

Milieueffectrapportage

106

Inpassingsplan
Rondweg N345 –
Voorst

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State
23 juli 2014, nr. 201400906/1/R6,
ECLI:NL:RVS:2014:2794
(mr. Van Buuren, mr. Uylenburg, mr. Pans)
Noot S.M. van Velsen

M.e.r. MER. Alternatieven. Alternatievenbeschrijving. Commissie voor de m.e.r. Alternatieventrechtering. Robuustheidsanalyse. Actualisatie.

[Wm art. 7.7, 7.23; Wro art. 2.2, 2.3]

Op 11 december 2013 hebben provinciale staten van Gelderland het inpassingsplan "N345 rondweg Voorst" gewijzigd vastgesteld. Het inpassingsplan biedt een juridisch-planologisch kader voor de realisatie van een westelijke rondweg om Voorst. Het plangebied omvat daarnaast de gronden die benodigd zijn voor de natuurmitigatie en de EHS-compensatie.

De beroepsgronden betreffen met name de beschouwing van andere oplossingen en alternatieven, al dan niet in het MER. Voorts zou op basis van onjuiste uitgangspunten gekozen zijn voor een lokale oplossing in de vorm van een rondweg om Voorst, in plaats van een regionale oplossing voor de bestaande verkeersveiligheid- en leefbaarheid-problematiek in Voorst en de omgeving. Dit zou in strijd zijn met provinciaal en rijksbeleid, welke een integrale oplossing op regionaal niveau voorschrijven, en het inpassingsplan zou daarmee in strijd met artikel 2.2 en artikel 2.3 Wro zijn vastgesteld. Volgens appellanten hebben provinciale staten in strijd met gedane toezeggingen onvoldoende onderzoek gedaan naar een regionale oplossing. provinciale staten verwijzen ter verweer naar het MER en een later uitgevoerde robuustheidsanalyse.

De Afdeling bestuursrechtspraak verklaart de beroepen ongegrond. Daarbij wordt onder meer overwogen dat provinciale staten bij de keuze voor een alternatief een afweging dient te maken van alle belangen die betrokken zijn bij de vaststelling van het inpassingsplan. Hierbij hebben provinciale staten beleidsvrijheid. De voor- en nadelen van voornoemde varianten van een rondweg dienen in deze afweging te worden meegenomen. Zij mochten zich daarbij niet alleen baseren op de conclusies van het MER, waaruit blijkt dat de verschillen tussen een westelijke en oostelijke rondweg om Voorst gering worden geacht, maar ook andere belangen betrekken. Ten aanzien van de grond dat de parallelweg niet is meegenomen in het MER en dat dit gezien de geluidoverlast als gevolg van landbouwverkeer wel had moeten worden voorts overwogen dat nu in een 'robuustheidsanalyse' alsnog de effecten in kaart zijn gebracht en de conclusie is getrokken dat er geen gevolgen voor de conclusies in het MER zijn beschouwd, mocht het MER dienen als grondslag voor het inpassingsplan.

Uitspraak in het geding tussen:

(...)

en

provinciale staten van Gelderland,
verweerders.

Procesverloop

Bij besluit van 11 december 2013 hebben provinciale staten het inpassingsplan "N345 rondweg Voorst" gewijzigd vastgesteld.

Tegen dit besluit hebben Landgoed Beekzicht, [appellant sub 2], [appellanten sub 3], [appellant sub 4], [appellanten sub 5], [appellant sub 6], [appellant sub 7], de Stichting en [appellanten sub 9] beroep ingesteld.

(...)

Overwegingen

Toetsingskader

1. Bij de vaststelling van een inpassingsplan hebben provinciale staten beleidsvrijheid om bestemmingen aan te wijzen en regels te geven die zij uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig achten. De Afdeling toetst deze beslissing terughoudend. Dit betekent dat de Afdeling aan de hand van de beroepsgronden beoordeelt of aanleiding bestaat voor het oordeel dat provinciale staten zich niet in redelijkheid op het standpunt hebben kunnen stellen dat het plan strekt ten be-

hoeve van een goede ruimtelijke ordening. Voorts beoordeelt de Afdeling aan de hand van de beroepsgronden of het bestreden besluit anderszins is voorbereid of genomen in strijd met het recht. *Het inpassingsplan*

2. Het inpassingsplan biedt een juridisch-planologisch kader voor de realisatie van een westelijke rondweg om Voorst. Het plangebied omvat daarnaast de gronden die benodigd zijn voor de natuurmitigatie en de EHS compensatie.

Regionale oplossing

(...)

4. [appellant sub 4], [appellanten sub 5], [appellant sub 6], [appellant sub 7], de Stichting en [appellanten sub 9] betogen dat provinciale staten ten onrechte en op basis van onjuiste uitgangspunten hebben gekozen voor een lokale oplossing in de vorm van een rondweg om Voorst, in plaats van een regionale oplossing voor de bestaande verkeersveiligheid- en leefbaarheidsproblematiek in Voorst en de omgeving. [appellanten sub 5], [appellant sub 6], [appellant sub 7], de Stichting en [appellanten sub 9] voeren aan dat dit in strijd is met provinciaal en rijksbeleid, welke een integrale oplossing op regionaal niveau voorschrijven, en het inpassingsplan daarmee in strijd met artikel 2.2 en artikel 2.3 van de Wet ruimtelijke ordening (hierna: de Wro) is vastgesteld. Volgens hen hebben provinciale staten in strijd met gedane toezeggingen onvoldoende onderzoek gedaan naar een regionale oplossing. [appellant sub 4], [appellanten sub 5], [appellant sub 6], [appellant sub 7], de Stichting en [appellanten sub 9] wijzen in dit verband op een regionaal alternatief van de rondweg ten oosten van het Apeldoorns Kanaal en het hieraan ten grondslag liggende rapport "Verkeerscorridor Apeldoorn-Dieren, een door de gehele regio breed gedragen oplossing". Bovendien heeft een lokale oplossing volgens hen geen draagvlak, mede doordat provinciale staten onvoldoende gelegenheid tot inspraak hebben gegeven.

4.1. Provinciale staten stellen dat diverse regionale oplossingen zijn onderzocht en gemotiveerd zijn afgefallen. Volgens provinciale staten is als uitgangspunt gehanteerd de bestaande infrastructuur beter te benutten, nu dit versnippering van natuur en landschap voorkomt en de aanleg van nieuwe infrastructuur slechts als sluitstuk geldt. Dit is ook een van de redenen waarom een regionale oplossing in de vorm van meer nieuwe infrastructuur met een groter ruimtebeslag is afgefallen. Een andere reden daarvoor is dat een dergelijke regio-

nale oplossing voor een extra (parallele) verbinding zorgt, waardoor de bestaande problematiek in de kern van Voorst onvoldoende wordt opgelost, aldus provinciale staten. Provinciale staten verwijzen in dit verband naar de tracékeuzenotitie van 21 februari 2012.

4.2. Uit de stukken en het verhandelde ter zitting komt het volgende naar voren over de keuze van provinciale staten voor een rondweg om Voorst. De kern Voorst kampt al jaren met een verkeersveiligheids- en leefbaarheidsprobleem als gevolg van de drukke provinciale weg N345 (Rijksstraatweg). De N345 vervult een belangrijke functie voor het doorgaande verkeer in de regio Stedendriehoek (Apeldoorn, Deventer, Zutphen) en doorsnijdt in de huidige situatie de dorpskern van Voorst. Gezien de verwachte toename van de verkeersintensiteiten in 2020 en de als gevolg daarvan toenemende problemen in de kern van Voorst, is door provinciale staten gezocht naar een oplossing. Provinciale staten hadden daarbij de volgende doelstellingen voor ogen:

- Het verbeteren van de leefbaarheid in de kern van Voorst door:
- het verminderen van de barrièrewerking en het verbeteren van de oversteekbaarheid van de N345 in Voorst;
- het oplossen van geluidknelpunten (woningen met een geluidbelasting hoger dan 63 dB);
- het verminderen van het aantal woningen met een geluidbelasting boven de 48 dB (voorkeursgrenswaarde).
- Het verbeteren van de verkeersveiligheid in Voorst.
- Het waarborgen van de verkeersafwikkeling op de N345.

4.3. Eenzelfde probleem als in Voorst speelt ook in meer of mindere mate voor de andere kernen in de regio Stedendriehoek. Om een beeld te krijgen van welke oplossingen mogelijk zijn om deze problematiek het hoofd te bieden, heeft de provincie Gelderland in 2007 in samenwerking met de betrokken gemeenten het onderzoek "Verkenning Onderliggend Wegennet Stedendriehoek" uitgevoerd naar de verkeerskundige samenhang tussen de verschillende knelpunten in de regio. Daarbij is onderzocht of er oplossingen denkbaar waren die meerdere knelpunten tegelijk kunnen omvatten. De conclusie uit dit onderzoek was dat de knelpunten verkeerskundig nauwelijks een samenhang met elkaar hebben, zodat een alomvattende

oplossing niet mogelijk is. De aanbeveling was daarom om per knelpunt te bezien welke oplossing het meest geschikt is.

Vervolgens zijn er in het kader van het Coalitieakkoord 2007 - 2011 een vijftal préverkenningen uitgevoerd naar het nut en de noodzaak van mogelijke oplossingen, waarbij de corridor N345 Zutphen - Apeldoorn als prioritair is aangemerkt, met name vanwege de knelpunten in de kernen Voorst en De Hoven in Zutphen. Naar aanleiding van de conclusies in de in 2009 uitgevoerde préverkenning N345 Voorst - de Hoven/Zutphen werd het onderzoek naar de problematiek in Voorst en mogelijke oplossingsrichtingen hiervoor voortgezet in de Verkenning N345 Voorst van 2010 (hierna: de Verkenning). Hierin zijn in twee fasen een groot aantal oplossingsrichtingen op hun effecten onderzocht, zowel oplossingsrichtingen op regionaal als op lokaal niveau.

Fase één van de Verkenning heeft zich gericht op een brede verkenning en afweging van mogelijke oplossingsrichtingen, waarbij omwonenden, belanghebbenden en belangstellenden de gelegenheid is geboden om alternatieven aan te dragen. Deze oplossingsrichtingen zijn beoordeeld op effectiviteit ten aanzien van de hiervoor genoemde doelstellingen van provinciale staten door het meten van de procentuele afname van verkeer in de kern, de effecten op natuur te bezien en de aantallen te amoveren woningen en investeringskosten te onderzoeken. Op basis van de beoordeling van deze punten zijn de regionale alternatieven, gezien de negatieve effecten, de beperkte effectiviteit en de hoge investeringen hiervan, afgevallen. Fase één heeft geleid tot een selectie van een vijftal oplossingsrichtingen, die het meest aan voornoemde doelstellingen beantwoorden. Fase twee van de Verkenning heeft zich gericht op een nadere beoordeling van de effectiviteit van deze vijf oplossingsrichtingen en de effecten hiervan op de omgeving. Een westelijke of oostelijke rondweg om Voorst bleek volgens de Verkenning de problematiek op te lossen, met (aanzienlijk) minder negatieve effecten dan andere alternatieven, vooral op de natuur en het landschap.

De resultaten van de Verkenning zijn ter advisering aan de Commissie voor de milieueffectrapportage voorgelegd. De Commissie kwam in februari 2011 tot de conclusie dat het afvallen van de onderzochte oplossingsrichtingen, waaronder de regionale oplossingen, zorgvuldig was onderbouwd.

4.4. Provinciale staten dienen een afweging te maken van alle belangen die betrokken zijn bij de vaststelling van het inpassingsplan. Daarbij hebben provinciale staten beleidsvrijheid. De voor- en nadelen van alternatieven dienen in deze afweging te worden meegenomen.

Gelet op het hiervoor weergegevene hebben provinciale staten in het kader van het vinden van een oplossing voor het verkeersveiligheids- en leefbaarheidsprobleem in de kern van Voorst verschillende mogelijkheden verkend. Daarbij zijn ook regionale oplossingen waaronder, zoals ter zitting door provinciale staten toegelicht, die vergelijkbaar zijn met de door [appellanten sub 5], [appellant sub 6], [appellant sub 7], de Stichting en [appellanten sub 9] aangedragen oplossing in de vorm van een verkeerscorridor Apeldoorn-Dieren, in ogenschouw genomen. Provinciale staten hebben op grond van de Verkenning niet gekozen voor een regionale oplossing vanwege de negatieve effecten hiervan op de natuur en het landschap en de beperkte effectiviteit ten aanzien van het oplossen van voornoemde problematiek in de kern van Voorst. Niet aannemelijk is gemaakt dat de resultaten van de Verkenning onjuist zijn. De Afdeling overweegt voorts dat de door [appellanten sub 5], [appellant sub 6], [appellant sub 7], de Stichting en [appellanten sub 9] geciteerde passages uit diverse provinciale beleidsdocumenten ertoe strekken verkeersknelpunten in samenhang te bezien en regionale oplossingen hiervoor te onderzoeken, hetgeen gelet op het voorgaande is gedaan door provinciale staten. Provinciale staten hebben daarbij de genoemde nadelen van regionale alternatieven mogen betrekken bij hun belangenafweging.

Gelet op het voorgaande geeft het aangevoerde de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat provinciale staten niet in redelijkheid hebben kunnen komen tot het laten afvallen van een regionale oplossing voor de problematiek in de kern van Voorst.

De betogen falen.

Oostelijke rondweg

5. [appellant sub 4], [appellanten sub 5], [appellant sub 6], [appellant sub 7], de Stichting en [appellanten sub 9] betogen dat provinciale staten ten onrechte hebben gekozen voor de westelijke variant van de rondweg om Voorst in plaats van de oostelijke variant hiervan. Volgens [appellanten sub 5], [appellant sub 6], [appellant sub 7], de Stichting en [appellanten sub 9] bestaat geen

draagvlak voor de westelijke variant van de rondweg, mede doordat provinciale staten onvoldoende gelegenheid tot inspraak hebben gegeven. Zij voeren aan dat provinciale staten hun zienswijze op dit punt niet dan wel onvoldoende hebben weerlegd.

Zij wijzen in het bijzonder op de negatieve impact van de westelijke variant ten opzichte van de oostelijke variant op de bestaande landschappelijke, archeologische en cultuurhistorische waarden ter plaatse. [appellant sub 4], [appellanten sub 5], [appellant sub 6], [appellant sub 7], de Stichting en [appellanten sub 9] betogen dat de oostelijke variant de verkeersveiligheid en de luchtkwaliteit beter waarborgt en minder woningen aan een hogere geluidbelasting bloot worden gesteld. [appellant sub 4] wijst in verband met de luchtkwaliteit op de windrichting en voert tot slot aan dat de oostelijke variant beduidend goedkoper is dan de westelijke variant van de rondweg.

5.1. Provinciale staten verwijzen naar het milieueffectrapport (MER) N345 Rondweg Voorst van oktober 2011 (hierna: het MER) waarin de effecten van beide alternatieven ruimschoots zijn beschreven, waarna gemotiveerd is gekozen voor de westelijke variant. Volgens provinciale staten zijn alle onderzoeken overeenkomstig de wettelijke reken- en meetvoorschriften uitgevoerd waarin de meteorologische omstandigheden zijn verdisconteerd. 5.2. Er is voldaan aan de wettelijke vereisten ter zake van de kennisgeving en de terinzagelegging van het ontwerp inpassingsplan. Het bieden van inspraak maakt geen deel uit van de in de Wro en het Besluit ruimtelijke ordening geregelde planprocedure. Het schenden van een inspraakverplichting heeft daarom geen gevolgen voor de rechtmatigheid van de planprocedure en het inpassingsplan.

Overigens staat in de plantoelichting dat meerdere informatiebijkomensten voor inwoners van Voorst hebben plaatsgevonden. Daarbij zijn onder meer de westelijke en de oostelijke variant van de rondweg om Voorst besproken. In de Zienswijzennota Provinciaal Inpassingsplan N345 Rondweg Voorst is voorts ingegaan op de ingediende zienswijzen. Hieruit is derhalve op te maken wat de afwegingen van provinciale staten zijn geweest ten aanzien van deze zienswijzen.

Gelet op het voorgaande ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat door provinciale staten onvoldoende is ingegaan op de door hen aangedragen bezwaren.

De betogen falen.

5.3. Uit de stukken en het verhandelde ter zitting komt het volgende naar voren over de keuze van provinciale staten voor de westelijke rondweg om Voorst. De Commissie voor de milieueffectrapportage adviseerde in voornoemd advies van februari 2011 om nader inzicht te verkrijgen in de effecten van een oostelijke dan wel een westelijke rondweg om Voorst, omdat de verschillen hiertussen gering werd geacht. Op basis hiervan hebben provinciale staten op 16 februari 2011 besloten een milieueffectrapport te laten opstellen, waarin een westelijke en een oostelijke rondweg om Voorst worden onderzocht.

Uit het MER volgen - kort samengevat - de volgende conclusies. In brede zin kan worden geconcludeerd dat beide rondwegen bijdragen aan het oplossen van de problematiek ten aanzien van verkeersveiligheid, barrièrewerking en geluidoverlast. De oostelijke rondweg onderscheidt zich van de westelijke rondweg door een licht positiever effect betreffende verkeer en vervoer. Het omgekeerde geldt voor de westelijke rondweg betreffende geluid en trillingen. Voorts kan worden geconcludeerd dat beide rondwegen de natuur aantasten en beide rondwegen leiden tot aantasting van het landschap, cultuurhistorie en archeologie. De oostelijke rondweg onderscheidt zich in dit kader van de westelijke rondweg door grotere negatieve effecten, met uitzondering van het deelaspect archeologie.

Op basis van het voorgaande is gekozen voor het uitwerken van de westelijke rondweg om Voorst in een inpassingsplan. Daarbij is gewicht toegekend aan de grotere aantasting van het (historische) landschap als gevolg van de oostelijke rondweg. De westelijke rondweg spaart het waardevolle landschap ten oosten van Voorst en biedt meer mogelijkheden om de rondweg goed in te passen. Dit sluit ook aan bij de Dorpsvisie Voorst waarin de waarde van de Voorsterklei ten oosten van de kern wordt benadrukt en uitbreiding van Voorst slechts in westelijke richting wordt voorzien. Tot slot is betrokken dat de westelijke rondweg, hoewel de te verwachten kosten hiervan hoger liggen dan die van de oostelijke rondweg, past binnen het in 2010 gereserveerde budget voor de rondweg van 27 miljoen euro.

5.4. Provinciale staten dienen bij de keuze voor een westelijke dan wel een oostelijke rondweg om Voorst een afweging te maken van alle belangen die betrokken zijn bij de vaststelling van het inpas-

singsplan. Daarbij hebben provinciale staten beleidsvrijheid. De voor- en nadelen van voornoemde varianten van een rondweg dienen in deze afweging te worden meegenomen.

Gezien de conclusies van het MER kunnen de verschillen tussen een westelijke en oostelijke rondweg om Voorst gering worden geacht. [appellant sub 4], [appellanten sub 5], [appellant sub 6], [appellant sub 7], de Stichting en [appellanten sub 9] hebben niet aannemelijk gemaakt dat het MER zodanige gebreken dan wel leemten in kennis vertoont dat provinciale staten zich hierop niet hebben kunnen baseren bij het nemen van het bestreden besluit. De door hen aangedragen bezwaren ten aanzien van de landschappelijke, archeologische en cultuurhistorische waarden, de verkeersveiligheid, de luchtkwaliteit, de geluidbelasting en de kosten van een rondweg zijn, gezien het voorgaande, door provinciale staten bezien en betrokken bij de vaststelling van het inpassingsplan. Provinciale staten hebben daarbij in redelijkheid gewicht kunnen toekennen aan de landschappelijke waarden ten oosten van Voorst en de mogelijkheden om de rondweg goed in te passen ten westen van Voorst.

Gelet op het voorgaande ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat provinciale staten niet in redelijkheid hebben kunnen kiezen voor de westelijke variant van de rondweg om Voorst. De betogen falen.

Aanleg volledige parallelweg

6. [appellanten sub 3], [appellant sub 4], [appellanten sub 5], [appellant sub 6], de Stichting en [appellanten sub 9] kunnen zich niet verenigen met het inpassingsplan voor zover dat voorziet in een volledige parallelweg langs de westelijke rondweg. Zij betogen dat de parallelweg negatieve effecten in de vorm van geluidoverlast en trillinghinder met zich brengt en voorts onnodig is gezien de aanwezige alternatieve routes voor het landbouwverkeer. [appellanten sub 5], [appellant sub 6], de Stichting en [appellanten sub 9] wijzen daarbij op het alternatief om de parallelweg af te laten buigen ten noorden van het bosje waarin het voortplantingsgebied van de kamsalamander zich bevindt.

In het bijzonder [appellanten sub 3] en [appellanten sub 9] vrezen als gevolg van de parallelweg geluidoverlast en trillinghinder ter plaatse van hun woningen aan onderscheidenlijk de [locatie 1] en [locatie 2] te Voorst. [appellanten sub 3] betogen dat ten aanzien van alternatieven voor

de parallelweg onvoldoende gelegenheid tot inspraak is geboden. [appellanten sub 9] wijzen op het sluipverkeer over de Enkweg na realisering van de rondweg en vrezen voorts zichthinder.

[appellant sub 4] betoogt dat de parallelweg niet is meegenomen in het MER en dat dit gezien de geluidoverlast als gevolg van landbouwverkeer wel had gemoeten. Voorts zet hij, mede gezien mogelijk sluipverkeer over de parallelweg, vraagtekens bij de verkeersveiligheid op de parallelweg. 6.1. Provinciale staten verwijzen naar de Robuustheidsanalyse voorkeurs tracé N345 Rondweg Voorst van 8 oktober 2013 (hierna: de Robuustheidsanalyse), waarin is ingegaan op de effecten van de voorziene parallelweg. Provinciale staten stellen dat wat betreft geluidoverlast en trillinghinder geen significant verschil bestaat ter plaatse van de woning van [appellanten sub 3] en zij door het inpassingsplan dan ook niet onevenredig in hun belangen worden geschaad. Provinciale staten stellen dat [appellanten sub 9] op zodanige afstand van de rondweg wonen dat van aanzienlijke zichthinder en geluidoverlast geen sprake is. Voorts liggen de geluidwallen grotendeels achter de bestaande bebouwing, aldus provinciale staten. 6.2. Vast staat dat provinciale staten het inpassingsplan ten opzichte van het ontwerp inpassingsplan gewijzigd hebben vastgesteld in die zin dat een parallelweg is opgenomen langs het volledige tracé van de westelijke rondweg en dat deze parallelweg dan ook niet is bezien in het MER. Daarom hebben provinciale staten in de Robuustheidsanalyse laten onderzoeken of het realiseren van een parallelweg gevolgen heeft voor de conclusies in het MER.

In de Robuustheidsanalyse staat dat het afwickelen van het landbouwverkeer via gebiedsontsluitingswegen zoals de N345 buiten de bebouwde kom niet wenselijk is vanwege het verschil in snelheid en massa en voorts in strijd is met de ontwerp richtlijnen voor duurzaam veilig vormgegeven gebiedsontsluitingswegen, gezien de verkeersveiligheid en doorstroming. Het provinciaal beleid stelt daarom dat het landbouwverkeer via bestaande alternatieve routes moet worden geleid, waarbij het landbouwverkeer op een veilige manier over die routes kan worden afgewikkeld. In de onderhavige situatie is de Rijksweg door Voorst de aangewezen alternatieve route voor het landbouwverkeer. Echter, landbouwverkeer binnen de bebouwde kom van Voorst heeft een negatieve invloed op verkeersveiligheid en leefbaarheid

in het dorp. Het realiseren van een volledige parallelweg langs de rondweg neemt volgens de Robuustheidsanalyse zowel de negatieve consequenties van landbouwverkeer op de rondweg als de leefbaarheids- en verkeersveiligheidsrisico's in de kern van Voorst weg.

De geheel doorgetrokken parallelweg heeft dan ook als doel het landbouwverkeer aan de Rijksstraatweg in Voorst te onttrekken. De eventuele geluidhinder en trillinghinder vanwege landbouwvoertuigen wordt hiermee grotendeels verplaatst van de dorpskern van Voorst naar de aanwonenden van de parallelweg. Het aantal potentieel gehinderden ligt langs de parallelweg aanzienlijk lager dan langs de Rijksstraatweg in de kern Voorst. De parallelweg heeft volgens de Robuustheidsanalyse derhalve een positieve invloed op het aantal gehinderden, waardoor het realiseren van de parallelweg per saldo leidt tot een vermindering van de ondervonden trillinghinder.

In de Robuustheidsanalyse wordt voorts tot de conclusie gekomen dat de bijdrage van het auto- en vrachtverkeer op de westelijke rondweg de belangrijkste bron van geluidhinder vormt en de parallelweg slechts tot een beperkte en niet onderscheidende verandering in de ondervonden geluidhinder zal leiden. In de Robuustheidsanalyse wordt tot slot geconcludeerd dat de voorziene parallelweg niet leidt tot een andere beoordeling van de milieueffecten en het MER kan dienen als grondslag voor het inpassingsplan.

6.3. [appellanten sub 3], [appellant sub 4], [appellanten sub 5], [appellant sub 6], de Stichting en [appellanten sub 9] hebben niet aannemelijk gemaakt dat de Robuustheidsanalyse zodanige gebreken dan wel leemten in kennis bevat dat provinciale staten zich hierop niet in redelijkheid konden baseren. Gelet hierop en nu uit de Robuustheidsanalyse blijkt dat de aanleg van de parallelweg in milieueffecten nauwelijks verschil maakt naast de rondweg hebben provinciale staten kunnen volstaan met het MER dat ten grondslag is gelegd aan het bestreden besluit.

6.4. Over het betoog van [appellant sub 4] ten aanzien van de verkeersveiligheid op de parallelweg overweegt de Afdeling als volgt. In de Robuustheidsanalyse staat dat de parallelweg overeenkomstig de ontwerprijlijnen Duurzaam Veilig wordt ingericht en een verkeerssnelheid van 60 km/uur zal gaan gelden. Een potentieel conflict tussen landbouwverkeer en langzaam

verkeer wordt met het realiseren van de parallelweg juist weggenomen gezien het doel hiervan, aldus de Robuustheidsanalyse.

Uit de Robuustheidsanalyse blijkt voorts dat de verkeersintensiteiten op de parallelweg laag zijn. Gelet hierop en nu de parallelweg beoogt het landbouwverkeer met een verkeerssnelheid van maximaal 60 km/uur te verwerken, heeft [appellant sub 4] niet aannemelijk gemaakt dat als gevolg van sluipverkeer desalniettemin dient te worden gevreesd voor een zodanig hoge verkeersintensiteit op de parallelweg dat provinciale staten niet van de in de Robuustheidsanalyse genoemde verkeersintensiteit hebben kunnen uitgaan. Gelet op het voorgaande heeft [appellant sub 4] dan ook niet aannemelijk gemaakt dat provinciale staten in verband met de verkeersveiligheid niet heeft kunnen komen tot het opnemen van de parallelweg.

6.5. De afstand van de in het plan voorziene rondweg tot aan de woning van [appellanten sub 9] bedraagt ongeveer 335 m. Uit de stukken en het verhandelde ter zitting blijkt dat de geluidbelasting ter plaatse van voornoemde woningen ruim onder de wettelijke voorkeursgrenswaarde van 48 dB ligt. Voor zover [appellanten sub 9] vrezen voor sluipverkeer over de Enkweg overweegt de Afdeling als volgt. Provinciale staten hebben ter zitting uiteengezet dat gezien de route die het sluipverkeer in dat geval aflegt de kans klein wordt geacht, mede gezien de ten behoeve hiervan gemaakte berekeningen, dat het verkeer een route over de Enkweg boven de rondweg dan wel de parallelweg zal kiezen. Gelet hierop ziet de Afdeling in hetgeen [appellanten sub 9] hebben aangevoerd geen aanleiding voor het oordeel dat desalniettemin dient te worden gevreesd voor grote hoeveelheden sluipverkeer ter plaatse van de Enkweg.

De afstand van de in het plan voorziene rondweg tot aan de woning van [appellanten sub 3] bedraagt ongeveer 35 m. Blijkens de Zienswijzennota is de parallelweg naar aanleiding van de zienswijze van [appellanten sub 3] verder van hun woning af komen te liggen. Voorts blijkt uit de stukken dat de geluidbelasting op hun woning onder de voorkeursgrenswaarde van 48 dB blijft.

Gelet op het voorgaande en in aanmerking genomen dat geen recht op een blijvend vrij uitzicht bestaat, ziet de Afdeling in hetgeen [appellanten sub 9] en [appellanten sub 3] hebben aangevoerd geen aanknopingspunten voor het oordeel dat

provinciale staten zich niet in redelijkheid op het standpunt hebben kunnen stellen dat het inpassingsplan in zoverre niet zal leiden tot een onaanvaardbare verslechtering van hun woon- en leefklimaat.

6.6. Gelet op het voorgaande hebben provinciale staten naar het oordeel van de Afdeling de mogelijke effecten als gevolg van het realiseren van de parallelweg in voldoende mate onderzocht.

Ten aanzien van het alternatief van appellanten om de parallelweg af te laten buigen naar het desbetreffende deel van de Bolkhofsweg, overweegt de Afdeling dat provinciale staten in redelijkheid hebben kunnen komen tot de in het plan voorziene aansluiting van de parallelweg op de Bolkhofsweg, nu daarmee het voortplantingsgebied van de kamsalamander zo veel mogelijk wordt ontzien en een tweetal woningen aan de Enkweg behouden kan blijven. Voor zover appellanten hebben gewezen op een alternatieve route voor het landbouwverkeer, namelijk de rondweg, komt het standpunt van provinciale staten zoals ter zitting toegelicht dat het landbouwverkeer gezien de verkeersveiligheid en de doorstroming van het verkeer geen gebruik kan maken van de rondweg, de Afdeling juist voor.

Provinciale staten hebben op basis van de uitkomsten van de Robuustheidsanalyse en gezien het voorgaande in redelijkheid een groter gewicht kunnen toekennen aan het weren van landbouwverkeer uit de kern van Voorst, dan aan het belang dat appellanten hebben bij het niet realiseren van de parallelweg.

De betogen falen.

Afwijking zuidwestelijke richting

7. [appellanten sub 5], [appellant sub 6], de Stichting en [appellanten sub 9] betogen dat provinciale staten ten onrechte hebben besloten tot afwijking van het tracé van de westelijke rondweg in zuidwestelijke richting. Volgens hen hebben provinciale staten niet inzichtelijk gemaakt waarom het perceel dat met deze afwijking wordt behouden zwaarder weegt dan de belangen van appellanten. Voorts is volgens hen geen onderzoek gedaan naar de gevolgen van de afwijking voor de geluidbelasting en archeologische waarden ter plaatse.

[appellanten sub 5] betogen dat zij als gevolg van het inpassingsplan aanzienlijke zichthinder en geluidoverlast ter plaatse van hun woning aan de [locatie 3] te Voorst zullen gaan ondervinden. Zij wijzen in dit verband op de hoogtelegging van de

rondweg, de te realiseren geluidwering en de maximum verkeerssnelheid van 80 km/uur voor de rondweg. [appellanten sub 5] betogen tot slot dat provinciale staten onvoldoende zijn ingegaan op de door hen aangedragen voorstellen om de geluidwal ten zuiden van de rondweg door te trekken tot bijna aan de Kruisweg om deze vervolgens geleidelijk af te laten lopen en om de rondweg verdiept aan te leggen.

7.1. Provinciale staten verwijzen naar het akoestisch onderzoek van 21 oktober 2013 waarin rekening is gehouden met de door appellanten bedoelde afwijking.

Provinciale staten stellen dat de rondweg zo goed mogelijk in het landschap wordt ingepast en voorts uit het akoestisch onderzoek blijkt dat de geluidbelasting op de woning van [appellanten sub 5] ruimschoots onder de wettelijke voorkeursgrenswaarde blijft. Provinciale staten stellen dat ten zuiden van de rondweg geen geluidwal is voorzien, maar ter hoogte van de Kruisweg een laag walletje met gedeeltelijke beplanting wordt gerealiseerd.

7.2. Vast staat dat provinciale staten het inpassingsplan ten opzichte van het ontwerp inpassingsplan gewijzigd hebben vastgesteld in die zin dat de bocht in het zuidwestelijke deel van het tracé ter hoogte van de Kruisweg is verruimd.

In de Robuustheidsanalyse zijn de gevolgen van de effecten van het verruimen van het desbetreffende deel van het tracé onderzocht. Door de verruiming van de boogstraal aan de zuidwest kant van het tracé komt de geluidcontour volgens de Robuustheidsanalyse iets dichterbij de woningen aan de Hezeweg en de Kruisweg/Blokhofsweg te liggen. Bij deze woningen wordt de voorkeursgrenswaarde van 48 dB echter niet overschreden. In de Robuustheidsanalyse wordt voorts ten aanzien van het aspect archeologie geconcludeerd dat doordat het ruimtegebruik van de westelijke rondweg in deze vorm groter is, ook de kans op de aanwezigheid van archeologische waarden in het plangebied toeneemt. De impact van de westelijke rondweg zelf op het doorsnijden van terreinen met archeologische waarden is echter volgens de Robuustheidsanalyse vele malen groter, zodat de wijziging van het tracé op dit punt weinig invloed heeft.

7.3. Gelet op het voorgaande zijn de gevolgen van de afwijking in zuidwestelijke richting van de rondweg op de geluidbelasting en archeologische waarden, anders dan appellanten betogen, door

provinciale staten betrokken bij het vaststellen van het inpassingsplan. Provinciale staten hebben daarbij voorts betrokken, zoals ter zitting uiteengezet, dat het tracé van de westelijke rondweg zoals opgenomen in het ontwerp inpassingsplan het perceel van de aldaar gevestigde kweker met kapitaalintensieve teelt doorsnijdt en dat deze kweker zijn bedrijfsvoering in dat geval niet kan voortzetten. Gezien de beperkte benodigde uitbuiging van het tracé om dit te voorkomen en de minimale gevolgen hiervan voor de geluidbelasting hebben provinciale staten voor deze wijziging van het tracé gekozen.

Het voorgaande komt de Afdeling niet onredelijk voor. De Afdeling neemt hiertoe in aanmerking dat provinciale staten gezien het vorenoverwogene inzichtelijk hebben gemaakt welke belangen en aspecten zijn betrokken bij de afwijking van het tracé in zuidwestelijke richting en daarbij in redelijkheid gewicht hebben kunnen toekennen aan de voortzetting van de bedrijfsvoering van de aldaar gevestigde kweker.

7.4. Uit de stukken en het verhandelde ter zitting blijkt dat de geluidbelasting ter plaatse van de woning van [appellanten sub 5] als gevolg van de desbetreffende afwijking van het tracé met 1 dB toeneemt, maar onder de wettelijke voorkeursgrenswaarde van 48 dB blijft. De afstand tussen de woning van [appellanten sub 5] en de westelijke rondweg bedraagt daarnaast ongeveer 130 m. Gelet op het voorgaande en in aanmerking genomen dat geen recht op een vrij blijvend uitzicht bestaat, ziet de Afdeling in hetgeen [appellanten sub 5] hebben aangevoerd geen aanknopingspunten voor het oordeel dat provinciale staten zich niet in redelijkheid op het standpunt hebben kunnen stellen dat het inpassingsplan niet zal leiden tot een onaanvaardbare verslechtering van hun woon- en leefklimaat.

Over het betoog van [appellanten sub 5] dat provinciale staten onvoldoende zijn ingegaan op de door hen aangedragen voorstellen voor de geluidswal, overweegt de Afdeling dat in de Zienswijzennota door provinciale staten hierop is ingegaan en [appellanten sub 5] niet aannemelijk hebben gemaakt dat de weerlegging van hun zienswijze hierin onjuist zou zijn.

7.5. Gelet op het voorgaande ziet de Afdeling in het aangevoerde geen aanleiding voor het oordeel dat provinciale staten niet in redelijkheid hebben kunnen komen tot een afwijking van het tracé in zuidwestelijke richting.

De betogen falen.

Conclusie en proceskosten

17. De beroepen zijn ongegrond.

18. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

verklaart de beroepen ongegrond.

NOOT

Deze uitspraak is niet zozeer baanbrekend als wel interessant als men de voorgeschiedenis ervan beschouwt. Kennelijk vond de provincie het lastig om alternatieven voor het MER te selecteren. Niet voor niets is de Commissie voor de m.e.r. om een tussentijds toetsingsadvies over de selectie van alternatieven voor het MER gevraagd (advies Commissie m.e.r., te vinden op commissiemer.nl, rapportnr. 2497-44). Hetgeen niet uit de uitspraak volgt, maar wel te lezen is in het advies van de Commissie m.e.r., is dat de provincie specifiek heeft gevraagd om ook een oordeel te geven over het afvallen van een oplossingsrichting, dat ook wel bekend stond als 'burgerinitiatief'. Ook een ander alternatief was al afgefallen. De Commissie m.e.r. oordeelt dat dit laatste alternatief terecht is afgefallen, omdat het buiten de doelstelling van het voornemen valt en ook vraagt om een relatief grote extra investering voor een relatief beperkte groep belanghebbenden die er baat bij hebben. Het burgerinitiatief mocht afvallen omdat het fors negatiever op onder andere natuur, inpasbaarheid en kosten scoorde, terwijl het probleemoplossend vermogen niet groter is. Ten aanzien van de overgebleven alternatieven (de oostelijke en de westelijke varianten voor de Rondweg) geeft de Commissie m.e.r. aan dat de verschillen in effecten heel klein zijn, maar "bij deze oplossingsrichtingen zitten nog relatief veel vrijheidsgraden qua precieze uitwerking waarbij de bandbreedte aan mogelijke effecten van beide oplossingen elkaar overlapt. Voor de uiteindelijke afweging tussen beide oplossingsrichtingen heeft de Commissie geadviseerd beide oplossingsrichtingen in meer detail uit te werken. De uiteindelijke effecten van beide tracés zullen immers sterk afhangen van de precieze (optima-

le) trasering en aansluiting op de huidige N345, en van de mitigerende maatregelen die daadwerkelijk getroffen worden om negatieve effecten voor bijvoorbeeld landschap, natuur, barrièrewerking en geluid te verminderen." In het uiteindelijke 'echte' toetsingsadvies (rapportnr. 2497-88) concludeert de Commissie: "De rondwegalternatieven dragen beide bij aan het oplossen van de problematiek in de kern van Voorst. Zowel de positieve als negatieve milieueffecten zijn beperkt onderscheidend. Uitsluitend op de aspecten historisch landschap (negatief voor oost) en archeologie (negatief voor west) zijn de alternatieven duidelijk onderscheidend. De Commissie concludeert dat op basis van de voorliggende informatie uit het MER een voorkeursalternatief kan worden gekozen en de besluitvorming over het PIP verder kan worden voorbereid."

In feite had al een zogenoemde trechtering van alternatieven plaatsgevonden. Dat mag en is soms ook noodzakelijk. Hierop ging ik in mijn annotatie bij ABRvS 19 maart 2014, nr. 201301640/1/R4, ECLI:NL:RVS:2014:927, «JM» 2014/77, uitgebreid in. Hiernaar zij verwezen. Zoals de Commissie voor de m.e.r. terecht concludeert, is deze handelwijze in overeenstemming met het advies van de Adviescommissie Versnelling Besluitvorming Infrastructurele Projecten (kortweg Commissie Elverding) van april 2008 zoals door het toenmalige kabinet omarmd. De zogenoemde 'sneller- en beter-aanpak' is zelfs ten grondslag gelegd aan delen van het wetsvoorstel voor de Omgevingswet (TK 2013-2014, 33 962, nr. 3, par. 5.5) waarmee de regeling die thans alleen in de Tracéwet zit, breder toepasbaar wordt (in beginsel verplicht voor Rijk en provincies bij toepassing bij het projectbesluit en voor toepassing van overige instrumenten facultatief). Hiermee wordt tevens uitvoering gegeven aan de motie-Samsom (TK 2009-2010, 32 127, nr. 105). Actieve betrokkenheid van belanghebbenden, bij voorkeur in een vroeg stadium en volgens de 'sneller en beter'-aanpak, zeker bij complexe projecten, sluit mijns inziens bij uitstek aan bij het m.e.r.-systeem. Actieve en gerichte betrokkenheid van de omgeving vergroot, zo is mijn ervaring, het draagvlak en verbetert de besluitvorming. Dat het trechteren van alternatieven niet altijd eenvoudig is,

blijkt uit de onderhavige uitspraak. Een (tussentijds) advies van de Commissie voor de m.e.r. kan hierbij helpen.

Verder blijkt uit deze casus dat alternatieven om allerlei redenen mogen afvallen. Een van die redenen is dat een alternatief te weinig probleemoplossend vermogen heeft. Deze mag in een MER buiten beschouwing blijven en hoeft niet te worden beschouwd als een 'redelijkerwijs in beschouwing te nemen alternatief' zoals volgt uit artikel 7.7 Wm (plan-m.e.r.) en artikel 7.23 Wm (project-m.e.r.). Een eerdere uitspraak hierover in het kader van een vergelijkbaar geval betreft ABRvS 16 februari 2014, ECLI:NL:RVS:2014:677, over het Inpassingsplan voor de N279 Noord. Uit die uitspraak bleek ook dat gemotiveerde trechtering van te onderzoeken alternatieven in een MER is toegestaan. De uitspraken maken duidelijk dat niet op de inwerkingtreding van de Omgevingswet hoeft te worden gewacht om een 'Elverding'-aanpak te kiezen. Hiermee wordt mijns inziens ook voorkomen dat steeds opnieuw – steeds gedetailleerder – onderzoek naar alle beschikbare alternatieven moet worden verricht. Een aanpak zoals in de onderhavige zaak, vermindert dus ook nog eens de onderzoekslasten.

S.M. van Velsen