

het besluit zonder deze voorschriften op gebaseerd zou zijn. Op deze manier kan het besluit met de beschrijving van de kenmerken van de activiteit en met de daarbij behorende de voorschriften met betrekking tot de maatregelen op grond van die wet worden gehandhaafd. Zo wordt een OBM genomen op grond van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo). Ook al worden er op grond van artikel 7.20a, eerste lid, Wm voorschriften aan verbonden of wordt een beschrijving van de kenmerken van de activiteit in de OBM opgenomen, dan wordt de OBM ingevolge 7.20a, tweede lid, Wm nog steeds geacht op grond van de Wabo te zijn genomen.' (zie Kamerstukken 2015/16, 34287, nr. 3).

Art. 7.35 en 7.36 Wm kennen een vergelijkbare regeling bij het verlenen van een vergunning waarvoor een milieueffectrapport (MER) is opgesteld. Het bevoegd gezag kan rekening houden met alle milieugevolgen die in dat MER zijn beschreven, ongeacht wat sectorale wetgeving hierover zegt. Deze zogenoemde verruiming van de beslissingsgrondslag vergroot de speelruimte van het bevoegd gezag om rekening te houden met de resultaten van een MER en deze vervolgens te laten doorwerken in de vergunning (door middel van voorwaarden, voorschriften en beperkingen).

Als de Afdeling met de zinsnede 'indien ruimtelijk relevante borging is vereist' bedoelt dat alleen ruimtelijk relevante maatregelen in het plan kunnen worden opgenomen, dan is dat op grond van bovenstaande niet terecht. Zoals gezegd gaat het er om of het noodzakelijke mitigerende maatregelen zijn, die geleid hebben tot de conclusie dat een MER niet nodig is. En als het noodzakelijke maatregelen zijn, horen deze in het voorliggende besluit geborgd te worden, tenzij reeds op andere wijze is verzekerd dat de maatregelen zullen worden getroffen (zie ABRvS 22 maart 2006, ECLI:NL:RVS:2006:AV6291, inzake Linderveld en ABRvS 28 mei 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BD2641, «JM» 2008/7, inzake Bangert en Oosterpolder). Appellanten zouden anders tegen de vervolgs besluiten op moeten komen. Omdat bij die besluiten doorgaans geen koppeling met m.e.r. is, zou dat weinig kansrijk zijn waardoor de noodzakelijke maatregelen tussen wal en schip zouden belanden.

A. Wagenmakers

## Milieueffectrapportage / Geluid

20

### Onderzoek alternatieven en beoordeling geluidhinder bij tracébesluit N35

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State  
30 december 2020, 201900677/1/R3,  
ECLI:NL:RVS:2020:3147  
(mr. Helder, mr. Van Heijningen, mr. Verburg)  
Noot S.M. van Velsen  
Noot F. Arents

**Tracébesluit. Milieueffectrapportage. Relativiteitsvereiste. Alternatieven. Geluidproductieplafond. Systematiek geluidsbelasting. Geluidbeperkende maatregelen. Doelmatigheid. Zonnepanelen.**

[Chw art. 1.11; Wm art. 11.1, 11.13, 11.17, 11.29, 11.30, 11.38; Bgm art. 31; Regeling geluid milieubeheer art. 10; EVRM art. 8; Grondwet art. 94; WHO-geluidrichtlijnen]

*Op 19 december 2018 heeft de minister van Infrastructuur en Waterstaat het 'Tracébesluit N35 Nijverdal – Wierden' vastgesteld. Het tracébesluit voorziet in de opwaardering van de N35 tussen Nijverdal en Wierden tot een autoweg. De weg wordt verbreed van 1 x 2 rijstroken naar 2 x 2 rijstroken, tussen paalaanduiding 34,6 en paalaanduiding 42,8 in noordwaartse richting verlegd, van ongelijkvloerse aansluitingen voorzien en de maximumsnelheid van 80 naar 100 en deels naar 130 kilometer per uur verhoogd. Het tracébesluit voldoet aan de ambitie van de minister om de N35 op te waarden tot een regionale stroomweg, gelet op de verhoogde kans op ongevallen door de toename van verkeersintensiteiten en het wisselende wegbeeld. Ook zal naar verwachting de verkeersintensiteiten verder toenemen waardoor kans op vertraging in de spits ontstaat.*

*De minister heeft toepassing gegeven aan afdeling 2 en afdeling 3 van hoofdstuk 1 van de Crisis- en herstelwet. Voor milieueffectrapportage*

betekent dat een zogenoemd beperkt alternatievenonderzoek (en geen verplicht advies van de Commissie m.e.r., red.). Voor de voorbereiding van het besluit is wel een milieueffectrapport opgesteld.

Appellant betoogt dat de minister in strijd met de M.e.r.-richtlijn geen alternatieven heeft onderzocht in het MER. In het bijzonder het alternatief om de Baron van Sternbachlaan verdiept aan te leggen had volgens hem moeten worden onderzocht. Hij meent dat art. 1.11 Chw buiten toepassing had moeten worden gelaten wegens strijd met art. 5 lid 3 onder d M.e.r.-richtlijn.

De minister stelt dat hij op grond van art. 1.11 lid 1 aanhef en onder a Chw, zoals dat luidde vóór 16 mei 2017, niet gehouden is om verschillende alternatieven in beschouwing te nemen en te beschrijven in het MER. Over het alternatief van de Werkgroep Baron van Sternbachlaan stelt de minister dat dit alternatief in de besluitvorming is betrokken en dat in de nota van antwoord inzichtelijk is gemaakt waarom dit alternatief niet nader is uitgewerkt.

Meerdere appellanten betogen onder verwijzing naar het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie van 7 november 2018, ECLI:EU:C:2018:882, dat niet vaststaat of het PAS gebruikt had mogen worden voor dit tracébesluit. Ook verwijzen zij naar de uitspraak van de Afdeling van 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1603. Zij voeren aan dat het relativiteitsvereiste ondanks de afstand tussen hun woning en het dichtstbijzijnde Natura 2000-gebied niet in de weg staat aan een inhoudelijke beoordeling van hun betoog. Zij voeren aan dat het PAS ten onrechte aan het MER ten grondslag is gelegd waardoor de grondslag voor het MER is komen te ontvallen en het MER ook niet ten grondslag mocht worden gelegd aan het tracébesluit. Zij wijzen erop dat ook andere appellanten beroepsgronden hebben aangevoerd over de deugdelijkheid van het MER, de natuurbeschermingsmaatregelen en de fijnstofproblematiek waardoor toch inhoudelijk op de stikstofproblematiek moet worden ingegaan. Daarnaast gaat het volgens hen om een toets van openbare orde waardoor het tracébesluit moet worden getoetst aan de Habitatrichtlijn. Zij verzoeken de Afdeling al dan niet ambtshalve te toetsen.

De Afdeling geeft in r.o. 31.3 een samenvatting van de toegepaste wettelijke systematiek van de geluidsbelasting in het kader van het tracébesluit

en de wijze waarop op grond van de systematiek wordt voorzien in geluidbeperkende maatregelen. Het gaat daarbij om de wijze hoe om te gaan met een overschrijding van een geluidproductieplafond en de wanneer sprake is van een financieel doelmatige maatregel in de zin van de Wet milieubeheer.

Over het argument dat het tracébesluit leidt tot zo'n geluidsbelasting bij een woning dat sprake is van strijd met art. 8 EVRM, overweegt de Afdeling dat volgens vaste rechtspraak van het EHRM het EVRM geen uitdrukkelijk recht toekent op een schone en stille omgeving. Toch kan art. 8 EVRM in het geding zijn indien de overlast zo is dat die de betrokkene in ernstige mate in zijn gezondheid treft of hem belet in zijn woongenot en zijn privé- of gezinsleven. Naar het oordeel van de Afdeling zal de geluidhinder in concreto echter niet zo groot zijn dat die appellant in ernstige mate in zijn gezondheid treft of hem belet in zijn woongenot en zijn privé- of gezinsleven. Mede omdat na onherroepelijk worden van het tracébesluit ook nog onderzocht zal worden of de binnenwaarde gereduceerd moet worden, kon de minister terecht stellen dat art. 8 EVRM niet geschonden is.

Aangevoerd wordt dat bij de berekening van de geluidsbelasting vanwege het wegverkeer onvoldoende rekening is gehouden met de 'Environmental Noise Guidelines for the European Region' van de World Health Organization van 10 oktober 2018. Gelet hierop vreest appellant dat deze geluidsbelasting zal leiden tot schadelijke gevolgen voor de gezondheid.

De Afdeling overweegt dat de aanbevelingen van de WHO algemeen van aard zijn en dat gelet daarop het aanbevolen maximum van 53 dB Lden geen dwingende status heeft. De aanbevelingen van de WHO zijn verder niet aan te merken als een ieder verbindende verdragsbepalingen in de zin van art. 94 Grondwet. Er is daarom geen aanleiding om te oordelen dat de minister de door de WHO aanbevolen maximale geluidsbelasting van 53 dB Lden had moeten hanteren.

Uitspraak in het geding tussen:

[appellanten 1 t/m 18]

en

de minister van Infrastructuur en Waterstaat,  
verweerder.

### Procesverloop

Bij besluit van 19 december 2018 heeft de minister het “Tracébesluit N35 Nijverdal – Wierden” (hierna: het tracébesluit) vastgesteld.

Tegen dit besluit hebben [appellant sub 1], [appellante sub 2], [appellant sub 3], [appellant sub 4], [appellanten sub 5], [appellant sub 6], [appellant sub 7] en anderen, Wijkvereniging de Kruidenwijk, [appellant sub 9], [appellant sub 10], [appellant sub 11], [appellant sub 12], [appellant sub 13], [appellant sub 14], [appellant sub 15], [appellant sub 16] en anderen, Wijkvereniging Nijverdal-Oost en [appellant sub 18] beroep ingesteld. De minister heeft een verweerschrift ingediend. Een aantal partijen heeft nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 8 en 9 juli 2020, waar een aantal partijen is verschenen of zich heeft laten vertegenwoordigen. Ook de minister heeft zich ter zitting laten vertegenwoordigen.

Na de zitting heeft [partij] zijn beroep ingetrokken.

### Overwegingen

#### Inleiding

1. Het tracébesluit voorziet in de opwaardering van de N35 tussen Nijverdal en Wierden tot een autoweg. Volgens de toelichting bij het tracébesluit rijden in de huidige situatie ongeveer 21.000 motorvoertuigen per etmaal over deze weg. De weg is verder op dit moment ingericht als gebiedsontsluitingsweg met één rijbaan met twee rijstroken zonder fysieke rijbaanscheiding, een maximumsnelheid van 80 kilometer per uur, gelijkvloerse kruispunten en oversteken en op meerdere plaatsen een beperkte obstakelvrije ruimte. Mede door de verkeersintensiteiten en het wisselende wegbeeld op de N35 tussen de Salland-Twentetunnel en de A35 geeft dit een verhoogd risico op ongevallen. Verder vermeldt de toelichting bij het tracébesluit dat door een toename van het verkeer de verkeersafwikkeling de komende jaren zal verslechteren en in de spits tot vertraging zal leiden. Het Rijk wil daarom de N35

opwaarderen naar een regionale stroomweg met 2x2 rijstroken, ongelijkvloerse aansluitingen en een maximumsnelheid van 100 kilometer per uur op dit deel van de N35. Het tracébesluit voorziet in deze ambitie.

De weg wordt verbreed van 1x2 rijstroken naar 2x2 rijstroken. Tussen km 34,6 en km 42,8 wordt de weg in noordwaartse richting verlegd. De term ‘km’ staat daarbij voor de hectometerpaalaanduiding. Deze verlegging in noordwaartse richting ligt tussen de nieuwe aansluiting Nijverdal-Oost / 't Lochter bij de Burgemeester H. Boersingel (N347) en de nieuwe aansluiting Wierden-West bij de Nijverdalsestraat/Haarkampsweg. Verder zullen een aantal ongelijkvloerse aansluitingen en kruisingen worden gerealiseerd en zullen onlosmakelijk met de verlegging en de verbreding van de N35 maatregelen worden getroffen aan het hoofdwegennet en het onderliggend wegennet op het genoemde traject. Tevens zal de maximumsnelheid tussen km 34,6 en km 35,1 80 kilometer per uur, tussen km 35,1 en km 42,6 100 kilometer per uur en tussen km 42,6 en km 42,8 130 kilometer per uur bedragen.

2. Appellanten wonen of zijn gevestigd in de omgeving van het deel van de N35 waarover het tracébesluit gaat. Zij richten zich in beroep tegen het tracébesluit. Een aantal appellanten heeft daarbij een verzoek om schadevergoeding ingediend. De Afdeling beoordeelt aan de hand van de naar voren gebrachte beroepsgronden de rechtmatigheid van het tracébesluit.

Hierna zal de Afdeling eerst ingaan op de ontvankelijkheid van de beroepen. Daarna zal de Afdeling de beroepsgronden over onderwerpen van algemene aard bespreken, zoals procedurele aspecten, de totstandkoming van het besluit en de alternatieven. Vervolgens komen aan de orde de beroepsgronden over de gevolgen van het tracébesluit voor het verkeer, geluid, licht, water, luchtkwaliteit en de natuur. Aansluitend zal de Afdeling ingaan op enkele overige, meer specifieke, beroepsgronden. Daarna zullen de verzoeken om schadevergoeding worden behandeld. Ten slotte volgt een conclusie. Een en ander overeenkomstig de hierna opgenomen inhoudsopgave.

3. De relevante wetgeving is met het oog op de leesbaarheid deels opgenomen in de uitspraak zelf en voor een ander deel in de bijlage bij deze uitspraak. De wetgeving waarnaar wordt verwezen is de wetgeving geldend ten tijde van het nemen van

het bestreden besluit, tenzij anders vermeld. De bijlage maakt deel uit van de uitspraak.

#### *Intrekking beroepsgronden*

4. [appellant sub 12] heeft ter zitting zijn beroepsgronden over de berekening van de geluidsbelasting vanwege de N35 en de omstandigheid dat bij deze berekening geen rekening zou zijn gehouden met het geluid afkomstig van andere geluidbronnen, ingetrokken.

#### *Inhoudsopgave (met overwegingen)*

[..; red.]

#### *Ontvankelijkheid*

[..; red.]

#### *Doelstelling*

#### **Aanleiding van het tracébesluit**

8. In paragraaf 1.1 van de toelichting bij het tracébesluit staat dat de N35 een belangrijke verbinding vormt tussen Zwolle en Twente. De N35 heeft de functie van een hoofdverbinding en is gecategoriseerd als een regionale stroomweg, maar is niet zo ingericht. Dat leidt tot knelpunten met betrekking tot verkeersveiligheid, doorstroming en leefbaarheid. De N35 is onderdeel van het hoofdwegenet en in eigendom van het Rijk. Het Rijk heeft volgens de toelichting bij het tracébesluit de ambitie uitgesproken om op termijn de N35 feitelijk in te richten en te laten functioneren als bij zijn categorisering als regionale stroomweg past, zodat een volwaardige schakel tussen de stedelijk-economische centra Zwolle – Kampen en Twente tot stand kan komen. De regionale ambitie voor de N35 is beschreven in de zogenoemde Marsroute N35. De regio wil de hele N35 opwaarderen naar een weg die is ingericht als regionale stroomweg met 2x2 rijstroken, ongelijkvloerse aansluitingen en een maximumsnelheid van 100 kilometer per uur. Het Rijk kan zich vinden in deze ambitie. De aanpassing van de N35 moet voor de hier voor genoemde problemen een oplossing bieden en invulling geven aan deze ambities. Voor de aanpassing van de N35 Nijverdal-Wierden gelden specifiek de volgende doelstellingen: het verbeteren van de verkeersveiligheid en het verbeteren van de doorstroming. De weg is thans ingericht als gebiedsontsluitingsweg met een rijbaan met twee rijstroken zonder fysieke rijbaanscheiding, een maximumsnelheid

van 80 kilometer per uur, gelijkvloerse kruispunten en oversteken en op meerdere plaatsen een beperkte obstakelvrije ruimte. Mede door de verkeersintensiteiten en het wisselende wegbeeld op de N35 tussen de Salland-Twentetunnel van het Combiplan Nijverdal en de A35 geeft dit volgens de toelichting bij het tracébesluit een verhoogd risico op frontale ongevallen (door inhalen), enkelvoudige ongevallen en kruispuntongevallen. Door een toename van het verkeer zal de verkeersafwikkeling de komende jaren verslechteren en vooral in de spits tot vertraging leiden op de wegvakken en bij de kruispunten. De reistijd op de N35 zal daarmee ook in de ochtend- en avondspits in beide richtingen toenemen als er geen maatregelen worden genomen, aldus de toelichting bij het tracébesluit.

#### **Besluitvormingsproces**

[..; red.]

#### *Procedureel*

#### **Toepasselijkheid Crisis- en herstelwet**

[..; red.]

11.5. Het betoog van [appellant sub 4] over het onderzoek naar alternatieven in het MER gaat over de toepassing van afdeling 3 van de Chw op het aan het tracébesluit ten grondslag gelegde MER. Dit komt hierna aan de orde bij de inhoudelijke beroepsgronden over alternatieven onder 16-17.6.

[..; red.]

#### **Toepasselijkheid Tracéwet**

[..; red.]

#### *Alternatieven*

#### **Alternatieven in het kader van het milieueffectrapport**

16. [appellant sub 4] betoogt dat ten onrechte met een beroep op de Chw geen alternatievenonderzoek heeft plaatsgevonden en daardoor in het MER niet is ingegaan op het alternatief om de Baron van Sternbachlaan verdiept aan te leggen. Hij vraagt zich af of dit wel in overeenstemming is met het Unierecht, in het bijzonder noemt hij de m.e.r.-richtlijn.

16.1. De minister stelt dat hij op grond van artikel 1.11, eerste lid, aanhef en onder a, van de Chw, zoals dat luidde vóór 16 mei 2017, niet gehouden

is om verschillende alternatieven in beschouwing te nemen en te beschrijven in het MER. Over het alternatief van de Werkgroep Baron van Sternbachlaan stelt de minister dat dit alternatief in de besluitvorming is betrokken en dat in de Nota van Antwoord inzichtelijk is gemaakt waarom dit alternatief niet nader is uitgewerkt.

16.2. De Afdeling begrijpt het betoog van [appellant sub 4] zo dat hij betoogt dat de minister in strijd met de m.e.r.-richtlijn heeft gehandeld door in het MER geen onderzoek te doen naar alternatieven. De Afdeling zal daarom beoordelen of artikel 1.11 van de Chw buiten toepassing had moeten worden gelaten wegens strijd met artikel 5, derde lid, onder d, van de m.e.r.-richtlijn.

16.3. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen kan de vraag naar de rechtstreekse werking van de bepalingen van de richtlijn alleen rijzen in gevallen van incorrecte implementatie of indien de volledige toepassing van de richtlijn niet daadwerkelijk is verzekerd. Zie onder meer de uitspraak van 16 september 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2938. De m.e.r.-richtlijn is in het nationale recht geïmplementeerd door de regelgeving over de m.e.r.-plicht, die nu wordt aangeduid met de besluit-m.e.r.-plicht. Artikel 1.11 van de Chw, zoals dat luidde vóór 16 mei 2017, strekt mede tot uitvoering van de m.e.r.-richtlijn en stelt regels over alternatieven voor de voorgenomen activiteit in het geval een MER ten behoeve van een besluit wordt opgesteld.

16.4. Allereerst zal de Afdeling de vraag beantwoorden of de minister in dit geval terecht artikel 1.11, van de Chw, zoals dat artikel luidde vóór 16 mei 2017, heeft toegepast.

16.5. Op 16 mei 2017 is de Wet van 25 januari 2017 tot wijziging van de Wet milieubeheer en de Crisis- en herstelwet in verband met de uitvoering van Richtlijn 2014/52/EU van het Europees Parlement en de Raad van 16 april 2014 tot wijziging van Richtlijn 2011/92/EU betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (PbEU 2014, L 124) (hierna: Implementatiewet) in werking getreden, waarbij onder meer artikel 1.11 van de Chw is gewijzigd. In de artikelen III en IV van de Implementatiewet is het overgangsrecht geregeld. In artikel III, aanhef en onder c, sub 3, staat dat de hoofdstukken 7 en 14 van de Wet milieubeheer en artikel 1.11 van de Chw, zoals die luiden vóór 16 mei 2017, van toepassing blijven op de voorbereiding van een besluit als bedoeld in artikel 7.2, derde en vierde

lid, van de Wet milieubeheer. Dit geldt totdat het besluit onherroepelijk is geworden, waarvoor voor 16 mei 2017 voor de reikwijdte en het detailniveau door het bevoegd gezag een kennisgeving, als bedoeld in artikel 7.27, derde lid, van de Wet milieubeheer is gedaan.

16.6. De N35 Wierden-Nijverdal is, zoals hiervoor onder 11.3 is overwogen, als project in bijlage II bij de Chw opgenomen. Volgens artikel 1.1, tweede lid, van de Chw is afdeling 3 van de Chw van toepassing op dit tracébesluit. In afdeling 3 van de Chw is alleen artikel 1.11 opgenomen. De minister heeft blijkens de kennisgeving van 30 september 2015 zijn voornemen om voor dit project een MER te laten opstellen meegedeeld vóór 16 mei 2017. Dit betekent dat op grond van artikel III, aanhef en onder c, sub 3, van het overgangsrecht van de Implementatiewet artikel 1.11 van de Chw zoals dat luidde vóór 16 mei 2017 van toepassing is op dit besluit.

16.7. In artikel 1.11 van de Chw, zoals dat luidde vóór 16 mei 2017, staat:

“1. Indien op grond van artikel 7.2 van de Wet milieubeheer een milieueffectrapport wordt opgesteld ten behoeve van een besluit, is:

a. artikel 7.23 van die wet voor zover dat regels stelt over alternatieven voor de voorgenomen activiteit, niet van toepassing;

b. artikel 7.32, vijfde lid, van die wet niet van toepassing.

2. Indien door degene die de betreffende activiteit wil ondernemen, ten behoeve van de voorbereiding van het besluit waarvoor op grond van artikel 7.2 van de Wet milieubeheer een milieueffectrapport wordt gemaakt, onderzoek is verricht naar de gevolgen voor het milieu die alternatieven van de voorgenomen activiteit kunnen hebben, bevat dat milieueffectrapport een schets van de voornaamste alternatieven die zijn onderzocht en van de mogelijke gevolgen voor het milieu daarvan, met een motivering van de keuze voor de in de beschouwing genomen alternatieven.”

16.8. Het hiervoor weergegeven artikel 1.11, tweede lid, van de Chw, brengt met zich dat indien onderzoek is verricht naar de gevolgen voor het milieu die alternatieven van de voorgenomen activiteit kunnen hebben, het MER een schets bevat van de voornaamste alternatieven die zijn onderzocht en van de mogelijke gevolgen voor het milieu daarvan, met een motivering van de keuze voor de in beschouwing genomen alternatieven. Naar het oordeel van de Afdeling is dit een cor-

recte implementatie van artikel 5, derde lid, onder d, van de m.e.r.-richtlijn, waaruit volgt dat de informatie die de opdrachtgever moet verstrekken tenminste een schets van de voornaamste alternatieven moet bevatten die de opdrachtgever heeft onderzocht, met opgave van de voornaamste motieven voor zijn keuze met inachtneming van de milieueffecten. In wat [appellant sub 4] heeft aangevoerd, ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de volledige toepassing van de m.e.r.-richtlijn op dit punt niet daadwerkelijk is verzekerd. De Afdeling toetst hierna of aan artikel 1.11 van de Chw, zoals dat luidde vóór 16 mei 2017, is voldaan.

16.9. In hoofdstuk 2 van het MER is de historie van het tracébesluit, het doorlopen trechteringsproces en de besluitvorming over alternatieven beschreven. Daaruit volgt dat in de verkenningsfase twee alternatieven zijn onderzocht: de noord- en zuidvariant met beide zowel een gelijkvloerse als een ongelijkvloerse oplossing in Nijverdal. De resultaten van de verkenning zijn neergelegd in het Verkenningenrapport. Op basis daarvan is een voorkeursalternatief gekozen dat vervolgens is uitgewerkt in het MER en het tracébesluit. In het MER is niet ingegaan op het alternatief om de Baron van Sternbachlaan verdiept aan te leggen.

16.10. Gelet op artikel 1.11, eerste lid, aanhef en onder a, van de Chw, zoals dat luidde vóór 16 mei 2017, kon de minister weliswaar afzien van een afweging van alternatieven in het MER, maar moet het MER op grond van het tweede lid van dit artikel wel een schets bevatten van de voornaamste alternatieven die zijn onderzocht en van de mogelijke gevolgen voor het milieu daarvan, met een motivering voor de in beschouwing genomen alternatieven. In wat [appellant sub 4] aanvoert, ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de minister met de beschrijving van de onderzochte alternatieven in het MER en het Verkenningenrapport niet heeft voldaan aan artikel 1.11, tweede lid, van de Chw. Daarbij neemt de Afdeling in aanmerking dat het alternatief om de Baron van Sternbachlaan verdiept aan te leggen niet afkomstig is van de minister, maar naderhand is aangedragen door de Werkgroep Baron van Sternbachlaan en in zoverre in het MER, gelet op het bepaalde in artikel 1.11, tweede lid, van de Chw, niet behoefde te worden meegenomen.

Het betoog faalt.

16.11. Dat het door de Werkgroep Baron van Sternbachlaan aangedragen alternatief niet in het MER behoefde te worden beschreven, neemt niet weg dat de minister het alternatief wel in de belangenafweging bij de vaststelling van het tracébesluit moet betrekken. Het alternatief is namelijk in de zienswijzen over het ontwerp-tracébesluit naar voren gebracht. Dit komt direct hierna onder 17-17.6 aan de orde.

#### **Alternatieven in het kader van de vaststelling van het tracébesluit**

17. [appellant sub 10], [appellant sub 4], Wijkvereniging Nijverdal-Oost en Wijkvereniging de Kruidenwijk zijn voorstander van het alternatief Baron van Sternbachlaan zoals dat hiervoor onder 14.1 voor het eerst naar voren kwam.

Zij voeren aan dat het alternatief Baron van Sternbachlaan beter is voor de leefbaarheid in de omgeving dan het in het tracébesluit opgenomen wegontwerp. Zij wijzen in dit verband op de minder nadelige gevolgen voor de geluidsbelasting, de luchtkwaliteit, de verkeersveiligheid, de natuur en het landschap en op de betere verkeersveiligheid van dit alternatief in vergelijking met het in het tracébesluit opgenomen ontwerp. De wijkverenigingen voeren daarbij aan dat het alternatief Baron van Sternbachlaan ook beter is voor de bereikbaarheid van de wijken dan het gekozen wegontwerp in het tracébesluit.

[appellant sub 10], [appellant sub 4], Wijkvereniging Nijverdal-Oost en Wijkvereniging de Kruidenwijk voeren aan dat het alternatief Baron van Sternbachlaan niet zorgvuldig is onderzocht en op onjuiste gronden is afgewezen. Het argument dat het alternatief te duur is, is volgens hen gebaseerd op een variant van het alternatief die veel luxer was dan was voorgesteld. Zij doelen daarmee op de variant die is onderzocht in de in opdracht van de gemeente Hellendoorn verrichte Quickscan van het alternatief door Antea. Er zijn volgens hen verschillende versoberingsopties mogelijk om kosten te besparen, zoals bijvoorbeeld het integreren van het fietspad in de tunnelbak in plaats van in een aparte tunnelbak, werken met taluds in plaats van wanden en een snelheidsverlaging naar 30 kilometer per uur. Deze versoberingsopties zijn blijkens gespreksverslagen over het alternatief niet onderzocht omdat de advieskosten te hoog zouden zijn. Ter vergelijking wijst een aantal appellanten op het ontwerp en de kosten van de Veeneslagentunnel in Rijssen die veel

goedkoper is gerealiseerd dan nu is berekend voor het alternatief Baron van Sternbachlaan. Het argument dat de aanleg van een tunnel te duur zou zijn vanwege de hoge grondwaterstanden in het gebied is volgens hen alleen gebaseerd op een deskundigenoordeel en niet op feitelijke metingen ter plaatse. Ook het argument dat het doen van nader onderzoek naar het alternatief Baron van Sternbachlaan leidt tot een vertraging in de planning is volgens hen geen voldoende argument. [appellant sub 10] voert in dit verband aan dat uit het gespreksverslag van 10 april 2017 over het alternatief Baron van Sternbachlaan blijkt dat uitwerking van het alternatief niet tot vertraging had hoeven te leiden en dat toen vooruitgelopen werd op de planning.

Een aantal appellanten voert in dit verband aan dat er geen noodzaak is om het tracédeel tussen de Burgemeester H. Boersingel en de Combitunnel op te nemen in het tracébesluit. Volgens artikel 3, twaalfde lid, van de Overeenkomst inzake de vaststelling van een voorkeursalternatief en de daarop volgende planuitwerking en realisatie voor de aanpassing van de N35 Nijverdal-Wierden, zoals gepubliceerd in de Staatscourant van 18 maart 2015, in samenhang bezien met bijlage 1 van deze overeenkomst is het eerder teruggaan van 2x2 naar 2x1 bij de aansluiting Burgemeester H. Boersingel een van de versoeringsopties om kosten te besparen. Ook wijzen zij erop dat de Combitunnel nu al een flessenhals is. Voorts stellen [appellant sub 4], Wijkvereniging de Kruidenwijk en Wijkvereniging Nijverdal Oost voor om het tracébesluit op te delen in twee delen, waarbij het deel tussen Wierden en de Burgemeester H. Boersingel kan worden uitgevoerd en het tracédeel tussen de Burgemeester H. Boersingel en de Combitunnel nader wordt onderzocht en waarover opnieuw moet worden beslist.

17.1. De vaststelling van een tracébesluit vergt een belangenafweging, waarbij, naast ruimtelijke belangen, ook bestuurlijke inzichten een belangrijke rol spelen. Bij deze afweging heeft de minister beleidsruimte. De rechter heeft niet tot taak om de waarde of het maatschappelijk gewicht dat aan de betrokken belangen moet worden toegekend, naar eigen inzicht vast te stellen. De rechter kan wel concluderen dat de door de minister te maken belangenafweging in strijd is met artikel 3:4, tweede lid, van de Awb, wanneer de betrokken belangen zo onevenwichtig zijn afgewogen dat de

minister niet in redelijkheid tot zijn besluit heeft kunnen komen.

17.2. In paragraaf 1.2 van de toelichting bij het tracébesluit en in paragraaf 2.2 van de Nota van Antwoord is ingegaan op het alternatief Baron van Sternbachlaan. Dit alternatief gaat uit van een tunnel in plaats van een viaduct ter hoogte van de Baron van Sternbachlaan in combinatie met een rotonde waar de Baron van Sternbachlaan aansluit op de Wierdensestraat. Hierdoor kan de N35 op maaiveldhoogte blijven en wordt de Baron van Sternbachlaan verdiept aangelegd. Ook houdt het alternatief in dat geluidsschermen van 4 meter hoog worden geplaatst langs het tracé van de N35 ter hoogte van het Reggedal tot en met het Wierdense Veld, met uitzondering van de zuidzijde ter plaatse van het industrieterrein in verband met de zichtbaarheid van het industrieterrein.

17.3. In de Nota van Antwoord staat over het alternatief Baron van Sternbachlaan dat de uitkomst van de door Antea verrichte Quickscan een bevestiging was van de eerdere afweging uit de verkenningsfase. De meerkosten van een half verdiepte aanleg van de Baron van Sternbachlaan bedragen volgens de Nota van Antwoord tussen de 7 en 13 miljoen euro. Een (half) verdiepte aanleg van de Baron van Sternbachlaan is aanzienlijk duurder dan het wegontwerp in het ontwerp-tracébesluit. Volgens de Nota van Antwoord is dat de reden dat in het tracébesluit niet alsnog is voorzien in een half verdiepte ligging van de Baron van Sternbachlaan. Ook zou het verder uitwerken van dit alternatief tot een vertraging in de uitvoering van het project leiden van 6 tot 12 maanden. De meerkosten zijn echter doorslaggevend geweest om niet voor het alternatief te kiezen, aldus de Nota van Antwoord. Daarbij heeft de minister ter zitting toegelicht dat de meerwaarde van het alternatief niet zo groot is dat het opweegt tegen de meerkosten die gemaakt moeten worden, ook als het alternatief Baron van Sternbachlaan zoals doorgerekend door Antea zou worden versoberd. In de gemaakte vergelijking met de onderdoorgang in Rijssen en het betoog dat deze onderdoorgang goedkoper is uitgevoerd dan de doorrekening van het alternatief Baron van Sternbachlaan staat in de Nota van Antwoord dat beide situaties niet vergelijkbaar zijn. De constructie die nodig is bij de Baron van Sternbachlaan wijkt af van de constructie in Rijssen. In Rijssen zijn bij de onderdoorgang taluds (grondwerk) toegepast. Dit kan niet bij de onderdoorgang bij de Baron van Stern-

bachlaan. Vanwege de hoge grondwaterstand moet de onderdoorgang bij de Baron van Sternbachlaan in een volledig betonnen vloeistofdichte bak tot aan het maaiveld worden uitgevoerd. Ter zitting heeft de minister over de grondwaterstanden toegelicht gebruik te hebben gemaakt van de informatie uit het zogenoemde “DINOloket” en ervaring te hebben opgedaan met de grondwaterstanden in Nijverdal bij de realisering van het Combiplan. DINO staat voor Data en Informatie van de Nederlandse Ondergrond. Het is een loket van TNO, Geologische Dienst Nederland, waar gegevens van de ondergrond zijn te bekijken en aan te vragen.

17.4. Over de keuze voor een verhoogde ligging van de N35 in plaats van deze op maaiveldhoogte te houden, staat in de Nota van Antwoord dat daarvoor meerdere redenen zijn. Een hogere N35 is beter inpasbaar vanwege de bestaande lagere kruisingen bij de Baron van Sternbachlaan, Vossenbosweg en de kruising met het spoor bij Wierden. Wijziging hiervan heeft volgens de Nota van Antwoord grote gevolgen voor de aansluitingen van de omliggende woningen, bedrijven en percelen. Uitgaande van een verhoogde ligging ter plaatse van de kruisingen betekent dit dat de N35 met zo min mogelijk hoogteverschil wordt aangelegd, rekening houdend met rijcomfort en veiligheid, aldus de Nota van Antwoord. Daarnaast moet de weg voldoende hoog liggen om te voldoen aan de droogleggingseis. Dit houdt in dat de weg hoger moet liggen ten opzichte van de hoogste grondwaterstand om zettingen te voorkomen. Waar de N35 lager kan, wordt deze ook lager aangelegd, aldus de Nota van Antwoord.

17.5. De gevolgen van de verhoogde ligging van de N35 voor bijvoorbeeld geluid zijn meegenomen in het aan het tracébesluit ten grondslag gelegde akoestisch onderzoek, aldus de Nota van Antwoord. Op basis daarvan is volgens de Nota van Antwoord een geluidsschermbaan aan de noordzijde, zoals opgenomen in het alternatief Baron van Sternbachlaan, niet doelmatig geacht.

17.6. Gelet op het voorgaande heeft de minister bij de vaststelling van het tracébesluit het alternatief Werkgroep Baron van Sternbachlaan betrokken in zijn afweging. De minister heeft naar het oordeel van de Afdeling deugdelijk gemotiveerd waarom hij in dit alternatief geen aanleiding heeft gezien om af te zien van het wegontwerp zoals opgenomen in het ontwerp-tracébesluit. Daarbij heeft hij doorslaggevend gewicht mogen toeken-

nen aan de aanzienlijke meerkosten van dit alternatief, tegenover een geringe meerwaarde. Verder heeft de minister voldoende gemotiveerd waarom hij, met het oog op de doelstellingen van het tracébesluit, de keuze heeft gemaakt om het gehele tracé tussen de Combitunnel en Wierden op te nemen in het tracébesluit. De Afdeling ziet dan ook geen aanleiding voor het oordeel dat de minister de belangen zo onevenwichtig heeft afgewogen dat hij het tracébesluit in strijd met artikel 3:4, tweede lid, van de Awb heeft genomen. De betogen falen.

### Geotechnisch onderzoek

[..; red.]

Verkeer

[..; red.]

Geluid

### Inleiding geluid

23. Een groot aantal appellanten heeft beroepsgronden aangevoerd over de geluidsbelasting die als gevolg van de opwaardering van de N35 tussen Nijverdal en Wierden ter plaatse van hun woningen zal ontstaan en de wijze waarop deze geluidsbelasting is berekend. Daarbij is een aantal appellanten van mening dat de minister tekort is geschoten in het treffen van geluidbeperkende maatregelen die deze geluidsbelasting ter plaatse van hun woningen terugbrengt naar een voor hen acceptabel niveau. Bij de voorbereiding van het tracébesluit is een akoestisch onderzoek uitgevoerd. De resultaten daarvan zijn neergelegd in het rapport “Akoestisch onderzoek TB N35 Nijverdal – Wierden Hoofdrapport” (hierna: het Hoofdrapport), het rapport “Akoestisch onderzoek TB N35 Nijverdal-Wierden Deelrapport Algemeen” (hierna: het Deelrapport algemeen) en het rapport “Akoestisch onderzoek TB N35 Nijverdal-Wierden Deelrapport Specifiek” (hierna: het Deelrapport specifiek). Er is daarnaast akoestisch onderzoek uitgevoerd naar de geluideffecten van de wijziging van het onderliggend wegennet. De resultaten daarvan zijn neergelegd in het rapport “Akoestisch onderzoek t.b.v. TB Deelrapport onderliggend wegennet”. Op dit onderzoek is de Wet geluidhinder van toepassing, omdat het gaat om geluid afkomstig van verkeer op niet-rijkswegen. Alle rapporten zijn gedateerd op 2 november 2018 en opgesteld door Antea Groep.

Het Hoofdrapport vermeldt dat dit rapport de belangrijkste uitgangspunten en resultaten van het onderzoek op hoofdlijnen bevat. Verder vermeldt het Hoofdrapport dat in het Deelrapport algemeen meer in detail wordt beschreven wat het wettelijke en beleidsmatige kader voor het akoestisch onderzoek is en dat dat deelrapport kan worden beschouwd als algemene naslaginformatie. In het Deelrapport specifiek zijn volgens het Hoofdrapport de invoergegevens voor het geluidmodel gedetailleerd beschreven. Tevens wordt in dit deelrapport gedetailleerd (op woningniveau) ingegaan op de berekeningsresultaten van het geluidonderzoek.  
[.; red.]

### Hoogte geluidsbelasting, maatregelen en doelmatigheid

31. Wijkvereniging Nijverdal-Oost, Wijkvereniging de Kruidenwijk, [appellant sub 4], [appellant sub 3], [appellanten sub 5], [appellant sub 7] en anderen, [appellant sub 12] [appellant sub 9], [appellant sub 10] [appellant sub 14], [appellant sub 13], [appellant sub 11] en [appellant sub 15] betogen alle dat het tracébesluit ter plaatse van hun woningen leidt tot een onaanvaardbare geluidsbelasting en dat de in het tracébesluit voorziene geluidbeperkende maatregelen onvoldoende zijn om deze geluidsbelasting ter plaatse van hun woningen dan wel hun woonwijken te beperken. Zij vrezden dan ook dat de geluidsbelasting ter plaatse van hun woningen dan wel hun woonwijken het woon- en leefklimaat op onaanvaardbare wijze aantast.

Wijkvereniging de Kruidenwijk stelt dat aan het geluidsscherm langs de noordzijde van de N35 ter hoogte van Nijverdal ten onrechte geen bouwhoogte van 4 meter is toegekend. Verder voeren beide wijkverenigingen en [appellant sub 4] aan dat de minister ten onrechte er niet voor heeft gekozen om zonnepanelen te integreren in de voorziene geluidsschermen (zonnegeluidsschermen). Zij voeren in dit verband aan dat de minister ten onrechte heeft geconcludeerd dat zonnegeluidsschermen financieel niet doelmatig zijn en verwijzen daarvoor ter vergelijking naar twee projecten, de A20 bij Rotterdam en de A50 bij Uden, waar wel in dergelijke geluidsschermen is voorzien.

[appellanten sub 5] voeren aan dat de geluidsbelasting op de gevel van hun woning als gevolg van de aanleg van de te verleggen N35 zal oplopen tot

65 dB(A) en dat het tracébesluit naast de N35 voorziet in een geluidsscherm met een hoogte van 2 meter. Volgens hen moet een hoger geluidsscherm worden geplaatst.

[appellant sub 7] en anderen voeren aan dat de minister voor de geluidsbelasting ter plaatse van hun woningen ten onrechte niet de voorkeurswaarde van 50 dB heeft nagestreefd. Verder zijn [appellant sub 7] en anderen en [appellant sub 12] van mening dat onvoldoende is nagedacht over de mogelijkheid om te voorzien in een (kortere) geluidsscherm langs de N35 ter hoogte van hun woningen dan wel het plaatsen van diffractoren langs de N35. Ook voeren [appellant sub 7] en anderen en [appellant sub 12] aan dat de minister ten onrechte niet heeft onderzocht of hun woonwijk als afzonderlijk cluster kan worden aangemerkt.

[appellant sub 9] voert aan dat het tracébesluit leidt tot een forse verhoging van de geluidsbelasting op de gevel van zijn woning. Ter zitting heeft hij in dit kader opgemerkt dat de minister ten onrechte niet heeft beoordeeld of andere maatregelen om het geluid te reduceren mogelijk zijn, bijvoorbeeld het planten van bomen.

[appellant sub 10] betoogt dat sprake is van een overschrijding van de geluidsnorm uit de Wet milieubeheer. Hierdoor zal het tracébesluit leiden tot zo'n verslechtering van het woon- en leefklimaat ter plaatse van zijn woning dat daarom sprake is van strijd met artikel 8 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM). De wijziging van de N35 leidt volgens hem tot onevenredige geluidhinder ter plaatse van zijn woning. Hij voert verder aan dat de afweging om te voorzien in een geluidsscherm alleen gebaseerd is op een financiële doelmatigheidsafweging. Volgens [appellant sub 10] zou de doelmatigheidsafweging voor geluidbeperkende maatregelen een bredere afweging moeten zijn. Door het toepassen van alleen een financiële doelmatigheidsafweging, is volgens [appellant sub 10] sprake van strijd met het evenredigheids- en gelijkheidsbeginsel, omdat nu alleen is voorzien in een geluidsscherm aan de zuidzijde van de spoorlijn Zwolle-Enschede en niet aan de noordzijde van die spoorlijn.

[appellant sub 3] voert aan dat het tracébesluit leidt tot een toename van het ambulanceverkeer, waardoor ook het aantal geluidspieken volgens hem zal vermeederen.

[appellant sub 14] voert aan dat zijn woning vlakbij de toe- en afrit van de voorziene ongelijkvloerse kruising van de N35 met de Nijverdalsestraat / Haarkampsweg ligt. Hij vreest dat hij geluidoverlast zal ondervinden van optrekkend en afremmend verkeer en dat er daarom ten onrechte geen geluidsscherm bij die toe- en afrit wordt geplaatst. Ook voert hij aan dat het tracébesluit leidt tot een te hoge binnenwaarde van de geluidsbelasting in zijn woning. Hij wijst erop dat in 2004 bij een meting een binnenwaarde is vastgesteld van 35 dB en is van mening dat deze waarde nog steeds van toepassing moet zijn.

31.1. De minister stelt dat de voorziene maatregelen om de geluidsbelasting vanwege de N35 bij de woningen van appellanten te beperken gedetailleerd zijn onderzocht en verwijst daarvoor naar het Deelrapport specifiek. Volgens de minister voldoen deze maatregelen aan het doelmatigheidscriterium uit de Wet milieubeheer. Verder is volgens de minister de berekende hoogte van de geluidsbelasting vanwege de N35 bij de woningen in overeenstemming met de Wet milieubeheer.

31.2. Voordat de Afdeling ingaat op de beroepsgronden over de vraag of ter plaatse van de woningen een aanvaardbare geluidsbelasting zal ontstaan en of de benodigde geluidbeperkende maatregelen zullen worden getroffen, zal de Afdeling onder 31.3 een samenvatting geven van de toegepaste wettelijke systematiek van de geluidsbelasting in het kader van het tracébesluit en de wijze waarop op grond van die systematiek wordt voorzien in geluidbeperkende maatregelen.

31.3. De N35 is een rijksweg die is vermeld op de geluidplafondkaart als bedoeld in de Regeling geluidplafondkaart milieubeheer. In de Wet milieubeheer is geregeld dat het geluid van rijkswegen op de geluidplafondkaart met geluidproductieplafonds beheerst wordt (artikel 11.17 van de Wet milieubeheer), zodat titel 11.3 van de Wet milieubeheer op deze wegen van toepassing is.

Het geluidproductieplafond is de toegestane geluidproductie op een referentiepunt (artikel 11.1 van de Wet milieubeheer). Referentiepunten zijn denkbeeldige punten die zich in de praktijk op ongeveer 100 meter afstand van elkaar en op ongeveer 50 meter afstand van de buitenste rijstrook van de weg bevinden. Referentiepunten liggen aan beide zijden van de weg (artikel 11.19 van de Wet milieubeheer). De posities van referentiepunten liggen vast in het geluidregister, net als de

waarde van het geluidproductieplafond in elk referentiepunt.

Wanneer een overschrijding van het geluidproductieplafond dreigt, moet op grond van artikel 11.30, tweede lid en derde lid, van de Wet milieubeheer worden beoordeeld of de geluidsbelasting vanwege het tracé bij nabijgelegen geluidsgevoelige objecten niet hoger is dan de hiervoor genoemde voorkeurswaarde van 50 dB dan wel niet hoger dan de geluidsbelasting die de betrokken geluidsgevoelige objecten vanwege de weg ondervinden bij volledige benutting van de voorafgaand aan het tracébesluit geldende geluidproductieplafonds. Dit wordt de toetswaarde genoemd. Indien deze toetswaarde wordt overschreden moet op grond van artikel 11.30, vierde lid, van de Wet milieubeheer de mogelijkheid tot het treffen van geluidbeperkende maatregelen worden onderzocht, waarbij de toetswaarde zoveel mogelijk moet worden bereikt. Daarbij geldt dat de maatregelen niet omvangrijker hoeven te zijn dan artikel 11.29 Wet milieubeheer vereist. De minister hoeft maatregelen op grond van artikel 11.29, eerste lid, onder a en b, van de Wet milieubeheer niet in aanmerking te nemen indien (a) het treffen van een geluidbeperkende maatregel financieel niet doelmatig is in verhouding tot het beperken van de geluidsbelasting van een of meer geluidsgevoelige objecten of (b) stuit op overwegende bezwaren van stedenbouwkundige, vervoerskundige, landschappelijke of technische aard. Een en ander betekent dat de minister niet in alle gevallen gehouden is de geluidsbelasting tot aan de toetswaarde terug te brengen. Er kan in zo'n geval dan ook sprake zijn van een resterende overschrijding van de toetswaarde.

Wat betreft de financiële doelmatigheid bepaalt artikel 11.29, vierde lid, van de Wet milieubeheer dat bij algemene maatregel van bestuur regels kunnen worden gesteld voor de toepassing van dat criterium. Deze regels voor de toepassing van dit criterium zijn opgenomen in hoofdstuk 6 van het Besluit geluid milieubeheer. In artikel 31 van het Besluit geluid milieubeheer is geregeld wanneer sprake is van een financieel doelmatige maatregel in de zin van de Wet milieubeheer.

Uit artikel 31 van het Besluit geluid milieubeheer volgt dat voor het bepalen van de financiële doelmatigheid van een geluidmaatregel, de begrippen "maatregelpunten", "reductiepunten" en "cluster" van belang zijn. De definitie van deze begrippen

staat in artikel 1 van het Besluit geluid milieubeheer.

Wat betreft de binnenwaarde overweegt de Afdeling dat uit artikel 11.30, vierde lid, in samenhang met artikel 11.38, eerste en tweede lid, van de Wet milieubeheer, volgt dat het onderzoek naar de binnenwaarde los staat van het besluit waarbij de geluidproductieplafonds zijn vastgesteld. Wel moet de beheerder geluidwerende maatregelen treffen indien toepassing is gegeven aan artikel 11.30, vierde of vijfde lid, van de Wet milieubeheer en het geluidproductieplafond zo'n waarde heeft dat de binnenwaarde bij volledige benutting van het geluidproductieplafond wordt overschreden. Deze verplichting strekt ertoe dat binnen een termijn van twee jaren nadat het hiervoor genoemde besluit onherroepelijk is geworden, de geluidsbelasting binnen de geluidsgevoelige ruimten van dat geluidsgevoelige object wordt teruggebracht tot een waarde die ten minste 3 dB onder de binnenwaarde ligt.

31.4. De Afdeling stelt vast dat de beoordeling of de hiervoor genoemde toetswaarde voor de geluidsbelasting op de geluidsgevoelige objecten wordt overschreden, is verricht in het Deelrapport specifiek. Daaruit volgt dat aan het tracé geluidbeperkende maatregelen zullen worden getroffen. Deze geluidbeperkende maatregelen bestaan uit bronmaatregelen (zoals bijvoorbeeld het aanbrengen van geluidbeperkend asfalt) en overdrachtsmaatregelen (zoals bijvoorbeeld een geluidsscherm). Deze maatregelen zijn in artikel 7 van het tracébesluit opgenomen.

31.5. De woonwijken waarvoor beide wijkverenigingen opkomen liggen in de nabijheid van het deel van de N35 dat grofweg loopt vanaf km 35,4 tot en met km 36,2. In het Deelrapport specifiek is een afweging van afscherpende maatregelen voor de clusters Nijverdal Noord en Nijverdal Zuid opgenomen. Deze afweging heeft ertoe geleid dat het tracébesluit in Nijverdal aan de noordzijde van de N35, aan de noordkant van de spoorlijn Zwolle-Enschede, voorziet in een 345 meter lang en 2 meter hoog geluidsscherm. Verder voorziet het tracébesluit aan de zuidzijde tussen km 35,05 en km 35,40 en tussen km 34,43 en km 35,18 in een 3 onderscheidenlijk 4 meter hoog geluidsscherm. De minister heeft in dit verband toegelicht dat in het cluster Nijverdal Noord, waartoe de Kruidenwijk behoort, 16 woningen liggen waar de toetswaarde nog wordt overschreden wanneer alleen wordt voorzien in stil asfalt (Dun-

ne Geluidreducerende Deklagen A). Op basis van het voorziene geluidsscherm aan de noordzijde van de N35 ter hoogte van de Kruidenwijk wordt volgens de minister voor 9 woningen de toetswaarde nog niet gehaald, maar is het treffen van meer dan welandere geluidmaatregelen financieel niet doelmatig. Dat geldt ook voor het door Wijkvereniging de Kruidenwijk gewenste geluidsscherm met een hoogte van 4 meter. Verder stelt de minister dat aan de zuidzijde van de N35 met de voorziene maatregelen op alle woningen aan de toetswaarde wordt voldaan.

De Afdeling ziet in het aangevoerde geen aanleiding voor het oordeel dat de minister zich niet op de in het Deelrapport specifiek weergegeven afweging voor de geluidmaatregelen heeft mogen baseren. De minister heeft daarbij terecht opgemerkt dat het integreren van zonnepanelen in een geluidsscherm geen onderdeel uitmaakt van de doelmatigheidsafweging in het kader van het tracébesluit. De door de wijkverenigingen gemaakte vergelijking met de projecten bij de A20 en A50 gaat niet op omdat geen sprake is van gelijke situaties. Het integreren van zonnepanelen in een geluidsscherm vindt ook elders niet plaats door toepassing van de wettelijke regelingen over geluid, maar zijn het resultaat van een combinatie met duurzaamheidsprojecten. Overigens heeft de minister in dit kader, naar aanleiding van de door de wijkverenigingen genoemde voorbeelden elders in Nederland, opgemerkt dat het in beginsel mogelijk is dat de regio voor extra financiering zorgt waardoor het mogelijk wordt om alsnog een combinatie te maken met duurzaamheidsdoelstellingen in de vorm van het plaatsen van een geluidsscherm met geïntegreerde zonnepanelen. De minister heeft in dit verband ter zitting aangegeven dat in het kader van de 'Energiecorridor A35' met verscheidene partijen gesprekken gaande zijn om te bezien of duurzame geluidwerende maatregelen, zoals geluidsschermen met geïntegreerde zonnepanelen, kunnen worden geplaatst langs de A35/N35 tot aan Nijverdal.

31.6. Uit het Deelrapport specifiek volgt dat op de gevel van de woning van [appellant sub 4] aan de [locatie 1] te Wierden bij volledige benutting van het geldende geluidproductieplafond de geluidsbelasting op een hoogte van 4,5 meter 61 dB bedraagt. Als gevolg van het tracébesluit zal de geluidsbelasting op de bovenste etage afnemen tot 60 dB. Omdat de geluidsbelasting in de toekomstige situatie bij volledige benutting van het ge-

luidproductieplafond lager is dan de geluidsbelasting in de huidige situatie, volgt uit artikel 11.30 van de Wet milieubeheer dat de minister niet verplicht is om voor de woning van [appellant sub 4] te onderzoeken of nadere geluidbeperkende maatregelen nodig zijn.

31.7. De woning van [appellanten sub 5] ligt ten zuiden van de voorziene N35 tussen km 40,40 en km 40,50. Op dit deel van het traject is, blijkens artikel 7, tweede lid, van het tracébesluit, voorzien in stil asfalt (Dunne Geluidreducerende Deklagen A) en een geluidsscherm met een hoogte van 2 meter en een lengte van 360 meter. Uit het Deelrapport specifiek volgt dat de geluidsbelasting op de achtergevel van de woning op een hoogte van 7,5 meter 37 dB bedraagt en op de voorgevel 63 dB bij volledige benutting van het geluidproductieplafond. Zonder maatregelen zou de geluidsbelasting in de projectsituatie in het prognosejaar 2032 toenemen tot 66 dB op de achtergevel. Verder volgt uit het Deelrapport specifiek dat de geluidsbelasting met de voorziene geluidmaatregelen in het prognosejaar bij een volledig benut geluidproductieplafond 65 dB zal bedragen, wat de maximaal toegestane geluidsbelasting op de gevel van een woning is.

In het Deelrapport specifiek is in paragraaf 6.3.3. de afweging van afschermdende maatregelen voor het cluster Wierden Zuid Ten Cateweg – Huurne, waartoe de woning van [appellanten sub 5] behoort, beschreven. Uit deze afweging blijkt dat het treffen van aanvullende maatregelen om de geluidsbelasting op de woning van [appellanten sub 5] te verlagen financieel niet doelmatig zou zijn, omdat voor uitgebreide maatregelvarianten die een grotere geluidreductie zouden bewerkstelligen onvoldoende budget aan reductiepunten beschikbaar is. De term “budget aan reductiepunten” verwijst naar de gehanteerde systematiek om de verhouding tussen “geluidswinst” enerzijds en kosten anderzijds inzichtelijk te maken. [appellanten sub 5] hebben deze financiële doelmatigheidsafweging, opgenomen in paragraaf 6.3.3 van het Deelrapport specifiek, niet gemotiveerd bestreden. Gelet hierop heeft de minister zich naar het oordeel van de Afdeling in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat het treffen van aanvullende maatregelen niet financieel doelmatig zou zijn.

31.8. Uit het Deelrapport specifiek blijkt dat de woningen van [appellant sub 7] en anderen en [appellant sub 12] aan de Schietbaanweg en de

Meijerinksberg liggen in het cluster Wierden Noord Meijerinksberg. Daaruit komt ook naar voren dat met de geadviseerde maatregelen bij een volledig benut geluidproductieplafond de hoogste geluidsbelasting op de woningen van [appellant sub 7] en anderen en [appellant sub 12] 53 dB bedraagt. In het Deelrapport specifiek is verder voor het cluster Wierden Noord Meijerinksberg een doelmatigheidsafweging opgenomen. Deze afweging heeft ertoe geleid dat ter hoogte van dit cluster op de N35 wordt voorzien in geluidreducerend asfalt.

Waar [appellant sub 7] en anderen stellen dat de minister er ten onrechte niet naar heeft gestreefd om de geluidsbelasting terug te brengen naar de voorkeurswaarde van 50 dB, overweegt de Afdeling, onder verwijzing naar wat onder 31.3 is overwogen, dat de minister niet in alle gevallen gehouden is om de geluidsbelasting naar de voorkeurswaarde terug te brengen. In dit geval volgt uit het Deelrapport specifiek dat de doelmatigheidsafweging voor dit cluster tot de conclusie leidt dat het treffen van verdere maatregelen om de geluidsbelasting terug te brengen financieel niet doelmatig is.

Over het standpunt van [appellant sub 7] en anderen en [appellant sub 12] dat ten onrechte niet in een geluidsscherm is voorzien, staat in het Deelrapport specifiek dat voor de woningen in dit cluster op basis van het beschikbare aantal reductiepunten en gelet op de verspreide ligging van de woningen die te maken krijgen met een hogere geluidsbelasting, geen overdrachtsmaatregel mogelijk is die akoestisch zinvol is. [appellant sub 7] en anderen en [appellant sub 12] hebben deze bevindingen niet gemotiveerd bestreden.

Over het betoog van [appellant sub 7] en anderen en [appellant sub 12] dat ten onrechte de mogelijkheid tot het toepassen van diffractoren niet is onderzocht, heeft de minister gesteld dat diffractoren zich nog in een experimentele fase bevinden en daarom nog niet kunnen worden gekwalificeerd als een geluidbeperkende maatregel in de zin van de Wet milieubeheer. Verder is er volgens de minister geen rekenregel in het RMG 2012 opgenomen voor de effectiviteit van deze maatregel. Gelet op een en ander ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de minister met de mogelijkheid van deze maatregel rekening moest houden.

Over het standpunt van [appellant sub 7] en anderen en [appellant sub 12] dat de minister hun

woonwijk ten onrechte niet als afzonderlijke cluster heeft aangemerkt, overweegt de Afdeling dat in hoofdstuk 5 van het Deelrapport specifiek is verwoord hoe de clustervorming tot stand is gekomen. Daarbij is het algemene uitgangspunt gehanteerd dat wanneer een minimaal noodzakelijke maatregel, die bedoeld is voor een naastgelegen knelpunt, doorloopt tot ten minste de loodlijn vanaf de weg tot aan 'de voordeur' van een andere knelpunt, dit andere knelpunt tot hetzelfde cluster behoort voor de afweging van die maatregel. Deze wijze van clusteren is ook toegepast voor de woningen aan de Schietbaanweg en de Meijerinksberg. De Afdeling ziet in het aangevoerde geen aanleiding voor het oordeel dat de minister niet van het genoemde uitgangspunt bij het clusteren van woningen heeft mogen uitgaan.

Gelet op het voorgaande komt de Afdeling tot het oordeel dat wat betreft de geluidsbelasting op de woningen van [appellant sub 7] en anderen en [appellant sub 12] en de afweging van geluidbeperkende maatregelen voor deze woningen, er geen aanleiding is voor het oordeel dat de minister zich niet op de bevindingen in het Deelrapport specifiek heeft mogen baseren.

31.9. De woning van [appellant sub 9] aan de [locatie 2] te Wierden ligt ten noorden van de te verleggen N35 ter hoogte van km 40,10. Uit het Deelrapport specifiek blijkt dat de geluidsbelasting op de gevel van de woning van [appellant sub 9] op 4,5 meter hoogte bij volledige benutting van het geluidproductieplafond 46 dB bedraagt en in de toekomstige situatie met de geadviseerde maatregelen 54 dB.

De woning van [appellant sub 9] behoort, net als de woningen van [appellant sub 7] en anderen, tot het cluster Wierden Noord Meijerinksberg.

Onder verwijzing naar wat de Afdeling hiervoor onder 31.8 heeft overwogen, heeft de doelmatighedsafweging in het Deelrapport specifiek voor dit cluster tot de conclusie geleid dat volstaan kan worden met het voorzien van geluidreducerend asfalt. [appellant sub 9] heeft deze doelmatighedsafweging niet gemotiveerd bestreden. Het betoog van [appellant sub 9] ter zitting dat de minister de mogelijkheid tot het planten van bomen tussen zijn woning en de N35 had moeten beoordelen, slaagt niet. De minister was daar niet toe verplicht, omdat uit het Deelrapport specifiek volgt dat het treffen van nadere maatregelen voor dit cluster niet financieel doelmatig is. Hierbij laat de Afdeling de vraag in het midden of het planten

van bomen onderdeel vormt van de systematiek ter beoordeling van de financiële doelmatigheid van geluidbeperkende maatregelen.

Overigens heeft de minister aangegeven dat bij de woning van [appellant sub 9] sprake is van een overschrijding van de toetswaarde. Gelet daarop komt de woning van [appellant sub 9] na het onherroepelijk worden van het tracébesluit, op grond van artikel 11.38, eerste en tweede lid, van de Wet milieubeheer, in aanmerking voor een onderzoek naar het geluidniveau in zijn woning, de binnenwaarde. Als uit dit onderzoek blijkt dat niet aan de wettelijke normen voor de binnenwaarde van 41 dB kan worden voldaan, worden eventueel maatregelen getroffen om de geluidsbelasting in de woning van [appellant sub 9] te verlagen.

31.10. De woning van [appellant sub 10] ligt ten noorden van de voorziene N35, ter hoogte van km 35,75. Uit het Deelrapport specifiek blijkt dat de geluidsbelasting op de gevel van de woning van [appellant sub 10] bij een volledig benut geluidproductieplafond in de huidige situatie 48 dB bedraagt en dat deze in de nieuwe situatie zal toenemen tot 54 dB.

Op het punt dat [appellant sub 10] stelt dat het tracébesluit leidt tot zo'n geluidsbelasting bij zijn woning dat sprake is van strijd met artikel 8 van het EVRM, overweegt de Afdeling dat volgens vaste rechtspraak van het EHRM het EVRM geen uitdrukkelijk recht toekent op een schone en stille omgeving. Toch kan artikel 8 in het geding zijn indien de overlast zo is dat die de betrokkene in ernstige mate in zijn gezondheid treft of hem belet in zijn woongenot en zijn privé- of gezinsleven. De Afdeling verwijst naar het arrest EHRM Jugheli tegen Georgië, arrest van 13 juli 2017, ECLI:CE:ECHR:2017:0713JUD003834205, punt 62 en de daar aangehaalde rechtspraak. Het tracébesluit leidt tot een toename van de geluidsbelasting op de gevel van de woning van [appellant sub 10] van 48 dB naar 54 dB, waardoor hij met meer geluidhinder te maken zal krijgen dan de in de huidige situatie. Naar het oordeel van de Afdeling zal de geluidhinder echter niet zo groot zijn dat die [appellant sub 10] in ernstige mate in zijn gezondheid treft of hem belet in zijn woongenot en zijn privé- of gezinsleven. Hierbij betreft de Afdeling de omstandigheid dat de vastgestelde geluidsbelasting van 54 dB onder de wettelijke maximale waarde van 65 dB blijft en de omstandigheid dat op grond van artikel 11.38 van de Wet milieube-

heer, na het onherroepelijk worden van het tracébesluit, onderzoek zal worden gedaan naar de geluidsbelasting in de woning van [appellant sub 10], de binnenwaarde, om te bezien of deze waarde terug moet worden gebracht tot 38 dB. Gelet hierop heeft de minister terecht gesteld dat artikel 8 van het EVRM niet is geschonden.

Waar [appellant sub 10] stelt dat ten onrechte alleen een financiële doelmatigheidsafweging heeft plaatsgevonden voor het voorzien van geluidbeperkende maatregelen, overweegt de Afdeling dat de woning van [appellant sub 10] behoort tot het cluster Nijverdalen Noord. De Afdeling verwijst voor de doelmatigheidsafweging van dit cluster in het Deelrapport specifiek naar wat zij hiervoor onder 31.5 heeft overwogen. Geconcludeerd is dat het treffen van nadere geluidbeperkende maatregelen financieel niet doelmatig is. De Afdeling ziet in het aangevoerde geen aanleiding voor het oordeel dat de minister zich niet daarop heeft kunnen baseren. Onder verwijzing naar wat de Afdeling hiervoor onder 31.3 heeft overwogen, overweegt de Afdeling dat de Wet milieubeheer de minister niet verplicht om de inzet van een maatregel 'breder' te beoordelen dan hij heeft gedaan. Dat daarbij een doelmatigheidstoets een rol speelt is de keuze van de wetgever geweest. Verder heeft de minister in dit kader terecht opgemerkt dat het uniform toepassen van deze systematiek per geval kan leiden tot verschillende uitkomsten, ten gevolge van omgevingsfactoren. Dat betekent echter niet dat er sprake is van ongelijke behandeling. Gelet op het voorgaande heeft de minister daarom terecht gesteld dat geen sprake is van strijd met het gelijkheidsbeginsel.

31.11. De woning van [appellant sub 14] aan de [locatie 3] te Wierden ligt ter hoogte van km 41,00 ten zuiden van de te verleggen N35, in de nabijheid van de gelijkvloerse kruising van de N35 met de Nijverdalsestraat / Haarkampsweg. Het tracébesluit voorziet in een aanpassing van deze kruising naar een ongelijkvloerse kruising. Uit het Deelrapport specifiek volgt dat de geluidsbelasting vanwege de N35 op de gevel van de woning van [appellant sub 14] op 1,5 meter hoogte zal toenemen van 51 naar 54 dB en op 4,5 meter hoogte van 53 naar 57 dB.

Op het punt dat [appellant sub 14] stelt dat er wordt voorzien in onvoldoende geluidwerende maatregelen om de geluidsoverlast te beperken, waarbij hij onder andere vreest voor het geluid van optrekkend en afremmend verkeer op de

voorzien toe- en afrit bij de ongelijkvloerse kruising, overweegt de Afdeling als volgt. De woning van [appellant sub 14] behoort tot het cluster Wierden Zuid Ten Cateweg – Huurne. De doelmatigheidsafweging voor deze woning is opgenomen in paragraaf 6.3.3 van het Deelrapport specifiek. Daarin is weergegeven dat drie maatregelvarianten zijn beoordeeld, maatregelvariant 6.3.3.-A tot en met 6.3.3.-C, en dat is gekozen voor maatregelvariant 6.3.3.-B, wat volgens het Deelrapport specifiek de financieel doelmatige maatregelvariant is. Deze doelmatigheidsafweging heeft ertoe geleid dat het tracébesluit ter hoogte van de woning van [appellant sub 14] aan de zuidzijde van de N35 voorziet in een 1 meter hoog geluidsschermband en geluidreducerend asfalt. [appellant sub 14] heeft de in het Deelrapport specifiek opgenomen doelmatigheidsafweging niet gemotiveerd bestreden. De minister heeft vervolgens toegelicht dat een door [appellant sub 14] gewenst aanvullend geluidsschermband langs de toerit niet doelmatig is. De minister heeft in dat kader erop gewezen dat de hoofdrijbaan van de N35 hoger ligt dan de toerit en dat de hoeveelheid verkeer per etmaal op de hoofdrijbaan tienmaal zoveel is als het verkeer op de toerit, waardoor het geluid afkomstig van de hoofdrijbaan maatgevend is. Een geluidsschermband langs de toerit in plaats van langs de hoofdrijbaan zou daarmee niet leiden tot een verlaging van de geluidsbelasting en is dan niet doelmatig.

Op het punt dat [appellant sub 14] ter zitting in dit kader heeft geopperd een hoger geluidsschermband langs de toerit te plaatsen, waarmee ook de geluidshinder afkomstig van de hoofdrijbaan wordt weggewogen, heeft de minister uiteengezet dat voor het plaatsen van een dergelijk scherm te weinig reductiepunten resteren om dit scherm te bekostigen. De hoeveelheid reductiepunten wordt berekend aan de hand van het aantal woningen dat in een cluster ligt en de hoogte van de geluidsbelasting. Het aantal reductiepunten is groter naarmate bij meer woningen een hogere geluidsbelasting aanwezig is. De minister heeft erop gewezen dat zich in het cluster waar de woning van [appellant sub 14] staat relatief weinig woningen met een hoge geluidsbelasting bevinden. Dit verklaart ook het verschil met het voorzien van (hogere) geluidsschermen langs andere toe- en afritten bij ongelijkvloerse kruisingen op de N35, omdat daar sprake is van clusters met meer woningen met een hoge geluidsbelasting. Dit heeft

tot gevolg dat bij die clusters wel voldoende reductiepunten resteren om (hogere) geluidsschermen te bekostigen. Dat is het gevolg van de wettelijke systematiek neergelegd in de Wet milieubeheer. De Afdeling acht deze toelichting door de minister juist.

Op het punt dat [appellant sub 14] stelt dat extra geluidsoverlast zal ontstaan door het optrekken en afremmen van verkeer op de toerit, heeft de minister terecht gesteld dat in het RMG 2012 bij de berekening van het geluid rekening is gehouden met het geluid door het optrekken en afremmen van verkeer. Zoals hiervoor onder 30 is geoordeeld, is er geen aanleiding om te twifelen aan de wijze van berekenen van de geluidsbelasting.

Over het betoog van [appellant sub 14] dat het tracébesluit leidt tot een te hoge binnenwaarde en dat gestreefd moet worden naar een binnenwaarde van 35 dB, overweegt de Afdeling dat dit betoog ertoe strekt dat bij de vaststelling van het tracébesluit al verder onderzoek had moeten worden verrichten naar de haalbaarheid van een aanvaardbare binnenwaarde. De systematiek is zo dat op grond van artikel 11.38, eerste lid, van de Wet milieubeheer, na het onherroepelijk worden van het tracébesluit in bepaalde gevallen onderzoek naar de binnenwaarde wordt gedaan en dat daaruit kan voortvloeien dat geluidwerende maatregelen worden getroffen. Dat maakt geen onderdeel uit van de procedure tot het nemen van een tracébesluit.

Daarom komt de Afdeling tot het oordeel dat er wat betreft de geluidsbelasting op de woning van [appellant sub 14] en de afweging van geluidbeperkende maatregelen voor deze woning, geen aanleiding is voor het oordeel dat de minister zich niet op de bevindingen in het Deelrapport specifiek heeft mogen baseren. De minister was dus niet verplicht de geluidsbelasting vanwege de N35 op de woning van [appellant sub 14] te verlagen dan wel te voorzien in aanvullende geluidbeperkende maatregelen.

31.12. De woningen van [appellant sub 13], [appellant sub 11] en [appellant sub 15] aan de Zandksweg liggen ten zuiden van de N35, ter hoogte van km 42,10. Uit het Deelrapport specifiek volgt dat de hoogste geluidsbelasting vanwege de N35 op hun woningen met de geadviseerde maatregelen 53 dB bedraagt. De woningen van [appellant sub 13], [appellant sub 11] en [appellant sub 15] behoren tot het cluster Wierden Zuid Ten Cateweg – Huurne, waarvoor in paragraaf 6.3.3

een doelmatigheidsafweging voor het treffen van geluidbeperkende maatregelen is opgenomen. [appellant sub 13], [appellant sub 11] en [appellant sub 15] hebben deze doelmatigheidsafweging niet bestreden. Er is dan ook geen aanleiding voor het oordeel dat de minister zich voor hun woningen niet op het Deelrapport specifiek heeft mogen baseren.

32. De betoog falen.

[..; red.]

### Geluid en gezondheid (WHO)

35. [appellant sub 4], [appellant sub 7] en anderen en [appellant sub 12] voeren aan dat bij de berekening van de geluidsbelasting vanwege het wegverkeer onvoldoende rekening is gehouden met de “Environmental Noise Guidelines for the European Region” van de World Health Organization van 10 oktober 2018 (hierna: de WHO-richtlijnen). Gelet hierop vreest hij dat deze geluidsbelasting zal leiden tot schadelijke gevolgen voor zijn gezondheid.

35.1. De Afdeling stelt vast dat in de WHO-richtlijnen voor het geluid vanwege het wegverkeer in de dagperiode een maximaal geluidniveau van 53 dB Lden wordt aanbevolen.

Onder verwijzing naar overweging 14.2 van de uitspraak van de Afdeling van 24 december 2019, ECLI:NL:RVS:2019:4442, overweegt de Afdeling dat de aanbevelingen van de WHO algemeen van aard zijn en dat gelet daarop het aanbevolen maximum van 53 dB Lden geen dwingende status heeft. De aanbevelingen van de WHO zijn verder niet aan te merken als een ieder verbindende verdragsbepalingen in de zin van artikel 94 van de Grondwet. Er is daarom geen aanleiding om te oordelen dat de minister de door de WHO aanbevolen maximale geluidsbelasting van 53 dB Lden had moeten hanteren.

Het betoog faalt.

[..; red.]

### Licht

[..; red.]

### Water

[..; red.]

### Luchtkwaliteit

[..; red.]

*Natuur*

[...; red.]

*Overige beroepsgronden*

[...; red.]

*Verzoeken om schadevergoeding*

[...; red.]

*Conclusie*

61. Gelet op wat hiervoor onder 7 tot en met 7.3 is overwogen is het beroep van [appellant sub 18] niet-ontvankelijk.

61.1. Gelet op de aard van het onder 48.5 tot en met 48.7 geconstateerde gebrek, zijn de overige beroepen gegrond. Het bestreden besluit dient te worden vernietigd wegens strijd met artikel 13, achtste lid, van de Tracéwet, gelezen in samenhang met artikel 2.8 van de Wnb. De minister heeft ter zitting naar voren gebracht dat vanwege de mogelijke inhoudelijke beoordeling door de Afdeling van de betogen over de stikstofdepositie op de Natura 2000-gebieden en de mogelijke gevolgen daarvan in de uitspraak al voorbereidingen zijn getroffen voor het nemen van een wijzigingstracébesluit. Ook zijn aanvullende afspraken met het provinciaal bestuur hierover gemaakt. Onderdeel van de zo nodig te zetten stappen is het doen van nader onderzoek. Daarom heeft de Afdeling geen aanleiding gezien om verder in te gaan op de overige beroepsgronden die rechtstreeks te maken hebben met dit nader te onderzoeken natuuraspect. Wel heeft de Afdeling uit een oogpunt van definitieve geschilbeslechting aanleiding gezien om in te gaan op de overige beroepsgronden in deze procedure, omdat dat van belang kan zijn voor de inhoud van het wijzigingstracébesluit.

*Proceskosten*

[...; red.]

*Beslissing*

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart zich onbevoegd om van het verzoek om schadevergoeding van [appellant sub 4] kennis te nemen;

II. verklaart het beroep van [appellant sub 18] niet-ontvankelijk;

III. verklaart de beroepen van [appellant sub 1], [appellante sub 2], [appellant sub 3], [appellant

sub 4], [appellant sub 5A] en [appellant sub 5B], [appellant sub 6], [appellant sub 7] en anderen, Wijkvereniging de Kruidenwijk, [appellant sub 9], [appellant sub 10], [appellant sub 11], [appellant sub 12], [appellant sub 13], [appellant sub 14], [appellant sub 15], [appellant sub 16] en anderen en Wijkvereniging Nijverdal-Oost gegrond; IV. vernietigt het besluit van de minister van Infrastructuur en Waterstaat van 19 december 2018 tot vaststelling van het “Tracébesluit N35 Nijverdal – Wierden”;

[...; red.]

**NOOT MILIEUEFFECTRAPPORTAGE**

Hoewel de uitspraak op het terrein van milieueffectrapportage (m.e.r.) niet spectaculair is, vormt deze een mooi aanknopingspunt om iets te schrijven over het relativiteitsvereiste in verband met m.e.r. en het alternatievenonderzoek, nu en onder de Omgevingswet.

Allereerst het relativiteitsvereiste van art. 8.69a Algemene wet bestuursrecht (Awb). Dit houdt in dat een beroepsgrond pas tot vernietiging van een besluit kan leiden als de norm waarop de rechtzoekende zich beroept (mede) strekt tot bescherming van zijn belang. Als het gaat om natuurbelangen zoals in casu speelt hierbij ook de verwevenheid van natuurbelangen met de leefomgeving van de rechtzoekenden. Dit is terecht. Simpel gezegd, natuur kan niet voor zichzelf opkomen en om de beroepsgerechtigheid enkel over te laten aan belangenorganisaties die de belangen volgens hun statuten én feitelijke werkzaamheden behartigen, is een smalle basis voor toegang tot de bestuursrechter.

Uit de recente overzichtsuitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van 11 november 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2706, r.o. 10.52 («JM» 2021/3, m.nt. Blokvoort) volgt dat, om verwevenheid aan te kunnen nemen, onder meer rekening moet worden gehouden met: of de woning van de betrokkene al dan niet tussen overige bebouwing is gesitueerd; met de afstand tussen de woning van betrokkene en het natuurgebied; met wat aanwezig is in het gebied tussen de woning en het Natura 2000-gebied; of geheel of gedeeltelijk direct zicht is vanuit de woning op het gebied. Ook bedrijfseconomische belangen kunnen verweven zijn met natuurbelangen (zie onder meer ABRvS 13 november 2019,

ECLI:NL:RVS:2019:3839 en ABRvS 26 augustus 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2053). In casu was de afstand van ten minste twee kilometer tot een Natura 2000-gebied te groot om verwevenheid tussen de individuele belangen bij het behoud van een goede kwaliteit van de woon- en leefomgeving en de algemene belangen die de Wet natuurbescherming (Wnb) beoogt te beschermen aan te nemen. Voor de beroepsgrond van appellanten dat het PAS ten onrechte aan het MER ten grondslag is gelegd, waardoor de grondslag aan het MER is komen te ontvallen en het MER om die reden ook niet ten grondslag mocht worden gelegd aan het tracébesluit, is van belang, aldus de Afdeling, dat het MER een integrale beoordeling bevat van de milieugevolgen op basis van de effectscores op meerdere deelaspecten bij verschillende alternatieven. Eventuele effecten op Natura 2000-gebieden vormen een van die deelaspecten. Daarbij wordt aangesloten bij de beoordeling in het kader van de Wnb. Omdat art. 8:69a Awb in de weg staat aan een inhoudelijke beoordeling van de beroepsgronden over de Wnb-beoordeling, kan dit deelaspect dan ook niet in het MER worden aangevochten (zie in dit verband ook de uitspraak van de Afdeling van 29 januari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:221, r.o. 35.1). Ook dit laatste stond samengevat in de uitspraak van 11 november jl. (r.o.10.82 e.v.). Ik begrijp de praktische insteek, maar de vraag is of dit terecht is. De m.e.r. heeft immers een andere doelstelling en beoogt een veel breder pallet aan belangen te beschermen dan de Wnb (zie ook Hoevenaars in ABRvS 18 oktober 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2819, «JM» 2017/142). Maar de lijn in de jurisprudentie komt thans dus samengevat op het volgende neer:

– dat een rechtzoekende zich niet op schending van de verplichting een m.e.r.-beoordeling uit te voeren kan beroepen als hij geen gevolgen van de voorziene activiteit voor het milieu ondervindt;

– omdat in een MER ook de effecten voor mensen en bijvoorbeeld cultuurhistorische waarden moeten worden beschreven, strekt de verplichting een plan-MER te maken ook ter bescherming van het belang van het behoud van een goed woon- en leefklimaat; dit betekent dat indien het belang van een appellant is gelegen in het behoud van een goed woon- en leefklimaat en daarvoor de toets aan het relativiteitsvereiste kan worden doorstaan, tevens strijd met de verplich-

ting om een m.e.r. te doorlopen kan worden ingeroepen;

– indien een beroep wordt gedaan op een deelaspect van een m.e.r., dient voor de beoordeling van het relativiteitsvereiste in verband met het MER te worden aangesloten bij de beoordeling van dat deelaspect.

Om de overwegingen van de Afdeling over het alternatievenonderzoek te kunnen plaatsen, is het van belang om de oude tekst van art. 1.11 Crisis- en herstelwet (Chw) terug te halen. Omdat de kennisgeving van het voornemen een MER op te stellen vóór 16 mei 2017 was gedaan, is het recht van vóór die datum in casu van toepassing. Art. 1.11 Chw (oud) komt erop neer dat in het MER geen afweging van alternatieven nodig is maar dat het MER slechts een schets van de voornaamste alternatieven bevat, de milieugevolgen daarvan en een motivering van de keuze van de geschetste alternatieven. Het komt er vaak op neer dat rechtzoekenden het nakijken hebben. In casu was in het kader van het ontwerp-tracébesluit een ander alternatief aangevoerd dan in het MER geschetst of onderzocht is, maar het is dan voldoende dat in het besluit gemotiveerd wordt waarom dit alternatief afgevalen is. Dit is vaste jurisprudentie. Voor 'oude koeien' over de mogelijke strijd met de M.e.r.-richtlijn die ik eerder constateerde, verwijs ik naar mijn bijdrage aan de discussie in de Eerste Kamer bij de totstandkoming van de Chw (*Kamerstukken I* 2009/10, 32127, F).

De Afdeling overweegt echter dat er geen strijd is met art. 5 lid 3 onder d M.e.r.-richtlijn. Volgens vaste rechtspraak van de Afdeling kan de vraag naar de rechtstreekse werking van de bepalingen van de richtlijn alleen rijzen in gevallen van incorrecte implementatie of indien de volledige toepassing van de richtlijn niet daadwerkelijk is verzekerd (zie in dit verband bijvoorbeeld ABRvS 16 september 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2938). De M.e.r.-richtlijn is in het nationale recht geïmplementeerd en art. 11.1 Chw (oud) strekte mede tot uitvoering van de M.e.r.-richtlijn. Uit de M.e.r.-richtlijn volgt, aldus de Afdeling, dat de informatie die de opdrachtgever moet verstrekken ten minste een schets van de voornaamste alternatieven moet bevatten die de opdrachtgever heeft onderzocht, met opgave van de voornaamste motieven voor zijn keuze met inachtneming van de milieueffecten. Naar het oordeel van de Afdeling is de volledige toepassing van de

M.e.r.-richtlijn op dit punt verzekerd. Wat hier ook van zij, in het onderhavige tracébesluit is voor de alternatievenbeschouwing een trechteringsproces doorlopen en zijn in de besluitvorming alternatieven beschreven.

Omdat het alternatief van appellanten (verdiepte aanleg van een deel van het tracé) in de zienswijzen over het ontwerp-tracébesluit is ingebracht, moet het wel in de belangenafweging bij de vaststelling van het tracébesluit worden betrokken. In casu is deugdelijk gemotiveerd waarom de minister het alternatief niet gekozen heeft. Daarbij heeft hij doorslaggevend gewicht mogen toekennen aan de aanzienlijke meerkosten van dit alternatief, tegenover een geringe meerwaarde. Eerder heb ik al eens opgemerkt dat art. 1.11 Chw (oud) voor de inhoud van het MER (niet als het gaat om het achterwege blijven van een verplichte toetsing door de Commissie voor de m.e.r., want dat vind ik wel een gemis) van geringe waarde is en er niet de door de Chw beoogde versnelling van is uitgegaan. Dit omdat, zoals ook in casu blijkt, in het kader van zorgvuldige besluitvorming altijd een afweging tussen alternatieven plaatsvindt, misschien juist wel als de initiatiefnemer een overheidsorgaan is en er dus altijd 'voornaamste' alternatieven voorhanden zijn (zie bijvoorbeeld ABRvS 6 juli 2011, «JM» 2011/110, m.nt. Van Velsen en ABRvS 7 december 2011, nr. 201011757/1/R1 en 201012728/1/R1). Naar aanleiding van de herziene M.e.r.-richtlijn is art. 1.11 Chw gewijzigd. In de parlementaire geschiedenis is hierover te vinden: *'De herziene mer-richtlijn laat geen ruimte meer voor een uitzondering op de verplichting tot het onderzoeken van alternatieven, zoals die momenteel in de Crisis- en herstelwet is opgenomen. Het wetsvoorstel voorziet daarom in een wijziging van artikel 1.11 Chw. Voor zover het gaat om projecten die onder de Crisis- en herstelwet vallen, kan de herziene mer-richtlijn daarom tot een toename van de lasten voor een initiatiefnemer (in die gevallen meestal een overheid) leiden. Overigens verplicht de herziene mer-richtlijn niet tot onderzoek naar alle denkbare alternatieven. Het alternatievenonderzoek kan worden beperkt tot die alternatieven die het bevoegd gezag nodig acht om een goede afweging te kunnen maken. Eerder gemaakte keuzes op planniveau voor bijvoorbeeld een locatie of tracé hoeven niet nog een keer te worden afgewogen op projectniveau. Dat geldt ook voor alternatieven die wat betreft*

*milieugevolgen niet onderscheidend zijn ten opzichte van een in het MER beschreven alternatief.'* (Kamerstukken II 2015/16, 34287 nr. 5, p. 5). De vanaf 2017 geldende tekst van art. 1.11 Chw, waarin staat dat als al een plan-m.e.r. is doorlopen waarin alternatieven voor die locatie of dat tracé zijn onderzocht en een locatie of een tracé is aangewezen, alternatievenonderzoek in het project-MER achterwege kunnen blijven, is leidend geworden voor het alternatievenonderzoek in m.e.r. onder de Omgevingswet. Art. 16.52 Omgevingswet geeft de inhoudseisen op hoofdlijnen voor het project-MER: *'de beschrijving van de redelijke alternatieven voor het project.'* De algemene maatregel van bestuur waarvoor de grondslag in dit artikel zit, is het Omgevingsbesluit. Daarin staat in art. 11.16: *'Het milieueffectrapport bevat in ieder geval de volgende informatie: (...)* b. *een beschrijving van de redelijke alternatieven voor het project en de specifieke kenmerken ervan, met inbegrip van een vergelijking van de milieueffecten, en een motivering voor de gekozen optie in het licht van de milieueffecten.'* Hoewel er sprake is van een andere formulering dan art. 7.23 Wm waarin gesproken wordt van: *'een beschrijving van de voorgenomen activiteit en van de wijze waarop zij zal worden uitgevoerd, alsmede van de alternatieven daarvoor, die redelijkerwijs in beschouwing dienen te worden genomen, en de motivering van de keuze voor de in beschouwing genomen alternatieven'*, heeft de wetgever hier geen wijziging beoogd met de huidige tekst en praktijk, maar heeft hij nadrukkelijker willen aansluiten bij de tekst van de herziene M.e.r.-richtlijn (Kamerstukken II 2017/18, 34 986, nr. 3, p. 398-399). De wetgever heeft hiermee vooral tot uitdrukking willen brengen dat niet alle denkbare alternatieven in m.e.r. hoeven te worden overwogen, maar aangezien al sinds het begin van de m.e.r. gekeken wordt naar of alternatieven wel binnen de doelstellingen van een project vallen, alternatieven niet te duur zijn et cetera, voegt dit weinig toe en verandert er dus inderdaad niets.

Nieuw is wel dat in art. 16.52 lid 3 Omgevingswet een vergelijkbare tekst als het huidige art. 1.11 Chw staat. Hiermee wordt de praktijk van trechtering van alternatieven, die zeker bij tracébesluiten gangbaar is, gestimuleerd. Op zichzelf hoeft dit geen probleem te zijn – en in grote projecten met gefaseerde besluitvorming kan het ook bijna niet anders – als in het kader van besluitvorming

maar serieus gekeken wordt naar alternatieven die rechtzoekenden eventueel nog aandragen. Als dit niet zo is, en alternatieven niet volwaardig meedoen, worden de doelstellingen van de Smb- en M.e.r.-richtlijn, het bereiken van een hoogwaardige milieukwaliteit, niet bereikt. Het zal dus nog wel afwachten zijn hoe de project-m.e.r. zich verder ontwikkelt. Gelukkig is het wel zo dat de Commissie m.e.r. haar adviesrol bij plan-m.e.r., anders dan bij (thans sommige) project-m.e.r.-ren onder de Omgevingswet heeft behouden. Het zal dus zaak zijn voor de Commissie om in het kader van plan-m.e.r. – voor voorkeursbeslissingen (zie art. 16.34 lid 2 Ow) – goed te blijven toetsen of op een serieuze wijze is gekeken naar de ‘redelijke alternatieven’ voor een project. Het afvallen van alternatieven op plan-m.e.r.-niveau kan er immers toe leiden dat op project-m.e.r.-niveau geen (locatie- en tracé-)alternatieven meer over zijn waardoor een afweging achterwege kan blijven net als in casu op grond van art. 1.11 Chw (oud). Zolang een plan-m.e.r. goed wordt doorlopen en met de voorwaarde dat locatie- of tracéalternatieven op dat niveau worden beschouwd en vastgelegd (anders dan onder art. 1.11 Chw (oud)), is dit geen enkel probleem lijkt mij.

S.M. van Velsen  
Zelfstandig adviseur omgevingsrecht

## NOOT GELUID

Deze uitspraak is weliswaar geen zogenoemde overzichtsuitspraak, maar de Afdeling geeft in r.o. 31.3 een heldere en overzichtelijke ‘samenvatting [...] van de toegepaste wettelijke systematiek van de geluidsbelasting in het kader van het tracébesluit en de wijze waarop op grond van die systematiek wordt voorzien in geluidbeperkende maatregelen’. Ingegaan wordt op hoe om te gaan met een overschrijding van een geluidproductieplafond en wanneer sprake is van een financieel doelmatige maatregel in de zin van de Wet milieubeheer.

Onder de Wet geluidhinder kon en moest altijd al een afweging gemaakt worden of te treffen maatregelen financieel doelmatig genoemd konden worden gelet op de te behalen geluidsreductie. Vanaf 14 december 2009 is daarvoor de Regeling doelmatigheid geluidmaatregelen Wet

geluidhinder geïntroduceerd. In mijn noot bij de uitspraak van de Afdeling van 26 juni 2013 («JM» 2013/129) was mijn conclusie dat dit een verrassend simpele regeling is. De Regeling geluid milieubeheer van 12 juni 2012 kent voor de beoordeling van de doelmatigheid van geluidmaatregelen een gelijk kader, zodat mijn eerder conclusie hier herhaald kan worden. De Afdeling oordeelt vervolgens dat in het tracébesluit het doelmatigheidscriterium steeds correct is toegepast.

Geregeld wordt een beroep gedaan op het WHO-aanbevelingen van 10 oktober 2018, inzake de gezondheidseffecten van geluid. In een aantal beroepen tegen windturbines worden de aanbevelingen met name tegen laagfrequent en ultrasoon geluid ingeroepen, bijvoorbeeld ABRvS 18 december 2019, «JM» 2020/19, m.nt. Soer en Arents en ABRvS 29 januari 2020, «JM» 2020/32, m.nt. Arents. De Afdeling laat de aanbevelingen in deze zaken formeel buiten beschouwing aangezien de besluiten van voor 10 oktober 2018 zijn, maar komt op grond van andere onderzoek (verzameld door het RIVM) tot de conclusie dat geluid van windturbines in beginsel niet tot gezondheidsrisico's zal leiden.

In de onderhavige zaak concludeert de Afdeling dat de norm uit de WHO-aanbevelingen van 53 dB Lden geen dwingende status heeft. Daarnaast zijn de aanbevelingen geen een ieder bindende verdragsbepalingen, zodat deze in dit tracébesluit ook niet toegepast hoefden te worden. Blijkens de kamerbrief van 5 juni 2020 van de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat wordt, onder meer naar aanleiding van de motie Schonis, wel onderzocht of en hoe de WHO-aanbevelingen ingepast kunnen worden in de Nederlandse regelgeving. Volgens het RIVM kan ‘het geluidbeleid versterkt worden door het aan te passen aan de nieuwe inzichten van de WHO en nadrukkelijker te richten op vermindering van gezondheidseffecten van geluid’. Hoewel allang bekend is dat langdurige blootstelling aan veel geluid gezondheidseffecten kan hebben, worden, voordat tot eventuele aanpassing van de geluidregelgeving wordt overgegaan, de gevolgen voor infrastructuur en woningbouw en de (financiële) haalbaarheid eerst nog zorgvuldig geanalyseerd.

Tot slot wordt ook nog een beroep gedaan op art. 8 EVRM. Art. 8 EVRM luidt: *‘Een ieder heeft recht op respect voor zijn privé leven, zijn familie- en*

*gezinsleven, zijn woning en zijn correspondentie.* In deze uitspraak concludeert de Afdeling dat volgens vaste rechtspraak van het EHRM het EVRM geen uitdrukkelijk recht toekent op een schone en stille omgeving, maar dat wil niet zeggen dat deze bepaling nooit aan de orde kan zijn. Dan moet de gezondheid wel in ernstige mate getroffen worden, of moet er sprake zijn van een ernstig beletsel in woongenot of privé- of gezinsleven. Daarvan is in dit geval geen sprake. In eerdere uitspraken is art. 8 EVRM ook al tevergeefs ingeroepen, bijvoorbeeld ABRvS 11 maart 2009, «JM» 2009/56, ABRvS 29 januari 2020, «JM» 2020/32 en ABRvS 10 juli 2019 2019, «JM» 2020/32, alle m.nt. Arents. In de laatste uitspraak vat de Afdeling de vaste jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens samen, zo dient er: *'sprake te zijn van een situatie waarin klagers direct worden geraakt in hun privéleven (...) hun woongenot. Voorts moeten de negatieve effecten voldoende ernstig zijn. Daarbij wordt gekeken naar de concrete omstandigheden van het geval, zoals de intensiteit en duur van de overlast, de effecten op de fysieke en psychische gezondheid, en de aard van de omgeving'*. In de eerste uitspraak legt de Afdeling in het algemeen uit waarom een beroep op art. 8 EVRM in beginsel niet succesvol zal zijn. In die uitspraak ging het om een besluit genomen op grond van de Wet milieubeheer, *'zodat inmeniging van de overheid bij wet is voorzien en moet worden aangemerkt als noodzakelijk in het belang van de bescherming van de openbare veiligheid, de gezondheid en de rechten en vrijheden van anderen, waarbij een eerlijke afweging heeft plaatsgevonden tussen de belangen van het individu enerzijds, en die van de gemeenschap als geheel anderzijds'*.

Gelet op het voorgaande zie ik een beroep op art. 8 EVRM dan ook niet snel slagen.

F. Arents

Jurist ruimtelijk bestuursrecht gemeente Amsterdam en voorzitter bezwarencommissie gemeente Waterland

## Milieustrafrecht / Bodem

### 21

**Ondanks een beperkte rol bij deze bodemverontreiniging wordt de verdachte toch veroordeeld tot een gevangenisstraf**

Hoge Raad  
8 december 2020, 19/04338,  
ECLI:NL:HR:2020:1960  
(mr. Van den Brink, mr. Van Strien, mr.  
Röttgering)  
Noot S. Pieters

**Bodemverontreiniging. Bodem. Drugsafval. Amfetamine. Chemicaliën. Jerrycan. Vat. Toereikend gemotiveerd. Termijnoverschrijding. Redelijke termijn.**

[Wet bodembescherming art. 13; EVRM art. 6 lid 1]

*Het gaat in deze strafzaak om het medeplegen van een opzettelijke bodemverontreiniging door dumping van drugsafval en dit betreft een misdrijf op grond van art. 13 Wet Bodembescherming. Heeft deze verdachte handelingen op de bodem verricht waardoor de bodem kon worden verontreinigd? Het hof heeft vastgesteld dat verdachte drugsafval heeft 'gedumpt' door op een bospad onder meer enkele vaten en jerrycans uit een vrachtauto te halen, deze allemaal op de onbeschermd bodem te zetten, deze daar achter te laten en vervolgens weg te rijden. Het hof heeft voorts vastgesteld dat de meeste jerrycans waren gevuld met afval afkomstig van de productie van amfetamine en dat de vaten en de inhoud van de jerrycans roken naar amfetamine en bij de productie van amfetamine gebruikte chemicaliën. Gelet op deze vaststellingen is het oordeel van het hof dat deze verdachte wel degelijk handelingen op de bodem heeft verricht waardoor de bodem kon worden verontreinigd. Naar het oordeel van het hof is de bewezenverklaring toereikend gemotiveerd. Daaraan doet niet af dat het hof heeft vastgesteld dat het afval van de amfetamineproductie in vaten en/of jerrycans was verpakt. Er volgt verwerving van het beroep in cassatie. De verdachte*