

ECLI	ECLI:NL:RVS:2013:BZ4918
Datum uitspraak	14 maart 2013
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 14 november 2012 heeft de minister van Infrastructuur en Milieu op grond van artikel 9, eerste lid, van de Spoedwet wegverbreding (hierna: de wet) het wegaanpassingsbesluit A28 Utrecht - Amersfoort (hierna: het wegaanpassingsbesluit) vastgesteld (201300229/2/R6).

Volledige tekst

201300229/2/R6 en 201300421/2/R6.

Datum uitspraak: 14 maart 2013

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak van de voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State op een verzoek om het treffen van een voorlopige voorziening (artikel 8:81 van de Algemene wet bestuursrecht) in het geding tussen onder meer:

de stichting Stichting Amersfoort-Schuilenburg 'A28 Duurzaam', gevestigd te Amersfoort, verzoeker,

en

1. de minister van Infrastructuur en Milieu,
2. het college van burgemeester en wethouders van Amersfoort verweerders.

Procesverloop

Bij besluit van 14 november 2012 heeft de minister van Infrastructuur en Milieu op grond van artikel 9, eerste lid, van de Spoedwet wegverbreding (hierna: de wet) het wegaanpassingsbesluit A28 Utrecht - Amersfoort (hierna: het wegaanpassingsbesluit) vastgesteld ([201300229/2/R6](#)).

Bij besluit van 21 november 2012 heeft het college van burgemeester en wethouders van Amersfoort vergunning verleend voor de sloop en de bouw van een geluidscherm langs de A28 ter hoogte van de wijk Schuilenburg in Amersfoort (201300421/2/R6).

Tegen het wegaanpassingsbesluit heeft onder meer de stichting beroep ingesteld. De stichting heeft in dit beroep gesteld ook tegen de bij het wegaanpassingsbesluit behorende uitvoeringsbesluiten beroep in te stellen. De stichting heeft desgevraagd meegedeeld dat

haar beroep wat betreft de uitvoeringsbesluiten ziet op de bovenvermelde vergunning.

De Stichting heeft de voorzitter verzocht ten aanzien van beide voornoemde besluiten een voorlopige voorziening te treffen.

De voorzitter heeft het verzoek ter zitting behandeld op 18 februari 2013, waar de minister, vertegenwoordigd door mr. H.C. Borgers, H.V. Topper MSc, A.E. Brand, drs. P.A.J. Hol, mr. M.J. Monninkhof en mr. M. de Hoop en het college vertegenwoordigd door mr. drs. H. Maaijen, zijn verschenen.

Overwegingen

1. Het oordeel van de voorzitter heeft een voorlopig karakter en is niet bindend in de bodemprocedure.

Het wegaanpassingsbesluit

2. Het wegaanpassingsbesluit voorziet in de uitbreiding van de autosnelweg A28 van 2x2 naar 2x3 rijstroken op het traject Utrecht - Leusden-Zuid, het realiseren van plusstroken en weefstroken op het traject Leusden-Zuid - Hoevelaken in beide richtingen en een verbreding van de verbindingsboog van de A28 Zuid naar de A1 Oost van 1 naar 2 rijstroken. De overige maatregelen betreffen in hoofdzaak het aanpassen van viaducten en overige kunstwerken.

Geluidhinder - Wettelijk kader

3. Op 1 juli 2012 is de Wet van 24 november 2011 tot vaststelling van overgangsrecht en wijziging van diverse wetten ten behoeve van de invoering van de wet van 24 november 2011 tot wijziging van de Wet milieubeheer in verband met de invoering van de geluidproductieplafonds en de overheveling van hoofdstuk IX van de Wet geluidhinder naar de Wet milieubeheer (modernisering instrumentarium geluidbeleid, geluidproductieplafonds) (Invoeringswet geluidproductieplafonds) in werking getreden (Stb. 2006, 267 en 268)

Voor de rijksinfrastructuur (rijkswegen en spoorlijnen) is de Wet geluidhinder door inwerkingtreding van de Invoeringswet geluidproductieplafonds vervangen door hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer. Omdat het ontwerpbesluit voor het tijdstip van inwerkingtreding van de Invoeringswet geluidproductieplafonds ter inzage is gelegd zijn ingevolge het overgangsrecht in de Invoeringswet geluidproductieplafonds de Wet geluidhinder en de daarop gebaseerde regelgeving, zoals deze voor de inwerkingtreding van die wet luidde, op het wegaanpassingsbesluit en de uitvoeringsbesluiten van toepassing. De hierna opgenomen artikelen uit de Wet geluidhinder zijn weergegeven zoals deze luiden voor inwerkingtreding van de Invoeringswet geluidproductieplafonds.

3.1. Ingevolge artikel 5, eerste lid, van de Spoedwet wegverbreding is voor de toepassing van deze wet ten aanzien van de in de bijlage, onder A, opgenomen wegaanpassingsprojecten, onder meer afdeling 2A van hoofdstuk VI van de Wet geluidhinder van overeenkomstige toepassing. Het project waar het wegaanpassingsbesluit op ziet, is in bijlage A opgenomen onder de nummers 14d en 14e.

Ingevolge artikel 5, tweede lid, moet, kort weergegeven, het wegaanpassingsbesluit ten aanzien van de in het eerste lid bedoelde wegaanpassingsprojecten de beslissing tot het vaststellen van een hogere waarde en een aanduiding van de op het terugbrengen van de geluidbelasting gerichte maatregelen bevatten.

3.2. Gezien het voorgaande is afdeling 2A van hoofdstuk VI van de Wet geluidhinder van overeenkomstige toepassing op het wegaanpassingsbesluit. Daarin zijn de artikelen 87b tot en met 87i opgenomen.

3.3. In artikel 87b, eerste lid, aanhef en onder h, van de Wet geluidhinder is, kort weergegeven en voor zover hier van belang, bepaald dat onder aanpassing van een weg moet worden verstaan: een aanpassing ten gevolge waarvan de geluidbelasting vanwege de weg in het toekomstig maatgevende jaar zonder het treffen van maatregelen met 2 dB of meer wordt verhoogd ten opzichte van de geluidbelasting die op grond van deze afdeling als ten hoogste toelaatbare geluidbelasting geldt.

In artikel 87f, eerste lid, aanhef en onder a, is, voor zover hier van belang, bepaald dat behoudens het tweede tot en met het vierde lid, de voor woningen ten gevolge waarvan de hoofdweg wordt aangepast, ten hoogste toelaatbare geluidbelasting 48 dB is, indien de geluidbelasting van de woning vanwege de hoofdweg op 1 maart 1986 lager dan of gelijk was aan 58 dB.

Ingevolge artikel 87f, derde lid, geldt, kort weergegeven en voor zover hier van belang, dat bij een wijziging van een op 1 januari 2007 aanwezige hoofdweg, waarbij niet eerder een hogere waarde dan 48 dB is vastgesteld en waarbij de heersende waarde hoger is dan 48 dB, voor woningen ten gevolge waarvan de hoofdweg wordt aangepast, de ten hoogste toelaatbare geluidbelasting vanwege de hoofdweg de heersende waarde is.

Ingevolge artikel 87f, vierde lid, samen met artikel 87b, eerste lid, onder a, voor zover hier van belang, kan de minister een hogere dan de in het derde lid bedoelde waarde vaststellen.

Ingevolge artikel 87f, zesde lid, van de Wet geluidhinder kan de minister slechts een hogere waarde vaststellen in die gevallen waarin toepassing van maatregelen gericht op het terugbrengen van de verwachte geluidbelasting van de gevel van de betrokken woningen, vanwege de hoofdweg of vanwege binnen het tracé van die hoofdweg gelegen wegen, tot 48 dB, onvoldoende doeltreffend zal zijn, dan wel overwegende bezwaren ontmoet van stedenbouwkundige, verkeerskundige, landschappelijke of financiële aard.

Ingevolge artikel 87g, eerste lid, geldt, kort weergegeven en voor zover hier van belang, dat bij een woning waarvan de geluidbelasting van de gevel op 1 maart 1986 hoger was dan 60 dB(A), de ten hoogste toelaatbare geluidbelasting 48 dB is.

Ingevolge artikel 87g, derde lid, samen met artikel 87b, eerste lid, onder a, kan de minister een hogere dan de in het eerste lid bedoelde waarde vaststellen, met dien verstande dat deze de waarde van 68 dB niet te boven mag gaan.

Ingevolge het zevende lid kan de minister slechts toepassing geven aan het derde tot en met het vijfde lid in die gevallen waarin toepassing van maatregelen, gericht op het terugbrengen van de verwachte geluidbelasting van de gevel van de betrokken woningen, vanwege de hoofdweg of vanwege binnen het tracé van die hoofdweg gelegen wegen, tot de ingevolge het eerste lid of tweede lid geldende waarde, onvoldoende doeltreffend zal zijn, dan wel overwegende bezwaren ontmoet van stedenbouwkundige, verkeerskundige, landschappelijke of financiële aard.

Geluidhinder - maatregelen

4. De stichting betoogt dat een geluidscherm van 11 m onvoldoende bescherming biedt tegen de geluidbelasting op gevels van woningen wegens de A28 en dat daarom niet voldaan wordt aan de Wet geluidhinder.

4.1. Voor woningen langs het tracé ten behoeve waarvan het wegaanpassingsbesluit is genomen, kunnen, gezien het hiervoor weergegeven wettelijk kader, waarden voor de ten hoogste toelaatbare geluidbelasting (hierna: de voorkeursgrenswaarde) gelden, indien ten

gevolge van de toename van de geluidbelasting bij die woningen van 2 dB sprake is van een aanpassing van de weg (artikel 87f, hierna te noemen: aanpassingswoningen), of wanneer de geluidbelasting bij die woningen op 1 maart 1986 hoger was dan 58 dB (artikel 87g, hierna te noemen: saneringswoningen).

Bij een voorziene overschrijding van de voorkeursgrenswaarde kan de minister een hogere waarde vaststellen, maar uitsluitend nadat hij heeft onderzocht in hoeverre die overschrijding met het treffen van maatregelen kan worden verminderd of voorkomen.

4.2. Door de minister is onderzoek verricht naar de op het terugbrengen van de geluidbelasting gerichte maatregelen. Dit onderzoek is vastgelegd in de rapporten "WAB A28 Utrecht - Amersfoort, Hoofdrapport Akoestisch onderzoek" van oktober 2012 (hierna: het hoofdrapport WAB) en het rapport "WAB A28 Utrecht - Amersfoort Specifiek Bijlagenrapport akoestisch onderzoek" van oktober 2012 (hierna: het bijlagenrapport WAB) en het rapport "OWAB/MER A28 Utrecht- Amersfoort, Bijlagenrapport Schuilenburg en Dorrestein (Amersfoort)" van februari 2011 (hierna: het bijlagenrapport OWAB).

In deze rapporten zijn de volgende uitgangspunten gehanteerd. Op grond van artikel 87g van de Wet geluidhinder geldt, sinds de wijziging van de Wet geluidhinder in 2007, dat alleen de woningen en andere geluidgevoelige bestemmingen voor sanering in aanmerking komen die in 1986 een geluidbelasting hadden van meer dan 58 dB. Voor deze wetswijziging bedroeg deze drempel 53 dB. De gemeente Amersfoort heeft de saneringssituaties op basis van de drempel van 53 dB gemeld bij Bureau Sanering Verkeerslawaaai. Tot op heden zijn geen maatregelen getroffen om deze saneringssituaties op te lossen. Er zijn echter wel subsidiebeschikkingen afgegeven voor het nemen van gevelmaatregelen door de toenmalige minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer voor de woningen met een belasting boven de 53 dB. Bij het onderzoek naar de geluidmaatregelen in het kader van het OWAB A28 Utrecht-Amersfoort dient de saneringssituatie opgelost te worden. In het onderzoek is daarom niet alleen gekeken naar de woningen waar de wettelijke drempel van 58 dB wordt overschreden, maar is, vanwege de reeds verleende subsidiebeschikkingen, ook gekeken naar de woningen waarvoor de drempel van 53 dB werd overschreden.

Voor zover hier relevant, zijn in het gebied Schuilenburg-Randenbroek 263 saneringswoningen. Dit zijn voornamelijk woningen in de flats aan de Ariaweg en de Verdiweg die direct naast de A28 zijn gelegen. Er zijn 1088 aanpassingswoningen. Daarnaast zijn er 455 woningen met een geluidbelasting die in 1986 hoger was dan 53 dB maar niet hoger dan 58 dB. Dit zijn voornamelijk laagbouw-woningen die verspreid over het gebied liggen. Het onderzoek beperkt zich tot een onderzoek naar maatregelen vanwege sanering, nu voor de aanpassingswoningen geldt dat de overschrijdingen bij deze woningen na maatregelen voor de saneringswoningen vrijwel in het geheel zullen zijn weggenomen.

4.3. Voor de ingevolge artikel 87g, tweede lid, van de Wet geluidhinder vereiste beoordeling heeft de minister voor saneringswoningen het zogenoemde schermcriterium gehanteerd. Dit criterium komt er - kort weergegeven - op neer dat wordt berekend hoeveel een geluidscherm maximaal mag kosten. Indien de werkelijke kosten van het vereiste scherm hoger zijn dan de berekende maximale schermkosten is het scherm niet doelmatig. De maximale schermkosten worden hierbij berekend aan de hand van de parameters in het formulier Wbb dat bij de vervallen Uitvoeringsregeling sanering verkeerslawaaai hoort. In onder meer de uitspraak van de Afdeling van 21 februari 2007 in zaak nr. 200600229/1 (www.raadvanstate.nl) is overwogen dat de hiervoor omschreven systematiek niet in strijd is met de Wet geluidhinder en de daarop gebaseerde regelgeving.

4.4. In het bijlagenrapport OWAB staat dat een scherm nodig is van deels 20 m en deels 24 m hoog om bij de saneringswoningen aan de voorkeursgrenswaarde van 48 dB te voldoen. Uit toepassing van het schermcriterium blijkt dat het maximale budget voor een dergelijk scherm toereikend zou zijn. De minister betwijfelt echter de juistheid van de normbedragen, omdat deze zijn gebaseerd op bouwkosten voor schermen met een hoogte tot en met 6 m en dus niet zien op schermen met deze extreme hoogte. Daarnaast stuit een dergelijk scherm op onoverkomelijke technische, landschappelijke en stedenbouwkundige bezwaren. Daarom heeft de minister een maatregelenonderzoek uitgevoerd.

In het maatregelenonderzoek is een scherm van 8 m als ondergrens genomen omdat de geluidbelasting bij een scherm van deze hoogte in het cluster nergens hoger is dan 63 dB. In het onderzoek is gekeken naar het effect per meter verhoging van het scherm op het aantal woningen dat aan de voorkeursgrenswaarde van 48 dB voldoet. Tevens is gekeken naar het effect op het aantal woningen dat een geluidbelasting heeft van 53 dB of meer.

Verhoging van het scherm van 8 naar 10 m leidt tot een toename van 78 woningen die aan de voorkeursgrenswaarde van 48 dB voldoen. Het verhogen van het scherm tussen 10 en 14 m leidt per meter tot een toename van 25 woningen. De stap van 14 naar 15 m leidt tot een toename van 9 woningen met een geluidbelasting onder de 48 dB. Omdat de toename van het aantal woningen dat aan de voorkeursgrenswaarde van 48 dB voldoet vanaf 14 m beperkt is, wordt in bijlagenrapport OWAB geconcludeerd dat een ophoging van 14 tot 15 m niet meer effectief is.

In het bijlagenrapport OWAB is tevens bij verschillende schermhoogten gekeken naar het aantal woningen met een geluidbelasting hoger dan 53 dB. Hieruit blijkt dat een verhoging van het scherm van 10 naar 11 m leidt tot een afname van het aantal woningen met een geluidbelasting hoger dan 53 dB, van 26 woningen, een afname van 23 woningen bij verhoging van 11 naar 12 m, een afname van 18 woningen bij verhoging van 12 naar 13 m, een afname van 9 woningen bij verhoging van 13 naar 14 m en een afname van 8 woningen bij verhoging van 14 naar

15 m. In het bijlagenrapport OWAB wordt op grond hiervan geconcludeerd dat de stap van 13 naar 14 m niet meer effectief is omdat de meeropbrengsten in de vorm van geluidreductie beperkt zijn.

Op grond van het voorgaande wordt in het bijlagenrapport OWAB vanuit akoestische overwegingen een scherm met een hoogte van 10 tot

13 m geadviseerd. In het bijlagenrapport WAB zijn de geactualiseerde verkeerscijfers doorgerekend voor de resultaten ten aanzien van de geluidbelasting in het bijlagenrapport OWAB. Deze doorrekening laat zien dat de conclusies niet veranderen.

4.5. Architectenbureau OKRA heeft in het rapport "Landschappelijke inpassing geluidswering Schuilenburg" van december 2010 onderzoek verricht naar de landschappelijke inpasbaarheid van de maatregelen bij de wijk Schuilenburg. Uit dit rapport blijkt dat een scherm van een richthoogte van 10 tot maximaal 12 m geen bezwaren zal ontmoeten van landschappelijke en stedenbouwkundige aard.

4.6. Op grond van de akoestische effectiviteit en de landschappelijke en stedenbouwkundige inpasbaarheid is door de minister gekozen voor een schermhoogte van 11 m.

4.7. De stichting heeft naar het voorlopig oordeel van de voorzitter niet aannemelijk gemaakt dat de minister onvoldoende heeft onderzocht in hoeverre de overschrijding van de

voorkeursgrenswaarde met het treffen van maatregelen kan worden verminderd of voorkomen. De stichting heeft geen aanknopingspunten geleverd voor het oordeel dat de uitkomsten van de doelmatigheidsbeoordeling en het onderzoek naar de landschappelijke inpassing onjuist zijn. De voorzitter ziet geen aanleiding om de door de minister gegeven motivering voor de keuze van een scherm van 11 m onjuist te achten, zodat de minister in redelijkheid heeft kunnen kiezen voor de vastgestelde maatregel bestaande uit een scherm van 11 m hoog.

Alternatieven

5. De stichting betoogt dat de minister wat betreft de te treffen maatregelen ter voorkoming van overschrijding van de voorkeursgrenswaarden had moeten kiezen voor een geluidwerende voorziening in de vorm van een luifel.

5.1. De minister heeft onderzoek verricht naar alternatieven voor een conventioneel geluidsscherm, waaronder de door de stichting voorgestane luifelvariant. Dit onderzoek is vastgelegd in het bijlagenrapport OWAB. In dit onderzoek is eerst beoordeeld welke luifel akoestisch en wat betreft inpassing in de omgeving de beste keuze is. Daarbij zijn een luifel van 680 m breed tussen de twee watergangen en een luifel van 1150 m breed over de gehele lengte tussen de oprit bij de Hogeweg en de afrit bij Leusden onderzocht. In het onderzoek zijn beide varianten onderzocht met een hoogte van 10, 12 en 14 m en met drie verschillende lengtes voor het overstekende gedeelte boven de weg, te weten een variant waarbij de top van de luifel tussen de eerste en de tweede rijstrook ligt, een variant waarbij de top tussen de tweede rijstrook en de plusstrook ligt en een variant waarbij de top aan de zijkant van de plusstrook ligt.

Akoestisch gezien wordt het beste effect bereikt met de lange, hoge luifel variant met de grootste overspanning. In dat geval wordt bijna overal voldaan aan de voorkeursgrenswaarde. Indien ook rekening wordt gehouden met de inpassing van de luifel in de omgeving, is de 1150 m brede, 10 m hoge luifel met de kleine overspanning de beste keuze omdat dit de minst omvangrijke constructie is met het meeste effect. Bij deze variant bedraagt de geluidbelasting maximaal 52 dB. De maximale geluidbelasting van 52 dB kan ook verkregen worden met een conventioneel, verticaal geluidsscherm van 15 m hoog.

5.2. In de systematiek voor het beoordelen van het doelmatigheidscriterium zijn geen normkosten opgenomen voor luifels, waardoor de financiële doelmatigheid niet kan worden getoetst. Om toch een financiële beoordeling mogelijk te maken heeft Rijkswaterstaat een kostenvergelijking op laten stellen voor de uitvoeringskosten van de 1150 m brede, 10 m hoge luifel met de kleine overspanning.

Uit de vergelijking blijkt dat de lange, lage luifel met kleine overspanning 50% duurder is dan het, wat betreft akoestisch effect gelijkwaardige conventionele scherm van 15 m. Omdat bij een gelijkwaardig akoestisch effect een luifel anderhalf keer zo duur is als een conventioneel verticaal scherm heeft de minister voor een conventioneel scherm gekozen.

5.3. Om de rechtmatigheid van de keuze van de minister voor het in het wegaanpassingsbesluit voorziene geluidsscherm 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 voorzitter naar voorlopig oordeel in hetgeen de stichting daarover heeft aangevoerd, geen grond voor het oordeel dat onvoldoende onderzoek heeft plaatsgevonden naar alternatieven, danwel dat voor de vergelijking tussen de kosten voor het conventionele scherm en de kosten voor de

luifelvariant onjuiste uitgangspunten zijn gehanteerd.

In hetgeen de stichting heeft aangevoerd ziet de voorzitter naar voorlopig oordeel voorts geen aanleiding voor het oordeel dat, gezien het kostenverschil tussen een luifel en een, wat betreft akoestische efficiency gelijkwaardig, conventioneel scherm, de keuze voor een conventioneel scherm redelijke gronden ontbeert.

De omgevingsvergunning

6. De omgevingsvergunning voorziet in het gedeeltelijk verwijderen en het plaatsen van een geluidscherm langs de A28 ter hoogte van Schuilenburg.

6.1. De voorzitter begrijpt het verzoek van de stichting met betrekking tot de omgevingsvergunning aldus dat de stichting betoogt dat het wegaanpassingsbesluit geschorst dient te worden vanwege de keuze voor een geluidscherm van 11 m ter hoogte van de wijk Schuilenburg en diensgevolge ook de omgevingsvergunning die verleend is voor de bouw van het scherm geschorst dient te worden.

6.2. Nu geen zelfstandige gronden ten grondslag zijn gelegd aan het verzoek wat betreft de omgevingsvergunning ziet de voorzitter geen aanleiding om wat betreft het verzoek ten aanzien van de omgevingsvergunning anders te oordelen, dan hij heeft gedaan ten aanzien van het wegaanpassingsbesluit.

Conclusie

7. Gelet op het voorgaande bestaat aanleiding het verzoek om het treffen van een voorlopige voorziening af te wijzen.

8. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

wijst het verzoek af.

Aldus vastgesteld door mr. N.S.J. Koeman, als voorzitter, in tegenwoordigheid van mr. T.L.J. Drouen, ambtenaar van staat.

w.g. Koeman w.g. Drouen
voorzitter ambtenaar van staat

Uitgesproken in het openbaar op 14 maart 2013

375-725.