

Uitspraak 202100596/1/R2 en 202100597/1/R2

ECLI:	ECLI:NL:RVS:2022:2263
Datum uitspraak:	3 augustus 2022
Inhoudsindicatie:	Bij besluit van 10 november 2020 heeft de raad van de gemeente Boxtel het bestemmingsplan "Keulsebaan" vastgesteld. Bij besluit van 10 november 2020 heeft het college van burgemeester en wethouders van Boxtel hogere waarden zoals bedoeld in de Wet geluidhinder vastgesteld ten behoeve van het bestemmingsplan "Keulsebaan". Het bestemmingsplan maakt capaciteitsuitbreiding mogelijk van de bestaande weg Keulsebaan in Boxtel tussen de onderdoorgang onder het spoor en de A2. De rijbaan wordt verdubbeld naar 2x2 rijstroken. Verder worden de kruispunten met de Eindhoveneweg en Parallelweg Zuid aangepast en allemaal voorzien van verkeerslichten. Ook wordt het kruispunt met de Oirschotseweg en de Parallelweg Zuid gecombineerd tot één kruispunt. In het plan is verder een perceel aan de Dommel, ter hoogte van De Voetboog in Boxtel, opgenomen. Dit perceel vormt het compensatieperceel voor de aantasting van het Natuur Netwerk Brabant ten gevolge van het plan.

eerste aanleg - meervoudig

ro - noord-brabant

Volledige tekst

202100596/1/R2 en 202100597/1/R2.

Datum uitspraak: 3 augustus 2022

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

1. [appellant sub 1A] en [appellant sub 1B], beiden wonend te Boxtel,
 2. [appellant sub 2], wonend te [woonplaats],
 3. [appellante sub 3] en anderen, allen gevestigd dan wel wonend te Boxtel,
 4. [appellant sub 4], wonend te Boxtel,
 5. [appellant sub 5], wonend te Boxtel,
 6. [appellant sub 6A] en [appellant sub 6B], beiden wonend te Boxtel,
 7. [appellant sub 7A] en [appellant sub 7B], beiden wonend te Boxtel,
 8. [appellant sub 8] en anderen, allen wonend te Boxtel,
- appellanten,

en

1. de raad van de gemeente Boxtel,
 2. het college van burgemeester en wethouders van Boxtel,
- verweerders.

Procesverloop

Bij besluit van 10 november 2020 heeft het college hogere waarden zoals bedoeld in de Wet geluidhinder (hierna: Wgh) vastgesteld ten behoeve van het bestemmingsplan "Keulsebaan".

Tegen dit besluit heeft [appellant sub 4] beroep ingesteld.

Bij besluit van 10 november 2020 heeft de raad het bestemmingsplan "Keulsebaan" vastgesteld.

Tegen dit besluit hebben alle appellanten beroep ingesteld.

De raad en het college hebben een verweerschrift ingediend.

[appellant sub 4], [appellant sub 6A] en [appellant sub 6B], [appellant sub 5] en [appellant sub 7A] en [appellant sub 7B] en de raad hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de bovenvermelde zaken op de zitting van 16 februari 2022 behandeld, waar [appellant sub 1A] en [appellant sub 1B] en [appellant sub 2], allen bijgestaan door mr. Stiekema, advocaat te Den Bosch, [appellante sub 3] en anderen, vertegenwoordigd door mr. P. Koeslag, advocaat te Schijndel, [appellant sub 4], bijgestaan door mr. D. van de Weerdt, rechtsbijstandverlener te Leusden, [appellant sub 5], bijgestaan door mr. C.R. Jansen, rechtsbijstandverlener te Apeldoorn, [appellant sub 6A] en [appellant sub 6B], vertegenwoordigd door [gemachtigde], bijgestaan door mr. Heuker of Hoek, rechtsbijstandverlener te Amsterdam, [appellant sub 7A] en [appellant sub 7B], en de raad en het college, vertegenwoordigd door mr. C. van der Meijden, P. Kamps, C. van den Hombergh, L. van Beurden en B. Louwers, bijgestaan door mr. H. Nijman, advocaat te Eindhoven, zijn verschenen.

Overwegingen

Inleiding

1. De voor deze zaak relevante regelgeving is opgenomen in de bijlage bij deze uitspraak. De bijlage maakt deel uit van de uitspraak.
2. Het besluit hogere waarden ziet op de vaststelling op grond van de Wet geluidhinder (hierna: Wgh) van hogere waarden voor de geluidbelasting ten aanzien van de woning aan de Oirschotseweg 6 in Boxtel.

Het bestemmingsplan maakt capaciteitsuitbreiding mogelijk van de bestaande weg Keulsebaan in Boxtel tussen de onderdoorgang onder het spoor en de A2. De rijbaan wordt verdubbeld naar 2x2 rijstroken. Verder worden de kruispunten met de Eindhovenseweg en Parallelweg Zuid aangepast en allemaal voorzien van verkeerslichten. Ook wordt het kruispunt met de Oirschotseweg en de Parallelweg Zuid gecombineerd tot één kruispunt. In het plan is verder een perceel aan de Dommel, ter hoogte van De Voetboog in Boxtel, opgenomen. Dit perceel vormt het compensatieperceel voor de aantasting van het Natuur Netwerk Brabant ten gevolge van het plan.

Appellanten wonen en/of hebben eigendommen in de omgeving van de Keulsebaan. Zij zijn het niet eens met het plan.

3. Het plan is gebaseerd op het Maatregelenpakket Programma Hoogfrequent Spoorvervoer (PHS) Boxtel (hierna: Maatregelenpakket). Dit pakket moet een oplossing bieden voor de slechte staat van de leefbaarheid en verkeersveiligheid die wordt veroorzaakt door de dubbele spoorwegovergang bij de Tongersestraat in Boxtel en het verkeer dat door het centrum rijdt.

Het pakket bestaat uit vijf deelprojecten, die samen de knelpunten moeten oplossen. Deelproject 1 betreft het opheffen van de bestaande dubbele spoorwegovergang bij de Tongersestraat. De deelprojecten 2 tot en met 5 hebben als doel alternatieven voor de gesloten spoorwegovergang te bieden voor gemotoriseerd en langzaam verkeer. Deelproject 2 betreft de realisatie van de verbindingsweg Ladonk - Kapelweg (hierna: VLK) en de uitvoering van maatregelen bij enkele andere spoorwegoverwegen. Deelproject 3 betreft de aanleg van een weg tussen de Mezenlaan en de VLK. Daarnaast zijn binnen deelproject 3 diverse maatregelen voorzien om de snelheid van gemotoriseerd verkeer te beperken en wordt een regionale fietsverbinding aangepast.

Deelproject 4 betreft de capaciteitsuitbreiding van de ten zuiden van Boxtel gelegen Keulsebaan, dat hier aan de orde is. Ten slotte betreft deelproject 5 de aanleg van een fietsonderdoorgang ter plaatse van de gesloten dubbele spoorwegovergang bij de Tongersestraat.

Deze uitspraak gaat over het bestemmingsplan "Keulsebaan", voor deelproject 4 (zaaknummer 202100596/1/R2) en het bijhorende besluit hogere waarden (zaaknummer 202100597/1/R2).

Voor deelprojecten 1 en 2 heeft de Afdeling bij uitspraak van 14 augustus 2019, [ECLI:NL:RVS:2019:2765](#), het bestemmingsplan "VLK 2017" en de bestreden besluiten die gecoördineerd met dat bestemmingsplan waren voorbereid, vernietigd. De reden hiervoor was, kortgezegd, dat het bestemmingsplan ten onrechte was gebaseerd op de passende beoordeling die ten grondslag ligt aan het Programma Aanpak Stikstof 2015-2021 (hierna: PAS). Op de zitting heeft de raad toegelicht dat een nieuw ontwerpbestemmingsplan voor de VLK en bijbehorende ontwerp uitvoeringsbesluiten met ingang van 11 februari 2022 ter inzage zijn gelegd.

Het bestemmingsplan voor deelproject 3, "Verbindingsweg Tongeren", is inmiddels onherroepelijk. De Afdeling heeft bij uitspraak van 18 december 2019 ([ECLI:NL:RVS:2019:4231](#)) de beroepen tegen dit plan, voor zover ontvankelijk, ongegrond verklaard.

Het bestemmingsplan voor deelproject 5 komt aan de orde in de zaak 202100599/1/R2.

Toetsingskader bestemmingsplan

4. 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.

Algemene beroepsgronden

Stikstof

5. [appellant sub 5], [appellant sub 1A] en [appellant sub 1B], [appellant sub 2], [appellante sub 3] en anderen, [appellant sub 6A] en [appellant sub 6B], [appellant sub 4], [appellant sub 8] en anderen betogen dat het onderzoek naar de gevolgen van het plan wat betreft stikstofdepositie op omliggende Natura 2000-gebieden onvoldoende is. Het plan is daarom in strijd met de artikelen 2.7 en 2.8 van de Wet natuurbescherming (hierna: Wnb) vastgesteld. Zij verwijzen daarbij naar het feit dat het PAS vernietigd is, de rapporten van de commissie Hordijk en de uitspraak van de Afdeling van 20 januari 2021 ([ECLI:NL:RVS:2021:105](#)), over de zogenoemde "5 km-afkap" voor wegverkeer in Aerius. Omdat niet vaststaat dat er geen significante negatieve gevolgen zijn voor omliggende Natura 2000-gebieden, is onvoldoende gemotiveerd waarom geen MER is opgesteld, zo betogen [appellant sub 1A] en [appellant sub 1B], [appellant sub 2], [appellant sub 6A] en [appellant sub 6B], [appellant sub 4], [appellant sub 8] en anderen.

5.1. Uit de geschiedenis van de totstandkoming van de Wet aanpassing bestuursprocesrecht (Kamerstukken II, 2009/10, 32 450, nr. 3, blz. 18-20) blijkt dat de wetgever met artikel 8:69a van de Awb de eis heeft willen stellen dat er een verband is tussen een beroepsgrond en het belang waarin de appellant door het bestreden besluit dreigt te worden geschaad. De bestuursrechter mag een besluit niet vernietigen wegens schending van een rechtsregel die kennelijk niet strekt tot bescherming van het belang van degene die in (hoger) beroep komt.

Ook voor dit geval moet de Afdeling, gelet op artikel 8:69a van de Awb, beoordelen of de rechtsregel waar appellanten zich op beroepen, strekt tot bescherming van hun belangen. Anders dan [appellant sub 1A], [appellant sub 1B], [appellant sub 2] en [appellant sub 6A] en [appellant sub 6B] betogen, is de rechtsregel bij de bescherming van Natura 2000-gebieden de Wnb, en niet de norm van een goede ruimtelijke ordening.

De bepalingen in de Wnb over de beoordeling van projecten en andere handelingen die gevolgen kunnen hebben voor een Natura 2000-gebied, zijn daarin opgenomen ter bescherming van het behoud van de natuurwaarden in deze gebieden. Uit de uitspraak van de Afdeling van 11 november 2020, [ECLI:NL:RVS:2020:2706](#), in het bijzonder overwegingen 10.49-10.52, volgt dat de individuele belangen van natuurlijke personen bij het behoud van een goede kwaliteit van hun leefomgeving, waarvan een Natura 2000-

gebied deel uitmaakt, zo verweven kunnen zijn met het algemene belang dat de Wnb beoogt te beschermen, dat niet kan worden geoordeeld dat de betrokken normen van de Wnb kennelijk niet strekken tot bescherming van hun belangen.

De Afdeling stelt vast dat de gronden van appellanten zich op ten minste 840 m tot het meest nabije Natura 2000-gebied bevinden.

Gelet hierop maakt het betreffende Natura 2000-gebied geen onderdeel uit van de directe leefomgeving van [appellant sub 5], [appellant sub 1A] en [appellant sub 1B], [appellant sub 2], [appellante sub 3] en anderen, [appellant sub 6A] en [appellant sub 6B], [appellant sub 4], [appellant sub 8] en anderen. Hierdoor bestaat geen verwevenheid tussen hun individuele belangen en het algemene belang dat de Wnb beoogt te beschermen. Dit betekent dat artikel 8:69a van de Awb in de weg staat aan een vernietiging van het besluit op basis van de beroepsgronden van bovenstaande appellanten, zodat de Afdeling niet toekomt aan een inhoudelijke beoordeling van deze beroepsgronden.

Integrale besluitvorming en motivering Maatregelenpakket

6. [appellant sub 6A] en [appellant sub 6B], [appellante sub 3] en anderen betogen dat ten onrechte geen gecoördineerde besluitvorming over alle deelprojecten van het Maatregelenpakket heeft plaatsgevonden. De raad heeft volgens deze appellanten bij vaststelling van het plan voor deelproject 4 ten onrechte volstaan met een verwijzing naar het GVVP uit 2008, waarop het Maatregelenpakket is gebaseerd. Dat is verouderd en inmiddels vindt er een actualisatie van het verkeersbeleid plaats onder de werktitel "MOVE'31". Volgens hen moet de raad opnieuw nut en noodzaak van het Maatregelenpakket als geheel beoordelen en dan een integraal besluit nemen over de deelprojecten samen. [appellante sub 3] en anderen wijzen in dit verband op het tegenrapport "Verkeersaspecten ontwerpbestemmingsplan verbindingsweg Ladonk Kapelweg 2017" van 8 augustus 2017 door bureau VAGN (hierna: rapport VLK), dat is opgesteld voor het bestemmingsplan "VLK 2017". Op de zitting hebben [appellante sub 3] en anderen toegelicht dat volgens hen daaruit blijkt dat vanwege nieuwe inzichten een integrale heroverweging nodig is voor de gekozen voorkeursvariant, zoals opgenomen in het Maatregelenpakket.

[appellante sub 3] en anderen wijzen er verder op dat nog onzeker is of alle deelprojecten kunnen doorgaan. Deelprojecten 1 en 2, voor de VLK, leiden tot stikstofdepositie en het is nog onzeker of de effecten gesaldeerd kunnen worden. Volgens hen is de raad er ten onrechte van uitgegaan dat alle deelprojecten uitgevoerd kunnen worden.

6.1. De raad heeft toegelicht dat het GVVP 2008 het geldende beleidskader is. Dit biedt een integrale visie op de gemeentelijke verkeersstructuur. De verkeersknelpunten volgens het GVVP 2008 zijn op dit moment nog steeds volop actueel. Met de komst van het PHS nemen deze knelpunten in ernst en omvang verder toe. Het GVVP bevat een aantal doelstellingen die nodig zijn om Bostel leefbaar, verkeersveilig en bereikbaar te houden. Als concrete maatregelen worden genoemd het vergroten van de capaciteit van de Keulsebaan, de verbinding Ladonk Kapelweg, de parallelstructuur en een voorziening voor een veilige oversteek van de spoorwegovergang. Nut en noodzaak van deze maatregelen worden in het GVVP 2008 nader toegelicht. Op basis van dit GVVP 2008 is vervolgens gewerkt aan plannen om bovenstaande doelstellingen te realiseren. In het kader van de uitgevoerde variantenstudies voor de VLK en de dubbele spoorwegovergang zijn diverse alternatieven en varianten integraal onderzocht, waarbij de afweging heeft plaatsgevonden in hoeverre de varianten bijdragen aan het oplossen van de knelpunten. Deze afweging heeft geleid tot de keuze van de voorkeursvariant die ten grondslag ligt aan het Maatregelenpakket. Op basis hiervan kan worden geconcludeerd dat met het Maatregelenpakket invulling wordt gegeven aan een groot aantal belangrijke doelstellingen uit het GVVP 2008. Het Maatregelenpakket vormt op zijn beurt het uitgangspunt voor de actualisatie van de verkeersbeleid in "MOVE'31". In dit nieuwe beleidskader worden resterende knelpunten en mogelijke oplossingen hiervoor nader onderzocht. Maar die actualisatie is nog niet vastgesteld.

6.2. De Afdeling heeft in haar uitspraak van 18 december 2019 de beroepen tegen het bestemmingsplan voor deelproject 3, voor zover ontvankelijk, ongegrond verklaard. De Afdeling is in die uitspraak ingegaan op een aantal algemene onderwerpen over integrale besluitvorming, de verhouding met de actualisatie van het GVVP uit 2008 en de nut en noodzaak van de maatregelen als geheel. De Afdeling heeft zich in die uitspraak echter niet uitgelaten over de aanvaardbaarheid van de ontwikkelingen in andere deelprojecten dan het bestemmingsplan voor deelproject 3.

6.3. In overweging 5.2 van haar uitspraak van 18 december 2019 heeft de Afdeling geoordeeld dat de keuze van de raad om voor het plan en andere bijbehorende besluiten in het kader van het Maatregelenpakket geen toepassing te geven aan artikel 3.30 van de Wro niet in strijd is met een wettelijk voorschrift of algemeen

rechtsbeginsel. Daarbij is in aanmerking genomen dat artikel 3.30 van de Wro geen verplichting tot coördinatie bevat.

In overweging 5.3 van de uitspraak van 18 december 2019 gaat de Afdeling in op de verkeersproblematiek in de gemeente, die in overweging 5.1 van de bovenstaande uitspraak staat beschreven. De Afdeling beschrijft dat een getrechterd keuzeprocess ertoe heeft geleid dat de raad op 26 november 2013 heeft besloten dat de "B14/B15 variant 6 omleiding Zuidelijke Randweg" de voorkeur geniet. In deze variant wordt de dubbele spoorwegovergang in de Tongersestraat opgeheven, wordt de VLK aangelegd en worden maatregelen getroffen bij Tongeren en de Keulsebaan. Deze voorkeursvariant ligt ten grondslag aan het Maatregelenpakket. De Afdeling heeft in overweging 5.3 vastgesteld dat de raad dus op basis van een getrechterd keuzeprocess als uitgangspunt heeft genomen dat het plan moet bijdragen aan een oplossing voor de problematiek die wordt veroorzaakt door de dubbele spoorwegovergang bij de Tongersestraat. De overige verkeersproblematiek zal, samen met de al gemaakte keuzes, worden betrokken in het nog vast te stellen nieuwe GVVP MOVE'31. De Afdeling heeft dat uitgangspunt niet onredelijk geacht. Dat het nieuwe beleid later zal worden vastgesteld dan aanvankelijk was beoogd, gaf de Afdeling geen grond voor een ander oordeel. Verder heeft de raad blijkens de plantoelichting de aanvaardbaarheid van het plan beoordeeld in samenhang met de andere in het Maatregelenpakket opgenomen deelprojecten en niet als ware het een op zichzelf staande ontwikkeling. In dat verband heeft de raad onderkend dat het Maatregelenpakket leidt tot een verschuiving van de verkeersdruk, maar heeft hij de voordelen daarvan groter geacht dan de nadelen. In het aangevoerde heeft de Afdeling in die zaak geen grond gevonden voor het oordeel dat de raad zich niet in redelijkheid op dat standpunt heeft mogen stellen of dat de raad bij de vaststelling van het plan is uitgegaan van een zo onjuiste voorstelling van zaken over de betrokken feiten en belangen dat het bestreden besluit daarom niet is voorbereid met de daarbij te betrachten zorgvuldigheid.

6.4. De Afdeling sluit voor de beoordeling van het beroep tegen het hier voorliggende plan voor deelproject 4 aan bij overwegingen 5.2 en 5.3 van haar uitspraak van 18 december 2019. Zij ziet in wat is aangevoerd geen grond voor het oordeel dat ten onrechte geen gecoördineerde besluitvorming heeft plaatsgevonden. De raad kon zich baseren op het GVVP 2008, dat op het moment van het nemen van het bestreden besluit nog steeds het geldende beleidskader vormt. De actualisatie daarvan (GVVP MOVE'31) is nog steeds niet vastgesteld en zal juist aansluiten bij het Maatregelenpakket, dat voortvloeit uit het GVVP 2008.

Wat betreft het Maatregelenpakket en het getrechterd keuzeprocess tot de gekozen variant ziet de Afdeling geen grond voor het oordeel dat de raad dit eerst had moeten heroverwegen, voordat hij een besluit nam over het hier voorliggende plan voor deelproject 4. De Afdeling benadrukt daarbij wel dat aan elk bestemmingsplan voor een deelproject, dus ook aan dat voor de Keulsebaan, een actuele, sluitende motivering ten grondslag moet liggen, waaruit blijkt dat het plan in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening. De Afdeling zal hierna aan de hand van de beroepsgronden beoordelen of hieraan is voldaan.

Motivering van het plan "Keulsebaan", deelproject 4

7. Appellanten betogen dat herstructurering van de Keulsebaan niet noodzakelijk is voor de doorstroming van het verkeer, terwijl het een ingrijpend plan is met veel gevolgen voor hen. Als gevolg van de Covid-19 pandemie is het verkeer afgenomen. Het staat niet vast dat het verkeer zal toenemen in de geschatte mate. [appellant sub 6A] en [appellant sub 6B] en [appellant sub 5] wijzen daarbij op de "Second opinion Ontwerpbestemmingsplan Keulsebaan te Boxel" uitgevoerd door bureau Loendersloot op 31 maart 2021 (hierna: second opinion Loendersloot). Uit de berekeningen voor de situatie in 2030 blijkt dat de spitsintensiteiten een beperkte toename kennen ten opzichte van de huidige situatie. Hierdoor kan worden geconcludeerd dat de huidige configuratie als 2x1 voldoende is om de toekomstige verkeersintensiteit af te wikkelen. Er lijkt geen noodzaak te zijn om deze capaciteit uit te bereiden, zo staat in second opinion Loendersloot. De uitbreiding creëert latente vraag waarmee op termijn de capaciteitsuitbreiding tenietgedaan kan worden. Door de uitbreiding wordt de bereikbaarheid van de Keulsebaan sterk verbeterd, wat extra verkeer zal aantrekken. Daarbij betreft de uitbreiding van de Keulsebaan alleen het traject tussen de afrit 26 van de A2 en de tunnel onder het spoor. In MOVE'31 wordt gesproken over een extra afrit van de A2 bij de N618. Hierdoor zou de capaciteitsuitbreiding van de Keulsebaan mogelijk niet nodig zijn, omdat deze extra afrit van de A2 de huidige afrit 26 zal ontlasten. In de second opinion Loendersloot wordt geconcludeerd dat er op basis van de modelmatige berekeningen en verkeerskundige aspecten geen noodzaak is voor een capaciteitsuitbreiding van de Keulsebaan.

[appellant sub 6A] en [appellant sub 6B], [appellante sub 3] en anderen en [appellant sub 4] betogen dat de verbreding naar 2x2 banen niet geldt voor de 1x2 banen onder de spoorlijn Boxel-Best, zodat dit een flessenhals zal zijn waar het verkeer alsnog opstopt. [appellant sub 6A] en [appellant sub 6B] en [appellant sub

5] verwijzen daarbij naar de second opinion Loendersloot. Daarin staat dat de tunnel 2x1 blijft en daarmee een flessenhals vormt. Dit is zeker belangrijk, als er door PHS geen andere mogelijkheden meer zijn voor motorvoertuigen om het spoor te kruisen in Boxtel. [appellant sub 4] wijst er verder op dat de onderbouwing van het standpunt dat de spoortunnel het verkeer wel kan verwerken, aan de hand van een dynamische verkeerssimulatie, niet bij het plan is gevoegd.

7.1. De raad heeft toegelicht dat op basis van berekeningen met het Verkeersmodel Boxtel 2014 een cijfermatige onderbouwing gegeven is van de noodzaak voor capaciteitsuitbreiding van de Keulsebaan. In het ontwerpplan is daarvan uitgegaan. Maar de raad heeft erkend dat op basis van berekeningen met het meest actuele Verkeersmodel Boxtel 2019 geen cijfermatige noodzaak kan worden aangetoond om de Keulsebaan uit te breiden naar 2x2 rijstroken. De raad betwist de daartoe strekkende conclusie uit het tegenrapport Loendersloot niet.

In het nader verweerschrift heeft de raad uiteengezet dat voor dit plan een bredere afweging is gemaakt dan alleen een cijfermatige berekening van de Intensiteit/Capaciteit-verhouding. Ook is verder gekeken dan tot het jaar 2030, tot waar de berekeningen met het verkeersmodel reiken. De raad heeft erop gewezen dat wordt beoogd om het verkeer uit de kern van Boxtel naar de randen te brengen. De toename van verkeer moet plaatsvinden op wegen die daarvoor geschikt zijn en daarvoor zijn aangewezen, waaronder de Keulsebaan. Bovendien blijkt in de dagelijkse praktijk dat er op de Keulsebaan sprake is van congestie tijdens de spits. Congestie heeft nadelige gevolgen voor het leefmilieu van omwonenden. Er is capaciteitsuitbreiding nodig voor een betere doorstroming. Door te verbreden kunnen de nodige weefvakken worden aangelegd voor een verkeersveilige doorstroming, zo stelt de raad.

7.2. De Afdeling stelt, aan de hand van het voorgaande, vast dat de onderbouwing van de capaciteitsuitbreiding van de Keulsebaan gaandeweg de besluitvorming is gewijzigd.

De Afdeling ziet in de stukken die bij het plan zijn gevoegd echter geen afdoende, actuele, onderbouwing van deze bredere afweging. In de stukken die bij het plan zijn gevoegd, wordt alleen ingegaan op het Maatregelenpakket als geheel en de functie die het deelproject van de Keulsebaan vormt binnen het geheel. Er wordt niet ingegaan op de gewijzigde onderbouwing. Ook in paragraaf 4.3 van de plantoelichting, dat gaat over "nut en noodzaak capaciteitsuitbreiding Keulsebaan" wordt niet expliciet ingegaan op de gewijzigde inzichten. In die paragraaf staat alleen dat uit de onderzoeken blijkt dat er een behoefte is voor een capaciteitsuitbreiding/verdubbeling van de Keulsebaan tussen de aansluiting met de A2 en de spoorondergang. Het is niet duidelijk om welke onderzoeken het in deze paragraaf gaat en hoe deze conclusie zich verhoudt tot het inzicht dat op basis van het actuele verkeersmodel geen cijfermatige noodzaak voor capaciteitsuitbreiding wordt aangetoond. Waar het gaat om de effectiviteit van de maatregelen wat betreft de doorstroming wijst de Afdeling erop dat de raad op de zitting heeft toegelicht dat er verkeerssimulaties zijn gemaakt. Dat staat ook in de "Ontwerpverantwoording Capaciteitsuitbreiding Keulsebaan" van 28 augustus 2018 uitgevoerd door bureau Kragten, die bij het plan is gevoegd. Maar van de verkeerssimulaties zelf zijn geen stukken bij het plan gevoegd, zodat voor partijen niet inzichtelijk is hoe het plan bijdraagt aan de doorstroming. Daarbij wijst de Afdeling erop dat in de second opinion Loendersloot weliswaar staat dat de kruispunten moeten worden aangepakt, maar dat niet is uitgesloten dat, zonder de niet noodzakelijk geachte capaciteitsuitbreiding, kruispunten met een ander en kleiner ruimtebeslag in het plan kunnen worden voorzien.

Een actuele, specifiek op dit plan toegespitste onderbouwing ontbreekt dus. Daarbij betreft de Afdeling ook dat het plan een groot ruimtebeslag legt op de Keulsebaan en de omgeving. Het plan vormt voor een aantal gronden zelfs een titel voor onteigening. Niet is afgewogen hoe deze zwaarwegende belangen zich verhouden tot het belang om, ondanks dat er cijfermatig geen noodzaak meer is, toch in een capaciteitsuitbreiding en kruispunten in deze vorm te voorzien.

De conclusie is dat het plan in strijd met artikel 3:2 van de Awb niet met de vereiste zorgvuldigheid is voorbereid en in strijd met artikel 3:46 van de Awb niet berust op een dragende motivering.

De betogen slagen.

7.3. De Afdeling volgt de raad niet in het standpunt op de zitting dat in het nader verweerschrift wel een afdoende, actuele onderbouwing is gegeven voor capaciteitsuitbreiding van de Keulsebaan.

Uit het nader verweerschrift blijkt wel welke doelen de raad wil bereiken met vaststelling van het plan voor de capaciteitsuitbreiding, maar niet hoe de capaciteitsuitbreiding en herinrichting van de kruispunten daaraan bijdragen. Bij het nadere verweerschrift zijn geen verkeerskundige rapporten gevoegd met een onderbouwing

en motivering van de effectiviteit van het plan. Er ontbreekt dus nog steeds een actueel, integraal onderzoek waarbij is beoordeeld welke effecten het plan voor de Keulsebaan heeft, nadat is gebleken dat er geen cijfermatige noodzaak meer is.

7.4. Als gevolg van de conclusie in overwegingen 7.2 en 7.3 zal de raad opnieuw moeten bezien of, en zo ja, wat voor plan het vaststelt voor de Keulsebaan. Dat betekent dat de overige beroepsgronden geen bespreking meer behoeven. Die beroepsgronden gaan namelijk over de uitgangspunten die de raad als gevolg van deze uitspraak opnieuw zal moeten bezien.

In het kader van finale geschilbeslechting zal de Afdeling nog wel ingaan op het betoog over het Natuur Netwerk Brabant.

Natuur Netwerk Brabant

8. [appellant sub 6A] en [appellant sub 6B], [appellant sub 1A] en [appellant sub 1B], [appellant sub 2] en [appellant sub 8] en anderen betogen dat de raad ten onrechte het herbegrenzingsbesluit aan zijn besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan ten grondslag heeft gelegd. Volgens deze appellanten is het herbegrenzingsbesluit in strijd met artikel 3.19 van de IOV, omdat geen sprake is van een groot openbaar belang op grond waarvan het gerechtvaardigd is om de grenzen van het Natuur Netwerk Brabant (hierna: NNB) aan te passen. Dit terwijl [appellant sub 8] en anderen en [appellant sub 1A] en [appellant sub 1B] gronden behorende tot het NNB moeten afstaan ten behoeve van de voorziene afslag naar de woningen aan de Liempdseweg 24 en 26 en het restaurant de Liempdse Barrier.

Het belang van de eigenaren van het wegrestaurant De Liempdse Barrier, dat is gelegen in de bereikbaarheid van het wegrestaurant, is volgens hen onvoldoende zwaarwegend, aangezien het een belang van één ondernemer betreft en het wegrestaurant al tientallen jaren probleemloos heeft kunnen functioneren met de huidige toegangsweg.

Daarnaast is er volgens hen een alternatief aan de noordzijde van het tracé, waardoor er geen gevolgen zijn voor het NNB en ook de aansluitingen op de A2 en overige delen van de Keulsebaan kunnen worden gerealiseerd.

Ook is de compensatielocatie aan de Voetboog niet opgenomen in het bestemmingsplan, waardoor niet aannemelijk is dat compensatie kan en zal plaatsvinden, zo betogen [appellant sub 6A] en [appellant sub 6B].

8.1. Op 27 oktober 2020 heeft het college van gedeputeerde staten (hierna: gedeputeerde staten) op verzoek van het gemeentebestuur van Boxtel de begrenzing van het NNB nabij de aansluiting Liempdseweg - Peerkesbos op de Keulsebaan gewijzigd (hierna: herbegrenzingsbesluit). Volgens gedeputeerde staten was de herbegrenzing nodig, omdat het bestemmingsplan voorziet in een wegtracé dat voor een klein deel een bosperceel doorsnijdt dat voor het herbegrenzingsbesluit binnen het NNB lag. Zonder de wijziging van het NNB zou het plan in strijd zijn met artikel 3.15 van de Interim Omgevingsverordening Noord-Brabant (hierna: IOV). Daarin is onder meer bepaald dat een bestemmingsplan voor gronden in het NNB strekt tot het behoud, herstel of de duurzame ontwikkeling van de ecologische waarden en kenmerken. In het herbegrenzingsbesluit is voor de wijziging van het NNB toepassing gegeven aan het zogenoemde "nee, tenzij principe" dat in artikel 3.19 van de IOV is opgenomen. Volgens gedeputeerde staten is de capaciteitsuitbreiding naar 2x2 rijstroken van de Keulsebaan een groot openbaar belang en zijn alternatieven buiten het NNB in dit geval niet mogelijk, zodat het NNB kon worden gewijzigd.

8.2. De Afdeling heeft in haar uitspraak van 18 november 2019, onder 8.1 ([ECLI:NL:RVS:2018:3883](#)), overwogen dat een besluit van gedeputeerde staten tot wijziging van de begrenzing van het NNB een algemeen verbindend voorschrift is. Daartegen kan, gelet op artikel 8:3, eerste lid onder a, van de Awb, geen beroep worden ingesteld. Een rechter kan een algemeen verbindend voorschrift, dat geen wet in formele zin is, in een zaak over een besluit waarvan de rechtmatigheid afhangt van de rechtmatigheid van dat algemeen verbindend voorschrift, echter wel toetsen op rechtmatigheid, bijvoorbeeld of het voorschrift niet in strijd is met hogere regelgeving.

Als de Afdeling tot het oordeel komt dat het herbegrenzingsbesluit in strijd is met de voorschriften uit de IOV, dan betekent dit dat het herbegrenzingsbesluit daarom onverbindend moet worden geacht (vergelijk overwegingen 6.3 tot en met 6.5 van de uitspraak van de Afdeling van 21 oktober 2021, [ECLI:NL:RVS:2021:2305](#)). Dit oordeel zou ook tot de conclusie leiden dat de raad bij de vaststelling van het plan niet van het herbegrenzingsbesluit had mogen uitgaan en dat het plan daardoor in strijd is met artikel 3.15 van de IOV.

8.3. Wat betreft het betoog van [appellant sub 6A] en [appellant sub 6B] overweegt de Afdeling als volgt.

Uit de geschiedenis van de totstandkoming van de Wet aanpassing bestuursprocesrecht (Kamerstukken II, 2009/10, 32 450, nr. 3, blz. 18-20) blijkt dat de wetgever met artikel 8:69a van de Awb de eis heeft willen stellen dat er een verband is tussen een beroepsgrond en het belang waarin de appellant door het bestreden besluit dreigt te worden geschaad. De bestuursrechter mag een besluit niet vernietigen wegens schending van een rechtsregel die kennelijk niet strekt tot bescherming van het belang van degene die in (hoger) beroep komt.

[appellant sub 6A] en [appellant sub 6B] beroepen zich wat betreft de gevolgen van het plan voor omliggende natuurgebieden op normen die strekken tot bescherming van de natuur en dus op een algemeen belang waarvoor zij niet in rechte kunnen opkomen. Dat is anders als, kort gezegd, sprake is van verwevenheid van het algemeen belang met individuele belangen (vergelijk overweging 7.1 in de uitspraak van 11 november 2020 ([ECLI:NL:RVS:2020:2706](#))). De Afdeling stelt vast dat het woonperceel van [appellant sub 6A] en [appellant sub 6B] aan de Oorsprong 1 zich op ongeveer 440 m van het Natuur Netwerk Brabant bevindt. Gelet op deze afstand, neemt de Afdeling geen verwevenheid aan tussen de individuele belangen van [appellant sub 6A] en [appellant sub 6B] en het algemene belang. Dit betekent dat het relativiteitsvereiste in de weg staat aan een vernietiging van het plan op basis van deze beroepsgrond en de Afdeling niet toekomt aan een inhoudelijke beoordeling van deze beroepsgrond.

9. Hierna zal de Afdeling ingaan op de betogen van [appellant sub 1A] en [appellant sub 1B], [appellant sub 2] en [appellant sub 8] en anderen wat betreft het herbegrenzingsbesluit.

9.1. In artikel 3.19, eerste lid en onder a en b, van de IOV is bepaald dat alleen toepassing mag worden gegeven aan het "nee, tenzij" principe als is onderbouwd dat sprake is van een groot openbaar belang en er geen alternatieve locaties voorhanden zijn buiten het NNB.

In paragraaf 2.3 van de toelichting bij het herbegrenzingsbesluit is onderbouwd dat gedeputeerde staten het herbegrenzingsbesluit nodig acht vanwege het grote openbare belang dat is gediend met de capaciteitsuitbreiding van de Keulsebaan. Volgens de toelichting zijn er geen alternatieve locaties voor de capaciteitsuitbreiding voorhanden buiten het NNB. Gelet op wat de Afdeling heeft overwogen in 7.2 over het ontbreken van een actuele, specifiek op dit plan toegespitste onderbouwing van dit deelproject, hebben gedeputeerde staten de capaciteitsuitbreiding niet redelijkerwijs van groot openbaar belang kunnen achten.

Daarnaast is het overgrote deel van de gronden dat wordt herbegrensd, niet noodzakelijk voor of inherent aan de capaciteitsuitbreiding van de Keulsebaan. Die gronden zullen worden gebruikt voor de realisatie van een nieuwe uitrit richting de percelen aan de Liempdseweg 24 en 26 en het wegrestaurant De Liempdse Barrier.

Het herbegrenzingsbesluit bevat geen onderbouwing dat de realisatie van de uitrit een groot openbaar belang is en dat voor de uitrit geen alternatieve locaties buiten het NNB voorhanden zijn. Daarbij is van belang dat tijdens de zitting, aan de hand van kaartmateriaal, een alternatief dat minder gevolgen heeft voor het NNB, is toegelicht. De mogelijkheid van dit alternatief is door de raad niet weersproken, terwijl in het herbegrenzingsbesluit de afweging over dit alternatief ontbreekt.

9.2. Omdat het herbegrenzingsbesluit niet in overeenstemming is met artikel 3.19, eerste lid en onder a en b, van de IOV, acht de Afdeling het herbegrenzingsbesluit onverbindend. Omdat het herbegrenzingsbesluit onverbindend wordt geacht, kon dat niet ten grondslag worden gelegd aan het bestemmingsplan. Het plandeel "Verkeer" voor zover gelegen binnen het, vóór het herbegrenzingsbesluit genomen, aangewezen NNB, voorziet daarom in strijd met artikel 3.15 van de IOV in een wegtracé door dat NNB.

Het betoog slaagt.

Conclusie

10. De beroepen tegen het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan "Keulsebaan" zijn gegrond. Het plan moet worden vernietigd in strijd met de artikelen 3:2 en 3:46 van de Awb en artikel 3.15 van de IOV.

11. Gelet op wat is overwogen in 7.2, moet ook het besluit hogere waarden worden vernietigd.

Slotoverwegingen

12. Uit een oogpunt van rechtszekerheid en gelet op artikel 1.2.3 van het Besluit ruimtelijke ordening, ziet de Afdeling aanleiding de raad op te dragen het hierna in de beslissing nader aangeduide onderdeel van deze uitspraak binnen vier weken na verzending van de uitspraak te verwerken op de landelijke voorziening, www.ruimtelijkeplannen.nl.

13. De raad en het college moeten de proceskosten vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

- I. verklaart het beroep van [appellant sub 4] tegen het besluit van 10 november 2020 van het college van burgemeester en wethouders van Boxtel tot vaststelling van het "besluit hogere waarde Wet Geluidshinder Capaciteitsuitbreiding Keulsebaan Boxtel" gegrond;
- II. verklaart de beroepen van [appellant sub 1A] en [appellant sub 1B], [appellant sub 2], [appellante sub 3] en anderen, [appellant sub 4], [appellant sub 5], [appellant sub 6A] en [appellant sub 6B], [appellant sub 7A] en [appellant sub 7B] en [appellant sub 8] en anderen, tegen het besluit van 10 november 2020 van de raad van de gemeente Boxtel tot vaststelling van het bestemmingsplan "Keulsebaan" gegrond;
- III. vernietigt het besluit van 10 november 2020 van het college van burgemeester en wethouders van Boxtel tot vaststelling van het "besluit hogere waarde Wet Geluidshinder Capaciteitsuitbreiding Keulsebaan Boxtel";
- IV. vernietigt het besluit van 10 november 2020 van de raad van de gemeente Boxtel tot vaststelling van het bestemmingsplan "Keulsebaan";
- V. draagt de raad van de gemeente Boxtel op om binnen vier weken na verzending van deze uitspraak ervoor zorg te dragen dat het hiervoor vermelde onderdeel onder IV. wordt verwerkt op de landelijke voorziening, www.ruimtelijkeplannen.nl;
- VI. veroordeelt de raad van de gemeente Boxtel tot vergoeding van bij appellanten in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van:
 - a. € 1.518,00 aan [appellant sub 1A] en [appellant sub 1B], geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan een van hen het bestuursorgaan aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan;
 - b. € 1518,00 aan [appellant sub 2], geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;
 - c. € 1.518,00 aan [appellante sub 3] en anderen, geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan een van hen het bestuursorgaan aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan;
 - d. € 1.518,00 aan [appellant sub 4], geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;
 - e. € 1.518,00 aan [appellant sub 5], geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;
 - f. € 5.869,95 aan [appellant sub 6A] en [appellant sub 6B], deels toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand en waarvan € 4.351,95 kosten van deskundigen betreft, te verhogen met de daarover verschuldigde omzetbelasting, met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan een van hen het bestuursorgaan aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan;
 - g. € 1.518,00 aan [appellant sub 7A] en [appellant sub 7B], geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan een van hen het bestuursorgaan aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan;
 - h. € 1.518,00 aan [appellant sub 8] en anderen, geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan een van hen het bestuursorgaan aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan;
- VII. gelast dat de raad van de gemeente Boxtel aan de hierna vermelde appellanten het door hen voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht vergoedt ten bedrage van:
 - i. € 181,00 aan [appellant sub 1A] en [appellant sub 1B], met dien verstande dat betaling van genoemd bedrag aan een van hen het bestuursorgaan aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan;
 - j. € 181,00 aan [appellant sub 2];

- k. € 360,00 aan [appellante sub 3] en anderen, met dien verstande dat betaling van genoemd bedrag aan een van hen het bestuursorgaan aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan;
- l. € 181,00 aan [appellant sub 4];
- m. € 181,00 aan [appellant sub 5];
- n. € 181,00 aan [appellant sub 6A] en [appellant sub 6B], met dien verstande dat betaling van genoemd bedrag aan een van hen het bestuursorgaan aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan;
- o. € 181,00 aan [appellant sub 7A] en [appellant sub 7B], met dien verstande dat betaling van genoemd bedrag aan een van hen het bestuursorgaan aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan;
- p. € 181,00 aan [appellant sub 8] en anderen, met dien verstande dat betaling van genoemd bedrag aan een van hen het bestuursorgaan aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan.

Aldus vastgesteld door mr. H.C.P. Venema, voorzitter, en mr. G.T.J.M. Jurgens en mr. J. Gundelach, leden, in tegenwoordigheid van J.F. van Toor, griffier.

w.g. Venema
voorzitter

De griffier is verhinderd de uitspraak te ondertekenen

Uitgesproken in het openbaar op 3 augustus 2022

Bijlage 1: relevante regelgeving

Algemene wet bestuursrecht

Artikel 8:3, eerste lid en onder a

1. Geen beroep kan worden ingesteld tegen een besluit:
 - a. inhoudende een algemeen verbindend voorschrift of een beleidsregel.

Artikel 8:69a

De bestuursrechter vernietigt een besluit niet op de grond dat het in strijd is met een geschreven of ongeschreven rechtsregel of een algemeen rechtsbeginsel, indien deze regel of dit beginsel kennelijk niet strekt tot bescherming van de belangen van degene die zich daarop beroept.

Wet ruimtelijke ordening

Artikel 3.30

1. Bij besluit van de gemeenteraad kunnen gevallen of categorieën van gevallen worden aangewezen waarin de verwezenlijking van een onderdeel van het gemeentelijk ruimtelijk beleid het wenselijk maakt dat:
 - a. de voorbereiding en bekendmaking van nader aan te duiden, op aanvraag of ambtshalve te nemen besluiten worden gecoördineerd, of
 - b. de voorbereiding en bekendmaking van een bestemmingsplan, een wijziging of uitwerking van een bestemmingsplan of een omgevingsvergunning waarbij met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 3°, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht van het bestemmingsplan of de beheersverordening wordt afgeweken, wordt gecoördineerd met de voorbereiding en bekendmaking van besluiten als bedoeld onder a.
2. Bij de gecoördineerde voorbereiding en bekendmaking als bedoeld in het eerste lid, onder a of b, wordt de procedure beschreven in de artikelen 3.31 en 3.32, respectievelijk die procedure in samenhang met hetzij, in geval van een bestemmingsplan, de procedure beschreven in artikel 3.8, hetzij, in geval van een omgevingsvergunning, de uitgebreide procedure beschreven in paragraaf 3.3 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht toegepast.
3. Voor zover onder de besluiten, bedoeld in het eerste lid, onder b, mede een omgevingsvergunning is begrepen wordt bij de toepassing van de artikelen 2.1, eerste lid, onder c, 2.10 en 2.11 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht in plaats van bestemmingsplan gelezen: bestemmingsplan, bedoeld in het eerste lid, onder b.

Artikel 3.15

Lid 1

Een bestemmingsplan van toepassing op Natuur Netwerk Brabant:

- a. strekt tot het behoud, herstel of de duurzame ontwikkeling van de ecologische waarden en kenmerken;
- b. bevat regels gericht op de bescherming van de ecologische waarden en kenmerken en houdt daarbij ook rekening met andere aanwezige waarden en kenmerken, zoals rust, stilte, cultuurhistorische waarden en kenmerken;
- c. staat, zolang het Natuur Netwerk Brabant niet is gerealiseerd, bestaande bebouwing en bestaande planologische gebruiksactiviteiten toe.

Lid 2

Als ecologische waarden en kenmerken gelden de natuurbeheertypen zoals vastgelegd op de beheertypenkaart en de ambitiekaart van het natuurbeheerplan.

Lid 3

Als de inrichting en beheer van het Natuur Netwerk Brabant binnen een gebied is verzekerd, stelt de gemeente binnen negen maanden een bestemmingsplan vast overeenkomstig het eerste lid.

Artikel 3.19, eerste en tweede lid

1. Een bestemmingsplan dat toepassing geeft aan het nee, tenzij-principe, bevat een onderbouwing dat:
 - a. er sprake is van een groot openbaar belang;
 - b. er voor de ontwikkeling geen alternatieve locaties voorhanden zijn buiten het Natuur Netwerk Brabant;
 - c. er geen andere oplossingen voorhanden zijn die de aantasting van het Natuur Netwerk Brabant voorkomen;
 - d. de negatieve effecten waar mogelijk worden beperkt;
 - e. er bij het verlies van ecologische waarden en kenmerken wordt voldaan aan Artikel 3.22 Compensatie;
 - f. op welke wijze de uitvoering en monitoring zijn verzekerd.
2. Voor het onderzoek naar alternatieve locaties geldt dat:
 - a. gezocht wordt naar alternatieve locaties binnen de gemeente en in omliggende gemeenten;
 - b. een alternatieve locatie overwegend dezelfde functie kan vervullen;
 - c. tijdverlies en meerkosten zijn op zichzelf geen reden om een alternatief af te wijzen.