

# ECLI:NL:RVS:2022:1694

Instantie	Raad van State
Datum uitspraak	15-06-2022
Datum publicatie	15-06-2022
Zaaknummer	202100953/1/R4
Rechtsgebieden	Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken	Eerste aanleg - enkelvoudig
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 16 december 2020 heeft de raad van de gemeente Zevenaar het bestemmingsplan Wegensteunpunt Zevenaar vastgesteld. Het plangebied ligt aan de A12 op de locatie van de voormalige grenspost Bergh in de gemeente Zevenaar. Nadat de grenspostfunctie in 1993 is komen te vervallen, is de locatie gebruikt als verzorgingsplaats zonder voorzieningen voor met name vrachtwagens. Het bestemmingsplan "Wegensteunpunt Zevenaar" voorziet in de realisering van een wegensteunpunt met bijbehorende bebouwing binnen de bestaande bestemming "Verkeer". Dit wegensteunpunt dient ter vervanging van het bestaande wegensteunpunt aan de Nieuwe Steeg in Zevenaar dat door technische verouderingen en een gelimiteerde capaciteit niet langer voldoet. [appellant] is eigenaar van het perceel [locatie A] dat grenst aan het plangebied. De woning van [appellant] op dat perceel ligt 350 m van de snelweg en 150 m van het te realiseren wegensteunpunt. [appellant] vreest voor geluidsoverlast in de nacht.
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl JOM 2022/265 Jurisprudentie Grondzaken 2022/114

## Uitspraak

202100953/1/R4.

Datum uitspraak: 15 juni 2022

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

[appellant], wonend te Beek, gemeente Montferland,

appellant,

en

de raad van de gemeente Zevenaar,

verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 16 december 2020 heeft de raad het bestemmingsplan Wegensteunpunt Zevenaar vastgesteld.

Tegen dit besluit heeft [appellant] beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

[appellant] heeft een nader stuk ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 23 maart 2022, waar [appellant], bijgestaan door mr. H.A. Pasveer, advocaat te s-Hertogenbosch, en Rijkswaterstaat, vertegenwoordigd door mr. M.D. van Gils, vergezeld door ing. M. Bakker en ing. M. Andel, zijn verschenen. De raad, vertegenwoordigd door G.J.J. Schut, heeft via een videoverbinding deelgenomen.

## Overwegingen

### Inleiding

1. Het plangebied ligt aan de A12 op de locatie van de voormalige grenspost Bergh in de gemeente Zevenaar. Nadat de grenspostfunctie in 1993 is komen te vervallen, is de locatie gebruikt als verzorgingsplaats zonder voorzieningen voor met name vrachtwagens. Het bestemmingsplan "Wegensteunpunt Zevenaar" (hierna: het bestemmingsplan) voorziet in de realisering van een wegensteunpunt met bijbehorende bebouwing binnen de bestaande bestemming "Verkeer". Dit wegensteunpunt dient ter vervanging van het bestaande wegensteunpunt aan de Nieuwe Steeg in Zevenaar dat door technische verouderingen en een gelimiteerde capaciteit niet langer voldoet. Bij winterse weersomstandigheden worden strooiwagens bij het wegensteunpunt gevuld met strooizout. Deze werkzaamheden vinden ook s nachts plaats. Daarnaast dient het wegensteunpunt als calamiteitensteunpunt.

[appellant] is eigenaar van het perceel [locatie A] dat grenst aan het plangebied. De woning van [appellant] op dat perceel ligt 350 m van de snelweg en 150 m van het te realiseren wegensteunpunt. [appellant] vreest voor geluidsoverlast in de nacht als gevolg van werkzaamheden bij het wegensteunpunt. Hij wil daarom dat er een geluidswal wordt geplaatst.

### Juridisch kader

2. Bij de vaststelling van een bestemmingsplan moet de raad bestemmingen aanwijzen en regels geven die de raad uit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig acht. De raad heeft daarbij beleidsruimte en moet 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 bestemmingsplan 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.

### Referentieniveau en goed woon- en leefklimaat

3. [appellant] betoogt dat de realisering van het wegensteunpunt in strijd is met het geluidbeleid van de gemeente Zevenaar, omdat de geluidbelasting bij zijn woning als gevolg van het wegensteunpunt hoger is dan het referentieniveau. Volgens [appellant] heeft de raad ten onrechte niet zelf het referentieniveau bij zijn woning of in de richting van die woning bepaald. Hij stelt dat uit rapporten die ingenieursbureau AV Consulting B.V. (hierna: AV Consulting) op zijn verzoek heeft opgesteld, blijkt dat de geluidbelasting als gevolg van het wegensteunpunt bij zijn woning ruim 39 dB(A) in de nachtperiode bedraagt, terwijl het referentieniveau maar 35 dB(A) is.

3.1. In paragraaf 8.3.2 van het Gemeentelijk geluidbeleid 2008 Zevenaar (hierna: het geluidbeleid) staat:

"Deze nota bevat de ambitiewaarden waarmee bij de vergunningverlening en beoordeling van het geluidsaspect in het kader van de Barim rekening gehouden moet worden. Deze ambitiewaarden gelden in ieder geval voor nieuw te vestigen bedrijven. Bij uitbreidingen of wijzigingen van bestaande bedrijven (met een Wm vergunning) moeten de akoestische gevolgen daarvan in principe ook getoetst worden aan de ambitiewaarden uit de nota. Daarbij moet echter bedacht worden dat er soms sprake is van een moeilijk aanpasbare feitelijke situatie, waardoor de mogelijkheden om de uitbreiding of wijziging akoestisch gezien te optimaliseren, beperkt is. In dergelijke gevallen zou, na een bestuurlijke afweging, afgeweken kunnen worden van de ambitiewaarde en meer aansluiting kunnen worden gezocht bij de normstelling uit de vigerende vergunning(en). []"

In paragraaf 8.3.3 staat:

[]

"Daarnaast hanteert de gemeente bij bedrijven in het buitengebied de hier onderstaande uitgangspunten.

[]

Beleidsuitspraak: voor het buitengebied geldt dat de gemeente aansluiting zoekt bij het referentieniveau van het omgevingsgeluid. Als het wegverkeerslawaai bepalend is voor het omgevingslawaai en minus 10 dB hoger is dan de ambitiewaarde van het gebied, geldt het referentieniveau als bovengrens."

3.2. In de plantoelichting heeft de raad toegelicht dat het plan moet worden getoetst aan het geluidbeleid. Onder verwijzing naar het onderzoek van Witteveen en Bos van 30 april 2020 heeft de raad zich op het standpunt gesteld dat gezien de ligging direct aan de snelweg met heersende geluidniveaus van 62 tot 64 dB(A) ten gevolge van wegverkeer de ambitiewaarde van 35 dB(A) hier niet realistisch is. Volgens de raad wordt wel voldaan aan de bovengrens op basis van het heersende referentieniveau op grond van de heersende geluidproductieplafondwaarden van de A12. Daarbij is de raad ervan uitgegaan dat het langtijdgemiddeld beoordelingsniveau als gevolg van het wegensteunpunt ter plaatse van de woning van [appellant] 39 dB(A) is in de nachtperiode.

3.3. In zijn zienswijze heeft [appellant] onder verwijzing naar het rapport van AV Consulting van 10 augustus 2020 betoogd dat het akoestisch onderzoek van Wittenveen en Bos van 30 april 2020 onjuist is. Volgens AV Consulting wordt het heersende omgevingsgeluid ter plaatse van de woning van [appellant] bepaald door het wegverkeer verminderd met 10 dB. Uitgaande van de verkeersgegevens uit het geluidregister-wegen bedraagt de geluidbelasting in de nacht 45 dB(A) ter plaatse van de woning, zodat de toetsingswaarde 35 dB(A) bedraagt.

3.4. In zijn reactie op de zienswijze van [appellant] stelt de raad dat het allerm minst zeker is dat het referentieniveau, berekend door het equivalente geluidniveau van het wegverkeer te verminderen met 10 dB(A), hoger zal zijn dan het omgevingsgeluid (hierna: L95). Gezien de afstand tot de A12 van ongeveer 350 m, verwacht de raad dat het verkeerslawaai weinig fluctueert en daardoor een vrij constant karakter heeft. Hierdoor zal het L95 dichtbij de gemiddelde waarde liggen, waardoor deze bepalend is voor het referentieniveau van het omgevingsgeluid. Gezien de Lden van 54 dB vanwege de snelweg is volgens de raad een waarde van 50 dB(A) voor het langtijdgemiddeld beoordelingsniveau een goed uitgangspunt om een goed woon- en leefklimaat te garanderen.

3.5. Witteveen en Bos heeft als reactie op de zienswijze van [appellant] en het rapport van AV Consulting van 10 augustus 2020 een nadere notitie van 16 december 2020 opgesteld. Volgens die notitie is er geen rapportage beschikbaar van de metingen van AV Consulting, zodat de uitvoering niet te controleren is. Uit de metingen zou blijken dat het L95 in de nachtperiode een waarde van 35 dB(A) heeft (geluidsklasse 0: redelijk rustig). De A12 leidt tot een gemiddeld niveau van 46 dB(A). Het L95 tijdens de metingen is dus blijkbaar 11 dB(A) lager dan het gemiddelde niveau. Voor een vrij constante geluidsbron als een rijksweg is dit opmerkelijk. Wellicht was tijdens de metingen vanwege COVID-19 de verkeersintensiteit lager dan normaal, omdat EU landen op oranje' staan, aldus de notitie.

In de notitie staat daarnaast dat voor een goed woon- en leefklimaat uitgegaan kan worden van het referentieniveau van het omgevingsgeluid. In het rapport van 30 april 2020 wordt voor de nachtperiode een geluidsniveau (op de betreffende woning) van 39 dB(A) berekend. Dit is eveneens geluidsklasse 0: redelijke rustig (voor industrielawaai) conform het geluidbeleid, aldus de notitie.

3.6. Op verzoek van [appellant] heeft AV Consulting een nieuw akoestisch rapport van 6 januari 2021 opgesteld. Volgens AV Consulting blijkt uit het door haar gedane onderzoek dat het gemeten referentieniveau van het omgevingsgeluid hoger ligt dan de berekende geluidbelasting vanwege het wegverkeerslawaai verminderd met 10 dB, zodat voor de normstelling uitgegaan moet worden van het gemeten referentieniveau van het omgevingsgeluid (de L95-niveaus). Het referentieniveau, gebaseerd op L95, is bij de woning van [appellant] in de nachtperiode 36 dB(A) op een beoordelingshoogte van 5,0 m. Op de begane grond is het referentieniveau in de nachtperiode 35 dB(A). Deze waarden dienen volgens AV Consulting als uitgangspunt te worden genomen voor de geluidsvoorschriften ter plaatse van de woning.

3.7. In een notitie van 24 februari 2021 reageert Witteveen en Bos op het nieuwe rapport van AV Consulting. Volgens Witteveen en Bos zijn de gedane metingen niet representatief voor de situatie ter plaatse, omdat de gevelcorrectie niet goed is uitgevoerd, de meting heeft plaatsgevonden op een onjuiste gevel en de verkeersintensiteiten in de meetperiode van 1 december 2020 tot en met 12 december 2020 25% lager waren dan gemiddeld op het betreffende wegvak. Witteveen en Bos concludeert dat het gepresenteerde referentieniveau door AV Consulting verhoogd moet worden met 3,3 tot 4,3 dB(A), zodat het referentieniveau bij de woning van [appellant] niet gemiddeld 36,2 dB(A) maar ongeveer 40 dB(A) bedraagt.

3.8. In het rapport van AV Consulting van 2 maart 2021 reageert zij op het verweerschrift van de raad en de notitie van Witteveen en Bos van 24 februari 2020. Volgens AV Consulting moet het referentieniveau van het omgevingsgeluid conform de Handreiking Industrielawaai en Vergunningverlening en de Richtlijnen

voor karakterisering en meting van het omgevingsgeluid, IL-HR-15-01 bepaald worden daar waar hinder kan worden ondervonden en heeft zij dat met haar metingen gedaan. Zij heeft toegelicht waarom een correctie voor gevelreflectie van 3 dB gerechtvaardigd is. Wat de lagere verkeersintensiteiten betreft heeft AV Consulting erop gewezen dat die waarschijnlijk veroorzaakt worden door de Coronacrisis en dat niet met zekerheid te stellen is dat de verkeerintensiteit zich in de toekomst weer zal herstellen tot 100% (de oorspronkelijke verkeersintensiteit). Het is mogelijk dat de verkeersintensiteit laag zal blijven, omdat ook na de Coronacrisis veel mensen thuis zullen blijven werken.

3.9. Uit de hiervoor genoemde stukken blijkt dat de raad wisselende standpunten ingenomen heeft omtrent de te hanteren berekenwijze van het referentieniveau. In eerste instantie heeft de raad zich op het standpunt gesteld dat moet worden gekeken naar het geluidniveau van het wegverkeer vermindert met 10 dB, maar later heeft de raad zich op het standpunt gesteld dat moet worden gekeken naar het referentieniveau, gebaseerd op L95. De raad heeft echter zelf geen onderzoek uitgevoerd naar het L95 ter hoogte van het perceel van [appellant]. De raad heeft alleen, aan de hand van notities van Witteveen en Bos, gereageerd op het onderzoek van AV Consulting naar het L95. Gelet hierop oordeelt de Afdeling dat het besluit in strijd met artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) onvoldoende zorgvuldig is voorbereid.

Het betoog slaagt.

Conclusie

4. In wat [appellant] heeft aangevoerd ziet de Afdeling aanleiding voor het oordeel dat het bestreden besluit is genomen in strijd met artikel 3:2 van de Awb. Het beroep is daarom gegrond en het bestreden besluit moet worden vernietigd. Gelet op de aard van het gebrek in het bestreden besluit komt de Afdeling niet toe aan een bespreking van de overige beroepsgronden van [appellant].

4.1. De raad zal alsnog zelf een onderzoek moeten laten doen naar het L95. Daarbij merkt de Afdeling op dat [appellant] het wegensteunpunt niet wil tegenhouden. [appellant] wil dat geluidreducerende maatregelen worden genomen. Aan de hand van het nieuwe geluidonderzoek zal de raad moeten bezien of dergelijke maatregelen, zoals een geluidwal, moeten worden genomen.

Proceskosten

5. De raad moet de proceskosten van [appellant] vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

- I. verklaart het beroep van [appellant] gegrond;
- II. vernietigt het besluit van de raad van de gemeente Zevenaar van 16 december 2020 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Wegensteunpunt Zevenaar";
- III. veroordeelt de raad van de gemeente Zevenaar tot vergoeding van bij [appellant] in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van 1518,00, geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;
- IV. gelast dat de raad van de gemeente Zevenaar aan [appellant] het door hem voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van 181,00 vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. H.C.P. Venema, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. J.A.A. van Roessel, griffier.

w.g. Venema

lid van de enkelvoudige kamer

w.g. Van Roessel

griffier

Uitgesproken in het openbaar op 15 juni 2022

457-993