



Uitspraak 201600306/1/R4

Datum van uitspraak: woensdag 13 juli 2016

Tegen: de raad van de gemeente Coevorden

Proceduresoort: Tussenuitspraak/bestuurlijke lus

Rechtsgebied: Ruimtelijke-orderingskamer - Bestemmingsplannen Drenthe

ECLI: **ECLI:NL:RVS:2016:1958**

201600306/1/R4.

Datum uitspraak: 13 juli 2016

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

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

[appellant A] en [appellante B] (hierna tezamen en in enkelvoud: [appellant]), wonend te Coevorden,

en

de raad van de gemeente Coevorden,
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 10 november 2015 heeft de raad het bestemmingsplan "Reconstructie N34 (provinciegrens-aansluiting N377)" gewijzigd vastgesteld.

Tegen dit besluit heeft [appellant] beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 9 mei 2016, waar [appellant] en de raad, vertegenwoordigd door H.J.R. Ellen en M.A. Pothof, beiden werkzaam bij de gemeente, zijn verschenen. Ter zitting is voorts het college van gedeputeerde staten van Drenthe (hierna: het college), vertegenwoordigd door M. Pasjes, gehoord.

Overwegingen

Bestuurlijke lus

1. Ingevolge artikel 8:51d van de Awb, voor zover hier van belang, kan de Afdeling het bestuursorgaan opdragen een gebrek in het bestreden besluit te herstellen of te laten herstellen.

Toetsingskader

2. Bij de vaststelling van een bestemmingsplan heeft de raad beleidsvrijheid om bestemmingen aan te wijzen en regels te geven die de raad uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig acht. De Afdeling toetst deze beslissing terughoudend. Dit betekent dat de Afdeling aan de hand van de beroepsgronden beoordeelt of aanleiding bestaat voor het oordeel dat de raad zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het plan strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening. Voorts beoordeelt de Afdeling aan de hand van de beroepsgronden of het bestreden besluit anderszins is voorbereid of genomen in strijd met het recht.

Het plan en het geschil

3. Het plan maakt de reconstructie van de provinciale weg N34 ten zuidwesten van Coevorden mogelijk. Het plan voorziet in een ongelijkvloerse kruising, waarbij de N34 verhoogd wordt aangelegd en de aansluiting richting Klooster en Coevorden onder de verhoogde N34 komt te liggen.

[appellant] woont op het perceel [locatie] te Coevorden, welk perceel grenst aan het plangebied. [appellant] kan zich niet met het plan verenigen, omdat zijn woon- en leefklimaat onevenredig wordt aangetast als gevolg van de toename van geluidhinder, de verslechtering van de luchtkwaliteit en de belemmering van het uitzicht. Verder vreest hij een waardedaling van zijn woning. Door de gezondheidstoestand van [appellant] zal hij niet in de woning kunnen blijven wonen als het plan wordt gerealiseerd.

Verkeer

4. [appellant] betoogt dat de raad bij de onderzoeken die aan het plan ten grondslag liggen van te lage verkeersprognoses is uitgegaan. Hiertoe voert [appellant] aan dat er een groot verschil bestaat tussen de verkeersprognose van de provincie Drenthe en de verkeersprognose van de provincie Overijssel. [appellant] voert verder aan dat de andere ontwikkelingen in de omgeving die zullen leiden tot een toename van het verkeer ten onrechte niet bij de afweging zijn betrokken. In dit verband noemt [appellant] de geplande ontsluitingsweg voor de nabijgelegen bedrijventerreinen Leeuwerikenveld en de geplande verdubbeling van de N34 ten noorden van Klooster tot Erm. Tenslotte voert [appellant] aan dat landbouwverkeer van de weg tussen zijn woning en de N34 gebruik zal moeten maken om de nabijgelegen landerijen te bereiken en dat daarmee geen rekening is gehouden.

4.1. De raad stelt dat de provincies Overijssel en Drenthe van verschillende groeiscenario's uitgaan, waardoor het verschil in prognoses van de verkeersintensiteit te verklaren is. Daarnaast is het prognosejaar volgens de raad bij beide provincies verschillend. De raad stelt dat het verkeer dat de geplande ontsluitingsweg voor de bedrijventerreinen zal genereren wel is meegenomen in de verrichte onderzoeken. Met de toename van het verkeer door de mogelijke verdubbeling van de N34 ten noorden van het plangebied kon de raad nog geen rekening houden, omdat daarover nog geen besluitvorming heeft plaatsgevonden. De raad stelt dat de weg tussen de woning van [appellant] en de N34 in de toekomstige situatie alleen nog wordt gebruikt door fiets- en bestemmingsverkeer en dat de maximumsnelheid hier wordt teruggebracht van 80 naar 60 km/uur.

4.2. Niet in geschil is dat de provincie Overijssel van een hogere verkeersintensiteit op de N34 uitgaat dan de provincie Drenthe. [appellant] heeft onweersproken gesteld dat de provincie Overijssel uitgaat van een verkeersintensiteit van 18.000 tot 23.000 motorvoertuigen per etmaal op de N34 tussen Wittepaal en Coevorden in 2020. Uit het rapport "Akoestisch onderzoek N34 nieuwe aansluiting Klooster" van het Noordelijk Akoestisch Adviesbureau van 29 januari 2015 (hierna: het geluidrapport) blijkt dat de provincie Drenthe uitgaat van 13.700 motorvoertuigen per etmaal op het wegvak Gramsbergen-Klooster en 13.900 motorvoertuigen per etmaal op het wegvak Klooster-Coevorden West in 2025. De raad heeft ter zitting het verschil tussen de verkeersprognoses van beide provincies als volgt toegelicht. In de provincie Overijssel wordt voor de te verwachten economische groei en de daarmee samenhangende groei van het aantal verkeersbewegingen uitgegaan van het zogenoemde "global economy"-model. In de provincie Drenthe wordt uitgegaan van het zogenoemde "regional economy"-model. Volgens de raad worden verschillende modellen gebruikt omdat in de oostelijke provincies, waaronder Overijssel, meer economische groei wordt verwacht dan in de noordelijke provincies, waaronder Drenthe. Deze verwachting is door [appellant] niet betwist. De raad stelt uit verkeerstellcijfers te kunnen afleiden hoe het verkeer zich zal ontwikkelen. De raad is mede op basis daarvan tot de conclusie gekomen dat het Drentse model het meest realistische scenario weergeeft voor de

toename van het verkeer. In hetgeen [appellant] heeft aangevoerd, ziet de Afdeling gelet op de door de raad gegeven toelichting geen aanleiding voor het oordeel dat de raad niet in redelijkheid de verkeersprognose van de provincie Drenthe aan de onderzoeken ten grondslag heeft kunnen leggen. Het betoog faalt.

4.3. De in 2025 te verwachten verkeersintensiteiten zijn uitgesplitst in de verschillende wegen en wegvakken samengevat in tabel 1 van het geluidrapport. Hieruit blijkt dat naast het verkeer van de te reconstrueren N34 ook het verkeer van de nieuw aan te leggen oostelijke Parallelweg en de ontsluitingsweg Leeuwerikenveld is betrokken bij het akoestisch onderzoek. Het betoog van [appellant] dat met die ontwikkelingen geen rekening is gehouden mist derhalve feitelijke grondslag.

Ter zitting heeft de raad toegelicht dat met de verdubbeling van de N34 ten tijde van het nemen van het bestreden besluit nog geen rekening kon worden gehouden, omdat daarover nog geen besluit is genomen. In hetgeen is aangevoerd, ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de raad met deze onzekere toekomstige ontwikkeling niettemin rekening had moeten houden. Het betoog faalt. Overigens heeft het college ter zitting opgemerkt dat de verbreding van de weg naar verwachting geringe gevolgen zal hebben voor de verkeersintensiteit.

4.4. Tussen de woning van [appellant] en de N34 bevindt zich de Klooster Zuid. Ter zitting heeft de raad toegelicht dat die weg bij de provinciegrens zal worden afgesloten voor doorgaand verkeer. Dit betekent dat verkeer uit zuidelijke richting op de Holthonerweg niet verder kan rijden via de Klooster Zuid. Ook uit noordelijke richting kan het verkeer zijn weg niet vervolgen naar de Holthonerweg. Voor doorgaand verkeer wordt een nieuwe oostelijke Parallelweg aangelegd die verder van de woning van [appellant] af zal liggen. Niet in geschil is dat het doorgaande verkeer op de Klooster Zuid zal afnemen. Volgens tabel 1 van het geluidrapport neemt de verkeersintensiteit op die weg af van 325 naar 100 motorvoertuigen per etmaal. Evenmin is in geschil dat het bestemmingsverkeer dat nog van de Klooster Zuid gebruik zal maken onder meer bestaat uit landbouwvoertuigen. In het geluidrapport is vermeld dat de aantallen motorvoertuigen zijn uitgesplitst in de voertuigcategorieën licht, middelzwaar en zwaar. [appellant] heeft gelet hierop naar het oordeel van de Afdeling niet aannemelijk gemaakt dat geen rekening is gehouden met landbouwvoertuigen. Het betoog faalt.

Geluid

5. [appellant] voert aan dat de toename van het verkeer zal leiden tot een toename van de geluidbelasting ter plaatse van zijn woning.

5.1. De raad stelt dat de geluidbelasting op de woning op het perceel [locatie] zal afnemen als gevolg van het plan. Op de hoofdrijbaan van de N34 zal een geluidreducerend wegdek worden aangebracht. Een deel van de weg zal voorts volgens de raad in oostelijke richting worden verlegd en verder van de woning van [appellant] af komen te liggen.

5.2. De raad heeft ten behoeve van de vaststelling van het plan akoestisch onderzoek laten verrichten. De resultaten hiervan zijn neergelegd in het geluidrapport. In tabel 2 van het geluidrapport zijn de rekenresultaten van de geluidbelasting vanwege de N34 weergegeven. Hieruit blijkt dat de geluidbelasting op de woning op het perceel [locatie] in 2025 54,9 dB zal bedragen, terwijl de geluidbelasting in 2015 55,1 dB bedroeg. De fysieke reconstructie van de N34 leidt derhalve volgens het geluidrapport tot een afname van de geluidbelasting met 0,2 dB. Verder neemt de geluidbelasting van de Klooster Zuid en de Holthonerweg op de woning van [appellant] volgens het geluidrapport af tot 38,1 dB. De geluidbelasting op de woning vanwege de Klooster Oost en de nieuwe Parallelweg zal in 2025 26 dB bedragen. [appellant] heeft niet aannemelijk gemaakt dat deze rekenresultaten onjuist zijn of dat het geluidrapport anderszins zodanige gebreken of leemten in kennis bevat dat de raad zich hierop bij het nemen van het bestreden besluit niet heeft mogen baseren. Het betoog faalt.

Luchtkwaliteit

6. [appellant] voert aan dat de luchtkwaliteit aanmerkelijk zal verslechteren als gevolg van de toename van het verkeer. Het luchtkwaliteitsonderzoek is volgens [appellant] gebrekkig en er liggen verkeerde uitgangspunten aan ten grondslag. [appellant] voert in dit kader aan dat ten onrechte alleen naar het jaar 2024 en verder is gekeken en niet naar de nabije toekomst. Verder trekt hij het uitgangspunt dat auto's steeds schoner worden

in twijfel, gelet op onder meer de zogenoemde 'sjoemelsoftware' van verschillende automerken. Er had ook naar de invloed van de verhoogde ligging van de weg gekeken moeten worden, aldus [appellant]. Ter zitting heeft [appellant] aangevoerd dat ten onrechte geen onderzoek is verricht naar PM_{2,5}.

6.1. De raad stelt dat het onderzoek naar de luchtkwaliteit voldoet aan de daarvoor geldende normen. Verder stelt de raad dat aan de wettelijke normen voor luchtkwaliteit zal worden voldaan na de reconstructie. Volgens de raad zal de luchtkwaliteit in de toekomst verbeteren vanwege het steeds schoner wordende wagenpark en omdat de achtergrondconcentratie van fijnstof afneemt.

6.2. Ingevolge artikel 5.16, eerste lid, van de Wet milieubeheer maken bestuursorganen bij de uitoefening van een in het tweede lid bedoelde bevoegdheid of toepassing van een daar bedoeld wettelijk voorschrift, welke uitoefening of toepassing gevolgen kan hebben voor de luchtkwaliteit, gebruik van een of meer van de volgende gronden en maken daarbij aannemelijk:

a. dat een uitoefening of toepassing, rekening houdend met de effecten op de luchtkwaliteit van onlosmakelijk met die uitoefening of toepassing samenhangende maatregelen ter verbetering van de luchtkwaliteit, niet leidt tot het overschrijden, of tot het op of na het tijdstip van ingang waarschijnlijk overschrijden, van een in bijlage 2 opgenomen grenswaarde;

(...).

6.3. Ten behoeve van de vaststelling van het plan heeft de raad een luchtkwaliteitsonderzoek laten verrichten, waarvan de resultaten zijn neergelegd in het rapport "Onderzoek luchtkwaliteit N34 nieuwe aansluiting Klooster" van het Noordelijk Akoestisch Adviesburo van 23 juni 2014 (hierna: luchtkwaliteitsrapport). Uit de rekenresultaten blijkt dat bij alle toetspunten aan de grenswaarden voor stikstofdioxide (NO₂) en fijnstof (PM₁₀) wordt voldaan.

6.3.1. In paragraaf 3.1 van het luchtkwaliteitsrapport staat dat in deze situatie sprake is van wegen met een verhoogde ligging en dat daarom Standaardrekenmethode 2 gebruikt moet worden bij het onderzoek. Het betoog dat geen rekening is gehouden met de verhoogde ligging van de weg mist derhalve feitelijke grondslag.

6.3.2. In paragraaf 4.3 is vermeld dat bij de toetsing de jaren 2015 en 2024 relevant zijn. In 2024 zijn bijna tien jaar verstreken sinds de definitieve planvorming. Bij toetsing van de gevolgen van een bestemmingsplan voor de luchtkwaliteit is het gebruikelijk om uit te gaan van het jaar van vaststelling van het plan en tien jaar nadien. In hetgeen [appellant] heeft aangevoerd ziet de Afdeling gelet hierop geen aanleiding voor het oordeel dat de raad daarnaast had moeten laten onderzoeken wat de gevolgen van het plan voor de luchtkwaliteit in de nabije toekomst zijn. Het betoog faalt.

6.3.3. Ingevolge artikel 66, aanhef en onder c en d, van de Regeling beoordeling luchtkwaliteit 2007 worden de emissiefactoren per voertuigkilometer waarmee gerekend moet worden ieder jaar vastgesteld. In paragraaf 3.3 van het luchtkwaliteitsrapport is vermeld dat de emissiegegevens worden gebaseerd op de samenstelling van het wagenpark in een bepaald jaar. Door de geleidelijke vervanging van oude voertuigen door nieuwe, schonere voertuigen worden de emissiegegevens steeds lager, aldus het luchtkwaliteitsrapport. Voor zover [appellant] heeft aangevoerd dat van onjuiste emissiegegevens van motorvoertuigen is uitgegaan, overweegt de Afdeling dat de raad in het kader van de toepassing van artikel 5.16, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wet milieubeheer verplicht was om de uitgangspunten te gebruiken die door de Regeling beoordeling luchtkwaliteit 2007 zijn voorgeschreven. In hetgeen is aangevoerd, ziet de Afdeling dan ook geen aanleiding voor het oordeel dat het onderzoek naar de luchtkwaliteit in zoverre gebrekkig is. Het betoog faalt.

6.3.4. Ingevolge voorschrift 4.4, eerste lid, van bijlage 2 van de Wet milieubeheer geldt voor zwevende deeltjes (PM_{2,5}) met ingang van 1 januari 2015 de volgende grenswaarde voor de bescherming van de gezondheid van de mens: 25 microgram per m³, gedefinieerd als jaargemiddelde concentratie.

Nu het bestreden besluit na 1 januari 2015 genomen is, moet gelet op de voornoemde bepalingen aan de genoemde grenswaarde voor PM_{2,5} worden voldaan. Uit het luchtkwaliteitsrapport blijkt dat daar geen onderzoek naar is verricht. De raad heeft naar het oordeel van de Afdeling niet zonder nadere onderbouwing

kunnen concluderen dat aan de grenswaarde voor PM_{2,5} wordt voldaan. Het bestreden besluit is in zoverre genomen in strijd met de bij het voorbereiden van een besluit te betrachten zorgvuldigheid. Het betoog slaagt in zoverre.

Uitzicht

7. [appellant] voert aan dat het vrije uitzicht volledig zal verdwijnen als gevolg van de verhoging van de N34.

7.1. De raad stelt dat de keuze voor de verhoogde ligging van de weg in samenspraak met omwonenden is gemaakt. De raad stelt verder dat het uitzicht van [appellant] inderdaad zal veranderen. Het voorheen geldende bestemmingsplan "Buitengebied" maakte volgens de raad reeds een verhoogde aanleg van de huidige N34 mogelijk.

7.2. De woning van [appellant] staat op een afstand van ongeveer 14 meter van de gronden met de bestemming "Verkeer".

De gronden met de bestemming "Verkeer" zijn op grond van artikel 3, lid 3.1, van de planregels bestemd voor wegen, al dan niet gelijkvloerse kruisingen, geluidwerende voorzieningen, parkeervoorzieningen, bermen, bermsloten en groenvoorzieningen en de waterhuishouding.

Ingevolge lid 3.2 mag de bouwhoogte van bouwwerken, geen gebouw zijnde, niet meer dan 10 meter bedragen.

In artikel 22, lid 22.2, van de planregels van het voorheen geldende bestemmingsplan "Buitengebied" was bepaald dat de bouwhoogte van bouwwerken, geen gebouw zijnde, niet meer dan 8 meter mag bedragen.

7.3. Ter zitting is vastgesteld dat vanuit de woning van [appellant] gedeeltelijk uitzicht op landerijen en het bedrijventerrein aan de andere zijde van de huidige N34 bestaat, maar dat vanuit de woning ook wordt uitgekeken op bosschages tussen de woning en de huidige N34. Voor zover [appellant] dat uitzicht wenst te behouden, overweegt de Afdeling het volgende. De Afdeling stelt voorop dat er geen recht op het behoud van uitzicht bestaat. Het plan kan weliswaar door de verhoging van de N34 leiden tot verlies van uitzicht vanuit de woning van [appellant], maar het bestemmingsplan "Buitengebied" maakte reeds een verhoging van de weg mogelijk, zodat het uitzicht ook bij realisatie van bouwwerken op grond van dat plan zou worden belemmerd. Uit de schets op pagina 6 van de plantoelichting blijkt dat tussen de woning van [appellant] en de te verhogen N34 de Klooster Zuid en de groenvoorzieningen behouden zullen blijven en dat zich daar verder een oprit naar de N34 zal bevinden. Gelet hierop en op de beperkte verhoging van de maximale bouwhoogte met 2 meter ten opzichte van het voorheen geldende plan, heeft de raad naar het oordeel van de Afdeling in redelijkheid een zwaarder gewicht kunnen toekennen aan de belangen die met de verwezenlijking van het plan zijn gemoeid dan aan het belang van [appellant] bij het behoud van zijn uitzicht. Het betoog faalt.

Waardedaling

8. [appellant] voert aan dat de waarde van de woning sterk zal verminderen doordat een verkeersknooppunt op enkele tientallen meters van de woning wordt gerealiseerd en dat de woning hierdoor onverkoopbaar wordt, waardoor hij schade lijdt. Het voorstel aan de gemeente om de woning tegen een redelijke prijs te kopen is ten onrechte afgewezen, aldus [appellant].

8.1. De raad stelt dat een verzoek om een planschadevergoeding ingediend kan worden als het plan onherroepelijk is. Verder stelt de raad dat niet tot aankoop van de woning wordt overgegaan, omdat voor de uitvoering van het plan geen gronden van [appellant] nodig zijn en een deel van de reconstructie van de N34 op grond van het voorheen geldende plan uitgevoerd had kunnen worden.

8.2. Wat de eventueel nadelige invloed van het plan op de waarde van de woning van [appellant] betreft, bestaat geen grond voor de verwachting dat die waardevermindering zodanig zal zijn dat de raad bij de afweging van de belangen hieraan een groter gewicht had moeten toekennen dan hij heeft gedaan. De raad heeft naar het oordeel van de Afdeling in redelijkheid een groter gewicht aan het verkeersveilig maken van de N34 kunnen toekennen. Het betoog faalt.

Conclusie

9. In hetgeen [appellant] heeft aangevoerd ziet de Afdeling gelet op hetgeen onder 6.3.4 is overwogen aanleiding voor het oordeel dat het bestreden besluit is genomen in strijd met artikel 3:2 van de Awb. De Afdeling ziet in het belang bij een spoedige beëindiging van het geschil aanleiding om met toepassing van artikel 8:51d van de Awb de raad op te dragen het gebrek in het bestreden besluit te herstellen. De raad dient daartoe met inachtneming van hetgeen is overwogen onder 6.3.4 alsnog deugdelijk te onderbouwen dat het plan niet leidt tot een overschrijding van de grenswaarde voor PM2,5, dan wel een andere planregeling vast te stellen. Daartoe zal de Afdeling een termijn stellen. Afdeling 3.4 van de Awb behoeft bij de voorbereiding van een gewijzigd of nieuw besluit niet opnieuw te worden toegepast.

10. In de einduitspraak zal worden beslist over de proceskosten en de vergoeding van het door [appellant] betaalde griffierecht.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

draagt de raad van de gemeente Coevorden op om binnen 16 weken na de verzending van deze tussenuitspraak:

- met inachtneming van hetgeen onder 6.3.4 en 9 is overwogen het daar omschreven gebrek in het besluit van 10 november 2015 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Reconstructie N34 (provinciegrens-aansluiting N377)" te herstellen, en
- de Afdeling en de andere partijen de uitkomst mede te delen en een gewijzigd of nieuw besluit op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken en mede te delen.

Aldus vastgesteld door mr. J.A. Hagen, voorzitter, en mr. R.J.J.M. Pans en mr. E.A. Minderhoud, leden, in tegenwoordigheid van mr. J.J.M.A. Poppelaars, griffier.

w.g. Hagen w.g. Poppelaars
voorzitter griffier

Uitgesproken in het openbaar op 13 juli 2016

780.