waar parkeerplaatsen worden opgeheven, ook valt te betwijfelen of hij belanghebbende is.

9.1. Nu Rederij E-boats feitelijk ligplaatsen in gebruik heeft in de Singelgracht, ter hoogte van de voorziene parkeergarage, valt, naar het oordeel van de Afdeling, op voorhand niet uit te sluiten dat Rederij E-boats feitelijke gevolgen kan ondervinden van het plan. Hierbij is niet van belang dat Rederij E-boats de ligplaatsen in gebruik heeft via een private (huur) constructie. De Afdeling sluit evenmin uit dat [appellant sub 1] als bewoner van de Noordelijke Jordaan feitelijke gevolgen kan ondervinden van het plan. Daarbij valt te denken aan mogelijke gevolgen voor de parkeersituatie in de Noordelijke Jordaan. Zowel Rederij E-boats als [appellant sub 1] zijn belanghebbende bij het plan.

Toetsingskader

10. Bij de vaststelling van een bestemmingsplan moet de raad bestemmingen aanwijzen en regels geven die de raad uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig acht. De raad heeft daarbij beleidsruimte en moet de betrokken belangen afwegen. De Afdeling beoordeelt aan de hand van de beroepsgronden of het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan in overeenstemming is met het recht. De Afdeling stelt niet zelf vast of het plan in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening, maar beoordeelt aan de hand van die gronden of de raad zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het plan strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening.

Intrekking beroepsgronden [appellant sub 3]



11. Ter zitting heeft [appellant sub 3] zijn beroepsgronden over sluipverkeer en funderingsschade ingetrokken.

Onjuiste voorstelling van zaken

12. [appellant sub 3] voert aan dat de besluitvorming op een onjuiste voorstelling van zaken omtrent de doelstellingen van de ondergrondse parkeergarage is gebaseerd, nu de ruimte die met de verplaatsing van de bovengrondse parkeerplaatsen wordt gecreëerd in de openbare ruimte juist weer wordt benut voor bredere parkeerplaatsen dan de voormalige bovengrondse parkeerplaatsen. Ook wijst [appellant sub 3] op de Nassaupromenade, waar een looproute voor bezoekers van de parkeergarage zal komen.

12.1. De raad heeft toegelicht dat met het plan voor de parkeergarage en het daarmee gepaard gaande verdwijnen van de parkeerplaatsen bovengronds wordt beoogd om in de Noordelijke Jordaan en Frederik Hendrikbuurt meer verblijfsruimte te creëren en die aantrekkelijker - autolouwer, veiliger en schoner - te maken waarbij er meer ruimte is voor groen, voetgangers en fietsers. Ook heeft de raad beoogd om zoekverkeer vanuit de wijken te verminderen. De raad heeft echter niet beoogd dat er in deze wijken geen enkele parkeerplaats meer aanwezig mag zijn. In dit verband heeft de raad toegelicht dat op specifiek verzoek van buurtbewoners bepaalde bovengrondse parkeerplaatsen breder worden gemaakt, met het oog op verkeersveiligheid en comfort. Ten aanzien van de wandelpromenade langs de Nassaukade heeft de raad uiteengezet dat hiermee wordt voorzien in een aantrekkelijk voetgangersgebied en niet in een snelle toegangsroute naar de garage. De Afdeling is van oordeel dat [appellant sub 3] niet aannemelijk heeft gemaakt dat deze motivering ondeugdelijk is en de raad bij de vaststelling van het plan is uitgegaan van een onjuiste voorstelling van zaken omtrent de doelstellingen van de ondergrondse parkeergarage.

Het betoog faalt.

Coalitieakkoord

13. De stichting Singelgracht heeft naar voren gebracht dat in het coalitieakkoord van mei 2018 van het college van burgemeester en wethouders in Amsterdam is opgenomen dat nieuwe parkeergarages alleen dichtbij de A10 of daarbuiten worden gerealiseerd. Gelet hierop is een parkeergarage onder de Singelgracht niet wenselijk, aldus de stichting Singelgracht.

13.1. Ter zitting heeft de raad toegelicht dat de bewoordingen nieuwe parkeergarages in het coalitieakkoord van mei 2018 geen betrekking hebben op besluiten over parkeergarages die op dat moment al waren genomen. De Afdeling ziet geen aanknopingspunten om hieraan te twijfelen. Gelet hierop heeft het coalitieakkoord reeds hierom in zoverre geen betekenis voor het in deze procedure voorliggende besluit van vóór mei 2018.

Het betoog faalt.

Draagvlak, maatschappelijke kosten-baten analyse en behoefte

14. Stichting Singelgracht voert aan dat er geen maatschappelijk draagvlak is voor de parkeergarage. Verder stelt stichting Singelgracht dat uit de maatschappelijke kosten-baten analyse (hierna: MKBA) blijkt dat de kosten van de parkeergarage in de meeste scenario's niet opwegen tegen de baten. De stichting Singelgracht voert ook aan dat er geen behoefte is aan de voorziene parkeergarage. Daarbij wijst de stichting Singelgracht erop dat de raad bij de besluitvorming onvoldoende heeft meegewogen dat sprake is van een ontwikkeling van autodeelconcepten en zelfrijdende auto's. De stichting Singelgracht stelt dat particulier autobezit



in de toekomst - met name onder jongeren - zal dalen. Zij wijst ook erop dat de afgelopen jaren het aantal wachtenden op een parkeervergunning aanzienlijk is gedaald.

14.1. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in onder meer haar uitspraak van 27 mei 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1702, betekent de enkele omstandigheid dat, naar de stichting Singelgracht stelt, voor het plan geen maatschappelijk draagvlak bestaat, niet dat het plan niet overeenstemt met een goede ruimtelijke ordening.

De Afdeling overweegt verder dat een MKBA weliswaar een belangrijk hulpmiddel is bij de besluitvorming, maar het is - zoals is overwogen in de uitspraak van 11 maart 2015, ECLI:NL:RVS:2015:706, rechtsoverweging 15.1 - niet uitgesloten dat een plan met een lagere kosten/batenverhouding dan 1,0 toereikend kan worden gemotiveerd. In dit kader heeft de raad toegelicht dat de ondergrondse parkeergarage wordt gebouwd ter vervanging van bovengrondse parkeerplaatsen. Er is geen sprake van toevoeging van parkeerplaatsen. De parkeergarage zal worden gebruikt door vergunninghouders en bezoekers, die in de huidige situatie op straat parkeren. Gelet op de bezetting van de parkeerplaatsen op straat, bestaat volgens de raad behoefte aan parkeerruimte in dit deel van Amsterdam. Ook heeft de raad erop gewezen dat met de ondergrondse parkeergarage er bovengronds ruimte vrij komt die zal worden gebruikt ter verbetering van de openbare ruimte. Ter zitting heeft de raad toegelicht dat de verhouding van baten en kosten in dit geval niet negatief is, maar ook geen 1,0 is, hetgeen voor een belangrijk deel verband houdt met onzekerheid omtrent de exacte herinrichting van de openbare ruimte. Volgens de raad zijn er, in samenspraak met de buurtbewoners, concrete herinrichtingsplannen gemaakt of in ontwikkeling voor de Frederik Hendrikbuurt en Noordelijke Jordaan. Zo zal er een wandelpromenade worden gerealiseerd op de Nassaukade, zal het Frederik Hendrikplantsoen worden heringericht en zullen in de Noordelijke Jordaan de stoepen obstakelvrij worden gemaakt en zal daar meer groen worden gerealiseerd. Ter zitting is door de raad toegelicht dat de uitvoering van de concrete voornemens tot herinrichting van de openbare ruimte is verzekerd. Hieruit blijkt dat sprake is van maatschappelijke baten, aldus de raad. De raad heeft verder toegelicht dat, indien het autobezit zou afnemen, dit in de toekomst zou kunnen leiden tot een verdere beperking van de parkeercapaciteit op straat. De nog resterende benodigde parkeercapaciteit zal dan zoveel mogelijk in ondergrondse parkeergarages kunnen worden opgelost, aldus de raad. De raad stelt zich op het standpunt dat de maatschappelijke baten in dit geval voorop worden gesteld en de doorslag geven. Het financiële nadeel van het garageproject wordt uit andere middelen, zoals het mobiliteitsfonds, gecompenseerd.

De Afdeling ziet, gelet op de door de raad gegeven toelichting, geen aanleiding voor het oordeel dat de raad de belangen zodanig onevenwichtig heeft afgewogen dat hij het plan niet in redelijkheid heeft kunnen vaststellen. Voorts ziet de Afdeling, gelet op de door de raad gegeven toelichting, aanleiding voor het oordeel dat - zelfs al zou het autobezit in de toekomst dalen - de raad zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat gedurende de planperiode behoefte bestaat aan de ondergrondse parkeergarage.

De betogen falen.

Milieu-effectrapport

15. Stichting DGR voert aan dat een milieu-effectrapport had moeten worden gemaakt om de milieugevolgen van het plan in beeld te brengen. Volgens de stichting DGR is de conclusie in de vormvrije m.e.r.-beoordeling dat de realisatie van de parkeergarage niet tot belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu zal leiden ten onrechte mede gebaseerd op het onderzoek naar luchtkwaliteit en het verkeersonderzoek.



15.1. De Afdeling stelt vast dat de in het plan voorgenomen activiteit niet valt onder artikel 7.2, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wet milieubeheer. Verder valt de activiteit niet onder artikel 7.2, eerste lid, aanhef en onder b, nu niet wordt voldaan aan de zogenoemde drempelwaarden die zijn vervat in onderdeel D, categorie 11.2, van de bijlage bij het Besluit milieueffectrapportage. Daarbij merkt de Afdeling op dat, nu de parkeergarage een ruimtebeslag van ongeveer 1,5 hectare heeft, deze ruimschoots blijft onder de drempelwaarde van 100 hectare, als bedoeld in onderdeel D11.2 van deze bijlage.

15.2. Hoewel de drempelwaarden niet worden overschreden, diende de raad een zogenoemde vormvrije m.e.r.-beoordeling te verrichten. Die beoordeling is in het kader van het bestemmingsplan uitgevoerd en opgenomen in hoofdstuk 5 van de plantoelichting. In het kader van deze vormvrije m.e.r.-beoordeling heeft de raad geconcludeerd dat de realisatie van de parkeergarage niet tot belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu zal leiden, zodat een formele milieueffectrapportage, zoals bedoeld in de Wet milieubeheer, niet nodig is. De Afdeling stelt vast dat de stichting DGR geen concrete feiten naar voren heeft gebracht die aanleiding geven om aan de juistheid van deze conclusie van de raad te twifelen. Daarbij merkt de Afdeling op dat de betogen van de stichting DGR over het verkeersonderzoek en het onderzoek naar luchtkwaliteit falen, zoals blijkt uit hetgeen hierna zal worden overwogen.

Het betoog faalt.

Luchtkwaliteit

16. [appellant sub 3], de stichting Singelgracht en de stichting DGR voeren aan dat het plan leidt tot een verslechtering van de luchtkwaliteit. De stichting Singelgracht en de stichting DGR betogen dat in het rapport "Bestemmingsplan Singelgrachtgarage Marnix, onderzoek luchtkwaliteit" van 7 april 2016 van M+P raadgevende ingenieurs B.V. (hierna: M+P), waarop de raad zijn standpunt dat het aspect luchtkwaliteit geen belemmering vormt voor het plan heeft gebaseerd, ten onrechte is getoetst aan de grenswaarden uit de Wet milieubeheer, nu die twee maal zo hoog zijn als de advieswaarden van de Wereld Gezondheidsorganisatie. [appellant sub 3] wijst in dit kader op het vonnis van de rechtbank Den Haag van 24 juni 2015, ECLI:NL:RBDHA:2015:7145, waarin is beslist dat de Staat meer moet doen om de uitstoot van broeikasgas (CO₂) te verminderen.

16.1. De raad heeft verwezen naar het rapport van M+P. Volgens dit rapport wordt zowel bij de "1-richtingsvariant" als bij de "2-richtingvariant" aan de grenswaarden voor stikstofdioxide, fijn stof en zeer fijn stof voldaan. Ook aan het maximaal aantal toegestane overschrijdingsdagen van de dagnorm voor PM₁₀ wordt voldaan.

Gezien de resultaten van de berekeningen van onder meer de concentraties voor de stoffen stikstofdioxide (NO₂), fijn stof (PM₁₀) en zeer fijn stof (PM_{2.5}) zijn er volgens het rapport vanuit het oogpunt van de luchtkwaliteit geen belemmeringen om het bestemmingsplan en daarmee de parkeergarage te realiseren.

16.2. Ingevolge artikel 5.16, eerste lid, aanhef en onder a en c, van de Wet milieubeheer, gelezen in samenhang met het tweede lid, aanhef en onder c, kan een bestemmingsplan worden vastgesteld indien aannemelijk wordt gemaakt dat het plan niet leidt tot het overschrijden van een in bijlage 2 bij de Wet milieubeheer opgenomen grenswaarde of dat het plan niet in betekenende mate bijdraagt aan de concentratie in de buitenlucht van een stof waarvoor in die bijlage een grenswaarde is opgenomen.

Bijlage 2 bij de Wet milieubeheer bevat grenswaarden voor onder meer NO₂, PM₁₀ en fijnstof/zwevende deeltjes specifiek tot 2,5 micrometer (PM_{2.5}). De jaargemiddelde concentraties



voor NO₂ en PM₁₀ moeten voldoen aan de grenswaarde van 40 µg/m³; de jaargemiddelde concentratie voor PM_{2.5} moet voldoen aan de grenswaarde van 25 µg/m³; en de 24-uurgemiddelde waarde van 50 µg/m³ voor PM₁₀ mag niet vaker dan 35 keer per jaar overschreden worden.

16.2. De Afdeling stelt vast dat artikel 5.16, eerste lid, van de Wet milieubeheer een algemeen verbindend voorschrift is. Ingevolge artikel 8:3, eerste lid, onder a, van de Awb kan tegen een algemeen verbindend voorschrift geen beroep worden ingesteld. Deze bepaling staat evenwel niet in de weg aan de mogelijkheid van exceptieve toetsing. Deze toetsing houdt in dat de rechter een niet door de formele wetgever gegeven voorschrift buiten toepassing dient te laten, indien dit voorschrift in strijd is met een hogere regeling. Een zodanig voorschrift kan voorts wegens strijd met een algemeen rechtsbeginsel buiten toepassing worden gelaten indien het desbetreffende overheidsorgaan, in aanmerking genomen de feitelijke omstandigheden en de belangen die aan dit orgaan ten tijde van de totstandbrenging van het voorschrift bekend waren of op grond van deugdelijk onderzoek behoorden te zijn, in redelijkheid niet tot vaststelling van dat voorschrift heeft kunnen komen. De rechter heeft echter niet tot taak om de waarde of het maatschappelijk gewicht dat aan de betrokken belangen moet worden toegekend, naar eigen inzicht vast te stellen. Het is aan het regelgevend bevoegd gezag de verschillende belangen en de feiten en omstandigheden die bij het nemen van een besluit inhoudende algemeen verbindende voorschriften betrokken zijn, tegen elkaar af te wegen.

16.3. De Afdeling overweegt dat de door stichting DGR en de stichting Singelgracht genoemde advieswaarden van de Wereld Gezondheidsorganisatie niet zijn aan te merken als een wettelijk voorschrift of een algemeen rechtsbeginsel. Gelet hierop geeft de verwijzing naar die advieswaarden geen aanleiding voor het oordeel dat artikel 5.16, eerste lid, aanhef en onder a, en c, van de Wet milieubeheer buiten toepassing moet blijven.

Voorts stelt de Afdeling vast dat de rechtbank Den Haag in het genoemde vonnis de Staat heeft bevolen om het gezamenlijke volume van de jaarlijkse Nederlandse emissies van broeikasgassen zodanig te beperken of te doen beperken dat dit volume aan het einde van het jaar 2020 met ten minste 25% zal zijn verminderd in vergelijking met het niveau van het jaar 1990. Daargelaten dat een rechtsmiddel is aangewend tegen het vonnis, ziet de Afdeling in dat vonnis, reeds omdat daarin geen oordeel is gegeven over de grenswaarden uit de Wet milieubeheer, geen aanknopingspunten voor het oordeel dat de raad genoemde bepaling uit de Wet milieubeheer buiten toepassing had moeten laten.

De betogen falen.

17. [appellant sub 3] voert aan dat in het rapport van M+P ten onrechte een berekening is uitgevoerd aan de hand van de NSL monitoringstool. Volgens [appellant sub 3] wordt op basis van de NSL-monitoringstool de luchtkwaliteit structureel (te) optimistisch ingeschat. Volgens [appellant sub 3] hadden er metingen moeten plaatsvinden. Hierbij wijst hij op de onderzoeksresultaten op basis van metingen uit het rapport "Rapportage luchtverontreiniging Amsterdam 2016" van de GGD Amsterdam. Er is door de raad met name te weinig betekenis toegekend aan het GGD-rapport bij de beoordeling van voor het plan relevante plaatsen waar sprake is van bijna-overschrijdingen van grenswaarden, zoals op de Tweede Hugo de Grootstraat, aldus [appellant sub 3]. Verder voert de stichting Singelgracht, met verwijzing naar het Besluit gevoelige bestemmingen, aan dat de verslechtering van de luchtkwaliteit een kwetsbare groep - scholieren van het Cartesius Lyceum - raakt, waarbij zij erop wijst dat dit Lyceum aanwezig is op een afstand van slechts 40 m van de toekomstige in- en uitgang van de voorziene parkeergarage. [appellant sub 3] wijst in dit verband op de Amsterdamse richtlijn gevoelige bestemmingen, waarin als uitgangspunt is opgenomen dat bij stedelijke wegen met



meer dan 10.000 motorvoertuigen per etmaal binnen een afstand van 50 m gemeten van de rand van de weg geen gevoelige bestemmingen in de eerstelijnsbebouwing worden geprojecteerd.

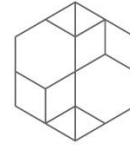
17.1. De Afdeling stelt vast dat in het rapport van de GGD dat [appellant sub 3] heeft overgelegd, de luchtkwaliteit op diverse plekken in Amsterdam gedurende het jaar 2016 is gemeten door middel van zogeheten Palmesbuisjes. Dit zijn buisjes waarin een laagje gel is aangebracht waaraan stikstofdioxide uit de lucht zich hecht. Aan de hand van de meetresultaten is de jaargemiddelde concentratie stikstofdioxide berekend. De Afdeling stelt vast dat deze zogenoemde Palmesbuisjesmethode afwijkt van de standaardrekenmethoden die in artikel 71 van de Regeling beoordeling luchtkwaliteit 2007 zijn voorgeschreven en in de daarbij behorende bijlagen worden toegelicht. Voor het gebruik van de Palmesbuisjesmethode is voorts geen goedkeuring verleend door de minister als bedoeld in artikel 71, tweede lid, gelezen in samenhang met artikel 72, eerste lid, van de Regeling beoordeling luchtkwaliteit 2007. Om deze reden kan de jaargemiddelde concentratie stikstofdioxide die in het rapport van de GGD wordt genoemd, geen grond vormen voor de veronderstelling dat de gegevens die de raad met verwijzing naar het rapport van M+P als uitgangspunt heeft genomen, niet juist zijn. De resultaten die zijn verkregen met behulp van de Monitoringstool NSL acht de Afdeling in dit verband derhalve leidend.

De Afdeling wijst in dit kader ook op haar uitspraak van 23 november 2016, ECLI:NL:RVS:2016:3118, waarin onder rechtsoverweging 7.4 over een GGD-rapport over de luchtkwaliteit in het jaar 2015 in die zaak tot eenzelfde oordeel is gekomen. Dat in het rapport van M+P gebruik is gemaakt van berekeningen aan de hand van de NSL monitoringstool en niet van metingen, biedt gelet op het vorenstaande geen grond voor het oordeel dat de raad zich niet op dit rapport mocht baseren. Ten aanzien van de Tweede Hugo de Grootstraat stelt de Afdeling vast dat de raad - met verwijzing naar de NSL monitoringstool 2017 - heeft toegelicht dat ter plaatse ten tijde van het vaststellen van het plan werd - en ook tijdens de gehele planperiode zal worden - voldaan aan de grenswaarde voor stikstofdioxide. [appellant sub 3] heeft geen concrete informatie ingebracht die aanleiding geeft aan de juistheid van deze toelichting van de raad te twijfelen. Dit betekent dat de raad zich op het standpunt mocht stellen dat de luchtkwaliteit ter hoogte van de Tweede Hugo de Grootstraat geen belemmering vormt voor het plan.

Over het Besluit gevoelige bestemmingen overweegt de Afdeling dat dat ertoe strekt dat nieuwe ontwikkelingen, zoals bijvoorbeeld onderwijs aan minderjarigen, niet mogelijk worden gemaakt op minder dan 300 m vanaf de rand van een rijksweg of op minder dan 50 m vanaf de rand van een provinciale weg. Het Besluit gevoelige bestemmingen ziet niet op bestaande bestemmingen maar beperkt enkel de mogelijkheid om nieuwe, wat betreft luchtkwaliteit gevoelige, bestemmingen te realiseren. Datzelfde geldt voor de Amsterdamse richtlijn gevoelige bestemmingen luchtkwaliteit. Een ondergrondse parkeergarage is evenwel geen gevoelige bestemming. Het Besluit gevoelige bestemmingen en de Amsterdamse richtlijn gevoelige bestemmingen luchtkwaliteit leveren dan ook geen beperkingen op voor de aanleg van een in- en uitgang van een ondergrondse parkeergarage op een locatie in de nabijheid van een bestaande school.

Verder merkt de Afdeling op dat blijkens het rapport van M+P op alle toetspunten ruimschoots wordt voldaan aan de grenswaarden uit de Wet milieubeheer. Eén van die toetspunten (Frederik Hendrikplantsoen 7B) ziet op het Cartesius Lyceum. De Afdeling ziet daarom geen aanleiding voor het oordeel dat het plan voor de scholieren van het Cartesius Lyceum uit oogpunt van luchtkwaliteit onaanvaardbare gevolgen heeft.

De betogen falen.



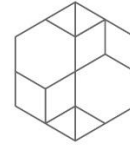
18. Verder betoogt [appellant sub 3] dat de raad zich niet op het rapport van M+P mocht baseren, omdat hierin ten onrechte niet is ingegaan op het effect van congestie van verkeer. Ook de stichting DGR wijst op mogelijke files bij de ingang van de parkeergarage. Voorts voert [appellant sub 3] aan dat in het rapport van M+P ten onrechte geen rekening is gehouden met de omstandigheid dat een groot aantal auto's met een "koude" motor uit de parkeergarage wegrijdt. Tevens voert [appellant sub 3] aan dat in het rapport van M+P ten onrechte voor de bepaling van de autonome situatie in 2026 is uitgegaan van een "1-richtingsvariant". Ook betoogt [appellant sub 3] dat het onderzoek van M+P, nu de streefdatum voor oplevering van de parkeergarage tussen 2021 en 2023 ligt, op 2021 en/of 2023 betrekking had moeten hebben. Verder voert [appellant sub 3] aan dat de luchtkwaliteit ten onrechte niet is onderzocht tussen de Nassaukade 64 en 119. De stichting DGR stelt dat het verkeer rondom de parkeergarage als gevolg van het plan zal verdubbelen, hetgeen tot een verslechtering van de luchtkwaliteit zal leiden. Ook [appellant sub 3] vreest voor meer verkeersbewegingen als gevolg van het plan, hetgeen tot negatieve gevolgen voor de luchtkwaliteit leidt. [appellant sub 3] voert in dat verband aan dat er sprake zal zijn van meer dan een beperkt dubbelgebruik van de parkeerplaatsen. De kans bestaat dat de parkeergarage meer bezoekers zal trekken dan de 20% waar de raad van uit gaat, aldus [appellant sub 3]. [appellant sub 3] stelt dat het maximaal toegestane aantal bezoekers in het plan had moeten worden opgenomen. Ook stelt [appellant sub 3] dat ten onrechte geen onderzoek is gedaan naar de luchtkwaliteit tijdens de bouwfase van de parkeergarage.

18.1. De raad heeft toegelicht dat een eventuele wachtrij van auto's van parkeerders zich voornamelijk zal voordoen in de parkeergarage. De uitlaatgassen van die auto's worden afgevoerd via het ventilatiesysteem. De raad heeft hierbij opgemerkt dat de eventuele wachtrij voor bezoekers beperkt zal zijn, mede gelet op het maximale aantal auto's per uur. De raad stelt dat de piek voor inrijdend verkeer 71 auto's per uur is. De Afdeling stelt vast dat [appellant sub 3] en de stichting DGR geen concrete feiten hebben ingebracht die aanleiding geven om aan de juistheid van deze toelichting van de raad te twifelen. Dat in het rapport van M+P niet is ingegaan op opstopping van verkeer door een eventuele wachtrij bij de parkeergarage, leidt onder deze omstandigheden niet tot het oordeel dat de raad zijn besluitvorming niet mede op dit rapport mocht baseren.

Verder heeft de raad toegelicht dat bij de bepaling van de emissie van de auto's is uitgegaan van de emissiefactoren voor onder meer fijnstof die in de Regeling beoordeling luchtkwaliteit 2007 bij het snelheidstype "stagnerend verkeer" horen. De raad heeft verder toegelicht dat een "koude" motor weliswaar meer fijnstof uitstoot dan een "warme" motor. Aangezien de parkeergarage voornamelijk als stallingsgarage zal fungeren, zal het aandeel "koude" motoren waarschijnlijk hoger zijn dan gemiddeld in een openbare parkeergarage. Dit enkele gegeven zou, indien dit in de berekeningen meegenomen zou worden, niet tot wezenlijk andere uitkomsten hebben geleid. Gelet op de door de raad gegeven toelichting, waartegen [appellant sub 3] niets concreets heeft ingebracht, ziet de Afdeling in de omstandigheid dat in het rapport van M+P niet is ingegaan op het aantal "koude" motoren geen aanleiding voor het oordeel dat de raad zich niet mede op het rapport van M+P mocht baseren.

Verder merkt de Afdeling op dat in het rapport van M+P voor de bepaling van de autonome situatie in 2026 niet alleen een "1-richtingsvariant" is betrokken, maar tevens een "2-richtingvariant", zodat ook het door [appellant sub 3] bedoelde scenario in beeld is gebracht. Gelet hierop leidt hetgeen [appellant sub 3] heeft aangevoerd niet tot het oordeel dat de raad zijn besluitvorming niet mede op het rapport van M+P mocht baseren.

Voorts overweegt de Afdeling dat bij een onderzoek zoals hier aan de orde, de planperiode van in beginsel 10 jaar als uitgangspunt dient te worden genomen. Gelet hierop ziet het onderzoek van M+P terecht mede op het jaar 2026.



Ook stelt de Afdeling vast dat in het rapport van M+P is weergegeven waar de verschillende toetspunten liggen waar de concentratie van onder meer fijnstof is berekend. Dat geen toetspunt is gehanteerd tussen Nassaukade 64 en 119, betekent niet dat de raad zich niet op het rapport van M+P mocht baseren. Daartoe is van belang dat er in de nabijheid - de Nassaukade 57 - wel een toetspunt is gelegd. Ook is hierbij van belang dat, zoals de raad ter zitting heeft toegelicht, de verkeersstroom ter hoogte van het door [appellant sub 3] bedoelde weggedeelte op de Nassaukade gelijk is aan die op nabijgelegen toetspunten.

Verder heeft de raad toegelicht dat de voorziene parkeergarage geen extra verkeersaantrekkende werking heeft, omdat er geen parkeerplaatsen worden toegevoegd ten opzichte van de bestaande situatie. De raad heeft toegelicht dat bewoners met een parkeervergunning hoofdzakelijk in de avond en nacht parkeren, terwijl ondernemers met een parkeervergunning en bezoekers hoofdzakelijk overdag parkeren.

De raad stelt dat gelet hierop in de avond en nacht het percentage vergunninghouders dat van de parkeergarage gebruik maakt meer dan 80% zal zijn, maar overdag minder. Het percentage bezoekers dat van de parkeergarage gebruik maakt zal overdag meer dan 20% zijn, maar in de avond en nacht minder. Per saldo is sprake van een verdeling van 20% bezoekers en 80% vergunninghouders, aldus de raad. Dit komt overeen met de huidige verdeling van bovengrondse parkeerplaatsen, aldus de raad.

Verder heeft de raad erop gewezen dat de parkeergarage geen onderdeel wordt van een dynamisch verwijsstelsel (dat wil zeggen: een netwerk van borden met displays waarop het aantal vrije parkeerplaatsen is te zien, waarmee automobilisten naar vrije parkeerplaatsen worden verwezen).

De Afdeling overweegt dat deze motivering deugdelijk is en de stichting DGR en [appellant sub 3] niet aannemelijk hebben gemaakt dat de gevolgen van het plan voor het aantal verkeersbewegingen zodanig zijn dat op grond daarvan een verslechtering van de luchtkwaliteit valt te verwachten.

Verder heeft de raad gesteld dat na ingebruikneming van de parkeergarage de bezettingsgraad van vergunninghouders en bezoekers periodiek zal worden gemonitord door middel van tellingen.

Gelet hierop en nu de raad heeft toegezegd dat, indien uit de monitoring blijkt dat er (veel) meer bezoekers dan de huidige 20% gebruik gaan maken van de parkeergarage het toegangssysteem zodanig zal worden ingericht dat het maximum aantal bezoekers op 20% wordt gezet, volgt de Afdeling [appellant sub 3] niet in zijn standpunt dat de raad vanwege het aspect luchtkwaliteit het maximum aantal bezoekers van de voorziene parkeergarage in het plan had moeten regelen.

Verder overweegt de Afdeling dat de eventuele overlast tijdens de bouw van de parkeergarage geen betrekking heeft op het plan zelf, maar op de uitvoering ervan. De Afdeling merkt op dat volgens vaste jurisprudentie in een bestemmingsplanprocedure uitvoeringsaspecten niet aan de orde kunnen komen. De Afdeling ziet in hetgeen [appellant sub 3] naar voren heeft gebracht over de gevolgen van de bouwfase voor het aspect luchtkwaliteit geen bijzondere omstandigheden die aanleiding zouden kunnen geven om in dit geval tot een andere conclusie te komen.

Resumerend merkt de Afdeling op dat volgens het rapport van M+P, uitgaande van het scenario dat zowel de nieuwe 800 parkeerplaatsen onder de grond als de bestaande 800 parkeerplaatsen op maaiveld aanwezig zijn, wordt voldaan aan de grenswaarden voor NO₂, PM₁₀ en PM_{2.5} uit de



Wet milieubeheer. De Afdeling stelt vast dat het grote aantal parkeerplaatsen waarvan in dit rapport is uitgegaan op grond van het plan niet is toegestaan, gelet op de voorwaardelijke verplichting van artikel 6, lid 6.3, van de planregels, inhoudende dat de parkeergarage pas in gebruik mag worden genomen onder de voorwaarde dat het aantal opgeheven parkeerplaatsen tenminste de helft bedraagt van het aantal in de garage in gebruik genomen parkeerplaatsen. Derhalve schetst het rapport van M+P een scenario dat verder gaat dan het "worst case scenario" dat op grond van het plan mogelijk is. Nu zelfs uitgaande van het in het rapport geschetste scenario aan de genoemde grenswaarden wordt voldaan, alsmede gezien al het vorenstaande, mocht de raad zich, naar het oordeel van de Afdeling, met verwijzing naar het rapport van M+P, op het standpunt stellen dat het plan geen onaanvaardbare gevolgen voor de luchtkwaliteit zal hebben.

De betogen falen.

Alternatieve locatie voor de in- en uitgang van de parkeergarage

19. [appellant sub 3] voert aan dat de raad ten onrechte geen onderzoek heeft gedaan naar een alternatieve locatie voor de in- en uitgang van de parkeergarage. Daarbij wijst [appellant sub 3] op het weggedeelte op de Marnixstraat tussen de Tweede Hugo de Grootstraat en de Rozengracht. Ook heeft [appellant sub 3] gewezen op de mogelijkheid van een alternatieve in- en uitgang aan de Nassaukade.

19.1. De Afdeling overweegt dat de raad bij de keuze van een bestemming een afweging dient te maken van alle belangen die betrokken zijn bij de vaststelling van het plan. Daarbij heeft de raad beleidsruimte.

De voor- en nadelen van alternatieven dienen in die afweging te worden meegenomen.

19.2. De raad heeft toegelicht dat het door [appellant sub 3] aangedragen alternatief voor de in- en uitgang van de parkeergarage ter hoogte van de Marnixstraat wel is overwogen, maar is afgefallen, mede omdat die in- en uitgang niet direct zou uitkomen bij een hoofdroute, zoals de S100. Ook heeft de raad erop gewezen dat die alternatieve in- en uitgang zou uitkomen in een bufferzone van het UNESCO werelderfgoed en in het beschermd stadsgezicht, waar onder meer rijks- of gemeentelijke monumenten staan. Verder heeft de raad toegelicht dat niet is gekozen voor de alternatieve in- en uitgang aan de Nassaukade, omdat in dat geval de glooiing zou moeten worden aangepast. Aangezien de Nassaukade deel uitmaakt van het beschermd stadsgezicht bestonden hiervoor belemmeringen, aldus de raad. Gelet op het vorenstaande heeft de raad de door [appellant sub 3] aangedragen alternatieven voor de in- en uitgang van de parkeergarage bij zijn afweging betrokken. Gelet op de door de raad gegeven toelichting heeft de raad naar het oordeel van de Afdeling in redelijkheid niet voor de aangedragen alternatieven hoeven kiezen.

Het betoog faalt.

Verkeer

20. [appellant sub 3] voert aan dat de raad ten onrechte het rapport "Verkeersonderzoek Actualisatie Singelgrachtgarage" (hierna: het verkeersrapport) van 5 april 2016 van S.A. Suiker en L.R.P. de Jong mede aan zijn besluitvorming ten grondslag heeft gelegd.

In dit kader voert [appellant sub 3] aan dat het toenemend goederenvervoer als gevolg van de trend van online winkelen ten onrechte niet is meegenomen in het verkeersrapport. Tevens stelt [appellant sub 3] dat de gemeente de aan het verkeersrapport ten grondslag liggende



invoergegevens ten behoeve van het Verkeersmodel Amsterdam 2015 (hierna: VMA) heeft verstrekt, terwijl de gemeente niet onafhankelijk is. Verder wijst [appellant sub 3] erop dat bus 18 ten onrechte niet is betrokken in het verkeersrapport, dat daarin ten onrechte is aangenomen dat er gemiddeld slechts 1 motor per etmaal over de wegdelen in en rondom het plangebied rijdt en dat daarin ten onrechte is uitgegaan van een toename van de gemiddelde voertuigintensiteit van slechts 1,9%.

20.1. In het verkeersrapport wordt geconcludeerd dat, wanneer de parkeergarage met een capaciteit van 815 parkeerplaatsen wordt gerealiseerd, dat een toename van 1.460 verkeersbewegingen per etmaal zou betekenen. In dit rapport is uitgegaan van het "worst case scenario" dat deze parkeerplaatsen bovenop de bestaande parkeerplaatsen komen. Uit het rapport valt af te leiden dat de doorstroming bij kruispunten in dat geval niet in gevaar komt.

20.2. De Afdeling stelt vast dat dat het verkeersrapport is gebaseerd op het VMA. Zoals de raad heeft toegelicht, is blijkens de notitie "Uitgangspunten Verkeersmodel Amsterdam 2015" in het VMA rekening gehouden met vrachtverkeer, met het OV-netwerk en met gemotoriseerde voertuigen in het algemeen. Dat de gemeente invoergegevens ten behoeve van het VMA heeft verstrekt, brengt naar het oordeel van de Afdeling niet met zich dat in het verkeersrapport die gegevens als niet betrouwbaar buiten beschouwing hadden moeten worden gelaten. De Afdeling merkt verder op dat in het verkeersrapport is uitgegaan van het scenario dat de nieuwe 815 parkeerplaatsen bovenop de bestaande parkeerplaatsen komen. De Afdeling stelt vast dat dit grote aantal parkeerplaatsen waarvan in het verkeersrapport is uitgegaan op grond van het plan niet is toegestaan, gelet op de voorwaardelijke verplichting van artikel 6, lid 6.3, van de planregels. Derhalve schetst het verkeersrapport een scenario dat verder gaat dan het "worst case scenario" dat op grond van het plan mogelijk is. Nu zelfs uitgaande van het in het verkeersrapport geschetste scenario de verkeerstoename relatief gering is te achten, heeft de raad terecht gesteld dat, al zou bus 18 zijn meegenomen in het verkeersrapport en al zou zijn uitgegaan van meer motoren en een hogere voertuigintensiteit, dit geen aanleiding had gegeven voor de conclusie dat het aspect verkeer een belemmering vormt voor het plan.

De betogen falen.

Frederik Hendrikplantsoen

21. De stichting DGR voert aan dat het Frederik Hendrikplantsoen wordt aangetast als gevolg van het plan, aangezien daar de in- en uitgang van de parkeergarage is voorzien. Verder wijst de stichting Singelgracht erop dat het Frederik Hendrikplantsoen voor een groot deel aan de openbare ruimte wordt onttrokken.

21.1. De raad heeft toegelicht dat de totale oppervlakte van het Frederik Hendrikplantsoen ongeveer 21.000 m² bedraagt en dat de oppervlakte van de in- en uitgang voor de parkeergarage 816 m² bedraagt. Derhalve blijft het Frederik Hendrikplantsoen voor het overgrote deel behouden. Voorts heeft de raad ter zitting toegelicht dat het noordelijk deel van het Frederik Hendrikplantsoen bovendien met ongeveer 1.900 m² wordt vergroot, waarmee het verlies aan grond vanwege de in- en uitgang voor de parkeergarage ruimschoots wordt gecompenseerd. Onder deze omstandigheden ziet de Afdeling geen aanleiding om aan te nemen dat de in- en uitgang van de parkeergarage tot ernstige gevolgen leidt voor - het groen in - het Frederik Hendrikplantsoen.

Het betoog faalt.

Bomenrij aan de Nassaukade



22. De stichting Singelgracht voert aan dat bij de voorbereiding van het bestemmingsplan een zogenoemde "smalle variant" van de parkeergarage het uitgangspunt is geweest met het oog op het behoud van de bomenrij aan de Nassaukade. Volgens de stichting Singelgracht had de raad de "smalle variant" van de parkeergarage dan ook moeten vastleggen in het plan in plaats van de uiteindelijk gekozen "brede variant", waarbij de parkeergarage over de volle breedte van de gracht kan worden gerealiseerd. De verwijzing van de raad naar de mogelijkheid om bij de aanbesteding, met opneming van een boeteclausule, te vereisen dat de bomenrij aan de Nassaukade behouden moet blijven, geeft onvoldoende zekerheid dat de bomenrij behouden blijft, aldus de stichting Singelgracht.

22.1. De raad heeft toegelicht dat in januari 2010 een Integraal Programma van Eisen door de stadsdeelraden Centrum en West is vastgesteld. Toen is gekozen voor een "smalle variant" van de parkeergarage. De raad heeft echter, met het oog op het bieden van flexibiliteit bij de uitvoering, ervoor gekozen de "brede variant" te bestemmen, omdat in de gunningsvoorwaarden bij de aanbesteding zal worden opgenomen dat zoveel mogelijk bomen dienen te worden behouden, waardoor de rij bomen aan de Nassaukade onaangetast blijft.

22.2. De Afdeling stelt vast dat de raad het noodzakelijk acht dat de bomenrij aan de Nassaukade behouden blijft. Het bestemmingsplan staat echter niet in de weg aan een wijze van uitvoering waarbij de bomenrij aan de Nassaukade niet behouden blijft. Dat de raad voornemens is om in een privaatrechtelijke overeenkomst voorwaarden te stellen aangaande het behoud van deze bomen bij de uitvoering, doet daar niet aan af.

De slotsom is dat de raad ten onrechte niet publiekrechtelijk heeft geborgd dat bij realisatie van de parkeergarage de bomenrij aan de Nassaukade behouden blijft.

Het betoog slaagt. Overigens merkt de Afdeling op dat in het kader van dit aan het besluit klevende gebrek een bestuurlijke lus zal worden toegepast (zie hierna overweging 26).

De zogenoemde "1-op-1 compensatienorm"

23. [appellant sub 1] wijst erop dat aan het bestemmingsplan als uitgangspunt de zogenoemde "1-op-1 compensatienorm" ten grondslag ligt. Dit houdt in dat voor elke bovengrondse parkeerplaats die verdwijnt er één parkeerplaats terugkomt in de ondergrondse parkeergarage. Daarbij zou volgens [appellant sub 1] worden geteld vanaf 1 juli 2010, de zogeheten referentiedatum.

[appellant sub 1] voert aan dat bij de uitvoering van het plan dat uitgangspunt niet zal worden gehanteerd, omdat - gelet op het besluit van de raad van 27 september 2017 tot het instemmen met de realisatie van de Singelgrachtgarage en het beschikbaar stellen van een uitvoeringskrediet (2017, nr. 280/1054) (hierna: het uitvoeringsbesluit) - zal worden geteld vanaf het jaar 2017. Er zullen hierdoor circa 111 meer bovengrondse parkeerplaatsen verdwijnen in de Noordelijke Jordaan dan aanvankelijk, uitgaande van het peilmoment juli 2010, de bedoeling was, aldus [appellant sub 1]. Volgens [appellant sub 1] is er geen deugdelijke motivering gegeven voor de keuze om die extra parkeerplaatsen op te heffen. Ook voert [appellant sub 1] aan dat de raad heeft gehandeld in strijd met het vertrouwensbeginsel, nu de wijziging van de referentiedatum niet in het bestemmingsplan is verwerkt.

Verder stelt [appellant sub 1] dat de raad heeft gehandeld in strijd met het verbod van détournement de procédure, nu de raad voor de wijziging van de referentiedatum een andere besluitvormingsprocedure heeft gehanteerd, dan die daarvoor in de wet is voorgeschreven.



23.1. De raad heeft in het uitvoeringsbesluit ingestemd met het overgaan tot uitvoering van de Singelgrachtgarage Marnix. Daarbij is de "1-op-1 compensatienorm" betrokken. Hierover is in het uitvoeringsbesluit vermeld dat de compensatie van op te heffen parkeerplaatsen in de openbare ruimte voor de Frederik Hendrikbuurt en de Noordelijke Jordaan het uitgangspunt kent dat de stadsdelen West en Centrum 1-op-1 parkeerplaatsen opheffen. In het uitvoeringsbesluit is vermeld dat het referentiejaar voor de op te heffen parkeerplaatsen 2017 is. De wijziging van het referentiejaar is in het uitvoeringsbesluit opgenomen vanwege een door de raad aangenomen amendement. Aan dat amendement ligt ten grondslag dat het de bedoeling is om voor elke te bouwen parkeerplaats er één op straat te verwijderen, zodat de Singelgrachtgarage geen parkeerplaatsen toevoegt aan het parkeerareaal in binnenstedelijk gebied, dat de besluitvorming en realisatie van de Singelgrachtgarage evenwel is vertraagd en dat er gewenning is opgetreden aan al eerder opgeheven parkeerplaatsen en dat de opheffingsnorm gezien haar aard verband moet houden met de datum van het kredietbesluit.

In het uitvoeringsbesluit heeft de raad verder besloten in te stemmen met het beschikbaar stellen van een uitvoeringskrediet van 74,7 miljoen euro voor de bouw van de Singelgrachtgarage.

23.2. Ter zitting heeft de raad toegelicht dat er, zoals blijkt uit het bij de behandeling van het uitvoeringsbesluit aangenomen amendement, sprake is van een extra ambitie wat betreft het aantal op te heffen parkeerplaatsen. Dit betreft volgens de raad een politieke keuze die de uitgangspunten en uitvoerbaarheid van het bestemmingsplan niet raakt. De raad heeft verder opgemerkt dat het amendement niet was bedoeld om de peildatum - van

1 juli 2010 - te wijzigen waarvan wordt uitgegaan in de voorwaardelijke verplichting die in het plan is vervat.

23.3. Voor zover [appellant sub 1] zich er niet mee kan verenigen dat in het uitvoeringsbesluit zal worden uitgegaan van het jaar 2017 als referentiejaar voor het tellen van de op te heffen bovengrondse parkeerplaatsen, overweegt de Afdeling dat het uitvoeringsbesluit in deze procedure over het bestemmingsplan niet ter toetsing voorligt.

Voor zover het betoog van [appellant sub 1] betrekking heeft op het bestemmingsplan, overweegt de Afdeling als volgt.

In artikel 6, lid 6.3, van de planregels is een voorwaardelijke verplichting opgenomen die ertoe strekt dat wanneer het maximum aantal van 815 parkeerplaatsen ondergronds wordt gerealiseerd, deze parkeerplaatsen pas in gebruik mogen worden genomen als de helft van dat aantal bovengronds is opgeheven, waarbij voor het op te heffen aantal bovengrondse parkeerplaatsen wordt geteld vanaf 1 juli 2010. De Afdeling stelt vast dat deze voorwaardelijke verplichting waarborgt dat er daadwerkelijk een aanzienlijk aantal bovengrondse parkeerplaatsen wordt opgeheven, voordat de ondergrondse parkeerplaatsen in gebruik worden genomen. Hiermee wordt echter niet het maximum aantal op te heffen bovengrondse parkeerplaatsen in de Noordelijke Jordaan geregeld. De raad hoefde in de omstandigheid dat blijkens het uitvoeringsbesluit sprake is van een extra ambitie wat betreft het aantal op te heffen parkeerplaatsen, evenwel geen aanleiding te zien om de voorwaardelijke verplichting aan te passen. Ook in de overige planregels wordt het maximum aantal op te heffen parkeerplaatsen in de Noordelijke Jordaan niet geregeld. De Afdeling ziet in hetgeen [appellant sub 1] heeft aangevoerd geen aanknopingspunten om te oordelen dat de raad in het plan het maximum aantal op te heffen bovengrondse parkeerplaatsen in de Noordelijke Jordaan had moeten regelen en evenmin dat de raad daarbij een referentiejaar had moeten vastleggen waarop zou worden begonnen met het tellen van de op te heffen parkeerplaatsen.



Hierbij merkt de Afdeling op dat met de door de raad gekozen planregeling aannemelijk is dat eventuele parkeeroverlast juist zal afnemen in de Noordelijke Jordaan. De Afdeling ziet in dit licht bezien evenmin aanknopingspunten voor het oordeel dat de raad het besluit tot vaststelling van het plan in dit opzicht onvoldoende heeft gemotiveerd.

Over het betoog van [appellant sub 1] dat het vertrouwensbeginsel is geschonden, overweegt de Afdeling dat [appellant sub 1] niet aannemelijk heeft gemaakt dat door of namens de raad verwachtingen zijn gewekt dat in het plan het maximum aantal op te heffen parkeerplaatsen met inbegrip van het referentiejaar zou worden vastgelegd. De raad heeft het plan op dit punt derhalve niet in strijd met het vertrouwensbeginsel vastgesteld.

Verder merkt de Afdeling op dat strijd met het verbod van détournement de procédure slechts aan de orde kan zijn indien een bestuursorgaan een besluitvormingsprocedure met een oneigenlijk doel heeft gevolgd, terwijl een met meer waarborgen omklede procedure open stond. De Afdeling ziet in het summiere betoog van [appellant sub 1] op dit punt geen aanknopingspunten voor het oordeel dat het verbod van détournement de procédure in dit geval is geschonden.

De betogen falen.

Belangen Rederij E-boats

24. Rederij E-boats voert aan dat haar passagiersvaartuigen ten onrechte niet in het plan zijn opgenomen. Ter zitting heeft Rederij E-boats toegelicht dat de raad ten onrechte niet met haar overleg heeft gevoerd over de vraag of zij na voltooiing van de bouw van de ondergrondse parkeergarage met haar boten in het plangebied kan terugkeren.

24.1. De Afdeling stelt vast dat de boten van Rederij E-boats als passagiersvaartuigen zijn aan te merken. Blijkens de verbeelding geldt op de door Rederij E-boats bedoelde locatie de bestemming "Water" en onder meer de functieaanduiding "jachthaven". Ingevolge artikel 6, lid 6.1, onder g, van de planregels zijn binnen de bestemming "Water" ligplaatsen voor passagiersvaartuigen toegestaan. Ter zitting heeft de raad bevestigd dat ook ter plaatse van de aanduiding "jachthaven" passagiersvaartuigen zijn toegestaan. Het door Rederij E-boats gewenste gebruik ten behoeve van passagiersvaartuigen is derhalve op grond van het plan toegestaan.

De vraag of dit gebruik ook feitelijk door Rederij E-boats zal kunnen plaatsvinden, hangt onder meer af van de verhuurder van de ligplaatsen. Dit betreft een privaatrechtelijke kwestie die in het kader van de onderhavige procedure over het bestemmingsplan niet ter beoordeling staat. Gelet hierop lag het, anders dan Rederij E-boats veronderstelt, niet op de weg van de raad om met Rederij E-boats in overleg te treden over eventuele terugkeer van de boten van Rederij E-boats op de door haar bedoelde locatie.

Het betoog faalt.

Relativiteit

25. Voor zover in deze uitspraak is geoordeeld dat een beroepsgrond faalt, heeft de Afdeling zich niet uitgesproken over de vraag of artikel 8:69a van de Awb aan vernietiging van het bestreden besluit in de weg zou hebben gestaan.

Bestuurlijke lus



26. De Afdeling ziet, in het kader van het beroep van de stichting Singelgracht, in het belang bij een spoedige beëindiging van het geschil aanleiding om de raad op de voet van artikel 8:51d van de Awb op te dragen binnen twintig weken na verzending van deze tussenuitspraak het - in overweging 22.2 geconstateerde - gebrek in het bestreden besluit te herstellen. De raad dient daartoe, met inachtneming van hetgeen in overweging 22.2 is overwogen, het besluit te wijzigen, door alsnog, bijvoorbeeld bij wijze van voorwaardelijke verplichting, in de planregels te borgen dat de bomerrij aan de Nassaukade behouden blijft bij de realisatie van de parkeergarage.

27. De raad dient de Afdeling en de andere partijen de uitkomst van de opdracht mede te delen en het gewijzigde besluit zo spoedig mogelijk op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken en mede te delen.

Bij de voorbereiding ervan behoeft afdeling 3.4 van de Awb niet te worden toegepast.

Voorlopige voorziening

28. De Afdeling ziet voorts aanleiding om met toepassing van artikel 8:80b, derde lid, van de Awb de hierna vermelde voorlopige voorziening te treffen, teneinde onomkeerbare gevolgen te voorkomen.

Conclusie

29. Gelet op het vorenstaande is het beroep van [appellant sub 4] en de stichting DGR, voor zover ingesteld door [appellant sub 4], niet-ontvankelijk en zijn de beroepen van [appellant sub 1], [appellant sub 3] en [appellant sub 4] en de stichting DGR, voor zover ingesteld door de stichting DGR, ongegrond.

Voor [appellant sub 4], de stichting DGR, [appellant sub 1] en [appellant sub 3] betreft dit een einduitspraak zodat hierbij hun procedure bij de Afdeling ten einde komt.

Ten aanzien van het beroep van de stichting Singelgracht zal de Afdeling een bestuurlijke lus toepassen. Dit betekent dat de procedure voor de stichting Singelgracht nog niet ten einde komt. Eerst moet de raad het gebrek herstellen. Afhankelijk van de uitkomst zal in de einduitspraak zo nodig worden beoordeeld of de raad hierin is geslaagd.

Proceskosten

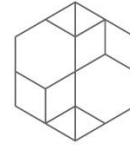
30. Ten aanzien van [appellant sub 4], de stichting DGR, [appellant sub 1] en [appellant sub 3] bestaat voor een proceskostenveroordeling geen aanleiding.

Ten aanzien van de stichting Singelgracht zal in de einduitspraak worden beslist over de proceskosten en de vergoeding van het betaalde griffierecht.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het beroep van [appellant sub 4] en de stichting De Groene Reael tegen het besluit van 27 september 2017, waarbij de raad van de gemeente Amsterdam het bestemmingsplan "Singelgrachtgarage Marnix" heeft vastgesteld, voor zover ingesteld door [appellant sub 4], niet-ontvankelijk;



II. verklaart de beroepen van Rederij E-boats en [appellant sub 1] en van [appellant sub 3] en van [appellant sub 4] en de stichting De Groene Reael, voor zover ingesteld door de stichting De Groene Reael, tegen het besluit van 27 september 2017, waarbij de raad van de gemeente Amsterdam het bestemmingsplan "Singelgrachtgarage Marnix" heeft vastgesteld, ongegrond;

III. draagt de raad van de gemeente Amsterdam op in het beroep van de Stichting Vrienden van de Singelgracht om binnen twintig weken na de verzending van deze tussenuitspraak:

1. met inachtneming van overweging 26 het daarin omschreven gebrek te herstellen en
2. de Afdeling en de andere partijen de uitkomst mede te delen

en het gewijzigde besluit op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken en mede te delen;

IV. treft de voorlopige voorziening dat de bomenrij aan de Nassaukade te Amsterdam behouden dient te blijven in geval van de realisatie van de Singelgrachtgarage;

V. bepaalt dat deze voorlopige voorziening vervalt op het moment waarop de Afdeling in het kader van het beroep van de Stichting Vrienden van de Singelgracht einduitspraak doet.

Aldus vastgesteld door mr. E. Helder, voorzitter, en mr. J. Kramer en mr. R.J.J.M. Pans, leden, in tegenwoordigheid van mr. M.L.M. van Loo, griffier.

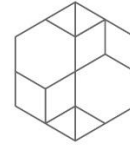
Noot

De Wereldgezondheidsorganisatie (WHO) publiceert guidelines. Hierin doet de WHO met het oog op de menselijke gezondheid aanbevelingen ten aanzien van milieubelasting, zoals de WHO Air quality guidelines of de op 10 oktober 2018 gepubliceerde Environmental noise guidelines for the European Region. De vraag is of de aanbevolen WHO-advieswaarden de minder strenge Nederlandse wettelijke milieunormen opzij kunnen zetten. Deze uitspraak laat zien dat dit voor de luchtkwaliteitsregelgeving – over de boeg van de exceptieve toetsing - niet het geval is. Behalve op deze uitspraak wordt in deze noot ook ingegaan op de nieuwe WHO-advieswaarde voor windturbinegeluid.

Exceptieve toetsing luchtkwaliteitsregelgeving

Deze uitspraak zag op een bestemmingsplan voor een parkeergarage in Amsterdam. Appellanten meenden dat ten onrechte is getoetst aan de luchtkwaliteitsgrenswaarden uit de Wet milieubeheer, nu die tweemaal zo hoog zijn als de advieswaarden van de WHO. Zij wezen verder op het Urgendavonnis van de rechtbank Den Haag van 24 juni 2015, [ECLI:NL:RVS:RBDHA:2015:7145](#). Het Urgenda-arrest van het gerechtshof van Den Haag d.d. 9 oktober 2018, [ECLI:NL:GHDHA:2018:2591](#), was op dat moment nog niet gewezen.

Artikel 5.16 Wet milieubeheer schrijft - kort gezegd en voor zover hier relevant - voor dat het bestemmingsplan niet mag leiden tot overschrijding van een grenswaarde uit bijlage 2. Bijlage 2 bevat grenswaarden voor onder meer NO₂, PM₁₀ en fijnstof/zwevende deeltjes specifiek tot 2,5 micrometer (PM_{2.5}). Deze grenswaarden zijn inderdaad, zoals appellanten betoogden, voor PM₁₀ en PM_{2.5} tweemaal zo hoog als de WHO-advieswaarden. Zo moeten de jaargemiddelde concentraties voor PM₁₀ voldoen aan de grenswaarde van 40 µg/m³; de WHO-advieswaarde is 20 µg/m³. De jaargemiddelde concentratie voor PM_{2.5} moet voldoen aan de grenswaarde van 25 µg/m³; de WHO-advieswaarde is 10 µg/m³. De 24-uurgemiddelde waarde van 50 µg/m³ voor PM₁₀ mag niet vaker dan 35 keer per jaar overschreden worden; de WHO adviseert een 24-uurgemiddelde van 25 µg/m³.



De Afdeling bestuursrechtspraak stelt vast dat artikel 5.16 Wet milieubeheer een algemeen voorschrift is, waartegen geen beroep openstaat. Exceptieve toetsing is wel mogelijk. Conform vaste jurisprudentie (zie o.a. ABRs 19 september 2018, [ECLI:NL:RVS:2018:3067](#), ABRs 25 april 2018, [ECLI:NL:RVS:2018:1398](#) en ABRs 21 februari 2018, [ECLI:NL:RVS:2018:616](#)) is die toets vrij terughoudend. De Afdeling overweegt dat de rechter een niet door de formele wetgever gegeven voorschrift (deze overweging is bijzonder, nu artikel 5.16 wel een formeel wettelijke bepaling behelst) buiten toepassing dient te laten, indien dit voorschrift in strijd is met een hogere regeling. Zo'n voorschrift kan volgens de Afdeling daarnaast wegens strijd met een algemeen rechtsbeginsel buiten toepassing worden gelaten. Dat is het geval, als het overheidsorgaan, in aanmerking genomen de feitelijke omstandigheden en de belangen die aan dit orgaan ten tijde van de totstandbrenging van het voorschrift bekend waren of op grond van deugdelijk onderzoek bekend behoorden te zijn, in redelijkheid niet tot vaststelling van dat voorschrift heeft kunnen komen. Vaste Afdelingsoverweging daarbij is dat de rechter niet tot taak heeft om de waarde of het maatschappelijk gewicht dat aan de betrokken belangen moet worden toegekend, naar eigen inzicht vast te stellen. Het is aan het regelgevend bevoegd gezag om de verschillende belangen en de feiten en omstandigheden die betrokken zijn bij het nemen van een besluit inhoudende algemeen verbindende voorschriften, tegen elkaar af te wegen (trias politica!).

De Afdeling wijst het betoog van appellanten op een zeer korte en bondige wijze af. Zij overweegt dat de WHO-advieswaarden niet zijn aan te merken als een wettelijk voorschrift of een algemeen rechtsbeginsel. Gelet hierop oordeelt de Afdeling dat artikel 5.16 Wm niet buiten toepassing moet worden gelaten. Een andere wijze van motivering had ook gekund. Dit soort WHO-advieswaarden, of welke advieswaarden of deskundigenadviezen dan ook, zijn nooit een algemeen rechtsbeginsel. Wel kunnen zij (als zij al bekend waren ten tijde van het wetgevingsproces, hetgeen met de WHO Air quality guidelines van 2005 het geval was) invulling geven aan het oordeel of aan rechtsbeginselen, zoals die van een niet-onevenredige belangenafweging, belangenafweging of zorgvuldige voorbereiding, wordt voldaan. Dat deze beginselen voor exceptieve toetsing in aanmerking komen, is aangegeven in de conclusie van de advocaat-generaal Widdershoven over exceptieve toetsing (ABRS 22 december 2017, [ECLI:NL:RVS:2017:3557](#)). Overigens zou een meer materiële toetsing aan deze rechtsbeginselen naar verwachting niet tot een andere uitkomst hebben geleid. Vanwege de complexiteit van de materie en de politieke afwegingsruimte is het niet goed denkbaar dat de Afdeling de wettelijke luchtkwaliteitgrenswaarden bij zo'n materiële toetsing buiten toepassing zou laten.

De standaardoverweging van de Afdeling dat de exceptieve toetsing inhoudt dat de rechter "een niet door de formele wetgever gegeven voorschrift buiten toepassing dient te laten, indien ..(..)." is in zoverre bijzonder, nu het in deze uitspraak wel gaat om een bepaling van een wet in formele zin. Mogelijk is de standaardoverweging ingegeven door het rechterlijk toetsingsverbod van artikel 120 Grondwet van formele wetten aan de Grondwet. Wat er van de standaardoverweging ook zij, de Afdeling ziet geen beletsel om artikel 5.16 Wm exceptief te toetsen. Daarbij acht de Afdeling het kennelijk mogelijk dat artikel 5.16 Wm exceptief getoetst kan worden aan een algemeen rechtsbeginsel. Ook dat laatste is opmerkelijk, nu vanwege het toetsingsverbod van artikel 120 Grondwet, zoals uitgelegd door de Hoge Raad in het Harmonisatiewet-arrest, de rechter formele wetten immers niet mag toetsen aan nationale algemene rechtsbeginselen. Dit laatste wordt onderschreven door advocaat-generaal Widdershoven in de eerdergenoemde conclusie (rechtsoverweging 6.1).

WHO-rapport en windturbinegeluid

Voor (een combinatie van) windturbines gelden de rechtstreeks werkende geluidnormen uit het Activiteitenbesluit milieubeheer (Am): 47 dB L_{den} en 41 dB L_{night}. In de vele windparkzaken van de afgelopen jaren heeft menig appellant betoogd dat deze normen buiten toepassing zouden



moeten worden gelaten. Daarbij is ook een beroep gedaan op het feit dat de WHO een voorkeursgrenswaarde van 40 dB L_{night} aanbeveelt. Dat heeft de WHO gedaan in de in 2009 uitgevaardigde Night noise guidelines for Europe. Dit beroep op de WHO-voorkeursgrenswaarde is door de Afdeling onder verwijzing naar de nota van toelichting van het AM afgewezen. In die nota (Staatsblad 2010, 749, p. 8) was vermeld dat op grond van de overweging dat de WHO een voorkeurswaarde aanbeveelt van 40 dB L_{night} en een maximale waarde van 55 dB L_{night} , gekozen is voor een maximale geluidnorm van 41 dB L_{night} . Gelet op de omstandigheid dat de gekozen norm van 41 dB L_{night} ruim onder de geadviseerde maximale waarde van 55 dB L_{night} ligt en de wijze waarop de Afdeling exceptief toetst, oordeelt de Afdeling dat de 41 dB L_{night} -norm de exceptieve toets kan doorstaan. Zie ABRS 20 december 2017, [ECLI:NL:RVS:2017:3504](#), bevestigd in ABRS 21 februari 2018, [ECLI:NL:RVS:2018:616](#).

In de op 10 oktober 2018 gepubliceerde Environmental noise guidelines for the European Region geeft de WHO voor het eerst een advieswaarde voor windturbinegeluid: 45 dB L_{den} . Deze advieswaarde ligt 2 dB lager dan de Nederlandse L_{den} -norm. Vast en zeker zullen in de komende windparkzaken appellanten zich beroepen op deze nieuwe WHO-guidelines. De Afdeling bestuursrechtspraak zal hierin vermoedelijk geen aanleiding zien om de Am-normen buiten toepassing te laten. Dit zou kunnen onder de korte motivering in navolging van ABRS 19 september 2018 dat deze WHO-guidelines geen algemene rechtsbeginselen zijn (en sowieso niet bekend waren ten tijde van de totstandkoming van de Am-normen).

Ook bij een meer materiële toetsing verwacht ik geen andere uitkomst. Zo wordt in de guidelines onderscheid gemaakt tussen “strong recommendations” en “conditional recommendations”. Bij een “conditional recommendation” is er minder zekerheid over de doeltreffendheid van de voorgestelde aanbeveling. Dit kan onder andere te wijten zijn aan de lagere kwaliteit van het bewijs voor de netto baat. Voor de geluidbelasting van wegverkeerslawaai, spoorweglawaai en luchtvaartlawaai geven de guidelines “strong recommendations”. De 45 dB L_{den} -advieswaarde voor windturbinegeluid is evenwel een “conditional recommendation”. Dit hangt ermee samen dat de advieswaarde niet is ingegeven door bewijs voor gezondheidsrisico's zoals ischermische hartziekte, verhoogde bloeddruk of permante gehoorbeschadiging, maar door een hoge mate van hinder (10% buitenshuis bij een blootstelling aan 45 dB L_{den}). Het bewijs hiervoor werd van een lage kwaliteit geacht. Verder geeft de WHO aan dat bewijs voor gezondheidseffecten ten gevolge van windturbines (afgezien van hinder) afwezig is of een lage tot zeer lage kwaliteit heeft. Verder heeft de WHO afgezien van een aanbeveling voor een dB L_{night} -waarde. De kwaliteit van het bewijs was te laag om hierover een aanbeveling te doen.

Dat de Nederlandse geluidnorm van 47 dB L_{den} tot hinder leidt (9% ernstige hinder binnenshuis en 20% buitenshuis) is onderkend en is voor de Afdeling geen aanleiding deze wettelijke norm buiten toepassing te laten (zie ABRS 20 december 2017, [ECLI:NL:RVS:2017:3504](#) en ABRS 21 februari 2018, [ECLI:NL:RVS:2018:616](#)). Verder heeft de Afdeling onder verwijzing naar RIVM- en GGD-rapporten, een Kennisbericht Geluid en StAB-deskundigenverslagen in de windparkuitspraken van de afgelopen jaren geen aanleiding gezien voor het oordeel dat het windturbinegeluid conform de Nederlandse normen leidt tot directe gezondheidsproblemen. Mijn verwachting is dat het WHO-rapport gelet op de inhoud ervan hierin geen verandering brengt.

J. Gundelach