

108

Tracébesluit A12 –  
Waterberg-Velper-  
broek

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State  
20 juli 2011, nr. 200908736/1/M2, LJN BR2376  
(mr. Diepenbeek, mr. Sorgdrager, mr.  
Mondt-Schouten)  
Noot Hoevenaars

**Tracébesluit. Evaluatie. Monitoring. Milieueffectrapport. Monitoringsprogramma.**

[Wm art. 7.39 lid 1]

*Op 27 oktober 2009 heeft de minister van Verkeer en Waterstaat het tracébesluit A12 Waterberg-Velperbroek vastgesteld.*

*In beroep is onder meer aangevoerd dat de wijze waarop invulling zal worden gegeven aan het zogenoemde monitoringsprogramma onvoldoende is. Een andere appellant betoogt dat in strijd met het milieueffectrapport (hierna: MER) geen planning is gemaakt voor de voorgeschreven nulmeting van geluid en luchtverontreiniging. Bovendien is volgens hem ten onrechte niet gespecificeerd op welke onderdelen en op welke wijze het MER is getoetst aan de actuele relevante cijfers en normeringen. De Afdeling acht de beroepsgronden ongegrond.*

*De eerste beroepsgrond heeft betrekking op de evaluatie die moet plaatsvinden na het nemen en uitvoeren van een besluit. De wijze waarop het besluit wordt geëvalueerd is volgens de Afdeling echter niet van invloed op de rechtmatigheid van het besluit.*

*Wat betreft de overige beroepsgronden stelt de Afdeling dat een MER geen toetsingsmaatstaf is voor het te nemen besluit, maar enkel een beschrijving van de milieugevolgen van een voornemen betreft. Strijd van het tracébesluit met het MER kan het tracébesluit niet onrechtmatig maken. Volgens de Afdeling hoeft de minister alleen te beoordelen of op basis van het MER en overige informatie tot de vaststelling van het tracé kan worden besloten.*

Uitspraak in het geding tussen:

1. [appellant sub 1], wonend te Arnhem,
  2. [appellant sub 2 A] en [appellante sub 2 B], wonend te Arnhem (hierna tezamen en in enkelvoud aangeduid als: [appellant sub 2]),
  3. [appellant sub 3], wonend te Rheden,
  4. [appellant sub 4], wonend te Arnhem,
  5. [appellant sub 5 A] en [appellante sub 5 B], wonend te Arnhem (hierna tezamen en in enkelvoud aangeduid als: [appellant sub 5]),
  6. het college van burgemeester en wethouders van Rheden,
  7. de stichting *Stichting Duurzame A12*, gevestigd te Rozendaal,
  8. het college van burgemeester en wethouders van Arnhem,
  9. [appellant sub 9], wonend te Rheden,
  10. [appellant sub 10 A] en [appellant sub 10 B], wonend te Arnhem,
  11. [appellante sub 11 A] en *Gerpromij Renkum I B.V.*, gevestigd te Renkum (hierna tezamen en enkelvoud aangeduid als: [appellante sub 11]),
  12. de gemeenteraad van Rozendaal,
  13. de stichting *Stichting Diaphora Woonvoorzieningen* en [appellant sub 13] (hierna: Stichting Diaphora en [appellant sub 13]),
  14. [appellant sub 14], wonend te Rheden,
- en  
de minister van Verkeer en Waterstaat, thans: Infrastructuur en Milieu,
- verweerder.

### 1. Procesverloop

Bij besluit van 27 oktober 2009 heeft de minister krachtens artikel 15, eerste lid, van de Tracéwet het tracébesluit A12 Waterberg-Velperbroek vastgesteld.

Tegen dit besluit hebben [appellant sub 1] bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 13 november 2009, [appellant sub 2] bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 15 december 2009, [appellant sub 3] bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 15 december 2009, [appellant sub 4] bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 16 december 2009, [appellant sub 5] bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 17 december 2009, het college van burgemeester en wethouders van Rheden bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 17 december 2009, de stichting Stichting Duurzame A12 bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 18 december 2009, het college van burgemeester en wethouders van Arnhem bij

brief, bij de Raad van State ingekomen op 17 december 2009, [appellant sub 9] bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 18 december 2009, [appellant sub 10 A] en [appellant sub 10 B] bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 22 december 2009, [appellante sub 11] bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 18 december 2009, de gemeenteraad van Rozendaal bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 21 december 2009, Stichting Diaphora en [appellant sub 13] bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 21 december 2009, en [appellant sub 14] bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 21 december 2009, beroep ingesteld.

De gronden zijn aangevuld bij brieven van het college van burgemeester en wethouders van Rheden van 25 januari 2010, het college van burgemeester en wethouders van Arnhem van 13 januari 2010 en [appellant sub 9] van 18 januari 2010.

De minister heeft een verweerschrift ingediend. De Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke Ordening heeft desverzocht een deskundigenbericht uitgebracht.

[appellant sub 14], Stichting Duurzame A12, [appellant sub 4], het college van burgemeester en wethouders van Rheden, de gemeenteraad van Rozendaal, [appellant sub 2], [appellant sub 10 A] en [appellant sub 10 B] en [appellant sub 5] hebben hun zienswijze daarop naar voren gebracht.

De minister, [appellant sub 4], Stichting Duurzame A12 en de colleges van burgemeester en wethouders van Arnhem en Rheden hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 17 mei 2011, waar (...; red.).

### 2. Overwegingen

#### Tracébesluit

2.1. Het tracébesluit voorziet, kort weergegeven, in het verbreden van de A12 tussen de knooppunten Waterberg en Velperbroek van 2 naar 3 rijstroken in beide richtingen, en in het aanleggen van een aantal met de verbreding samenhangende infrastructurale voorzieningen.

(...)

#### Monitoring/evaluatie

2.30. De colleges van burgemeester en wethouders van Rheden en Arnhem en de gemeenteraad van Rozendaal betogen - zo begrijpt de Afdeling de beroepen - dat de wijze waarop invulling zal

worden gegeven aan het zogenoemde monitoringsprogramma onvoldoende is. Voor die monitoring achten zij van belang dat een in opdracht van de gemeenten opgesteld rapport van de Gezamenlijke Hulpverlening Midden Gelderland over de hinderbeleving is afgerond. Het bedoelde rapport is in maart 2010, ongeveer vijf maanden na het nemen van het tracébesluit, verschenen. Dit rapport moet volgens appellanten bij de monitoring worden betrokken.

2.30.1. Ingevolge artikel 7.39, eerste lid, van de Wet milieubeheer, kort weergegeven en voor zover hier van belang, moet het bevoegd gezag dat een besluit heeft genomen waarvoor - zoals hier - een milieu-effectrapport is opgesteld, de gevolgen die de uitvoering van dat besluit heeft voor het milieu onderzoeken wanneer de voorgenomen activiteit is ondernomen. In paragraaf 7.9 van de Wet milieubeheer ("Evaluatie") zijn ter zake regels gesteld.

2.30.2. De onder 2.30 genoemde gronden hebben betrekking op de in paragraaf 7.9 van de Wet milieubeheer voorgeschreven evaluatie, die moet plaatsvinden na het nemen en uitvoeren van een besluit. In het huidige geding staat echter niet deze evaluatie, maar het tracébesluit ter beoordeling. De wijze waarop dit besluit wordt geëvalueerd, is niet van invloed op de rechtmatigheid van dit besluit.

De beroepsgronden falen.

*Overige beroepsgronden*

2.31. [appellante sub 11] is ervoor beducht, zo begrijpt de Afdeling het beroep, dat het tracé zich uitstrekt over gronden waarop zij een kantoorgebouw wil gaan bouwen. De vrees van [appellante sub 11] is ongegrond, aangezien - zoals de minister in het verweerschrift heeft gesteld - de gronden van [appellante sub 11] geen onderdeel uitmaken van het vastgestelde tracé.

2.32. Stichting Duurzame A12 betoogt dat in het tracébesluit in strijd met het opgestelde milieu-effectrapport is, omdat niet goed is omschreven welk planning is gemaakt voor de voorgeschreven nulmeting van geluid en luchtverontreiniging. Ook is volgens haar ten onrechte niet gespecificeerd op welke onderdelen en op welke wijze het milieu-effectrapport is getoetst aan de actuele relevante cijfers en normeringen.

2.32.1. Een milieu-effectrapport is geen toetsingsmaatstaf voor het tracébesluit, maar enkel een ten behoeve van de besluitvorming opgestelde beschrijving van de milieugevolgen van een voorgenomen

project. Hetgeen Stichting Duurzame A12 aanvoert over strijd van het tracébesluit met het milieu-effectrapport, kan dan ook niet tot het oordeel leiden dat het tracébesluit onrechtmatig is. Bij het nemen van het tracébesluit moet de minister aan de hand van het milieu-effectrapport en alle overige beschikbare informatie beoordelen of en op welke wijze kan worden besloten tot de vaststelling van het tracé en niet - zoals Stichting Duurzame A12 betoogt - het milieu-effectrapport toetsen en die toetsing specificeren.

Deze beroepsgronden falen.

2.33. [appellant sub 5] betoogt dat in verband met mogelijke schade als gevolg van de aanleg van het tracé, door de minister een vooropname van de toestand moet worden gemaakt inclusief een taxatierapport van de waarde van zijn woning. [appellant sub 9] betoogt dat nadeelcompensatie moet worden geboden voor de waardedaling van zijn woning. [appellant sub 10 A] en [appellant sub 10 B] betogen dat in het tracébesluit ten onrechte niet de hoogte van de mogelijke nadeelcompensatie en de methode voor de bepaling daarvan is vastgelegd.

2.33.1. In artikel 20d van de Tracéwet is, kort weergegeven en voor zover hier van belang, bepaald dat de minister een belanghebbende die als gevolg van het tracébesluit schade lijdt die redelijkerwijs niet of niet geheel te zijnen laste behoort te blijven, een naar billijkheid te bepalen schadevergoeding toekent.

De beslissing over de toekenning van schadevergoeding, en de procedure bij vaststelling daarvan, staan niet ter beoordeling in een procedure zoals deze over de vaststelling van het tracébesluit. Inhoudelijke bespreking van de hiervoor weergegeven betogen van [appellant sub 5], [appellant sub 9] en Hilhost en [appellant sub 10 B] die betrekking hebben op de toekenning van schadevergoeding en niet op de rechtmatigheid van het tracébesluit, is hier dan ook niet aan de orde.

Deze beroepsgronden falen.

2.34. Stichting Diaphora en [appellant sub 13] betogen dat bij het nemen van het tracébesluit onvoldoende rekening is gehouden met het feit dat het pand aan de Arnhemsestraatweg 354 wordt gebruikt als woonzorgvoorziening voor mensen met dementie, omdat geen extra maatregelen ter beperking van geluid of luchtverontreiniging in overweging zijn genomen. Zij wijzen in dit verband ook op Besluit gevoelige bestemmingen (luchtkwaliteitseisen).

2.34.1. Voor zover appellanten wijzen op het Besluit gevoelige bestemmingen (luchtkwaliteitseisen) overweegt de Afdeling onder verwijzing naar hetgeen onder 2.26 is overwogen, dat deze algemene maatregel van bestuur geen toetsingsmaatstaf bevat voor het thans aan de orde zijnde tracébesluit.

2.34.2. In het bestreden besluit en de daarbij behorende rapporten heeft de minister onderzocht en uiteengezet dat, met het treffen van een aantal maatregelen, langs het tracé wordt voldaan aan de eisen inzake geluid en luchtkwaliteit zoals die gelden op grond van de Wet geluidhinder (geluid) en titel 5.2 van de Wet milieubeheer (luchtkwaliteit). Nu het tracébesluit aan de wettelijke eisen voldoet, is er geen grond voor het oordeel dat de minister in zoverre ten onrechte heeft afgezien van het treffen van extra maatregelen. Hetgeen Stichting Diaphora en [appellant sub 13] hebben aangevoerd over de aard van de bewoning en de bewoners kan dan ook niet leiden tot het oordeel dat de minister deze conclusie ten aanzien van het pand Arnhemsestraatweg 354 en de directe omgeving daarvan ten onrechte heeft getrokken. Deze beroepsgrond faalt.

#### Conclusie

2.35. De beroepen zijn ongegrond.

2.36. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

### 3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:  
verklaart de beroepen ongegrond.

### NOOT

De milieu-effecten van een besluit worden pas zichtbaar bij de uitvoering ervan. Vandaar dat de m.e.r.-regelgeving ook niet ophoudt bij de vaststelling van het besluit.

Uit artikel 7.39, eerste lid, Wm volgt dat het bevoegd gezag dat een besluit heeft genomen waarvoor een MER is opgesteld, de gevolgen die de uitvoering van dat besluit heeft voor het milieu moet onderzoeken, wanneer de voorgenomen activiteit is ondernomen. De wetgever vond het van belang dat via een ex post evaluatie wordt gecontroleerd of de daadwerkelijk optredende milieugevolgen binnen de grenzen

blijven van de voorwaarden die deel uitmaken van het mede op basis van het MER vastgestelde m.e.r.-plichtige plan of m.e.r.-plichtige besluit en of de in het MER opgenomen prognoses juist blijken te zijn (TK 1980-1981, 16 814, nr. 3, p. 54). Als gevolg van de evaluatie zouden maatregelen moeten worden getroffen en zou een besluit zelfs moeten worden ingetrokken.

Bovendien kan de evaluatie een leereffect hebben voor toekomstige MER-ren. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de leemten in kennis zoals die ten tijde van de besluitvorming bestonden.

In deze uitspraak oordeelt de Afdeling dat de evaluatie geen onderdeel uitmaakt van het bestreden tracébesluit. Een maand ervoor kwam de Afdeling voor een nabijgelegen traject tot dezelfde conclusie (Tracébesluit A50 Ewijk-Valburg, ABRvS 15 juni 2011, nr. 201003583/1/M2). Volgens appellanten in die zaak dienden bij de evaluatie metingen naar de geluidsbelasting vanwege het tracé en de luchtkwaliteit te worden verricht. Ook diende voorafgaand aan de werkzaamheden een nulmeting te worden verricht waaraan bij de evaluatie getoetst kan worden. Tot slot moest de monitoring volgens appellanten continu en langdurig plaatsvinden.

In de onderhavige zaak stelden appellanten dat een rapport van de Gezamenlijke Hulpverlening Midden Gelderland over de hinderbeleving dat ongeveer vijf maanden na het nemen van het bestreden besluit is verschenen, bij de monitoring moet worden betrokken.

Door te oordelen dat de evaluatie geen onderdeel uitmaakt van het tracébesluit, miskent de Afdeling artikel 7.37, derde lid, van de Wm.

Volgens dit artikellid bepaalt het bevoegd gezag bij het besluit binnen welke termijn of (in geval van gefaseerde evaluatie) termijnen de evaluatie wordt opgestart en *op welke wijze* het evaluatieonderzoek zal worden verricht. Voor plannen bestaat een vergelijkbaar artikellid, namelijk artikel 7.14, derde lid (tot de inwerkingtreding van de Modernisering van de m.e.r.-regelgeving was dit geregeld in artikel 7.26d, tweede lid).

Dit betekent dat de wijze waarop het evaluatieonderzoek wordt verricht wel degelijk onderdeel vormt van het besluit. De door appellanten in de eerste zaak aangedragen punten zijn in dit verband zeker relevant. Voor de tweede zaak geldt dat het rapport waarnaar appellanten ver-

wijzen ten tijde van de besluitvorming nog niet beschikbaar was en om die reden niet bij het tracébesluit kon worden betrokken.

Overigens is de evaluatie in de praktijk vaak het ondergeschoven kindje. Tegelijkertijd wordt voor de besluitvorming veelal met behulp van aannames en modellen gerekend om aan te tonen dat projecten onder wettelijke grenswaarden blijven. Daarom lijkt een controle achteraf door middel van evaluatie nog meer op zijn plaats.

Voor de Tracéwet lijkt de wetgever dit ook te hebben beseft. Daarom ligt nu bij de Eerste Kamer een wetsvoorstel dat onder andere een zogenoemde 'oplevertoets' regelt (artikel 23 jo. 10, eerste lid, onder f, EK 2010-2011, 32 377, A). In het tracébesluit moet dan worden aangegeven wanneer en op welke milieuaspecten achteraf moet worden getoetst of aan de normen en maatregelen wordt voldaan. Het is wel de vraag wat de toegevoegde waarde van deze oplevertoets is ten opzichte van de MER-evaluatie voor tracébesluiten waarvoor een m.e.r.-procedure wordt doorlopen.

Hoevenaars