

ECLI	ECLI:NL:RVS:2005:AS6214
Datum uitspraak	16 februari 2005
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 27 maart 2003 heeft de gemeenteraad van Ambt Montfort, op voorstel van het college van burgemeester en wethouders van 18 februari 2003, het bestemmingsplan "Rijksweg 73-Zuid (wegvak H)" vastgesteld.

Volledige tekst

200308882/1.

Datum uitspraak: 16 februari 2005

AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

[appellant], wonend te Montfort,

en

het college van gedeputeerde staten van Limburg,
verweerder.

1. Procesverloop

Bij besluit van 27 maart 2003 heeft de gemeenteraad van Ambt Montfort, op voorstel van het college van burgemeester en wethouders van 18 februari 2003, het bestemmingsplan "Rijksweg 73-Zuid (wegvak H)" vastgesteld.

Verweerder heeft bij zijn besluit van 4 november 2003, kenmerk 2003/47218, beslist over de goedkeuring van het bestemmingsplan.

Tegen dit besluit heeft appellant bij brief van 29 december 2003, bij de Raad van State ingekomen op 30 december 2003, beroep ingesteld.

Bij brief van 9 maart 2004 heeft verweerder een verweerschrift ingediend.

De Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke Ordening heeft een deskundigenbericht uitgebracht, gedateerd 30 juni 2004 (hierna: het deskundigenbericht). Partijen zijn in de gelegenheid gesteld daarop te reageren.

Na afloop van het vooronderzoek zijn nadere stukken ontvangen van appellant. Deze zijn aan de andere partijen toegezonden.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 28 oktober 2004, waar appellant in

persoon en verweerder, vertegenwoordigd door mr. N.S.J. Koeman, advocaat te Amsterdam, en mr. H.J.M. Achten, ambtenaar van de provincie, zijn verschenen. Voorts zijn daar namens de gemeenteraad ir. ing. A.H.M. Bosch en mr. G.W.M. Maes, ambtenaren van de gemeente, en namens de Minister van Verkeer en Waterstaat mr. H.J.M. Besselink, advocaat te Den Haag, drs. J. Weijsters, mr. drs. P.C.A.M. Tanis en ir. J.P.M.G. Janssen, ambtenaren ten departemente, en ir. S. Teeuwisse, medewerker bij TNO Milieu, Energie en Procesinnovatie, verschenen.

Het onderzoek ter zitting is onder toepassing van artikel 8:64, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht geschorst teneinde appelland in de gelegenheid te stellen te reageren op een door de Minister van Verkeer en Waterstaat ter zitting ingebracht stuk.

Bij brief van 18 november 2004 heeft appelland een nadere reactie ingediend. Bij brieven van 8 december 2004 en 10 december 2004 hebben respectievelijk de Minister van Verkeer en Waterstaat en verweerder hierop gereageerd.

Partijen hebben vervolgens toestemming verleend de nadere zitting achterwege te laten, waarna de Afdeling het onderzoek ingevolge artikel 8:64, vijfde lid, van de Algemene wet bestuursrecht heeft gesloten.

2. Overwegingen

2.1. Aan de orde is een geschil inzake een besluit omtrent de goedkeuring van een bestemmingsplan. Ingevolge artikel 28, tweede lid, van de Wet op de Ruimtelijke Ordening in samenhang met artikel 10:27 van de Algemene wet bestuursrecht rust op verweerder de taak om - in voorkomend geval mede op basis van de ingebrachte bedenkingen - te bezien of het plan niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening. Daarbij dient hij rekening te houden met de aan de gemeenteraad toekomende vrijheid om bestemmingen aan te wijzen en voorschriften te geven die de raad uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig acht. Daarnaast heeft verweerder er op toe te zien dat het plan en de totstandkoming daarvan niet in strijd zijn met het recht.

De Afdeling kan slechts tot vernietiging van het besluit omtrent goedkeuring van het plan overgaan, indien moet worden geoordeeld dat verweerder de aan hem toekomende beoordelingsmarges heeft overschreden, dan wel dat hij het recht anderszins onjuist heeft toegepast.

2.2. Het plan voorziet in een planologisch-juridisch kader voor de ruimtelijke inpassing van (een deel van) de nieuwe Rijksweg 73-zuid met bijbehorende voorzieningen ten westen van Montfort. Het betreft het gedeelte van wegvak H van de nieuwe Rijksweg dat is gelegen tussen de zuidkant van het Roerdal en landgoed Rozendaal te Montfort.

Bij het bestreden besluit heeft verweerder het plan gedeeltelijk goedgekeurd.

2.3. Appelland heeft bij nader schrijven van 19 augustus 2004 gesteld dat hij ten onrechte niet overeenkomstig artikel 8:47, derde lid, van de Algemene wet bestuursrecht is geïnformeerd over het benoemen van een deskundige voor het instellen van een onderzoek. Hij stelt zodoende niet in de gelegenheid te zijn geweest zijn wensen omtrent het onderzoek kenbaar te maken. Om redenen zoals neergelegd in zijn brief, zou de Afdeling bij het toetsen van de rechtmatigheid van het bestreden besluit niet mogen afgaan op het deskundigenbericht en zou om een nader onderzoek moeten worden verzocht.

2.3.1. Bij brief van 31 maart 2004 heeft de Voorzitter van de Afdeling de Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke Ordening als deskundige benoemd en

verzocht een onderzoek als bedoeld in artikel 8:47 van de Algemene wet bestuursrecht in te stellen en de bevindingen in een verslag kenbaar te maken. Daarbij is verzocht de gevolgen van het plan te beschrijven voor zover dit nodig is voor de behandeling van het beroep. Hoewel op het dossierexemplaar van vorenbedoelde brief een aantekening is gemaakt dat de brief in afschrift aan partijen is verzonden, is dit niet nader geregistreerd en kan niet worden uitgesloten dat appellant niet in kennis is gesteld van de benoeming van de deskundige.

Niet is gebleken dat appellant door dit mogelijke verzuim in zijn belangen is geschaad. Daartoe overweegt de Afdeling dat de vraagstelling aan de deskundige algemeen is geweest en dat deze derhalve alle ten aanzien van het beroep relevante aspecten diende te onderzoeken. Voorts is appellant door de deskundige vóór het uitbrengen van het verslag gehoord en is hij na het uitbrengen van het verslag in de gelegenheid gesteld schriftelijk zijn zienswijze daaromtrent naar voren te brengen. De Afdeling heeft verder op grond van de stukken en het verhandelde ter zitting geen aanknopingspunten gevonden voor het oordeel dat de uit het oogpunt van zorgvuldigheid aan het uitbrengen van het deskundigenverslag te stellen eisen niet in acht zijn genomen. Zij merkt voorts op dat zij niet is gebonden aan hetgeen in het deskundigenbericht is vermeld.

De Afdeling ziet onder voormelde omstandigheden geen aanleiding om het deskundigenverslag niet bij haar beoordeling te betrekken. Zij ziet voorts geen aanleiding een deskundige een nieuwe onderzoeksopdracht te geven.

2.4. Appellant stelt in beroep dat verweerder ten onrechte goedkeuring heeft verleend aan het plandeel met de bestemming "Verkeersdoeleinden 1 -V1-", voor zover het betreft het gedeelte van de nieuwe Rijksweg vanaf de Bergerweg te Linne tot de zuidelijke gemeentegrens. Ten onrechte is volgens hem voor dit gedeelte niet voor een verdiepte ligging gekozen. Hij is van mening dat de gemeenteraad heeft nagelaten zijn verantwoordelijkheid te nemen door zonder meer de plannen van Rijkswaterstaat te accepteren. Door de voorziene ligging van dit gedeelte van de weg op of boven maaiveld zal het woon- en leefklimaat in Montfort volgens hem onaanvaardbaar worden aangetast. De belangen van de inwoners van de gemeente zijn daarbij veronachtzaamd. Voorts acht hij de akoestische berekeningen onvoldoende betrouwbaar, is ten onrechte niet voorzien in toereikende geluidwerende voorzieningen en zal visuele hinder ontstaan. Bij nader schrijven van 15 oktober 2004 heeft hij aangevoerd dat het onderzoek naar de gevolgen van de aanleg van de nieuwe Rijksweg voor de luchtkwaliteit ten onrechte is gebaseerd op het jaar 2020 en dat derhalve niet is gebleken dat in 2010 kan worden voldaan aan de in het Besluit luchtkwaliteit (hierna: Blk) neergelegde grenswaarden.

2.4.1. De gemeenteraad acht de aanleg van de Rijksweg vanaf de Bergerweg in zuidelijke richting op en boven maaiveldniveau verantwoord. Van een verdiepte ligging op dit gedeelte is volgens hem vanwege de hoge extra kosten afgezien. Voorts blijft de geluidbelasting op de gevels van de woningen in Montfort binnen de wettelijke kaders, aldus de gemeenteraad.

2.4.2. Verweerder heeft geen reden gezien het plandeel in strijd met een goede ruimtelijke ordening of het recht te achten en heeft dit goedgekeurd. Hem is niet gebleken dat de besluitvorming door de gemeenteraad onzorgvuldig heeft plaatsgevonden. Gezien de ligging van de weg en de afstand tot onder meer de woning van appellant acht hij de door appellant gevreesde nadelige gevolgen niet aannemelijk. Ter zitting heeft hij zich op het standpunt gesteld dat het beroep ten aanzien van de luchtkwaliteit niet-ontvankelijk dient te worden verklaard, nu dit niet in de zienswijze en bedenkingen is aangevoerd.

2.4.3. Ten behoeve van de aanleg van de nieuwe Rijksweg is aan het plandeel de

bestemming "Verkeersdoeleinden 1 –V1-" toegekend. Ingevolge artikel 10, eerste lid, van de planvoorschriften zijn de aldus aangewezen gronden onder meer bestemd voor de bouw en aanleg respectievelijk de instandhouding van de Rijksweg 73-zuid (interlokale hoofdweg). Ingevolge het tweede lid zijn op gronden met deze bestemming onder meer toegelaten verhardingen ten behoeve van (dubbelbaans) wegen, per rijbaan bestaande uit twee of meer rijstroken en vluchtstrook, met deze wegen en spoorwegen verband houdende voorzieningen, zoals op- en afritten, kruisingen/aansluitingen, bruggen en viaducten alsmede geluidswallen en/of –schermen, ter plaatse van de op de plankaart opgenomen aanduidingen. Ingevolge het derde lid dienen de ruimtelijke indeling en inrichting van de gronden in overeenstemming te zijn met de op de plankaart opgenomen dwars- en lengteprofielen. Ingevolge het vierde lid mag de hoogte van bouwwerken, geen gebouwen zijnde, afgezien van de hoogte van geluidwerende voorzieningen, maximaal vijftien meter bedragen.

2.4.4. Uit de bij het bestemmingsplan behorende kaarten, waaronder de kaart met lengteprofielen, volgt dat het tracé tussen de gemeentegrens met Roermond en ongeveer ter hoogte van de Bergerweg in Linne half verdiept zal worden aangelegd. Ongeveer vanaf de Bergerweg zal het tracé vervolgens geleidelijk oplopen naar maaiveldniveau om ter hoogte van de Stationsstraat en de spoorlijn Sittard-Roermond verhoogd te worden aangelegd. Het tracé loopt daarmee geleidelijk op van een half verdiepte ligging op gemiddeld ongeveer vijf meter onder maaiveldniveau naar een verhoogde ligging bij de kruising met de spoorlijn van ongeveer acht meter boven maaiveldniveau.

2.4.5. Uit de stukken blijkt dat ten behoeve van de aanleg van Rijksweg 73-zuid in december 1993 een projectnota/milieueffectrapport (hierna: MER) is opgesteld. Op basis hiervan heeft de Minister van Verkeer en Waterstaat op 3 maart 1995 een tracé voor de nieuwe Rijksweg vastgesteld langs de oostoever van de Maas. In verband met een verdere optimalisatie van het tracé is een uitwerkings-MER (hierna: uMER) gemaakt op basis waarvan de Minister op 22 december 1995 een aanvullend tracébesluit heeft genomen.

Uit het rapport "Herziening en aanvulling vergelijkend onderzoek deeltrajecten D en E van Rijksweg 73-Zuid" van Heidemij Advies B.V. van 28 juli 1997 blijkt voorts dat ten behoeve van een mogelijk verdiepte ligging van het weggedeelte vanaf Linne in zuidelijke richting tot de aansluiting op de A2 vier varianten zijn onderzocht: een hoge ligging van de weg volgens het tracébesluit van 22 december 1995, een verdiepte ligging gelegen in folie, een verdiepte ligging in een betonnen bak en een tunnelbak onder de spoorlijn en vervolgens ten zuiden hiervan hoog boven maaiveld.

Gelet op de hoge kosten voor de verdiepte ligging in verhouding tot het relatief geringe positieve effect op de omgeving is gekozen voor handhaving van het tracébesluit, te weten de hoge ligging van de weg.

In verband met aanpassingen van het op 22 december 1995 vastgestelde tracé en inspraakreacties is besloten de milieueffecten voor het gehele wegvak H nogmaals in beeld te brengen, hetgeen heeft geleid tot een "Aanvullend MER Rijksweg 73-Zuid wegvak H" (hierna: aMER), gedateerd 4 mei 2001. In dit aMER is het wegontwerp, dat in hoofdlijnen in het tracébesluit van 22 december 1995 is vastgelegd, vergeleken met drie geoptimaliseerde varianten (A, B en C) en een meest milieuvriendelijke variant. Op basis van de milieueffecten is gekozen voor (de nader uitgewerkte) variant C, die voorziet in een verdiepte ligging van de nieuwe Rijksweg tussen Roermond en Linne, een hoge spoorkruising en een ligging op maaiveld ten zuiden van de spoorkruising. Op basis van het voorgaande is vervolgens het voorontwerp van het bestemmingsplan opgesteld. Gelet op onder meer de resultaten van de inspraak en een (gedetailleerd) akoestisch onderzoek zijn in het ontwerpplan nog enkele

wijzigingen doorgevoerd.

2.4.6. In zijn vergadering van 27 juni 2001 heeft de gemeenteraad zich geconformeerd aan de uitkomsten van de Projectnota/MER, het uMER en het aMER. Niet is gebleken dat de gemeenteraad zich daarbij geen eigen oordeel heeft gevormd over de hoogte van de ligging van het wegtracé.

2.4.7. Uit de in 2.4.5. en 2.4.6. bedoelde stukken blijkt dat verschillende varianten voor de wijze van aanleg van de Rijksweg zijn onderzocht. Een verdiepte ligging van het door appellant bedoelde tracégedeelte zou volgens het hiervoor bedoelde rapport van 28 juli 1997 afhankelijk van de variant twee tot drie keer duurder uitvallen (meerkosten tussen 53 en 115 miljoen euro). De Afdeling is van oordeel dat verweerder hieraan een zwaarwegende betekenis heeft kunnen toekennen.

2.4.8. Wat betreft de geluidbelasting overweegt de Afdeling dat het merendeel van de bebouwing van Montfort, waaronder de woning van appellant, zich ten oosten van het tracé op een afstand van ongeveer 1.500 meter of meer tot dat tracé bevindt. De bebouwing ligt daarmee ruim buiten de oostelijke planbegrenzing die is bepaald door de wettelijke voorkeursgrenswaarde van 50 dB(A) en die zich op een afstand van ongeveer 350 meter van het plandeel met de bestemming "Verkeersdoeleinden 1 -V1-" bevindt. Niet is gebleken dat de ligging van de 50 dB(A)-contour onjuist is. De Afdeling ziet derhalve geen aanleiding voor het oordeel dat het plan in zoverre in strijd is met de Wet geluidhinder.

2.4.9. Er bestaan voorts geen planologische beletselen voor de aanleg van groenvoorzieningen tussen de bebouwing in Montfort en het wegtracé. Tussen de woonbebouwing en het tracé bevindt zich thans een bosgebied en ten noorden van dat gebied een (verhoogde) stortplaats. Verweerder heeft zich gelet hierop op het standpunt kunnen stellen dat de visuele hinder beperkt zal zijn.

2.4.10. Ten aanzien van de vraag of verweerder in het bestreden besluit het Blk in acht heeft genomen, overweegt de Afdeling dat appellant in zijn zienswijze en bedenkingen tegen bovenvermeld plandeel heeft geageerd. De bezwaren inzake de luchtkwaliteit kunnen aan dit plandeel worden toegerekend en vinden hierin hun grondslag. De Afdeling ziet derhalve geen aanleiding het beroep op dit punt niet-ontvankelijk te verklaren.

2.4.11. In het Blk zijn voor zwaveldioxide, stikstofdioxide, stikstofoxiden, zwevende deeltjes (PM10), lood, koolmonoxide en benzeen grenswaarden bepaald die bestuursorganen bij de uitoefening van bevoegdheden die gevolgen voor de luchtkwaliteit ten aanzien van deze stoffen kunnen hebben, behoudens voor zover de betrokken wettelijke regeling zich daartegen verzet, in acht nemen.

In het bijzonder zijn in dat verband in artikel 8 van het Blk voor stikstofdioxide de in acht te nemen grenswaarden bepaald op:

- a. 200 microgram per m³ als uurgemiddelde concentratie, waarbij geldt dat deze maximaal achttien maal per kalenderjaar mag worden overschreden, en
- b. 40 microgram per m³ als jaargemiddelde concentratie, uiterlijk op 1 januari 2010.

Ingevolge artikel 13 van het Blk nemen bestuursorganen wat betreft zwevende deeltjes (PM10) de volgende grenswaarden in acht:

- a. tot 1 januari 2005, 125 microgram per m³ als jaargemiddelde concentratie;
- b. tot 1 januari 2005, 250 microgram per m³ als 24 uurgemiddelde concentratie, waarbij geldt

dat deze maximaal achttien maal per kalenderjaar mag worden overschreden;
c. uiterlijk met ingang van 1 januari 2005, 40 microgram per m³ als jaargemiddelde concentratie;

d. uiterlijk met ingang van 1 januari 2005, 50 microgram per m³ als 24-uurgemiddelde concentratie, waarbij geldt dat deze maximaal 35 maal per kalenderjaar mag worden overschreden.

Voor de overige stoffen is geen overgangsregeling in het Blk opgenomen, hetgeen betekent dat bestuursorganen de grenswaarden voor die stoffen onmiddellijk in acht dienen te nemen.

2.4.12. Zoals de Afdeling in haar uitspraak van 22 september 2004, zaak no. 200307780/1 (AB 2004, 455), heeft overwogen, dient de goedkeuring van een bestemmingsplan te worden aangemerkt als de uitoefening van een bevoegdheid die gevolgen heeft voor de luchtkwaliteit. Uit de Nota van toelichting op het Blk blijkt dat bestuursorganen bij de uitoefening van een dergelijke bevoegdheid de grenswaarden expliciet bij de afwegingen dienen te betrekken en zich daarvan ook rekenschap dienen te geven (Staatsblad 2001, 269, p. 26).

2.4.13. Uit de stukken blijkt dat in het kader van de voorbereiding van het bestemmingsplan door TNO Milieu, Energie en Procesinnovatie in augustus-september 2001 een onderzoek naar de luchtkwaliteit heeft plaatsgevonden dat heeft geresulteerd in het rapport "Luchtkwaliteitsberekeningen voor de Planstudie RW73-zuid (wegvak H)" van oktober 2001.

Uit dit rapport blijkt dat voor de nieuwe Rijksweg concentratieberekeningen zijn uitgevoerd voor het jaar 2020. De berekeningen zijn uitgevoerd met het TNO-verkeersmodel voor de verspreiding van verkeersemissie. Hierbij is rekening gehouden met verkeersintensiteiten, rijsnelheid, aandeel vrachtverkeer, ligging van de wegvakken en de eventuele aanwezigheid van geluidbeperkende voorzieningen. De berekende concentraties zijn getoetst aan de grens- en richtwaarden uit het Blk. Uit de berekeningen is gebleken dat voor het jaar 2020 de grenswaarden van de stoffen stikstofdioxide, koolmonoxide, zwaveldioxide, benzeen en PM₁₀ langs de nieuwe Rijksweg ter hoogte van wegvak H op een afstand van 30-40 meter van de as van de weg niet worden overschreden.

2.4.14. Door het jaar 2020 als referentiekader te hanteren, hebben de gemeenteraad in het vaststellingsbesluit en verweerder in het bestreden besluit miskend dat de grenswaarden voor de in het Blk genoemde stoffen, behoudens stikstofdioxide, vanaf de verwachte openstelling van de weg in 2008 in acht moeten worden genomen. Voor stikstofdioxide geldt in dit verband dat, nog afgezien van de in het Blk voor deze stof vermelde plandrempels, in 2010 aan de grenswaarden zal moeten worden voldaan. Door zich in zijn bestreden besluit alleen op het luchtkwaliteitsonderzoek uit 2001 te baseren heeft verweerder zich er onvoldoende van vergewist of aan de in het Blk vermelde grenswaarden kan worden voldaan. De Afdeling ziet daarbij onvoldoende aanknopingspunten voor het oordeel dat uit de onderzoeksgegevens voor het jaar 2020 met zekerheid kan worden afgeleid dat in 2008 respectievelijk 2010 aan de in het Blk bedoelde grenswaarden zal worden voldaan.

Eerst in het kader van de beroepsprocedure heeft de Minister van Verkeer en Waterstaat TNO Milieu, Energie en Procesinnovatie verzocht een aanvullend onderzoek uit te voeren naar de luchtkwaliteit rond de nieuwe Rijksweg in de gemeenten Maasbracht en Ambt Montfort. Ter zitting heeft de Minister de resultaten van dit onderzoek, zoals neergelegd in een brief van 25 oktober 2004, in de procedure ingebracht.

Daargelaten de vraag of dit aanvullende onderzoek antwoord geeft op alle in het kader van de

toetsing aan het Blk te beantwoorden vragen, kan dit onderzoek nu dit is gebaseerd op andere uitgangspunten dan het onderzoek uit 2001 en meer is dan een nadere toelichting op dat onderzoek, niet worden aangewend ter onderbouwing van het op 4 november 2003 genomen bestreden besluit. Het aanvullende onderzoek kan zodoende niet alsnog als motivering aan het bestreden besluit ten grondslag worden gelegd.

2.4.15. Uit het vorenstaande volgt dat het bestreden besluit, voor zover het betreft het plandeel met de bestemming "Verkeersdoeleinden 1 –V1-" dat ziet op het gedeelte van de nieuwe Rijksweg vanaf de Bergerweg tot de zuidelijke gemeentegrens, is genomen in strijd met de bij het voorbereiden van een besluit te betrachten zorgvuldigheid en niet berust op een deugdelijke motivering. Het beroep is gegrond, zodat het bestreden besluit in zoverre wegens strijd met de artikelen 3:2 en 3:46 van de Algemene wet bestuursrecht dient te worden vernietigd.

2.5. Niet is gebleken van proceskosten die voor vergoeding in aanmerking komen.

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

I. verklaart het beroep gegrond;

II. vernietigt het besluit van het college van gedeputeerde staten van Limburg van 4 november 2003, kenmerk 2003/47218, voor zover het betreft het plandeel met de bestemming "Verkeersdoeleinden 1 -V1-", zoals nader aangegeven op de bij deze uitspraak behorende, gewaarmerkte kaarten no's 1, 2 en 3;

III. gelast dat de provincie Limburg aan appellant het door hem voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht (€ 116,00) vergoedt.

Aldus vastgesteld door dr. D. Dolman, Voorzitter, en mr. R.H. Lauwaars en mr. P.A. Offers, Leden, in tegenwoordigheid van mr. S. Bechinka, ambtenaar van Staat.

w.g. Dolman w.g. Bechinka
Voorzitter ambtenaar van Staat

Uitgesproken in het openbaar op 16 februari 2005

371.