

ECLI	ECLI:NL:RVS:2022:968
Datum uitspraak	30 maart 2022
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 16 december 2020 heeft de raad van de gemeente Venlo het bestemmingsplan "Spoorwegonderdoorgang Vierpaardjes" vastgesteld. Het bestemmingsplan maakt de realisatie van een spoorwegonderdoorgang mogelijk ter plaatse van de bestaande gelijkvloerse spoorwegovergang Vierpaardjes in Venlo. De onderdoorgang omvat ook de aansluiting op het bestaande wegennet en de bijbehorende aangrenzende gronden. In de plantoelichting is vermeld dat hiermee wordt beoogd de verbetering van de veiligheid van de gebruikers van de bestaande spoorwegovergang, verbetering van de leefbaarheid en de milieukwaliteit voor direct omwonenden, verbetering en optimalisering van de Venlose hoofdwegenstructuur en ook borging en bestendiging van de sterke economisch strategische positie van de regio Venlo, met daarbij de actuele ontwikkelingen op het spoor (verdubbeling Maaslijn, Railterminal greenport Venlo, spoorverbetering Eindhoven-Düsseldorf en ontwikkelen aan spoorzijde Duitsland).

Volledige tekst

202101297/1/R2.

Datum uitspraak: 30 maart 2022

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

1. [appellant sub 1] en anderen, wonend te Venlo,
2. [appellant sub 2A], [appellant sub 2B] en [appellant sub 2C], wonend te Venlo (hierna samen en in enkelvoud: [appellant sub 2]),

3. [appellant sub 3A] en [appellant sub 3B], wonend te Venlo (hierna samen en in enkelvoud: [appellant sub 3]),

4. R&R Grafische Dienstverleners, gevestigd te Venlo,

5. [appellant sub 5] en anderen, wonend te Venlo,

appellanten,

en

de raad van de gemeente Venlo,

verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 16 december 2020 heeft de raad het bestemmingsplan "Spoorwegonderdoorgang Vierpaardjes" vastgesteld.

Tegen dit besluit hebben [appellant sub 1] en anderen, [appellant sub 2], [appellant sub 3], R&R en [appellant sub 5] en anderen beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

[appellant sub 5] en anderen hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 9 februari 2022, waar [appellant sub 3] en [appellant sub 1] en anderen, vertegenwoordigd door [gemachtigden], [appellant sub 5] en de raad, vertegenwoordigd door J.M.G. Vincken, L.H. Rooden en E.J. van Langh, zijn verschenen. De raad heeft zich laten bijstaan door B. Kuijpers en G. Graaf, werkzaam bij Antegroup, die via een videoverbinding aan de zitting hebben deelgenomen.

Overwegingen

Inleiding

1. 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.

2. Het bestemmingsplan maakt de realisatie van een spoorwegonderdoorgang mogelijk ter plaatse van de bestaande gelijkvloerse spoorwegovergang Vierpaardjes in Venlo. De onderdoorgang omvat ook de aansluiting op het bestaande wegennet en de bijbehorende aangrenzende gronden. In de plantoelichting is vermeld dat hiermee wordt beoogd de verbetering van de veiligheid van de gebruikers van de bestaande spoorwegovergang, verbetering van de leefbaarheid en de milieukwaliteit voor direct omwonenden, verbetering en optimalisering van de Venlose hoofdwegenstructuur en ook borging en bestendiging van de sterke economisch strategische positie van de regio Venlo, met daarbij de actuele ontwikkelingen op het spoor (verdubbeling Maaslijn, Railterminal greenport Venlo, spoorverbetering Eindhoven-Düsseldorf en ontwikkelen aan spoorzijde Duitsland).

Voor de spoorwegonderdoorgang zullen 18 woningen en een paar bedrijfspanden moeten worden gesloopt. Appellanten wonen of zijn gevestigd in dan wel nabij het plangebied.

Beroepsgronden [appellant sub 1] en anderen, [appellant sub 2], [appellant sub 3] en R&R

3. [appellant sub 1] en anderen, [appellant sub 2], [appellant sub 3] en R&R betogen dat de spoorwegonderdoorgang een verdere groei van het railverkeer faciliteert. In het bestemmingsplan wordt ten onrechte geen rekening gehouden met de gevolgen van de toename van het railverkeer en het vervoer van gevaarlijke stoffen over het spoor voor de leefomgeving en de veiligheid op het spoor. Nergens blijkt uit dat de onderdoorgang de spoorveiligheid ten goede komt, terwijl al jaren de risicoplafonds worden overschreden.

Zij betogen tevens dat ten onrechte geen onderzoek is gedaan naar de invloed van de toename van het railverkeer op het op 250 m verderop gelegen gebied dat deel uitmaakt van het Nationale Natuurnetwerk, zoals verzuring, stikstofdepositie, luchtkwaliteit en fijnstof. Ook is bij de onderzoeken naar de geluidsbelasting, trillingshinder en stofhinder ten onrechte geen rekening gehouden met een toename van het railverkeer. Daarnaast wijzen zij erop dat bij de stikstofmetingen is uitgegaan van het jaar 2022, terwijl bij de metingen van de luchtkwaliteit is uitgegaan van het jaar 2018. Ook is geen onderzoek gedaan naar fijnstof. Verder voeren zij aan dat ten onrechte voorbijgegaan is aan de toename van de overschrijdingen van de voorkeursgrenswaarden voor het railverkeer.

Genoemde appellanten betogen ook dat deze gebreken in de milieuonderzoeken ertoe leiden dat de raad niet heeft kunnen volstaan met een zogenoemde vormvrije milieueffectbeoordeling (hierna: m.e.r.-beoordeling) als bedoeld in artikel 2, vijfde lid, van het Besluit milieueffectrapportage en dat een milieueffectrapport (hierna: MER) noodzakelijk is. Volgens hen volgt uit die gebreken ook dat het bestemmingsplan financieel onhaalbaar en feitelijk onuitvoerbaar is.

3.1. De raad stelt zich op het standpunt dat de in het bestemmingsplan mogelijk gemaakte spoorwegonderdoorgang niet leidt tot een groei van het railverkeer. Bij de milieuonderzoeken hoefde daarom geen rekening te worden gehouden met die groei. Volgens de raad kunnen de gestelde overschrijdingen van de risicoplafonds voor vervoer van gevaarlijke stoffen evenmin aan het bestemmingsplan worden toegeschreven. De onderdoorgang voorkomt ongevallen tussen spoor- en wegverkeer en andere aspecten van veiligheid op het spoor zijn daarbij niet van belang. Verder is bij een aantal woningen sprake van overschrijding van voorkeursgrenswaarden voor het railverkeer. Hoewel het bestemmingsplan niet een groei van het railverkeer faciliteert, heeft de raad uit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening het aspect railverkeerslawaaï toch laten onderzoeken. Dat heeft ertoe geleid dat er maatregelen verplicht zijn gesteld voor de woningen aan de Willem van Bommelstraat en de Kaldenkerkerweg. Omdat de milieuonderzoeken correct zijn uitgevoerd, kon worden volstaan met een vormvrije m.e.r.-beoordeling, aldus de raad.

3.2. De Afdeling overweegt dat het bestemmingsplan een spoorwegonderdoorgang voor het wegverkeer mogelijk maakt, maar niet een wijziging van de daarboven gelegen spoorbanen, dan wel het gebruik daarvan. Het plan strekt daarmee niet tot een ander gebruik van het spoor en/of een capaciteitsvergroting van het spoor. De door [appellant sub 1] en anderen, [appellant sub 2], [appellant sub 3] en R&R gestelde toename van het railverkeer en vervoer van gevaarlijke stoffen over het spoor, wat daar ook verder van zij, wordt dan ook niet veroorzaakt door de spoorwegonderdoorgang. Zij worden daarom niet gevolgd in hun betoog dat in de aan het bestemmingsplan ten grondslag liggende milieuonderzoeken ten onrechte geen rekening is gehouden met die toename en dat de raad zich niet op die onderzoeken

heeft mogen baseren.

Evenmin is er grond voor het oordeel dat in het akoestisch onderzoek ten onrechte voorbijgegaan is aan de overschrijdingen van de voorkeursgrenswaarden railverkeerslawaaï. Omdat het bestemmingsplan geen wijziging van het spoor en geen nieuwe geluidgevoelige objecten mogelijk maakt, volgt uit artikel 106 van de Wet geluidhinder dat de raad de in het bestemmingsplan mogelijk gemaakte ontwikkeling niet hoeft te toetsen aan de normen voor het railverkeer in de Wet geluidhinder. Bij bepaalde woningen aan de Kaldenkerkerweg en de Willem van Bommelstraat is echter sprake van een overschrijding van de voorkeursgrenswaarden door de sloop van de bebouwing aan de Vierpaardjes 48 tot en met 64. De raad heeft daarom met het oog op een goede ruimtelijke ordening toch de cumulatieve geluidsbelasting van het weg- en railverkeer op die woningen laten onderzoeken. De resultaten daarvan zijn neergelegd in het rapport van Anteagroup van 24 juli 2020 en hebben de raad aanleiding gegeven om te bepalen dat ter plaatse een wal-schermbaan combinatie wordt geplaatst zodat de geluidsbelasting voor die woningen wordt verlaagd en sprake is van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat voor die woningen.

Anders dan [appellant sub 1] en anderen, [appellant sub 2], [appellant sub 3] en R&R stellen, is het aspect fijnstof onderzocht in het luchtkwaliteitsonderzoek. In dat onderzoek zijn de gevolgen van het wegverkeer in de situatie van de spoorwegonderdoorgang voor de luchtkwaliteit onderzocht. De bevindingen zijn neergelegd in een notitie van Anteagroup van 8 september 2020 die als bijlage bij de plantoelichting is gevoegd. De conclusie luidt dat het aspect luchtkwaliteit geen belemmering voor de ontwikkeling vormt. In die notitie is toegelicht dat voor de beoordeling van de luchtkwaliteit gebruik is gemaakt van de resultaten uit de NSL-monitoringstool die zijn gebaseerd op de monitoringsronde 2019 en gegevens uit 2018. Voor de beoordeling van de stikstofdepositie is gekozen voor het jaar 2022, omdat in dat jaar de realisatie van de onderdoorgang is gepland. Genoemde appellanten hebben geen gronden aangevoerd die leiden tot het oordeel dat bij die onderzoeken is uitgegaan van een onjuist jaar.

Evenmin slaagt het betoog van [appellant sub 1] en anderen en [appellant sub 3] ter zitting dat het bestemmingsplan is vastgesteld in strijd met artikel 8 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, omdat ook dit betoog is gebaseerd op de onjuiste aanname dat de onderdoorgang leidt tot een toename van het railverkeer en goederenvervoer via het spoor.

3.3. De Afdeling ziet in wat [appellant sub 1] en anderen, [appellant sub 2], [appellant sub 3] en R&R hebben aangevoerd over de milieuonderzoeken geen grond voor het oordeel dat de raad niet op de conclusie van de vormvrije m.e.r.-beoordeling heeft kunnen afgaan. In de vormvrije m.e.r.-beoordeling is geconcludeerd dat de realisatie van de spoorwegonderdoorgang niet leidt tot belangrijke nadelige milieugevolgen, zodat geen MER behoeft te worden uitgevoerd. Uit de in hoofdstuk 4 van de plantoelichting opgenomen conclusies van de milieuonderzoeken blijkt niet dat die gevolgen zich wel voordoen.

Genoemde appellanten hebben evenmin gronden aangevoerd die leiden tot het oordeel dat het bestemmingsplan financieel onhaalbaar en feitelijk onuitvoerbaar is.

3.4. De betogen slagen niet.

4. [appellant sub 1] en anderen, [appellant sub 2], [appellant sub 3] en R&R betogen verder dat het onderzoek naar de externe veiligheid ondeugdelijk is.

4.1. In de plantoelichting zijn de gevolgen van de in het bestemmingsplan toegestane

ontwikkeling voor de externe veiligheid onderzocht, omdat het plangebied is gelegen binnen het invloedsgebied van de spoorweg Venlo-Kaldenkirchen waarover gevaarlijke stoffen worden vervoerd. Op grond van dit onderzoek is onder meer geconcludeerd dat het groepsrisico niet toeneemt en het plaatsgebonden risico geen belemmering voor de ontwikkeling vormt. Appellanten hebben alleen gesteld dat bij het onderzoek naar de externe veiligheid is uitgegaan van onjuiste gegevens over omvang, aantal en doorstroming van gevaarlijke stoffen die over het spoor worden vervoerd. Deze stellingen van appellanten zijn niet nader geadstrueerd en om die reden onvoldoende voor het oordeel dat het onderzoek naar de externe veiligheid ondeugdelijk zou zijn. Daar komt bij dat het bestemmingsplan niet leidt tot een ander gebruik van het spoor en/of een capaciteitsvergroting van het spoor. Het bestemmingsplan maakt alleen een spoorwegonderdoorgang mogelijk. Het betoog slaagt niet.

Beroepsgronden [appellant sub 5] en anderen

5. [appellant sub 5] en anderen betogen dat de raad zich ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat de in het bestemmingsplan mogelijk gemaakte ontwikkeling niet hoeft te worden getoetst aan de normen voor het railverkeer in de Wet geluidhinder. Volgens hen moet op grond van artikel 1.1, tweede lid, aanhef en onder d, van het Besluit geluidhinder (Bg) wel aan die normen worden getoetst omdat de toegestane ontwikkeling een wijziging van het spoor inhoudt.

[appellant sub 5] en anderen betogen verder dat het onderzoek dat de raad vanuit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening heeft laten doen naar de cumulatieve geluidsbelasting van het weg- en railverkeer op de woningen ondeugdelijk is. Zij voeren aan dat uit het rapport van het akoestisch onderzoek van AnteaGroup niet blijkt wanneer en onder welke omstandigheden en met welke varianten het geluidsonderzoek is uitgevoerd. Verder is de geluidsbelasting aan de woningen aan de Turkoois, Morion en Onyx ten onrechte niet in een tabel in de plantoelichting inzichtelijk gemaakt, zoals dat wel is gedaan voor de woningen aan de Kaldenkerkerweg en Willem van Bommelstraat. Volgens [appellant sub 5] en anderen volgt uit het geluidsonderzoek dat ook voor de woningen aan de Turkoois, Morion en Onyx maatregelen tegen het geluid van het weg- en railverkeer moeten worden getroffen.

5.1. Zoals hiervoor in 3.2 is overwogen, volgt uit artikel 106 van de Wet geluidhinder dat de raad de in het bestemmingsplan mogelijk gemaakte spoorwegonderdoorgang niet hoeft te toetsen aan de normen voor het railverkeer in de Wet geluidhinder, omdat het plan geen wijziging van het spoor en geen nieuwe geluidgevoelige objecten mogelijk maakt. Uit het door [appellant sub 5] en anderen genoemde artikel 1.1, tweede lid, aanhef en onder d, van het Bg volgt evenmin dat de raad de spoorwegonderdoorgang aan die normen moet toetsen. In die bepaling staat alleen dat onder wijziging van een spoorweg niet wordt verstaan de afzonderlijke omstandigheid die bestaat uit het ter vervanging aanbrengen van een baanconstructie die niet meer geluid emitteert dan de te vervangen constructie. Het bestemmingsplan maakt echter geen wijziging van de spoorweg mogelijk en evenmin is sprake van vervanging van een baanconstructie.

5.2. De Afdeling ziet in hetgeen [appellant sub 5] en anderen aanvoeren geen aanleiding voor het oordeel dat het akoestisch onderzoek naar de cumulatieve geluidsbelasting van het weg- en railverkeer op de woningen in het onderzoeksgebied ondeugdelijk is. In de plantoelichting en het akoestisch onderzoeksrapport van AnteaGroup van 24 juli 2020 is onder meer ingegaan op de opzet en uitgangspunten van het onderzoek, het rekenmodel, de invoergegevens en de rekenresultaten. De raad heeft toegelicht dat aanvankelijk akoestisch

onderzoek is gedaan naar de variant waarin de Vierpaardjes aansluit op de Guliksebaan door middel van een zogenoemde ovonde en dat het onderzoek is uitgebreid met de variant waarin die aansluiting de vorm van een t-splitsing heeft. De geluidsbelasting is met inachtneming van het Reken- en meetvoorschrift geluid 2012 berekend op de begane grond en de eerste verdieping van de woningen.

Er is ook onderzoek gedaan naar de cumulatieve geluidsbelasting op de woningen van [appellant sub 5] en anderen aan de Morion, Turkoois en Onyx, gelegen aan de westzijde van het spoor. Daarbij is rekening gehouden met de te slopen bedrijfspanden aan deze zijde van het spoor. In de plantoelichting is vermeld dat voor de beantwoording van de vraag of met het oog op de goede ruimtelijke ordening aanvullende maatregelen nodig zijn om de geluidsbelasting terug te brengen, is aangesloten bij de criteria die ingevolge de Wet geluidhinder gelden voor een reconstructie. Dit betekent dat aanvullende maatregelen worden getroffen als de ontwikkeling leidt tot een overschrijding van de voorkeursgrenswaarden voor railverkeerslawaai en een cumulatieve toename van meer dan 2 dB. Uit de berekeningen volgt dat dit het geval is bij de nader genoemde woningen aan de Willem van Bommelstraat en de Kaldenkerkerweg, maar niet bij de woningen van [appellant sub 5] en anderen aan de westzijde van het spoor. De raad heeft toegelicht dat de onderzoeksresultaten van de woningen aan deze zijde van het spoor daarom niet in de plantoelichting en in het rapport van AnteaGroup zijn opgenomen, maar in de bijlagen bij het akoestisch rapport (bijlage 3 voor de toets Wet geluidhinder en bijlage 5 voor de beoordeling in het kader van een goede ruimtelijke ordening). [appellant sub 5] en anderen hebben niet aannemelijk gemaakt dat ook voor de woningen aan de Turkoois, Morion en Onyx maatregelen tegen de cumulatieve geluidsbelasting moeten worden getroffen.

5.3. De betogen slagen niet.

6. [appellant sub 5] en anderen betogen ook dat de raad ten onrechte geen onderzoek heeft gedaan naar trillingseffecten en funderingstechniek in de bouwfase. Ook hebben trillingen door zwaar goederentransport per spoor al schade veroorzaakt aan enkele woningen aan de Morion en Onyx. Volgens hen zijn er maatregelen nodig omdat dit transport toeneemt.

6.1. De Afdeling overweegt dat de trillingen door bouwwerkzaamheden en de funderingstechniek geen betrekking hebben op het bestemmingsplan zelf, maar op de uitvoering daarvan. De wijze waarop gebouwd gaat bouwen zal worden getoetst in de procedure over de omgevingsvergunning voor de bouw van de spoorwegonderdoorgang.

Verder gaan [appellant sub 5] en anderen met hun stelling dat het spoorverkeer al schade heeft veroorzaakt aan een aantal woningen, eraan voorbij dat die gestelde bestaande schade niet het gevolg is van het bestemmingsplan.

Het betoog slaagt niet.

7. [appellant sub 5] en anderen betogen verder dat de welstandsparagraaf in de plantoelichting ondeugdelijk is. Ook is de conclusie dat de spoorwegonderdoorgang in overeenstemming is met het welstandsbeleid voorbarig, aldus [appellant sub 5] en anderen.

7.1. De raad heeft ter zitting toegelicht dat in de plantoelichting niet is beoordeeld of de spoorwegonderdoorgang voldoet aan redelijke eisen van welstand. Die beoordeling zal pas plaatsvinden in de procedure van de omgevingsvergunning voor de bouw van de onderdoorgang.

7.2. De Afdeling overweegt dat het betoog van [appellant sub 5] en anderen is gericht tegen de plantoelichting. Deze toelichting is, anders dan de regels en de verbeelding, niet bindend

en ligt daarom niet ter beoordeling voor. Het betoog slaagt daarom niet.

Conclusie

8. De beroepen van [appellant sub 1] en anderen, [appellant sub 2], [appellant sub 3], R&R en [appellant sub 5] en anderen zijn ongegrond.

9. De raad hoeft geen proceskosten te vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

verklaart de beroepen van [appellant sub 1] en anderen, [appellant sub 2A], [appellant sub 2B] en [appellant sub 2C], [appellant sub 3A] en [appellant sub 3B], R&R Grafische Dienstverleners en [appellant sub 5] en anderen ongegrond.

Aldus vastgesteld door mr. A. ten Veen, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. A.J. Jansen, griffier.

Het lid van de enkelvoudige kamer is verhinderd de uitspraak te ondertekenen

De griffier is verhinderd de uitspraak te ondertekenen

Uitgesproken in het openbaar op 30 maart 2022

609