

Milieueffectrapportage

8

Tracébesluit A2 – 's-Hertogenbosch-Eindhoven

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

7 november 2012, 201110075/1/R4 en

201201853/1/R4, LJN BY2504

(mr. Van Diepenbeek, mr. Simons-Vinckx, mr. Van der Wiel)

Noot G.A.J.M. Hoevenaars

Tracébesluit. Overgangsrecht. Richtlijnen. MMA. Alternatieven. Plan-m.e.r.

[Wet versnelling besluitvorming wegprojecten art. V; Tracéw art. 10a; Chw hoofdstuk 1, afdeling 3; Awb art. 3:4 lid 2; SMB-Richtlijn art. 3 lid 2 onder a; Wm art. 7.23; NSL]

Op 6 juni 2011 heeft de minister van Infrastructuur en milieu het tracébesluit A2 's-Hertogenbosch-Eindhoven vastgesteld. Op 25 januari 2012 heeft de minister het tracébesluit gewijzigd. Het tracébesluit voorziet in de wijziging van de Rijksweg A2 tussen de aansluiting Veghel en het knooppunt Ekkersweijer. Aansluitend wordt de Rijksweg A58 gewijzigd tussen het knooppunt Ekkersweijer en de aansluiting Ekkersrijt op de A58. Bij het besluit is tevens voor een aantal woningen hogere geluidswaarden vastgesteld.

Het wijzigingsbesluit betreft een gewijzigde vaststelling van een aantal hogere waarden. Daarnaast is onder meer de lengte en de hoogte van een geluidsschermband langs de westzijde van de A2 ter hoogte van Best aangepast, zijn enkele tracékaarten gewijzigd vastgesteld, is een houtwal – mitigerende maatregel – geprojecteerd en is het aantal hectare te verwijderen houtopstand en het aantal te verwijderen individuele bomen gewijzigd vastgesteld. Hieronder komen de m.e.r.-relevante beroepsgronden en overwegingen van de Afdeling bestuursrechtspraak aan bod.

Appellanten voeren ten aanzien van de m.e.r. allereerst aan dat afdeling 3 van hoofdstuk 1 van de Chw niet van toepassing is, zodat de minister ten onrechte een aantal bepalingen met betrekking tot het MER buiten toepassing heeft gelaten. Appellanten betogen verder dat de minister ten onrechte het richtlijnenadvies van de Commissie m.e.r. niet in acht heeft genomen. Zij voeren aan dat de minister weliswaar stelt dat de Wet versnelling besluit-

vorming wegprojecten van toepassing is, maar dat uit die wet noch uit de memorie van toelichting volgt dat een startnotitie en richtlijnenadvies, die voor 1 januari 2009 zijn opgesteld, geen werking meer hebben. Appellanten betogen bovendien dat in het MER een aantal onjuiste uitgangspunten is gehanteerd. Zo zijn ten onrechte alleen de huidige situatie, de directe omgeving van het traject en de toekomstige ontwikkelingen aldaar beschreven. Ook vinden zij dat de in het tracébesluit voorziene wegverbreding geen structurele oplossing biedt voor de verkeersproblemen. Volgens hen ontstaan op de lange termijn weer files. Bovendien zijn bij de besluitvorming onvoldoende alternatieven beschreven. Daartoe wijzen zij als alternatief op de mogelijkheid om ten oosten van 's-Hertogenbosch en Eindhoven de N279 te verbreden en de mogelijkheid van de realisatie van de "Ruit" rond Eindhoven.

De minister stelt het opwaarderen van de N279 te hebben gezien. Uit een gevoeligheidsanalyse die in het kader van de MER is uitgevoerd, blijkt zijns inziens dat de verbreding van de N279 tussen 's-Hertogenbosch en Veghel de A2 tussen 's-Hertogenbosch en Eindhoven niet ontlast.

Appellanten betogen tot slot dat ten onrechte geen strategische milieubeoordeling (hierna: plan-mer) is gemaakt bij de voorbereiding van het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (hierna: NSL). Zij voeren aan dat het Europese Hof van Justitie in het arrest van 17 juni 2010 in de gevoegde zaken Inter-Environnement Wallonie en Terre Wallone (zaaknummers C-105/09 en C-110/09, LINK), heeft geoordeeld dat een actieprogramma dat is vastgesteld krachtens de Nitraatrichtlijn (richtlijn 91/676) in beginsel een plan of een programma is als bedoeld in artikel 3, tweede lid, onder a, van de Smb-richtlijn (richtlijn 2001/42/EG). Zij stellen dat het NSL ook onder dat artikel valt. Daarom geldt ook voor het NSL een verplichte milieubeoordeling.

De Afdeling overweegt dat bij de Wet versnelling besluitvorming wegprojecten een aantal bepalingen van de Tracéwet is gewijzigd. Artikel 10a Tracéwet, zoals dat luidde ten tijde van het vaststellen van het tracébesluit, bepaalt dat als op grond van artikel 7.2 Wm een MER wordt opgesteld voor een project als bedoeld in artikel 2, eerste lid, onder b, Tracéwet, ten aanzien van de projecten, opgenomen in de bij deze wet behorende bijlage, enkele m.e.r.-artikelen van de Wm niet van toepassing zijn. Omdat het project A2 's-Hertogenbosch-Eindhoven in de bijlage van de Tracéwet is opgenomen, is artikel 10a van de Tracéwet van toepassing. Hieruit volgt dat de minister niet gehouden

was om het MMA te beschrijven en richtlijnen op te stellen. De minister heeft een aantal m.e.r.-bepalingen dus niet ten onrechte buiten toepassing gelaten. Anders dan appellanten betogen, heeft de minister geen toepassing gegeven aan afdeling 3 van hoofdstuk 1 van de Chw. Artikel V van het bij de Wet versnelling besluitvorming wegprojecten behorende overgangsrecht bepaalt dat voor een tracébesluit, waarvoor een ontwerp-tracébesluit ter inzage is gelegd, de Tracéwet van toepassing blijft zoals deze luidde voorafgaand aan de inwerking-treding van deze wet. Nu het ontwerp-tracébesluit op 18 augustus 2010 ter inzage is gelegd, dus nadat de wet in werking is getreden, zijn de bepalingen van toepassing zoals die luiden na inwerking-treding van die wet. Anders dan appellanten kennelijk menen, volgt uit het genoemde overgangsartikel niet dat voor de bepaling van het toepasselijke recht het tijdstip van de aanvangsbeslissing beslissend is, maar het moment van terinzagelegging van het ontwerpbesluit.

In het MER bij het ontwerp-tracébesluit is overeenkomstig artikel 7.23, eerste lid, Wm een beschrijving gegeven van de bestaande toestand van het milieu, door inzicht te geven in de huidige doorstroming van het verkeer op het traject A2 's-Hertogenbosch-Eindhoven en de milieueffecten daarvan. Uit het MER en uit de toelichting bij het tracébesluit volgt dat de milieueffecten van een aantal alternatieven (referentiealternatief en voorkeursalternatief) zijn onderzocht. Appellanten hebben niet aannemelijk gemaakt dat de beschreven situaties zodanige lacunes vertonen dat de uitkomsten van het MER niet als representatief kunnen worden beschouwd. Volgens de Afdeling vergt de vaststelling van een tracébesluit een belangenafweging, waarbij, naast ruimtelijke belangen, ook politieke en bestuurlijke inzichten een belangrijke rol spelen. Bij deze afweging, waarbij ook de voor- en nadelen van alternatieven dienen te worden betrokken, heeft de minister beleidsvrijheid. De toelichting bij het tracébesluit vermeldt dat het verkeer in de regio tot 2020 sterk groeit. Dit leidt tot verslechtering van de doorstroming en een toename van congestie. Volgens de toelichting zijn in de afgelopen jaren meerdere plannen uitgewerkt om deze verkeersproblematiek tegen te gaan. De A2 tussen 's-Hertogenbosch en Eindhoven vormt volgens de toelichting een belangrijke schakel binnen dit geheel: filevorming op dit wegvak zorgt voor grote problemen voor zowel de regio 's-Hertogenbosch-Eindhoven als voor de A2 in groter verband. De minister stelt dat de in het tracébesluit voorziene wegverbreding zowel voor 2020 als voor de langere termijn een positief effect heeft. Voorts stelt de minister dat

het overgrote deel van het verbrede tracé in 2020 en 2030 voldoet aan de streefwaarde voor de reistijd die is gesteld in de Nota Mobiliteit. In dat kader stelt de minister dat de verkeerscijfers van Rijkswaterstaat voor het wegvak Boxtel-Best verschillen ten opzichte van de bij het tracébesluit gehanteerde verkeerscijfers, omdat in de bij het tracébesluit gehanteerde verkeerscijfers is uitgegaan van verkeersintensiteiten voor een gemiddelde werkdag en de verkeerscijfers van Rijkswaterstaat voor het wegvak Boxtel-Best zien op de verkeersintensiteiten van een gemiddelde werkdag. Volgens de minister is in de verkeerscijfers van Rijkswaterstaat geen rekening gehouden met het feit dat de verkeersintensiteiten in het weekend beduidend lager zijn.

De Afdeling acht op grond hiervan aannemelijk dat de in het tracébesluit voorziene verbreding ook op de langere termijn het functioneren van het wegennet op het traject verbetert. Dat het tracébesluit tot 2020 een oplossing biedt en dat na 2020 de verkeersdruk enigszins toeneemt, is op zichzelf beschouwd niet toereikend voor het oordeel dat de minister niet op goede gronden doorslaggevende betekenis heeft mogen toekennen aan de met het voorliggende tracébesluit beoogde oplossing. Met het oog op de weerlegging door de minister van de gronden van appellanten oordeelt de Afdeling dat voldoende onderzoek naar alternatieven heeft plaatsgevonden. De minister mocht de voorkeur geven aan de in het tracébesluit voorziene uitbreiding van de bestaande weginfrastructuur boven andere alternatieven.

De Afdeling ziet zich gesteld voor de vraag of het NSL een plan of programma is dat is voorbereid ten behoeve van een of meer sectoren als bedoeld in artikel 3, tweede lid, onder a, van de SMB-richtlijn. Het NSL beoogt aan de grenswaarden voor luchtkwaliteit te voldoen en zodoende de gezondheid van mensen te beschermen. In het NSL zijn met het oog daarop nationale (generieke) maatregelen opgenomen, waarbij tevens ruimte wordt geboden voor met name genoemde, nieuwe ontwikkelingen, waaronder bedrijventerreinen, woningen, kassen, infrastructuur, kantoren, gemengde projecten en justitiële cellencomplexen. Deze ontwikkelingen kunnen doorgang vinden doordat de in het NSL opgenomen (generieke) maatregelen bewerkstelligen dat – rekening houdend met de effecten van die ontwikkelingen – de voor luchtkwaliteit geldende grenswaarden tijdig worden gehaald. De in het NSL opgenomen ontwikkelingen zien weliswaar op tal van sectoren, maar het NSL is in zoverre niet voorbereid ten behoeve van die sectoren. Het NSL ziet immers op de uitvoering

van richtlijn 2008/50/EG ten behoeve van de luchtkwaliteit. Het is geen plan of programma voorbereid ten behoeve van een of meer van de in artikel 3, tweede lid, onder a, van de SMB-richtlijn vermelde sectoren. Nu de situatie van het genoemde arrest, anders dan de onderhavige situatie, voorzag in regulering van een in artikel 3, tweede lid, onder a, van de SMB-richtlijn genoemde sector (landbouw), faalt het beroep op dit arrest.

De behandeling van de beroepen wordt geschorst totdat het Europese Hof uitspraak heeft gedaan op de door de Afdeling gestelde prejudiciële vragen over mitigerende maatregelen ten aanzien natuur (zie hiervoor verder de annotatie van Zijlmans in «JM» 2012/156).

Uitspraak in het geding tussen:

1. [appellant sub 1], wonend te [woonplaats],
2. [appellante sub 2], wonend te [woonplaats],
3. [appellant sub 3], wonend te [woonplaats], de stichting Stichting A2-Platform Boxtel en Omstreken, gevestigd te Boxtel, en anderen (hierna: [appellant sub 3] en anderen),
4. [appellant sub 4], wonend te [woonplaats],
5. [appellant sub 5], wonend te [woonplaats],
6. [appellant sub 6] en anderen, allen wonend te [woonplaats],
7. [appellant sub 7A] en [appellant sub 7B] (hierna tezamen en in enkelvoud: [appellant sub 7]), beiden wonend te [woonplaats],
8. [appellant sub 8], wonend te [woonplaats],
9. [appellant sub 9], wonend te [woonplaats],
10. [appellant sub 10] en anderen, allen wonend te [woonplaats],
11. [appellant sub 11] en anderen, allen wonend te [woonplaats],
12. [appellant sub 12A], wonend te [woonplaats], [appellante sub 12B], gevestigd te [plaats], en anderen (hierna: [appellant sub 12] en anderen),
13. [appellant sub 13A] en [appellante sub 13B] (hierna tezamen en in enkelvoud: [appellant sub 13]), beiden wonend te [woonplaats],
14. [appellant sub 14], wonend te [woonplaats],
15. [appellant sub 15A] en [appellante sub 15B] (hierna tezamen en in enkelvoud: [appellant sub 15]), beiden wonend te [woonplaats],
16. Stichting Reinier van Arkel, gevestigd te 's-Hertogenbosch,
17. [appellant sub 17], wonend te [woonplaats],
18. [appellant sub 18], wonend te [woonplaats],
19. [appellant sub 19A] en [appellante sub 19B] (hierna tezamen en in enkelvoud: [appellant sub 19]), beiden wonend te [woonplaats],

20. de vereniging met volledige rechtsbevoegdheid Vereniging tot Behoud van het Groene Hart van Brabant, gevestigd te Boxtel, en de stichting Stichting Boom en Bosch, gevestigd te 's-Hertogenbosch (hierna: Vereniging tot Behoud van het Groene Hart van Brabant en anderen),

21. de stichting Stichting Overlast A2 Vught en omstreken, gevestigd te Vught,

22. De Streekraad Het Groene Woud en De Meierij (hierna: De Streekraad),

23. [appellant sub 23], wonend te [woonplaats], en de stichting Stichting Bleijendijk, gevestigd te Vught (hierna tezamen en in enkelvoud: [appellant sub 23]),

24. [appellant sub 24]), wonend te [woonplaats],

25. de vereniging Vereniging van Eigenaars Appartementengebouw De Heun I, gevestigd te Vught, en anderen (hierna tezamen en in enkelvoud: VvE De Heun),

26. [appellant sub 26], wonend te [woonplaats],

27. [appellant sub 27A], wonend te [woonplaats], [appellante sub 27B], gevestigd te [plaats], en anderen (hierna: [appellant sub 27] en anderen),

28. [appellant sub 28], wonend te [woonplaats], de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid Bricorama B.V., gevestigd te Breda, en anderen (hierna: [appellant sub 28] en anderen), appellanten,

en

de minister van Infrastructuur en milieu, verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 6 juni 2011 heeft de minister krachtens artikel 15, eerste lid, van de Tracéwet (zoals dat destijds luidde), het tracébesluit A2 's-Hertogenbosch-Eindhoven (hierna: tracébesluit) vastgesteld. Dit besluit is op 16 augustus 2011 ter inzage gelegd.

Tegen dit besluit hebben [appellant sub 1], [appellante sub 2], [appellant sub 3] en anderen, [appellant sub 4], [appellant sub 5], [appellant sub 6] en anderen, [appellant sub 7], [appellant sub 8], [appellant sub 9], [appellant sub 10] en anderen, [appellant sub 11] en anderen, [appellant sub 12] en anderen, [appellant sub 13], [appellant sub 14], [appellant sub 15], Stichting Reinier van Arkel, [appellant sub 17], [appellant sub 18], [appellant sub 19], Vereniging tot Behoud van het Groene Hart van Brabant en anderen, Stichting Overlast

A2, De Streekraad, [appellant sub 23], [appellant sub 24], VvE Heunpark en [appellant sub 26] tijdig beroep ingesteld.

De minister heeft een verweerschrift ingediend. Bij besluit van 25 januari 2012 heeft de minister krachtens artikel 14, eerste lid, van de Tracéwet het tracébesluit gewijzigd (hierna: wijzigingsbesluit).

In reactie daarop hebben [appellant sub 1], [appellante sub 2], [appellant sub 5], [appellant sub 6] en anderen, [appellant sub 7], [appellant sub 10] en anderen, [appellant sub 15], [appellant sub 18], [appellant sub 19], Vereniging tot Behoud van het Groene Hart van Brabant en anderen, Stichting Overlast A2, [appellant sub 23] en [appellant sub 24] hun beroepen aangevuld.

[appellant sub 27] en anderen en [appellant sub 28] en anderen hebben beroep ingesteld tegen het wijzigingsbesluit.

Een aantal partijen en de minister hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 26 en 27 maart 2012, waar een aantal partijen is verschenen of zich heeft doen vertegenwoordigen. Ook de minister heeft zich ter zitting doen vertegenwoordigen. Voorts is ter zitting het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Boxtel, vertegenwoordigd door P. Beze-mar, als partij gehoord.

De Afdeling heeft partijen medegedeeld dat het onderzoek is heropend en dat zij voornemens is het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: het Hof van Justitie) te verzoeken bij wijze van prejudiciële beslissing uitspraak te doen op voor te leggen vragen. De tekst van deze vragen is in concept aan partijen voorgelegd.

De minister en de Stichting Overlast A2 hebben een reactie gegeven.

Overwegingen

Het tracébesluit

1. Het tracébesluit voorziet - samengevat weergegeven - in de wijziging van de Rijksweg A2 tussen aansluiting Veghel en knooppunt Ekkersweijer. Aansluitend wordt de Rijksweg A58 gewijzigd tussen knooppunt Ekkersweijer en aansluiting Ekkersrijt op de A58. Bij het besluit zijn tevens voor een aantal woningen waarden voor de ten hoogste toelaatbare geluidbelasting vanwege de A2 (hierna: hogere waarden) vastgesteld.

Het wijzigingsbesluit

2. Het wijzigingsbesluit behelst een gewijzigde vaststelling van een aantal hogere waarden. Daarnaast is onder meer de lengte en de hoogte van een geluidscherm langs de westzijde van de A2 ter hoogte van Best aangepast, zijn enkele tracékaarten gewijzigd vastgesteld, is een houtwal - mitigerende maatregel - geprojecteerd en is het aantal hectare te verwijderen houtopstand en het aantal te verwijderen individuele bomen gewijzigd vastgesteld.

Het wijzigingsbesluit is een besluit in de zin van artikel 6:18, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb). Ingevolge artikel 6:19, eerste lid, worden de beroepen tegen het tracébesluit geacht mede te zijn gericht tegen het wijzigingsbesluit, nu dat besluit niet aan de beroepen tegemoet komt.

Ontvankelijkheid

3. De minister stelt zich op het standpunt dat het beroep van [appellant sub 8] niet-ontvankelijk is, omdat hij geen zienswijze over het ontwerp-tracébesluit naar voren heeft gebracht.

3.1. Ingevolge artikel 12, derde lid, van de Tracéwet, gelezen in samenhang met de artikelen 3:11, 3:15 en 3:16 van de Awb, wordt het ontwerp van het tracébesluit ter inzage gelegd voor de duur van zes weken en kunnen gedurende deze termijn zienswijzen naar voren worden gebracht door een ieder.

Ingevolge artikel 6:13 van de Awb, voor zover hier van belang, kan geen beroep worden ingesteld door een belanghebbende aan wie redelijkerwijs kan worden verweten dat hij geen zienswijzen als bedoeld in artikel 3:15 naar voren heeft gebracht.

3.2. Het ontwerp-tracébesluit is met ingang van 18 augustus 2010 voor de duur van zes weken ter inzage gelegd. Mede gezien het verhandelde ter zitting moet ervan worden uitgegaan dat [appellant sub 8] digitaal noch gedurende de informatie-bijeenkomsten in Vught en Boxtel een zienswijze over het ontwerp-tracébesluit naar voren heeft gebracht. [appellant sub 8] heeft niet aannemelijk gemaakt dat hem dit redelijkerwijs niet kan worden verweten. Gelet hierop is zijn beroep niet-ontvankelijk.

4. De minister stelt zich op het standpunt dat de beroepen van [appellant sub 6] en anderen, [appellant sub 9], [appellant sub 11] en anderen, [appellant sub 13] en [appellant sub 14] slechts ontvankelijk zijn voor zover zij beroepsgronden aanvoeren over de ten opzichte van het ontwerp-

tracébesluit gewijzigde onderdelen, nu zij geen zienswijze over het ontwerp-tracébesluit naar voren hebben gebracht.

4.1. Zoals vermeld in rechtsoverweging 3.2. is het ontwerp-tracébesluit met ingang van 18 augustus 2010 voor de duur van zes weken ter inzage gelegd. [appellant sub 6] en anderen, [appellant sub 9], [appellant sub 11] en anderen, [appellant sub 13] en [appellant sub 14] hebben geen zienswijze over het ontwerp-tracébesluit naar voren gebracht.

4.2. Voor zover [appellant sub 6] en anderen beroepsgronden aanvoeren over het te plaatsen geluidsschermbord ter hoogte van de woonwagendstandplaats Terraweg te Best, kan aan hen redelijkerwijs niet worden verweten dat zij daarover geen zienswijzen naar voren hebben gebracht, nu het tracébesluit op dit onderdeel gewijzigd is vastgesteld ten opzichte van het ontwerp-tracébesluit. Het beroep van [appellant sub 6] en anderen is in zoverre ontvankelijk.

4.3. Voor zover [appellant sub 9] beroepsgronden aanvoert over het te vervallen geluidsschermbord ter hoogte van Maurick te Vught, kan aan hem redelijkerwijs niet worden verweten dat hij daarover geen zienswijze naar voren heeft gebracht, nu het tracébesluit op dit onderdeel gewijzigd is vastgesteld ten opzichte van het ontwerp-tracébesluit. Het beroep van [appellant sub 9] is in zoverre ontvankelijk.

4.4. Voor zover [appellant sub 11] en anderen beroepsgronden aanvoeren over het aspect geluid, kan aan hen redelijkerwijs niet worden verweten dat zij daarover geen zienswijzen naar voren hebben gebracht, nu in het tracébesluit voor de woning gelegen aan de [locatie 1] te Eindhoven een hogere waarde van 58 dB op 7,5 m hoogte is vastgesteld ten opzichte van het ontwerp-tracébesluit. Het beroep van [appellant sub 11] en anderen is in zoverre ontvankelijk.

4.5. Voor zover [appellant sub 13] en [appellant sub 14] beroepsgronden aanvoeren over het ophogen met één meter van het gehele bestaande geluidsschermbord ter hoogte van de Buxtelseweg te Vught, kan aan hen redelijkerwijs niet worden verweten dat zij daarover geen zienswijze naar voren hebben gebracht, nu het tracébesluit op dit onderdeel gewijzigd is vastgesteld ten opzichte van het ontwerp-tracébesluit. De beroepen van [appellant sub 13] en [appellant sub 14] zijn in zoverre ontvankelijk.

5. De minister stelt dat het beroep van [appellant sub 12] en anderen, voor zover dat is ingesteld door [belanghebbende], niet ontvankelijk is met betrekking tot de zichtbaarheid van de reclamemast, omdat hij over de reclamemast geen zienswijze naar voren heeft gebracht.

5.1. Zoals vermeld in rechtsoverweging 3.2. is het ontwerp-tracébesluit met ingang van 18 augustus 2010 voor de duur van zes weken ter inzage gelegd. [belanghebbende] heeft tijdig een zienswijze naar voren gebracht over onder meer visuele hinder en geluidshinder als gevolg van het in de nabijheid van zijn woning, gelegen aan de [locatie 2] te Best, geprojecteerde geluidsschermbord aan de westzijde van de A2 tussen km 138,800 en km 140,420. De beroepsgrond over de zichtbaarheid van de reclamemast is gerelateerd aan dat geluidsschermbord, nu [belanghebbende] aanvoert dat door het geluidsschermbord de reclamemast niet meer zichtbaar is vanaf de A2.

Binnen de door de wet en de goede procesorde begrensde mogelijkheden, staat geen rechtsregel eraan in de weg dat bij de beoordeling van het beroep gronden worden betrokken die na het nemen van het bestreden besluit zijn aangevoerd en niet als zodanig in de uniforme openbare voorbereidingsprocedure met betrekking tot het desbetreffende besluitonderdeel naar voren zijn gebracht. De conclusie is dat het beroep van [appellant sub 12] en anderen ontvankelijk is.

6. De minister stelt dat De Streekraad ingevolge artikel 1.4 van de Crisis- en herstelwet (hierna: Chw) geen beroep kan instellen tegen het tracébesluit, zodat zijn beroep niet-ontvankelijk moet worden verklaard. Daartoe voert de minister aan dat De Streekraad door provinciale staten en gedeputeerde staten van Noord-Brabant bij het Reglement De Streekraad Het Groene Woud en de Meierij is ingesteld en als commissie overeenkomstig artikel 82 van de Provinciewet is aan te merken als orgaan van de provincie Noord-Brabant.

6.1. Ingevolge artikel 1.4 van de Chw kan in afwijking van artikel 8:1, eerste lid, van de Awb een niet tot de centrale overheid behorende rechtspersoon die krachtens publiekrecht is ingesteld of een niet tot de centrale overheid behorend bestuursorgaan geen beroep instellen tegen een besluit, indien dat besluit niet is gericht tot die rechtspersoon of tot een orgaan van die rechtspersoon, onderscheidenlijk tot dat bestuursorgaan of tot de rechtspersoon waartoe dat bestuursorgaan behoort.

6.2. De Streekraad is door provinciale staten en gedeputeerde staten van Noord-Brabant, voor zover het betreft hun eigen te onderscheiden bevoegdheden, bij de regeling Reglement De Streekraad Het Groene Woud en De Meierij Noord-Brabant (hierna: regeling) ingesteld. De regeling is onder meer gebaseerd op artikel 82 van de Provinciewet. In artikel 82 van de Provinciewet is bepaald dat provinciale staten of gedeputeerde staten andere commissies dan bedoeld in de artikelen 80, eerste lid, en 81, eerste lid, kunnen instellen. De Streekraad is derhalve een niet tot de centrale overheid behorend bestuursorgaan. Nu het tracébesluit niet een tot De Streekraad dan wel de provincie Noord-Brabant gericht besluit is, kan De Streekraad tegen dit besluit geen beroep instellen. Het beroep van De Streekraad is derhalve niet-ontvankelijk.

Procedurele aspecten

7. [appellant sub 1], [appellante sub 2], [appellant sub 5], [appellant sub 7], [appellant sub 15], [appellant sub 18], [appellant sub 19], Stichting Overlast A2, [appellant sub 23] en [appellant sub 24] betogen dat niet aan het bepaalde in artikel 12, tweede lid, van de Tracéwet is voldaan nu het ontwerp-tracébesluit niet aan de onder a en b van dit artikellid genoemde betrokkenen is verzonden.

7.1. De minister heeft aan betrokkenen een brief verzonden met daarin de uit het akoestisch onderzoek voortvloeiende hogere waarden op grond van de Wet geluidhinder. Tevens heeft hij in deze brief een verwijzing opgenomen naar de vindplaats waar de stukken digitaal kunnen worden geraadpleegd en is de mogelijkheid om de stukken telefonisch op te vragen vermeld. Voorts heeft de minister bij deze brief de kennisgeving van het ontwerp-tracébesluit gevoegd.

7.2. Ingevolge artikel 12, tweede lid, van de Tracéwet zendt de minister het ontwerp-tracébesluit, indien het hogere waarden bevat voor de ten hoogst toelaatbare geluidsbelasting in zones ingevolge de artikelen 87e tot en met 87i of 106d tot en met 106h van de Wet geluidhinder, aan:

a. de gebruikers van de woningen of de woonwagengstandplaatsen, het bevoegd gezag van scholen en de directies van ziekenhuizen, verpleeghuizen en andere gezondheidszorggebouwen waarvoor een hogere waarde wordt bepaald;

b. de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen indien het betrekking heeft op scholen.

Ingevolge het vierde lid kan de minister in afwijking van het tweede lid, aanhef en onder a, indien de omvang van het ontwerp-tracébesluit daartoe aanleiding geeft, volstaan met eenieder van de in het tweede lid, onder a, bedoelde personen de strekking van het ontwerp-tracébesluit mee te delen en de onderdelen van het ontwerp-tracébesluit die voor betrokkene redelijkerwijs van belang zijn, toe te zenden.

7.3. Gelet op het bepaalde in artikel 12, vierde lid, van de Tracéwet ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de minister de betrokkenen op een zodanig gebrekkige wijze kennis heeft gegeven van de vastgestelde hogere waarden dat daarin een aanleiding moet worden gevonden om het tracébesluit te vernietigen.

De beroepsgrond faalt.

8. [appellant sub 5], [appellant sub 7] en [appellant sub 19] hebben hun stelling dat de minister procedurele fouten heeft gemaakt met betrekking tot de kennisgeving van het ontwerp-tracébesluit waardoor zij ernstig in hun belangen zijn geschaad, ook ter zitting, niet nader geconcretiseerd. Reeds hierom faalt de beroepsgrond.

9. [appellant sub 10] en anderen en [appellant sub 15] voeren aan dat de terinzagelegging van het ontwerp-tracébesluit en het tracébesluit ten onrechte in de zomerperiode hebben plaatsgevonden. Volgens [appellant sub 15] is dit in strijd met het zorgvuldigheidsbeginsel.

9.1. Het ontwerp-tracébesluit heeft van 18 augustus 2010 tot en met 28 september 2010 ter inzage gelegen en het tracébesluit van 16 augustus 2011 tot en met 27 september 2011.

De Tracéwet noch de Awb verzet zich tegen het in vakantieperioden ter inzage leggen van besluiten. Gelet hierop bestaat geen grond voor het oordeel dat de minister op dit punt onzorgvuldig heeft gehandeld.

De beroepsgrond faalt.

10. [appellant sub 4], [appellant sub 7] en [appellant sub 17] voeren aan dat de minister onvoldoende is ingegaan op de door hen naar voren gebrachte zienswijzen. In dit verband voert [appellant sub 4] aan dat de Nota van Antwoord moeilijk te doorgronden is.

10.1. Uit de Nota van Antwoord blijkt dat de minister op de zienswijzen van [appellant sub 4] en [appellant sub 7] is ingegaan. Tevens blijkt uit de Nota van Antwoord dat de minister op de door [appellant sub 17] naar voren gebrachte zienswijzen bij brieven van 15 september 2010 en 23 sep-

tember 2010 heeft gereageerd. Daarbij heeft de minister ervoor gekozen om ter wille van de leesbaarheid en de overzichtelijkheid - net als bij de weerlegging van de zienswijzen van anderen - de kernpunten van de zienswijzen van [appellant sub 4], [appellant sub 7] en [appellant sub 17] weer te geven en daarop te reageren.

De Tracéwet noch de Awb verzet zich ertegen dat de minister de zienswijzen in de Nota van Antwoord samengevat weergeeft en beantwoordt. Dat de minister in de Nota van Antwoord niet afzonderlijk is ingegaan op ieder argument ter ondersteuning van een zienswijze is ontoereikend voor het oordeel dat de minister niet een zorgvuldige belangenafweging heeft gemaakt.

10.2. De minister heeft de Nota van Antwoord aan degenen die een zienswijze naar voren hebben gebracht toegezonden. Iedere zienswijze heeft een uniek nummer gekregen, zodat degenen die een zienswijze naar voren hebben gebracht het antwoord op hun zienswijze in de Nota van Antwoord kunnen terugvinden. Gelet hierop is de Nota van Antwoord naar het oordeel van de Afdeling voldoende duidelijk.

10.3. Voor zover [appellant sub 17] bij brieven van 20 oktober 2010 en 8 november 2010 zienswijzen naar voren heeft gebracht, overweegt de Afdeling dat deze zienswijzen naar voren zijn gebracht buiten de in artikel 3:16, eerste lid, van de Awb genoemde termijn. Daargelaten de vraag of de minister de termijn om zienswijzen naar voren te brengen heeft verlengd, heeft een dergelijke verlenging niet tot gevolg dat deze zienswijzen geacht kunnen worden tijdig naar voren te zijn gebracht nu het een bestuursorgaan niet vrij staat om de termijn voor het naar voren brengen van zienswijzen te verlengen.

10.4. De beroepsgrond faalt.

11. Vereniging tot Behoud van het Groene Hart van Brabant en anderen betogen dat uit de Nota van Antwoord niet blijkt dat naar aanleiding van hun zienswijze een heroverweging van het ontwerp-tracébesluit heeft plaatsgevonden. Volgens hen is dit in strijd met de wet.

11.1. Uit de Nota van Antwoord blijkt dat de minister op de zienswijze van Vereniging tot Behoud van het Groene Hart van Brabant en anderen is ingegaan en naar de door hen voorgestelde aanpassingen heeft gekeken. Dat de minister aan de zienswijze van Vereniging tot Behoud van het Groene Hart van Brabant en anderen niet tege-

moet is gekomen, betekent niet dat geen heroverweging heeft plaatsgevonden en het tracébesluit in strijd is met de Tracéwet dan wel de Awb. De beroepsgrond faalt.

12. [appellant sub 15] voert aan dat het tracébesluit door de technische en juridische taal moeilijk te begrijpen is, waardoor hij niet adequaat heeft kunnen reageren. Volgens hem is dit slechts mogelijk met behulp van rechtsbijstand. Dit is in strijd met artikel 6 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: EVRM), aldus [appellant sub 15].

12.1. Artikel 6 van het EVRM bepaalt onder meer dat een ieder bij het vaststellen van zijn burgerlijke rechten en verplichtingen recht heeft op een eerlijke en openbare behandeling van zijn zaak. Anders dan Punte kennelijk meent vloeit hieruit echter geen verplichting voort om de nationale rechterlijke procedure zodanig in te richten dat deze in alle gevallen zonder deskundige juridische bijstand kan worden gevoerd. Als Punte van mening is dat hij, vanwege de complexiteit van de zaak, daarover niet met voldoende kennis van zaken kan procederen bij de rechter, kan door hem zonodig deskundige bijstand worden betrokken. De Afdeling ziet gezien het voorgaande geen aanleiding voor het oordeel dat zich in dit geval een schending van artikel 6 van het EVRM heeft voorgedaan.

13. [appellant sub 14] voert aan dat na het nemen van het tracébesluit hem ten onrechte niet de mogelijkheid is gegeven om eerst een zienswijze naar voren te brengen alvorens beroep in te stellen.

13.1. De minister heeft, voor zover hier van belang, aanleiding gezien om het tracébesluit ten opzichte van het ontwerp-tracébesluit te wijzigen door het geluidscherm tussen km 122,885 en km 123,252 in zijn geheel met één meter op te hogen. Dit gedeelte bevindt zich ter hoogte van de woning van [appellant sub 14].

Gezien het karakter van deze wijziging betreft dit in relatie tot hetgeen met het tracébesluit wordt mogelijk gemaakt, een wijziging van ondergeschikte aard. Een dergelijke wijziging in het tracébesluit ten opzichte van het ontwerp-tracébesluit betekent niet dat een nieuw ontwerp-tracébesluit moest worden vastgesteld en ter inzage gelegd. Noch de op de voorbereiding van het tracébesluit van toepassing zijnde afdeling 3.4 van de Awb noch enige andere rechtsregel of -beginsel verplicht de minis-

ter ertoe om in een dergelijk geval opnieuw een ontwerptracébesluit ter inzage te leggen wanneer het voornemen bestaat om bij het nemen van het tracébesluit gedeeltelijk van het ontwerptracébesluit af te wijken.

13.2. Naar aanleiding van hetgeen [appellant sub 14] aanvoert over een andere wijze van invulling geven aan het besluitvormingsproces dan ten tijde van het vaststellen van het tracébesluit in de Tracéwet en de Awb was neergelegd, overweegt de Afdeling dat dit, wat daar verder ook van zij, geen gevolgen heeft voor de rechtmatigheid van de gevolgde wettelijke procedure en het tracébesluit. De beroepsgrond faalt.

14. [appellant sub 1], [appellante sub 2], [appellant sub 5], [appellant sub 7], [appellant sub 15], [appellant sub 18], [appellant sub 19], Stichting Overlast A2, [appellant sub 23] en [appellant sub 24] voeren aan dat de in het wijzigingsbesluit opgenomen wijzigingen over de verwijdering van bos, bomen en struiken, geen wijzigingen van ongeschikte aard zijn. Volgens hen kan niet worden uitgesloten dat de invloed van de wijzigingen op de beschermde soorten en het beschermde gebied aanzienlijk zullen zijn en dat belangrijke landschappelijke, natuur en archeologische waarden nog verder verloren zullen gaan. In dit verband voeren zij aan dat geen aanvullend onderzoek is verricht en dat de aan het tracébesluit ten grondslag gelegde onderzoeken uitgaan van een geheel andere feitelijke situatie. Afdeling 3.4 van de Awb kon derhalve volgens hen niet buiten toepassing worden gelaten bij de voorbereiding van het wijzigingsbesluit.

14.1. Ingevolge artikel 14, eerste lid, van de Tracéwet kan de minister, indien het een wijziging van ongeschikte aard betreft, afdeling 3.4 van de Awb buiten toepassing laten bij de voorbereiding van een besluit tot wijziging van een tracébesluit waartegen beroep aanhangig is.

Ingevolge artikel 4 van het wijzigingsbesluit wijzigt het in artikel 7 van het tracébesluit opgenomen aantal hectare te verwijderen houtopstand van 1,62 ha in 5,16 ha. Het in dit artikel opgenomen aantal te verwijderen individuele bomen wijzigt van 1034 in 1194. In de figuren 1 en 2 die zijn opgenomen bij dit tracébesluit zijn de locaties aangeduid waar de bomen en de houtopstand worden verwijderd en waar de herplant kan worden gerealiseerd.

14.2. Uit de toelichting op het wijzigingsbesluit volgt dat in het tracébesluit op ontwerpniveau is bepaald welke bomen en houtopstand moeten worden verwijderd en dat daarna is gebleken dat bij het bepalen van de hoeveelheden onvoldoende rekening is gehouden met de hoogteligging van de weg en de benodigde werkruimte voor de uitvoering. Als gevolg hiervan dient de houtopstand niet over een breedte van ongeveer 3 m achter de geluidschermen maar over een breedte van ongeveer 10 tot 20 m achter de geluidschermen te worden verwijderd. Dit betekent dat 5,16 in plaats van 1,62 ha houtopstand dient te worden verwijderd en dat 1194 in plaats van 1034 bomen dienen te worden verwijderd. De Afdeling is van oordeel dat deze wijzigingen gelet op hetgeen met het tracébesluit mogelijk wordt gemaakt, kunnen worden aangemerkt als wijzigingen van ondergeschikte aard. De minister behoeft afdeling 3.4 van de Awb derhalve niet toe te passen op de voorbereiding van het wijzigingsbesluit.

De beroepsgrond faalt.

15. Stichting Overlast A2 voert aan dat het onderzoeksrapport van Wagemaker uit 2008 dat betrekking heeft op de aanleg van een grondkerende constructie, ten onrechte niet met het ontwerp van het tracébesluit ter inzage is gelegd.

15.1. Ingevolge artikel 3:11 van de Awb legt het bestuursorgaan het ontwerp van het te nemen besluit, met de daarop betrekking hebbende stukken die redelijkerwijs nodig zijn voor een beoordeling van het ontwerp, ter inzage.

15.2. In het rapport "A2 's-Hertogenbosch - Eindhoven. Natuurbeschermingswet 1998 Deel A: Voortoets Natura 2000-gebied Vlijmens Ven, Moerputten & Bossche Broek en Beschermd Natuurmonument De Kavelen" (hierna: natuuroetoets-A) staat dat in verband met de wegverbreding een waterkerende kade op 250 meter afstand van het Bossche Broek wordt verkleind en dat de aanleg van een grondkerende constructie ervoor zorgt dat de waterkerende functie behouden blijft. Deze constructie wordt zodanig uitgevoerd dat deze niet te diep in de grond steekt. Op deze wijze worden negatieve effecten op de waterhuishouding van het Bossche Broek voorkomen. Hierbij wordt verwezen naar het rapport van Wagemaker uit 2008 waarin oplossingen zijn onderzocht voor het aanpassen van de waterkerende kades zonder invloed op het grondwatersysteem van het Bossche Broek.

In het milieueffectrapport staat een vergelijkbare uiteenzetting.

15.3. Nu in zowel natuurtoets-A als het milieueffectrapport is toegelicht waarom de grondkerende constructie in het tracébesluit is opgenomen, is het rapport van Wagemaker uit 2008 naar het oordeel van de Afdeling geen stuk dat redelijkerwijs nodig is voor de beoordeling van het ontwerp van het tracébesluit. De minister was derhalve niet gehouden dit rapport met het ontwerp van het tracébesluit ter inzage te leggen.

Ruimtelijke ontwikkelingen

16. VvE De Heun betoogt dat ten onrechte geen onderlinge afstemming tussen de rijksplannen 'Nota Mobiliteit' (Nationale Markt en Capaciteitsanalyse - A2), 'Mobiliteitsaanpak Rijks N-wegen' (N65) en 'Programma Hoogfrequent Spoor' (spoor 's-Hertogenbosch-Eindhoven) heeft plaatsgevonden.

16.1. De minister stelt zich op het standpunt dat bij het vaststellen van het tracébesluit wat betreft de verkeersontwikkeling rekening is gehouden met alle vastgestelde plannen. Voor zover er sprake is van cumulatie van plannen is deze cumulatie meegenomen in de berekening overeenkomstig de regels in de desbetreffende wet- en regelgeving. Ten aanzien van het rijksplan 'Programma Hoogfrequent Spoor' (spoor 's-Hertogenbosch-Eindhoven) heeft de minister uiteengezet dat dit plan zich nog in een verkennende fase bevindt en derhalve hier geen rekening mee is gehouden. Gelet op deze door VvE De Heun onweersproken toelichting, ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat geen toereikende afstemming tussen de rijksplannen heeft plaatsgevonden. De beroepsgrond faalt.

Milieu-effectrapport

17. [appellant sub 3] en anderen betogen dat afdeling 3 van hoofdstuk 1 van de Chw niet van toepassing is, zodat de minister ten onrechte een aantal bepalingen met betrekking tot het milieueffectrapport buiten toepassing heeft gelaten. Zo had de minister volgens hen het Meest Milieuvriendelijk Alternatief (hierna: MMA) dienen te beschrijven en richtlijnen moeten opstellen.

17.1. De minister stelt dat hij niet op grond van de Chw een aantal bepalingen met betrekking tot het milieueffectrapport buiten toepassing heeft gelaten, maar op grond van de per 1 januari 2009 in werking getreden Wet versnelling besluitvorming wegprojecten.

17.2. Bij wet van 2 april 2009 (Stb. 2009, 189), houdende wijziging van de Spoedwet wegverbreding en de Tracéwet in verband met de vereenvoudiging van de onderzoekslast (hierna: Wet versnelling besluitvorming wegprojecten) zijn een aantal bepalingen van de Tracéwet gewijzigd.

17.3. Uit de memorie van toelichting bij de Wet versnelling besluitvorming wegprojecten (Kamerstukken II 2008/2009, 31 271, nr. 3. p. 3 en 12) volgt dat met deze wet op enkele onderdelen wordt afgeweken van de nationale regelgeving omtrent de milieueffectrapportage. Met de wijziging van artikel 10a van de Tracéwet is voor wegverbredingen, die onder het bereik van de Tracéwet vallen, geregeld dat het niet langer noodzakelijk is een startnotitie uit te brengen, richtlijnen op te stellen en een MMA uit te werken. Tevens is volgens de memorie van toelichting het niet langer verplicht dat de Commissie voor de milieueffectrapportage adviseert over het uitgevoerde MER en kan worden afgezien van het uitvoeren van een m.e.r.-evaluatie.

17.4. Artikel 10a van de Tracéwet, zoals dat luidde ten tijde van het vaststellen van het tracébesluit, bepaalt dat indien op grond van artikel 7.2 van de Wet milieubeheer een milieueffectrapport wordt opgesteld ten aanzien van een project als bedoeld in artikel 2, eerste lid, onder b, van de Tracéwet, ten aanzien van de projecten, opgenomen in de bij deze wet behorende bijlage, de artikelen 7.27, eerste tot en met vijfde en zevende lid, 7.32, vijfde lid, en 7.39 tot en met 7.42 van de Wet milieubeheer niet van toepassing zijn.

In de bijlage van de Tracéwet is het project A2 's-Hertogenbosch-Eindhoven opgenomen. Artikel 10a van de Tracéwet is derhalve van toepassing.

17.5. Uit het bovenstaande volgt dat de minister niet gehouden was tot het beschrijven van het MMA en het opstellen van richtlijnen. Er is derhalve geen aanleiding voor het oordeel dat de minister ten onrechte een aantal bepalingen die betrekking hebben op het milieueffectrapport buiten toepassing heeft gelaten. Uit de toelichting op het tracébesluit volgt evenwel dat het MER, hoewel daartoe geen verplichting bestaat, zoveel mogelijk in overeenstemming met eerdere opgestelde richtlijnen is opgezet. Alleen daar waar het verwijzingen naar [appellant sub 26]rde wet- en regelgeving en beleid, of het onderzoeken van het MMA betreft, zijn de concept richtlijnen buiten beschouwing gelaten. Anders dan [appellant sub

3] en anderen betogen, heeft de minister geen toepassing gegeven aan afdeling 3 van hoofdstuk 1 van de Crisis- en herstelwet.

De beroepsgrond faalt.

18. [appellant sub 1], [appellante sub 2], [appellant sub 5], [appellant sub 7], [appellant sub 15], [appellant sub 18], [appellant sub 19], Stichting Overlast A2, [appellant sub 23] en [appellant sub 24] betogen dat de minister ten onrechte het advies voor richtlijnen van de Commissie voor de m.e.r. niet in acht heeft genomen. Zij voeren aan dat de minister weliswaar stelt dat de Wet versnelling besluitvorming wegprojecten van toepassing is, maar dat uit die wet noch uit de memorie van toelichting volgt dat een startnotitie en richtlijnen-advies, die voor 1 januari 2009 zijn opgesteld, geen werking meer hebben. Nu de aanvangsbeslissing van het project A2 's-Hertogenbosch-Eindhoven is genomen op 24 juni 2008 en de startnotitie en het Advies voor richtlijnen voor het milieueffectrapport A2 's-Hertogenbosch-Eindhoven eveneens in 2008 zijn opgesteld, was de minister volgens hen gehouden de richtlijnen van de Commissie voor de m.e.r. in acht te nemen.

18.1. Artikel V, van het bij de Wet versnelling besluitvorming wegprojecten behorende overgangsrecht, bepaalt dat ten aanzien van een tracébesluit inzake de aanleg of wijziging van een hoofdweg, bedoeld in artikel 2, eerste lid, onder a en b, van de Tracéwet, waarvoor een ontwerp-tracébesluit ter inzage is gelegd, de Tracéwet van toepassing blijft zoals deze luidde voorafgaand aan de inwerkingtreding van deze wet. De Wet versnelling besluitvorming wegprojecten is op 1 januari 2009 in werking getreden. Nu het ontwerp-tracébesluit op 18 augustus 2010 ter inzage is gelegd, derhalve nadat de wet in werking is getreden, zijn op dit geding de bepalingen van toepassing, zoals deze luiden na inwerkingtreding van die wet.

18.2. Anders dan [appellant sub 1], [appellante sub 2], [appellant sub 5], [appellant sub 7], [appellant sub 15], [appellant sub 18], [appellant sub 19], Stichting Overlast A2, [appellant sub 23] en [appellant sub 24] kennelijk menen, volgt uit artikel V van het overgangsrecht van de Wet versnelling besluitvorming wegprojecten niet dat voor de bepaling van het toepasselijke recht het tijdstip van de aanvangsbeslissing beslissend is, maar het moment van terinzagelegging van het ontwerpbesluit.

Zoals in het voorgaande is overwogen was de minister ingevolge artikel 10a van de Tracéwet, zoals dat luidde ten tijde van het vaststellen van het tracébesluit, niet verplicht de Commissie voor de m.e.r. te laten adviseren over het uitgevoerde MER.

De beroepsgrond faalt.

19. [appellant sub 1], [appellante sub 2], [appellant sub 5], [appellant sub 7], [appellant sub 15], [appellant sub 18], [appellant sub 19], Stichting Overlast A2, [appellant sub 23] en [appellant sub 24] betogen dat in het MER een aantal onjuiste uitgangspunten is gehanteerd. Zo zijn ten onrechte alleen de huidige situatie, de directe omgeving van het traject en de toekomstige ontwikkelingen aldaar beschreven.

19.1. Ingevolge artikel 3, eerste lid, van de Tracéwet, zoals dat luidde ten tijde van het vaststellen van het tracébesluit, stelt de minister een trajectnota op ter voorbereiding van het standpunt, bedoeld in artikel 9, en het tracébesluit, bedoeld in artikel 15.

Ingevolge artikel 3, zesde lid, bereidt de minister de trajectnota voor gelijktijdig en in samenhang met de voorbereiding van het milieueffectrapport, als voorgeschreven in of krachtens de Wet milieubeheer.

Ingevolge artikel 7.23, eerste lid, van de Wet milieubeheer, zoals dat luidde ten tijde van het vaststellen van het tracébesluit, voor zover van belang, bevat een milieueffectrapport ten minste een beschrijving van de voorgenomen activiteit en de wijze waarop zij zal worden uitgevoerd, een beschrijving van de bestaande toestand van het milieu, een beschrijving van de gevolgen voor het milieu die de voorgenomen activiteit, onderscheidenlijk de beschreven alternatieven kunnen hebben, alsmede een motivering van de wijze waarop deze gevolgen zijn bepaald en beschreven en een samenvatting die aan een algemeen publiek voldoende inzicht geeft voor de beoordeling van het milieueffectrapport en van de daarin beschreven gevolgen voor het milieu van de voorgenomen activiteit en van de beschreven alternatieven.

19.2. In het MER bij het ontwerp-tracébesluit is overeenkomstig artikel 7.23, eerste lid, van de Wet milieubeheer een beschrijving gegeven van de bestaande toestand van het milieu, door inzicht te geven in de huidige doorstroming van het verkeer op het traject A2 's-Hertogenbosch-Eindhoven en de milieueffecten daarvan. Uit het MER en uit de toelichting bij het tracébesluit volgt dat

de milieueffecten van een aantal alternatieven, zijnde het referentiealternatief en het voorkeursalternatief, zijn onderzocht.

19.3. In hetgeen [appellant sub 1], [appellante sub 2], [appellant sub 5], [appellant sub 7], [appellant sub 15], [appellant sub 18], [appellant sub 19], Stichting Overlast A2, [appellant sub 23] en [appellant sub 24] hebben gesteld ziet de Afdeling geen aanknopingspunten voor het oordeel dat het MER in zoverre ontoereikend is. [appellant sub 1], [appellante sub 2], [appellant sub 5], [appellant sub 7], [appellant sub 15], [appellant sub 18], [appellant sub 19], Stichting Overlast A2, [appellant sub 23] en [appellant sub 24] hebben niet aannemelijk gemaakt dat de beschreven situaties zodanige lacunes vertonen dat de uitkomsten van het MER niet als representatief kunnen worden beschouwd.

De beroepsgrond faalt.

Verkeersgegevens

20. [appellant sub 1], [appellante sub 2], [appellant sub 5], [appellant sub 7], [appellant sub 15], [appellant sub 18], [appellant sub 19], Stichting Overlast A2, [appellant sub 23] en [appellant sub 24] voeren aan dat de minister ten onrechte het NRM-NB heeft gehanteerd. Zij verwijzen daarbij naar het verschil in aantal motorvoertuigen bij Vught tussen het verkeersmodel Nieuw Regionaal Model Noord-Brabant versie 3.3. (hierna: het NRM-NB), 125.000 motorvoertuigen per etmaal, en het zogenoemde GGA-model, 145.000 motorvoertuigen per etmaal. Volgens [appellant sub 15] is in het model ten onrechte niet uitgegaan van een worst-case-scenario.

20.1. De minister stelt het gemeentelijke GGA-model wordt gebruikt bij de berekening van verkeersintensiteiten op gemeentelijke wegen, maar niet tot uitgangspunt kan worden genomen bij de berekening van toekomstige intensiteiten op hoofdwegen, omdat dit model daarvoor geen betrouwbaar. Het GGA-model is gebaseerd op het hoge ambitieniveau van de gemeenten die onder het desbetreffende model vallen. Dat model gaat bijvoorbeeld uit van een groei van het aantal arbeidsplaatsen dat hoger is dan de groei die het Centraal Bureau voor de Statistiek (hierna: CBS) voorspelt. Het NRM-NB sluit aan bij de sociaal-economische gegevens die zijn ontleend aan de achtergrondscenario's uit het European Coördination scenario van het Centraal Planbureau en is voor dit project afgestemd met de provincie

Noord-Brabant. Het NRM-NB geeft derhalve een representatief beeld van de relevante ontwikkelingen, aldus de minister.

20.2. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen onder meer in de uitspraak van 3 december 2008 in zaak nr. 200703693/1 geven modellen noodzakelijkerwijs een abstractie van de te verwachten werkelijkheid weer. De validiteit van een model, zoals het NRM-NB, wordt pas aangetast wanneer de uitkomsten te zeer afwijken van de redelijkerwijs te verwachten werkelijkheid.

De door de minister gemotiveerd bestreden stellingen van appellanten over de bij de berekening ten aanzien van de verkeersinfrastructuur gehanteerde uitgangspunten en de verkeersintensiteiten geven, mede gezien het verhandelde ter zitting, geen aanleiding voor het oordeel dat de uitkomsten van de met deze modellen berekende verkeersintensiteiten te zeer afwijken van de werkelijkheid. Appellanten hebben ook overigens niet aannemelijk gemaakt dat de gehanteerde modellen zodanige gebreken vertonen dat de uitkomsten hiervan niet als representatief kunnen worden beschouwd. De minister heeft zich bij het vaststellen van het tracébesluit derhalve op goede gronden op deze modellen kunnen baseren.

21. [appellant sub 3] en anderen, [appellant sub 4], [appellant sub 7], [appellant sub 14], Stichting Overlast A2, [appellant sub 1], [appellante sub 2], [appellant sub 5], [appellant sub 15], [appellant sub 18], [appellant sub 19], [appellant sub 23] en [appellant sub 24] betogen dat bij het vaststellen van het tracébesluit van onjuiste prognoses over de toename van het verkeer is uitgegaan. Daartoe stellen [appellant sub 4] en [appellant sub 7] dat de gehanteerde verkeersgegevens niet actueel zijn. [appellant sub 14] stelt dat het door de minister gehanteerde verkeersmodel is [appellant sub 26]rd en dat daardoor de inschatting wat betreft personenauto's, brandstofkosten, tarieven voor openbaar vervoer en bevolkingsgroei niet realistisch is. [appellant sub 1], [appellante sub 2], [appellant sub 5], [appellant sub 7], [appellant sub 15], [appellant sub 18], [appellant sub 19], Stichting Overlast A2, [appellant sub 23] en [appellant sub 24] stellen dat ten onrechte geen rekening is gehouden met een aantal infrastructurele ontwikkelingen in de regio, zoals de opwaardering van de N279. [appellant sub 3] en anderen, [appellant sub 14], [appellant sub 1], [appellante sub 2], [appellant sub 5], [appellant sub 7], [appellant sub 15], [appellant sub 18], [appellant sub 19],

Stichting Overlast A2, [appellant sub 23] en [appellant sub 24] wijzen er op dat in de berekeningen ten onrechte het jaar 2001 als uitgangspunt is genomen, nu dat jaar - samengevat weergegeven - te ver in het verleden ligt om representatief te zijn. Volgens hen sluit het basisjaar 2001 waar het NRM-NB van uitgaat, niet aan bij het referentiejaar 2008 waarvan in het MER is uitgegaan. Voorts betwijfelen zij of 2008 als referentiejaar wel representatief is, omdat volgens hen in dat jaar de ombouw van de rondweg bij 's-Hertogenbosch in volle gang was.

21.1. Het basisjaar 2001 van het NRM-NB is het uitgangspunt voor het berekenen van verkeersprognoses die zijn gehanteerd bij het tracébesluit. De minister stelt, onder verwijzing naar bijlage 3 bij het tracébesluit, dat dit niet betekent dat niet alle ontwikkelingen die voor de mobiliteit tot 2020 relevant zijn bij de verkeersprognoses zijn betrokken en evenmin dat de berekende verkeerscijfers voor het jaar 2010 niet representatief zijn. In het NRM-NB is volgens de minister rekening gehouden met de meest recente inzichten. Daarbij is geen rekening is gehouden met het plan om de N279 te verbreden, omdat dit destijds niet een voldoende concrete ontwikkeling was. Ten tijde van het nemen van het tracébesluit verkeerde dit plan nog in een verkenningsfase en was de financiering daarvan nog niet rond. De minister stelt voorts dat de sociaal-economische gegevens in het NRM-NB, zoals bevolkingsgroei, de groei van het aantal personenauto's, brandstofkosten en de tarieven voor het openbaar vervoer, zijn gebaseerd op het European Coördination scenario van het Centraal Planbureau. De keuze voor een recenter basisjaar heeft slechts een beperkt effect op de uitkomst van het onderzoek, omdat de kenmerken in het verplaatsingsgedrag waar het NRM-NB van uitgaat slechts langzaam veranderen. Zo is er volgens de minister in een tijdbestek van enkele jaren nauwelijks verschil in de verhouding tussen het deel van de bevolking dat met de auto en het deel dat met de trein reist. In het MER is volgens de minister op basis van tellingen inzicht gegeven in de doorstroming van het verkeer in 2008. De verkeerssituatie was volgens de minister in 2008 niet afwijkend ten opzichte van andere jaren en daarom is 2008 volgens de minister een reëel referentiejaar.

21.2. Hoofdstuk 2 van de toelichting bij het tracébesluit vermeldt dat de bij de vaststelling van het tracébesluit gebruikte verkeersprognoses zijn berekend met behulp van het verkeersmodel NRM-NB versie 3.3.

Bijlage 3 bij het tracébesluit bevat de uitgangspunten van de verkeersberekeningen van het NRM-NB.

Bijlage 3 vermeldt dat het NRM-NB als basisjaar 2001 en als toekomstjaar 2020 heeft. Uitgangspunt voor de autonome ontwikkeling voor het autowegennet in 2020 is het bestaande wegennet, uitgebreid met projecten uit het Meerjarenprogramma Infrastructuur Ruimte en Transport 2009 (hierna: MIRT 2009), de Spoedwet wegverbreding en vastgestelde uitbreidingsplannen van het regionale wegennet.

Bijlage 3 vermeldt voorts dat de sociaaleconomische gegevens zijn ontleend aan de achtergrondscenario's uit het European Coördination scenario van het Centraal Planbureau. De invulling van de gegevens voor woningbouwlocaties en werkgelegenheid zijn blijkens bijlage 3 in overleg met de provincie Noord-Brabant vastgesteld.

Bijlage 3 vermeldt een drietal projecten, waaronder de verbreding van de N279, waarmee in het NRM-NB geen rekening is gehouden, omdat het nog om verkenningen gaat en omdat de financiering nog onduidelijk is.

21.3. Uit het voorgaande volgt dat in het NRM-NB rekening is gehouden met onder meer de projecten uit het MIRT 2009, de Spoedwet wegverbreding en de vastgestelde uitbreidingsplannen van het regionale wegennet, die van belang zijn voor het toekomstig jaar 2020. Voorts is rekening gehouden met de sociaal economische gegevens, zoals brandstofkosten en bevolkingsgroei. De Afdeling ziet in hetgeen [appellant sub 3] en anderen, [appellant sub 4], [appellant sub 7], [appellant sub 14], Stichting Overlast A2, [appellant sub 1], [appellante sub 2], [appellant sub 5], [appellant sub 15], [appellant sub 18], [appellant sub 19], [appellant sub 23] en [appellant sub 24] hebben aangevoerd geen aanleiding te twifelen aan het door de minister gestelde over het in het MER gehanteerde referentiejaar en het in het NRM gehanteerde basisjaar. De minister heeft zich dan ook op het standpunt kunnen stellen dat bij het vaststellen van het tracébesluit is uitgegaan van representatieve verkeersgegevens.

De beroepsgronden falen.

Tracékeuze en alternatieven

22. De Afdeling stelt voorop dat de vaststelling van een tracébesluit een belangenafweging vergt, waarbij, naast ruimtelijke belangen, ook politieke en bestuurlijke inzichten een belangrijke rol spelen. Bij deze afweging, waarbij ook de voor- en nadelen van alternatieven dienen te worden betrokken, heeft de minister beleidsvrijheid. De rechter heeft niet tot taak om de waarde of het maatschappelijk gewicht dat aan de betrokken belangen moet worden toegekend, naar eigen inzicht vast te stellen. De rechter kan slechts concluderen dat de door de minister te maken belangenafweging in strijd is met artikel 3:4, tweede lid, van de Awb, wanneer de betrokken belangen zodanig onevenwichtig zijn afgewogen, dat de minister niet in redelijkheid tot zijn besluit heeft kunnen komen.

22.1. De toelichting bij het tracébesluit vermeldt dat het verkeer in de regio tot 2020 sterk groeit. Dit leidt tot verslechtering van de doorstroming en een toename van congestie. Volgens de toelichting zijn in de afgelopen jaren meerdere plannen uitgewerkt om deze verkeersproblematiek tegen te gaan. Zo zijn de A50 tussen Oss en Eindhoven en de A59 tussen Oss en 's-Hertogenbosch omgebouwd tot autosnelweg en is de ombouw van de A2 rond 's-Hertogenbosch en de A2/A67 rond Eindhoven, beide naar 4x2 rijstroken, in 2010 gereedgekomen. De A2 tussen 's-Hertogenbosch en Eindhoven vormt volgens de toelichting een belangrijke schakel binnen dit geheel: filevorming op dit wegvak zorgt voor grote problemen voor zowel de regio 's-Hertogenbosch-Eindhoven als voor de A2 in groter verband. De filevorming tussen 's-Hertogenbosch en Eindhoven ontstaat door te grote intensiteiten op het wegvak zelf, maar ook door de toegenomen hoeveelheid verkeer als gevolg van de capaciteitsuitbreidingen op de aangrenzende wegvakken, aldus de toelichting.

23. [appellant sub 3] en anderen, [appellant sub 10] en anderen, VvE De Heun en Stichting Overlast A2, [appellant sub 1], [appellante sub 2], [appellant sub 5], [appellant sub 7], [appellant sub 15], [appellant sub 18], [appellant sub 23] en [appellant sub 24] betogen dat de in het tracébesluit voorziene wegverbreding geen structurele oplossing biedt voor de verkeersproblemen. Volgens hen ontstaan op de lange termijn weer files. [appellant sub 3] en anderen wijzen daartoe op gegevens van Rijkswaterstaat over het wegvak A2 Boxtel-Best west, VvE De Heun wijst op gegevens uit de Nationale Markt- en Capaciteitsanalyse

2010 (NMCA) en de brief van de minister van 29 juni 2010 gericht aan de tweede Kamer. Volgens haar tonen die aan dat de in het tracébesluit voorziene verbreding niet of slechts tot 2020 een structurele oplossing biedt.

23.1. Het project A2 's-Hertogenbosch-Eindhoven maakt onderdeel uit van het programma Spoed-aanpak Wegen, een programma waarmee dertig hardnekkige fileknelpunten op de weg vernield worden aangepakt. Het doel van dit programma is het voor de komende tien jaar waarborgen van een aanvaardbaar niveau van verkeersafwikkeling op de bestaande wegen. De minister stelt dat de in het tracébesluit voorziene wegverbreding zowel voor 2020 als voor de langere termijn een positief effect heeft. Voorts stelt de minister dat het overgrote deel van het verbrede tracé in 2020 en 2030 voldoet aan de streefwaarde voor de reistijd die is gesteld in de Nota Mobiliteit. In dat kader stelt de minister dat de verkeerscijfers van Rijkswaterstaat voor het wegvak Boxtel-Best verschillen ten opzichte van de bij het tracébesluit gehanteerde verkeerscijfers, omdat in de bij het tracébesluit gehanteerde verkeerscijfers is uitgegaan van verkeersintensiteiten voor een gemiddelde weekdag en de verkeerscijfers van Rijkswaterstaat voor het wegvak Boxtel-Best zien op de verkeersintensiteiten van een gemiddelde werkdag. Volgens de minister is in de verkeerscijfers van Rijkswaterstaat geen rekening gehouden met het feit dat de verkeersintensiteiten in het weekend beduidend lager zijn.

23.2. De Afdeling acht op grond van het door de minister gestelde aannemelijk dat de in het tracébesluit voorziene verbreding ook op de langere termijn het functioneren van het wegennet op het traject verbetert. Dat het tracébesluit tot 2020 een oplossing biedt en dat na 2020 de verkeersdruk enigszins toeneemt, is op zich beschouwd niet toereikend voor het oordeel dat de minister niet op goede gronden doorslaggevende betekenis heeft mogen toekennen aan de met het voorliggende tracébesluit beoogde oplossing. De minister heeft dan ook infrastructurele maatregelen ter vermindering van de verkeerscongestie op de A2 's-Hertogenbosch-Eindhoven en de gevolgen daarvan voor onder meer de bereikbaarheid, het uitwijken van verkeer naar het onderliggend wegennet en de kwaliteit van de leefomgeving, in redelijkheid noodzakelijk kunnen achten.

24. [appellant sub 1], [appellante sub 2], [appellant sub 5], [appellant sub 7], [appellant sub 15], [appellant sub 18], [appellant sub 19], Stichting Overlast A2, [appellant sub 23] en [appellant sub 24] betogen dat bij de besluitvorming onvoldoende alternatieven zijn beschreven. Daartoe wijzen zij als alternatief op de mogelijkheid om ten oosten van 's-Hertogenbosch en Eindhoven de N279 te verbreden en de mogelijkheid van de realisatie van de "Ruit" rond Eindhoven.

24.1. De minister stelt het opwaarderen van de N279 te hebben gezien. Uit een gevoeligheidsanalyse die in het kader van de MER is uitgevoerd, blijkt zijns inziens dat de verbreding van de N279 tussen 's-Hertogenbosch en Veghel de A2 tussen 's-Hertogenbosch en Eindhoven niet ontlast. Ondanks dat bij realisatie van een hoogwaardige verbinding tussen 's-Hertogenbosch en de A67 via de N279 en de A50 een deel van het verkeer dat gebruik maakt van de A2 verschuift naar de N279 en A50, blijft voor het merendeel van het verkeer de A2 tussen 's-Hertogenbosch en Eindhoven de meest aantrekkelijke verbinding. De oorzaak daarvan is volgens de minister in het bijzonder gelegen in het feit dat een belangrijk deel van het verkeer herkomst of bestemming Eindhoven en de westelijk daarvan gelegen werklocaties heeft. Bovendien heeft het niet de voorkeur om het verkeer van het hoofdwegennet naar het onderliggend wegennet te verplaatsen, aldus de minister.

24.2. Om de rechtmatigheid van de keuze van de minister voor de in het tracébesluit voorziene uitbreiding van de bestaande weginfrastructuur aan te tasten, is onvoldoende dat wordt gewezen op andere mogelijk aanvaardbare oplossingen, maar moet aannemelijk worden gemaakt dat de keuze van de minister redelijke gronden ontbeert. In aanmerking genomen de weerlegging van de minister op dit punt, ziet de Afdeling in hetgeen [appellant sub 1], [appellante sub 2], [appellant sub 5], [appellant sub 7], [appellant sub 15], [appellant sub 18], [appellant sub 19], Stichting Overlast A2, [appellant sub 23] en [appellant sub 24] daarover hebben aangevoerd, geen grond voor het oordeel dat onvoldoende onderzoek heeft plaatsgevonden naar alternatieven. Evenmin bestaat aanleiding voor de conclusie dat de minister niet in redelijkheid de voorkeur heeft mogen geven aan de in het tracébesluit voorziene uitbreiding van de bestaande weginfrastructuur boven andere alternatieven.

25. De beroepsgronden falen.

Tracébesluit - rechtszekerheid

26. [appellant sub 1], [appellante sub 2], [appellant sub 5], [appellant sub 7], [appellant sub 15], [appellant sub 18], [appellant sub 19], Stichting Overlast A2, [appellant sub 23] en [appellant sub 24] wijzen op artikel 2, tweede lid, van het tracébesluit, waarin is weergegeven dat de wegverbreding conform de Nieuwe Ontwerprichtlijn Autosnelwegen (hierna: NOA) is ontworpen, terwijl volgens hen uit de "Notitie verkeersveiligheid A2 's-Hertogenbosch-Eindhoven" blijkt dat dit niet het geval is. Voorts zijn volgens hen de bijkomende infrastructurele voorzieningen, zoals weergegeven in de tabel in artikel 2, eerste lid, van het tracébesluit ten onrechte niet allemaal weergegeven op de plankaarten. [appellant sub 1], [appellante sub 2], [appellant sub 5], [appellant sub 7], [appellant sub 15], [appellant sub 18], [appellant sub 19], Stichting Overlast A2, [appellant sub 23] en [appellant sub 24] stellen dat het tracébesluit daarom leidt tot rechtsonzekerheid.

26.1. De minister stelt dat de zinsnede "met deze situatie wordt niet voldaan aan de NOA/AGR" - op p. 12 van de specifieke afwegingsnotitie verkeersveiligheid van 7 april 2010, bij het ontwerp-tracébesluit - een verschrijving bevat, omdat het woord NOA daaruit had moeten worden weggelaten. Volgens de minister zijn de bijkomende structurele voorzieningen, zoals weergegeven in de tabel in artikel 2, eerste lid, van het tracébesluit, zoveel mogelijk weergegeven op de tracékaarten. De minister heeft aan de keuze om niet alle bijkomende structurele voorzieningen weer te geven op de tracékaarten ten grondslag gelegd dat het wat betreft het aanbrengen of verwijderen van portalen of uithouders ten behoeve van bewegwijzering en/of signaleringen niet mogelijk is om alle locaties te omschrijven of aan te geven op de tracékaarten en dat de belangen van omwonenden daardoor niet zullen worden geschaad.

26.2. De Afdeling stelt vast dat in de notitie verkeersveiligheid van 27 april 2011, behorende bij het tracébesluit, de verschrijving op p. 12 van de specifieke afwegingsnotitie verkeersveiligheid van 7 april 2010, is hersteld. In zoverre mist de beroepsgrond van [appellant sub 1], [appellante sub 2], [appellant sub 5], [appellant sub 7], [appellant sub 15], [appellant sub 18], [appellant sub 19], Stichting Overlast A2, [appellant sub 23] en [appellant sub 24] feitelijke grondslag.

26.3. De Afdeling ziet betreft de vermelding van bijkomende structurele voorzieningen op de plankaart geen aanleiding voor het oordeel dat de minister niet in redelijkheid tot zijn keuze heeft kunnen komen. Daarbij betreft de Afdeling dat in de tabel in artikel 2, eerste lid, van het tracébesluit inzichtelijk is gemaakt welke rechten en plichten in zoverre voor het tracé gelden. Van strijd met het rechtszekerheidsbeginsel is dan ook geen sprake.

De beroepsgrond faalt.

SMB-richtlijn - NSL

27. [appellant sub 1], [appellante sub 2], [appellant sub 5], [appellant sub 7], [appellant sub 15], [appellant sub 18], [appellant sub 19], Stichting Overlast A2, [appellant sub 23], [appellant sub 24] en [appellant sub 10] en anderen betogen dat ten onrechte geen strategische milieubeoordeling (hierna: plan-mer) is gemaakt bij de voorbereiding van het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (hierna: NSL). Zij voeren aan dat het Hof van Justitie in het arrest van 17 juni 2010 in de gevoegde zaken Inter-Environnement Wallonie en Terre Wallone (zaaknr. C-105/09 en C-110/09), heeft geoordeeld dat een actieprogramma dat is vastgesteld krachtens richtlijn 91/676 inzake de bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen (hierna: de nitraatrichtlijn) in beginsel een plan of een programma is als bedoeld in artikel 3, tweede lid, onder a, van richtlijn 2001/42/EG van het Europees Parlement en de Raad van 27 juni 2001 betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's (hierna: de SMB-richtlijn). Zij stellen dat het NSL ook een programma is als bedoeld in artikel 3, tweede lid, onder a, van de SMB-richtlijn. Voor het NSL geldt huns inziens derhalve een verplichte milieubeoordeling.

27.1. Artikel 3, tweede lid, onder a, van de SMB-richtlijn, bepaalt dat onverminderd het derde lid, een milieubeoordeling wordt gemaakt van alle plannen en programma's die voorbereid worden met betrekking tot landbouw, bosbouw, visserij, energie, industrie, vervoer, afvalstoffenbeheer, waterbeheer, telecommunicatie, toerisme en ruimtelijke ordening of grondgebruik en die het kader vormen voor de toekenning van toekomstige vergunningen voor de in bijlage I en II bij richtlijn 85/337/EEG (de MER-richtlijn) genoemde projecten.

27.2. In richtlijn 2008/50/EG van het Europese Parlement en de Raad van 20 mei 2008 betreffende luchtkwaliteit en schonere lucht voor Europa (PB 2008 L 152)(hierna: richtlijn 2008/50/EG) zijn grenswaarden gesteld voor onder meer zwevende deeltjes (PM10 en PM2,5) en stikstofdioxide (NO2).

Artikel 22, vierde lid, van richtlijn 2008/50/EG voorziet in een uitstelmogelijkheid voor deze grenswaarden, onder de voorwaarde dat een kennisgeving wordt gedaan aan de Commissie van de Europese Gemeenschappen (thans: Europese Unie), onder mededeling van een luchtkwaliteitsplan waarin maatregelen zijn vervat die zijn gericht op het bereiken van de grenswaarden, opgesteld overeenkomstig artikel 23 van de richtlijn. Nederland heeft onder overlegging van het (concept) NSL uitstel gekregen als bedoeld in artikel 22 voor stikstofdioxide (NO2) tot 1 januari 2015 en voor de grenswaarde voor PM10 tot 11 juni 2011.

27.3. De Afdeling ziet zich gesteld voor de vraag of het NSL een plan of programma is dat is voorbereid ten behoeve van een of meer sectoren van de in artikel 3, tweede lid, onder a, van de SMB-richtlijn genoemde sectoren.

27.4. Het NSL beoogt aan de grenswaarden voor luchtkwaliteit te voldoen en zodoende de gezondheid van mensen te beschermen. In het NSL zijn met het oog daarop nationale (generieke) maatregelen opgenomen waarbij tevens ruimte wordt geboden voor met name genoemde, nieuwe ontwikkelingen, waaronder bedrijventerreinen, woningen, kassen, infrastructuur, kantoren, gemengde projecten en justitiële cellencomplexen. Deze ontwikkelingen kunnen doorgang vinden doordat de in het NSL opgenomen (generieke) maatregelen bewerkstelligen dat - rekening houdend met de effecten van die ontwikkelingen - de voor luchtkwaliteit geldende grenswaarden tijdig worden gehaald.

27.5. De in het NSL opgenomen ontwikkelingen zien weliswaar op tal van sectoren, maar het NSL is in zoverre niet voorbereid ten behoeve van die sectoren. Het NSL ziet immers op de uitvoering van richtlijn 2008/50/EG ten behoeve van de luchtkwaliteit. Het is geen plan of programma voorbereid ten behoeve van een of meer van de in artikel 3, tweede lid, onder a, van de SMB-richtlijn vermelde sectoren.

De Afdeling wijst in dit verband op het Gemeenschappelijk Standpunt (EG) nr. 25/2000, vastgesteld door de Raad op 30 maart 2000, waaruit volgt dat artikel 3 van de SMB-richtlijn ziet op plannen en programma's in een limitatief opgesomde reeks sectoren die het kader vormen voor de toekenning van nieuwe vergunningen voor de in bijlagen I en II van de MER-richtlijn genoemde projecten.

Voorts vindt de Afdeling steun voor haar oordeel in het document "uitvoering van richtlijn 2001/42 betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's van de Europese Commissie" (hierna: de uitvoering van de SMB-richtlijn). Hierin is in het kader van richtlijn 96/62 van de Raad van 27 september 1996 inzake de beoordeling en het beheer van de luchtkwaliteit over met het oog daarop te ontwikkelen plannen onder 9.10 vermeld dat "hoewel deze gevolgen kunnen hebben voor tal van sectoren, deze programma's niet noodzakelijkerwijs betrekking hebben op een van de in artikel 3, tweede lid, onder a, van de SMB-richtlijn genoemde sectoren." Daarnaast blijkt uit de bij de uitvoering van de SMB-richtlijn gevoegde tabel dat voor een plan of programma ten behoeve van de sector luchtkwaliteit geen verplichte milieubeoordeling geldt op grond van artikel 3, tweede lid, onder a van de SMB-richtlijn.

27.6. Nu de situatie aan de orde in het arrest van 17 juni 2010 in de gevoegde zaken Inter-Environnement Wallonie en Terre Wallone (zaaknr. C-105/09 en C-110/09), anders dan de onderhavige, voorzag in regulering van een in artikel 3, tweede lid, onder a, van de SMB-richtlijn genoemde sector: de sector landbouw, faalt het beroep op dit arrest

27.7. De beroepsgrond slaagt niet.

...

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

I. verzoekt het Hof van Justitie van de Europese Unie bij wege van prejudiciële beslissing uitspraak te doen op de volgende vragen:

1. Dient de zinsnede "de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied niet zal aantasten" in artikel 6, derde lid, van richtlijn 92/43/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de

natuurlijke habitats en wilde flora en fauna zodanig te worden uitgelegd dat van aantasting van de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied geen sprake is in het geval het project gevolgen heeft voor het bestaande areaal van een beschermd habitatype in het betrokken gebied, indien in het kader van het project in het betrokken gebied een areaal van gelijke of grotere omvang van dat habitatype tot ontwikkeling wordt gebracht?

2. Indien het antwoord op de eerste vraag luidt dat de zinsnede "de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied niet zal aantasten" zodanig dient te worden uitgelegd dat van aantasting van de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied sprake is, moet het ontwikkelen van een nieuw areaal van een habitatype in dat geval worden aangemerkt als een compenserende maatregel als bedoeld in artikel 6, vierde lid, van de richtlijn?

II. schorst de behandeling van de beroepen tot het Hof van Justitie van de Europese Unie uitspraak heeft gedaan en houdt iedere verdere beslissing aan.

(red.)

NOOT

Deze uitspraak is om meerdere redenen interessant. Ten aanzien van natuur verwijs ik naar de annotatie van Zijlmans in de vorige JM («JM» 2012/156) en ook de annotatie van Zijlmans in deze aflevering van JM («JM» 2013/11). In deze annotatie ga ik in op de m.e.r.-aspecten. Daarbij bespreek ik achtereenvolgens het toepasselijke recht, de advisering door de Commissie m.e.r., uitgangspunten van het MER, alternatieven en plan-m.e.r.-plicht.

Naast de reguliere m.e.r.-regelgeving in hoofdstuk 7 van de Wm bestaan sinds een aantal jaar een paar aparte m.e.r.-systemen. Het gaat daarbij om de Tracéwet, de Spoedwet wegverbreding en de Crisis- en herstelwet (Chw). Deze veelheid aan m.e.r.-systemen maakt dat men soms, evenals in dit geval, door de bomen het bos niet meer ziet. Zie bijvoorbeeld ook ABRvS 2 maart 2011, nr. 201006781/1/T1/M2, «JM» 2011/68, m.nt. Van Velsen. Gelet hierop, heeft Afdeling wetgevingsadvisering van de Raad van State de regering voor het wetsvoorstel tot het permanent maken van de Chw onder andere geadviseerd om niet nog een extra m.e.r.-sys-

teem in te voeren. In het onderhavige geval dachten appellanten ten onrechte dat de Chw van toepassing was, terwijl het ging om de Tracéwet. Appellanten wezen erop dat een Meest Milieuvriendelijk Alternatief (MMA) had moeten worden beschreven en dat richtlijnen voor het MER hadden moeten worden opgesteld. Voor de inwerkingtreding van de Wet Modernisering van de regelgeving over de milieueffectrapportage (Stb. 2010, nr. 20) was dit verplicht. Sinds 1 juli 2010 is dit (behoudens overgangsrecht) als zodanig niet meer beschreven. Wel is volgens de memorie van toelichting bij de modernisering van de m.e.r.-regelgeving nog steeds het uitgangspunt om het volledige spectrum aan reële milieuvriendelijke oplossingen te verkennen. Feitelijk betekent dit dat het MMA nog steeds aan de orde moet komen. Het Commissievoorstel voor wijziging van de M.e.r.-richtlijn (COM(2012) 628 final) geeft het MMA (met name in de Engelse tekst) nog een extra zetje: het lijkt (als het aan de Europese Commissie ligt) Europees verplicht te worden om dit alternatief te beschrijven. Richtlijnen voor het MER worden sinds de modernisering een 'advies over de reikwijdte en het detailniveau' van het MER genoemd en niet meer verplicht opgesteld. Voor de Tracéwet en de Spoedwet wegverbreding gold dit al eerder op grond van de Wet versneling besluitvorming wegprojecten die, vooruitlopend op de modernisering van de m.e.r.-regelgeving, een apart m.e.r.-systeem introduceerde. Opmerkelijk detail is dat deze wet tot stand is gekomen nadat de Afdeling in een uitspraak over nagenoeg hetzelfde wegvak oordeelde dat de Spoedwet wegverbreding in strijd was met de Europese m.e.r.-regelgeving. Op 18 december 2008 heeft de Commissie m.e.r. een richtlijnenadvies afgegeven. Hierin geeft de Commissie m.e.r. aan welke onderdelen volgens haar in het MER zouden moeten worden opgenomen. Nadat het MER wordt opgesteld wordt de Commissie m.e.r. normaliter nogmaals om advies, een zogenoemd toetsingsadvies, gevraagd. Hierbij toetst de Commissie of informatie in het MER juist en volledig is. De appellanten geven aan dat het richtlijnenadvies van de Commissie niet in acht is genomen. De Afdeling concludeert in de uitspraak echter dat de minister niet gehouden was om de Commissie te laten adviseren over het uitgevoerde m.e.r. Appellanten en de Afdeling lijken het dus over verschil-

lende adviezen te hebben. De Afdeling wijst terecht op het overgangsrecht van de Wet versneling besluitvorming wegprojecten dat uitgaat van de datum van terinzagelegging van het ontwerp-tracébesluit. Omdat deze datum na 1 januari 2009 ligt, hoefden geen richtlijnen meer te worden opgesteld. Dat brengt de rare situatie met zich dat een richtlijnenadvies is afgegeven toen dat nog moest, maar dat dit advies per 1 januari 2009 zinloos is geworden. Vanuit een oogpunt van zorgvuldige besluitvorming had het in de rede gelegen om aan te geven hoe bij het MER rekening is gehouden met het toentertijd verplichte advies. In het geval het advies op punten afweek van de situatie van na 1 januari 2009 kon de minister daar natuurlijk op wijzen. Appellanten geven daarnaast aan dat ten onrechte alleen de huidige situatie, de directe omgeving van het traject en de toekomstige ontwikkelingen daar zijn beschreven. Terecht ziet de Afdeling hierin niet voldoende reden om te oordelen dat het MER ontoereikend is. Het MER lijkt namelijk prima te voldoen aan de inhoudsvereisten van artikel 7.23, eerste lid, Wm. Als appellanten van mening zijn dat er gebreken aan het MER kleven, is het aan hen om aan te geven wat wordt gemist.

Over alternatieven (waaronder het voorkeursalternatief) is, zeker bij wegenprojecten, al een aardige hoeveelheid jurisprudentie ontstaan. Zo is meermalen uitgemaakt dat alternatieven moeten voldoen aan de doelstelling van het project (bijvoorbeeld ABRvS 6 oktober 2010, 200904399/1/R2), verschillen qua milieugevolgen (bijvoorbeeld Bangert en Oosterpolder, ABRvS 28 mei 2008, 200608226/1, «JM» 2008/79, m.nt. Pieters), en dat kosten een rol mogen spelen (bijvoorbeeld ABRvS 14 maart 2012, 201103533/1/R4). Bovenal is van belang dat goed wordt gemotiveerd waarom bepaalde alternatieven afvallen. Een goed voorbeeld daarvan is de uitspraak over het Inpassingsplan windenergie Noordoostpolder, ABRvS 8 februari 2012, 201100875/1/R2, «JM» 2012/53, m.nt. Van Velsen. In dit geval moet een oplossing worden gevonden voor het feit dat filevorming op het voorliggende wegvlak grote problemen voor zowel de regio als de gehele A2 met zich brengt. De tegenwerping van appellanten dat na 2020 de verkeersdruk zal toenemen, maakt niet dat de minister niet voor de gekozen oplossing mocht kiezen.

Ook het door appellanten aangedragen alternatief om een andere weg te verbreden leidt er niet toe dat de minister niet voor het gekozen alternatief had mogen kiezen. In een gevoeligheidsanalyse in het MER heeft de minister geconstateerd dat het alternatief geen oplossing biedt voor het probleem, omdat de A2 ten opzichte van het alternatief voor het merendeel van het verkeer de meest aantrekkelijke verbinding blijft. Hieruit blijkt niet alleen dat appellanten bij het aandragen van alternatieven de doelstelling van het project niet uit het oog moeten verliezen, maar ook dat het voor het bevoegd gezag de moeite loont om in het MER afdoende te onderbouwen waarom bepaalde (voor de hand liggende) alternatieven zijn afgevallen.

Tot slot wordt in deze uitspraak de vraag beantwoord of het NSL (Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit) een plan-m.e.r.-plichtig programma is. Appellanten wijzen hierbij op een arrest van het Europese Hof van Justitie waarin het oordeelt dat een actieprogramma in het kader van de Nitraatrichtlijn een plan-m.e.r.-plichtig programma is. Een zeer relevante vraag nu steeds vaker naar het instrument van het programma wordt gegrepen om slepende milieuknelpunten op te lossen. Na het NSL wordt gewerkt aan de PAS (Programmatische Aanpak Stikstofdepositie) en de in voorbereiding zijnde Omgevingswet heeft het programma als één van de vijf instrumenten van het omgevingsrecht opgenomen. Omdat dergelijke programma's grote invloed hebben op de vergunningverlening in m.e.r.-(beoordelings)plichtige projecten is het begrijpelijk dat appellanten deze vraag opwerpen. Dat was immers ook de redenering van het Hof in de zaak Inter-Environnement Wallonie en Terre Wallone. Sleutelartikel in dit verband is artikel 3, tweede lid, onder a, van de SMB-richtlijn dat de link legt tussen plan-m.e.r. en projecten in de bijlagen van de M.e.r.-richtlijn. De andere grond voor plan-m.e.r. is opgenomen in hetzelfde artikellid, onder b, en legt de link met de Passende beoordeling in de zin van de Habitatrichtlijn. Laat ik me hier beperken tot het artikellid, onder a. Hierin worden twee voorwaarden genoemd om tot een plan-m.e.r.-plicht te komen: het moet gaan om een plan of programma dat 1) is voorbereid 'met betrekking tot'

sectoren, en 2) het kader vormt voor de toekenning van toekomstige vergunningen voor projecten op bijlage I en II van de M.e.r.-richtlijn. Hoewel meestal de tweede voorwaarde interpretatieproblemen oproept, vraagt de Afdeling zich in dit geval af of aan de eerste voorwaarde wordt voldaan. De Afdeling concludeert: "De in het NSL opgenomen ontwikkelingen zien weliswaar op tal van sectoren, maar het NSL is in zoverre niet voorbereid ten behoeve van een of meer van de in artikel 3, tweede lid, onder a, van de SMB-richtlijn vermelde sectoren." Ter onderbouwing wijst de Afdeling op de *guidance* van de Europese Commissie dat lidstaten moet helpen bij de uitvoering van de SMB-richtlijn. In de *guidance* meldt de Europese Commissie nog voor de zekerheid dat het uiteindelijke oordeel over de interpretatie van het Europese recht bij het Europese Hof ligt. De Afdeling haalt in de *guidance* aan hoe de Commissie de relatie tussen de SMB-richtlijn en de Luchtkwaliteitsrichtlijn (richtlijn 96/62) ziet. Dat de plannen die in het kader van die richtlijn zijn opgesteld, 'niet noodzakelijkerwijs betrekking hebben op een van de in artikel 3, tweede lid, onder a, van de SMB-richtlijn genoemde sectoren', wil niet zeggen dat dit überhaupt niet kan. Bovendien wijst de zin erna op het vangnet van artikel 3, vierde lid (zie hieronder). En de zin daarna verzoekt de Commissie de lidstaten om, tegelijkertijd met het toezenden van de plannen of programma's voor het realiseren van de grenswaarden in de zin van de Luchtkwaliteitsrichtlijn, informatie toe te zenden over 'de bijbehorende strategische milieubeoordeling'.

Ten aanzien van het NSL is deze uitspraak nog opmerkelijker, omdat juist het NSL veel invloed had op de besluitvorming over zowel gebiedsontwikkelings- als infrastructuurprojecten (ruimtelijke ordening is opgenomen in artikel 3, tweede lid, onder a, SMB-richtlijn). Sterker nog, één van de redenen om het NSL op te stellen was juist om te voorkomen dat Nederland voor dergelijke projecten 'op slot kwam te zitten', waar toentertijd voor werd gevreesd. In het NSL zijn dan ook concrete ruimtelijke ordeningsprojecten met naam en toenaam opgenomen. Uitgangspunt van de m.e.r. is dat, voordat toestemming wordt gegeven voor bepaalde projecten, de milieueffecten ervan worden onderzocht. Door projecten op te nemen in het NSL wordt feitelijk op dat moment al voor het onderdeel

luchtkwaliteit aangegeven dat dit is geregeld. Bij het project-m.e.r. zal dit onderdeel dus niet meer aan de orde komen. Vanuit de m.e.r.-systematiek ligt het dan ook voor de hand op het moment van opname van de projecten in het NSL plan-m.e.r. te doorlopen. Het onderwerp luchtkwaliteit blijft anders buiten de beoordeling van de milieueffecten.

Van de uitkomsten van de plan-m.e.r. kan dan in de projecten gebruik worden gemaakt. Als geen plan-m.e.r. is gedaan, dan bestaat het risico dat bij alle projecten die zich op een bovenliggend plan of programma beroepen de uitgangspunten van die bovenliggende kaders weer ter discussie worden gesteld. En terecht, want er is niet gekeken of die kaders niet op een andere, voor het milieu betere manier hadden kunnen worden opgesteld. Deze redenering vormt dan ook de reden voor de invoering van plan-m.e.r. voor kaderstellende plannen. Als kaders op het juiste moment aan de m.e.r. worden onderworpen, voorkomt dit voor de langere termijn veel discussie en vertraging. Als achteraf wordt geconstateerd dat voor een programma een plan-MER had moeten worden gemaakt, bestaat bovendien het risico dat het programma nietig moet worden verklaard. Slechts in uitzonderlijke gevallen kan de rechter een programma in stand laten (zie HvJ EU 28 februari 2012, C-41/11, over de mogelijke nietigverklaring naar aanleiding van het arrest *Terre Wallone*, HvJ EU 17 juni 2010, C-105/09).

Los van de vraag of het NSL toch ook voor ruimtelijke ordening is vastgesteld, blijft de vraag staan of het NSL valt onder andere plannen en programma's die het kader vormen voor de toekenning van toekomstige vergunningen voor projecten als bedoeld in artikel 3, vierde lid, SMB-richtlijn. Appellanten hebben dit artikel blijkbaar niet expliciet aangevoerd. Voor deze plannen en programma's moeten de lidstaten zelf beoordelen of zij aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben. Zie ook M.N. Boeve & F.A.G. Groothuijs (2012). 'Herziening van de plan-m.e.r.-regeling noodzakelijk?', *Tijdschrift voor Bouwrecht*, 5(7), 652-665.

Het ware interessant geweest om te horen hoe het Europese Hof over deze casus had geoordeeld, zeker gelet op de Kraaijeveld-jurisprudentie (HvJ EU C-72/95: ruim uitleggen m.e.r.-regeling) die wordt aangehaald in de door de Afdeling genoemde *guidance*. Een prejudiciële

vraag hierover had zonder vertraging op te leveren mee kunnen worden genomen bij de andere prejudiciële vragen die toch al aan het Hof zijn gesteld. Zie hiervoor ook de annotatie van Zijlmans in deze aflevering van JM («JM» 2013/11).

G.A.J.M. Hoevenaars