

ECLI

ECLI:NL:RVS:2023:1664

Datum uitspraak

26 april 2023

Inhoudsindicatie

Bij besluit van 7 juli 2021 hebben provinciale staten van Gelderland het inpassingsplan "Railterminal Gelderland" vastgesteld. Het plangebied beslaat een strook grond met een lengte van ongeveer 4 km die parallel aan de Betuweroute ligt, in de gemeente Overbetuwe. Het plan maakt de realisatie mogelijk van railterminal Gelderland en de ontsluitingsweg naar deze railterminal. Het plan voorziet ook in de landschappelijke inpassing van de railterminal en de aan te leggen ontsluitingsweg. Verder voorziet het plan in de verlegging van de Reethsestraat en in het aanpassen van de kruising Rijksweg Zuid/Reethsestraat. De railterminal bestaat uit drie sporen met een gedeeltelijke bovenleiding, die aansluiten op de spoorbundels van het CUP. Er kan vanuit het westen (Rotterdam) en vanuit het oosten (Duitsland) worden binnengereden. Naast de sporen is voorzien in een kraanbaan voor elektrische portaalkranen, in verharding voor de opslag van laadeenheden en in de noodzakelijke overige voorzieningen zoals een poortgebouw, hekwerken met poorten en lichtmasten. De railterminal wordt via het CUP aangesloten op de Betuweroute.

Volledige tekst

202105576/1/R4.

Datum uitspraak: 26 april 2023

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Tussenuitspraak met toepassing van artikel 8:51d van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) in het geding tussen:

1. [appellant sub 1], wonend te Valburg, gemeente Overbetuwe, en anderen,

2. het college van burgemeester en wethouders van Overbetuwe (hierna: het college van Overbetuwe),

appellanten,

en

1. provinciale staten van Gelderland,

2. het college van gedeputeerde staten van Gelderland

(hierna: het college van gedeputeerde staten),

3. het college van dijkgraaf en heemraden van Waterschap Rivierenland (hierna: het waterschap),

verweerders.

Procesverloop

Bij besluit van 7 juli 2021 hebben provinciale staten het inpassingsplan "Railterminal Gelderland" (hierna: het plan) vastgesteld.

Ter uitvoering van het plan zijn de volgende uitvoeringsbesluiten genomen.

Bij besluit van 29 juni 2021 heeft het college van gedeputeerde staten een ontheffing verleend voor het overtreden van de verbodsbepalingen van de Wet natuurbescherming (hierna: Wnb) die betrekking hebben op beschermde diersoorten (hierna: Wnb-ontheffing).

Bij besluit van 1 juli 2021 heeft het college van gedeputeerde staten hogere grenswaarden als bedoeld in de Wet geluidhinder (hierna: Wgh) vastgesteld voor de woningen op de percelen Rijksweg Zuid 45 en Wolfhoeksestraat 1 en 2.

Bij besluit van 8 juli 2021 heeft het college van gedeputeerde staten vergunning verleend krachtens de Wnb voor een project dat kan leiden tot significante negatieve effecten voor beschermde natuurgebieden (hierna: Wnb-vergunning).

Bij besluit van 8 juli 2021 heeft het waterschap een vergunning verleend krachtens de Waterwet (hierna: watervergunning).

Het plan en de uitvoeringsbesluiten zijn gecoördineerd voorbereid met toepassing van de provinciale coördinatieregeling als bedoeld in artikel 3.33, eerste lid, onder b, van de Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro). Daartoe hebben provinciale staten op 22 april 2020 een coördinatiebesluit genomen.

Tegen de genoemde besluiten hebben [appellant sub 1] en anderen, en het college van Overbetuwe, beroep ingesteld.

Verweerders hebben verweerschriften ingediend.

De Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke Ordening (hierna: STAB) heeft op verzoek een deskundigenverslag uitgebracht. Daartoe in de gelegenheid gesteld hebben [appellant sub 1] en anderen, het college van Overbetuwe, en verweerders hun zienswijze op het deskundigenverslag naar voren gebracht.

[appellant sub 1] en anderen, het college van Overbetuwe en verweerders hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 28 november 2022, waar [appellant sub 1] en anderen, vertegenwoordigd door K. Nijssen en mr. B.J. Bloemendaal, advocaat te Bergeijk, het college van Overbetuwe, vertegenwoordigd door V.A. Textor, advocaat te Arnhem, M.A.W.A. van de Klundert, ing. C. Coenradij en T. Sweerts, en verweerders, vertegenwoordigd mr. E.C.M. Schippers en J.S. Kramer, beiden advocaat te Den Haag, en [9 partijen], zijn verschenen.

Overwegingen

Bijlage

1. De relevante planregels zijn opgenomen in de bij deze uitspraak behorende bijlage. Vanwege de leesbaarheid van de uitspraak zijn bepaalde planregels ook in de uitspraak zelf weergegeven.

Het inpassingsplan en de uitvoeringsbesluiten

Plan

2. Het plangebied beslaat een strook grond met een lengte van ongeveer 4 km die parallel aan de Betuweroute ligt, in de gemeente Overbetuwe. Het gebied omvat een deel van het landelijke gebied ten noorden van de Betuweroute en een deel van het emplacement van het Container Uitwissel Punt (hierna: CUP). Aan de westzijde grenst het plangebied aan de Tielsestraat, de ontsluitingsweg naar Valburg. Aan de oostzijde vormt de Rijksweg Zuid, de ontsluitingsweg naar Elst, grofweg de begrenzing van het plangebied. De Rijksweg Zuid sluit in het zuiden aan op afrit 38 van rijksweg A15. Deze afrit ligt buiten het plangebied. Ten zuiden van de A15, tegenover het CUP, ligt het bedrijventerrein "Park 15".

2.1. Het plan maakt de realisatie mogelijk van railterminal Gelderland en de ontsluitingsweg naar deze railterminal. Het plan voorziet ook in de landschappelijke inpassing van de railterminal en de aan te leggen ontsluitingsweg. Verder voorziet het plan in de verlegging van de Reethsestraat en in het aanpassen van de kruising Rijksweg Zuid/Reethsestraat.

2.2. De railterminal bestaat uit drie sporen met een gedeeltelijke bovenleiding, die aansluiten op de spoorbundels van het CUP. Er kan vanuit het westen (Rotterdam) en vanuit het oosten (Duitsland) worden binnengereden. Naast de sporen is voorzien in een kraanbaan voor elektrische portaalkranen, in verharding voor de opslag van laadeenheden en in de noodzakelijke overige voorzieningen zoals een poortgebouw, hekwerken met poorten en lichtmasten. De railterminal wordt via het CUP aangesloten op de Betuweroute. De railterminal is geschikt voor het op- en overslaan van diverse type laadeenheden (containers, trailers, en dergelijke) van vrachtwagen naar trein en andersom. In artikel 4.4.1 van de planregels is vastgelegd dat het totaal aantal laadeenheden dat wordt verhandeld op jaarbasis, gerekend per kalenderjaar, niet meer mag bedragen dan 90.000. Beoogd wordt de sporen van de terminal deels te elektrificeren, waardoor rangeren met diesellocomotieven vrijwel overbodig wordt. Boven de 30.000 laadeenheden moet volgens artikel 4.4.2 van de planregels op de railterminal in beginsel worden gewerkt met materieel dat geen gebruik maakt van fossiele brandstoffen.

Voor de ontsluiting van de railterminal wordt een nieuwe weg aangelegd die aansluit op Rijksweg Zuid ter hoogte van de bestaande aansluiting op de Reethsestraat. Deze weg is vanaf de rijksweg A15 via afrit 38 bereikbaar. Volgens provinciale staten zal het doorgaande verkeer deze nieuwe weg gebruiken waardoor een deel van de bestaande Reethsestraat autoluw wordt. De Reethsestraat ligt nu deels direct langs de groenwal van het CUP. Dat

deel van de weg wordt ongeveer 70 m in noordelijke richting verlegd om een grondwal ter hoogte van de railterminal te kunnen realiseren.

Het terminalterrein en de nieuwe weg worden door een grondwal van 3 m hoog en 5 m breed gescheiden van het landelijke gebied. Het bovenste deel van deze grondwallen wordt grotendeels beplant.

2.3. De railterminal is gepland op de gronden waar de Reethsestraat in de huidige situatie direct langs het bestaande spoor ligt; van de ingang naar het CUP aan westzijde tot de T-splitsing Eimerensestraat/Reethsestraat. Aan deze gronden is over een lengte van ongeveer 1,2 km de bestemming "Bedrijf-Railterminal" toegekend. Voor de verlegging van de Reethsestraat is ongeveer 70 m ten noorden van de bestemming "Bedrijf-Railterminal" aan een strook grond met een lengte van ongeveer 1 km, de bestemming "Verkeer" toegekend. De zone tussen de bestemming "Verkeer" en de bestemming "Bedrijf-Railterminal" heeft de bestemming "Groen" gekregen. De bestemmingen "Verkeer" en "Groen" zijn eveneens toegekend aan de strook grond direct langs het bestaande spoor, ten oosten van de beoogde railterminal.

Wnb-ontheffing

3. Voor de realisatie van de railterminal en de aanleg van de ontsluitingsweg is het noodzakelijk dat er werkzaamheden plaatsvinden die voortplantings- en/of rustplaatsen van diersoorten aantasten. Het college van gedeputeerde staten heeft ontheffing verleend voor het opzettelijk vernielen of beschadigen van nesten, rustplaatsen en eieren of het wegnemen van nesten van de steenuil, ransuil en buizerd, voor het opzettelijk verstoren en het beschadigen of vernielen van voortplantingsplaatsen of rustplaatsen van de gewone dwergvleermuis, ruige dwergvleermuis en de bever, en voor het opzettelijk beschadigen of vernielen van de vaste voortplantingsplaatsen of rustplaatsen van de grote modderkruiper en de wezel.

Besluit hogere grenswaarden

4. Nabij de kruising Rijksweg Zuid/Reethsestraat staan vrijstaande woningen. Voor de gevelbelasting van de woningen aan de Rijksweg Zuid 45, Wolfhoeksestraat 1 en Wolfhoeksestraat 2 heeft het college van gedeputeerde staten hogere waarden voor de ten hoogste toelaatbare geluidbelasting vastgesteld van onderscheidenlijk 63 dB, 61 dB en 59 dB ten gevolge van de reconstructie van de Rijksweg Zuid.

Watervergunning

5. De watervergunning ziet onder meer op het dempen en vergraven van bestaande wateren en het graven van nieuwe wateren en waterbergingsvoorzieningen, het verwijderen en aanleggen van dammen met duikers in wateren en het verwijderen van een brug.

Wnb-vergunning

6. De Wnb-vergunning is verleend vanwege de gevolgen van de ontwikkeling voor de stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden. Het gaat onder meer om de Rijntakken, op een afstand van ongeveer 2,5 km en de Veluwe op een afstand van 7,5 km van de railterminal. Aan de vergunning ligt een passende beoordeling ten grondslag.

Wijze van toetsen plan

7. Bij de vaststelling van een inpassingsplan moeten provinciale staten bestemmingen aanwijzen en regels geven die provinciale staten uit het oogpunt van een goede ruimtelijke

ordering nodig achten. Provinciale staten hebben daarbij beleidsruimte en moeten de betrokken belangen afwegen. De Afdeling oordeelt niet zelf of het plan in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening. De Afdeling beoordeelt aan de hand van de beroepsgronden of het besluit tot vaststelling van het plan in overeenstemming is met het recht. Daarbij kan aan de orde komen of de nadelige gevolgen van het plan onevenredig zijn in verhouding tot de met het plan te dienen doelen.

De beroepen van [appellant sub 1] en anderen en het college van Overbetuwe

8. Het beroep van [appellant sub 1] en anderen is ingesteld door bewoners van de Reethsestraat, Eimerensestraat en Wolfhoeksestraat in Elst, Valburgsestraat in Slijk-Ewijk, [locatie 1] in Oosterhout, en [locatie 2] en Voorweem in Valburg.

Behoefte

9. [appellant sub 1] en anderen betogen dat de behoefte aan de railterminal niet is aangetoond. Zij voeren hiertoe aan dat in de directe nabijheid van het plangebied met name logistieke bedrijven zijn gevestigd die leveren aan supermarktbedrijven in de regio. Het staat niet vast dat deze bedrijven de levering na de komst van de railterminal via het spoor zullen laten verlopen. Ten onrechte wordt verondersteld dat als gevolg van de railterminal het gebied bij Nijmegen en Overbetuwe een meer aantrekkelijke vestigingslocatie voor (logistieke) bedrijven zal worden en dat de railterminal leidt tot een versterking van de regionale en nationale economie. In dat verband wordt erop gewezen dat de Waal een eigen station heeft voor overslag van boot naar vrachtwagen. Ook wijzen [appellant sub 1] en anderen erop dat de aanvoer van regionale goederen wordt belemmerd door het uitblijven van de verlenging van de A15 en door de slechte aansluiting van het Duitse spoornetwerk op het Nederlandse netwerk.

9.1. Volgens provinciale staten is in het rapport "Potentie Railterminal Gelderland" van Panteia van 20 maart 2020 (hierna: rapport Potentie railterminal) op basis van een zogenoemd "terminalmodel" de potentie van de terminal in beeld gebracht. Uit dit onderzoek blijkt dat de potentie van de terminal 82.500 laadeenheden bedraagt in 2030. De lading voor op- en overslag komt uit de brede regio binnen een straal van ongeveer 70 km. Het rapport "Railterminal Gelderland toets Ladder voor duurzame verstedelijking" van Goudappel Coffeng van 28 april 2020 (hierna: rapport Laddertoets) wijst uit dat door de toekomstige ontwikkelingen de potentie voor goederenvervoer over het spoor en via de railterminal op langere termijn groter wordt. De locatie bij Valburg leent zich bij uitstek voor de ontwikkeling van de railterminal, gezien de ligging aan de Betuweroute, het CUP en de A15, en de mogelijkheid om relatief makkelijk te starten met een terminal met lagere volumes, omdat een deel van de benodigde infrastructuur op het CUP al aanwezig is. De genoemde rapporten tonen volgens provinciale staten ook aan dat de railterminal rendabel is. Het is juist dat de Waal een eigen station heeft voor overslag van schip naar vrachtwagen in Nijmegen (BCTN). Bij het vervoer van lading via de Waal en de Rijn gaat het echter om andere eindbestemmingen dan per spoor, aldus provinciale staten.

9.2. In de plantoelichting staat dat de railterminal een specifieke ontwikkeling is met een internationale verzorgingsfunctie, die reikt tot ver in Europa en daarbuiten. Door deze brede functie zijn voor de railterminal vraag en aanbod minder eenvoudig naast elkaar te leggen, dan bijvoorbeeld bij een woningbouwontwikkeling. Daar komt bij dat de logistieke sector zich niet gemakkelijk laat vatten in prognoses en ontwikkelingen. Macro-economische ontwikkelingen hebben een grote invloed op deze markt, maar ook veranderingen in (inter)nationaal beleid en wet- en regelgeving hebben gevolgen. Door het actief stimuleren

van duurzaam vervoer en het ontmoedigen van vervoer over de weg kunnen overheden een grote rol spelen bij het realiseren van een "modal-shift", dat wil zeggen het verplaatsen van transport over de weg naar transport per spoor of schip. Dat er een omslag naar meer spoorvervoer gaat komen staat wel vast, maar de omvang daarvan is sterk afhankelijk van de te nemen maatregelen, aldus de plantoelichting.

9.3. In het rapport Potentie railterminal staat dat deze rapportage tot doel heeft het actualiseren van de kwantitatieve en kwalitatieve potentie van de terminal en het in beeld brengen van de (wegvervoer)routes van en naar de railterminal Valburg. Daartoe zal eerst de ladingpotentie worden geactualiseerd, die eerder is berekend in december 2016. Het gaat hierbij om de ladingpotentie in zowel binnen- en buitenland, dat wil zeggen de export- en importlading, uitgesplitst naar goederentype. De inputdata, aannamen en eventueel kostenmodellen worden geactualiseerd naar 2018 en 2019. Wanneer de potentie opnieuw bepaald is, worden ook de routes opnieuw berekend. Op basis van het gehanteerde model, de cijfers en de aannamen over 2018-2019, bedraagt de totale maximale potentie (op kosten) 518.000 TEU (Twenty Foot Equivalent Unit; een kwantitatieve maatstaf voor de omvang van het containervervoer) per jaar. Wanneer wordt gekeken naar bundelingseffecten blijft daarvan 340.000 TEU over. Daarmee ligt de potentie beperkt hoger dan in het rapport uit 2016. Dat de potentie nu hoger uitkomt is voornamelijk toe te schrijven aan economische groei in de afgelopen jaren. Uit de analyse blijkt ook dat de markt voor spoorgoederenvervoer een andere is dan de binnenvaartmarkt. Het spoorvervoer bedient vooral het oosten van Duitsland, Italië en Polen, terwijl de modal shift naar de binnenvaart zich juist concentreert op de Duitse deelstaten Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Hessen en Baden-Württemberg, Noordoost-Frankrijk en Zwitserland. Op basis van kengetallen die zijn afgeleid uit de berekende potenties van het "Railservice Centrum" in Rotterdam en de railterminals van Venlo, en de daadwerkelijke overslag van continentale containers op deze locaties, kan ingeschat worden dat Railterminal Gelderland beschikt over een realistische potentie voor 105.000 TEU per jaar aan overslag. Dit komt overeen met ongeveer 60.000 laadeenheden. Als er wordt gecorrigeerd voor het vervoer van lege laadeenheden, doorgaans ongeveer 20 procent van het volume op een trein, dan gaat het om 75.000 laadeenheden, aldus het rapport Potentie railterminal.

In paragraaf 2.4 van het rapport Potentie railterminal wordt een doorkijk gegeven naar het jaar 2030, waarbij de prognoses worden toepast op de volumes in het basisjaar 2018. Verondersteld wordt dat een gemiddelde groei van 9 procent op de ladingeenheden plaatsvindt, gebaseerd op het gemiddelde van het hoge en het lage scenario van het Centraal Planbureau. Op basis van kengetallen afgeleid uit de potentie van het Railservice Centrum in Rotterdam en de terminals in Venlo, en de daadwerkelijke overslag van continentale containers op de terminals aldaar, kan ingeschat worden dat de railterminal in 2030 beschikt over een potentie voor 115.000 TEU per jaar aan overslag. Dit komt overeen met ongeveer 66.000 laadeenheden. Indien rekening wordt gehouden met het vervoer van lege eenheden, dan ligt het aantal overgeslagen laadeenheden in 2030 op 82.500 laadeenheden, aldus het rapport Potentie railterminal.

9.4. In het deskundigenverslag staat dat voor het vaststellen van de behoefte aan de railterminal is uitgegaan van het terminalmodel van Panteia. In dat model zijn de goederenstromen vastgesteld die op basis van een potentieel kostenvoordeel gewisseld kunnen worden. Dit is gedaan met behulp van een algoritme dat zoekt naar de vervoersopties met de laagste vervoerskosten. De uitkomst is gecorrigeerd voor bundelingseffecten. De verschillende stappen in de berekening zijn beschreven in bijlage 1 van het rapport Potentie railterminal. In het deskundigenverslag wordt geconcludeerd dat uit

het verrichte onderzoek volgt dat de potentiële lading voor op- en overslag is te verwachten uit de regio ten noorden van de railterminal met een straal van 70 km. Voor zover [appellant sub 1] en anderen stellen dat deze regionale behoefte niet of onvoldoende is onderzocht merkt de deskundige op dat de behoefte is onderzocht met behulp van een rekenmodel. De uitkomst van dit model is gecorrigeerd voor een realistische shiftpotentie op basis van ervaringscijfers bij andere terminals. Aldus is geconstateerd dat de shiftpotentie voor de terminal in 2030 neerkomt op 82.500 laadeenheden (en 115.000 TEU). Hoewel een model altijd een vereenvoudiging van de werkelijkheid is, komt de modelberekening de deskundige niet onlogisch voor. In het model is uitgegaan van de rationele keuze van een bedrijf voor de modaliteit met de laagste vervoerskosten, aldus het deskundigenverslag. Over de stelling van [appellant sub 1] en anderen dat de rijksweg A15 nog niet in oostelijke richting is doorgetrokken, merkt de deskundige op dat deze verlenging, gelet op de beperkte gevolgen voor het aantal vrachtwagenbewegingen, niet van doorslaggevend belang is voor de behoefte aan de railterminal.

Voor zover [appellant sub 1] en anderen wijzen op de slechte aansluiting van het Nederlandse spoorwegnetwerk op het Duitse is in het rapport Laddertoets aangegeven dat er in Duitsland aan een derde spoor wordt gewerkt waardoor de capaciteit van het spoor wordt verbeterd. Deze uitbreiding moet na 2026 gereed zijn. De deskundige ziet geen reden om aan te nemen dat deze verbetering binnen de gestelde termijn niet haalbaar is.

9.5. De Afdeling stelt voorop dat provinciale staten bij de onderbouwing van de behoefte inzichtelijk dienen te maken dat het plan niet tot onnodig nieuw ruimtebeslag leidt en geen zodanige leegstand tot gevolg zal hebben dat dit tot een uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening onaanvaardbare situatie in het verzorgingsgebied van de voorziene ontwikkeling zal leiden. In het rapport Potentie railterminal is aan de hand van het terminalmodel van Panteia de potentie van de railterminal berekend. [appellant sub 1] en anderen hebben deze berekening niet inhoudelijk bestreden, zodat de Afdeling, gelet ook op de hiervoor weergegeven bevindingen van de deskundige, geen aanleiding ziet voor het oordeel dat de berekende "shiftpotentie" van de terminal van 82.500 laadeenheden (en 115.000 TEU) in 2030 onjuist is. In artikel 4.4.1 van de planregels is vastgelegd dat het totaal aantal laadeenheden dat wordt verhandeld op de railterminal op jaarbasis niet meer mag bedragen dan 90.000. Gelet op het voorgaande hebben provinciale staten de behoefte aan de railterminal inzichtelijk gemaakt. De Afdeling ziet geen aanleiding voor het oordeel dat het plan zal leiden tot een vanuit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening onaanvaardbaar ruimtebeslag. Het betoog slaagt niet.

Werkgelegenheid en CO2-reductie

10. [appellant sub 1] en anderen betogen dat provinciale staten de gunstige gevolgen van de railterminal voor de werkgelegenheid en reductie van CO2 hebben overschat, althans dat deze effecten gering zijn.

Provinciale staten hebben toegelicht dat de railterminal mede tot doel heeft het stimuleren van de (regionale) werkgelegenheid en het terugdringen van de CO2-uitstoot. Deze gestelde gunstige neveneffecten hebben provinciale staten betrokken in de belangenafweging die vooraf is gegaan aan het vaststellen van het plan.

In het rapport Potentie railterminal wordt geconcludeerd dat uitgaande van een shiftpotentie van ongeveer 80.000 laadeenheden in 2030 de directe werkgelegenheid op de railterminal ongeveer 16 fte bedraagt. Dit is niet in geschil. De indirecte gevolgen voor de werkgelegenheid zijn nader onderzocht en toegelicht in het rapport "Maatschappelijke kosten-

baten analyse en Business Case van Railterminal Gelderland" van Royal HaskoningDHV van 9 juni 2016. Volgens dit rapport is het indirecte werkgelegenheidseffect van de railterminal beperkt, namelijk € 2,1 miljoen. In het deskundigenverslag staat dat de gevolgen voor de indirecte werkgelegenheid zijn geschat met behulp van kentallen. Dit is gekwantificeerd met een zekere bandbreedte omdat de extra indirecte werkgelegenheid niet met zekerheid te voorspellen is. De deskundige ziet geen aanleiding om te twijfelen aan de gebruikte kentallen.

Over de gevolgen voor de CO₂-uitstoot staat in het rapport Laddertoets dat door het duurzame karakter van het vervoer per trein, de railterminal positieve gevolgen heeft voor het milieu in de regio. De trein kent een efficiënter energiegebruik dan een vrachtwagen. Een intermodale trein heeft een capaciteit van ongeveer vijftig containers en verbruikt in totaal 27 kWh om deze over een km te verplaatsen, wat neerkomt op ongeveer 0,5 kWh per container (per km). Voor een vrachtwagen kost het verplaatsen van een container over dezelfde afstand 3,1 kWh. Het energieverbruik van een trein ligt dus een factor zes lager. De bijbehorende besparing wat betreft de CO₂-uitstoot komt uit op 0,17 kg per km. In het rapport Potentie railterminal is een rekenkundig voorbeeld opgenomen van de te bereiken CO₂-besparing bij de ingebruikname van de railterminal. Voor een groot aantal herkomst-bestemmingsrelaties is ingeschat wat de realistische afname in uitstoot zou kunnen bedragen. Daarbij is ervan uitgegaan dat een afname van 67 procent te realiseren is. Bij het verplaatsen van 60.000 laadeenheden over gemiddeld 510 km komt de CO₂-besparing uit op 40 kiloton per jaar. Groeit de terminal naar 90.000 laadeenheden, dan zal de reductie 50 kiloton bedragen. Dit is een substantiële afname, zeker gezien de inschatting dat het totale wegvervoer in Gelderland nu nog goed is voor 929 kiloton CO₂-uitstoot, aldus het rapport Laddertoets.

De Afdeling is van oordeel dat provinciale staten zich op het standpunt hebben kunnen stellen dat de ontwikkeling van de railterminal een bepaalde bijdrage zal leveren aan de (regionale) werkgelegenheid en leidt tot CO₂-reductie. De tegenwerping van [appellant sub 1] en anderen dat deze neveneffecten gering zijn maakt niet dat het plan daarom in strijd met een goede ruimtelijke ordening of anderzijds in strijd is met het recht. [appellant sub 1] en anderen hebben niet gewezen op concrete wettelijke voorschriften of concreet beleid waarmee het plan voor wat betreft de effecten voor de werkgelegenheid en de CO₂-uitstoot in strijd zou zijn. Het betoog slaagt niet.

Uitvoerbaarheid

11. [appellant sub 1] en anderen betogen dat het plan niet-uitvoerbaar is, omdat de railterminal niet rendabel geëxploiteerd zal kunnen worden, gelet ook op de benodigde investering voor het realiseren van de railterminal, die geschat wordt op ruim 64 miljoen euro.

11.1. Bij een beroep tegen een inpassingsplan kan een betoog over de uitvoerbaarheid van dat plan, waaronder de financieel-economische uitvoerbaarheid, alleen leiden tot vernietiging van het bestreden besluit als provinciale staten redelijkerwijs hadden moeten inzien dat het plan om financieel-economische of andere redenen op voorhand niet-uitvoerbaar is.

In de plantoelichting staat dat voor de realisatie van het inpassingsplan, met uitzondering van de railterminal, een bedrag van € 67,5 miljoen nodig is. Het Rijk stelt € 12 miljoen beschikbaar, de overige middelen zijn afkomstig van de provincie. Uitgangspunt voor de realisatie van de railterminal is dat de beoogde exploitant de kosten voor de realisatie van de railterminal voor zijn rekening neemt. De provincie maakt het terminalterrein alleen bouwrijp. Dat betekent dat de exploitant verantwoordelijk is voor de verdere aanleg van de

infrastructuur op de railterminal en de aanschaf en plaatsing van het materieel dat nodig is om de terminal te exploiteren.

Provinciale staten hebben nog toegelicht dat de provincie de aanleg en de exploitatie van de railterminal door middel van een openbare procedure zal aanbesteden. In december 2019 is er een marktconsultatie gehouden om dit voornemen algemeen kenbaar te maken. Er is met meerdere marktpartijen gesproken. Er wordt een "marktdag" voorbereid waarop marktpartijen geïnformeerd zullen worden over het vastgestelde inpassingsplan, de bijbehorende vergunningen, de techniek van de aansluiting op de Betuweroute, het "zeilend binnenkomen" van treinen en de wijze waarop de concessie voor de railterminal zal worden aanbesteed. Dit jaar wordt gestart met de aanbestedingsprocedure, maar de gunning zal pas plaatsvinden nadat het inpassingsplan in rechte onaantastbaar is. De marktpartijen bepalen op basis van hun business case de vergoeding die zij voor het verkrijgen van de concessie willen betalen en nemen die mee in hun inschrijving. De hoogte van deze vergoedingen is een gunningscriterium in de aanbesteding. De provincie neemt de kosten van de aansluiting van de railterminal op het wegennet voor haar rekening. De ontsluitingsweg naar de railterminal heeft immers ook een functie voor doorgaand verkeer. De aansluiting van de railterminal op de Betuweroute wordt door de provincie op haar kosten gerealiseerd, waarbij het Rijk overigens voor € 12 miljoen bijdraagt in deze kosten. Zowel de infrastructuur als het terminalterrein worden landschappelijk ingepast. De totale investering van de provincie in de railterminal bedraagt € 53,5 miljoen. Dit bedrag is ook beschikbaar gesteld, aldus provinciale staten.

Gelet op het voorgaande is de Afdeling van oordeel dat provinciale staten zich op het standpunt hebben kunnen stellen dat er geen redenen zijn om op voorhand aan te nemen dat het plan niet-uitvoerbaar is. Het betoog slaagt niet.

Verkeersaspecten

12. [appellant sub 1] en anderen en het college van Overbetuwe betogen dat het plan leidt tot onaanvaardbare gevolgen voor de verkeersafwikkeling, -veiligheid en de parkeersituatie in de wijde omgeving van het plangebied. Zij voeren hiertoe het volgende aan.

Volgens appellanten zijn de aan het plan ten grondslag gelegde onderzoeken naar de verkeerseffecten van de railterminal niet deugdelijk. Aan deze onderzoeken liggen onjuiste uitgangspunten ten grondslag. Het college van Overbetuwe heeft ter onderbouwing van dit beroepsonderdeel een tegenrapport overgelegd. Dat is het rapport "Verkeerskundige beoordeling ontsluiting RTG" van Loendersloot Consultancy van 9 augustus 2021 (hierna: het tegenrapport van Loendersloot). Volgens het college van Overbetuwe wordt in de onderzoeken die aan het plan ten grondslag liggen ervan uitgegaan dat de railterminal leidt tot 360 vrachtwagenbewegingen per etmaal. Dit cijfer is gebaseerd op de initiële verwerkingscapaciteit van de railterminal van 30.000 containereenheden. Het plan gaat echter uit van een groei naar 90.000 TEU en dat leidt tot een veel grotere toename van het aantal vrachtwagenbewegingen. [appellant sub 1] en anderen stellen dat de wijze waarop het aantal vrachtwagenbewegingen is afgeleid op grondslag van het in het plan vastgelegde maximum van 90.000 laadeenheden, niet juist is. Het aantal vrachtwagenbewegingen is volgens hen onder meer afhankelijk van de capaciteit van de vrachtwagens en de mate van dubbelgebruik (de veronderstelling dat een vrachtwagen altijd een lading brengt en haalt). Dat laatste is volgens [appellant sub 1] en anderen overschat.

[appellant sub 1] en anderen stellen dat het plan leidt tot een grote toename van het aantal vrachtwagenbewegingen op de secundaire wegen rondom de railterminal. Deze wegen zijn

daarop niet berekend. In dit verband is van belang dat de railterminal eerder zal worden gerealiseerd dan de noodzakelijke aanpassing van de omliggende infrastructuur, in het bijzonder de aanpassing van de aansluiting van de Rijksweg Zuid op de A15, de zogenoemde knoop 38. In het plan had daarom moeten worden voorzien in het opwaarderen van deze afrit. De afrit is ten onrechte buiten het plangebied gehouden.

[appellant sub 1] en anderen en het college van Overbetuwe stellen dat de beoogde inrichting van het kruispunt Rijksweg Zuid/Reethsestraat niet is berekend op de toename van de verkeersintensiteit door de railterminal. In dit verband stelt het college van Overbetuwe onder verwijzing naar het tegenrapport van Loendersloot dat het plan voor het nieuwe kruispunt Rijksweg Zuid/Reethsestraat uitgaat van een te korte opstelstrook richting Reeth en de railterminal. Dit beperkt de doorstroming bij het kruispunt.

Volgens [appellant sub 1] en anderen is niet uitgesloten dat de vrachtwagens in de nachtperiode, buiten de openingstijden van de terminal, zullen arriveren. Vanwege het ontbreken van voldoende parkeerplaatsen buiten het terminalterrein, zullen deze vrachtwagens in de wijde omgeving van het plangebied parkeren. Zij vrezen dat dit leidt tot parkeer- en verkeeroverlast in hun directe woon- en leefomgeving.

Verder voeren [appellant sub 1] en anderen aan dat de beoogde constructie van de kruisingen van de ontsluitingsweg met de Reethsestraat en De Hoge Brugstraat, en ook de kruising van de ontsluitingsweg met de Rijksweg Zuid, niet veilig is voor fietsers, met name voor de fietsers die vanaf de Reethsestraat komen. Ook het college van Overbetuwe wijst op de gevaren voor fietsers bij het oversteken van de nieuwe ontsluitingsweg. Volgens [appellant sub 1] en anderen is bij het beoordelen van de verkeerssituatie voor fietsers gebruik gemaakt van verouderde tellingen van het fietsverkeer. Ook de verkeersveiligheid bij de entree van de terminal is volgens hen onvoldoende geborgd in het plan. Wanneer vrachtwagens buiten openingstijden aankomen bij de terminal zal het hek dat toegang geeft tot het terrein gesloten zijn. Buiten het terrein is volgens hen onvoldoende ruimte om te keren, waardoor vrachtwagens zullen doorrijden over de Reethsestraat naar Valburg. Deze route is daarvoor ongeschikt vanwege de beperkte breedte van de weg en het grote aantal fietsers dat van die route gebruik maakt, aldus [appellant sub 1] en anderen.

Verkeersgeneratie railterminal

12.1. De onderzoeken waarin de verkeersgeneratie van de railterminal en de gevolgen daarvan zijn onderzocht, zijn het hiervoor al genoemde rapport Potentie railterminal en het rapport "Rail Terminal Gelderland Capaciteitsanalyse" van Logitech van 26 maart 2020 (hierna: rapport Capaciteitsanalyse), dat gevoegd is als bijlage bij de milieueffectrapportage.

12.2. Hiervoor is al gewezen op artikel 4.4.1 van de planregels waarin is vastgelegd dat het totaal aantal laadeenheden dat wordt verhandeld op jaarbasis, gerekend per kalenderjaar, niet meer mag bedragen dan 90.000.

In artikel 1.48 van de planregels is het begrip "laadeenheid" als volgt gedefinieerd;

"eenheid waarin lading vervoerd kan worden. In geval van onderhavig inpassingsplan heeft deze gestandaardiseerde eenheid betrekking op:

- a. containers;
- b. wissellaadbakken;
- c. (hijsbare) trailers;

d. een andersoortig eenheid die van duurzame aard/materiaal en stevig genoeg is om meermaals te worden gebruikt, en geschikt is voor vervoer per zowel trein als vrachtwagen; waarin lading kan worden vervoerd."

12.3. In het deskundigenverslag staat dat in het rapport Potentie railterminal onderzoek is verricht naar de potentie van de railterminal en de (wegvervoer)routes van en naar de railterminal. In dat rapport wordt ingegaan op het aantal vrachtwagens dat wordt verwacht. Uitgegaan wordt van het maximale aantal laadeenheden van de railterminal van 90.000. Op basis hiervan worden er 60.000 beladen vrachtwagenritten verwacht. Na het toepassen van een opslag van 40 procent vanwege de aan- en afvoer van lege containers bedraagt het aantal vrachtwagenbewegingen per jaar 82.264. Uitgaande van 250 werkdagen per jaar zijn dit ongeveer 330 vrachtwagenbewegingen per werkdag.

In het deskundigenverslag staat verder dat ook in het rapport Capaciteitsanalyse wordt ingegaan op de te verwachten vervoersbewegingen. In dit rapport staat dat uit de analyse van Logitech blijkt dat 43.031 vrachtwagenbezoeken op jaarbasis worden verwacht op basis van een totaalvolume van de terminal van 90.000 laadeenheden (153.000 TEU). Op een gemiddelde dag zijn dit 172 vrachtwagens die de terminal binnenkomen en 172 vrachtwagens die de terminal verlaten, in totaal dus 344 vrachtwagenbewegingen.

In het deskundigenverslag wordt vastgesteld dat de berekende verkeersgeneratie gebaseerd is op de maximale capaciteit van de railterminal van 90.000 laadeenheden, zoals is vastgelegd in artikel 4.4.1 van de planregels. De stelling van het college van Overbetuwe dat in de onderzoeken naar de verkeersgeneratie van de railterminal is uitgegaan van de initiële verwerkingscapaciteit van 30.000 laadeenheden volgt de Afdeling daarom niet. Dit neemt niet weg dat voor het berekenen van de verkeersgeneratie door de railterminal nog een andere parameter van belang is, namelijk de relatie tussen laadeenheden en het aantal vrachtwagenbewegingen. Concreet gaat het hier om de gemiddelde beladingsgraad van een vrachtwagen(rit).

12.4. Over de relatie tussen het aantal laadeenheden en vrachtwagenbewegingen overweegt de Afdeling als volgt. Provinciale staten hebben in het kader van het deskundigenonderzoek nader toegelicht hoe het aantal van 340 vrachtwagenbewegingen is berekend. De maximale capaciteit van 90.000 laadeenheden per jaar is eerst omgezet naar TEU. Daarvoor is een omrekenfactor van 1,7 gehanteerd. De veronderstelling is dat 1 laadeenheid overeenkomt met 1,7 TEU. De capaciteit van de railterminal bedraagt dan 153.000 TEU op jaarbasis. Vervolgens is aangenomen dat de gemiddelde beladingsgraad van een vrachtwagen(beweging) 1,8 TEU bedraagt. Hieruit volgt dat de railterminal leidt tot 85.000 vrachtwagenbewegingen per jaar. Als dit getal wordt gedeeld door het aantal dagen op jaarbasis dat de railterminal in werking is (250), dan leidt dit tot 340 vrachtwagenbewegingen per dag. Als de omzetting van laadeenheid naar TEU achterwege blijft, dan volgt daaruit dat is uitgegaan van een gemiddelde beladingsgraad van 1,06 laadeenheden per vrachtwagenbeweging. Provinciale staten hebben dit op de zitting bevestigd.

12.5. De deskundige concludeert dat de berekende verkeersgeneratie niet te beschouwen is als een "worst case", uitgaande van 90.000 laadeenheden. De onderzoeken gaan ervan uit dat een vrachtwagen altijd beladen is en de beladingsgraad meer dan één laadeenheid bedraagt (namelijk 1,06). Vrachtwagens kunnen echter ook alleen een lading naar de terminal brengen of alleen een lading daar vandaan ophalen en de daaropvolgende onderscheidenlijk de daaraan voorafgaande rit zonder lading rijden. In dat geval zorgt een laadeenheid voor twee vrachtwagenbewegingen (een gemiddelde van 0,5 dus). Uitgaande van 90.000 laadeenheden

per jaar en 250 werkdagen per jaar genereert de railterminal in dat geval maximaal 720 vrachtwagenbewegingen per werkdag. Dat is dus de worst-case situatie. Het is volgens de deskundige wel aannemelijk dat vervoerders uit kosten oogpunt zoveel mogelijk vrachtwagenritten zullen willen "vullen". De deskundige komt tot de conclusie dat het aantal vrachtwagenbewegingen waarvan provinciale staten zijn uitgegaan, een reële inschatting lijkt te zijn. Het is volgens de deskundige echter niet uitgesloten dat het maximale aantal laadeenheden dat is vastgelegd in de planregels leidt tot een hoger aantal vrachtwagenbewegingen. Planologisch kunnen ten hoogste 720 vrachtwagenbewegingen per werkdag plaatsvinden, aldus het deskundigenverslag.

12.6. De Afdeling stelt voorop dat het bevoegd gezag bij het beoordelen van de ruimtelijke gevolgen van een plan moet uitgaan van een representatieve invulling van de maximale bouw- en gebruiksmogelijkheden die het plan biedt. De Afdeling is van oordeel dat de provinciale staten niet deugdelijk hebben gemotiveerd dat het door hen gehanteerde aantal van 340 vrachtwagenbewegingen per dag een representatieve invulling is van wat het plan maximaal toelaat. Zoals hiervoor is toegelicht berust dit getal op de aanname dat een vrachtwagen altijd beladen is, dus de situatie dat een vrachtwagen altijd een laadeenheid (om precies te zijn 1,06) naar de terminal brengt en vervolgens ook met gelijke lading de terminal verlaat. Er wordt geen rekening gehouden met het scenario dat een vrachtwagen alleen een lading brengt of alleen een lading ophaalt. Provinciale staten hebben niet aannemelijk gemaakt dat een dergelijke situatie zich niet of slechts incidenteel zal voordoen. De enkele stelling dat vervoerders een financieel belang hebben bij het voorkomen van "lege ritten" is hiertoe onvoldoende.

Nu aan de onderzoeken naar de ruimtelijke gevolgen van het plan het uitgangspunt ten grondslag ligt dat de railterminal leidt tot maximaal 340 vrachtwagenbewegingen per dag, is de Afdeling van oordeel dat het plan is vastgesteld in strijd met de bij het nemen van een besluit te betrachten zorgvuldigheid. Het betoog slaagt.

12.7. Op de zitting hebben provinciale staten toegelicht dat als de Afdeling oordeelt dat de aan het plan ten grondslag gelegde onderzoeken uitgaan van een te laag aantal vrachtwagenbewegingen, dit gebrek kan worden hersteld door in de planregels vast te leggen dat het aantal vrachtwagenbewegingen vanwege de railterminal maximaal 340 per werkdag bedraagt. De Afdeling zal bij het bespreken van de overige beroepsonderdelen van appellanten uitgaan van de veronderstelling dat bedoeld gebrek is weggenomen en in de planregels is geborgd dat de terminal leidt tot maximaal 340 vrachtwagenbewegingen per werkdag. Het gaat hierbij onder meer om de onderzoeken die betrekking hebben op de verkeersafwikkeling, de geluidbelasting, en de gevolgen voor de luchtkwaliteit. Daarbij merkt de Afdeling op dat zolang het maximum van 340 vrachtwagenbewegingen per werkdag niet in de planregels is geborgd, bedoelde onderzoeken al daarom gebrekkig zijn omdat daarin niet is uitgegaan van een representatieve invulling van de maximale bouw- en gebruiksmogelijkheden die het plan biedt.

Verkeersafwikkeling en belasting secundaire wegen

12.8. De onderzoeken naar de gevolgen van het plan voor de verkeersafwikkeling in de omgeving zijn beoordeeld in het kader van het deskundigenonderzoek. In het deskundigenverslag staat hierover het volgende.

In bijlage 2 bij het rapport "Verkenning Rail OpstapPunt Valburg, Haalbaarheidsonderzoek, aanvulling" van Royal HaskoningDHV van 10 november 2016 is voor verschillende ontsluitingsvarianten een verwachte verdeling gegeven van de verkeersgeneratie over de

omliggende wegen. Uit deze bijlage blijkt dat naar verwachting al het verkeer via de Rijksweg Zuid en afslag 38 van en naar de A15 zal rijden. Dit wordt volgens de deskundige bevestigd in het rapport Potentie railterminal. Uit het rapport blijkt dat de meeste exportpotentie zich bevindt in de gemeenten Zevenaar, Zwolle en Arnhem en de meeste importpotentie in de gemeenten Apeldoorn, Arnhem en Barneveld. In dit rapport is eveneens uitgegaan van transport via de snelweg. Gelet op deze rapporten gaat de deskundige ervan uit dat het vrachtverkeer van en naar de railterminal geen gebruik zal maken van de secundaire wegen in de omgeving van de railterminal, anders dan de nieuwe ontsluitingsweg en de Rijksweg Zuid, tussen de aansluiting van de nieuwe ontsluitingsweg en de op- en afrit (38) van de A15.

12.9. Over de vrees van [appellant sub 1] en anderen dat vrachtwagens via de secundaire wegen zullen rijden als er sprake is van congestie op de A15, staat in het deskundigenverslag het volgende. Uit de verrichte onderzoeken naar de wegvervoersroutes blijkt dat het meeste vrachtverkeer naar de railterminal gebruik zal maken van de A50 en de A325. Er komt naar verwachting nagenoeg geen verkeer vanuit het westen over de A15. Dit staat in paragraaf 4.3 van het rapport Potentie railterminal. Bij file op de A15 heeft het verkeer vanaf de A325 de mogelijkheid binnendoor te rijden via Elst. Het vrachtverkeer kan rijden via de Nieuwe Aamsestraat, de Industrierweg Oost, de Olympiasingel en de Rijksweg Zuid. Deze wegen zijn allemaal gebiedsontsluitingswegen die deels ook geschikt zijn voor (zwaar) vrachtverkeer. Gelet op de verkeersintensiteiten op de Rijksweg Zuid en de verwachte toename van het aantal vrachtwagenbewegingen door de railterminal, is niet te verwachten dat het incidentele vrachtverkeer dat bij file van deze wegen gebruik zal maken, zal leiden tot capaciteitsproblemen. Vanaf de A50 (afslag Heteren) is geen route beschikbaar die geschikt is voor zwaar vrachtverkeer (erftoegangswegen). Het ligt niet voor de hand dat het vrachtverkeer van deze route, die via de Reethsestraat en de kern van Valburg gaat, gebruik zal maken. Als het vrachtverkeer toch van deze wegen gebruik maakt, kan dit leiden tot verkeersoverlast. De wegbeheerder kan dan maatregelen treffen om deze overlast tegen te gaan, bijvoorbeeld door deze wegen af te sluiten voor doorgaand vrachtverkeer, aldus het deskundigenverslag.

12.10. De Afdeling overweegt dat de deskundige heeft geconcludeerd dat het vrachtwagenverkeer van en naar de railterminal hoofdzakelijk gebruik zal maken van de nieuwe ontsluitingsweg met de Rijksweg Zuid (en de A15). Uit het verslag volgt verder dat alleen de route via de Reethsestraat en de kern van Valburg tot overlast zal kunnen leiden, maar dat het niet waarschijnlijk is dat daarvan - meer dan incidenteel - gebruik zal worden gemaakt. De Afdeling wijst er verder op dat als het vrachtverkeer dat gerelateerd is aan de railterminal stelselmatig gebruik zou gaan maken van de genoemde route, de wegbeheerder daartegen maatregelen kan treffen. Gelet hierop volgt de Afdeling het standpunt van provinciale staten dat het plan niet zal leiden tot ernstige verkeersproblemen op de secundaire wegen rondom de railterminal. Het betoog slaagt niet.

Aanpassing knoop 38

12.11. Provinciale staten stellen dat beoordeeld is welke infrastructurele maatregelen nodig zijn voor een toereikende verkeersafwikkeling na de realisatie van de railterminal. De inpassing van de terminal vraagt om een aanpassing van het kruispunt Rijksweg Zuid/Reethsestraat en de aanleg van een ontsluitingsweg. Het plan voorziet hierin en deze aanpassing en aanleg zullen zijn gerealiseerd voordat de railterminal in gebruik wordt genomen. Hiermee is de verkeersafwikkeling voldoende geborgd. De aanpassingen aan het viaduct (knoop 38) zijn niet nodig voor de afwikkeling van het verkeer van en naar de railterminal. De extra verkeersbewegingen ten gevolge van de railterminal zijn daarvoor te gering. Om die reden zijn metingen aan de belastbaarheid van het viaduct en overige

infrastructuur geen onderdeel geweest van de totstandkoming van het plan. Overigens werken de gemeenten Overbetuwe en Nijmegen aan een aanpassing van knoop 38, omdat dit al in de bestaande situatie nodig is, aldus provinciale staten.

12.12. In het deskundigenverslag staat dat uit de rapporten "Milieueffectenstudie RTG" van Royal HaskoningDHV van 30 augustus 2017 en "Kruispunten rondom aansluiting 38 A15 - Toekomstige intensiteiten, verkeersafwikkeling en ontsluitingsvarianten RTG" van 3 februari 2017 van Goudappel Coffeng blijkt dat de infrastructuur rondom afslag 38 aangepast moet worden om een goede doorstroming in de toekomst te garanderen. Uit beide rapporten blijkt echter dat deze aanpassingen ook al noodzakelijk zijn zonder de komst van de railterminal, aangezien de railterminal slechts een kleine bijdrage levert aan de totale groei van het wegverkeer op deze knooppunten.

12.13. De Afdeling ziet, gelet op het deskundigenverslag, geen aanleiding voor het oordeel dat provinciale staten zich ten onrechte op het standpunt hebben gesteld dat de aanpassingen aan knoop 38 niet nodig zijn voor de afwikkeling van het verkeer van en naar de railterminal. Gelet daarop behoeft dit ook niet te worden geregeld in het plan. Het betoog slaagt niet.

Doorstroming kruispunt Rijksweg Zuid/Reethsestraat

12.14. Zoals hiervoor al is overwogen, voorziet het plan in de aanpassing van het kruispunt Rijksweg Zuid/Reethsestraat. De verkeersafwikkeling ter plaatse zal worden gereguleerd door een verkeersregelininstallatie (stoplichten). In het deskundigenverslag staat dat in het memo "Ontwerptoelichting aansluiting Reethsestraat - Rijksweg Zuid" van Royal HaskoningDHV van 20 december 2019 (hierna: memo Ontwerptoelichting) het ontwerp voor het nieuwe kruispunt Rijksweg Zuid/Reethsestraat is beschreven. Hieruit blijkt dat de opstellengte van de linksafstrook op de Rijksweg Zuid naar de nieuwe ontsluitingsweg in het ontwerp 57,5 m is. De berekende wachtrijlengte op deze linksafstrook is 54 m. Op de hoofdrichting op de Rijksweg Zuid van zuid naar noord is een wachtrij berekend van 100 m. In het memo Ontwerptoelichting is daarover gesteld dat de wachtrijlengte op de doorgaande richting van de Rijksweg Zuid de lengte van de opstelstrook voor linksafslaand verkeer overschrijdt. Het verkeer in de richting Reeth en de railterminal moet daarom uitvoegen naar de linksafstrook vanuit de groenfase op de hoofdrichting. Daarbij is in het memo opgemerkt dat dit geen beperkingen oplevert, aangezien de hoofdrichting dominant is en de bereikbaarheid ten opzichte van de huidige situatie sterk verbetert. In de huidige situatie moet linksafslaand verkeer naar Reeth in de spitsperiode namelijk lang wachten op een voldoende groot hiaat in de tegemoetkomende verkeersstroom op de Rijksweg Zuid. In de toekomstige situatie zijn de hiaten gegarandeerd door de verkeerslichten. In het ontwerp is daarom gekozen voor afslaande stroken op de Rijksweg Zuid die niet langer zijn dan op basis van de wachtrijlengteberekeningen nodig is, in plaats van stroken langer dan de langste wachtrijlengte. In de conclusie is aanvullend gesteld dat op grond van de richtlijnen, de opstelstroken bij voorkeur bereikbaar moeten zijn als op de naastliggende strook een wachtrij is gevormd. Vanwege het extra ruimtebeslag dat dit met zich meebrengt is er echter voor gekozen om te accepteren dat afslaand verkeer mee moet in de wachtrij voor doorgaand verkeer om vervolgens alsnog de juiste opstelstrook te kunnen bereiken. Daarbij is ook opgemerkt dat de snelheid op dit traject lager ligt dan de ontwerpsnelheid van 80 km/uur vanwege de nabijgelegen verkeerslichten van knoop 38. De verkeersveiligheid neemt door deze afwijking van de richtlijn dan ook niet af, aldus het deskundigenverslag.

De deskundige concludeert dat de lengte van de linksafstrook met name in de spitsperiode een negatief effect kan hebben op de doorstroming van het verkeer op het nieuw aan te

leggen kruispunt Rijksweg Zuid/Reethsestraat. Het verkeer dat linksaf wil slaan moet immers gedeeltelijk mee in de wachtrij voor het recht doorgaand verkeer, die daardoor langer zal worden. Dit is meegewogen bij het ontwerpen van het nieuwe kruispunt. Het afslaande verkeer heeft echter een beperkte intensiteit in vergelijking met het rechtdoorgaande verkeer. Bovendien blijkt uit het memo Ontwerptoelichting dat de cyclustijd van de verkeersregelininstallatie in de praktijk zal voldoen aan het maximum van 120 seconden, wat in het algemeen gewenst is om lange wachttijden tegen te gaan. Hoewel de linksafstrook naar de railterminal korter is dan gewenst, leidt dit gelet op de beperkte verkeersintensiteit ter plaatse niet tot een verminderde doorstroming van het verkeer op het kruispunt Rijksweg Zuid/Reethsestraat, aldus de deskundige.

Gelet op het voorgaande is de Afdeling van oordeel dat provinciale staten hun standpunt dat het plan niet zal leiden tot ernstige problemen in de verkeersafwikkeling op het gewijzigde kruispunt Rijksweg Zuid/Reethsestraat deugdelijk hebben onderbouwd. Het betoog slaagt niet.

Verkeersveiligheid fietsers

12.15. In het navolgende gaat de Afdeling in op de gevolgen van het plan voor de veiligheid van het fietsverkeer. Eerst komt aan de orde de berekening van de intensiteit van het fietsverkeer, waarover [appellant sub 1] en anderen bezwaren hebben aangevoerd. Daarna gaat de Afdeling in op de veiligheidssituatie bij het kruispunt Rijksweg Zuid/Reethsestraat en ter plaatse van de aansluiting van de nieuwe ontsluitingsweg op de Reethsestraat, direct ten westen van dat kruispunt.

Intensiteit fietsverkeer

12.16. In het deskundigenverslag staat dat in het rapport "Milieueffectenstudie RTG" van Royal HaskoningDHV van 30 augustus 2017 onder andere de verkeersveiligheidseffecten van het plan zijn beoordeeld. In dit rapport is beschreven dat tellingen zijn uitgevoerd in 2016. Alleen de intensiteiten (brom-)fietsers op de Rijksweg Zuid en de Griftdijk (de hoofdstroom) zijn vermeld. Op dit traject passeren volgens deze tellingen per richting 1.100 tot 1.400 fietsers op een gemiddelde werkdag. Vermeld is dat in de ochtendspits vooral langs de westzijde in zuidelijke richting wordt gefietst met tussen 07:00 en 09:00 uur in totaal 425 fietsers (ongeveer een derde van het dagtotaal). Aan de oostzijde zijn de drukste momenten tussen 13:00 en 18:00 uur, met tussen de 100 en 200 fietsers per uur in noordelijke richting. Geconcludeerd is dat deze gegevens gezien de tijdstippen, duiden op een hoog aandeel scholieren.

In het memo Ontwerptoelichting is vermeld dat bij de kruispuntberekeningen gebruik is gemaakt van intensiteiten voor het fietsverkeer afkomstig uit tellingen van de gemeente Overbetuwe. Ook in het memo Ontwerptoelichting is uitgegaan van een hoofdstroom van het fietsverkeer tussen Elst en Nijmegen. In reactie op de vraag van de deskundige hebben provinciale staten gesteld dat ook deze tellingen alleen de fietsers in de hoofdrichting tussen Elst en Nijmegen betreffen. De deskundige stelt vast dat als de intensiteiten van het fietsverkeer hoger zijn dan waarmee in de onderzoeken rekening is gehouden vanwege een toename van forensen en scholieren tussen Elst en Nijmegen, daarmee het aantal fietsers in de hoofdstroom onderschat is.

Kruispunt Rijksweg Zuid/Reethsestraat

12.17. Over de fietsverkeerveiligheid bij het oversteken van het kruispunt Rijksweg Zuid/Reethsestraat, merkt de deskundige het volgende op. Het ontwerp voor dit kruispunt

gaat voor de hoofdstroom uit van het kruisen van verkeer door middel van verkeerslichten. In het plan is aan de gronden bij het beoogde nieuwe kruispunt de bestemming "Verkeer" toegekend. De ligging en omvang van het plandeel met de bestemming "Verkeer" biedt volgens de deskundige de ruimte om de kruising en de verkeersregelininstallatie op verschillende wijzen in te richten of af te stemmen. Het kruisen door middel van verkeerslichten is in principe ook verkeersveilig voor hoge intensiteiten fietsverkeer. Gelet op het ontwerp voor het kruispunt is het niet waarschijnlijk dat onvoldoende opstelruimte gerealiseerd kan worden voor grote aantallen fietsers. In het memo Ontwerptoelichting is verder opgenomen dat de hoofdstroom voor fietsers tegelijkertijd groen licht moet krijgen met de hoofdstroom motorvoertuigen, die eveneens bestaat uit het verkeer tussen Elst en Nijmegen. Het is daarom onwaarschijnlijk dat fietsers onvoldoende tijd krijgen om over te steken, aldus het deskundigenverslag.

12.18. Gelet op de hiervoor weergegeven bevindingen van de deskundige ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat provinciale staten zich niet op het standpunt hebben mogen stellen dat een veilige afwikkeling van het fietsverkeer mogelijk is bij het oversteken van het kruispunt Rijksweg Zuid/Reethsestraat. Uit het deskundigenverslag volgt dat een kruispunt met verkeerslichten veilig kan worden overgestoken ook indien het aantal fietsers in de hoofdstroom hoger zou zijn dan waarvan in de memo Ontwerptoelichting is uitgegaan. Het betoog slaagt niet.

Aansluiting ontsluitingsweg met Reethsestraat

12.19. In het deskundigenverslag staat dat de aansluiting van de Reethsestraat op de nieuwe ontsluitingsweg voor de railterminal, die gebruikt zal worden voor fietsers tussen Reeth/Valburg en Nijmegen, niet met verkeerslichten geregeld zal zijn. Zoals hiervoor is beschreven, is het aantal fietsers in deze richting niet meegenomen in de tellingen van het fietsverkeer in 2016 en 2017. Uit de beantwoording van vragen van de deskundige door provinciale staten blijkt dat onbekend is hoeveel fietsers vanaf het viaduct in de richting van de Reethsestraat fietsen. Wel geven provinciale staten aan dat het fietsverkeer tussen de Betuweroute en de A15 (Hoge Brugstraat) is geteld en dat ongeveer 30 fietsers per werkdag aan de westzijde van het viaduct naar het noorden rijden. Uit de gegeven toelichting blijkt niet wanneer deze tellingen zijn uitgevoerd en in welk kader dat is gedaan. Als vrachtwagens op de ontsluitingsweg staan te wachten voor het rode verkeerslicht om de Rijksweg Zuid op te rijden, kan het zicht van fietsers vanuit de richting van Nijmegen in de richting van de Reethsestraat op verkeer van rechts belemmerd worden. Het ontwerp voorziet echter in een middengeleider. Fietsers kunnen daarom ter hoogte van de middengeleider stilstaan en hebben vandaar een onbelemmerd zicht op het van rechts komende verkeer, aldus het deskundigenverslag.

12.20. Uit het deskundigenverslag volgt naar het oordeel van de Afdeling dat provinciale staten zich op het standpunt hebben kunnen stellen dat een verkeersveilige afwikkeling van het fietsverkeer mogelijk is bij het oversteken van de nieuwe ontsluitingsweg. Niet in geschil is dat de omvang van het fietsverkeer ter plaatse gering is en dat het plan de mogelijkheid biedt om bepaalde voorzieningen te realiseren, zoals een middengeleider. Het betoog slaagt niet.

Parkeren

12.21. Over het betoog van [appellant sub 1] en anderen dat de railterminal leidt tot (parkeer)overlast in de omgeving als gevolg van vrachtwagens die buiten de openingstijden van de railterminal arriveren, staat in het deskundigenverslag het volgende. In de

plantoelichting is beschreven dat het kan voorkomen dat vrachtwagens moeten wachten totdat deze geladen of gelost kunnen worden. Omdat deze ruimtebehoefte niet mag worden afgewenteld op de omgeving, moeten op het terrein van de railterminal parkeerplaatsen worden gerealiseerd. Uitgaande van 170 vrachtwagens per dag en een piekbelasting tijdens de spits, is een aantal van 17 wachtparkeerplaatsen voor vrachtwagens voor de railterminal gehanteerd als minimum. De gronden van de railterminal zijn bestemd voor "Bedrijf - Railterminal" en in artikel 4.1 van de planregels is vastgelegd deze gronden onder meer zijn aangewezen voor een overslagbedrijf met de bijbehorende parkeervoorzieningen en verhardingen. In artikel 4.4.6 van de planregels is vastgelegd dat er op gronden van de railterminal minimaal 17 parkeerplaatsen voor vrachtwagens die wachten op laden of lossen gerealiseerd en in stand gehouden moeten worden. Volgens de deskundige is er op het terrein van de railterminal voldoende fysieke ruimte aanwezig om dit aantal parkeerplaatsen te realiseren. In de meeste gevallen zal volgens de deskundige de lading vooraf aangemeld worden. Vrachtwagens rijden via een zogenoemde "foto-gate" (systeem dat toegang verleent aan de hand van kentekenherkenning) het terrein binnen en vervolgens naar de wachtparking van de terminal. Vooraf aangemelde vrachtwagens hebben dus ook buiten de openingstijden van de railterminal toegang tot de wachtparkeerplaatsen van het terminalterrein. Als niet-aangemelde vrachtwagens buiten openingstijden aankomen, krijgen zij geen toegang tot het railterminalterrein. Uit het rapport Capaciteitsanalyse maakt de deskundige op dat deze situatie zich niet vaak zal voordoen, omdat de ladingen in de meeste gevallen vooraf worden aangemeld. Provinciale staten hebben daarbij gesteld dat voornamelijk sprake zal zijn van een regionale herkomst van de ladingstromen. Dit wordt bevestigd in het rapport Potentie railterminal. Gelet op de relatief korte afstandsritten kunnen de aankomsttijden redelijk goed worden ingeschat. De deskundige onderschrijft daarom de verwachting van provinciale staten dat de meeste vrachtwagens tijdens de openingstijden van de railterminal zullen aankomen.

De Afdeling is gelet op de hiervoor weergegeven onderdelen van het deskundigenverslag van oordeel dat het plan voorziet in voldoende parkeerplaatsen voor vrachtwagens op het terrein van de railterminal. Wat [appellant sub 1] en anderen hebben aangevoerd geeft geen aanleiding voor het oordeel dat vaker dan incidenteel sprake zal zijn van niet-aangemelde vrachtwagens, die dus geen toegang zullen hebben tot de wachtparkeerplaatsen van de terminal. De Afdeling ziet daarom geen aanleiding voor het oordeel dat de railterminal leidt tot overlast in de omgeving, in het bijzonder nabij de percelen van [appellant sub 1] en anderen, als gevolg van vrachtwagens die niet op het railterminalterrein kunnen parkeren. Het betoog slaagt niet.

Verkeersveiligheid en kerende vrachtwagens

12.22. Uit het deskundigenverslag volgt dat de meeste vrachtwagens zullen keren op het terrein van de railterminal, zodat in zoverre de verkeersveiligheid niet in geding komt. Bepaalde typen vrachtwagens, de zogenoemde "Lange Zware Vrachtvoertuigen", moeten vanwege hun lengte een rondgang maken op het terrein van de railterminal. Ook dit levert dus geen verkeersonveilige situaties op. Als vrachtwagens buiten de openingstijden van de railterminal arriveren, zal er niet gekeerd of rondgereden kunnen worden op het terrein van de railterminal. Hiervoor is al toegelicht dat dit zich niet vaker dan incidenteel zal voordoen, aangezien de meeste transporten vooraf worden aangemeld. Mocht het zo zijn dat een vrachtwagen buiten de openingstijden, dus in de avond- of nachtperiode of in het weekend arriveert en deze niet is aangemeld, dan zal deze vrachtwagen op de openbare weg, de nieuwe ontsluitingsweg, moeten keren. Aangezien de ontsluitingsweg zal worden afgesloten voor het fietsverkeer, zal dit volgens de deskundige niet leiden tot conflictsituaties tussen

vrachtwagens en fietsers.

Provinciale staten hebben nog toegelicht dat in het plan ruimte is gereserveerd voor de realisatie van een kruispunt ter hoogte van de ingang van de railterminal. De toekomstige exploitant van de terminal zal in het kader van de aanbestedingsprocedure worden verplicht om ervoor te zorgen dat keren/draaien van vrachtwagens mogelijk is bij een eventueel gesloten hek. Vrachtwagens zullen door deze keermogelijkheid via de ontsluitingsweg het gebied weer kunnen verlaten en zullen daardoor niet door het dorp Valburg rijden. Binnen de bestemming "Verkeer" is er volgens provinciale staten ook voldoende ruimte om de keermogelijkheid voor vrachtwagens te realiseren vóór het hek van het railterminalterrein.

Gelet op het voorgaande hebben provinciale staten deugdelijk onderbouwd dat de railterminal geen onaanvaardbare gevolgen zal hebben voor de verkeersveiligheid als gevolg van vrachtwagens die op de openbare weg zullen keren. Het betoog slaagt niet.

Weginrichting nieuwe ontsluitingsweg

12.23. Het college van Overbetuwe heeft onder verwijzing naar het tegenrapport van Loendersloot gesteld dat de beoogde maximumsnelheid op de voorziene ontsluitingsweg niet in overeenstemming is met de publicatie "Aanbevelingen voor Verkeersvoorzieningen Binnen de Bebouwde Kom" van CROW voor dit type wegen. Gelet op de voorziene wegbreedte is het volgens het college van Overbetuwe de vraag of de beoogde snelheidslimiet ter plaatse van 60 km/uur gerespecteerd zal worden.

12.24. In het deskundigenverslag wordt geconcludeerd dat de planregeling een bredere rijbaan mogelijk maakt dan gewenst is voor een weg met een maximumsnelheid van 60 km/uur. Uit het deskundigenverslag leidt de Afdeling echter af dat het plan een inrichting van deze weg mogelijk maakt die leidt tot een beperking van de rijsnelheid, bijvoorbeeld door het optisch versmallen van de rijloper door het aanbrengen van een overrijdbare middenberm. De concrete inrichting van de ontsluitingsweg kan niet aan de orde komen bij het toetsen van de ruimtelijke aanvaardbaarheid van het plan. De eventuele vrees voor de overschrijding van de maximumsnelheid is een aspect van handhaving. Het betoog slaagt niet.

Geluid

13. [appellant sub 1] en anderen en het college van Overbetuwe betogen dat het plan leidt tot ernstige geluidhinder in de omgeving. Zij richten zich ten eerste tegen de uitgangspunten die ten grondslag zijn gelegd aan het verrichte onderzoek naar de geluidbelasting van de railterminal, de nieuwe ontsluitingsweg en de overige infrastructurele aanpassingen, dus tegen de modellering van de relevante geluidssituatie. Deze beroepsgronden zullen hierna als eerste worden weergegeven en behandeld. Appellanten hebben ook beroepsgronden aangevoerd tegen de rekenresultaten van het onderzoek en de daarbij gehanteerde normen voor een aanvaardbare geluidbelasting. Ten slotte komt de beoordeling van de aanvaardbaarheid van de cumulatie van de geluidbelasting aan de orde.

13.1. De resultaten van het verrichte geluidonderzoek zijn vastgelegd in het rapport "PIP Railterminal Gelderland, akoestisch onderzoek" van Royal HaskoningDHV van 13 februari 2022 (hierna: Geluidrapport).

Uitgangspunten akoestisch onderzoek

13.2. Op zitting hebben [appellant sub 1] en anderen een aantal beroepsgronden over de gevolgen van de ontwikkeling voor de geluidbelasting ingetrokken. Dit betreft de beroepsgrond dat de geluidberekeningen ten onrechte uitgaan van het "zeilend binnenkomen"

van treinen. Ook de beroepsgrond dat voor het bepalen van de sterkte van de piekgeluiden ten onrechte is aangesloten bij de metingen die zijn gedaan bij de railterminal Chemelot is ingetrokken.

13.3. Het college van Overbetuwe heeft ter onderbouwing van haar beroepsonderdeel over het geluid een tegenrapport overgelegd. Dat is het rapport "Beoordeling onderzoeksrapport geluid" van Antea Groep van 17 augustus 2021. Volgens de door Antea verrichte beoordeling is in het geluidonderzoek geen rekening gehouden met een aantal relevante geluidbronnen van de railterminal, namelijk het boog-, stoot- en remgeluid van treinen. De onderzoeken naar de gevolgen van het wegverkeerslawaai gaan uit van een onjuiste verkeersintensiteit, aldus het college van Overbetuwe.

Ook [appellant sub 1] en anderen betogen dat niet alle relevante geluidbronnen zijn betrokken in het geluidonderzoek, dan wel dat het onderzoek uitgaat van een onjuiste modellering van deze bronnen. De piekgeluiden die optreden bij het stapelen van containers zijn ten onrechte gelijkgesteld aan de piekgeluiden van optrekkende en remmende treinen. Onduidelijk is waarop de gehanteerde piekbronsterkte voor het stapelen van containers van 121 dB(A) is gebaseerd. De metingen waarop deze waarde is gebaseerd, zijn volgens [appellant sub 1] en anderen niet uitgevoerd overeenkomstig de "Handleiding meten en rekenen industrielawaai 1999" (hierna: HMRI 1999). Zo is onduidelijk of de metingen zijn gedaan met lege of volle containers. Ook is gemeten op een te korte afstand. In dit verband wijzen appellanten erop dat voor de containeroverslag in Den Bosch wordt uitgegaan van een piekbronsterkte van bijna 126 dB(A). Verder stellen [appellant sub 1] en anderen dat het onderzoek uitgaat van het stapelen van maximaal 4 containers, terwijl het plan stapelkranen toelaat tot een hoogte van 25 m. Evenmin is rekening gehouden met de hoogte waarop een container wordt geplaatst in relatie tot de hoogte van de kraan. Daar komt bij dat ingeval een portaalkraan op rails wordt uitgevoerd, er extra geluidemissie ontstaat.

Het onderzoek houdt volgens [appellant sub 1] en anderen geen rekening met de op- en overslag van gekoelde containers. Deze containers zijn bijna altijd uitgerust met een dieselmotor die de koelgenerator aandrijft. Ook staat het plan toe dat op het terminalterrein bepaalde werkzaamheden worden uitgevoerd, zoals het repareren van wagons en/of containers. Dit zal gepaard gaan met extra geluidemissie. Ook dit is niet betrokken in de geluidberekeningen.

Bij het bepalen van de toekomstige geluidemissie is volgens [appellant sub 1] en anderen ten onrechte geen rekening gehouden met de te verwachten versterking van de (piek)geluiden door de reflectie van de op het railterminalterrein gestapelde containers en de ter plaatse aanwezige infrastructuur.

De geluidemissie vanwege het stapelen van containers wordt volgens [appellant sub 1] en anderen onvoldoende opgevangen door de beoogde geluidwal langs de terminal, die maximaal 5 m hoog zal zijn. Vanwege de bronhoogte (stapelhoogte) op het terrein is effectieve afscherming niet mogelijk. Bovendien is de aan te leggen aarden wal ter hoogte van de hoogspanningsleiding bij Reethsestraat 7 en 9 lager dan 5 m en deze wal mag niet worden beplant met bomen. Er is niet onderzocht wat dit lokaal doet met de geluidbelasting, juist op het punt waar vrachtwagens na het oprijden van de ontsluitingsweg optrekken richting de railterminal of na het verlaten van de railterminal remmen om de ontsluitingsweg te verlaten.

[appellant sub 1] en anderen betogen tenslotte dat de toekomstige exploitant van de railterminal in beginsel vrij zal zijn de eigen openingstijden vast te stellen. Het akoestisch

onderzoek houdt geen rekening met de werking van de railterminal in de nachtperiode.

13.4. Aan het plan en het besluit hogere grenswaarden ligt het Geluidrapport ten grondslag. Daarin zijn de geluideffecten van de voorziene geluidrelevante ontwikkelingen onderzocht en beoordeeld, te weten de railterminal en de nieuwe ontsluitingsweg. Daarnaast zijn de gevolgen onderzocht van de aanpassing van de bestaande wegen Rijksweg Zuid, Reethsestraat, Wolfhoeksestraat en De Hoge Brugstraat, waarin het plan eveneens voorziet. In het Geluidrapport staat dat het akoestisch onderzoek is uitgevoerd overeenkomstig de HMRI 1999.

Bronvermogen stapelen van containers

13.5. In het deskundigenverslag staat dat volgens het Geluidrapport in eerste instantie, dat wil zeggen tot 30.000 laadeenheden, twee brandstof aangedreven "reach stackers" (voertuigen waarmee containers verplaatst en gestapeld worden) en een "empty handler" (grote vorkheftruck) ingezet zullen worden voor het verplaatsen en stapelen van de containers op de railterminal, tot een hoogte van 10,5 m. Vanaf 30.000 laadeenheden wordt overgeschakeld van de reach stackers naar stillere elektrische portaalkranen, met een stapelhoogte van maximaal 12 m. Daargelaten welke van de twee situaties aan de orde is, is in het akoestisch onderzoek uitgegaan van de situatie dat gebruik wordt gemaakt van brandstof aangedreven voertuigen, die meer geluid maken dan de elektrische kranen. Dit is dus een worst-case benadering, aldus het deskundigenverslag.

De maximale geluidniveaus (L_{Amax}) die optreden op het terrein van de railterminal worden veroorzaakt door het plaatsen van containers op vrachtwagens, op treinstellen of op het terrein van de terminal, dan wel het op elkaar stapelen van containers, ook wel het "stacken van containers" genoemd. Voor de berekeningen van het maximale geluidniveau bij de geluidgevoelige bestemmingen is daarbij een bronvermogen van 121 dB(A) gehanteerd. Volgens de deskundige is het gehanteerde bronvermogenniveau voor het maximale geluidniveau onderbouwd in het Geluidrapport. Ter onderbouwing van het bronvermogenniveau heeft Royal HaskoningDHV geluidmetingen uitgevoerd op "Rail Terminal Chemelot". De resultaten van die metingen zijn beschreven in de notitie "Geluidmetingen piekbronsterkte stapelen containers" van 28 oktober 2019, die gevoegd is als bijlage bij het Geluidrapport (hierna: meetrapport). Uit het meetrapport blijkt dat de gemeten piekbronsterkte bij de railterminal Chemelot varieert van 114 dB(A) tot 118 dB(A) wanneer een container op de grond wordt geplaatst. De piekbronsterkte van een daarbovenop te plaatsen tweede container varieert van 110 dB(A) tot 113 dB(A). Uit het meetrapport maakt de deskundige op dat bij het hoger stapelen van containers de maximale geluidniveaus niet worden veroorzaakt door het contact tussen de containers, maar door het ontgrendelen van de zogenoemde twistlocks. Dat zijn koppelstukken waarmee de containers worden verankerd aan de spreider van de kraan.

Uit het meetrapport volgt volgens de deskundige niet aan welk type container de geluidmetingen zijn verricht. Ook is onduidelijk of de metingen zijn uitgevoerd met beladen of met lege containers. Desgevraagd hebben provinciale staten deze informatie alsnog aangeleverd en toegelicht dat de geluidmetingen zijn uitgevoerd bij het stapelen van containers met portaalkranen. De terminal in Chemelot wordt door provinciale staten representatief geacht voor de eindsituatie van de voorziene railterminal. Op de terminal wordt gewerkt met zogeheten "1 over 3" elektrische portaalkranen van 25 m hoog. Dit houdt in dat er drie containers kunnen worden gestapeld onder de portaalkraan en dat daar 1 container overheen bewogen kan worden. In artikel 4.2.2, onder a, van de planregels is bepaald dat de hoogte van de kranen maximaal 25 m mag zijn. De containers waar de metingen aan zijn

verricht, waren beladen zeecontainers van 20 en 40 "foot".

De deskundige kan zich vinden in de toelichting in het meetrapport dat door de beheerste manier van werken niet het contactmoment tussen de containers van belang is voor de optredende maximale geluidniveaus, maar het (ont)grendelen van de twistlocks. De hoogte van de kranen heeft geen invloed op piekgeluid, omdat het geluid van de kranen ondergeschikt is aan het geluid van de twistlocks om de containers te stapelen en te verplaatsen. De hoogte van de kranen is evenmin van belang voor de maximale stapelhoogte van de containers, aldus het deskundigenverslag.

Volgens de deskundige zijn de gerapporteerde bronsterktemetingen en berekeningen in bijlage 1 bij het meetrapport uitgevoerd overeenkomstig de HMRI 1999.

De deskundige concludeert dat uit het meetrapport volgt dat het hoogst optredende maximale bronvermogen voor het stapelen van de containers 118 dB(A) bedraagt. Hij stelt echter vast, zoals hiervoor al is weergegeven, dat voor de verrichte geluidberekeningen een hoger bronvermogen, namelijk 121 dB(A), is gehanteerd, op een bronhoogte van 9,5 m.

Gelet op de hiervoor weergegeven onderdelen van het deskundigenverslag is de Afdeling van oordeel dat provinciale staten deugdelijk hebben gemotiveerd hoe het gehanteerde bronvermogenniveau is vastgesteld. Het betoog slaagt niet.

Boog-, stoot- en remgeluid

13.6. Over het betoog van het college van Overbetuwe dat het verrichte geluidonderzoek geen rekening houdt met het boog-, stoot- en remgeluid van treinen op de railterminal staat in het deskundigenverslag het volgende. Provinciale staten hebben toegelicht dat het stapelen van containers de maatgevende bron is en dat het gehanteerde bronvermogen van 121 dB(A) de hoogste waarde is van de aanwezige geluidbronnen (het geluid van het (ont)grendelen van een twistlock dan wel het boog-, rem- en stootgeluid). Het hanteren van een bronvermogen van 121 dB(A) voor het boog-, rem- en stootgeluid voor railverkeerslawaai is volgens de deskundige een reëel en gangbaar bronvermogenniveau. Het hanteren van dit bronvermogenniveau sluit ook aan bij het kengetal voor het boog-, rem- en stootgeluid en is worst-case te noemen. De deskundige concludeert dat het aannemelijk is dat de in het Geluidrapport gerapporteerde maximale geluidniveaus een bovengrens zijn die niet zal worden overschreden als gevolg van het boog-, stoot- en remgeluid.

Gelet op het voorgaande bestaat geen aanleiding voor het oordeel dat het geluidonderzoek geen rekening houdt met het boog-, stoot- en remgeluid van treinen.

Portaalkraan op rails

13.7. Provinciale staten hebben toegelicht dat een portaalkraan op rails extra geluid kan veroorzaken. Zoals hiervoor al is weergegeven gaat het Geluidrapport uit van de bedrijfssituatie waarin uitsluitend met diesel aangedreven reach stackers wordt gewerkt. Deze reach stackers veroorzaken een hogere geluidbelasting dan de elektrische kranen, die zich verplaatsen op een kraanbaan en die vanaf 30.000 laadeenheden zullen worden ingezet. De geluidbelasting door de kranen is volgens provinciale staten daarom niet onderschat. Volgens de deskundige is de door provinciale staten gegeven toelichting aannemelijk. De motor van een dieselaangedreven reach stacker maakt meer geluid dan de elektromotoren van de elektrische kraan. Het is daarom aannemelijk dat het geluid van de dieselmotoren van de reach stackers meer zal bijdragen aan het langtijdgemiddelde beoordelingsniveau aan de gevels van nabijgelegen woningen dan het gebruik van de elektrische kranen. De deskundige merkt nog op dat voor het eventuele piekgeluid door het stoot- en remgeluid van de

elektrische kraan op rails hetzelfde geldt als voor het boog-, stoot- en remgeluid van de treinen. Omdat de bron van dit geluid laag is gelegen (op ongeveer 0,5 m), worden deze maximale geluidniveaus, anders dan de maximale geluidniveaus veroorzaakt door het stapelen van containers, wel afgeschermd door de aarden wal, aldus het deskundigenrapport. De Afdeling ziet gelet op het voorgaande geen aanleiding voor het oordeel dat in het Geluidrapport ten onrechte geen rekening is gehouden met het geluid van een portaalkraan op rails.

Op- en overslag van de koelcontainers

13.8. Volgens de deskundige volgt uit het Geluidrapport dat in het geluidonderzoek ervan is uitgedaan dat ongeveer 6 procent van de containers die worden overgeslagen, bestaat uit koelcontainers. Tijdens het transport wordt de koeling verzorgd door een dieselaangedreven generator. De geluidproductie van de generatoren is dus betrokken in het onderzoek. [appellant sub 1] en anderen hebben dit niet gemotiveerd bestreden.

Reparatiewerkzaamheden op het terminalterrein

13.9. Uit artikel 4.1, onder a, onder 5, van de planregels blijkt dat op het terminalterrein nevenactiviteiten zijn toegelaten voor de railterminal, zoals onderhouds- en schoonmaakwerkzaamheden aan de containers, en douanefaciliteiten. Provincie staten hebben toegelicht dat de piekgeluidsterkten door de eventuele reparatiewerkzaamheden maximaal 118 dB(A) zullen bedragen. De maximale geluidniveaus door deze werkzaamheden zullen dus lager zijn dan de maximale geluidniveaus door het stapelen van containers. Gelet hierop zijn deze geluiden niet maatgevend voor de optredende maximale geluidniveaus.

Geluidreflecties

13.10. In het deskundigenverslag staat dat de gestapelde containers op het terrein van de terminal invloed kunnen hebben op de toekomstige geluidbelasting vanwege de afscherming en de reflectie van geluid. In het Geluidrapport is daarmee rekening gehouden door met een rij containers op de terminal langs het spoor met een hoogte van 12 m te rekenen. Verder is in het onderzoek voor de overdracht van het geluid rekening gehouden met het plan voor de aanleg van het Zonnepark Overbetuwe tussen de rijksweg A15 en de Betuweroute door in het model uit te gaan van een bodemgebied met een harde bodem (bodemfactor van 0,00), aldus het deskundigenverslag.

[appellant sub 1] en anderen hebben nog gewezen op de eventuele reflectie van geluid die volgens hen het gevolg zal zijn van het plaatsen van zonnepanelen op de grondwal. Hierover merkt de deskundige op dat bij de (optimale) hellingshoek van de panelen op de grondwal van 33,7 tot 35 graden ten opzichte van het wegdek en het terrein van de railterminal, het geluid van het verkeer en de geluidbronnen op de railterminal (bijna) rechtstandig naar boven zal reflecteren. Gelet hierop zullen de zonnepanelen de geluidbelasting bij de woningen van [appellant sub 1] en anderen niet versterken, aldus de deskundige. Er is geen grond voor het oordeel dat met geluidreflecties onvoldoende rekening is gehouden.

Openingstijden railterminal

13.11. De Afdeling overweegt dat voor het oprichten en in werking hebben van de railterminal een omgevingsvergunning milieu moet worden verleend. Daarin zullen geluidvoorschriften worden opgenomen met grenswaarden voor het langtijdgemiddelde beoordelingsniveau en het maximaal geluidniveau. De aan het plan ten grondslag gelegde onderzoeken gaan volgens de deskundige uit van een representatieve bedrijfssituatie, wat

betekent dat er ook rekening is gehouden met eventuele bedrijvigheid in de avond, nacht en in de weekenden. In de omgevingsvergunning milieu kunnen door het bevoegd gezag aan de openingstijden aanvullende doel- en middelvoorschriften worden verbonden, bijvoorbeeld over de geluidbelasting, in het belang van de bescherming van het milieu.

Anders dan waar [appellant sub 1] en anderen voor vrezen houdt het onderzoek wel rekening met de gevolgen voor de geluidbelasting van werkzaamheden in de nachtperiode. Het betoog slaagt niet.

Verkeersintensiteit

13.12. Het college van Overbetuwe betoogt dat het verrichte geluidonderzoek, bij het berekenen van de geluidemissie vanwege de toename van het vrachtverkeer, is uitgegaan van een onjuiste verkeersintensiteit. Dit betoog slaagt gelet op wat hiervoor in 12.6 is overwogen. De Afdeling heeft hiervoor in 12.7 al overwogen dat zij bij de beoordeling van de overige beroepsonderdelen van appellanten uit zal gaan van de situatie dat in het plan geborgd is dat het leidt tot maximaal 340 vrachtwagenbewegingen per werkdag.

Afschermdende werking grondwal

13.13. De nieuwe ontsluitingsweg en de railterminal worden landschappelijk ingepast door een grondwal. De ruimte die hiervoor in het plan is gereserveerd maakt een grondwal mogelijk van maximaal 30 m breed en 5 m hoog. Provinciale staten hebben toegelicht dat de realisatie van de grondwal een landschappelijk doel dient en niet is vereist voor de aanvaardbaarheid van de akoestische situatie. De grondwal heeft geen gevolgen voor het maximale geluidniveau van de railterminal. De grondwal heeft weliswaar een aanvullend geluidreducerend effect voor het langtijdgemiddelde beoordelingsniveau, maar de eventuele mitigerende werking ervan is niet noodzakelijk. Door de grote afstand tussen de ontsluitingsweg en de dichtstbijzijnde woningen van ten minste 200 m, is de geluidbelasting ook zonder grondwal aanzienlijk lager dan de voorkeurswaarde van 48 dB, aldus provinciale staten.

13.14. In het deskundigenverslag staat dat de grondwal mede tot gevolg heeft dat het geluid van de railterminal en de nieuwe ontsluitingsweg wordt afgeschermd. De concrete uitvoering van het plan leidt ertoe dat de grondwal op twee locaties wordt onderbroken, namelijk bij de ingang van de railterminal en ter hoogte van de voorziene hoogspannings- en gasleiding. Volgens de deskundige is in de geluidmodel rekening gehouden met deze twee openingen. Uit het deskundigenverslag volgt verder dat in het gehanteerde geluidmodel terecht de effecten van (de akoestische afscherming van) een geluidscherm ter hoogte van de opening bij de hoogspanningsmast en de eventuele beplanting op de grondwal buiten beschouwing zijn gelaten. De Afdeling ziet geen aanleiding voor het oordeel dat de grondwal langs de railterminal en de nieuwe ontsluitingsweg onjuist is gemodelleerd in het geluidonderzoek. Het betoog slaagt niet.

Tussenconclusie invoergegevens

13.15. Wat hiervoor is overwogen leidt tot de tussenconclusie dat alleen wat betreft de verkeersaantrekkende werking door de railterminal is uitgegaan van onjuiste uitgangspunten bij het berekenen van de geluidbelasting.

Rekenresultaten en beoordeling geluidbelasting

13.16. In het Geluidrapport staat dat de berekende geluidbelasting door de railterminal is getoetst aan de "Nota Bedrijven en Geluid" van de gemeente Overbetuwe. De Afdeling gaat

voorbij aan de stelling van provinciale staten op zitting dat slechts "rekening is gehouden" met het toetsingskader van deze nota. Deze stelling is naar het oordeel van de Afdeling namelijk niet verenigbaar met de inhoud van het Geluidrapport en het deskundigenverslag. De Afdeling begrijpt de gevolgde handelwijze aldus dat voor de invulling van het begrip "goede ruimtelijke ordening" van artikel 3.1 van de Wro is aangesloten bij de geluidnormen uit het gemeentelijk beleid, voor zover het betreft het geluid vanwege de railterminal (de inrichting dus).

Niet in geschil is dat de geluidbelasting door de nieuwe ontsluitingsweg en de aanpassing van de bestaande wegen is getoetst aan de relevante voorschriften van de Wgh.

13.17. [appellant sub 1] en anderen en het college van Overbetuwe hebben beroepsgronden aangevoerd tegen de rekenresultaten van het verrichte geluidonderzoek en de conclusies die daaruit zijn getrokken over de aanvaardbaarheid van de geluidbelasting. Dit zal hieronder worden behandeld. Daarbij wordt achtereenvolgens ingegaan op de geluidbelasting door de railterminal, de nieuwe ontsluitingsweg en de aanpassing van de bestaande wegen. Daarna gaat de Afdeling nog in op de beroepsgronden over de cumulatie van de geluidbelasting met andere geluidbronnen in de omgeving en de gevolgen daarvan voor het woon- en leefklimaat.

Geluidbelasting railterminal

13.18. [appellant sub 1] en anderen en het college van Overbetuwe betogen dat de geluidbelasting door de railterminal niet in overeenstemming is met de geluidwaarden als vastgelegd in de Nota Bedrijven en Geluid.

13.19. De Afdeling overweegt dat in de Nota Bedrijven en Geluid staat dat deze nota primair tot doel heeft een beleidskader te scheppen dat richtinggevend is voor het aspect geluid bij milieuvergunningverlening en bij de beoordeling van het aspect geluid bij bedrijven die onder de werking van het Activiteitenbesluit milieubeheer vallen.

In de Nota Bedrijven en Geluid zijn zogenoemde "ambitiewaarden" vastgelegd voor het langtijdgemiddelde beoordelingsniveau en het maximale geluidniveau (van inrichtingen). Een overschrijding van de ambitiewaarden kan toelaatbaar zijn op grond van een bestuurlijk afwegingsproces. Hierover staat in de nota dat voor het gebied buiten de bebouwde kom aansluiting wordt gezocht bij het referentieniveau van het omgevingsgeluid dat wordt veroorzaakt door het wegverkeer. Als bijlage bij de nota is een kaart gevoegd waarop de equivalente geluidniveaus vanwege het wegverkeer minus 10 dB(A) zijn weergegeven.

Van belang is verder dat er voor de geldende geluidwaarden wordt gedifferentieerd naar gebiedstype. Als bijlage bij de nota is een kaart gevoegd van het grondgebied van de gemeente waarop deze indeling is weergegeven.

In de Nota Bedrijven en Geluid is ook een "bovengrens" vastgelegd, die in beginsel niet mag worden overschreden.

13.20. In het Geluidrapport staat dat het gebied ten noorden van de voorziene railterminal is aangeduid als gebiedstype "lintbebouwing". Uit de Nota Bedrijven en Geluid volgen de volgende ambitiewaarden voor dit gebiedstype.

langtijdgemiddelde beoordelingsniveau:

- 45 dB(A) in de dagperiode (tussen 06:00 uur en 19:00 uur);
- 40 dB(A) in de avondperiode (tussen 19:00 uur en 22:00 uur);

- 35 dB(A) in de nachtperiode (tussen 22:00 uur en 06:00 uur);

maximale geluidniveau:

- 55 dB(A) in de dagperiode;

- 50 dB(A) in de avondperiode;

- 45 dB(A) in de nachtperiode.

Als bovengrens gelden op grond van de Nota Bedrijven en Geluid de volgende geluidwaarden.

langtijdgemiddelde beoordelingsniveau:

- 50 dB(A) in de dagperiode;

- 45 dB(A) in de avondperiode;

- 40 dB(A) in de nachtperiode;

maximale geluidniveau:

- 70 dB(A) in de dagperiode;

- 65 dB(A) in de avondperiode;

- 60 dB(A) in de nachtperiode.

13.21. In het Geluidrapport wordt geconcludeerd dat het langtijdgemiddelde beoordelingsniveau bij de maatgevende woningen ten hoogste 45 dB(A) etmaalwaarde bedraagt. Hiermee wordt dus voldaan aan de ambitiewaarde. Het maximale geluidniveau bedraagt ten hoogste 61 dB(A) in de dagperiode en 60 dB(A) in de avond- en nachtperiode, zodat niet wordt voldaan aan de ambitiewaarde van 55, 50 en 45 dB(A) voor onderscheidenlijk dag-, avond- en nachtperiode. De bovengrens voor het maximale geluidniveau van 70, 65 en 60 dB(A) wordt in deze perioden echter niet overschreden. De railterminal is gelet hierop ruimtelijk inpasbaar, aldus het Geluidrapport.

Langtijdgemiddelde beoordelingsniveau

13.22. In het deskundigenverslag staat dat de voor de railterminal maatgevende woningen zijn gelegen in de gebieden met de gebiedstypering "lintbebouwing". De railterminal is volgens de kaart met de gebiedstyperingen gelegen in het buitengebied. In het Geluidrapport is het langtijdgemiddelde beoordelingsniveau getoetst aan de ambitiewaarde van 45/40/35/45 dB(A) (dag-/avond-/nachtperiode/etmaalwaarde). De etmaalwaarde van 45 dB(A) komt overeen met de ondergrens van de geluidklasse van de ambitiewaarde die geldt voor lintbebouwing, zijnde: 45-50 dB(A); redelijk rustig. Verder merkt de deskundige op dat de gevels van de woningen aan de zuidkant van de Reethsestraat en de Eimerensestraat (ten noorden van de railterminal), gelegen zijn in de invloedsfeer van de Rijksweg A15 met een referentieniveau van het omgevingsgeluid van 45-50 dB(A). De deskundige stelt vast dat de ambitiewaarde die is gehanteerd bij de toetsing van het langtijdgemiddelde beoordelingsniveau voor deze geluidgevoelige bestemmingen (woningen) aansluit bij het heersende referentieniveau van het omgevingsgeluid vanwege het wegverkeer. De conclusie van de deskundige is dat voor de toetsing van het langtijdgemiddelde beoordelingsniveau bij de maatgevende woningen is uitgegaan van de ambitiewaarde van de Nota Bedrijven en Geluid en dat hieraan wordt voldaan.

Maximaal geluidniveau

13.23. Zoals hiervoor is overwogen wordt in het Geluidrapport geconcludeerd dat het maximale geluidniveau door de railterminal bij de maatgevende woning 61 dB(A) bedraagt in de dagperiode en 60 dB(A) in de avond- en nachtperiode. Het berekende geluidniveau voldoet daarmee niet aan de ambitiewaarde van de Nota Bedrijven en Geluid, maar wel aan de bovengrens. Die bedraagt onderscheidenlijk 70/65/60 dB(A) voor de dag-, avond- en nachtperiode. Het college van Overbetuwe heeft gesteld dat de geluidbelasting van 60 dB(A) voor de nachtperiode op de Eimerensestraat 25 niet op de juiste locatie is berekend. In het deskundigenverslag staat dat provinciale staten in reactie hierop een aanvullende geluidberekening hebben laten uitvoeren, op een nieuw beoordelingspunt. Het maximale geluidniveau op dit beoordelingspunt bedraagt afgerond 60 dB(A) op 1,5 m hoogte in de dagperiode en afgerond 60 dB(A) op 4,5 m hoogte in avond- en nachtperiode. Ook voor deze gevel van de woning Eimerensestraat 25 geldt dus dat voldaan wordt aan de bovengrens voor het maximale geluidniveau, aldus het deskundigenverslag.

Conclusie geluidbelasting railterminal

13.24. De Afdeling is op grond van de hiervoor weergegeven overwegingen van oordeel dat provinciale staten zich terecht op het standpunt hebben gesteld dat de geluidbelasting (langtijdgemiddelde beoordelings- en het maximaal geluidniveau) door de railterminal in overeenstemming is met de Nota Geluid en Bedrijven. Het betoog slaagt niet.

Advieswaarden WHO

13.25. Over het betoog van [appellant sub 1] en anderen dat provinciale staten bij het beoordelen van de aanvaardbaarheid van de geluidbelasting van de railterminal aansluiting hadden moeten zoeken bij de (advies)waarden van de WHO, overweegt de Afdeling als volgt.

In het deskundigenverslag staat dat de meest recente, wetenschappelijke inzichten over geluid en gezondheidseffecten vermeld zijn in het rapport "Environmental Noise Guidelines for the European Region" van de WHO van 10 oktober 2018. In het rapport staan advieswaarden voor wegverkeer van 53 dB Lden (jaargemiddelde waarde) en 45 dB Lnight (jaargemiddelde nachtwaarde). De richtlijnen zijn waarden waarboven het zeker is dat er een verhoogd risico is op nadelige gezondheidseffecten. De aanbevelingen voor het wegverkeer zijn "strong" omdat er voldoende sterk bewijs is voor een verhoogd risico indien deze waarden worden overschreden. De WHO-richtlijnen geven echter geen aanbevelingen voor industriële activiteiten zoals piekgeluiden bij het stapelen van containers.

De Afdeling ziet in wat [appellant sub 1] en anderen hebben aangevoerd, onder verwijzing naar de hiervoor weergegeven bevindingen van de deskundige, geen aanleiding voor het oordeel dat provinciale staten bij het vaststellen van het plan uit hadden moeten gaan van de advieswaarden van de WHO voor het wegverkeer. Daargelaten dat het hier gaat om advieswaarden, hebben deze geluidwaarden geen betrekking op industrielawaai. Het betoog slaagt niet.

Geluidbelasting nieuwe ontsluitingsweg

13.26. In het Geluidrapport wordt geconcludeerd dat op de gevels van alle woningen binnen de geluidzone van de nieuwe ontsluitingsweg geen sprake is van een overschrijding van de voorkeurswaarde van de Wgh van 48 dB. De Wgh stelt gelet daarop geen aanvullende eisen aan de aanleg van deze nieuwe weg.

13.27. In het deskundigenverslag staat dat in bijlage 6.2 van het Geluidrapport de

rekenresultaten zijn weergegeven van de geluidbelastingen in dB voor de maatgevende woningen aan de Reethsestraat (3 tot en met 19a), de Wolfhoeksestraat (1 tot en met 4) en de woningen Rijksweg Zuid 45 en 47 voor de toekomstige situatie in het jaar 2033. De woningen aan de Wolfhoeksestraat en de Rijksweg Zuid ondervinden de hoogste geluidbelasting ten gevolge van deze nieuwe weg. Uit het akoestisch onderzoek volgt dat op alle woningen binnen de geluidzone van de nieuwe weg geen sprake is van een overschrijding van de voorkeurswaarde van 48 dB, aldus het deskundigenverslag. [appellant sub 1] en anderen en het college van Overbetuwe hebben dit onderdeel van het deskundigenverslag niet gemotiveerd bestreden. Gelet daarop is de Afdeling van oordeel dat het plan, wat betreft de nieuwe ontsluitingsweg, niet in strijd is met artikel 82, eerste lid, van de Wgh. Het betoog slaagt niet.

Geluidbelasting aanpassing bestaande wegen

13.28. Het plan voorziet in de fysieke aanpassing van een aantal wegen in het plangebied. In het Geluidrapport is onderzocht of deze aanpassingen leiden tot "reconstructie" van deze wegen als bedoeld in artikel 1 van de Wgh. In het Geluidrapport staat dat uit de rekenresultaten blijkt dat op drie woningen (Rijksweg Zuid 45, Wolfhoeksestraat 1 en 2) de toename van de geluidbelasting 1,50 dB of meer bedraagt. De toename bedraagt ten hoogste 1,99 dB. Voor deze woningen is ten gevolge van de wijziging van Rijksweg Zuid sprake van reconstructie als bedoeld in de Wgh. Het college van gedeputeerde state heeft daarom voor de gevelbelasting van de woningen aan de Rijksweg Zuid 45, Wolfhoeksestraat 1 en Wolfhoeksestraat 2 hogere waarden voor de ten hoogste toelaatbare geluidbelasting vastgesteld van onderscheidenlijk 63 dB, 61 dB en 59 dB ten gevolge van de reconstructie van de Rijksweg Zuid.

13.29. Het college van Overbetuwe heeft haar beroepsgronden tegen de conclusies van het Geluidrapport over de gevolgen van de aanpassingen van de bestaande wegen bestreden, ingetrokken. Dit betreft onder meer de beroepsgrond dat het plan leidt tot reconstructie van de Reethsestraat, en dat ten onrechte geen onderzoek is gedaan naar het gebruik van zogenoemde "diffractoren" bij de aanpassing van de Rijksweg Zuid ter beperking van de geluidbelasting. Dit onderdeel maakt gelet daarop geen deel uit van het geschil tussen partijen.

Gecumuleerde geluidbelastingen en woon- en leefklimaat

13.30. [appellant sub 1] en anderen en het college van Overbetuwe vrezen voor een ernstige aantasting van het woon- en leefklimaat door de gecumuleerde geluidbelasting van de in het plan voorziene ontwikkelingen en andere relevante geluidbronnen.

Volgens [appellant sub 1] en anderen is niet duidelijk welke uitgangspunten zijn gehanteerd voor het berekenen van de bijdrage van de rijksweg A15 aan de gecumuleerde geluidbelasting. Het geluidplafond dat in 2012 is vastgesteld voor deze weg wordt volgens hen al overschreden. De verbreding van de A15 zal tot een extra toename leiden. Zij stellen verder dat de geluidberekeningen ten onrechte uitgaan van een optimale spoorverbinding met Duitsland. Ook is er geen rekening gehouden met de geluidproductie van bestaande en de nieuw op te richten windturbines. De verrichte geluidberekeningen tonen volgens [appellant sub 1] en anderen aan dat bij 235 van de 275 rekenpunten in het studiegebied, de cumulatieve geluidbelasting veel meer bedraagt dan 50 dB(A). De GGD hanteert deze waarde als bovengrens voor een aanvaardbaar geluidniveau, aldus

[appellant sub 1] en anderen.

Het college van Overbetuwe betoogt dat de wijze waarop de aanvaardbaarheid van de gecumuleerde geluidbelasting is beoordeeld niet deugdelijk is. De conclusie dat sprake is van een aanvaardbare toename berust mede op het argument dat bij een aantal woningen al in de bestaande situatie sprake is van een hoge cumulatieve geluidbelasting. Maar dat is op zich nog geen reden om een verdere toename aanvaardbaar te achten.

13.31. In het deskundigenverslag staat dat aan de Betuweroute, nabij de beoogde railterminal het CUP ligt. In het Geluidrapport is bij het berekenen van de gecumuleerde geluidbelasting, de geluidimmissie van het CUP meegenomen. Verder is bij het berekenen van de gecumuleerde geluidbelasting rekening gehouden met de Rijksweg Zuid, de A15, de Betuweroute en het windpark Nijmegen Noord. De cumulatieberekeningen zijn uitgevoerd voor de huidige en de referentiesituatie (ook wel de autonome situatie genoemd). Om vast te stellen of met de voorziene ontwikkelingen nog sprake is van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat zijn in het Geluidrapport voor vijf locaties de gecumuleerde geluidbelastingen berekend met de bijdragen van de railterminal, nieuwe ontsluitingsweg, aan te passen wegen, rijksweg A15, de Betuweroute, het CUP en het windpark Nijmegen Noord. De vijf onderzochte (maatgevende) locaties zijn de Eimerensestraat, Reethsestraat, Rijksweg Zuid/Wolfhoeksestraat, het gebied rondom Valburg, en het gebied ten zuiden van de A15.

13.32. Volgens het deskundigenverslag is bij het berekenen van de cumulatieve geluidbelasting rekening gehouden met het verbreden en doortrekken van de A15. Voor de huidige situatie (2020) is gerekend met de feitelijke verkeersaantallen en voor de toekomst met opgevolde geluidproductieplafonds. Dit geldt ook voor de geluidproductieplafonds voor de Betuweroute. Ook met de geluidbelasting vanwege de windturbines is rekening gehouden. Uit de in bijlage 6.4 van het Geluidrapport weergegeven resultaten van de cumulatieberekening leidt de deskundige het volgende af.

Rondom de Eimerensestraat bedraagt de toename van de gecumuleerde geluidbelasting ten hoogste 1 dB. Deze toename wordt voor een belangrijk deel veroorzaakt door het verkeer op het onderliggend wegennet. De hoogste gecumuleerde geluidbelasting in de toekomstige situatie is 55 dB.

Op de Reethsestraat bedraagt de toename van de gecumuleerde geluidbelasting ten hoogste 3 dB. Deze toename wordt echter veroorzaakt door de beschikbare ruimte voor verkeersgroei op de A15 en de Betuweroute en niet door de in het plan voorziene ontwikkelingen.

Rondom de Rijksweg Zuid bedraagt de toename van de gecumuleerde geluidbelasting ten hoogste 2 dB. Deze belasting wordt voornamelijk veroorzaakt door de reconstructie van de Rijksweg Zuid.

In het gebied rondom Valburg bedraagt de toename van de gecumuleerde geluidbelasting ten hoogste 1 dB en dit wordt veroorzaakt door de beschikbare ruimte voor verkeersgroei op de Betuweroute, en niet door de in het plan voorziene ontwikkeling.

Ten slotte bedraagt de toename van de gecumuleerde geluidbelasting in het gebied ten zuiden van de A15 ten hoogste 1 dB. Dit wordt veroorzaakt door de beschikbare ruimte voor verkeersgroei op de Betuweroute en niet door de voorgenomen ontwikkeling.

Uit het Geluidrapport kan dus worden geconcludeerd dat het plan alleen gevolgen heeft voor de gecumuleerde geluidbelasting bij woningen aan de Eimerensestraat (hoogste toename 1 dB) en bij de Rijksweg Zuid/Wolfhoeksestraat (hoogste toename 2 dB). Een toename van 2 dB is volgens de deskundige bij de meeste geluiden met een continu karakter voor veel mensen (net) waarneembaar.

13.33. Provinciale staten hebben zich, onder verwijzing naar het rapport "Aanvulling op het Milieueffectrapport Railterminal Gelderland" van 20 april 2021, op het standpunt gesteld dat de hiervoor toegelichte toenames van 1 dB bij de woningen aan Eimerensestraat en 2 dB bij de woningen aan/nabij de Rijksweg Zuid aanvaardbaar zijn, omdat deze geringe toenames leiden tot een marginale toename van het aandeel "ernstig gehinderden".

13.34. In reactie op het deskundigenonderzoek hebben provinciale staten een nadere beoordeling verricht van de aanvaardbaarheid van de gecumuleerde geluidbelasting aan de hand van de zogenoemde "methode Miedema". Deze methode geeft met intervallen van 5 dB(A) een kwalitatief oordeel over de gecumuleerde geluidbelasting. De Afdeling heeft in eerdere uitspraken overwogen dat de methode Miedema een algemeen geaccepteerde methode is om de kwaliteit van de lokale geluidssituatie bij een woning ten gevolge van cumulatieve effecten te beoordelen (vergelijk overweging 26.1 van de uitspraak van 20 december 2017, [ECLI:NL:RVS:2017:3504](#)). Volgens de methode Miedema is de kwaliteit van de akoestische omgeving bij een geluidbelasting van 50 dB of minder, goed, bij een geluidbelasting van 55 dB of minder, redelijk, bij een geluidbelasting van 60 dB of minder, matig, en bij een geluidbelasting van 65 dB of minder, tamelijk slecht (uitspraak van 17 april 2019, [ECLI:NL:RVS:2019:1258](#)).

13.35. Hiervoor is al opgemerkt dat de rekenresultaten van de cumulatieve geluidbelasting zijn weergegeven in bijlage 6.4 van het Geluidrapport. Voor de woningen aan de Eimerensestraat volgt hieruit een toename van de gecumuleerde geluidbelasting van ten hoogste 1 dB. De Afdeling volgt het standpunt van provinciale staten dat bij deze woningen geen sprake zal zijn van een onaanvaardbare toename van de gecumuleerde geluidbelasting, aangezien een stijging met 1 dB in beginsel niet waarneembaar is.

Bij de woningen aan/nabij de Rijksweg Zuid leidt het plan tot toenames van 1 dB en 2 dB. Zoals hiervoor is overwogen is de Afdeling van oordeel dat provinciale staten een toename van de gecumuleerde geluidbelasting van 1 dB aanvaardbaar hebben kunnen achten. Bij een aantal woningen bedraagt de toename weliswaar 2 dB, maar dit leidt niet tot een achteruitgang van de milieukwaliteit volgens de methode Miedema, dan wel tot een achteruitgang waarbij de milieukwaliteit niet onder de kwalificatie "matig" komt. Ook in deze gevallen volgt de Afdeling het standpunt van provinciale staten dat geen sprake is van een onaanvaardbare stijging van de gecumuleerde geluidbelasting. Bij een aantal woningen doet zich echter de situatie voor dat de stijging met 2 dB leidt tot een achteruitgang van de milieukwaliteit van "matig" naar "tamelijk slecht" volgens de methode Miedema. Dit zijn de woningen Wolfhoeksestraat 1 (GZ op 4,5 m, van 59 dB naar 61 dB), Wolfhoeksestraat 2 (GW op 4,5 m, van 60 dB naar 62 dB), en Rijksweg Zuid 45 (GN op 4,5 m, van 60 dB naar 62 dB). Provinciale staten hebben niet deugdelijk onderbouwd waarom deze achteruitgang in milieukwaliteit bij deze woningen aanvaardbaar is. De enkele stelling dat de gecumuleerde geluidbelasting ter plaatse al in de bestaande situatie erg hoog is betekent niet dat een verdere verslechtering, die een achteruitgang in milieukwaliteit volgens de methode Miedema met zich brengt, aanvaardbaar is. Het betoog slaagt.

Wet natuurbescherming: gebieden

[appellant sub 1] en anderen

14. [appellant sub 1] en anderen betogen dat het plan is vastgesteld en de Wnb-vergunning is verleend in strijd met de bepalingen over gebiedsbescherming van de Wnb. Het plan/project leidt volgens hen tot de aantasting van de natuurlijke kenmerken van omliggende Natura 2000-gebieden, vanwege een toename van de stikstofdepositie op de voor stikstof gevoelige

habitattypen in deze gebieden. De passende beoordeling die ten grondslag ligt aan het plan, is volgens [appellant sub 1] en anderen gebrekkig.

14.1. In artikel 8:69a van de Awb is bepaald dat de bestuursrechter een besluit niet vernietigt op de grond dat het in strijd is met een geschreven of ongeschreven rechtsregel of een algemeen rechtsbeginsel, als deze regel of dit beginsel kennelijk niet strekt tot bescherming van de belangen van degene die zich daarop beroept. Blijkens de geschiedenis van de totstandkoming van de Wet aanpassing bestuursrecht (Kamerstukken II, 2009/10, 32 450, nr. 3, blz. 18-20) heeft de wetgever met artikel 8:69a van de Awb de eis willen stellen dat er een verband moet bestaan tussen een beroepsgrond en het belang waarin de appellant door het bestreden besluit dreigt te worden geschaad. De bestuursrechter mag een besluit niet vernietigen wegens schending van een rechtsregel die kennelijk niet strekt tot bescherming van het belang van de appellant.

14.2. De bepalingen in de Wnb over de beoordeling van plannen en projecten die gevolgen kunnen hebben voor Natura 2000-gebieden, strekken tot de bescherming van het behoud van de natuurwaarden in deze gebieden. Dit is een algemeen belang waarvoor natuurlijke personen in beginsel niet kunnen opkomen. Uit de uitspraak van de Afdeling van 11 november 2020, [ECLI:NL:RVS:2020:2706](#), volgt echter dat de individuele belangen van burgers bij het behoud van een goede kwaliteit van hun leefomgeving, waarvan een Natura 2000-gebied deel uitmaakt, zo verweven kunnen zijn met het algemene belang dat de Wnb beoogt te beschermen, dat niet kan worden geoordeeld dat de betrokken normen van de Wnb kennelijk niet strekken tot bescherming van hun belangen.

Het meest nabij het plangebied gelegen Natura 2000-gebied is het gebied Rijntakken. Dat gebied ligt op een afstand van ruim 2,5 km ten zuiden van het plangebied. Wat de ligging ten opzichte van de percelen van [appellant sub 1] en anderen betreft geldt het volgende. Het meest nabijgelegen perceel is de [locatie 1], op een afstand van ongeveer 575 m. De overige percelen liggen op een (veel) grotere afstand tot de Rijntakken. Gelet op deze afstanden bestaat naar het oordeel van de Afdeling geen duidelijke verwevenheid tussen de algemene belangen die de Wnb beoogt te beschermen en de individuele belangen van [appellant sub 1] en anderen bij het behoud van een goede kwaliteit van hun woon- en leefomgeving. De ingeroepen normen van de Wnb strekken daarom kennelijk niet tot bescherming van de belangen van [appellant sub 1] en anderen. Dit leidt ertoe dat de beroepsgronden van [appellant sub 1] en anderen over de Wnb in relatie tot gebiedsbescherming niet besproken zullen worden. De Afdeling merkt hierbij op dat ook als zou blijken dat deze beroepsgronden terecht zijn aangevoerd de Afdeling gelet op artikel 8:69a van de Awb het plan niet mag vernietigen.

Het college van Overbetuwe

15. Ook het college van Overbetuwe betoogt dat het plan is vastgesteld en de Wnb-vergunning is verleend in strijd met de bepalingen over gebiedsbescherming van de Wnb. Het plan/project leidt volgens hen tot de aantasting van de natuurlijke kenmerken van omliggende Natura 2000-gebieden, vanwege een toename van de stikstofdepositie op de voor stikstof gevoelige habitattypen in deze gebieden.

15.1. Bij de behandeling van dit beroepsonderdeel van het college van Overbetuwe stelt de Afdeling voorop dat alleen het Natura 2000-gebied Rijntakken in de gemeente Overbetuwe ligt. De overige betrokken Natura 2000-gebieden liggen buiten de gemeente. Het college van Overbetuwe kan, gelet op het relativiteitsvereiste van artikel 8:69a van de Awb, alleen opkomen tegen de (mogelijke) aantasting van de Rijntakken, omdat de bescherming van

natuurgebieden die buiten het eigen gemeentelijke grondgebied liggen niet een belang is dat aan een gemeente is toevertrouwd. De Afdeling verwijst hiertoe naar haar uitspraak van 19 juni 2019, [ECLI:NL:RVS:2019:1947](#). In het navolgende zal het beroep van het college van Overbetuwe worden beoordeeld voor zover dat betrekking heeft op het Natura 2000-gebied Rijntakken.

15.2. Aan het plan en de Wnb-vergunning ligt een passende beoordeling ten grondslag. Dit zijn de rapporten "Passende Beoordeling Railterminal Gelderland" van 21 augustus 2020 en "Passende Beoordeling Railterminal" van 12 februari 2021, beide van Tauw. In de passende beoordeling van 12 februari 2021 staat dat uit de verrichte AERIUS-berekening volgt dat er in zeven (zoekgebieden van) habitattypen sprake is van een stikstoftoename door de gebruiksfase van de railterminal. Voor een vijftal habitattypen wordt de KDW (kritische depositiewaarde) echter niet overschreden. Op al deze vijf habitattypen zijn effecten door de toename van de stikstofdepositie door de railterminal zowel in de aanleg- als gebruiksfase met zekerheid uitgesloten, zodat een nadere beoordeling niet nodig is. In H6120 Stroomdalgraslanden en H6510A Glanshaverhooilanden is een toename door de railterminal berekend op locaties waar de KDW wel wordt overschreden. Voor deze habitattypen zijn significante effecten niet op voorhand uitgesloten, aldus de passende beoordeling.

15.3. Over de gevolgen voor het habitatype stroomdalgraslanden staat in de passende beoordeling het volgende. Tijdens de aanleg is er een depositie van maximaal 0,06 mol N/ha/jaar. Gelet op de kleine, lokale en vooral tijdelijke toename zijn significante effecten door de aanleg uitgesloten. Tijdens de gebruiksfase is een zeer geringe toename van de stikstofdepositie van maximaal 0,05 mol N/ha/jaar berekend in een klein deel van het Natura 2000-gebied. De sturende factor voor dit habitatype op deze locaties is de dynamiek van de rivier. Atmosferische stikstofdepositie speelt op deze locaties geen limiterende rol. De zeer geringe toename in stikstofdepositie door de railterminal leidt met zekerheid niet tot significante negatieve effecten op de instandhoudingsdoelstelling. Deze toename is te laag om een effect te veroorzaken op uitbreiding van oppervlak of verbetering in kwaliteit op deze locaties.

15.4. Over het habitatype glanshaverhooilanden staat in de passende beoordeling dat tijdens de aanleg de depositie maximaal 0,03 mol N/ha/jaar bedraagt. Gelet op de kleine, lokale en vooral tijdelijke toename zijn effecten door de aanleg uitgesloten. De railterminal zorgt voor een blijvende toename van de stikstofdepositie op drie locaties met het habitatype waar sprake is van een overschrijding van de KDW, namelijk in de Velperwaarden, de Huissensche Waarden en de Ooijpolder. In totaal betreft het een oppervlakte van 7,8 ha van het habitatype. In dit areaal zorgt de railterminal voor een blijvende toename in stikstofdepositie van 0,01 tot 0,02 mol N/ha/jaar. In de Velperwaarden wordt een passend beheer uitgevoerd en ook is de rivierdynamiek in deze uiterwaard passend voor het habitatype. Dat laatste geldt ook voor de locatie in de Huissensche Waarden. Op locaties met een projectbijdrage zijn rivierdynamiek en het beheer bepalend voor het oppervlak en de kwaliteit van het habitatype. In de Ooijpolder is het habitatype aanwezig op dijken, deze worden passend beheerd voor het habitatype. Gelet hierop en omdat slechts lokaal aan de randen van het oppervlak de KDW wordt overschreden is atmosferische stikstofdepositie op deze locaties geen limiterende factor. De sturende factoren voor dit habitatype op deze locaties zijn het beheer en de dynamiek van de rivier. Gelet hierop en op de zeer geringe en zeer plaatselijke toename in stikstofdepositie door de railterminal zijn negatieve effecten met zekerheid uitgesloten. De toename is te laag om een effect te veroorzaken voor het behoud van de oppervlakte en kwaliteit op deze locaties, aldus de passende beoordeling van 12 februari 2021.

15.5. Het college van Overbetuwe heeft de passende beoordeling van Tauw laten beoordelen door Antea Groep. De resultaten van deze beoordeling zijn vastgelegd in de notitie "Beoordeling onderzoeksrapport stikstofdepositie" van 30 juli 2021. Hierin worden door Antea 9 "punten" aangedragen tegen de passende beoordeling van Tauw. In opdracht van de provincie heeft vervolgens Tauw gereageerd op dit tegenrapport van Antea. Ten slotte heeft Antea namens het college van Overbetuwe daarop een reactie gegeven in haar notitie "Beoordeling onderzoeksrapport stikstofdepositie" van 8 november 2021. In deze notitie van Antea staat dat "de extra informatie gestuurd door Tauw over de punten 1 tot en met 7 afdoende antwoord geeft op de door ons gestelde vragen. Echter de punten 8 en 9 leiden ook met de extra informatie nog steeds tot onduidelijkheden." Het staat vast dat het geschil thans beperkt is tot deze twee punten uit de notitie van Antea van 8 november 2021. De beide punten zien op de verrichte AERIUS-berekening die ten grondslag ligt aan de passende beoordeling van Tauw. Het gaat concreet om de invoergegevens die zijn gehanteerd voor het berekenen van de stikstofemissie van de diesellocomotieven op de railterminal. Dit zal hieronder worden besproken.

Stationair draaien diesellocomotieven

15.6. Het college van Overbetuwe betoogt dat de stikstofemissie vanwege het "stationair draaien" van de diesellocomotieven is onderschat in de stikstofberekening. Het uitgangspunt van onder meer de milieueffectrapportage is dat er 12 treinen de railterminal aandoen per werkdag. Op basis van informatie van ProRail geldt dat 5 procent van de treinen op de Betuweroute dieselaangedreven is. Deze locomotieven leiden dus tot stikstofemissie. Voor dieseltreinen wordt ervan uitgegaan dat naast de tijd die nodig is om de terminal op te rijden, de trein tussentijds 1,7 uur per dag stationair draait. Het aantal uren op jaarbasis dat de diesellocomotieven op de terminal stationair draaien moet volgens het college van Overbetuwe als volgt worden berekend: 12 treinen maal 5 procent (diesel) maal 1,7 uur x 365 dagen = 372,3 uur. De stikstofberekening gaat echter uit van in totaal slechts 36,6 uur stationair draaien op jaarbasis, aldus het college van Overbetuwe.

15.7. Uit het deskundigenverslag leidt de Afdeling af dat bij het berekenen van de stikstofemissie door de locomotieven op de railterminal, als uitgangspunt is genomen dat de 12 locomotieven die per dag de terminal aandoen in totaal 10 uur "operationeel zijn". De handelingstijd per locomotief bedraagt 40 minuten en dus 8 uur voor 12 locomotieven. Gezamenlijk draaien de 12 locomotieven 2 uur stationair per dag. De passende beoordeling gaat er dus niet van uit dat 1 locomotief 2 uur per dag stationair draait. In het deskundigenverslag staat daarom dat over een jaar bezien (365 dagen) de (12) locomotieven in totaal 365 maal 2 uur = 730 uur stationair zullen draaien. Omdat 5 procent van de locomotieven wordt aangedreven door diesel is de totale tijd dat de diesellocomotieven stationair draaien op jaarbasis 36,5 uur (0,05 maal 730 uur). Gelet hierop ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat voor het berekenen van de stikstofemissie door de railterminal is uitgegaan van een onjuiste duur van het stationair draaien van de diesellocomotieven. Het betoog slaagt niet.

Vermogen en emissiefactor diesellocomotieven

15.8. Het college van Overbetuwe betoogt dat de stikstofberekening uitgaat van onjuiste emissiegegevens van de in te zetten diesellocomotieven. De uitstoot per uur van een locomotief is afhankelijk van enerzijds het vermogen van de locomotief (in kilowattuur) en anderzijds de uitstoot per kilowattuur. Uit het rapport "Review of Dutch rail diesel emissions calculation methodology", van CE Delft van oktober 2020 volgt volgens het college van

Overbetuwe dat 5 procent van de treinen op de Betuwelijn nog niet elektrisch is aangedreven. Uit dit rapport volgt echter ook een vermogen van 1.180 kW en een emissiefactor van 12 g/kWh voor de huidige diesellocomotieven op de Betuweroute. De stikstofberekening gaat uit van diesellocomotieven met een vermogen van 500 kW en een uitstoot van 4 g/kWh. De berekening gaat volgens het college van Overbetuwe in wezen uit van de meest moderne diesellocomotieven. Maar de diesellocomotieven die hier aan de orde zijn zullen echter naar verwachting pas vanaf 2030 worden ingezet en dus 5 jaar na de openstelling van de railterminal. Voor de periode vóór 2030 moet daarom rekening worden gehouden met minder "schone" locomotieven, aldus het college van Overbetuwe.

15.9. In het deskundigenverslag wordt geconcludeerd dat voor de emissiefactor van de diesellocomotieven op de railterminal is uitgegaan van de gemiddelde stand van het locomotievenpark na het jaar 2025, het jaar waarin de railterminal naar verwachting wordt opengesteld. Voor de rangeerlocomotieven (van rond de 500 kW) geldt echter dat zij vervangen worden vanaf 2030. Deze vernieuwing zal dus naar verwachting plaatsvinden 5 jaar na openstelling van de terminal. De Afdeling leidt uit het deskundigenverslag af dat wat betreft de uitstoot van de diesellocomotieven de stikstofberekening uitgaat van een situatie die in beginsel pas aan de orde zal zijn vanaf 2030, terwijl de terminal naar verwachting vanaf 2025 operationeel zal zijn. In zoverre volgt de Afdeling het standpunt van het college van Overbetuwe.

15.10. Provinciale staten hebben toegelicht dat in de Wnb-vergunning als voorschrift is vastgelegd dat de inzet van materieel op de railterminal niet mag leiden tot een hogere emissie dan waarvan is uitgegaan in de stikstofberekening van 24 februari 2021, die ten grondslag ligt aan de Wnb-vergunning (en het plan). Gelet hierop zal de exploitant van de railterminal al vanaf 2025 gedwongen zijn om de meest moderne locomotieven in te zetten wat betreft de stikstofuitstoot, dat wil zeggen de locomotieven waarmee ook is gerekend bij het berekenen van de uitstoot.

15.11. Voorschrift 2.2, onder 5, van de Wnb-vergunning luidt:

"De inzet van materieel is niet meer dan in de AERIUS-berekeningen met kenmerk RrgjAgSsyxTE (d.d. 24 februari 2021) voor de realisatiefase en RYu3LZAshPhF (d.d. 24 februari 2021) voor de gebruiksfase is opgenomen. Als er afgeweken wordt van wat in de berekening vermeld staat dient dit gemeld te worden bij de afdeling Vergunningverlening en Handhaving (WHH) van de Provincie Gelderland onder vermelding van zaaknummer 2021-002317."

15.12. De Afdeling overweegt dat in de AERIUS-berekening van 24 februari 2021, waar het hiervoor weergegeven voorschrift naar verwijst, de uitstoot van de diesellocomotieven is ingevoerd als "bron 4 (diesellocomotieven RTG)". Bij deze bron is een emissie van NOx ingevoerd van 100,40 kg/j. De Afdeling begrijpt het standpunt van provinciale staten aldus dat deze invoer, voor wat betreft de uitstoot van de diesellocomotieven, op een indirecte wijze de feitelijke uitstoot van de ingezette locomotieven maximaliseert, en dat indien "minder schone" locomotieven worden ingezet deze uitstoot zal worden overschreden (bij een gelijkblijvend aantal treinritten). De Afdeling is van oordeel dat uit de enkele verwijzing naar de AERIUS-berekening van 24 februari 2021 niet voldoende duidelijk en kenbaar volgt dat op de railterminal uitsluitend gebruik mag worden gemaakt van diesellocomotieven met een vermogen van 500 kW en een uitstoot van 4 g/kWh. Al hierom slaagt dit verweer niet.

15.13. De Afdeling is gelet op het voorgaande van oordeel dat de stikstofberekening die ten grondslag ligt aan de passende beoordeling, onjuist is wat betreft de stikstofemissie van de

diesel locomotieven, in het bijzonder waar het betreft de berekende emissie in de periode 2025-2030 en het daarin gehanteerde uitgangspunt dat alleen gebruik wordt gemaakt van diesel locomotieven met een vermogen van 500 kW en een uitstoot van 4 g/kWh. Dat laatste is immers onvoldoende duidelijk en kenbaar in de planregels, onderscheidenlijk de voorschriften van de Wnb-vergunning geborgd. Dit gebrek ziet zowel op het plan als de Wnb-vergunning. Het betoog slaagt.

15.14. De Afdeling overweegt dat het mogelijk is om in de Wnb-vergunning een voorschrift op te nemen waarin concrete eisen worden gesteld aan het in te zetten materieel, in dit geval over de eigenschappen/emissie van de diesel locomotieven. Ook in de planregels kan een daartoe strekkende gebruiksbepaling worden opgenomen. Verweerders hebben ter zitting toegelicht dat zij in beginsel bereid zijn de Wnb-vergunning en het plan dienovereenkomstig aan te passen.

Afkapgrens en cumulatie

15.15. Het college van Overbetuwe heeft op de zitting betoogd dat de stikstofberekening ten onrechte is uitgevoerd met een versie van AERIUS die nog de "oude afkapgrens" van 5 km hanteert, en dat onvoldoende rekening is gehouden met de gevolgen van de cumulatie van de stikstofdepositie van het plan met andere plannen of projecten.

15.16. Behoudens in geschillen waar de wet anders bepaalt, kunnen ook na afloop van de beroepstermijn en, indien die termijn is gegeven, na de termijn als bedoeld in artikel 6:6 van de Awb, nieuwe gronden worden ingediend. De mogelijkheid hiertoe wordt evenwel onder meer begrensd door de goede procesorde. Voor het antwoord op de vraag of de goede procesorde zich verzet tegen het indienen van nieuwe gronden of argumenten en stukken ter motivering van een eerdere beroepsgrond, is in het algemeen bepalend een afweging van de proceseconomie, de reden waarom de desbetreffende beroepsgrond pas in een laat stadium is aangevoerd, de mogelijkheid voor de andere partijen om adequaat op die beroepsgrond te reageren en de processuele belangen van de partijen over en weer.

15.17. Nu het college van Overbetuwe deze beroepsgronden eerst ter zitting naar voren hebben gebracht, hebben verweerders onvoldoende de mogelijkheid gehad daarop adequaat te reageren. De goede procesorde laat het indienen van een nieuwe beroepsgrond niet toe als andere partijen onvoldoende op die beroepsgrond kunnen reageren of de goede voortgang van de procedure daardoor op andere wijze wordt belemmerd. Niet is gebleken dat het college van Overbetuwe deze beroepsgronden niet in een eerder stadium van de beroepsprocedure naar voren heeft kunnen brengen. De Afdeling ziet aanleiding deze betogen reeds wegens strijd met de goede procesorde buiten beschouwing te laten

Wet natuurbescherming: soorten

16. [appellant sub 1] en anderen betogen dat de realisatie van de railterminal leidt tot overtreding van de verbodsbepalingen van de Wnb over de haas.

16.1. Volgens provinciale staten en het college van gedeputeerde staten is de haas opgenomen op de vrijstellingslijst van de provincie Gelderland. Voor de uitvoering van werkzaamheden in het kader van ruimtelijke ontwikkeling geldt er daarom in Gelderland voor de haas geen onderzoeks- en ontheffingsplicht op grond van de Wnb, aldus verweerders.

16.2. De Afdeling heeft in haar overzichtsuitspraak over het relativiteitsvereiste van 11 november 2020, [ECLI:NL:RVS:2020:2706](#), overwogen dat als een natuurlijk persoon zich beroept op de bepalingen van de Wnb die strekken tot de bescherming van plant- en diersoorten hij zich beroept op een algemeen belang waarvoor hij niet in rechte kan

opkomen. Niet in alle gevallen hoeft echter op voorhand te worden uitgesloten dat de Wnb met de bescherming van plant- en diersoorten ook bescherming biedt aan het belang bij het behoud van een goede kwaliteit van de directe woon- en leefomgeving van natuurlijke personen. De belangen van omwonenden bij het behoud van een goede kwaliteit van hun directe woon- en leefomgeving kunnen zo verweven zijn met het algemeen belang dat de Wnb beoogt te beschermen, dat niet kan worden geoordeeld dat de betrokken normen van de Wnb kennelijk niet strekken tot de bescherming van hun belangen. [appellant sub 1] en anderen wonen op afstanden van minimaal 150 m tot het plangebied (de bestemming "Groen" in het noorden van het plangebied). De afstanden tot de bestemming "Railterminal" zijn groter. Zo bedraagt de afstand tussen deze bestemming en het perceel Eimerensestraat 12, bijna 400 m. Gelet op deze afstanden is de Afdeling van oordeel dat het belang van [appellant sub 1] en anderen bij het behoud van een goede kwaliteit van hun woon- en leefomgeving niet is verweven met de algemene belangen die de Wnb beoogt te beschermen, zodat deze appellanten zich niet kunnen beroepen op de hier aan de orde zijnde bepalingen van de Wnb over soortenbescherming. Dit leidt ertoe dat de beroepsgrond van [appellant sub 1] en anderen over de gevolgen van de railterminal voor de haas niet besproken zal worden.

Externe veiligheid

17. [appellant sub 1] en anderen vrezen voor ernstige gevolgen voor de veiligheid in de omgeving van de railterminal door de op- en overslag van gevaarlijke stoffen. Het onderzoek naar de gevolgen van de railterminal voor de externe veiligheid is volgens hen gebrekkig. Zo ligt aan dat onderzoek de aanname ten grondslag dat slechts 1 procent van de laadeenheden gevaarlijke stoffen bevat. Deze aanname is niet realistisch. Ook zijn de gevaarlijke stoffen die in het onderzoek zijn betrokken niet representatief, aldus [appellant sub 1] en anderen. Op zitting hebben [appellant sub 1] en anderen toegelicht dat het beroepsonderdeel over de externe veiligheid alleen ziet op het persoonsgebonden risico en niet op het groepsrisico.

17.1. In artikel 5, eerste lid, van het Besluit externe veiligheid inrichtingen (hierna: Bevi), is vastgelegd dat het bevoegd gezag bij het vaststellen van een inpassingsplan op grond waarvan de bouw of vestiging van kwetsbare objecten wordt toegelaten, de grenswaarde (voor het plaatsgebonden risico), genoemd in artikel 8, eerste lid, in acht neemt. In artikel 8, eerste lid, van het Bevi, is vastgelegd dat de grenswaarde voor kwetsbare objecten in een gebied waarvoor een besluit als bedoeld in artikel 5, eerste lid, wordt vastgesteld, 10-6 per jaar is. Het plan voorziet niet in kwetsbare objecten nabij een risicovolle inrichting, maar in een risicovolle inrichting nabij bestaande kwetsbare objecten (woningen). Het Bevi is daarom niet het rechtstreekse toetsingskader bij het vaststellen van het plan. Voor de aanvaardbaarheid van de gevolgen van de railterminal voor de externe veiligheid bij bestaande woningen geldt de (algemene) norm van een goede ruimtelijke ordening van artikel 3.1 van de Wro, maar het bevoegd gezag kan bij de materiele invulling van deze norm aansluiting zoeken bij de normen van het Bevi. Het vorenstaande komt er in het kort op neer dat er geen woningen mogen liggen binnen de 10-6 risicocontour van de railterminal.

17.2. De Afdeling overweegt dat aan het plan, wat betreft de gevolgen van de railterminal voor de externe veiligheid, het rapport "Onderzoek externe veiligheid" van Royal Haskoning DHV van 9 april 2020 ten grondslag ligt. Als bijlage bij dit rapport is de zogenoemde "Quantitative Risk Assessment (QRA)" oftewel een kwantitatieve risicoanalyse gevoegd van 19 oktober 2019, eveneens van Royal Haskoning DHV. Daarin is de ligging van de 10-6 risicocontour voor het plaatsgebonden risico van de railterminal berekend. Deze berekening heeft volgens de QRA van 19 oktober 2019 uitgewezen dat de contour zich uitstrekt over een afstand van ongeveer 90 m van de railterminal. Binnen de risicocontour liggen géén

(geprojecteerde) kwetsbare objecten, aldus de QRA van 19 oktober 2019.

Als bijlage bij de plantoelichting is het rapport "Advies externe veiligheid, addendum Railterminal Gelderland" van de Omgevingsdienst regio Nijmegen van 30 juni 2020 gevoegd (hierna: QRA van 30 juni 2020). In dit rapport is de ligging van de 10-6 risicocontour opnieuw berekend. Dit is gedaan vanwege een wijziging van de software (Safeti-NL) waarmee de risicocontour wordt berekend. De herberekening is verricht met de op dat moment actuele softwareversie. In de QRA van 30 juni 2020 wordt geconcludeerd dat de 10-6 risicocontour zich uitstrekt over een afstand van ongeveer 30 m van de inrichting. Binnen deze afstand bevinden zich geen (geprojecteerde) kwetsbare objecten.

17.3. In het deskundigenverslag staat dat in de QRA voor deze specifieke situatie een correcte selectie is uitgevoerd van de installaties/werkzaamheden die het meest kunnen bijdragen aan het door de inrichting veroorzaakte risico. Volgens de deskundige is er geen reden om aan te nemen dat hier sprake zal zijn van een grotere hoeveelheid gevaarlijke stoffen dan waarvan is uitgegaan, nog afgezien van de vraag of die mogelijke grotere hoeveelheid, gelet op de beschouwde ongevalsscenario's, zal leiden tot een significant afwijkende 10-6 risicocontour dan die is berekend. De risicocontour blijft in dit geval binnen de plangrenzen. Op de verbeelding is de contour met een blauwe lijn weergegeven. Deze contour is ook weergegeven in figuur 5-1 van bijlage 8 van de plantoelichting (QRA van 30 juni 2020). In het kader van de milieueffectrapportage was in een eerder stadium een berekening uitgevoerd met Safeti-NL 6.54 en daarbij is uitgegaan van HRB-versie 3.3 (Handleiding Risicoberekeningen). Vanaf 1 april 2020 zijn er updates verschenen. Daarom is in het addendum aan de hand van Safeti-NL 8.21 en HRB-versie 4.2 een hernieuwde berekening gemaakt. In het addendum worden de modelverschillen besproken en er wordt uitgelegd waarom de 10-6 risicocontour met het nieuwe model is berekend en nu binnen de plangrenzen valt, aldus het deskundigenverslag.

17.4. [appellant sub 1] en anderen hebben erop gewezen dat er een aanmerkelijk verschil bestaat wat betreft de omvang van de risicocontour van enerzijds de railterminal en anderzijds het CUP. Zoals ook in het deskundigenverslag is opgemerkt gaat het hier om twee afzonderlijke risicovolle inrichtingen en overigens is volgens het deskundigenverslag de door [appellant sub 1] en anderen genoemde contour van 1.300 m niet de 10-6, maar de 10-7- of 10-8 risicocontour van het CUP.

17.5. De Afdeling ziet mede gelet op het deskundigenverslag in wat [appellant sub 1] en anderen hebben aangevoerd geen aanleiding voor het oordeel dat de verrichte kwantitatieve risicoanalyse naar inhoud en wijze van totstandkoming zulke gebreken of leemten in kennis vertoont, dat provinciale staten zich bij het nemen van het bestreden besluit daarop niet hebben mogen baseren. Gelet daarop hebben provinciale staten zich terecht op het standpunt gesteld dat er binnen de 10-6 risicocontour van de railterminal geen kwetsbare objecten liggen. De Afdeling wijst er verder op dat de woningen van [appellant sub 1] en anderen die het meest nabij de voorziene railterminal liggen de woningen zijn aan de Eimerensestraat, op een afstand van bijna 400 m, dus ruimschoots buiten de berekende contour. Het betoog slaagt niet.

17.6. [appellant sub 1] en anderen hebben nog aangevoerd dat de bluswatervoorziening niet is berekend op blussen bij een calamiteit met gevaarlijke stoffen. Er moet daarvoor langdurig geblust kunnen worden met 6.000 m³ water per uur. Dit is volgens hen niet voldoende geborgd in het plan. De Afdeling overweegt dat een adequate bluswatervoorziening een aspect is dat zo nodig nader geregeld dient te worden in de omgevingsvergunning (milieu) voor de railterminal. Het betoog slaagt niet.

Lichthinder

18. [appellant sub 1] en anderen en het college van Overbetuwe betogen dat de verlichting van de railterminal, de ontsluitingsweg en de kruisingen leidt tot onaanvaardbare lichthinder in de omgeving. Volgens hen zijn de onderzoeken naar de gevolgen van de verlichting gebrekkig en onvolledig. Zo is het rapport "Railterminal Gelderland" van Lichtidee van 19 oktober 2018 (hierna: rapport van Lichtidee) beperkt tot een rekenvlak aan de noordzijde van het Betuwespoor, terwijl het plan verlichting over de gehele railterminal mogelijk maakt. In het rapport "Ontwerpmemo Openbare Verlichting N733/Ontsluitingsweg Railterminal Gelderland" van Royal HaskoningDHV van 15 november 2019, over de verlichting van de ontsluitingsweg en de kruispunten, worden conclusies getrokken terwijl in het rapport is vermeld dat niet alle benodigde gegevens beschikbaar zijn. Ook betogen appellanten dat in de rapporten is geconcludeerd dat maatregelen ter beperking van de lichthinder noodzakelijk zijn, maar dat deze maatregelen ten onrechte niet zijn geborgd in het plan.

18.1. De Afdeling overweegt dat vóór de vaststelling van het plan twee onderzoeksrapporten zijn uitgebracht over de gevolgen van de verlichting. Het rapport Railterminal Gelderland van Lichtidee van 19 oktober 2019 gaat over de verlichting van de railterminal. In het rapport van Royal HaskoningDHV is onderzoek gedaan naar de verlichting van de ontsluitingsweg en de kruispunten.

18.2. Bij het beoordelen van de lichthinder hebben provinciale staten aansluiting gezocht bij de aanbevelingen van de "Richtlijn Lichthinder" van de Nederlandse Stichting voor Verlichtingskunde. Uit de rechtspraak van de Afdeling, bijvoorbeeld de uitspraak van 13 november 2013, [ECLI:NL:RVS:2013:1896](#), volgt dat de richtlijn van de NSVV als uitgangspunt mag worden gehanteerd bij de beantwoording van de vraag of onaanvaardbare lichthinder optreedt.

Verlichting railterminal

18.3. In het deskundigenverslag staat over het onderzoek naar de gevolgen van de verlichting van de railterminal het volgende. In het rapport van Lichtidee wordt verwezen naar de richtlijn Lichthinder uit 2015, maar daarbij wordt bedoeld de richtlijn uit 2014. In dit geval was ten tijde van het vaststellen van het plan echter de herziene richtlijn Lichthinder van 31 maart 2020 beschikbaar. Deze herziene richtlijn bevat, anders dan de richtlijn uit 2014, nieuwe milieutechnische inzichten over de zogenoemde "discomfort glare" of de verblinding/schittering van lichtbronnen in het gezichtsveld van omwonenden.

18.4. In de richtlijn Lichthinder uit 2020 zijn de grenswaarden voor de verticale verlichtingssterkte (Ev) bij woningen opgenomen in tabel 7.1. Deze waarden wijken niet af van de waarden uit de richtlijn uit 2014. De aanbevolen grenswaarden zijn afhankelijk van de periode van het etmaal en de kwalificatie van de omgeving (omgevingszone). Door provinciale staten wordt voor wat betreft de verlichting op de railterminal bij de woningen van [appellant sub 1] en anderen uitgegaan van omgevingszone "E2" met de daarbij behorende waarden voor de verlichtingssterkte van 5 Lux voor de dag- en avondperiode, en 1 Lux voor de nachtperiode. Met de keuze om deze waarden als uitgangspunt te nemen voor het toetsen van de lichthinder kan de deskundige zich verenigen. Bij naleving daarvan zal bij de woningen van [appellant sub 1] en anderen volgens het deskundigenverslag geen onaanvaardbare lichthinder optreden. Met sterk gerichte (asymmetrische) lichtarmaturen kan het licht goed beheersbaar worden gehouden binnen de grenzen van het terrein van de railterminal. Volgens het rapport van Lichtidee kan aan de noordkant van de railterminal aan de waarde voor de verticale verlichtingssterkte van 1 Lux worden voldaan. De deskundige

acht deze conclusie aannemelijk. Dit geldt ook voor de zuidkant van de railterminal.

18.5. In het rapport van Lichtidee wordt volgens de deskundige niet onderbouwd in hoeverre aan de grenswaarden voor de lichtsterkte (verblinding/schittering vanwege het door omwonenden nog waar te nemen lichtoppervlak) van de armaturen (in Candela) kan worden voldaan. In de richtlijn uit 2014 - waaraan het plan is getoetst - waren hiervoor nog geen normen opgenomen, terwijl de geactualiseerde richtlijn uit 2020 hiervoor wel normen bevat. Gelet hierop komt de deskundige tot de tussenconclusie dat er geen beoordeling is verricht van de maximale lichtsterkte van armaturen in de richting van omwonenden (verblinding/schittering). Met lichtmasten met een hoogte van 30 m op de railterminal zal volgens de deskundige op een afstand van meer dan 200 m bij de woningen van omwonenden nog sprake kunnen zijn van verblinding/schittering vanwege nog waar te nemen lichtoppervlak van de armaturen. De deskundige merkt hierbij op dat deze vorm van hinder kan worden beperkt door het plaatsen van afschermkappen of -louvres. Door sterke richtwerking (asymmetrische armaturen) kan de lichtuitstraling buiten de railterminal sterk worden beperkt, aldus het deskundigenverslag.

18.6. De hiervoor weergegeven bevindingen leiden tot het volgende oordeel. Bij het vaststellen van het plan is de lichthinder vanwege de railterminal getoetst aan waarden van de NSVV-richtlijn uit 2014 van 5 Lux voor de dag- en avondperiode, en 1 Lux voor de nachtperiode. Aan deze waarden wordt voldaan. Weliswaar was er op het moment dat het plan is vastgesteld een actuele versie van de NSVV-richtlijn beschikbaar, maar de grenswaarden voor de verticale verlichtingssterkte zijn daarin niet gewijzigd ten opzichte van de richtlijn uit 2014.

Bij het vaststellen van het plan is niet getoetst aan de hinder door het aspect "verblinding/schittering", omdat de richtlijn uit 2014 waaraan is getoetst daarvoor geen waarden bevat. Zoals hiervoor al is vermeld staat er in het deskundigenverslag dat lichtmasten van 30 m op de railterminal op een afstand van meer dan 200 m kunnen leiden tot verblinding/schittering en in zoverre tot hinder. Echter, in het deskundigenverslag staat ook dat "discomfort glare" vooral een probleem is binnen een afstand van 100 m van de lichtbron. De afstand van de railterminal tot de meest nabijgelegen percelen van [appellant sub 1] en anderen bedraagt bijna 400 m. Van belang is verder dat in de omgevingsvergunning voor de railterminal in beginsel voorschriften kunnen worden gesteld ter beperking van deze vorm van lichthinder. De Afdeling wijst er nog op dat provinciale staten in reactie op de door de deskundige gestelde vragen een aanvullend onderzoek naar de lichthinder van de railterminal hebben laten verrichten. Dit is de notitie "Update terreinverlichtingsberekening en lichthinderberekening" van Logitech Adviseurs en ingenieurs van 7 februari 2022. In deze notitie is de verlichting van de railterminal alsnog getoetst aan de grenswaarden voor verblinding/schittering uit de richtlijn van NSVV uit 2020. Hierin wordt geconcludeerd dat alle berekende waarden onder de grenswaarde van 500 Cd blijven.

Gelet op het voorgaande is de Afdeling van oordeel dat provinciale staten deugdelijk hebben onderbouwd dat de verlichting van de railterminal niet leidt tot onaanvaardbare lichthinder in de omgeving. Het betoog slaagt niet.

Verlichting ontsluitingsweg en kruispunten

18.7. Volgens provinciale staten zijn de gevolgen van de aanpassing van de kruising Rijksweg Zuid, nieuwe ontsluitingsweg en de Reethsestraat getoetst aan de grenswaarden van de NSVV-richtlijn. De conclusie van de verrichte onderzoeken is dat er geen onaanvaardbare lichthinder optreedt bij woningen in de omgeving van het plangebied. In het rapport van Royal

Haskoning DHV zijn uitgangspunten opgenomen waarmee bij de realisatie van de verlichting rekening wordt gehouden. Ter hoogte van de Reethsestraat/Eimerensestraat bij de T-splitsing komt oriëntatieverlichting met een lichtpunt van 8 m hoog. Bij het kruispunt bij de ingang van de railterminal komt "vleermuisvriendelijke" verlichting van 6 m hoog in amberkleur, en bij het kruispunt bij de Rijksweg Zuid/Reethsestraat komen lichtpunten van 10 m hoog. Bij de uitvoering wordt rekening gehouden met de gevolgen van de verlichting voor de omgeving. In de planregels voor de bestemmingen "Groen" en "Verkeer" is vastgelegd dat lichtmasten maximaal 10 m hoog mogen zijn en dat de lichtbron naar beneden moet zijn gericht (artikel 5.2.2, onder d en artikel 6.2.2), aldus provinciale staten.

18.8. De Afdeling overweegt dat in het deskundigenverslag staat dat er, gelet op de verrichte onderzoeken naar de verlichting van de ontsluitingsweg en de kruispunten, geen reden is om te verwachten dat de verlichtingsarmaturen rond de wegen in het plangebied zullen leiden tot onaantvaardbare lichthinder. De Afdeling ziet geen aanleiding om deze conclusie van de deskundige niet te volgen, gelet ook op de hiervoor genoemde omstandigheid dat in de planregels is vastgelegd dat de wegverlichting maximaal 10 m hoog mag zijn en dat de lichtbron naar beneden moet zijn gericht. Het betoog slaagt niet.

Borging lichthinderbeperkende maatregelen

18.9. De Afdeling is van oordeel dat de wijze waarop de railterminal, de ontsluitingsweg en de kruispunten zullen worden verlicht, zoals de concrete ligging van de lantaarnpalen en de (technische) uitvoering van de armaturen, een uitvoeringaspect is. Dit behoeft niet concreet te worden geregeld in het plan. De Afdeling wijst er in dit verband nog op dat in artikel 4.3.1 van de planregels de bevoegdheid is opgenomen nadere eisen te stellen aan de ligging van de lichtmasten. Het betoog slaagt niet.

Artikel 4.3.1 van de planregels

19. Het college van Overbetuwe heeft op zitting zijn beroepsgrond dat artikel 4.3.1 van de planregels in strijd is met artikel 3.26, vierde lid, aanhef en onder a, van de Wro, ingetrokken.

Luchtkwaliteit

20. [appellant sub 1] en anderen betogen dat het plan leidt tot een ernstige verslechtering van de luchtkwaliteit in de omgeving.

20.1. In het deskundigenverslag staat dat in het kader van de milieueffectrapportage onderzoek is gedaan naar de gevolgen van het plan voor de luchtkwaliteit. De resultaten hiervan zijn vastgelegd in het rapport "Luchtkwaliteit PIP Railterminal Gelderland" van Royal HaskoningDHV van 27 februari 2019. In dit rapport wordt geconcludeerd dat de wettelijke grenswaarden voor stikstofdioxide en fijnstof niet worden overschreden na de realisatie van de railterminal. Dit is volgens het deskundigenverslag niet verwonderlijk, omdat overschrijding vaak alleen plaatsvindt op zeer korte afstand van zeer druk bereden wegen en de onderzochte locaties niet op zeer korte afstand van de A15 en de railterminal liggen. Uit het rapport blijkt dat in 2030 de jaargemiddelde concentraties aanzienlijk lager zullen zijn dan in 2015, als gevolg van het schoner worden van het wegverkeer, aldus het deskundigenverslag.

[appellant sub 1] en anderen hebben het onderzoek naar de gevolgen van de railterminal voor de luchtkwaliteit niet bestreden. Gelet hierop bestaat er geen aanleiding voor het oordeel dat het plan zal leiden tot een onaantvaardbare aantasting van de luchtkwaliteit in de omgeving. Het betoog slaagt niet.

Trillingen

21. [appellant sub 1] en anderen betogen dat de toename van het zware verkeer op de Betuweroute en de wegen rondom de bebouwing leidt tot meer trilling in de bodem. Er bestaat daarom een risico op schade aan gebouwen.

21.1. In het deskundigenverslag staat dat uit het trillingsonderzoek van Fugro van 15 november 2019, waarbij gebruik is gemaakt van de "SBR Richtlijn deel A (Schade aan bouwwerken)" en "deel B (Hinder voor personen)", blijkt dat van mogelijke spoortrillingen van de railterminal buiten een zone van ongeveer 5 m geen risico op schade is te verwachten. Buiten een zone van ongeveer 100 m is hinderbeleving door trillingen niet aannemelijk. De afstand van het spoor van de railterminal tot de meest nabijgelegen woningen van derden bedraagt meer dan 200 m. Over het vrachtverkeer (rijden en laden en lossen) is aangegeven dat verwacht wordt dat buiten een afstand van 90 m tot 100 m de streefwaarde voor hinder van de SBR Richtlijn niet zal worden overschreden. In de bocht vanaf de rotonde naar de railterminal bedraagt de afstand tot de meest nabijgelegen woning ongeveer 100 m. Het rapport van Fugro met de daarin opgenomen uitgangspunten en berekeningen geeft de deskundige geen aanleiding tot het maken van nadere opmerkingen.

21.2. De Afdeling ziet gelet op de bevindingen van de deskundige geen aanleiding voor het oordeel dat provinciale staten zich bij het vaststellen van het plan niet hebben mogen baseren op het hiervoor genoemde trillingsonderzoek van Fugro. Provinciale staten hebben zich gelet daarop op het standpunt mogen stellen dat de voorziene ontwikkelingen niet zullen leiden tot schade aan gebouwen en hinder in de omgeving van de railterminal en de ontsluitingsweg. Het betoog slaagt niet.

Bodemdaling en grondwaterstand

22. [appellant sub 1] en anderen betogen dat de realisatie van de railterminal, wegen en grondwal leidt tot bodemdaling. Dit zal gevolgen hebben voor de grondwaterstand. Door de belasting van de bodem in het plangebied kan de grondwaterstand elders stijgen en hierdoor wateroverlast in kruipruimten en verzakking van funderingen veroorzaken. Volgens [appellant sub 1] en anderen blijkt uit openbare bronnen (bodemdalingskaart.nl) dat de bodem bij de railterminal in de bestaande situatie al met 5,1 mm per jaar daalt. De effecten van de grondwal op de grondwaterstand zijn ten onrechte niet onderzocht, aldus [appellant sub 1] en anderen.

22.1. Volgens provinciale staten is bij het voorbereiden van het plan onderzoek gedaan naar de gevolgen van de voorziene ontwikkelingen voor de bodem en de grondwaterstand. Gelet op de omstandigheid dat de ingreep voor de railterminal kleinschalig is in verhouding tot de al bestaande infrastructuur in het gebied (A15, Betuweroute en de spoorbundels van het CUP) zal de bestaande bodemdaling niet veranderen. Het plan voorziet op diverse locaties in maatregelen voor watercompensatie per peilgebied, zodanig dat dit voldoende is om het streefpeil binnen de peilgebieden te realiseren. Daarnaast worden er maatregelen getroffen om de nu aanwezige peilscheidingen te handhaven. Hierdoor blijft het watersysteem intact. De realisatie van een grondwal heeft hier geen invloed op aangezien de streefpeilen per peilgebied gerealiseerd worden.

22.2. In het deskundigenverslag staat dat als bijlage bij de plantoelichting het rapport "Railterminal Gelderland, zettingen kabels/leidingen" van Fugro van 10 oktober 2018 is gevoegd. In dit rapport zijn indicatieve zettingsberekeningen uitgevoerd bij de al aanwezige elektriciteitskabels en water- en gasleidingen. Daarbij is gekeken wat het effect zal zijn van

de aanleg van de railterminal. Uit het onderzoeksrapport blijkt dat de opbouw van de bodem met overwegend zand en klei zodanig is dat sprake is van een redelijk stabiele bodem. Dit in tegenstelling tot bijvoorbeeld een deel van het westen van het land waar vanwege de aanwezigheid van veenbodems de stabiliteit laag is. Uit de door [appellant sub 1] en anderen geraadpleegde kaart kan volgens de deskundige niet worden afgeleid dat op de locatie van de railterminal de bodem jaarlijks met 5,1 mm daalt. De verwachte autonome daling lijkt op grond van de gegevens van de bodemdalingskaart aanmerkelijk lager uit te vallen. Wel blijkt uit deze kaart dat ter hoogte van de A15 en de daaraan parallel lopende Betuweroute de daling sterker is dan in de omgeving. Dit valt te verklaren door de continu zware belasting door het verkeer op deze tracés. In het rapport van Fugro is berekend wat het effect is van het hoge grondtalud langs het railterminal- en het laad- en losterrein op de grondzettingen bij de eerdergenoemde leidingen. Deze zettingen variëren ter plaatse van diverse leidingen van 2 mm tot 9 cm over een periode van 30 jaar. Deze lokaal optredende zettingen zijn zeker niet zodanig dat de grondwaterstand sterk nadelig zal worden beïnvloed. De deskundige heeft geen aanknopingspunten voor de conclusie dat de berekeningen in de rapportage niet juist zijn uitgevoerd. Vóór de uitvoering van het project zullen bovendien sonderingen plaatsvinden om zettingen in de bouwphase (lokaal inklinken van de bodems) en in de komende 30 jaar te berekenen en om de invloedzone waarin zettingen kunnen optreden te bepalen. Er vindt dus een validatie van de berekeningsmodellen plaats, aldus het deskundigenverslag.

22.3. Gelet op de bevindingen van de deskundige ziet de Afdeling geen aanleiding om het standpunt van provinciale staten dat het plan niet leidt tot een toename van de bodemdaling niet te volgen. Evenmin bestaat aanleiding voor het oordeel dat de voorziene ontwikkeling, en in het bijzonder de grondwal, leidt tot een stijging van de grondwaterstand in de omgeving van de percelen van [appellant sub 1] en anderen. Het betoog slaagt niet.

Stortplaats

23. [appellant sub 1] en anderen betogen dat provinciale staten hadden moeten kiezen voor een alternatieve ligging van een deel van het tracé van de ontsluitingsweg. Het gekozen tracé is, voor zover het gaat om het gebied ten zuiden van de Reethsestraat, ingegeven door de omstandigheid dat ten zuiden van het gekozen tracé een (voormalige) stortplaats ligt. De gronden ter plaatse zijn verontreinigd en daarom hebben provinciale staten gekozen voor een tracé dat ten noorden van de stortplaats loopt. Zij hebben echter niet deugdelijk gemotiveerd waarom het niet mogelijk is om de stortplaats te saneren en om het tracé over die gronden te laten lopen. Dat zou tot gevolg hebben dat de weg op een grotere afstand van de woningen aan de Reethsestraat komt te liggen, waardoor ook de overlast voor de bewoners van de Reethsestraat vermindert, aldus [appellant sub 1] en anderen.

23.1. Provinciale staten moeten bij de keuze van een bestemming een afweging maken van alle belangen die betrokken zijn bij de vaststelling van het plan. Daarbij hebben provinciale staten beleidsruimte. De voor- en nadelen van alternatieven moeten in die afweging worden meegenomen.

Provinciale staten hebben toegelicht dat de sanering van de stortplaats geen projectdoelstelling is. Er is gezien het immobiele en beheerste karakter van de verontreiniging ook geen sprake van een saneringsverplichting. Het is juist dat in de fase van het voorontwerp is gesteld dat als het wegtracé over de stortplaats loopt, deze geheel of gedeeltelijk moet worden gesaneerd. Het ontwerp van de ontsluitingsweg is echter niet ingegeven door de locatie van de stortplaats. Het tracé in het voorontwerp van het plan was niet realistisch vanwege de benodigde bocht van de ontsluitingsweg voor de afwikkeling van het vrachtverkeer. Daarom is het tracé aangepast ten opzichte van het voorontwerp, aldus

provinciale staten.

Gelet op de hiervoor weergegeven toelichting hebben provinciale staten het door [appellant sub 1] en anderen voorgestelde alternatief afgewogen bij de vaststelling van het plan en toereikend gemotiveerd waarom niet voor dat alternatief is gekozen. Het betoog slaagt niet.

Landschappelijke inpassing

24. [appellant sub 1] en anderen betogen dat de beoogde landschappelijke inpassing ten onrechte niet in het plan is geborgd. In de gemeentelijke gebiedsvisie is met omwonenden een schets gemaakt waarin het gebied rondom afslag 38 aan beide zijden van de A15 wordt voorzien van een hoogstam fruitboomgaard. Dit zal de overgang van de logistieke zone naar het landschappelijke karakter van Elst en Oosterhout versterken. Ten onrechte zijn dit gebied en deze maatregel buiten het plangebied gehouden, waardoor deze overgang niet is gewaarborgd. Ook ontbreken in het plan voorzieningen aan de zuidzijde van het plangebied om hinder tegen te gaan in de richting van de dorpen Slijk-Ewijk en Oosterhout, aldus [appellant sub 1] en anderen.

24.1. Provinciale staten hebben toegelicht dat in het plan is voorzien in afscherpende grondwallen met beplanting die vanaf de noordzijde niet alleen de railterminal en de ontsluitingsweg, maar ook de A15 en de Betuweroute aan het zicht onttrekken. In het plan zijn geen specifieke maatregelen getroffen aan de zuidzijde van de railterminal (de zijde aan de A15). In het rapport "Aanvulling op het Milieueffectrapport Railterminal Gelderland" van 20 april 2021 is het zicht vanuit de zuidzijde op de terminal in beeld gebracht. Geconcludeerd kan worden dat het zicht op de railterminal vanuit de woningen aan de zuidzijde niet of slechts zeer beperkt zal zijn. Maatregelen, zoals een hoogstam fruitboomgaard, zijn daarom niet nodig voor de landschappelijke inpassing van de terminal.

24.2. De Afdeling ziet gelet op deze toelichting van provinciale staten geen aanleiding voor het oordeel dat de voorziene grondwal aan de noordzijde van de voorziene railterminal en de nieuwe ontsluitingsweg onvoldoende zijn om de railterminal landschappelijk in te passen. Over het betoog dat in het plan voorzieningen ontbreken om hinder tegen te gaan in de richting van de dorpen Slijk-Ewijk en Oosterhout (ten zuiden van het plangebied) staat in het deskundigenverslag dat deze dorpen op een afstand van ongeveer 1,5 km en 1,7 km van het plangebied liggen. In het tussenliggende gebied bevinden zich de Betuwelijn, rijksweg A15 en bedrijventerrein "Park 15". Gelet op deze afstanden en de functies in het tussenliggende gebied is het volgens de deskundige niet aannemelijk dat onevenredig grote hinder voor deze dorpskernen zal ontstaan door het plan. De Afdeling volgt deze conclusie van de deskundige. Knoop 38 ligt op een afstand van ongeveer 400 m tot de woningen van [appellant sub 1] en anderen aan de Reethsestraat. De Afdeling ziet gelet hierop geen aanleiding voor het oordeel dat in het kader van dit plan ook voorzien had moeten worden in inrichtingsmaatregelen voor de gronden rondom knoop 38 ten zuidoosten van het plangebied. Het betoog slaagt niet.

Overige beroepsgronden tegen inpassingsplan

25. [appellant sub 1] en anderen betogen dat het plan in strijd is met de gemeentelijke structuurvisie. De railterminal leidt tot meer logistieke bedrijven en aanverwante bedrijven aan de Noordzijde van de Betuweroute. Dit zal uiteindelijk leiden tot "industrialisatie" van het buurtschap Reeth, dat door de gemeente Overbetuwe in haar structuurvisie is uitgeroepen tot

"parel van Overbetuwe".

25.1. Provinciale staten hebben toegelicht dat het plan voorziet in de realisatie van de

railterminal, een nieuwe ontsluitingsweg, de aanpassing van de kruising Rijksweg Zuid/Reethsestraat, en de landschappelijke inpassing. De gemeente Overbetuwe is verantwoordelijk voor de verdere ontwikkeling van het gebied, overeenkomstig de structuurvisie. Mocht de railterminal leiden tot verdere industrialisatie, dan zullen hiervoor nieuwe procedures moeten worden doorlopen. De ontwikkeling van logistieke bedrijven concentreert zich aan de zuidzijde van de A15, waar Park15 door de gemeente Overbetuwe wordt ontwikkeld en de gemeente Nijmegen het bedrijvenpark De Grift heeft voorzien, aldus provinciale staten.

De Afdeling ziet gelet op de door provinciale staten gegeven toelichting geen aanleiding voor het oordeel dat het plan in strijd is met de gemeentelijke structuurvisie. Het betoog slaagt niet.

26. [appellant sub 1] en anderen betogen dat niet is uitgesloten dat de railterminal in de nabije toekomst wordt uitgebreid. Dit zal leiden tot nog meer nadelige gevolgen voor het woon- en leefklimaat in de omgeving. De Afdeling overweegt dat een eventuele toekomstige uitbreiding van de railterminal niet aan de orde kan komen in het kader van deze procedure. Voor een eventuele uitbreiding zullen besluiten moeten worden genomen, die [appellant sub 1] en anderen vervolgens in beginsel in rechte zullen kunnen aanvechten.

27. Voor zover [appellant sub 1] en anderen vrezen voor bodemvervuiling ter plaatse van de railterminal vanwege onder meer lekkende containers, overweegt de Afdeling dat dit betoog vanwege het relativiteitsvereiste van artikel 8:69a van de Awb niet kan leiden tot vernietiging van het bestreden besluit. De ingeroepen normen van de Wet bodembescherming strekken tot de bescherming van de bodem en in het verlengde daarvan de (gezondheid van de) gebruikers van de railterminal. Het belang van [appellant sub 1] en anderen is gelegen in het gevrijwaard blijven van de aantasting van hun eigen woon- en leefomgeving. Zoals hiervoor is overwogen ligt het meest nabijgelegen perceel van [appellant sub 1] en anderen op een afstand van bijna 400 m van de voorziene railterminal. Gelet hierop bestaat geen aanleiding voor een inhoudelijke bespreking van deze beroepsgrond.

28. Wat [appellant sub 1] en anderen voor het overige hebben aangevoerd geeft geen aanleiding voor het oordeel dat het plan in strijd is met een goede ruimtelijke ordening of anderszins in strijd met het recht. Het betoog slaagt niet.

Opdracht

29. In artikel 8:51d van de Awb is bepaald dat de Afdeling het bestuursorgaan kan opdragen een gebrek in het bestreden besluit te herstellen. Met het oog op een spoedige beslechting van het geschil zal de Afdeling een tussenuitspraak doen en provinciale staten en het college van gedeputeerde staten opdragen om alsnog binnen 26 weken na de verzending van deze tussenuitspraak de geconstateerde gebreken in de besluiten van 7 juli 2021 tot vaststelling van het plan en 8 juli 2021 waarbij de Wnb-vergunning is verleend, te herstellen.

30. Provinciale staten moeten met inachtneming van wat in 12.6 en 12.7 is overwogen het plan wijzigen en een gebruiksbepaling in de planregels opnemen dat het aantal vrachtwagenbewegingen van en naar de railterminal maximaal 340 per werkdag bedraagt.

Het college van gedeputeerde staten moet met inachtneming van wat is overwogen in 15.12 tot en met 15.14, de Wnb-vergunning van 8 juli 2021 wijzigen door daarin een voorschrift op te nemen waarin concreet is vastgelegd welk type materieel gebruikt mag worden op de railterminal, zodat is verzekerd dat gebruik wordt gemaakt van materieel met een emissie waarvan is uitgegaan in de verrichte AERIUS-berekening die ten grondslag heeft gelegen aan

de passende beoordeling voor de vergunning en het plan. Daarnaast kan een daartoe strekkende gebruiksregeling in het inpassingsplan worden opgenomen door provinciale staten.

Provinciale staten moeten met inachtneming van wat de Afdeling heeft overwogen in 13.34 en 13.35 van de tussenuitspraak, een nadere inventarisatie verrichten van de gevolgen van het plan voor de cumulatieve geluidbelasting bij de woningen aan/nabij de Rijksweg Zuid. Voor de gevallen waarin een stijging met 2 dB ertoe leidt dat de milieukwaliteit volgens de methode Miedema onder de drempel voor "matig" komt (dus hoger wordt dan 60 dB), moet de aanvaardbaarheid van de achteruitgang worden onderbouwd. Voor zover het gaat om de drie woningen waarvoor hogere geluidgrenswaarden zijn vastgesteld bij besluit van 1 juli 2021, kan bij deze onderbouwing betekenis toekomen aan dit besluit en de gevolgen ervan, namelijk de verplichting om maatregelen aan de gevel aan te bieden om te voldoen aan de eis voor het binnenniveau. Indien de aanvaardbaarheid van de gecumuleerde geluidbelasting niet kan worden verantwoord, dan moeten provinciale staten het plan wijzigen.

Provinciale staten en het college van gedeputeerde staten moeten de Afdeling en andere partijen de uitkomst meedelen en een nieuw besluit zo spoedig mogelijk op de wettelijk voorgeschreven wijze bekendmaken en meedelen. Bij de voorbereiding van het nieuwe besluit hoeft afdeling 3.4 van de Awb niet opnieuw te worden toegepast.

Voorlopige voorziening

31. De Afdeling ziet aanleiding een voorlopige voorziening te treffen om onomkeerbare ontwikkelingen te voorkomen.

Proceskosten

32. Over de vergoeding van de proceskosten zal worden geoordeeld in de einduitspraak.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. draagt provinciale staten van Gelderland en het college van gedeputeerde staten van Gelderland op om binnen 26 weken na de verzending van deze tussenuitspraak met inachtneming van wat in 30 is overwogen, de daar omschreven gebreken in de besluiten van 7 juli 2021 tot vaststelling van het inpassingsplan en 8 juli 2021 waarbij de Wnb-vergunning is verleend te herstellen, en de Afdeling en de andere partijen de uitkomst mee te delen en de nieuwe besluiten zo spoedig mogelijk op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken en mee te delen;

II. schorst de hiervoor in het procesverloop vermelde bestreden besluiten.

Aldus vastgesteld door mr. J. Hoekstra, voorzitter, en mr. A. Kuijer en mr. J.M. Willems, leden, in tegenwoordigheid van mr. D. Milosavljević, griffier.

w.g. Hoekstra
voorzitter

w.g. Milosavljević
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 26 april 2023

BIJLAGE

Inpassingsplan

Artikel 4 Bedrijf - Railterminal

4.1 Bestemmingsomschrijving

De voor 'Bedrijf - Railterminal' aangewezen gronden zijn bestemd voor:

- a. bedrijfsactiviteiten, uitsluitend ten behoeve van een overslagbedrijf met de daarbij behorende;
 - 1. laad- en losvoorzieningen ten behoeve van het overslaan van laadeenheden van het spoor naar de weg, van spoor naar spoor en van de weg naar het spoor;
 - 2. tijdelijke opslag en stalling van laadeenheden;
 - 3. spoorwegen, als onderdeel van één inrichting of meerdere inrichtingen, en bijbehorende voorzieningen voor zover van belang voor vervoer over het spoor ten behoeve van de bedrijfsvoering, uitsluitend ter plaatse van de aanduiding 'specifieke vorm van verkeer - Betuweroute';
 - 4. ondergeschikte en niet-zelfstandige kantoren;
 - 5. nevenactiviteiten ten behoeve van de railterminal zoals onderhouds- en schoonmaakwerkzaamheden aan de containers en douanefaciliteiten;
 - b. voorzieningen ten dienste van de landschappelijke inpassing van bouwwerken en ongebouwde voorzieningen (waaronder parkeerplaatsen voor vrachtwagens en containers);
 - c. geluidwerende voorzieningen;
 - d. voorzieningen ten behoeve van de veiligheid en de beperking van veiligheidsrisico's;
 - e. water en voorzieningen voor de waterhuishouding;
 - f. boven- en ondergrondse bedrijfstransportleidingen;
- met bijbehorende gebouwen, bouwwerken, geen gebouwen zijnde, wegen en paden, parkeervoorzieningen, nutsvoorzieningen, verhardingen en groenvoorzieningen.

4.2.2 Bouwwerken, geen gebouwen zijnde

Voor het bouwen van bouwwerken, geen gebouwen zijnde, gelden de volgende regels:

- a. de hoogte van kranen, hijsinstallaties en andere open constructies bedraagt maximaal 25 m;
- b. de hoogte van lichtmasten bedraagt maximaal 30 m, waarbij de lichtbron naar beneden moet zijn gericht;
- c. de hoogte van erf- en terreinafscheidingen bedraagt maximaal 3 m;
- d. schermen ten dienste van het gebruiksdoel als bedoeld in artikel 4.1 onder b en/of het gebruiksdoel als bedoeld in artikel 4.1 onder c, maximaal 5 m;
- e. de hoogte van overige bouwwerken, geen gebouwen zijnde bedraagt maximaal 5 m.

4.3.1 Onderwerpen

Het bevoegde gezag kan met toepassing van de procedure als bedoeld in artikel 22.1, nadere eisen stellen ten aanzien van:

- a. de situering van bouwwerken, waaronder de situering van lichtmasten;
- b. het aantal parkeerplaatsen voor vrachtwagens en de situering daarvan.

4.4.1 Maximum aantal verhandelingen per jaar

Het totaal aantal laadeenheden dat wordt verhandeld mag op jaarbasis, gerekend per kalenderjaar, niet meer bedragen dan 90.000 laadeenheden.

Artikel 6 Verkeer

6.1 Bestemmingsomschrijving

De voor 'Verkeer' aangewezen gronden zijn bestemd voor:

- a. wegen en straten, wandel- en fietspaden met een functie hoofdzakelijk gericht op de afwikkeling van het doorgaande verkeer;
- b. parkeer- en, groenvoorzieningen;
- c. spoorwegen ter plaatse van de aanduiding 'spoorweg';
- d. geluidwerende voorzieningen;
- e. water en voorzieningen voor de waterhuishouding;

met bijbehorende gebouwen, waaronder de bestaande nutsvoorzieningen en bouwwerken, geen gebouwen zijnde, waaronder bruggen.

6.2.2 Bouwwerken geen gebouwen zijnde

Bouwhoogte van bouwwerken, geen gebouwen zijnde, anders dan voor de wegaanduiding, geleiding, beveiliging en regeling van het verkeer, maximaal 10 m, met dien verstande dat lichtbron van lichtmasten naar beneden moet zijn gericht.