

ECLI	ECLI:NL:RVS:2007:BB0845
Datum uitspraak	1 augustus 2007
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 28 februari 2006 heeft de gemeenteraad van Zwolle, op voorstel van het college van burgemeester en wethouders van 14 februari 2006, het bestemmingsplan "Stadshagen II" vastgesteld.

Volledige tekst

200607215/1.

Datum uitspraak: 1 augustus 2007

AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

[appellanten], wonend te [woonplaats],

en

het college van gedeputeerde staten van Overijssel,
verweerder.

1. Procesverloop

Bij besluit van 28 februari 2006 heeft de gemeenteraad van Zwolle, op voorstel van het college van burgemeester en wethouders van 14 februari 2006, het bestemmingsplan "Stadshagen II" vastgesteld.

Bij besluit van 15 augustus 2006, kenmerk RWB/2006/978, heeft verweerder beslist over de goedkeuring van dit plan.

Tegen dit besluit hebben appellanten bij brief van 2 oktober 2006, bij de Raad van State ingekomen op 3 oktober 2006, beroep ingesteld.

Verweerder heeft binnen de hem gestelde termijn geen verweerschrift ingediend.

De Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke Ordening heeft een deskundigenbericht uitgebracht, gedateerd 15 maart 2007. Partijen zijn in de gelegenheid gesteld daarop te reageren.

Voor afloop van het vooronderzoek zijn nadere stukken ontvangen van appellanten en van verweerder. Deze stukken zijn aan de andere partijen toegezonden.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 6 juli 2007, waar [appellant A], bijgestaan

door ing. M.J.M. Blankvoort, en verweerder, vertegenwoordigd door T. Drint, ambtenaar van de provincie, zijn verschenen. Voorts is daar gehoord de gemeenteraad, vertegenwoordigd door J. Heerspink, ambtenaar van de gemeente.

2. Overwegingen

Toetsingskader

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.

Het plan

2.2. Het plan biedt een juridisch-planologische regeling voor de tweede fase van de VINEX-locatie Stadshagen ten noordwesten van Zwolle. Het plan voorziet onder meer in de zogenoemde Hoofdinfrastructuur Stadshagen (hierna: de HIS).

Standpunt van appellanten

2.3. Appellanten stellen dat verweerder het plan ten onrechte heeft goedgekeurd, voor zover dat voorziet in de HIS. Zij voeren hiertoe aan dat bij het maken van het milieueffectrapport (hierna: het MER) de door hen geformuleerde variant voor de HIS, de zogenaamde Bandweg-variant, ten onrechte niet is onderzocht. Appellanten stellen dat de Bandweg-variant een realistisch alternatief vormt waarvoor een breed maatschappelijk draagvlak bestaat. Hiertoe wijzen zij op het resultaat van een handtekeningenactie voor het onderzoeken van alternatieve tracés, op het verzoek van de werkgroep Hasselterweg om de Bandweg-variant in het MER te betrekken en op de omstandigheid dat de Bandweg wordt genoemd in het "Masterplan duurzame versterking bedrijventerrein Voorst Zwolle" als instrument ter verbetering van de bereikbaarheid van het bedrijventerrein. Daarnaast zijn er geen grote fysieke belemmeringen om de Bandweg te realiseren. Appellanten stellen voorts dat de gemeenteraad zijn standpunt, dat de Bandweg-variant een onrealistisch alternatief is, ondeugdelijk heeft gemotiveerd. Hiertoe betogen zij dat het standpunt van de gemeenteraad, dat het tracé van de Bandweg op zichzelf mer-plichtig is en alleen binnen het plangebied gelegen tracés beschouwd dienen te worden, onjuist is en dat het raadsbesluit waarin de gemeenteraad zich zou hebben uitgesproken tegen het onderzoeken van de Bandweg-variant onvindbaar is. Bovendien is het ambtelijk technisch onderzoek, waaruit zou blijken dat de Bandweg-variant de functie van de geprojecteerde HIS niet helemaal zou kunnen overnemen, niet gepubliceerd en heeft het niet ter inzage gelegen. Voorts kan volgens appellanten niet op voorhand, zonder daarnaar onderzoek te verrichten, worden gesteld dat de Bandweg-variant waarschijnlijk negatieve milieugevolgen met zich zal brengen. Het mogelijk maken van woningbouw in het deelgebied Stadsbroek is voorts ten onrechte niet bij het MER betrokken.

Appellanten betogen ten slotte dat de ten behoeve van het plan gemaakte geluidberekeningen onvolledig zijn, waardoor onvoldoende gemotiveerd is dat ter plaatse van hun woning aan de voorkeursgrenswaarden kan worden voldaan. Zij voeren hiertoe aan dat er voor zware motorvoertuigen geen wegdekcorrectiefactoren zijn vastgesteld voor het asfalt Microflex 0/6 waardoor de in de berekeningen verdisconteerde geluidreductie op een aanname berust in plaats van op metingen. Volgens appellanten is een goed woon- en leefklimaat derhalve niet gewaarborgd.

Standpunt van verweerder

2.4. Verweerder heeft het plan niet in strijd met een goede ruimtelijke ordening geacht en het plan goedgekeurd. Hij heeft zich op het standpunt gesteld dat de gemeenteraad ervan kon uitgaan dat het MER voldoende informatie bevatte. Verder stelt verweerder dat de gemeenteraad de aanleg van de Bandweg op voorhand als onhaalbaar heeft kunnen aanmerken vanwege onvoldoende maatschappelijk en politiek draagvlak. Daarbij heeft de gemeenteraad breder gekeken dan de maatschappelijke organisaties die volgens appellanten hebben aangedrongen op het opnemen van de Bandweg-variant als alternatief in het MER. Verweerder wijst er voorts op dat de Bandweg de functie van de geprojecteerde HIS niet helemaal zou kunnen overnemen en zou kunnen leiden tot sluipverkeer door woonwijken. Wat betreft het woon- en leefklimaat van appellanten stelt verweerder dat na aanleg van de HIS er voor appellanten een betere situatie ontstaat ten opzichte van de huidige situatie. De nieuwe weg komt verder van de woning van appellanten te liggen en de Voorsterweg waaraan appellanten wonen, zal worden ingericht als 30 km zone. Verweerder acht het voorts reëel dat de gemeenteraad bij het ontbreken van officiële wegdekcorrectiefactoren is uitgegaan van vuistregels voor het bepalen van de geluidreductie bij zware motorvoertuigen.

Vaststelling van de feiten

2.5. Bij haar oordeelsvorming gaat de Afdeling uit van de volgende als vaststaand aangenomen gegevens.

2.5.1. Het plan, voor zover thans van belang, voorziet in een omlegging van de provinciale weg N331 Zwolle-Hasselt naar de rand van het toekomstige woongebied. De voorgestane HIS aan de noordwestzijde van Zwolle bestaat uit een verbinding van de A28 (knooppunt Zwolle-Zuid) met de N331 ter hoogte van de gemeentegrens met de gemeente Zwartewaterland via de volgende, grotendeels nog te realiseren wegen: de Blaloweg, de nog bijna geheel te realiseren Westenholterallee, de te realiseren verlengde Hasselterweg en de te realiseren omgelegde Hasselterweg. Vanaf de gemeentegrens leidt de weg verder naar Hasselt en de andere Zwarte Watersteden. De Westenholterallee zal het tracé van de Turnhoutsweg/Boeierweg en de Klipperweg volgen.

2.5.2. Appellanten wonen aan de [locatie], in de wijk Westenholte in Zwolle. In de huidige situatie ligt de Voorsterweg, die de doorgaande verbinding vormt richting 's Heerenbroek, Kampen en IJsselmuiden, vóór de woning van appellanten. In de nieuwe situatie komt de doorgaande verbinding richting Kampen en Hasselt, die ook de wijk Stadshagen ontsluit, tussen de woningen met de even huisnummers en het spoor Zwolle-Kampen te liggen. De door appellanten voorgestane Bandweg-variant bestaat uit een aan te leggen (regionale) ontsluitingsweg vanaf de aansluiting Scholtensteeg- huidige Voorsterweg via noordwestzijde van Westenholte aansluitend op de nieuw aan te leggen Westenholterallee. Dit tracé is ongeveer 3,5 kilometer lang. Appellanten geven de voorkeur aan deze weg, boven het geprojecteerde deel van de HIS ten zuiden van de spoorlijn Zwolle-Hasselt, tussen de Klipperweg en de Scholtensteeg.

2.5.3. Ten behoeve van het plan is het milieueffectrapport "Stadshagen II" (hierna: het MER) opgesteld. In het MER zijn drie alternatieven beoordeeld: het planalternatief (de voorgenomen activiteit gebaseerd op het Structuurplan Stadshagen II), het middenalternatief (gebaseerd op een optimalisatie met betrekking tot woon- en leefmilieu in de wijk) en het bundelalternatief (gebaseerd op een optimalisatie met betrekking tot ecologie en landschap). Op basis van deze alternatieven is het meest milieuvriendelijk alternatief (hierna: het MMA) beschreven. Het MMA is zodanig samengesteld dat een voor het milieu zo gunstig mogelijk alternatief ontstaat. Voor wat betreft de ligging van de HIS is gekozen voor het middenalternatief. Dit is tevens het MMA.

2.5.4. Op 5 oktober 2004 heeft de Commissie voor de milieueffectrapportage (hierna: de Commissie m.e.r.) haar toetsingsadvies over het MER en de aanvulling daarop uitgebracht. In paragraaf 2.1 van dit toetsingsadvies staat dat de Commissie m.e.r. van oordeel is dat de essentiële informatie in het MER en de aanvulling aanwezig is om het milieubelang een volwaardige plaats in de besluitvorming te geven. In paragraaf 2.2.4 staat voorts dat de gemeenteraad een verzoek om de Bandweg-variant in het MER te betrekken beargumenteerd heeft afgewezen. Het door de gemeenteraad gebezigde argument dat de Bandweg niet binnen het plangebied valt, kan volgens de Commissie m.e.r. evenwel geen reden zijn om de Bandweg-variant buiten beschouwing te laten nu in een MER ook ontwikkelingen in het studiegebied (d.w.z. ruimer dan het plangebied) aan de orde dienen te komen. De Commissie m.e.r. heeft echter uit het standpunt van de gemeenteraad, dat de Bandweg geen kansrijke optie vormt, afgeleid dat de gemeenteraad op dit moment niet bereid is de Bandweg voor besluitvorming in overweging te nemen. Vanwege de negatieve milieugevolgen die de Bandweg met grote waarschijnlijkheid met zich zal brengen, heeft de Commissie m.e.r. geen noodzaak gezien deze Bandweg bij het MER te betrekken.

2.5.5. De gemeenteraad heeft op 6 oktober 2003 het MER aanvaardbaar verklaard. In dezelfde vergadering heeft de raad een uitspraak gedaan over het gewenste tracé van de HIS. In paragraaf 4.2. van de plantoelichting staat dat dit voorkeurstracé is bepaald aan de hand van de thema's verkeer en mobiliteit, MER, stedenbouwkundige samenhang, kosten en maatschappelijke haalbaarheid. Ter hoogte van Breecamp/Breezicht gaat de voorkeur uit naar een weg buitenom door de polder (op een afstand van 200 meter van Breecamp/Breezicht) om te kunnen voldoen aan het uitgangspunt dat Stadshagen II in de toekomst 4.000 woningen telt, een sluitende exploitatie van groot belang is en gestreefd wordt naar een vlotte doorstroming van het regionale verkeer in combinatie met een goede ontsluiting voor de wijk. Ter hoogte van de Tippe wordt het tracé van de HIS gebundeld met de Kamperweg. Er bestaan geen significante verschillen tussen de alternatieven uit het MER. In de MMA is gekozen de HIS in het deelgebied de Tippe te bundelen met de Kamperspoorlijn. In het plan is hiervan afgeweken op grond van stedenbouwkundige en verkeerskundige argumenten. Rondom de Hoogwaardig Openbaar Vervoer verbinding wordt namelijk gestreefd naar een multifunctioneel verblijfsgebied en bundeling van HIS met de Kamperlijn is strijdig met het gebruik van dit gebied als multifunctioneel verblijfsgebied. Bovendien kan door de HIS rondom de Tippe te projecteren ruimte worden bespaard. Ten slotte wordt het doorgaande karakter van de HIS benadrukt door deze weg buitenom aan te leggen, aldus de plantoelichting.

In paragraaf 5.4.1. van de plantoelichting staat dat de weg, in plaats van te bundelen met de Kamperspoorlijn, na doorsnijding van de Breecamp in de randligging en ten zuiden van de Milligersteeg wordt gesitueerd. De structuur van de wijkontsluiting dient mede zorg te dragen voor de spreiding van het verkeer in de wijk Breecamp/Breezicht. Er zullen ten minste twee aantakkingen plaatsvinden op de voormalige Hasselterweg, de Stadshagenallee. Het

verkeer zal worden omgeleid via de verlengde Hasselterweg. De Hasselterweg krijgt in deze situatie een functie voor de ontsluiting van Breecamp/Breezicht en Stadshagen I en kent dan ook een snelheidsregime van 50 km/uur. Ten aanzien van de HIS gelden de volgende uitgangspunten: Er zijn snelheden van 70 km/uur toegestaan, op interne ontsluitingswegen wordt 50 km/uur toegestaan. In de woonstraten geldt een 30 km/uur regime. In het buitengebied zijn op de hoofdwegen snelheden van 80 km/uur toegestaan. Op de overige erftoegangswegen in het buitengebied geldt een 60 km/uur regime.

2.5.6. In het voorontwerp Structuurplan Zwolle 2020, vastgesteld op 8 november 2005, is Stadsbroek aangemerkt als mogelijke woningbouwlocatie. Daarbij is aangegeven dat de ontwikkelingsmogelijkheden nader dienen te worden onderzocht. De vaststelling van het Structuurplan Zwolle 2020 is voorzien in 2008.

2.5.7. Ten behoeve van het plan is door de afdeling Stad en Landschap van de gemeente Zwolle een akoestisch onderzoek uitgevoerd, waarvan de resultaten zijn neergelegd in het rapport "Bestemmingsplan Stadshagen II, Akoestisch onderzoek betreffende weg- en railverkeerslawaaï" van 4 oktober 2005. In dit rapport wordt, voor zover thans van belang, geconcludeerd dat door het plaatsen van een geluidswal langs de nieuw aan te leggen weg en het toepassen van stil asfalt (Microflex 0/6 of vergelijkbaar asfalt) als wegdek, voor de woning van appellanten kan worden voldaan aan de voorkeursgrenswaarde van 50 dB(A) als etmaalwaarde ingevolge hoofdstuk VI van de Wet geluidhinder. In bijlage Ia, figuur 2, bij het akoestisch rapport staat aangegeven dat ter hoogte van de woning van appellanten sprake zal zijn van een geluidsbelasting van 41 dB(A) op de begane grond, 43 dB(A) op de eerste verdieping en 45 dB(A) op de tweede verdieping.

Ten tijde van het nemen van het bestreden besluit was van kracht de Regeling van de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer van 27 maart 2002, nr. LMV 2002 025825, houdende vaststelling van een reken- en meetvoorschrift wegverkeerslawaaï, waarmee invulling wordt gegeven aan de artikelen 102 en 103 van de Wet geluidhinder (oud). Op grond van artikel 2, lid 1, aanhef en onder d, van deze regeling wordt bij de berekening van het wegverkeerslawaaï rekening gehouden met de invloed van het wegdektype op de geluidemissie. In de standaardmethoden wordt uitgegaan van een wegdek van dicht asfaltbeton (refentiewegdek). Op grond van artikel 4 van deze regeling wordt het effect van een van dicht asfaltbeton afwijkend wegdektype op de geluidemissie bepaald overeenkomstig de methode die in bijlage V bij deze regeling is beschreven. De correctiefactoren die zijn vastgesteld volgens de in deze bijlage beschreven methode, kunnen in de berekening van de geluidsbelasting worden verwerkt.

In tabel 5.1 uit deze bijlage staat dat bij zware motorvoertuigen bij een snelheid van 70 km per uur bij het referentiewegdek sprake is van een geluidsbelasting van 83,5 dB(A).

In het overzicht "Wegdekcorrectiefactoren voor gebruik in het Reken- en Meetvoorschrift Wegverkeerslawaaï", bijlage III bij het akoestisch onderzoek, zijn onder nummer 38 de correctiefactoren opgenomen die van toepassing zijn bij het wegdek Microflex 0/6, voor lichte motorvoertuigen. Uit dit overzicht blijkt dat voor lichte motorvoertuigen bij een snelheid van 50 km/uur op een wegdek van Microflex 0/6 een geluidreductie van 4,0 dB(A) in acht kan worden genomen. In het overzicht zijn geen correctiefactoren opgenomen die van toepassing zijn bij het wegdek Microflex 0/6 voor zware motorvoertuigen.

M+P Raadgevende ingenieurs B.V. (hierna: M+P) stelt in haar notitie van 14 september 2004 dat er voor zware motorvoertuigen te weinig metingen zijn verricht op het wegdektype Microflex 0/6 om een wegdekcorrectiefactor vast te kunnen stellen. Voor een dergelijke

situatie is door de stichting Centrum voor Regelgeving en Onderzoek in de grond-, water-, Wegenbouw- en verkeerstechniek in Publicatie 200 "De methode Cwegdek 2002 voor wegverkeersgeluid" de vuistregel opgenomen dat 1dB(A) minder reductie wordt aangehouden dan de wegdekcorrectie voor lichte motorvoertuigen, aldus M+P in haar notitie. Uit metingen verricht door M+P Raadgevende ingenieurs B.V. blijkt dat bij zware motorvoertuigen bij een snelheid van 70 km per uur bij het wegdektype Microflex 0/6 sprake is van een geluidsbelasting van 78,7 dB(A).

Het oordeel van de Afdeling

2.6. Gelet op de stukken en het verhandelde ter zitting is de Afdeling van oordeel dat verweerder zich met de gemeenteraad op het standpunt heeft kunnen stellen dat de Bandweg als een onrealistische tracévariant diende te worden aangemerkt, omdat deze onvoldoende tegemoet komt aan de verkeerskundige problemen waarvoor de HIS een oplossing dient te vormen. Hierbij neemt de Afdeling in aanmerking dat ter zitting van de zijde van de gemeenteraad aan de hand van kaartmateriaal is aangegeven dat, indien de Bandweg zou worden gerealiseerd, het bestemmingsverkeer voor de binnenstad en een nabijgelegen bedrijventerrein gebruik zal blijven maken van de Voorsterweg omdat de Bandweg te ver omrijden is. Het betoog van appellanten dat er een breed maatschappelijk draagvlak bestaat voor de Bandweg-variant, wat hier ook van zij, doet niet aan dit oordeel af. Verweerder heeft bovendien geen grond hoeven zien voor het oordeel dat de gemeenteraad bovengenoemd standpunt onvoldoende heeft gemotiveerd.

De Afdeling neemt voorts in aanmerking dat de Commissie m.e.r. blijkens haar toetsingsadvies van 5 oktober 2004 van mening is dat het MER voldoende informatie bevat om milieueffecten een volwaardige rol in de besluitvorming te kunnen laten spelen. Uit het advies blijkt dan ook niet dat de Commissie m.e.r. het ontbreken van een beschrijving van deze tracévariant als een leemte in kennis en informatie beschouwt. Gelet op het vorenstaande, ziet de Afdeling geen grond voor het oordeel dat het MER onvoldoende informatie bevat over de alternatieven, die redelijkerwijs in beschouwing dienden te worden genomen. Evenmin bestaat grond voor het oordeel dat het MER onvolledig is omdat de mogelijkheid van woningbouw in deelgebied Stadsbroek niet bij het MER is betrokken. Hiertoe overweegt de Afdeling dat de gemeenteraad nog geen besluit heeft genomen over dit onderwerp.

2.7. Ten aanzien van het betoog van appellanten dat de ten behoeve van het plan uitgevoerde geluidberekeningen onvolledig zijn, waardoor onvoldoende gemotiveerd is dat ter plaatse van hun woning aan de voorkeursgrenswaarden kan worden voldaan, overweegt de Afdeling het volgende. Uit r.o. 2.5.7. blijkt dat in het akoestisch onderzoek bij het bepalen van de geluidsbelasting van zware motorvoertuigen is uitgegaan van een geringere geluidreductie dan naar voren is gekomen uit de metingen. Gelet hierop is niet aannemelijk dat in de berekeningen de geluidreductie door toepassing van Microflex 0/6 bij zware motorvoertuigen is overschat. Voorts hebben appellanten niet gemotiveerd betwist dat de geluidsbelasting op hun woning na verwezenlijking van het plan beneden de voorkeursgrenswaarde van 50 dB(A) zal blijven, zodat aan de wettelijke geluidsnormen zal worden voldaan. Gelet hierop heeft verweerder zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat het plan niet leidt tot een onaantoonbare aantasting van het woon- en leefklimaat van appellanten.

2.8. Gezien het vorenstaande heeft verweerder zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat het plan in zoverre niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening.

In hetgeen appellanten hebben aangevoerd, ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel

dat het bestreden besluit in zoverre anderszins is voorbereid of genomen in strijd met het recht. Hieruit volgt dat verweerder in zoverre terecht goedkeuring heeft verleend aan het plan.

Het beroep is ongegrond.

Proceskostenveroordeling

2.9. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

verklaart het beroep ongegrond.

Aldus vastgesteld door mr. R.J. Hoekstra, Voorzitter, en mr. J.A.W. Scholten-Hinloopen en mr. M.A.A. Mondt-Schouten, Leden, in tegenwoordigheid van mr. F.W.M. Kooijman, ambtenaar van Staat.

w.g. Hoekstra w.g. Kooijman
Voorzitter ambtenaar van Staat

Uitgesproken in het openbaar op 1 augustus 2007

177-472.