

LJN: BB0350, Raad van State , 200602152/1

Datum uitspraak: 25-07-2007
Datum publicatie: 25-07-2007
Rechtsgebied: Bestuursrecht overig
Soort procedure: Eerste aanleg - meervoudig
Inhoudsindicatie: Verweerder heeft op 13 februari 2006 het Tracébesluit A4 Burgerveen-Leiden 2004 vastgesteld.

Uitspraak

200602152/1.

Datum uitspraak: 25 juli 2007

AFDELING
BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

1. de vereniging "Vereniging Milieudefensie", gevestigd te Amsterdam,
2. de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid "JVC Benelux B.V.", gevestigd te Leiden,
3. [appellant sub 3], wonend te [woonplaats],

en

de Minister van Verkeer en Waterstaat, in overeenstemming met de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, verweerder.

1. Procesverloop

Verweerder heeft op 13 februari 2006 het Tracébesluit A4 Burgerveen-Leiden 2004 vastgesteld.

Tegen dit besluit hebben de vereniging "Vereniging Milieudefensie" (hierna: Milieudefensie) bij brief van 19 april 2006, bij de Raad van State ingekomen op 20 april 2006, de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid "JVC Benelux B.V." (hierna: JVC) bij brief van 20 maart 2006, bij de Raad van State ingekomen op 21 maart 2006, en [appellant sub 3] bij brief van 18 april 2006, bij de Raad van State ingekomen op 19 april 2006, beroep ingesteld.

Bij brief van 2 juni 2006 heeft verweerder een verweerschrift ingediend.

De Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke Ordening heeft een deskundigenbericht uitgebracht, gedateerd 12 september 2006. Partijen zijn in de gelegenheid gesteld daarop te reageren.

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

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 14 mei 2007, waar Milieudefensie, vertegenwoordigd door A. ten Kate en mr. J.M. Bruggeman, JVC, vertegenwoordigd door mr. M. van Weeren, advocaat te Amsterdam, [appellant sub 3], in persoon en bijgestaan door mr. W.G. Tideman, en verweerder, vertegenwoordigd door mr. E.C.M. Schippers, advocaat te Den Haag, H. van Raalte, P.F. Havermans, ir. P.W.H.G. Coenen, mr. M. de Hoop, D.C. van de Kieft, ing. J. van de Meer en ir. D.R. van Klaveren, ambtenaren van de ministeries, zijn verschenen. Voorts zijn als partij gehoord de Belangenvereniging A4-HSL, vertegenwoordigd door mr. A.P. van Delden, advocaat te Leiden, het college van burgemeester en wethouders van Leiderdorp, vertegenwoordigd door K. Wassenaar, wethouder, en het college van gedeputeerde staten van Zuid-Holland, vertegenwoordigd door ing. E. Schepers, ambtenaar van de provincie.

2. Overwegingen

Overgangsrecht

2.1. Op 1 juli 2005 zijn de Wet uniforme openbare voorbereidingsprocedure Awb en de Aanpassingswet uniforme openbare voorbereidingsprocedure Awb in werking getreden. Uit het daarbij behorende overgangsrecht volgt dat het recht zoals dat gold vóór de inwerkingtreding van deze wetten op dit geding van toepassing blijft.

Het tracé

2.2. Het Tracébesluit A4 Burgerveen-Leiden 2004 (hierna: het TB A4) heeft betrekking op het tracégedeelte van de autosnelweg A4 dat gesitueerd is vanaf de Dwarswatering, gemeente Leiderdorp (A4-km 29,8) tot en met de aansluiting Zoeterwoude (A4-km 36,2). Het voorziet in verbreding tot een 2x3 strooksweg voor het noordelijke gedeelte en een hoofd- en parallelbanenstelsel voor het zuidelijke gedeelte. Een gedeelte van de weg wordt verdiept aangelegd.

Het standpunt van [appellant sub 3]

2.3. [appellant sub 3] stelt in beroep dat verweerder het tracébesluit ten onrechte heeft vastgesteld. Volgens hem had zijn woning net als woningen aan de Resedastraat moeten worden aangekocht of had anderszins moeten worden voorzien in een schadeloosstelling. Door de langdurige bouwwerkzaamheden wordt zijn woning onverkoopbaar, aldus appellant. Dit aspect heeft verweerder volgens hem ten onrechte niet in zijn belangenafweging betrokken.

Het standpunt van verweerder

2.4. Verweerder stelt zich op het standpunt dat de woning van appellant is gelegen buiten het tracé en gedurende de bouw en daarna kan blijven staan, zodat niet wordt overgegaan tot minnelijke verwerving. Vanwege de persoonlijke redenen die appellant heeft aangevoerd, is met hem in gesprek getreden over een passende oplossing. Die kan wellicht bestaan uit een voorschotregeling, aldus verweerder.

2.4.1. Ter zitting heeft verweerder toegelicht dat de bouwwerkzaamheden zullen aanvangen aan de zijde van de Resedastraat. In de eerste fase zullen voor de verdiepte bak twee wanden worden geheid. De werkzaamheden in fase 2 aan de zijde van de woning van appellant bestaan uit het heien van één wand op een moment dat het verkeer al gebruik maakt van de verdiepte bak. De overlast bij de woningen aan de Resedastraat is volgens verweerder dan ook veel groter dan die bij de woning van [appellant sub 3].

Vaststelling van de feiten

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

2.5.1. In artikel 19 van het TB A4 is aangegeven welke woningen worden geamoveerd, omdat op die plaatsen het tracé wordt gebouwd en aangelegd, dan wel omdat de plek nodig is om het (bouw)werk uit te voeren.

In artikel 20 van het TB A4 is aangegeven welke woningen in aanmerking komen voor minnelijke aankoop wegens bouwhinder.

De woning van appellant is gelegen op een afstand van ongeveer 35 meter van de aan te leggen verdiepte bak, buiten de gronden die nodig zijn voor de uitvoering van het TB A4, en is in deze artikelen niet genoemd.

De woningen aan de Resedastraat die worden aangekocht vanwege de te ondervinden bouwhinder zijn gelegen aan de andere zijde van het tracé op een afstand van ongeveer 45 meter.

2.5.2. Ingevolge artikel 25 beslist het Schadevergoedingsschap HSL-Zuid, A16 en A4 om verzoeken om vergoeding van schade als gevolg van het TB A4 op basis van de Nadeelcompensatieverordening HSL-Zuid, A16 en A4.

Het oordeel van de Afdeling

2.6. Omdat de woning van [appellant sub 3] niet is gelegen binnen het tracé, heeft verweerder zich terecht op het standpunt gesteld dat de woning niet om die reden hoeft te worden geamoveerd.

Ten aanzien van de door appellant gemaakte vergelijking met de woningen aan de Resedastraat is niet gebleken dat ligging van die woningen ten opzichte van de werkzaamheden zodanig overeenkomt met zijn situatie, dat verweerder om deze reden het TB A4 niet heeft kunnen vaststellen zonder zijn woning aan te kopen. Ter zitting heeft verweerder aannemelijk gemaakt dat de woningen aan de Resedastraat die wel worden aangekocht vanwege de te ondervinden bouwhinder veel meer overlast zullen ondervinden. Die woningen worden immers in fase 1 geconfronteerd met het heien van twee wanden, terwijl de woning van appellant op dat moment nog wordt afgeschermd door de bestaande A4 en zich bovendien op een grotere afstand bevindt van die werkzaamheden.

Omdat het verkeer op het moment dat in fase 2 aan de zijde van appellant wordt geheid al gebruik maakt van de verdiepte bak, terwijl het voorts, anders dan aan de zijde van de Resedastraat, slechts één wand betreft, is aannemelijk dat de overlast voor zijn woning kleiner zal zijn. Verweerder heeft zich dan ook in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat geen sprake is van gelijke gevallen en dat bij de woning van appellant geen sprake zal zijn van een zodanige bouwhinder dat ook deze woning moet worden aangekocht.

Niet is gebleken dat de Nadeelcompensatieverordening HSL-Zuid, A16 en A4 appellant onvoldoende mogelijkheden biedt voor schadevergoeding die hij ondervindt door eventuele verminderde verkoopbaarheid tijdens de werkzaamheden. Ook overigens ziet de Afdeling in hetgeen appellant heeft aangevoerd, in het bijzonder wat betreft zijn persoonlijke financiële omstandigheden, geen aanleiding voor het oordeel dat verweerder het TB A4 niet in redelijkheid heeft kunnen vaststellen. Daarbij is van belang dat verweerder heeft aangeboden om, indien op basis van de Nadeelcompensatieverordening HSL-Zuid, A16 en A4 een bedrag wordt toegekend, te voorzien in een voorschotregeling.

2.7. Gelet op het vorenstaande is het beroep van [appellant sub 3] ongegrond.

Het beroep van JVC behoudens de luchtkwaliteit

2.8. Ter zitting heeft JVC haar beroep ingetrokken voor zover dat was gericht op het ontbreken van een passende beoordeling van de gevolgen van het bestreden besluit op de speciale beschermingszone Meijndel en Berkheide.

2.9. JVC stelt in beroep voorts dat verweerder het TB A4 ten onrechte heeft vastgesteld, omdat door de wegverbreding trillingshinder, geluid- en wateroverlast op haar perceel zal toenemen. Naar de gevolgen voor de grondwaterstand en eventuele verontreiniging door de gewezen vuilstort Roomburg is voorts geen onderzoek verricht, aldus appellante.

2.9.1. Tevens vreest JVC voor schade vanwege een toename van neerslag van stof en vuil op het terrein, belemmeringen van de gebruiks- en bouw mogelijkheden en aantasting van de zichtlocatie door niet-transparante geluidsschermen.

Het standpunt van verweerder

2.10. Verweerder stelt zich op het standpunt dat het kantoorgebouw van JVC niet kan worden aangemerkt als geluidgevoelig object en dat daarop de Wet geluidhinder niet van toepassing is. Hoewel het bedrijf niet in het onderzoek is betrokken, verwacht verweerder dat de geluidssituatie niet zal verslechteren vanwege een geluidsscherm dat een deel van het terrein zal afschermen.

2.10.1. Het TB A4 sluit transparante geluidsschermen volgens verweerder niet uit, maar vooralsnog is dit volgens hem praktisch niet uitvoerbaar. Er zal volgens hem ook geen wateroverlast ontstaan op het terrein van appellante. Bij de aanlegwerkzaamheden is verder gekozen voor een uitvoeringswijze waardoor geen uitstroom van grondwater uit de voormalige stortplaats plaatsvindt en ook overigens bestaat volgens verweerder geen gevaar dat de grondwaterstand wordt beïnvloed. Voor eventuele schade wijst hij op de mogelijkheid om een verzoek om schadevergoeding in te dienen bij het Schadevergoedingsschap HSL-Zuid, A16 en A4.

Vaststelling van de feiten

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

2.11.1. Door de verbreding van de A4 zal de parallel aan de rijksweg lopende Van der Madeweg in de richting van het terrein van JVC worden verlegd. De afstand van de gevel van het pand van JVC tot de Van der Madeweg zal afnemen van ongeveer 40 meter tot ongeveer 20 meter. Volgens het deskundigenbericht leidt een halvering van de afstand over het algemeen tot een toename van de geluidbelasting met ongeveer 3 dB(A).

2.11.2. Het pand en het logo op het pand zijn vanaf de rijksweg thans duidelijk zichtbaar. Door het aanbrengen van geluidsschermen zullen deze aan het zicht van het verkeer komende uit de richting Amsterdam worden onttrokken.

2.11.3. Ingevolge artikel 13, eerste lid, van het TB A4, worden verticale geluidsschermen en horizontale geluidsschermen (luifels) gebouwd in de zones die op de tracékaarten als zodanig zijn aangeduid. Aan de zijde van het pand van JVC is voorzien in geluidsschermen met een hoogte van maximaal negen meter. Het laatste verticale geluidsscherm eindigt, komende uit de richting Amsterdam, op ongeveer 50 meter voor het pand van appellante.

Ingevolge artikel 13, eerste lid, van het TB A4, zijn de geluidsschermen absorberend. Volgens de overwegingen

bij het TB A4 is het om de grenswaarden te bereiken noodzakelijk dat wordt gekozen voor geluidabsorberende, niet-transparante schermen.

2.11.4. Ingevolge artikel 9, eerste lid, van het TB A4, mag met inachtneming van het tweede lid, indien innovatieve of kostenbesparende methoden dat wenselijk maken, de bouw van geluidsschermen, bedoeld in artikel 13, met een ander materiaal dan voorgeschreven worden uitgevoerd.

Ingevolge artikel 9, tweede lid, van het TB A4, is de in het eerste lid toegestane afwijking slechts toelaatbaar, indien uit akoestisch onderzoek blijkt dat, vergeleken met het tracébesluit en meer in het bijzonder de realisering van de in artikel 13 bedoelde geluidsschermen en het daaraan ten grondslag liggende akoestische onderzoek, er geen sprake is van een verslechterde geluidssituatie.

Bij brief van 12 maart 2007 heeft verweerder aan JVC laten weten dat gekozen is voor een transparant scherm.

2.11.5. Ingevolge artikel 21 van het TB A4 zal de uitvoering van de werkzaamheden in verband met bodemverontreiniging bij de voormalige stortplaats Roomburg zodanig plaatsvinden dat er geen verontreiniging vanuit de voormalige vuilstortplaats verspreid zal worden. In de overwegingen bij het TB A4 is vermeld dat de voormalige stortplaats permanent bemaald, zodat er een toestroom van grondwater naar de stortplaats optreedt. Het regenwater dat op de A4 en de Van der Madeweg valt, wordt afgevoerd via de riolering en niet via het terrein van appellante.

2.11.6. Ingevolge artikel 25 beslist om verzoeken om vergoeding van schade als gevolg van het TB A4 het Schadevergoedingsschap HSL-Zuid, A16 en A4 op basis van de Nadeelcompensatieverordening HSL-Zuid, A16 en A4.

Het oordeel van de Afdeling

2.12. Voorop staat dat het kantoorpand van JVC geen geluidgevoelig object is als bedoeld in de Wet geluidhinder. Deze wet is op het kantoorpand van appellante dan ook niet van toepassing en strijd met de Wet geluidhinder doet zich niet voor. Voor het oordeel dat verweerder niettemin vanwege de te verwachten toename van de geluidbelasting het TB A4 in redelijkheid niet heeft kunnen vast stellen, bestaat geen aanleiding. Hij heeft aan het belang dat is gemoeid met de uitvoering van het tracébesluit in redelijkheid een zwaarder gewicht kunnen toekennen dan aan de mogelijke toename van de geluidbelasting op het kantoorpand van appellante. Daarbij is van belang dat het geluidsscherm dat doorloopt tot ongeveer 50 meter van het pand van appellante, ook het terrein van appellante gedeeltelijk afschermt. Appellante heeft niet aannemelijk gemaakt dat het standpunt van verweerder, dat dit geluidsscherm een positieve invloed heeft op de geluidbelasting, onjuist is.

2.13. Anders dan appellante stelt, heeft verweerder blijkens artikel 21 van het TB A4 en de overwegingen met betrekking tot de waterkwaliteit in het bestreden besluit rekening gehouden met de voormalige stortplaats Roomburg. Verder is niet aannemelijk dat hemelwater niet via de riolering kan worden afgevoerd.

2.14. Appellante heeft voorts in haar beroepschrift noch ter zitting inzichtelijk gemaakt op welke wijze zij door het TB A4 wordt belemmerd in haar logistieke bewegingen, haar parkeermogelijkheden en haar bouwmogelijkheden.

2.15. De Afdeling acht aannemelijk dat het zicht op het pand van JVC en haar logo met name voor het verkeer uit de richting Amsterdam zal worden belemmerd. Het verkeer uit de richting Den Haag houdt echter wel zicht op het pand en het logo, zodat van het volledig teniet gaan van de zichtlocatie geen sprake is. Ook sluit het TB A4 niet uit dat transparante schermen worden aangebracht. In dat verband is van belang dat toepassing van artikel 9, eerste lid, van het TB A4 niet bij voorbaat onmogelijk moet worden geacht. Uit de brief van 12 maart 2007 en het verhandelde ter zitting is immers gebleken dat innovatieve methoden het inmiddels mogelijk maken dat transparante schermen worden geplaatst en dat verweerder daar ook voor heeft gekozen. Voor het oordeel dat in het TB A4 dwingend had moeten worden voorgeschreven dat de geluidsschermen transparant moeten worden uitgevoerd, bestaat gelet op het voorgaande geen aanleiding.

2.16. Ook overigens ziet de Afdeling in hetgeen JVC heeft aangevoerd geen aanleiding voor het oordeel dat de schade die zij zal lijden zo groot is, dat verweerder het TB A4 om die reden in redelijkheid niet heeft kunnen vaststellen. Niet is gebleken dat de Nadeelcompensatieverordening HSL-Zuid, A16 en A4 appellante onvoldoende mogelijkheden biedt voor schadevergoeding.

2.17. Gelet op het vorenstaande slagen de hiervoor besproken beroepsgronden van JVC niet.

Luchtkwaliteit

2.18. Milieudefensie en JVC stellen in beroep dat verweerder het TB A4 ten onrechte heeft vastgesteld, omdat

niet wordt voldaan aan het Besluit luchtkwaliteit 2005 (hierna: Blk 2005).

2.18.1. Zij voeren daartoe aan dat verweerder zich ten onrechte beroept op artikel 7, derde lid, onder a, van het Blk 2005. Het instellen van een maximumsnelheid van 80 km/uur maakt geen deel uit van het TB A4, zodat de effecten daarvan niet mogen worden meegenomen bij de vraag of sprake is van een verbetering van de luchtkwaliteit. Nu zonder het instellen van een maximumsnelheid van 80 km/uur het overschrijdingsoppervlak ten opzichte van de autonome ontwikkeling toeneemt, is volgens hen sprake van een verslechtering. Gelet hierop kan het TB A4 alleen doorgang vinden als is voldaan aan artikel 7, derde lid, onder b, van het Blk 2005, aldus appellanten.

2.18.2. Milieudefensie en JVC betogen voorts dat ook het instellen van een maximumsnelheid van 80 km/uur niet zal leiden tot een verbetering van de luchtkwaliteit als bedoeld in artikel 7, derde lid, onder a, van het Blk 2005. Volgens hen heeft verweerder de positieve effecten op de luchtkwaliteit van een snelheidsverlaging niet aangetoond.

2.18.3. Voorts is verweerder volgens hen uitgegaan van te gunstige en verouderde verkeersgegevens. Zo is geen rekening gehouden met de verkeerstoename in 2003 en 2004, noch met de verkeersaantrekkende werking in de periode na de openstelling, noch met de ontwikkelingen die zijn voorzien in de zogenoemde W4-overeenkomst. Bovendien is voor de jaren na 2012 de autonome ontwikkeling niet berekend. Ten slotte is het studiegebied volgens Milieudefensie te klein gekozen, omdat de luchtkwaliteit langs de aangrenzende wegvakken en de aansluitende wegen niet is onderzocht.

2.18.4. Ter onderbouwing van haar stellingen heeft Milieudefensie een onderzoek overgelegd van juni 2006 van de Stichting Analyse en Verificatie Onderzoek Luchtkwaliteit.

Het standpunt van verweerder

2.19. Verweerder stelt zich op het standpunt dat aan artikel 7, derde lid, onder a, van het Blk 2005 kan worden voldaan, omdat het totale overschrijdingsoppervlak in het plangebied voor de concentraties van NO₂ en PM₁₀ door het instellen van een maximumsnelheid van 80 km/uur vermindert ten opzichte van de autonome ontwikkeling, zodat per saldo sprake is van een verbetering van de luchtkwaliteit. Het instellen van deze maximumsnelheid is volgens hem gegarandeerd door artikel 15a van het TB A4.

2.19.1. Het luchtkwaliteitsonderzoek is volgens verweerder gebaseerd op invoergegevens die onder meer betrekking hebben op de groei tussen 2003 en 2012 en tussen 2003 en 2020. De berekende groei wordt veroorzaakt door de autonome groei, de W4-ontwikkelingen, het gebruik van de N11 en de economische ontwikkelingen in de regio. Ook is de verkeersaantrekkende werking van de verbreding in de cijfers verwerkt, aldus verweerder. Het beschouwen van de autonome ontwikkeling na 2012 heeft volgens verweerder geen zin, omdat de maximale capaciteit van de weg over de gehele dag in de autonome ontwikkeling volgens hem in 2012 al bereikt zal zijn.

2.19.2. De effecten voor de luchtkwaliteit op het aanpalende hoofdwegennet en het onderliggende wegennet zijn volgens verweerder naar verwachting niet zodanig dat van het bestreden besluit had moeten worden afgezien.

Wettelijk kader

2.20. Ingevolge artikel 18 van de Tracéwet, voor zover thans van belang, vervalt een tracébesluit van rechtswege indien het niet binnen tien jaar na het tijdstip waarop het onherroepelijk is geworden in uitvoering is genomen.

2.21. Ingevolge artikel 7, eerste lid, van het Blk 2005, nemen bestuursorganen bij de uitoefening van bevoegdheden dan wel bij de toepassingen van wettelijke voorschriften die gevolgen kunnen hebben voor de luchtkwaliteit, de in paragraaf 2 genoemde grenswaarden voor onder meer stikstofdioxide en zwevende deeltjes (PM₁₀) in acht.

Ingevolge artikel 7, derde lid, van het Blk 2005, kunnen bestuursorganen de bevoegdheden, bedoeld in het eerste lid, in afwijking van dat lid mede uitoefenen indien:

a. de concentratie in de buitenlucht van de desbetreffende stof als gevolg van de uitoefening van die bevoegdheden per saldo verbetert of ten minste gelijk blijft;

b. bij een beperkte toename van de concentratie van de desbetreffende stof, door een met de uitoefening van de desbetreffende bevoegdheid samenhangende maatregel of een door die uitoefening optredend effect, de luchtkwaliteit per saldo verbetert.

2.21.1. Ingevolge artikel 15, eerste lid, van het Blk 2005, geldt voor stikstofdioxide een grenswaarde van 40 microgram per m³ als jaargemiddelde concentratie, uiterlijk op 1 januari 2010.

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

2.21.3. Ingevolge artikel 7 van het Meet- en rekenvoorschrift bevoegdheden luchtkwaliteit wordt, bij het door middel van berekeningen bepalen van de gevolgen voor de luchtkwaliteit, bedoeld in artikel 2, eerste lid, bij een weg, naast de gegevens, bedoeld in artikel 4, gebruik gemaakt van gegevens met betrekking tot de te verwachten:

- a. verkeersintensiteit van de onderscheidenlijke categorieën van motorvoertuigen;
- b. wijze waarop het verkeer zich afwikkelt;
- c. kenmerken van de betreffende weg, en
- d. kenmerken van de omgeving.

Vaststelling van de feiten

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

2.22.1. Bij de voorbereiding van het TB A4 is in opdracht van verweerder op 12 mei 2005 door TNO Bouw en Ondergrond het rapport "Luchtkwaliteitonderzoek voor het A4-traject Burgerveen-Leiden (2012 en 2020)" opgesteld (hierna: het TNO-rapport). In dit rapport wordt een vergelijking gemaakt tussen de situatie in het plangebied in 2003 en 2012 en 2020. Daarbij is voor 2012 en 2020 onderscheid gemaakt tussen de situatie dat wel en dat geen maximumsnelheid van 80 km/uur wordt ingesteld. Voor de verschillende scenario's worden in het rapport de totale oppervlakte en het aantal adressen waar grenswaarden worden overschreden, vergeleken.

2.22.2. Volgens het deskundigenbericht lijken de in het onderzoek gehanteerde verkeerscijfers geen onderschatting te geven van de intensiteiten.

Ten behoeve van een integrale gebiedsontwikkeling hebben de betrokken gemeenten, Rijkswaterstaat, het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en de provincie Zuid-Holland op 14 februari 2002 de Overeenkomst W4 getekend, regelende de aanleg en inpassing van de A4 in Leiden, Leiderdorp en Zoeterwoude.

2.22.3. Ingevolge artikel 15a van het TB A4 wordt een verkeersbesluit genomen tot het instellen van een maximumsnelheid van 80 km/uur.

2.22.4. Wat betreft NO₂ zal volgens het TNO-rapport in alle scenario's in 2012 en 2020 de jaargemiddelde grenswaarde worden overschreden. Indien een maximumsnelheid van 80 km/uur wordt ingesteld, neemt in het studiegebied de totale overschrijdingsoppervlakte voor de jaargemiddelde concentratie NO₂ in 2012 af met één hectare ten opzichte van de autonome ontwikkeling in dat jaar. Uit het TNO-rapport blijkt volgens het deskundigenbericht dat er in het studiegebied zowel locaties zijn waar na wegverbreding sprake is van een verslechtering, als locaties waar sprake is van een verbetering ten opzichte van de autonome ontwikkeling. Uit nader ontvangen kaartmateriaal blijkt volgens het deskundigenbericht dat ook normoverschrijding zal optreden op plaatsen waar dit in de autonome ontwikkeling niet het geval is.

2.22.5. Wat betreft PM₁₀ zal volgens het TNO-rapport in alle scenario's in 2012 en in 2020 de jaargemiddelde concentratie van 31,3 microgram per m³ worden overschreden. Deze concentratie komt statistisch overeen met overschrijding van meer dan 35 keer van de vierentwintig-uurgemiddelde grenswaarde van 50 microgram per m³ voor PM₁₀, indien geen rekening wordt gehouden met de zeezoutaf trek die is opgenomen in artikel 5 van de Meetregeling luchtkwaliteit 2005. Indien een maximumsnelheid van 80 km/uur wordt ingesteld, neemt in het studiegebied de totale overschrijdingsoppervlakte voor deze jaargemiddelde concentratie PM₁₀ in 2012 af met 22 hectare ten opzichte van de autonome ontwikkeling in dat jaar.

De jaargemiddelde concentratie PM₁₀ die statistisch overeenkomt met overschrijding van meer dan 35 keer van de vierentwintig-uurgemiddelde grenswaarde van 50 microgram per m³ bedraagt 32,4 microgram per m³, indien wel rekening wordt gehouden met de zeezoutaf trek. Uit nader ontvangen kaartmateriaal lijkt volgens het deskundigenbericht het overschrijdingoppervlak voor PM₁₀ bij deze waarde gelijk te blijven of af te nemen. Of dit ook betekent dat er geen verschil is in de optredende concentraties valt uit dit kaartmateriaal volgens het deskundigenbericht niet af te leiden, omdat wordt gewerkt met een range van minimaal 0,6 microgram per m³.

2.22.6. In het TNO-rapport is niet berekend wat de luchtkwaliteit zal zijn in de autonome ontwikkeling in 2020. Indien de verkeersintensiteiten stagneren op de voor 2012 gehanteerde waarden, kan volgens het deskundigenbericht niet worden uitgesloten dat de luchtkwaliteit na wegverbreding in 2020 slechter zal zijn dan in de autonome ontwikkeling. Bij een gelijkblijvende capaciteit zal de emissie in 2020 in de autonome ontwikkeling volgens het deskundigenbericht immers afnemen ten opzichte van 2012, omdat de emissiefactoren voor 2020 lager zijn dan die voor 2012.

2.22.7. Het rapport "Lucht voor 10!" van de Adviesdienst Verkeer en Vervoer van 29 november 2004 bevat de conclusies van de studie naar de effecten op onder meer de luchtkwaliteit ten gevolge van de snelheidsverlaging tot 80 km/uur met strikte handhaving op tien locaties op het hoofdwegennet. Geconcludeerd wordt dat het effect van maatregelen op de luchtkwaliteit verschilt per locatie en dat bij knelpunten een emissiereductie kan worden bereikt van 10-20% voor NO₂. Voor PM₁₀ zijn de effecten in het algemeen gering, aldus het rapport.

Ten aanzien van de doorstroming wordt in het rapport geconcludeerd dat het effect van de maatregel het grootst is in congestievrije situaties. Dan is sprake van een grote snelheidsdaling. In situaties van congestie heeft de maatregel weinig invloed op de gemiddelde snelheid. Op de meeste locaties zal het effect van de 80 km/uur-maatregel gelijk zijn aan de huidige situatie.

2.22.8. Bij brief van 2 februari 2006 is TNO Bouw en Ondergrond nader ingegaan op de, naar aanleiding van jurisprudentie en het Blk 2005, aangepaste werkwijze voor het bepalen van de luchtkwaliteit. In deze brief acht TNO het uitgangspunt van een emissiereductie van 15% voor zowel NO₂ als PM₁₀ bij een maximumsnelheid van 80 km/uur op basis van resultaten van metingen en berekeningen betreffende de trajectcontrole bij Overschie (A13) reëel.

Volgens het deskundigenbericht is sinds de invoering in november 2005 van een snelheidsbeperkende maatregel rond de vier grote steden echter gebleken dat een dergelijke maatregel niet in alle gevallen leidt tot een verbeterde doorstroming van het verkeer. Dit blijkt afhankelijk te zijn van de lokale situatie. Volgens het deskundigenbericht is volgens het rapport "Lucht voor ruimtelijke plannen?" van het ministerie van VROM van september 2005, thans aannemelijk dat bij een gelijkblijvende doorstroming een snelheidsbeperkende maatregel voor personenauto's op termijn niet per definitie tot een positief effect zal leiden, omdat de emissiefactoren bij 100 km/uur en 80 km/uur ten gevolge van bronmaatregelen nauwelijks van elkaar zullen verschillen.

2.22.9. Bij brief van 10 april 2007 heeft TNO Bouw en Ondergrond een nadere toelichting gegeven op het TNO-rapport en de brief van 2 februari 2006. In deze toelichting (hierna: de verschilanalyse) wordt voor het jaar 2012 voor zowel NO₂ als PM₁₀ aangegeven hoeveel de concentratie verbetert dan wel verslechtert, welke oppervlaktes de verbetering en de verslechtingen betreffen en hoeveel adressen zijn gelegen binnen die gebieden.

2.22.10. Het studiegebied bestaat uit een band van 300 meter aan weerszijden van het tracé. In een notitie van 10 april 2007 heeft TNO Bouw en Ondergrond de luchtkwaliteitsberekeningen aangevuld met vier concentratiedwarsprofielberekeningen op respectievelijk de A4 ten zuiden van de aansluiting Zoeterwoudedorp en ten noorden van de aansluiting Hoogmade, de A44 tussen aansluiting Oegstgeest en Leiden en de N11 tussen Zoeterwoude -Rijndijk en Groenendijk.

In een memo van DHV van 4 april 2007 en van verweerder van 12 april 2007 is tenslotte aanvullend onderzocht wat de effecten zijn van de uitvoering van het TB A4 op het onderliggende wegennet in de omgeving van de verbreding en de gevolgen daarvan voor de luchtkwaliteit.

2.22.11. In de Handreiking Saldering luchtkwaliteit van het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer is ten aanzien van het te hanteren zichtjaar het volgende vermeld: "De algemene richtlijn is dat het onderzoek moet aantonen dat, vanaf het moment dat het besluit over een plan van kracht is, de grenswaarden in acht worden genomen. Daarbij wordt een relatie gelegd met het tijdstip van planrealisatie. Voor bestemmingsplannen moet in elk geval het geplande realisatiejaar worden doorgerekend. Met name voor besluiten over (bestemmings)plannen voor grotere (ruimtelijke) ontwikkelingen kan het nodig zijn om gefaseerd aan te geven wat de effecten op de luchtkwaliteit zijn [...]. Daarnaast is inzicht in de luchtkwaliteit nodig in 2010 [...] en in de luchtkwaliteit zoals die 10 jaar na het genomen besluit zal zijn. Deze aanpak geldt voor zowel ruimtelijke besluiten (bestemmingsplan) als ook voor vergunningen ingevolge de Wet milieubeheer en verkeersbesluiten. Op grond van de berekeningen voor de verschillende jaren kan ook worden afgeleid hoe het met de luchtkwaliteit is gesteld in de tussenliggende jaren. In voorkomende gevallen kan het nodig zijn om ook een doorkijk te geven naar de luchtkwaliteit in latere jaren. Dat zal met name het geval zijn voor grote ontwikkelingen, die een relatief lange doorlooptijd (langer dan 10 jaar) kennen."

Het oordeel van de Afdeling

2.23. In hetgeen appellanten hebben aangevoerd, ziet de Afdeling, gelet op de conclusie in het deskundigenbericht ten aanzien van de gehanteerde verkeerscijfers, geen aanleiding voor het oordeel dat verweerder is uitgegaan van onjuiste of te lage verkeersintensiteiten. In het bijzonder zijn de zogeheten W4-ontwikkelingen meegenomen in de verkeersprognoses. Voor deze plannen en ontwikkelingen bestaat nog geen planologische basis. Gelet hierop konden deze ontwikkelingen wat betreft de luchtkwaliteit niet in detail worden betrokken in het onderzoek. Het is voldoende dat verweerder bij de verkeersprognoses globaal rekening heeft gehouden met de extra verkeersbewegingen die het gevolg zijn van W4.

2.24. Voor zover JVC betoogt dat ten onrechte geen rekening is gehouden met een onzekerheidsmarge, overweegt de Afdeling dat modellen uit de aard van de zaak altijd een abstractie van de werkelijkheid zijn. De validiteit van een model wordt aangetast wanneer de berekeningen op basis van een model te zeer afwijken van de werkelijkheid. JVC heeft niet aannemelijk gemaakt dat die situatie zich in dit geval voordoet.

2.25. Alhoewel het Meet- en rekenvoorschrift bevoegdheden luchtkwaliteit ten tijde van de besluitvorming nog niet in werking was getreden, kan daaruit wel worden afgeleid dat voor de wijze waarop het verkeer zich ontwikkelt de maximumsnelheid die gaat gelden mede bepalend is. Bij de berekening van de gevolgen voor de luchtkwaliteit moet daarmee ingevolge artikel 7 van het Meet- en rekenvoorschrift bevoegdheden luchtkwaliteit derhalve rekening worden gehouden.

Het model heeft betrekking op een toekomstige situatie. Aannemelijk moet zijn dat de gehanteerde invoergegevens op dat tijdstip reëel zijn. Niet is vereist dat al op het moment van het nemen van het bestreden besluit een maximumsnelheid van 80 km/uur geldt.

Door in artikel 15a van het TB A4 te bepalen dat een verkeersbesluit wordt genomen tot het instellen van een maximumsnelheid van 80 km/uur, is voldoende aannemelijk dat na ingebruikneming van het tracé een maximumsnelheid zal gaan gelden van 80 km/uur.

De Afdeling is van mening dat verweerder bij het nemen van het bestreden besluit in redelijkheid kon uitgaan van een maximumsnelheid van 80 km/uur.

De Afdeling wijst er in dat verband ten overvloede op dat ook bij het nemen van het verkeersbesluit waarbij de maximumsnelheid wordt vastgelegd, zal moeten worden voldaan aan het Blk 2005.

2.26. Ten aanzien van de vraag of een maximumsnelheid van 80 km/uur de door hem gestelde positieve effecten op de luchtkwaliteit heeft, heeft verweerder zich, gelet op het deskundigenbericht, ten onrechte beperkt tot de verwachting van TNO dat een emissiereductie van 15% voor zowel NO₂ als PM₁₀ kan worden beschouwd als een reële aanname. Deze emissiereductie is volgens de brief van TNO Bouw en Ondergrond van 2 februari 2006 ingeschat op basis van metingen en berekeningen betreffende de trajectcontrole bij Overschie op de A13, terwijl ten tijde van het bestreden besluit in het rapport "Lucht voor 10!", waarin ook de maatregelen bij Overschie zijn onderzocht, is geconcludeerd dat het effect van maatregelen op de luchtkwaliteit verschilt per locatie. Bovendien wordt in dat rapport geconcludeerd dat de effecten voor PM₁₀ in het algemeen gering zijn. De enkele stelling van verweerder, dat op grond van de verkeerssamenstelling, de sterke reductie in congestie, het wegontwerp en de strikte snelheidshandhaving een even gunstig effect van de 80 km/uur-maatregel mag worden verwacht als bij Overschie, acht de Afdeling onvoldoende, nu verweerder ter zitting eveneens heeft erkend dat de situatie op de A4 niet 1 op 1 vergelijkbaar is met die op de A13. Daarbij komt dat volgens het rapport "Lucht voor ruimtelijke plannen?" de emissiefactoren voor personenauto's in 2010 en 2015 bij 80 km/uur en bij 100 km/uur nauwelijks van elkaar zullen verschillen en dat volgens het rapport "Lucht voor 10!" op de meeste locaties het effect van de 80 km/uur-maatregel gelijk zal zijn aan de huidige situatie. Hieruit volgt dat het bestreden besluit in zoverre niet berust op een deugdelijke motivering.

2.27. Vast staat dat in dit geval na de wegverbreding, ook als wordt uitgegaan van een maximum snelheid van 80 km/uur, in ieder geval wat betreft NO₂, in 2012 en 2020, nieuwe normoverschrijdingen zullen optreden op plaatsen waar dit in de autonome ontwikkeling niet het geval is. Gelet op de wijze van rapporteren van de gevolgen voor de concentratie van PM₁₀, kan niet worden uitgesloten dat voor PM₁₀ hetzelfde geldt.

Gelet hierop heeft verweerder zich ten onrechte op het standpunt gesteld dat wordt voldaan aan artikel 7, derde lid, aanhef en onder a, van het Blk 2005. Om tot deze conclusie te komen heeft hij immers een toename van de concentratie in het ene deel van het invloedsgebied weggestreept tegen een afname van de concentratie elders binnen het invloedsgebied. In de uitspraak van de Afdeling van 26 juli 2006, nr. 200507481/1 is echter al geoordeeld dat de opvatting, dat voor het bepalen of de concentratie van een stof verbetert of ten minste gelijk blijft een toename van deze concentratie in het ene deel van het invloedsgebied kan worden weggestreept tegen een afname van de concentratie elders binnen het invloedsgebied, onjuist is. Anders dan verweerder betoogt, maakt het feit dat de toe- en afname van de concentraties zich binnen het zelfde plangebied voordoen, dit niet anders. Ook indien een verslechtering op de ene locatie wordt gecompenseerd met een verbetering op een andere locatie binnen een zelfde plangebied is geen sprake van een situatie als bedoeld in artikel 7, derde lid, onder a,

van het Blk 2005, maar is artikel 7, derde lid, onder b van het Blk 2005 van toepassing. Nu verweerder zich in het bestreden besluit en ook nog ter zitting uitdrukkelijk op het standpunt heeft gesteld dat het bestreden besluit doorgang kan vinden omdat wordt voldaan aan artikel 7, derde lid, aanhef en onder a, van het Blk 2005, moet worden geconcludeerd dat het bestreden besluit niet berust op een deugdelijke motivering.

2.28. Voorts is ten onrechte alleen een vergelijking gemaakt van de concentraties van luchtverontreinigende stoffen in het beoogde jaar van openstelling 2012 met de autonome ontwikkeling. De verplichtingen uit het Blk 2005 gelden echter ook nog daarna. Anders dan verweerder ter zitting heeft betoogd, kan derhalve niet worden volstaan met luchtkwaliteitsonderzoeken die alleen inzicht geven in de concentraties luchtverontreinigende stoffen in het beoogde realisatiejaar. Dit kan ook worden afgeleid uit de Handreiking Saldering luchtkwaliteit van het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.

Daarbij komt dat uit artikel 18 van de Tracéwet volgt dat het tracébesluit in uitvoering kan worden genomen tot uiterlijk tien jaar na het tijdstip waarop het onherroepelijk is geworden. Ook hieruit volgt dat niet kan worden volstaan met onderzoeken die alleen inzicht geven in de luchtkwaliteit in het beoogde jaar van openstelling.

De stelling van verweerder, dat de verkeersintensiteiten in de autonome ontwikkeling na 2012 niet veranderen, omdat in dat jaar de maximale capaciteit van de weg over de gehele dag al is bereikt, acht de Afdeling voorts niet aannemelijk. Blijkens de stukken gaat verweerder immers zelf bij drie rijstroken uit van een toename van de verkeersintensiteit van 31% in de periode 2003 en 2012 en van 64% in de periode 2003 en 2020. Ook indien de stelling van verweerder juist is, kan volgens het deskundigenbericht echter niet worden uitgesloten dat de luchtkwaliteit in 2020 na wegverbreding, als gevolg van de afnemende emissie van motorvoertuigen die zich ook voordoet in de autonome ontwikkeling, slechter zal zijn dan in de autonome ontwikkeling. Uit het vorenstaande volgt dat het luchtkwaliteitsonderzoek in zoverre onvolledig is, zodat het bestreden besluit in zoverre onzorgvuldig is voorbereid.

2.29. Ten aanzien van het betoog dat het studiegebied te klein is gekozen, overweegt de Afdeling als volgt.

Zoals de Afdeling reeds eerder heeft overwogen in onder meer haar uitspraak van 28 juni 2006, nr. 200504616/1, moet de vraag of het bestreden besluit leidt tot een per saldo verbetering van de luchtkwaliteit als bedoeld in artikel 7, derde lid, onder b, van het Blk 2005 worden beoordeeld aan de hand van alle relevante factoren, waaronder in ieder geval de concentraties van de stoffen ter plaatse van de verslechtering en de verbetering, het gebied waarvoor een overschrijding is vastgesteld, het gebied waarop de verbetering betrekking heeft en het aantal blootgestelden dat door de verslechtering en verbetering wordt geraakt. Voor deze beoordeling is een integrale benadering vereist met betrekking tot alle locaties waar zich significante gevolgen voor de luchtkwaliteit zullen voordoen, zodat kan worden beoordeeld welk gewicht toekomt aan de verslechtering op sommige locaties en de verbetering op andere locaties.

De Afdeling acht in dit verband onvoldoende deugdelijk gemotiveerd waarom het studiegebied is beperkt tot een band van 300 meter aan weerszijden van het tracé. Ter zitting heeft verweerder immers gesteld dat verkeer dat zich voorheen bewoog over het onderliggende wegennet en nu kiest voor de A4 bij de A4 moet zien te komen, als gevolg waarvan de verkeersintensiteit op een aantal toeleidende wegen onvermijdelijk toeneemt.

Ter zitting heeft verweerder de stelling betrokken, dat daartegenover staat dat op vele andere wegen de verkeersintensiteit vermindert en dat het nadelige effect op de concentraties luchtverontreinigende stoffen op de aanliggende weggedeelten wordt gecompenseerd door minder congestie. Verweerder beroept zich daarbij op het rapport van TNO Bouw en Ondergrond van 10 april 2007 en de memo's van DHV van 4 april 2007 en van verweerder van 12 april 2007.

Nog daargelaten dat deze stukken dateren van na het bestreden besluit, is ook daarin niet gemotiveerd dat alleen op de in die stukken onderzochte locaties sprake zal zijn van significante effecten en dus kon worden volstaan met het onderzoek van alleen deze wegen. Voorts is blijkens deze stukken bij enkele wegen sprake van significante effecten ten gevolge van het bestreden besluit op de concentraties van luchtverontreinigende stoffen of de overschrijding van grenswaarden. De genoemde rapporten omvatten echter geen integrale benadering, omdat de gevolgen voor het onderliggende wegennet daarin op zichzelf zijn beschouwd en niet in samenhang met de gevolgen in het door verweerder gekozen, meer beperkte, studiegebied. Gelet hierop heeft door de keuze van het studiegebied niet de vereiste integrale benadering plaatsgevonden met betrekking tot alle locaties waar zich significante gevolgen voor de luchtkwaliteit zullen voordoen.

2.30. De verschilanalyse is gebaseerd op het TNO-rapport. Gelet op de tekortkomingen die daaraan kleven, zoals blijkt uit hetgeen hiervoor is overwogen, ziet de Afdeling geen aanleiding op de verschilanalyse in te gaan. Bovendien heeft de verschilanalyse slechts betrekking op het jaar 2012.

2.31. Uit het vorenstaande volgt dat het bestreden besluit is genomen in strijd met de bij het voorbereiden van een besluit te betrachten zorgvuldigheid en niet berust op een deugdelijke motivering. De beroepen van JVC en

Milieudefensie zijn gegrond, zodat het bestreden besluit wegens strijd met artikel 3:2 en 3:46 van de Algemene wet bestuursrecht dient te worden vernietigd.

Proceskostenveroordeling

2.32. Verweerder dient op na te melden wijze in de proceskosten van Milieudefensie en JVC te worden veroordeeld. De door Milieudefensie gemaakte kosten voor een juridisch adviseur ten behoeve van de procedure, waarvan een nota is overgelegd, kunnen echter niet worden aangemerkt als kosten gemaakt voor een aan haar uitgebracht verslag als bedoeld in artikel 8:36, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht. Ook overigens is niet gebleken dat Milieudefensie kosten heeft gemaakt voor het laten opstellen van een deskundigenrapport, zodat het verzoek om vergoeding van dergelijke kosten wordt afgewezen. Voorts is niet gebleken dat door een derde beroepsmatige proceshandelingen zijn verricht voor Milieudefensie, zodat ook in zoverre geen sprake is van kosten die voor vergoeding in aanmerking komen.

Ten aanzien van [appellant sub 3] bestaat voor een proceskostenveroordeling geen aanleiding.

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

- I. verklaart het beroep van [appellant sub 3] ongegrond;
 - II. verklaart de beroepen van Milieudefensie en JVC gegrond;
 - III. vernietigt het besluit van de Minister van Verkeer en Waterstaat, in overeenstemming met de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, van 13 februari 2006;
 - IV. veroordeelt de Minister van Verkeer en Waterstaat, in overeenstemming met de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, tot vergoeding van bij Milieudefensie in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 36,49 (zegge: zesendertig euro en negenenveertig cent); het dient door de Staat der Nederlanden aan Milieudefensie onder vermelding van het zaaknummer te worden betaald;
- veroordeelt de Minister van Verkeer en Waterstaat, in overeenstemming met de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, tot vergoeding van bij JVC in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 805,00 (zegge: achthonderdvijf euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand; het dient door de Staat der Nederlanden aan JVC onder vermelding van het zaaknummer te worden betaald;
- V. gelast dat de Staat der Nederlanden aan Milieudefensie en JVC het door hen voor de behandeling van de beroepen betaalde griffierecht ten bedrage van € 281,00 (zegge: tweehonderdeenentachtig euro) elk vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. R.J. Hoekstra, Voorzitter, en mr. J.G.C. Wiebenga en mr. M.W.L. Simons-Vinckx, Leden, in tegenwoordigheid van mr. B.C. Bosnjakovic, ambtenaar van Staat.

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

Uitgesproken in het openbaar op 25 juli 2007

410