

ECLI:NL:RBROT:2013:9074

Instantie	Rechtbank Rotterdam
Datum uitspraak	21-11-2013
Datum publicatie	21-11-2013
Zaaknummer	ROT 13/343, ROT 13/116 en ROT 13/2280
Rechtsgebieden	Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken	Eerste aanleg - meervoudig
Inhoudsindicatie	Naar het oordeel van de rechtbank heeft verweerder bij het nemen van het bestreden besluit inzake de snelheidsverhoging op de A13 Overschie niet het juiste gewicht toegekend aan de belangen van omwonenden ter plaatse van de A13 Overschie, voor zover het betreft de aspecten geluid en luchtverontreiniging.
Wetsverwijzingen	Wet milieubeheer Wegenverkeerswet 1994 Besluit administratieve bepalingen inzake het wegverkeer (BABW)
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl JOM 2013/735 TGMA 2013/13

Uitspraak

Rechtbank Rotterdam

Team Bestuursrecht 3

zaaknummers: ROT 13/343, ROT 13/116 en ROT 13/2280

uitspraak van de meervoudige kamer van 21 november 2013 in de zaken tussen

het college van burgemeester en wethouders van Rotterdam, eiser 1,

gemachtigde: mr. S.B.H. Fijneman,
(ROT 13/343)

de Vereniging tegen Milieubederf in en om het Nieuwe Waterweggebied,

alsmede de Stichting Gezond Overschie, (gezamenlijk:) eiseres 2,

gemachtigde: mr. J. Dijk,

(ROT 13/116)

de Vereniging Milieudefensie, eiseres 3,

gemachtigde: mr. A.H.J. van den Biesen,
(ROT 13/2280)

gezamenlijk te noemen: eisers,

en

de Minister van Infrastructuur en Milieu, verweerder,

gemachtigde: mr. M. de Hoop.

Procesverloop

Bij besluit van 26 november 2012 (het bestreden besluit) heeft verweerder de bezwaren van eisers tegen het verkeersbesluit van 26 juni 2012 (het primaire besluit) ongegrond verklaard. Het primaire besluit strekt tot verhoging van de maximumsnelheid van 80 km/h naar 100 km/h op de rijksweg A13 bij Overschie (Rotterdam) met ingang van 2 juli 2012.

Eisers hebben tegen het bestreden besluit afzonderlijk beroep ingesteld.

Verweerder heeft verweerschriften ingediend.

Eiser 1 en eiseres 3 hebben nadere stukken ingediend.

Het onderzoek ter zitting heeft plaatsgevonden op 16 oktober 2013. Eiser 1 heeft zich laten vertegenwoordigen door zijn gemachtigde, bijgestaan door N. Cools (DCMR Milieudienst Rijnmond, hierna: DCMR), B. Verhoek (Stadsontwikkeling) en J. Voerman (DCMR). Eiseres 2 heeft zich laten vertegenwoordigen door haar gemachtigde, bijgestaan door mevrouw N. van der Horst (voorzitter Stichting Gezond Overschie en Vereniging tegen Milieubedrijf) en mevrouw Gabron (secretaris Stichting Gezond Overschie). Eiseres 3 heeft zich laten vertegenwoordigen door haar gemachtigde, bijgestaan door I. Stumpe (Milieudefensie). Verweerder heeft zich laten vertegenwoordigen door zijn gemachtigde, bijgestaan door M. Ferdinandus (Rijkswaterstaat Zuid-Holland), P.F. Havermans (geluiddeskundige), de heer Rijkse (verkeersdeskundige) en de heer Roeland (luchtdeskundige).

De beroepen zijn op grond van artikel 8:14 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) gevoegd.

Overwegingen

de totstandkoming van het bestreden besluit

1.1 In mei 2012 heeft verweerder het voornemen kenbaar gemaakt tot verhoging van de maximumsnelheid van 80 km/h naar 100 km/h op de A13 bij de wijk Overschie te Rotterdam (hierna ook: de A13 Overschie). Belanghebbenden zijn in de gelegenheid gesteld hun standpunt over dit voornemen kenbaar te maken. Op 5 juni 2012 is een inloopavond gehouden.

1.2. Op 29 juni 2012 heeft verweerder het primaire besluit bekendgemaakt door plaatsing van een kennisgeving in onder meer de Staatscourant. Het primaire besluit houdt in dat verweerder door plaatsing van borden A1 van bijlage 1 van het Reglement verkeersregels en verkeerstekens 1990 (RVV 1990) - en onder verwijdering van hiermee strijdige borden - een maximumsnelheid van 100 km/h instelt in beide richtingen tussen het Kleinpolderplein en de aansluiting Doenkade:

- op de A13 richting Rotterdam van km 16,1 tot km 19,7 (ter hoogte van de toerit bij Blijdorp);
- op de A13 richting Den Haag van km 19,7 tot km 16,2;
- op de verbindingsboog van de A13 richting Rotterdam naar de A20 richting Gouda;
- op de verbindingsboog van de A13 richting Rotterdam naar de A20 richting Hoek van Holland, gelegen in de gemeente Rotterdam.

Daarnaast stelt verweerder door plaatsing van borden A4 van bijlage 1 van het RVV 1990 een adviessnelheid van 80 km/h in op de hiervoor vermelde verbindingsbogen.

1.3. Aan het primaire besluit heeft verweerder ten grondslag gelegd dat door verhoging van de maximumsnelheid op de A13 Overschie deze weer aansluit bij de maximumsnelheid op de Nederlandse autosnelwegen. Dit is mogelijk omdat er in de nabijheid van de A13 Overschie geen luchtkwaliteitsknelpunten meer zijn. Voorts neemt de wegbijdrage in de totale emissies verder af doordat auto's steeds schoner worden. Een snelheidsverlaging naar 80 km/h levert daarom geen substantiële bijdrage meer aan het voldoen aan de Europese luchtkwaliteitsnormen. Blijkens het rapport 'Akoestisch onderzoek op referentiepunten voor A13 km 16.1 tot km 19.8' van DHV BV van 25 mei 2012 (hierna: het akoestisch rapport van mei 2012) wordt de maximaal toegestane geluidproductie op grond van de geldende geluidproductieplafonds niet overschreden door de toename van de geluidproductie als gevolg van de verhoging van de maximumsnelheid. Voorts blijkt uit het rapport 'Verhoging maximumsnelheid 80 km zones naar 100 km/h' van Rijkswaterstaat van november 2011 (hierna: het luchtkwaliteitsrapport) dat bij een maximumsnelheid van 100 km/h wordt voldaan aan de grenswaarden voor stikstofdioxide en fijnstof. Daarnaast zijn negatieve effecten op Natura 2000-gebieden en beschermde natuurmonumenten, gelet op de afstand ervan tot het traject, de geringe geluidbelasting en zeer geringe extra uitstoot van stikstof door verhoging van de maximumsnelheid, op voorhand uitgesloten, aldus verweerder.

1.4. Tegen het primaire besluit zijn 11 bezwaarschriften ingediend, onder andere door eisers. Op 1 oktober 2012 heeft een hoorzitting plaatsgevonden.

1.5. Na de hoorzitting heeft verweerder geconstateerd dat de geluidproductieplafonds zoals aangehouden in het akoestisch rapport van mei 2012 deels afwijken van de op dat moment meest actuele geluidproductieplafonds, zoals vastgelegd conform het Reken- en meetvoorschrift geluid 2012 (Rmg 2012). Om die reden is op 20 november 2012 een nieuw akoestisch rapport 'Akoestisch onderzoek op referentiepunten voor A13 km 16.1 tot km 19.7' uitgebracht door Royal HaskoningDHV BV (hierna: het akoestisch rapport van november 2012).

1.6. Op 26 november 2012 heeft verweerder negatief beslist op de door eisers ingediende bezwaarschriften. Het bestreden besluit is op 28 november 2012 door plaatsing in de Staatscourant bekendgemaakt.

het wettelijke kader

2.1. Op grond van artikel 11.45, eerste lid, van de Wet milieubeheer (Wm) zijn de geluidproductieplafonds voor de wegen of spoorwegen, bedoeld in artikel 11.44, de over de door verweerder aangewezen referentieperiode door hem berekende heersende geluidproducties op de daartoe door hem aangegeven referentiepunten, vermeerderd met 1,5 dB.

2.2. Op grond van artikel 2, eerste lid, van de Wegenverkeerswet 1994 (WVW 1994) kunnen de krachtens deze wet vastgestelde regels strekken tot:

- a. het verzekeren van de veiligheid op de weg;
- b. het beschermen van weggebruikers en passagiers;
- c. het in stand houden van de weg en het waarborgen van de bruikbaarheid daarvan;
- d. het zoveel mogelijk waarborgen van de vrijheid van het verkeer.

Op grond van het tweede lid kunnen de krachtens deze wet vastgestelde regels voorts strekken tot:

- a. het voorkomen of beperken van door het verkeer veroorzaakte overlast, hinder of schade alsmede de gevolgen voor het milieu, bedoeld in de Wet milieubeheer;
- b. het voorkomen of beperken van door het verkeer veroorzaakte aantasting van het karakter of van de functie van objecten of gebieden.

2.3. Op grond van artikel 15, eerste lid, van de WVW 1994 geschiedt de plaatsing of verwijdering van de bij algemene maatregel van bestuur aangewezen verkeersstekens, en onderborden voor zover daardoor een gebod of verbod ontstaat of wordt gewijzigd, krachtens een verkeersbesluit.

2.4. Op grond van artikel 21 van het Besluit administratieve bepalingen inzake het wegverkeer (BABW) vermeldt de motivering van het verkeersbesluit in ieder geval welke doelstelling of doelstellingen met het verkeersbesluit worden beoogd. Daarbij wordt aangegeven welke van de in artikel 2, eerste en tweede lid, van de wet genoemde belangen ten grondslag liggen aan het verkeersbesluit. Indien tevens andere van de in artikel 2, eerste en tweede lid, van de wet genoemde belangen in het geding zijn, wordt voorts aangegeven op welke wijze de belangen tegen elkaar zijn afgewogen.

het standpunt van verweerder

3. Verweerder heeft in het bestreden besluit de bezwaren van eisers ongegrond verklaard. Verweerder heeft hiertoe - samengevat weergegeven - onder meer het volgende overwogen.
 - In 2002 is de snelheidslimiet van 80 km/h voor de A13 Overschie ingesteld. Inmiddels is de luchtkwaliteit, met name door een schoner geworden wagenpark, zodanig verbeterd dat de maximumsnelheid weer kan worden verhoogd naar 100 km/h. Dit past in het landelijke beleid.
 - Er wordt voldaan aan de geluidproductieplafonds. Snelheidsverhoging leidt tot iets hogere pieken in de geluidniveaus maar dit is gering en past binnen de regelgeving.
 - De wetgever heeft gekozen voor vaststelling van geluidproductieplafonds waarbij voor bestaande wegen is uitgegaan van de in 2008 heersende waarde met een werkruimte van 1,5 dB. In de memorie van toelichting bij de invoering van hoofdstuk 11 van de Wm (Kamerstukken II 2009-2010, 32 252, nr. 3) staat dat deze werkruimte werkbaar moet zijn voor de wegbeheerder om daarmee tegemoet te komen aan het belang van de mobiliteit. Hieronder kan ook een snelheidsverhoging vallen.

Geluidmaatregelen zoals een stil wegdek en geluidschermen geven een hogere reductie dan de werkruimte van 1,5 dB. Nadat er in het kader van de naleving van de geluidproductieplafonds maatregelen getroffen zijn, zal daarom de geluidbelasting in de omgeving lager zijn dan voor de invoering van de wet.

- Uit akoestisch onderzoek blijkt dat als gevolg van het verkeersbesluit de geluidproductieplafonds in 2012 en 2015 niet overschreden zullen worden. In het akoestisch rapport van mei 2012 is een verkeerde verkeersintensiteit opgenomen. In het akoestisch rapport van november 2012 is dit gecorrigeerd, maar de conclusies in het nieuwe rapport zijn gelijk aan die in het oude rapport.
- Bij bepaling van geluidproductieplafonds wordt rekening gehouden met de voertuigcategorieën zoals gedefinieerd in het Rmg 2012, te weten lichte, middelzware en zware motorvoertuigen. Er wordt niet specifiek met motoren rekening gehouden, omdat de verkeersintensiteit van motoren in verhouding tot de totale intensiteit van het verkeer zodanig gering is dat dit in de uiteindelijke geluidbelastingwaarde niet terug te vinden is.
- Gebleken is dat de met de snelheidsverlaging beoogde gelijkmatige doorstroming van het verkeer grotendeels is uitgebleven.
- Met het nieuwe snelheidsregime wordt voldaan aan de geldende normen voor de aspecten milieu en verkeersveiligheid. Het voldoen aan de wettelijke milieunormen is een effectieve wijze om de leefbaarheid voor omwonenden te beschermen. Bij het vaststellen van de milieunormen zijn gezondheidsrisico's al meegenomen.
- Uit het luchtkwaliteitsrapport blijkt dat het nieuwe snelheidsregime zal leiden tot een zeer beperkte toename van de concentratie stikstofdioxide (tussen de 0,8 en 1,1 $\mu\text{g}/\text{m}^3$) en fijnstof, waarbij aan de grenswaarden wordt voldaan. De concentratie stikstofdioxide blijft ook onder de grenswaarden als op 1 januari 2015 de A4 Delft-Schiedam nog niet is opengesteld.
- De luchtkwaliteit wordt in beeld gebracht door middel van modelberekeningen. Dit maakt het mogelijk om op iedere locatie in Nederland de luchtkwaliteit te bepalen. Bovendien is een modelberekening nodig om prognoses voor de toekomst te maken. Het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (hierna: het RIVM) beziet regelmatig of berekeningen in overeenstemming zijn met metingen uitgevoerd met het Landelijk Meetnet Luchtkwaliteit. Indien blijkt dat berekeningen en metingen systematisch en significant van elkaar verschillen wordt dit nader onderzocht en worden zo nodig aanpassingen in de rekenmodellen doorgevoerd.
- In artikel 5.6, eerste lid, van de Wm is voor luchtkwaliteit de stand-still-bepaling van artikel 5.2, derde lid, van de Wm uitgesloten. Ook uit Richtlijn 2008/50/EG van het Europees Parlement en de Raad van 20 mei 2008 betreffende de luchtkwaliteit en schonere lucht voor Europa (hierna: de Richtlijn Luchtkwaliteit) vloeit geen stand-still-bepaling voort in de zin van een algeheel verbod op verslechtering.

de beroepsgronden van eisers

4.1. Eiser 1 kan zich met het bestreden besluit niet verenigen en heeft hiertegen

- samengevat weergegeven - het volgende aangevoerd.

- a. De voordelen van het verkeersbesluit zijn zeer beperkt en de nadelen significant.
- b. Verweerder heeft in de belangenafweging de verslechterde gezondheidssituatie onvoldoende meegewogen. De snelheidsverhoging leidt tot een slechtere luchtkwaliteit (tot maximaal 1,1 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ stikstofdioxide) en hogere geluidbelastingen (tot 1 dB stijging) in de omgeving van het traject. Dit heeft directe gevolgen voor de gezondheid van de inwoners van Overschie, die met lokale maatregelen niet of nauwelijks gecompenseerd kunnen worden. Ook bij milieubelastingen onder de wettelijke normen treedt gezondheidsschade op.
- c. De door verweerder genoemde voordelen van het verkeersbesluit zijn beperkt en deels onjuist. Op slechts één aansluitend wegvak is de maximumsnelheid ook 100 km/h, namelijk op de A13 ten noorden van Overschie. Daarnaast worden de voordelen voor de doorstroming in het bestreden besluit niet inzichtelijk gemaakt.
- d. Het bestreden besluit is onzorgvuldig voorbereid en genomen, nu nog steeds niet duidelijk is welke gegevens aan de besluitvorming ten grondslag hebben gelegen. Navraag bij de opsteller van het nieuwe akoestisch rapport van november 2012 heeft duidelijk gemaakt dat ook in de nieuwe tabel onjuiste gegevens staan. De door verweerder geschapen onduidelijkheden maken de

effectberekeningen van de snelheidsverhoging niet transparant, kunnen leiden tot overschrijding van de normen en geluidproductieplafonds en maken de geluidberekeningen moeilijk inzichtelijk.

- e. Bij de berekeningen van de luchtkwaliteit en het geluid is verweerder er van uitgegaan dat de A4 Delft-Schiedam is opengesteld in 2015. Evenwel is gebleken dat de openstelling pas eind 2015 zal plaatsvinden. Voorts blijkt uit de verkeersgegevens ontleend aan de Trajectnota A4 dat zonder de A4 op de A13 circa 9.000 zware vrachtwagens meer rijden dan met de A4, terwijl juist het zware vrachtverkeer leidt tot hoge emissies en extra geluidbelasting. Als de A4 niet wordt opengesteld, is overschrijding van de geluidproductieplafonds niet uitgesloten.
- f. Er zijn structurele verschillen tussen de berekeningen enerzijds en de luchtmetingen door DCMR en RIVM anderzijds. Omdat de metingen hogere waarden laten zien dan de berekeningen, zullen de modellen bijgesteld moeten worden voordat wordt overgegaan tot een snelheidsverhoging.
- g. De werkruimte van 1,5 dB die voortvloeit uit de wet Samen Werken aan de Uitvoering van een Nieuw Geluidbeleid (SWUNG) is bedoeld om verkeersgroei op te vangen en de wegbeheerder voorbereidingstijd te gunnen en is niet bedoeld voor een structurele verhoging. Nu bij de A13 Overschie al geluidschermen zijn geplaatst en zeer open asfaltbeton (ZOAB) is toegepast, is de uitleg die verweerder geeft inzake de werkruimtebenutting en reductie door geluidmaatregelen niet van toepassing op Overschie. Zonder adequate bronmaatregelen zal de geluidbelasting in Overschie vele jaren boven het heersende niveau van 2008 liggen.
- h. Verweerder heeft in strijd gehandeld met artikel 7:9 van de Awb, nu hij aan het bestreden besluit een nieuw akoestisch rapport ten grondslag heeft gelegd zonder eiser in de gelegenheid te stellen hierover te worden gehoord.

4.2. Eiseres 2 kan zich evenmin met het bestreden besluit verenigen en heeft hiertegen - samengevat weergegeven - het volgende aangevoerd.

- a. Als gevolg van de verhoging van de maximumsnelheid wordt de luchtverontreiniging ontoelaatbaar en moeten omwonenden een onaanvaardbare toename van de geluidbelasting aan de gevel van hun woning en in hun woning verdragen.
- b. Onduidelijk is op basis waarvan de tot uitgangspunt genomen geluidwaarden in de akoestische rapporten als geluidproductieplafonds in de zin van artikel 11.44 en verder van de Wm hebben te gelden voor de A13 Overschie. Niet is gebleken van een specifieke regeling waarin staat wat op welke locatie de geluidproductieplafonds langs de A13 zijn.
- c. Verweerder benut de werkruimte van 1,5 dB, zoals bedoeld in artikel 11.45, eerste lid, van de Wm structureel om bij de snelheidsverhoging aan de geluidproductieplafonds te kunnen voldoen en geeft hiermee een verkeerde toepassing aan de werkruimte. Uit de memorie van toelichting bij de invoering van hoofdstuk 11 van de Wm volgt dat gebruik van de werkruimte niet mag leiden tot structurele toename van de geluidbelasting, terwijl de snelheidsverhoging naar 100 km/h dit wel veroorzaakt. Verhoging van de maximumsnelheid is dan ook in strijd met artikel 11.45 van de Wm.
- d. Ten onrechte is in de akoestische rapporten geen onderscheid gemaakt tussen verschillende typen motorvoertuigen, en is in het bijzonder geen aandacht besteed aan motoren. Als motorrijders uit de bocht van de verbindingbogen komen zullen ze optrekken om tot de nieuwe maximumsnelheid te komen, waardoor de geluidbelasting toeneemt. Er vindt een aanzienlijk aantal verkeersbewegingen van motoren plaats en gezien het lawaai dat zij veroorzaken is de bijdrage van motoren wel degelijk relevant.

4.3. Ook eiseres 3 kan zich niet met het bestreden besluit verenigen en heeft hiertegen - samengevat weergegeven - het volgende aangevoerd.

- a. De belangrijkste reden die verweerder geeft voor het verhogen van de maximumsnelheid, namelijk dat er nu eenmaal overal 100 km/h of meer mag worden gereden, steekt schril af tegen de belangen die door dit besluit worden geschonden.
- b. Door het besluit creëert verweerder een situatie waarin de omwonenden eerder zullen overlijden en in het algemeen in slechtere gezondheid zullen verkeren dan wanneer het besluit niet zou zijn genomen. Dit leidt tot schending van artikel 3 en artikel 8 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden.
- c. Zoals ook blijkt uit de 'Monitoringsrapportage NSL 2012: Stand van zaken NSL' van het RIVM houdt verweerder vast aan het hanteren van bepaalde rekenmethodes en negeert verweerder de werkelijkheid zoals die onder meer blijkt uit feitelijke gegevens. Volgens het RIVM zullen in

werkelijkheid hoogstwaarschijnlijk veel meer normoverschrijdingen plaatsvinden dan op basis van de conservatieve standaard-rekenregels wordt geschat (700 in plaats van 100). Verweerder legt feitelijke meetgegevens, die uitwijzen dat de luchtkwaliteit slechter is dan verweerder aanneemt, naast zich neer, terwijl de beschikbare metingen uiterst betrouwbaar zijn. Dit vindt ook steun in de DCMR-rapporten 'Lucht in cijfers 2011' en 'Lucht in cijfers 2012'.

- d. Iedere luchtverontreiniging is schadelijk voor de gezondheid. Daarom moet altijd getracht worden zo ver mogelijk onder de norm te blijven. Dit past bij het te goeder trouw naleven van de beschermingsdoelstelling die aan dit soort normen ten grondslag ligt en bij de strengere normen die de Wereldgezondheidsorganisatie hanteert voor luchtkwaliteit. Dit volgt ook uit het voorzorgsbeginsel in het Europese milieurecht en het stand-still-beginsel uit de Richtlijn Luchtkwaliteit.
- e. Verweerder handelt aldus in strijd met de Europese regelgeving. Indien de rechtbank niet tot deze conclusie komt, ligt het in de rede dat prejudiciële vragen worden gesteld over de reikwijdte van de bescherming die de Europese wetgever met de in het geding zijnde beginselen beoogt te bieden.

de inhoudelijke beoordeling

5.1. De rechtbank oordeelt als volgt.

5.2. Volgens vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling), in onder meer de uitspraken van 22 oktober 2003 (ECLI:NL:RVS:2003:AM2463) en 18 juli 2012 (ECLI:NL:RVS:2012:BX1845) komt verweerder bij het nemen van een verkeersbesluit een ruime beoordelingsmarge toe. Het is aan verweerder om alle verschillende bij het nemen van een dergelijk besluit betrokken belangen tegen elkaar af te wegen. De rechter zal zich bij de beoordeling van een dergelijk besluit terughoudend moeten opstellen en dienen te toetsen of het besluit niet strijdig is met wettelijke voorschriften en of de afweging van de betrokken belangen niet zodanig onevenwichtig is, dat verweerder niet in redelijkheid tot dat besluit heeft kunnen komen.

Geluid

6.1. Eiser 1 en eiseres 2 stellen dat verweerder onvoldoende rekening heeft gehouden met de hogere geluidbelasting die het verkeersbesluit in de omgeving van het traject veroorzaakt. Verweerder brengt hier tegen in dat de geluidbelasting onder de grenswaarden zal blijven.

6.2. In hoofdstuk 11 van de Wm zijn de grenswaarden, zogenoemde geluidproductieplafonds, geregeld. Bij de vaststelling van de geluidproductieplafonds is uitgegaan van de in 2008 heersende waarden met daar bovenop een werkruimte van 1,5 dB, zoals is neergelegd in artikel 11.45, eerste lid, van de Wm. Uit het akoestisch rapport van november 2012 (zie bijlage 3b bij dat rapport) volgt dat de berekende geluidproductie bij een snelheidsverhoging naar 100 km/h op alle referentiepunten langs het traject in 2012 en 2015 binnen die werkruimte van 1,5 dB ligt. Volgens verweerder kan deze werkruimte ook worden gebruikt voor een besluit tot snelheidsverhoging als het onderhavige, terwijl volgens eiser 1 en eiseres 2 de werkruimte van 1,5 dB niet bedoeld is voor een structurele verhoging.

6.3. In de memorie van toelichting op het wetsvoorstel tot Wijziging van de Wm in verband met de invoering van geluidproductieplafonds en de overheveling van hoofdstuk IX van de Wet geluidhinder naar de Wm (Kamerstukken II 2009-2010, 32 252, nr. 3, blz. 22-25) is ten aanzien van de werkruimte onder meer het volgende neergelegd:

"De werkruimte van 1,5 dB staat een groei van het verkeer toe.(...) Het vastleggen van de geluidproductieplafonds op exact de heersende situatie zou de invoering echter onuitvoerbaar maken, omdat elke toename, hoe gering ook, direct zou leiden tot een overschrijding van het geluidproductieplafond. Er is enige werkruimte nodig om fluctuaties in de verkeersomvang op te vangen en

omdat de beheerder bij groei van verkeer het treffen van geluidbeperkende maatregelen moet kunnen voorbereiden. (...) Tot uitgangspunt is genomen dat de werkruimte van de beheerder niet mag leiden tot structurele toename van geluidbelastingen en tegelijkertijd werkbaar moet zijn voor de beheerder om daarmee tegemoet te komen aan het belang van de mobiliteit. De balans tussen deze twee aspecten heeft geleid tot de keuze voor geluidproductieplafonds op de heersende geluidproductie met een werkruimte van 1,5 dB, gekoppeld aan voorzieningen die tegengaan dat de werkruimte in de praktijk structureel wordt benut."

De rechtbank begrijpt hieruit dat de werkruimte van 1,5 dB is bedoeld om - tijdelijk - verkeersgroei op te vangen en de wegbeheerder tijd te gunnen om maatregelen te nemen.

6.4. In het onderhavige geval is evenwel geen sprake van een (autonome) verkeersgroei maar van een besluit van verweerder zelf dat tot een verhoging van de geluidproductie leidt. Dat de werkruimte ook kan worden benut voor een toenemende geluidproductie als gevolg van een verkeersbesluit als het onderhavige, acht de rechtbank, gelet op het doel van de werkruimte zoals de rechtbank dit uit de memorie van toelichting afleidt, een onjuiste uitleg en toepassing van het begrip werkruimte. Op zichzelf acht de rechtbank het niet ondenkbaar dat onder omstandigheden het benutten van de werkruimte wordt gerechtvaardigd door andere factoren dan een autonome verkeersgroei en het gunnen van tijd voor het treffen van maatregelen. Het onderhavige verkeersbesluit ligt echter uitsluitend in de eigen invloedssfeer van verweerder, zodat het dáárvóór benutten van de werkruimte niet valt te verenigen met genoemd doel van de wetgever.

6.5. Bovendien kan de rechtbank vooralsnog niet vaststellen dat de benutting van de werkruimte door het verkeersbesluit niet slechts tijdelijk zou zijn. Verweerder stelt dat bij een dreigende overschrijding van de geluidproductieplafonds maatregelen zullen worden genomen die maken dat de geluidproductie weer onder de werkruimte zal komen te liggen, aangezien veel maatregelen tot een reductie van meer dan 1,5 dB zullen leiden.

Bij de beoordeling van deze stelling is het volgende van belang. In voornoemde memorie van toelichting is op bladzijde 53 en 54 onder meer het volgende opgenomen:

" Elk jaar rapporteert de beheerder aan de Ministers van VROM en van VenW over de stand van de naleving. Daardoor worden de kritische situaties zichtbaar. Daarvan is met name sprake indien de beschikbare ruimte onder een of meer geldende geluidproductieplafonds langs een wegvak of spoorbaanvak 0,5 dB of minder is. Als uit het verslag blijkt dat een situatie kritisch is, is dit voor de beheerder een formeel signaal om te bezien of actie noodzakelijk is. (...) Indien een kritische situatie ontstaat ten aanzien van plafonds die van rechtswege tot stand zijn gekomen, gaan bovendien specifieke verplichtingen gelden. Deze verplichtingen beogen weliswaar primair te voorkomen dat de werkruimte van 1,5 dB structureel wordt benut, maar zij ondersteunen tevens de naleving. De beheerder moet in het verslag voor de betrokken weg- of baanvakken een prognose geven van het jaar waarin het geluidproductieplafond volledig benut zal zijn. Doet deze situatie zich naar verwachting voor binnen vijf jaar na het jaar waarin het verslag wordt uitgebracht, dan moet de beheerder voorts aangeven wat hij voornemens is daaraan te doen."

Deze systematiek is neergelegd in met name artikel 11.22 van de Wm en (ter uitwerking daarvan) in artikel 29 van het Besluit geluid milieubeheer (een algemene maatregel van bestuur van 4 april 2012).

Verweerder heeft desgevraagd ter zitting alleen het aanbrengen van dubbellaags ZOAB kunnen noemen als mogelijke maatregel om de geluidproductie te verlagen, gelet op de reeds getroffen maatregelen op het traject bij Overschie (geluidschermen en enkellaags ZOAB). Voorts heeft verweerder aangegeven dat de eerste monitoring van het traject na de snelheidsverhoging eind 2014 afgerond zal zijn en dat naar aanleiding van die monitoring eventueel maatregelen worden getroffen.

De rechtbank begrijpt hieruit dat een toename in 2012 van de geluidproductie tot in de werkruimte op zijn vroegst pas in 2015 (mogelijk) tot maatregelen zal leiden. Daarbij komt dat de beschreven systematiek

niet tot het treffen van maatregelen dwingt zolang de geluidproductie volgens de prognose niet binnen vijf jaren tot overschrijding van het plafond zal leiden. Dit betekent naar het oordeel van de rechtbank dat redelijkerwijs niet op voorhand kan worden gesproken van een slechts tijdelijke benutting van de werkruimte.

6.6. Het voorgaande geldt nog sterker nu, gelet op de hiervoor aangehaalde passage in de memorie van toelichting, niet valt in te zien waarom verweerder niet reeds bij het nemen van het verkeersbesluit, dat volgens de berekeningen op alle referentiepunten zal leiden tot een geluidproductie die in de werkruimte valt, geluidreducerende maatregelen heeft getroffen, zodat een structurele benutting van de werkruimte zou zijn voorkomen.

6.7. Het voorgaande wordt niet anders door het argument van verweerder dat de geluidproductie zal afnemen door de voorziene openstelling van de A4. Nog afgezien van de omstandigheid dat die openstelling later zal plaatsvinden dan in de berekeningen is aangenomen - eind 2015 in plaats van begin 2015 -, stelt de rechtbank vast (zie hiervoor, onder 6.2) dat de geluidproductie ter plaatse van de A13 Overschie door de openstelling van de A4 op een aantal punten weliswaar afneemt maar dat de geluidproductie dan nog steeds binnen de werkruimte valt.

6.8. Eiseres 2 heeft aangevoerd dat verweerder ten onrechte geen rekening heeft gehouden met de geluidproductie van motoren. Verweerder heeft aangegeven dat in het Rmg 2012 voor de berekening van de geluidproductie motorvoertuigen worden ingedeeld in drie categorieën, te weten lichte, middelzware en zware motorvoertuigen en dat niet specifiek met motoren rekening wordt gehouden, omdat het aantal motoren in verhouding tot de rest van het verkeer zodanig gering is dat dit in de totale geluidbelasting niet terug te vinden is. Ter zitting heeft verweerder de nadere toelichting gegeven dat in de berekeningen wordt uitgegaan van gemiddelde geluidniveaus en dat piekgeluiden daarin niet worden meegenomen.

Dat het Rmg 2012 niet voorziet in een categorie motoren, betekent naar het oordeel van de rechtbank niet dat verweerder bij het nemen van het onderhavige besluit in het geheel geen rekening heeft hoeven houden met motoren voor zover deze piekgeluiden veroorzaken. In het onderhavige geval is geen sprake van een milieubesluit, waarvoor het Rmg 2012 in het bijzonder is opgesteld, maar van een verkeersbesluit, waarbij in het kader van de te maken belangenafweging alle relevante omstandigheden in ogenschouw moeten worden genomen. Eiseres 2 heeft aangegeven dat de snelheidsverhoging, gelet op het geluidniveau van motoren ten opzichte van het overige wegverkeer en op het accelereren na de bocht van de verbindingsbogen naar de nieuwe maximumsnelheid, zal leiden tot een piek in de geluidproductie. Daarnaast valt in het rapport 'Evaluatie 80 km zones' van verweerder van 6 september 2007 te lezen (pagina 20) dat piekniveaus van invloed kunnen zijn op de hinderbeleving. Naar het oordeel van de rechtbank had verweerder in het kader van een zorgvuldige afweging dit aspect bij de beoordeling moeten betrekken en niet kunnen volstaan met de stelling dat motoren en piekbelasting geen rol spelen in de berekeningen.

6.9. De conclusie is dat verweerder bij het nemen van het verkeersbesluit er ten onrechte van is uitgegaan dat de toename van geluidbelasting mocht worden opgevangen in de werkruimte van de geluidproductieplafonds en dat verweerder ten onrechte geen rekening heeft gehouden met motoren, voor zover deze piekgeluiden veroorzaken, zodat het bestreden besluit reeds om die reden voor vernietiging in aanmerking komt.

Luchtkwaliteit

7.1. Zoals volgt uit onder meer de uitspraak van de Afdeling van 15 juli 2009 (ECLI:NL:RVS:2009:BJ2650) is verweerder gelet op het bepaalde in artikel 5.16 van de Wm niet gehouden om onderzoek te doen naar

de luchtkwaliteit. Dit betekent evenwel niet dat de luchtkwaliteit geen rol kan spelen bij het nemen van een verkeersbesluit. Verweerder dient immers op grond van artikel 21 van het BABW een afweging te maken van de belangen die in het geding zijn. Tot de belangen die daarbij een rol kunnen spelen behoort evident het milieubelang, zoals ook volgt uit artikel 2, tweede lid, aanhef en onder a, van de WVV 1994. Daar komt bij dat het oorspronkelijke besluit om de snelheid op de A13 Overschie te verlagen juist was ingegeven door verbetering van de luchtkwaliteit. Onderzoek naar de luchtkwaliteit is in dezen dan ook wel degelijk relevant, zoals verweerder blijktens zijn verweerschrift in het beroep van eiseres 3 overigens ook heeft onderkend.

7.2. Eiseres 3 heeft aangevoerd dat het onderhavige verkeersbesluit indruist tegen het zogenoemde stand-still-beginsel, zoals neergelegd in overweging 9 van de preambule en artikel 12 van de Richtlijn Luchtkwaliteit, omdat het verhogen van de maximumsnelheid hoe dan ook tot verslechtering van de luchtkwaliteit leidt. De rechtbank volgt op dit onderdeel het standpunt van verweerder dat de bedoelde overweging uit de preambule geen concrete verplichting voor de lidstaten schept en dat artikel 12 bepaalt dat in situaties waarin concentraties in de lucht lager zijn dan de grenswaarden, de niveaus van de stoffen beneden die grenswaarden dienen te worden gehouden, niet dat het behaalde lagere niveau moet worden gehandhaafd. Weliswaar duidt overweging 9 van de preambule op een stand-still-streven en benoemt artikel 12 naast voormelde verplichting voor de lidstaten ook expliciet het streven om de beste met duurzame ontwikkeling verenigbare luchtkwaliteit te beschermen, maar dit is geen (resultaat)verplichting zoals door eiseres 3 in feite wordt betoogd, ook niet wanneer - zoals zij heeft bepleit - artikel 12 wordt geïnterpreteerd in het licht van overweging 9 van de preambule. De rechtbank ziet geen aanleiding hierover prejudiciële vragen te stellen. De enkele omstandigheid dat sprake is van een verslechtering ten opzichte van een reeds behaalde luchtkwaliteit, leidt dus niet tot de conclusie dat sprake is van strijdigheid met genoemde bepaling(en). Dit laat echter onverlet dat het van de lidstaten verlangde streven voor verweerder een rol zou kunnen spelen in het kader van de belangenafweging. De af te wegen belangen komen hierna aan de orde.

7.3. Eiser 1 en eiseres 3 hebben aangevoerd dat verweerder onvoldoende rekening heeft gehouden met de verslechtering van de gezondheidssituatie van de omwonenden door de verslechtering van de luchtkwaliteit als gevolg van het verkeersbesluit. Eiseres 2 heeft in haar beroepschrift op ontoelaatbare luchtverontreiniging gewezen en zich voor wat betreft de motivering van deze beroepsgrond bij eiser 1 en eiseres 3 aangesloten. Om deze reden zal hierna bij dit onderdeel over eisers (gezamenlijk) worden gesproken.

Verweerder heeft zich in dit verband op het standpunt gesteld dat het nieuwe snelheidsregime zal leiden tot een zeer beperkte toename van de concentraties stikstofdioxide en fijnstof, waarbij aan de grenswaarden wordt voldaan. Het voldoen aan de wettelijke milieunormen is een effectieve wijze om de leefbaarheid voor omwonenden te beschermen, aldus verweerder.

7.4. Ter zitting is door eisers een beroep gedaan op het rapport 'Lucht in cijfers 2011' van DCMR van 30 maart 2012, waaruit volgens eisers is gebleken dat het niet goed ging met de luchtkwaliteit in Overschie. Verweerder heeft ter zitting niet bestreden destijds met dit rapport bekend te zijn geweest, maar aangevoerd dat de in dit rapport vermelde meetgegevens niet echt afwijken van de berekende gegevens die verweerder heeft gehanteerd; in het rapport is namelijk een gemeten jaargemiddelde van 41,1 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ genoemd, terwijl verweerder is uitgegaan van een berekende waarde van 41,9 $\mu\text{g}/\text{m}^3$. Hiervan uitgaande stelt de rechtbank vast dat verweerder bekend was met het gegeven dat de (berekende) concentratie stikstofdioxide reeds in 2011, voorafgaande aan de snelheidsverhoging, hoger was dan de norm van 40 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ die in de Richtlijn Luchtkwaliteit is gesteld. Weliswaar is Nederland hiervan tot 2015 vrijgesteld en geldt zolang een grenswaarde van 60 $\mu\text{g}/\text{m}^3$, maar naar het oordeel van de rechtbank maakt dit niet dat verweerder dit gegeven buiten beschouwing heeft kunnen laten bij de belangenafweging, gelet op het gezondheidsbelang van de omwonenden. Naar het oordeel van de rechtbank heeft verweerder ten onrechte geen gewicht toegekend aan dit gegeven in het kader van de belangenafweging en heeft verweerder niet mogen volstaan met de motivering dat de berekende waarde onder de op dat moment geldende grenswaarde valt.

In zoverre heeft eiseres 3 terecht gewezen op het zogenoemde "voorzorgsbeginsel" - een aan Europees milieubeleid ten grondslag liggend beginsel (zie artikel 191, tweede lid, van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie) - en het hiervoor besproken stand-still-streven.

7.5. Daarnaast stelt de rechtbank vast dat in het luchtkwaliteitsrapport van verweerder van november 2011 ten aanzien van de concentratie stikstofdioxide in Overschie in 2011 is uitgegaan van een andere waarde dan de hiervoor genoemde, namelijk ongeveer 38,4 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ (figuur 4 op pagina 9 van dit rapport). Indien van deze waarde uitgegaan zou moeten worden en niet van de door verweerder ter zitting genoemde waarde van 41,9 $\mu\text{g}/\text{m}^3$, geldt het volgende.

Zoals hiervoor is aangegeven blijkt uit het rapport 'Lucht in cijfers 2011' dat DCMR in 2011 een gemiddelde jaarconcentratie van 41,1 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ heeft gemeten in Overschie. Verweerder heeft niet aangevoerd dat deze meting niet juist zou zijn. Nu verweerder geacht moet worden ten tijde van het nemen van het bestreden besluit bekend te zijn geweest met de omstandigheid dat de door DCMR gemeten waarde stikstofdioxide in Overschie hoger was dan de berekende waarde, heeft verweerder naar het oordeel van de rechtbank niet zonder nader onderzoek de resultaten van het rapport van DCMR naast zich neer mogen leggen en derhalve niet zonder meer mogen uitgaan van de genoemde berekende waarde.

Daar komt bij dat ter zitting niet duidelijk is geworden of verweerder zich voldoende rekenschap heeft gegeven van de stelling van eisers dat de rekenpunten op enige afstand van de A13 Overschie liggen terwijl een groot aantal woningen pal langs de A13 staat. De relevantie van deze stelling is evident.

7.6. De conclusie is dat verweerder bij het nemen van het bestreden besluit ten onrechte heeft volstaan met de motivering dat de berekende waarde (stikstofdioxide) binnen de geldende norm valt, althans dat verweerder onvoldoende betekenis heeft toegekend aan de van de berekeningen afwijkende metingen.

7.7. Eisers hebben ook een beroep gedaan op het rapport 'Lucht in cijfers 2012' van DCMR. Hierin is opgenomen dat in 2012 een gemiddelde jaarconcentratie van 45,1 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ is gemeten in Overschie. Eisers hebben betoogd dat hieruit blijkt dat de metingen aantonen dat de situatie slechter is dan was berekend en dat sprake is van zodanige waarden stikstofdioxide dat de normen in 2015 nooit gehaald kunnen worden.

Volgens verweerder is er op dit moment geen reden tot aanpassing van de rekenmodellen, hetgeen is gebleken uit een door het RIVM uitgevoerde audit waarin de berekeningen met de metingen zijn vergeleken.

De rechtbank oordeelt dat in het kader van de beoordeling van het bestreden besluit, dat is genomen op 26 november 2012, verweerder dit rapport als zodanig niet kan worden tegengeworpen. Het rapport dateert immers van daarná, te weten van 10 april 2013, zodat verweerder daarvan destijds nog geen kennis heeft kunnen nemen. Dit laat onverlet dat dit rapport steun biedt voor eerder ingenomen stellingen van eisers en dat verweerder bij een nieuw te nemen beslissing op bezwaar deze informatie en de daarop gebaseerde stellingen van eisers dient te betrekken. In dat kader is van belang dat verweerder ter zitting desgevraagd niet heeft kunnen bevestigen dat in genoemde audit door het RIVM specifiek ook de onderhavige locatie is onderzocht.

Bij een nieuwe beslissing op bezwaar dient ook te worden betrokken het door eiseres 3 in het geding gebrachte artikel 'Snelheidsverhoging A13 heeft effect op de luchtkwaliteit' in het Tijdschrift Lucht in uitvoering (augustus 2013), van de hand van een drietal medewerkers bij DCMR. In dit artikel is als conclusie onder andere opgenomen:

"De invoering van de snelheidsverhoging op de A13 bij Overschie heeft geleid tot hogere verkeersemisies op de A13 die aantoonbaar leiden tot verhoging van de gehalten aan luchtverontreiniging. Dit heeft een negatieve invloed op de kwaliteit van de leefomgeving, waaronder de gezondheid van de bewoners in de omgeving van de A13. (...)"

Verder is in dit artikel ook aandacht besteed aan roet (EC; elemental carbon):

"De stijging van de EC-concentratie ter hoogte van het meetpunt zou daar equivalent zijn aan een theoretisch verlies van levensverwachting van twintig dagen".

Belangenafweging

8.1. Uit het voorgaande volgt dat verweerder bij het nemen van het bestreden besluit niet het juiste gewicht heeft toegekend aan de belangen van omwonenden ter plaatse van de A13 Overschie, voor zover het betreft de aspecten geluid en luchtverontreiniging. Deze belangen betreffen hun leefomgeving in algemene zin en hun gezondheid in het bijzonder. Dit zijn naar het oordeel van de rechtbank belangen die naar hun aard zwaar dienen te wegen, te meer omdat het oorspronkelijke besluit om de snelheid op de A13 Overschie te verlagen juist was ingegeven door verbetering van de luchtkwaliteit.

8.2. Verweerder heeft zich beroepen op het belang van het verkeer ter plaatse, in het bijzonder het belang van de vrijheid van het verkeer in de zin van artikel 2, eerste lid, van de WVW 1994. Verweerder heeft in dit kader aangevoerd dat door het verkeersbesluit een betere doorstroming van het verkeer wordt bevorderd en - in relatie hiermee - tijdwinst wordt geboekt. Ook wordt met een maximumsnelheid van 100 km/h aansluiting verkregen bij de maximumsnelheid voor de in het verlengde liggende wegdelen en is meer in algemene zin het doel dat wordt aangesloten bij de landelijk geldende maximumsnelheden, waarbij het streven is dat er rond grote steden 100 km/h wordt gereden, aldus verweerder.

8.3. Naar het oordeel van de rechtbank heeft verweerder onvoldoende gemotiveerd waarom aan deze gestelde belangen doorslaggevend gewicht is toegekend. Hierbij is het volgende in aanmerking genomen.

8.4. Aan het gestelde belang van vrijheid van het verkeer kan op zichzelf weinig gewicht worden toegekend nu het, anders dan in relatie tot de doorstroming van het verkeer (zie hierna), niet concreet is onderbouwd. Voor zover is bedoeld op de aansluiting op de (als uitgangspunt geldende) maximumsnelheid op de Nederlandse autosnelwegen, wordt het belang daarvan sterk gerelativeerd door de omstandigheid dat (blijkens het primaire besluit, pagina 1, onder "doel") per 1 september 2012 een maximumsnelheid van 130 km/h de norm is, maar dat de maximumsnelheid ook 120 km/h of 100 km/h kan zijn, en bij uitzondering op een traject ook 80 km/h. Aansluiting bij de norm van 130 km/h (of 120 km/h) zal dus toch niet worden verkregen, hooguit bij een maximumsnelheid van 100 km/h die is beoogd voor snelwegen rond de grote steden. Daarvoor geldt echter dat slechts in beperkte mate sprake is van uniformering ten opzichte van aansluitende wegvlakken, nu op de A20 (deels) een maximum van 80 km/h blijft gelden en nu op de verbindingbogen een adviessnelheid geldt van 80 km/h.

8.5. Verder betreft het een norm - "harder waar het kan, langzamer waar het moet" (zie Kamerstukken II 2011-2012, 32 646, nr. 13, blz. 1) - die is ingegeven door een kortere reistijd, aansluiting bij het verwachtingspatroon van de automobilist en het maximaal benutten van het asfalt (zie Kamerstukken II 2010-2011, 32 646, nr.1, blz. 1 en 2). Naar moet worden aangenomen wegen deze aspecten zwaarder naar mate het traject waarvoor een hogere snelheid kan gelden langer is. Bij het onderhavige verkeersbesluit is sprake van een (tweezijdig) traject van nog geen vier kilometer, waarbij bovendien voor de verbindingbogen een adviessnelheid van 80 km/h geldt op basis van het onderhavige verkeersbesluit. Verweerder heeft niet gemotiveerd waarom onder deze omstandigheden aan deze doelstellingen het gewicht toekomt dat verweerder daaraan heeft toegekend.

8.6. Ten aanzien van de doorstroming van het verkeer blijkt uit het door verweerder overgelegde rapport 'Evaluatie 80 km zones' van september 2007 (bijlage bij het luchtkwaliteitsrapport), dat aangenomen wordt dat "complexe weefvakken" op bepaalde snelwegen minder problemen geven bij een hogere snelheid. De rechtbank stelt echter vast dat de A13 niet een van de specifieke onderzoeksobjecten is geweest (wel: de A10, A12 en A20) en dat ten aanzien van de A13 Overschie niet is aangegeven dat sprake is van een verslechterde doorstroming, laat staan van een verslechtering als gevolg van de snelheidsverlaging.

Ter zitting heeft verweerder nader toegelicht dat voor de A13 Overschie geen precieze doorstromingscijfers bekend zijn, maar dat algemene inzichten zijn gehanteerd die leiden tot de conclusie dat 80 km/h niet de optimale snelheid is voor doorstroming, met de aanname dat dit voor alle wegen geldt.

Naar het oordeel van de rechtbank vormen deze enkele gestelde algemene inzichten en deze aanname onvoldoende grond om veel gewicht te kunnen hebben bij de onderhavige belangenafweging. Bovendien wordt in het rapport ook aangegeven (pagina 24) dat maatwerk nodig is en een flexibele benadering mogelijk is door dynamisering van de snelheidslimiet.

8.7. Hier komt bij dat ten aanzien van de A13 in genoemd rapport is vermeld (zie met name pagina 21 en de conclusies in het rapport) dat de ongevallencijfers sterk zijn verbeterd door de snelheidsverlaging, waarbij is gecorrigeerd voor de landelijk dalende trend in de ongevallencijfers en waarbij wordt gesproken over een blijvend gunstig effect.

Ook dit aspect diende - eventueel na nader onderzoek; het rapport is bovendien niet meer van recente datum - te worden meegewogen bij de belangenafweging.

eindconclusies

9.1. Gelet op het voorgaande is de rechtbank van oordeel dat het bestreden besluit in strijd met artikel 3:2 van de Awb niet voldoende zorgvuldig is voorbereid en niet gedragen kan worden door de daaraan ten grondslag gelegde motivering, hetgeen in strijd is met artikel 7:12, eerste lid, van de Awb.

9.2. De beroepen worden gegrond verklaard. De overige gronden behoeven geen bespreking. De rechtbank ziet gelet op hetgeen hiervoor is overwogen geen mogelijkheid - in het kader van de zogenoemde finale geschillenbeslechting - om zelf in de zaak te voorzien en acht het niet opportuun om een bestuurlijke lus toe te passen. Verweerder dient dan ook een nieuwe beslissing op de bezwaren van eisers te nemen met inachtneming van deze uitspraak, waarbij de rechtbank een termijn van twaalf weken reëel acht.

9.3. Omdat de beroepen gegrond worden verklaard, dient verweerder eisers de door hen betaalde griffierechten te vergoeden.

9.4. Nu ten aanzien van eiser 1 van door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand geen sprake is en voor het overige van kosten niet is gebleken, ziet de rechtbank geen aanleiding voor een proceskostenveroordeling in het beroep van eiser 1.

9.5. Ten aanzien van eiseres 2 veroordeelt de rechtbank verweerder in de door eiseres 2 gemaakte proceskosten. Deze kosten stelt de rechtbank op grond van het Besluit proceskosten bestuursrecht (Bpb) voor de door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand vast op € 944,- (1 punt voor het indienen

van het beroepschrift, 1 punt voor het verschijnen ter zitting, met een waarde per punt van € 472,- en een wegingsfactor 1).

9.6. Ten aanzien van eiseres 3 veroordeelt de rechtbank verweerder eveneens in de gemaakte proceskosten. Deze kosten stelt de rechtbank op grond van het Bpb voor de door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand vast op € 944,- (1 punt voor het indienen van het beroepschrift, 1 punt voor het verschijnen ter zitting, met een waarde per punt van € 472,- en een wegingsfactor 1).

Beslissing

De rechtbank:

verklaart de beroepen gegrond,
vernietigt het bestreden besluit, voor zover daarbij de bezwaren van eisers ongegrond zijn verklaard,
bepaalt dat verweerder binnen twaalf weken na verzending van deze uitspraak een nieuwe beslissing op de bezwaren van eisers neemt met inachtneming van deze uitspraak,
bepaalt dat verweerder aan eisers het betaalde griffierecht van € 310,- per partij vergoedt,
veroordeelt verweerder tot betaling van de proceskosten van eiseres 2 in het beroep met kenmerk ROT 13/116 tot een bedrag van € 944,- ,
veroordeelt verweerder tot betaling van de proceskosten van eiseres 3 in het beroep met kenmerk ROT 13/2280 tot een bedrag van € 944,- .

Deze uitspraak is gedaan door mr. R.J.A.M. Coijmans, voorzitter, en
mr. L.E.M. Wilbers-Taselaar en mr. R.H.L. Dallinga, leden, in aanwezigheid van
mr. A.L. van der Duijn Schouten, griffier.

De beslissing is in het openbaar uitgesproken op 21 november 2013.

griffier voorzitter

Afschrift verzonden aan partijen op:

Rechtsmiddel

Tegen deze uitspraak kan binnen zes weken na de dag van verzending daarvan hoger beroep worden ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.