

ECLI	ECLI:NL:RVS:2007:BA9302
Datum uitspraak	11 juli 2007
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 10 april 2006 heeft de gemeenteraad van Zwolle het bestemmingsplan "Hessenpoort 2" vastgesteld.

Volledige tekst

200608468/1.

Datum uitspraak: 11 juli 2007

AFDELING
BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

[appellant], wonend te [woonplaats],

en

het college van gedeputeerde staten van Overijssel,
verweerder.

1. Procesverloop

Bij besluit van 10 april 2006 heeft de gemeenteraad van Zwolle het bestemmingsplan "Hessenpoort 2" vastgesteld.

Verweerder heeft bij zijn besluit van 26 september 2006, RWB/20061490, beslist over de goedkeuring van het bestemmingsplan.

Tegen dit besluit heeft appellant bij brief van 22 november 2006, bij de Raad van State ingekomen op 24 november 2006, beroep ingesteld.

Bij brief van 19 januari 2007 is van de kant van burgemeester en wethouders van Zwolle een reactie ingediend. Deze is aan de overige partijen toegezonden.

Bij brief van 13 februari 2007 heeft verweerder een verweerschrift ingediend.

Na afloop van het vooronderzoek zijn nadere stukken ontvangen van zowel appellant als burgemeester en wethouders van Zwolle. Deze zijn steeds aan de andere partijen toegezonden.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 23 april 2007, waar appellant in persoon, en verweerder, vertegenwoordigd door T. Drint, ambtenaar van de provincie, zijn verschenen. Voorts is de gemeenteraad van Zwolle daar gehoord, vertegenwoordigd door mr. J. van den Berg, A.J.G. Aalders en W.A. Bosch, ambtenaren van de gemeente.

2. Overwegingen

2.1. Het plan voorziet in uitbreiding van het bedrijventerrein Hessenpoort 1, langs Rijksweg A28. Verweerder heeft goedkeuring aan het plan verleend. Appellant, die ten noorden van het plangebied woont aan de op zeer korte afstand van de A28 parallel daaraan gelegen Hermelenweg, richt zich in beroep tegen dit goedkeuringsbesluit.

2.2. Ingevolge artikel 28, tweede lid, van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (hierna: de WRO), gelezen in samenhang met artikel 10:27 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb), rust op verweerder de taak om - in voorkomend geval mede op basis van de ingebrachte bedenkingen - te onderzoeken of het plan 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 erop toe te zien dat het plan en de totstandkoming daarvan niet in strijd zijn met het recht.

2.3. Appellant heeft als procedureel bezwaar tegen het goedkeuringsbesluit naar voren gebracht dat het goedkeuringsbesluit is gebaseerd op een niet bestaand advies van de Provinciale Commissie voor de Fysieke Leefomgeving met het kenmerk CPFL/2006/74.

De Afdeling stelt vast dat het advies van deze commissie, strekkende tot goedkeuring van het bestemmingsplan, het kenmerk PCFL/2006/74 heeft. De onjuiste vermelding in het bestreden besluit van het kenmerk van dit advies berust op een kennelijke verschrijving. Nu vaststaat dat verweerder alvorens te besluiten omtrent goedkeuring van het bestemmingsplan de provinciale planologische commissie om advies heeft gevraagd over het plan en deze commissie ook daadwerkelijk advies heeft uitgebracht, is voldaan aan het bepaalde in artikel 28, tweede lid, van de WRO. Dit bezwaar van appellant treft dan ook geen doel.

2.4. Appellant voert verder aan dat de Hermelenweg fungeert als ontsluitingsroute voor verkeer dat van het bedrijventerrein Hessenpoort 1 in noordelijke richting rijdt. Met name het vrachtverkeer, dat - ook 's avonds en 's nachts - via deze route direct langs zijn woning rijdt, veroorzaakt bij hem geluidoverlast. Door dit verkeer ontstaat tevens een verkeersonveilige situatie. Voorts wordt zijns inziens niet voldaan aan de normen die gelden voor luchtkwaliteit, en veroorzaakt het plan een toename van lichthinder.

2.4.1. Met betrekking tot de geluidoverlast stelt appellant zich op het standpunt dat verweerder zijn bedenkingen op dit punt ten onrechte ongegrond heeft verklaard met een beroep op het in opdracht van verweerder opgestelde geluidrapport, nu in dit rapport, aldus appellant, van een onjuiste verkeerssituatie is uitgegaan. Zo is zijns inziens in dit rapport de Hermelenweg ten onrechte niet aangemerkt als ontsluitingsweg voor het bedrijventerrein. In dit verband wijst appellant op de aanvraag die de gemeente Zwolle bij de provincie Overijssel heeft ingediend voor de aanleg van een vrijliggend fietspad langs de Hermelenweg met de kennelijke bedoeling van de Hermelenweg een gebiedsontsluitingsweg of hoofdverkeersweg te maken. Verder betoogt appellant dat in het bestemmingsplan ten onrechte geen concrete maatregelen zijn opgenomen om het gebruik van de Hermelenweg als ontsluitingsweg van het bedrijventerrein te voorkomen, hetgeen wel door de Commissie voor de milieu-effectrapportage was geadviseerd.

Eveneens ten onrechte zijn volgens appellant in het bestemmingsplan niet de maatregelen opgenomen die door de Commissie voor de milieu-effectrapportage waren geadviseerd met betrekking tot de kwaliteit van de leefomgeving.

2.4.1.1. Verweerder stelt zich op het standpunt dat er in het verrichte akoestisch onderzoek terecht van is uitgegaan dat het bedrijventerrein wordt ontsloten via de route Nieuwleusenerdijk - Hessenweg - A28 en vice versa, en dat de Hermelenweg als erfontsluitingsweg wordt gebruikt. Daarbij wijst hij erop dat in een bestemmingsplan geen concrete verkeersmaatregelen kunnen worden opgenomen. Verweerder benadrukt dat in het plan uitdrukkelijk niet voor een ontsluiting van het bedrijventerrein via de Hermelenweg is gekozen. Met name het zware vrachtverkeer wordt gestimuleerd om gebruik te maken van de route Nieuwleusenerdijk - Hessenweg - A28. Voorts heeft het gemeentebestuur toegezegd zonodig aanvullende verkeersmaatregelen te treffen om sluipverkeer over de Hermelenweg tegen te gaan. Verweerder is van oordeel dat het gemeentebestuur aldus voldoende aannemelijk heeft gemaakt dat de verkeersintensiteit op de Hermelenweg als gevolg van de in het plan voorziene uitbreiding van het bedrijventerrein Hessenpoort 1 niet zal toenemen. Volgens verweerder bestaan bij het gemeentebestuur van Zwolle wel plannen voor de herinrichting van de Hermelenweg tot zogenoemde 60-kilometer/uurzone, maar geen plannen voor de aanleg van een vrijliggend fietspad langs deze weg.

Het advies van de Commissie voor de milieu-effectrapportage heeft volgens verweerder voor de gemeente in redelijkheid geen aanleiding hoeven zijn voor aanpassing van het ontwerpbestemmingsplan.

2.4.1.2. De Afdeling stelt vast dat het plan de uitbreiding mogelijk maakt van het bestaande bedrijventerrein Hessenpoort 1. Het plan voorziet in ontsluiting van de uitbreiding van het bedrijventerrein op de Nieuwleusenerdijk, die via een oprit is verbonden met Rijksweg A28. Uit de stukken en het verhandelde ter zitting blijkt dat het bedrijventerrein Hessenpoort 2 niet via de Hermelenweg wordt of zal worden ontsloten. Blijkens de stukken en de toelichting daarop ter zitting van de vertegenwoordigers van verweerder en de gemeenteraad wordt het gebruik van de Hermelenweg als sluiproute richting Lichtmis tegengegaan door een lusvormige ontsluitingsweg voor het noordelijke deel van Hessenpoort 2, door de vormgeving van de Nieuwleusenerdijk en de Hermelenweg en door de voorrangsregeling bij de aansluiting naar de A28. Verder geldt tijdens de ochtend- en avondspits een afsluiting van de Hermelenweg voor doorgaand autoverkeer. Appellant voert op zichzelf terecht aan dat er, in ieder geval bij de wethouder, plannen hebben bestaan voor de aanleg van een vrijliggend fietspad langs de Hermelenweg. De stukken bieden echter geen grond voor appellants veronderstelling dat deze plannen thans concreet bestaan bij het gemeentebestuur van Zwolle en de Hermelenweg dus een functie als gebiedsontsluitingsweg of hoofdverkeersweg zal krijgen. De Afdeling betreft bij dit oordeel dat van de kant van het gemeentebestuur van Zwolle ter zitting uitdrukkelijk is bevestigd dat bij het gemeentebestuur geen plannen bestaan voor de aanleg van een vrijliggend fietspad langs de Hermelenweg noch voor andere maatregelen aan deze weg die zijn gericht op functieverzwaring, dat bij verweerder geen plannen bekend zijn voor de aanleg van een dergelijk fietspad en hiervoor door het gemeentebestuur van Zwolle ook geen subsidieaanvraag is ingediend bij de provincie Overijssel. De aanstaande herinrichting van de Hermelenweg tot 60-kilometer/uurzone wijst evenmin in de richting van een functie als hoofdontsluitingsweg.

Gelet hierop is in het akoestisch onderzoek op goede gronden uitgegaan van het aanmerken van de Hermelenweg als erfontsluitingsweg.

In de stelling van appellant dat is uitgegaan van een onjuiste verdeling van het verkeer vanwege het bedrijventerrein in noordelijke en zuidelijke richting, heeft verweerder evenmin aanleiding hoeven te zien om de uitgangspunten van het akoestisch onderzoek niet juist te achten. Door de keuze van rotondes in het noordoostelijke deel van de Nieuwleusenerdijk en

verkeerslichten met een groene golf en een breder wegprofiel in zuidwestelijke richting is de verwachting dat het verkeer afkomstig van het bedrijventerrein voornamelijk de zuidelijke route zal nemen, begrijpelijk en het gekozen uitgangspunt niet onjuist.

De door appellant gewenste afsluiting van de Hermelenweg voor vrachtverkeer dan wel andere concrete verkeersmaatregelen kunnen niet in een bestemmingsplan worden geregeld, zodat het al dan niet nemen van deze maatregelen nu niet ter beoordeling staat. Overigens heeft het gemeentebestuur in de stukken en ter zitting toegezegd de bestaande situatie te zullen heroverwegen en met omwonenden naar passende maatregelen te zullen zoeken, indien blijkt dat de Hermelenweg als ontsluitingsweg van het bedrijventerrein wordt gebruikt en dientengevolge overlast of een verkeersonveilige situatie zou ontstaan.

Het door appellant bedoelde advies van de Commissie voor de milieu-effectrapportage betreft het 'Advies voor richtlijnen voor het milieu-effectrapport Bedrijventerrein Hessenpoort 2 te Zwolle', dat op 12 juni 2003 door een werkgroep van de Commissie voor de milieu-effectrapportage aan de gemeenteraad van Zwolle is uitgebracht. In dit rapport is geadviseerd een aparte paragraaf in het milieu-effectrapport op te nemen waarin een geïntegreerd beeld wordt geschetst van de effecten van het bestemmingsplan op de kwaliteit van de leefomgeving. In paragraaf 8.10 van het milieu-effectrapport is ingegaan op de gevolgen van het plan voor de kwaliteit van de woon- en leefomgeving. In het toetsingsadvies van de Commissie voor de milieu-effectrapportage van 27 juli 2005 is geoordeeld dat de essentiële informatie in het milieu-effectrapport aanwezig is. Daarbij is een aantal aanbevelingen voor de verdere besluitvorming gedaan, maar deze hebben geen betrekking op de informatie over de gevolgen van het plan voor de kwaliteit van de leefomgeving. Gelet hierop heeft verweerder zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat voor de gemeenteraad geen aanleiding bestond aan dit onderwerp nadere aandacht te besteden.

De conclusie is dat hetgeen appellant heeft aangevoerd met betrekking tot geluid en kwaliteit van de leefomgeving geen doel treft.

2.4.2. Met betrekking tot de gestelde lichthinder betoogt appellant dat verweerder zich ten onrechte op het standpunt stelt dat de lichtvervuiling vanwege het bedrijventerrein geen nadelig effect heeft op het omliggende agrarische gebied, omdat dit voor een deel het belangrijke vogelbroedgebied Tolhuislanden betreft.

Volgens verweerder heeft de lichtuitstraling van de door het plan mogelijk gemaakte uitbreiding van het bedrijventerrein geen onevenredige, nadelige effecten op het omliggende gebied.

De Afdeling is van oordeel dat het standpunt van verweerder in het bestreden besluit dat eventuele lichtuitstraling vanwege het bedrijventerrein geen nadelige effecten heeft nu het omliggende gebied een agrarische functie heeft, voorbij gaat aan de functie van dit gebied als vogelbroedgebied. In het in het kader van het milieu-effectrapport verrichte ecologische onderzoek, waaraan verweerder in zijn verweerschrift uitvoerig aandacht besteedt, is daarentegen wel ingegaan op de gevolgen van de door het bedrijventerrein veroorzaakte lichtuitstraling op het aangrenzende vogelbroedgebied Tolhuislanden. Hieruit is af te leiden dat van het plan geen onevenredige lichthinder voor vogels valt te verwachten. Gelet hierop en nu appellant deze conclusie niet nader onderbouwd heeft bestreden, ziet de Afdeling geen aanleiding voor vernietiging van het bestreden besluit om deze reden. Hetgeen appellant heeft aangevoerd met betrekking tot lichthinder treft dan ook geen doel.

2.4.3. Ten slotte heeft appellant met betrekking tot de luchtkwaliteit betoogd dat verweerder

het onderzoek naar de gevolgen van het plan voor de luchtkwaliteit ten aanzien van zwevende deeltjes onjuist heeft geïnterpreteerd, nu volgens appellant in de huidige situatie reeds niet aan de geldende normen wordt voldaan.

2.4.3.1. Verweerder stelt dat uit het verrichte luchtkwaliteitonderzoek blijkt dat de als gevolg van het plan te verwachten geringe toename van de uitstoot van zwevende deeltjes wordt gecompenseerd door de voor deze regio verwachte daling van de achtergrondconcentratie zwevende deeltjes en dat daarmee de overschrijding van de ter zake in het Besluit luchtkwaliteit gestelde normen gelijk blijft. In zijn verweerschrift wijst hij erop dat naar aanleiding van het Besluit luchtkwaliteit 2005 nieuw onderzoek is verricht, waaruit volgens hem blijkt dat de in dat Besluit gestelde normen niet worden overschreden.

2.4.3.2. Uit artikel 37 van het Besluit luchtkwaliteit 2005 (hierna: het Blk 2005) volgt dat het Blk 2005 op dit geding van toepassing is.

Ingevolge artikel 7, eerste lid, van het Blk 2005, voor zover hier van belang, nemen bestuursorganen bij de uitoefening van bevoegdheden die gevolgen kunnen hebben voor de luchtkwaliteit, de in dit besluit genoemde grenswaarden voor onder meer zwevende deeltjes (PM10) in acht.

Ingevolge artikel 7, derde lid, aanhef en onder a, van het Blk 2005 kunnen bestuursorganen de bevoegdheden, bedoeld in het eerste lid, in afwijking van dat lid mede uitoefenen indien de concentratie in de buitenlucht van de desbetreffende stof als gevolg van de uitoefening van die bevoegdheden per saldo verbetert of ten minste gelijk blijft.

Ingevolge artikel 20 van het Blk 2005 geldt voor zwevende deeltjes (PM10) een grenswaarde voor de bescherming van de gezondheid van de mens van 50 microgram per m³ als vierentwintig-uurgemiddelde concentratie, waarbij geldt dat deze maximaal vijfendertig maal per kalenderjaar mag worden overschreden, en een grenswaarde van 40 microgram per m³ als jaargemiddelde concentratie.

2.4.3.3. Blijkens het aan het bestemmingsplan en het bestreden besluit ten grondslag liggende onderzoek naar de gevolgen van het bestemmingsplan voor de luchtkwaliteit van KEMA Power Generation & Sustainables (hierna: KEMA) van 26 januari 2005, dat in opdracht van de gemeente Zwolle is verricht, wordt in de huidige situatie de in het Blk 2005 gestelde grenswaarde voor de vierentwintig-uurgemiddelde concentratie zwevende deeltjes (PM10) meer dan 35 maal per kalenderjaar overschreden. Voorts blijkt uit dit onderzoek dat uitvoering van het plan zal leiden tot een toename van de jaargemiddelde concentratie zwevende deeltjes (PM10) van ongeveer 0,5 microgram per m³. Gelet hierop blijft de concentratie zwevende deeltjes (PM10) bij uitvoering van het plan niet gelijk, zodat niet is voldaan aan het bepaalde in artikel 7, eerste lid, van het Blk 2005. De toename van de concentratie is naar het oordeel van de Afdeling voorts niet zodanig gering dat kan worden geoordeeld - zoals aan de orde was in de uitspraak van de Afdeling van 18 januari 2006 in zaak no. 200507534/1 - dat daaraan bij de toetsing aan artikel 7, derde lid, aanhef en onder a, van het Blk 2005 geen betekenis behoeft te worden toegekend. Gelet hierop is de in artikel 7, derde lid, aanhef en onder a, van het Blk 2005 vermelde uitzondering niet van toepassing. De conclusie in het KEMA-onderzoeksrapport dat in het jaar 2015 wel zal kunnen worden voldaan aan de in het Blk 2005 gestelde normen, leidt de Afdeling niet tot een ander oordeel omdat ook vóór het jaar 2015 aan deze normen moet worden voldaan en uit het onderzoek niet blijkt hoe de situatie zal zijn in de periode vanaf de inwerkingtreding van het plan tot 2015. Dit onderzoek biedt dan ook onvoldoende grondslag voor de conclusie dat wordt voldaan aan het Blk 2005.

Hetgeen appellant heeft aangevoerd met betrekking tot luchtkwaliteit treft doel. Het besluit

van verweerder van 26 september 2006 is in zoverre op onzorgvuldige wijze voorbereid en genomen en daarmee in strijd met artikel 3:2 van de Awb.

2.4.3.4. De Afdeling ziet in dit geval aanleiding om na te gaan of toepassing kan worden gegeven aan artikel 8:72, derde lid, van de Awb en overweegt daartoe het volgende.

In het verweerschrift heeft verweerder verwezen naar nader onderzoek van KEMA. Blijkens de bij brief van 19 januari 2007 nader ingediende stukken bestaat dit onderzoek uit een viertal grafieken met enige toelichting. Nog daargelaten de omstandigheid dat deze stukken geen berekeningen bevatten en ook geen inzicht geven in de wijze van berekenen, bieden deze stukken evenmin duidelijkheid over de situatie tot 2015. De enkele stelling dat overschrijding van de normen in de periode tussen 2005 en 2015 niet aannemelijk is vanwege verbetering van de luchtkwaliteit in die periode als gevolg van generieke maatregelen, is hiertoe onvoldoende. Deze nadere stukken kunnen de conclusie van verweerder dat wordt voldaan aan het Blk 2005 dan ook evenmin dragen.

Ditzelfde geldt voor de bij brief van 12 april 2007 ingediende stukken. Weliswaar betreft dit aanvullende onderzoek van KEMA ook het jaar 2010, in welk jaar volgens dit onderzoek geen overschrijdingen van de normen zullen plaatsvinden, maar de Afdeling ziet in dit onderzoek, dat een geheel andere uitkomst laat zien dan het rapport van 26 januari 2005, geen aanleiding voor toepassing van artikel 8:72, derde lid, van de Awb. De Afdeling betreft bij dit oordeel dat appellant dit nadere onderzoek van KEMA, dat op de laatste dag van de in artikel 8:58, eerste lid, van de Awb genoemde termijn door het gemeentebestuur in geding is gebracht, gemotiveerd heeft bestreden door erop te wijzen dat aan dit rapport andere invoergegevens ten grondslag liggen dan aan het rapport van 26 januari 2005 wat betreft de verdeling van de verkeersstroom op de A28 in personenauto's, licht vrachtverkeer en zwaar vrachtverkeer. Ter zitting kon de gemachtigde van verweerder desgevraagd geen afdoende verklaring geven voor met name de forse afname van het aandeel zwaar vrachtverkeer in 2010 in het bij brief van 12 april 2007 toegezonden rapport ten opzichte van dat aandeel in hetzelfde jaar in het rapport van 26 januari 2005 en evenmin voor de forse afname van het aandeel zwaar vrachtverkeer in 2010 ten opzichte van 2005. Gelet hierop bestaat ook thans nog onvoldoende duidelijkheid over het antwoord op de vraag of uitvoering van het plan zal leiden tot overschrijding van de in het Blk 2005 gestelde grenswaarden voor zwevende deeltjes (PM10). Voor instandlating van de rechtsgevolgen van het bestreden besluit ziet de Afdeling dan ook geen grond.

2.5. Het beroep is gegrond en het bestreden besluit dient te worden vernietigd wegens strijd met artikel 3:2 van de Awb.

2.6. Van proceskosten die voor vergoeding in aanmerking komen, is niet gebleken.

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 Overijssel van 26 september 2006, kenmerk RWB/20061490;

III. gelast dat de provincie Overijssel aan appellant het door hem voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 141,00 (zegge: honderdeenveertig euro) vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. B.J. van Ettekoven, Voorzitter, en mr. J.A.W. Scholten-Hinloopen en mr. M.A.A. Mondt-Schouten, Leden, in tegenwoordigheid van mr. M.H. Broodman, ambtenaar van Staat.

w.g. Van Ettekoven w.g. Broodman
Voorzitter ambtenaar van Staat

Uitgesproken in het openbaar op 11 juli 2007

204