

ECLI:NL:RVS:2017:622

Instantie	Raad van State
Datum uitspraak	08-03-2017
Datum publicatie	08-03-2017
Zaaknummer	201600733/1/A1
Formele relaties	Eerste aanleg: ECLI:NL:RBMNE:2015:9162 , Bekrachtiging/bevestiging
Rechtsgebieden	Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken	Hoger beroep
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 29 november 2012 (het verkeersbesluit) heeft de minister een dynamische maximumsnelheid ingesteld op het wegtraject Rijksweg A2 in beide richtingen tussen km 44.0 (Vinkeveen) en km 56.8 (Maarsse).
Wetsverwijzingen	Algemene wet bestuursrecht Wegenverkeerswet 1994 Reglement verkeersregels en verkeerstekens 1990 (RVV 1990) Spoedwet wegverbreding
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl JOM 2017/301 JOM 2017/287 JOM 2017/294

Uitspraak

Bij deze uitspraak is een persbericht uitgebracht.

201600733/1/A1.

Datum uitspraak: 8 maart 2017

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op de hoger beroepen van:

1. het college van burgemeester en wethouders van De Ronde Venen (hierna: De Ronde Venen),
2. het college van burgemeester en wethouders van Stichtse Vecht (hierna: Stichtse Vecht),
3. [appellant sub 3A], [appellant sub 3B] en [appellant sub 3C], allen wonend te [woonplaats], (hierna tezamen en in enkelvoud: [appellant sub 3]),

tegen de uitspraak van de rechtbank Midden- Nederland van 22 december 2015 in zaken nrs. 13/244, 13/266 en 13/268 in het geding tussen:

De Ronde Venen, Stichtse Vecht en [appellant sub 3]

en

de minister van Infrastructuur en Milieu

Procesverloop

Bij besluit van 29 november 2012 (hierna: het verkeersbesluit) heeft de minister een dynamische maximumsnelheid ingesteld op de Rijksweg A2 in beide richtingen tussen km 44.0 (Vinkeveen) en km 56.8 (Maarssen) (hierna: het wegtraject).

Bij uitspraak van 22 december 2015 heeft de rechtbank de door De Ronde Venen, Stichtse Vecht en [appellant sub 3] ingestelde beroepen ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak hebben De Ronde Venen, Stichtse Vecht en [appellant sub 3] hoger beroep ingesteld.

De minister heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

Stichtse Vecht en [appellant sub 3] hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 13 september 2016, waar De Ronde Venen, vertegenwoordigd door F. Klaassen, Stichtse Vecht, vertegenwoordigd door mr. L. Bier, advocaat te Vught en R. de Graaf, [appellant sub 3], bijgestaan door [gemachtigde], en de minister, vertegenwoordigd door mr. A. Dane, bijgestaan door mr. R.D. Reinders, advocaat te Den Haag, dr. R.C. de Boer, ir. H.J. Stoelhorst, ir. R.G.M.M. Vermijs, D. van der Gugten, mr. A.H. Bruggeman, ir. J.P. Roland en dr. M. Mouissie, zijn verschenen.

Overwegingen

Inleiding

1. De Ronde Venen, Stichtse Vecht en [appellant sub 3] tezamen worden hierna aangeduid als appellanten.
2. Bij het verkeersbesluit is de maximumsnelheid voor lichte motorvoertuigen op het wegtraject per 1 december 2012 als volgt vastgesteld: tussen 6.00 uur en 19.00 uur geldt in beide richtingen 100 km/uur en tussen 19.00 uur en 6.00 uur geldt in beide richtingen 130 km/uur. De minister heeft aan het verkeersbesluit ten grondslag gelegd dat daarbij wordt aangesloten bij de verhoging van de wettelijke maximumsnelheid naar 130 km/uur voor autosnelwegen per 1 september 2012.

Het wegtraject maakt onderdeel uit van het traject Holendrecht-Maarssen waarvoor op 18 december 2009 het 'Wegaanpassingsbesluit A2 Holendrecht-Maarssen' (hierna: Wab A2) is vastgesteld. Het Wab A2 voorzagt onder meer in de uitbreiding van het aantal rijstroken in beide richtingen van drie naar vijf. In het Wab A2 is tevens een aantal maatregelen opgenomen om aan de toen geldende geluidsnormen te voldoen, waaronder het instellen van een maximumsnelheid van 100 km/uur. Vanaf de openstelling voor het verkeer in september 2010 tot 1 december 2012 gold op het wegtraject gedurende het gehele etmaal een maximumsnelheid van 100 km/uur. De minister stelt dat de verhoging van de maximumsnelheid past binnen de wettelijke milieunormen, het natuurbeleid en de beleidsdoelstellingen ten aanzien van de verkeersveiligheid.

Appellanten vrezen dat de verhoging van de maximumsnelheid zal leiden tot negatieve effecten op de leefomgeving, met name op het gebied van milieu, natuur en verkeersveiligheid.

Wettelijk kader en toetsingskader verkeersbesluit

3. Artikel 21 van het Reglement verkeersregels en verkeerstekens 1990 (hierna: RVV 1990) luidt:

"Buiten de bebouwde kom gelden de volgende maximumsnelheden:

- a. voor motorvoertuigen op autosnelwegen 130 km per uur [...]."

Artikel 2 van de Wegenverkeerswet 1994 luidt:

"1. De krachtens deze wet vastgestelde regels kunnen strekken tot:

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

2. De krachtens deze wet vastgestelde regels kunnen voorts strekken tot:

het voorkomen of beperken van door het verkeer veroorzaakte overlast, hinder of schade alsmede de gevolgen voor het milieu, bedoeld in de Wet milieubeheer;

b het voorkomen of beperken van door het verkeer veroorzaakte aantasting van het karakter of van de functie van objecten of gebieden.

3. De krachtens deze wet vastgestelde regels kunnen voorts strekken tot:

- a. het bevorderen van een doelmatig of zuinig energiegebruik;
- b. het waarborgen van het op juiste wijze in rekening brengen van tarieven voor het gebruik van de weg;
- c. het gebruik en de waarborging van de juistheid van de registers die ingevolge deze wet worden bijgehouden;
- d. het voorkomen en bestrijden van fraude;
- e. de regeling van positie, inrichting en werkwijze, alsmede het uitoefenen van toezicht op zelfstandige bestuursorganen die taken verrichten op het terrein van deze wet.

[...]"

Artikel 15, eerste lid, luidt:

"De plaatsing of verwijdering van de bij algemene maatregel van bestuur aangewezen verkeerstekens, en onderborden voor zover daardoor een gebod of verbod ontstaat of wordt gewijzigd, geschiedt krachtens een verkeersbesluit."

Artikel 21 van het Besluit administratieve bepalingen inzake het wegverkeer (hierna: Babw) luidt:

"De motivering van het verkeersbesluit vermeldt in ieder geval welke doelstelling of doelstellingen met het verkeersbesluit worden beoogd. Daarbij wordt aangegeven welke van de in artikel 2, eerste en tweede lid, van de wet genoemde belangen ten grondslag liggen aan het verkeersbesluit. Indien tevens andere van de in artikel 2, eerste en tweede lid, van de wet genoemde belangen in het geding zijn, wordt voorts aangegeven op welke wijze de belangen tegen elkaar zijn afgewogen."

4. Volgens vaste jurisprudentie komt het bevoegd gezag bij het nemen van een verkeersbesluit beoordelingsruimte toe. De rechter dient bij de beoordeling van een dergelijk besluit te toetsen of de afweging van de betrokken belangen zodanig onevenwichtig is, dat het bevoegd gezag niet in redelijkheid tot dat besluit heeft kunnen komen (uitspraken van 13 mei 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1526 en 28 december 2016, ECLI:NL:RVS:2016:3467).

Beleid van de minister

5. Met ingang van 1 september 2012 is de wettelijke maximumsnelheid van 120 km/uur verhoogd naar 130 km/uur (Besluit van 2 juli 2012, Stb. 347). Volgens de minister leidt een maximumsnelheid van 130 km/uur jaarlijks tot aanzienlijke reistijdboten en sluit die maximumsnelheid beter aan bij de beleving en het verwachtingspatroon van de automobilist. Het uitgangspunt is het zoveel mogelijk waarborgen van de vrijheid van het verkeer. De minister heeft dit aldus verwoord: "Harder waar het kan, langzamer waar het moet" en "130, tenzij". Een lagere maximumsnelheid is alleen aan de orde wanneer dat uit een oogpunt van milieu (geluidhinder, luchtkwaliteit, natuurbescherming) of verkeersveiligheid is vereist, aldus de minister. Zie de nota van toelichting, blz. 24, Stb. 2012, 347 en Kamerstukken II, 2011-2012, 3246, nr. 13, blz. 1.

Verhouding met het Wab A2

6. Stichtse Vecht en [appellant sub 3] betogen dat de rechtbank het Wab A2 niet of onvoldoende heeft betrokken bij de beoordeling van de beroepen. Zij stellen - kort samengevat - dat in het Wab A2 een maximumsnelheid van 100 km/uur is vastgelegd, zodat voor een wijziging van de maximumsnelheid een wijziging van het Wab A2 is vereist. De Spoedwet wegverbreding biedt, mede gelet op artikel 11, vijfde lid, geen basis om een onderdeel van het Wab A2 bij apart besluit te wijzigen. Verder zijn bij de besluitvorming over het Wab A2 de cumulatieve effecten van de rijbaanverbreding en een maximumsnelheid van 130 km/uur niet onderzocht. In het Wab A2 en de Trajectnota MER/A2 Holendrecht-Oudenrijn wordt een maximumsnelheid van 100 km/uur als mitigerende maatregel ten aanzien van geluidemissie, natuurbescherming, luchtkwaliteit en verkeersveiligheid aangemerkt. Het is in strijd met het vertrouwensbeginsel om hier achteraf van af te wijken, aldus Stichtse Vecht en [appellant sub 3].

6.1. Artikel 11, vijfde lid, van de Spoedwet wegverbreding luidt:

"Indien ter uitvoering van het wegaanpassingsbesluit handelingen worden verricht waarvoor krachtens artikel 15 van de Wegenverkeerswet 1994 een verkeersbesluit is vereist, is dat artikel niet van toepassing."

6.2. In artikel 3 van het Wab A2, is een maximumsnelheid van 100 km/uur als een van de maatregelen benoemd om de geluidsoverlast te verminderen. Verder wordt in de trajectnota Mer/A2 Holendrecht-Oudenrijn de maximumsnelheid van 100 km/uur genoemd als maatregel ter verbetering van de luchtkwaliteit en de verkeersveiligheid en als mitigerende maatregel in het kader van de natuurbescherming.

De trajectnota MER is opgesteld ten behoeve van het Wab A2. Het Wab A2 is gebaseerd op Spoedwet wegverbreding. De Spoedwet wegverbreding is een bijzondere wet die bepaalde wegaanpassingsprojecten, in dit geval de uitbreiding van het aantal rijstroken, mogelijk maakt. In de Spoedwet wegverbreding is niet voorgeschreven dat voor het wijzigen van een uitvoeringsmaatregel een wijziging van het besluit dat het project mogelijk maakt, is vereist. De rechtbank heeft terecht geoordeeld dat deze wet geen grond biedt voor het oordeel dat de maximumsnelheid niet bij een apart verkeersbesluit kan worden gewijzigd. De verwijzing naar artikel 11, vijfde lid, slaagt niet reeds omdat deze bepaling eerst op 31 maart 2010 in werking is getreden en derhalve ten tijde van het nemen van het Wab A2 niet gold. Ook overigens laat het opnemen van de maximumsnelheid in het Wab A2 de bevoegdheid van de minister om bij een verkeersbesluit die maximumsnelheid te wijzigen, onverlet.

Het betoog faalt in zoverre.

Verder zijn in het kader van het vaststellen van het Wab A2 geen bindende afspraken gemaakt of bestuursovereenkomsten gesloten met gemeenten en/of burgers. Het feit dat de maximumsnelheid van 100 km/uur in het Wab A2 is opgenomen en als een van de uitgangspunten geldt, betekent niet dat daar nimmer van kan worden afgeweken. Dat de belangen van omwonenden en natuur toentertijd hebben geleid tot het instellen van een maximumsnelheid van 100 km/uur betekent niet dat een verhoging van die snelheid in strijd is met het vertrouwensbeginsel, maar dat de minister dient te motiveren dat thans een maximumsnelheid van 100 km/uur (tussen 19.00 uur en 16.00 uur) niet meer geboden is en een verhoging daarvan mede op grond van gewijzigde (milieuhygiënische) inzichten en regelgeving is gerechtvaardigd. Daarbij moet tevens worden voldaan aan de in het Babw opgenomen vereisten.

Hieronder wordt per onderwerp aan de hand van de hogerberoepsgronden beoordeeld of de rechtbank terecht heeft geconcludeerd dat het verkeersbesluit die toets kan doorstaan.

Het betoog over het vertrouwensbeginsel faalt.

Milieueffectrapportage

7. Een milieueffectrapport wordt hierna aangeduid als MER; de beoordeling of een milieueffectrapport is vereist wordt hierna aangeduid als m.e.r.-beoordeling; de verplichting om een MER op te stellen wordt hierna aangeduid als m.e.r.-plicht en de verplichting om te beoordelen of een MER is vereist wordt hierna aangeduid als m.e.r.-beoordelingsplicht.

Richtlijn 2011/92/EU (PB 2012 L 26/10) wordt hierna aangeduid als m.e.r.-richtlijn.

8. Appellanten betogen dat de rechtbank heeft miskend dat voor het verkeersbesluit een MER had moeten worden opgesteld, omdat het gaat om een wijziging van (het gebruik) van een m.e.r.-plichtig project. Het MER dat ten behoeve van het Wab A2 is opgesteld is mede gebaseerd op een maximumsnelheid van 100 km/uur. Nu die snelheid is verhoogd, voldoet dat MER niet meer en moeten de cumulatieve effecten van de verbreding van het wegtraject en de snelheidsverhoging, mede met het oog op de doeltreffende werking van de m.e.r.-richtlijn in een nieuw MER worden beoordeeld. Stichtse Vecht en [appellant sub 3] verwijzen daarbij naar het arrest van het Hof van Justitie van 25 juli 2008, Ayuntamiento de Madrid, ECLI:EU:C:2008:445. De Ronde Venen wijst er in dit verband op dat de minister de intentie heeft om de maximumsnelheid van 130 km/uur op de A2 uit te breiden en voor het wegtraject ook voor de dagperiode in te voeren, waardoor mogelijk materiële werken of ingrepen moeten worden gerealiseerd die op zich m.e.r.-plichtig of m.e.r.-beoordelingsplichtig zijn. Vanwege de opsplitsing van desbetreffende besluiten wordt de doelstelling van de m.e.r.-richtlijn, dat de beoordeling dient plaats te vinden zodra het mogelijk is de milieueffecten te onderscheiden en te beoordelen, gefrustreerd. Hij verwijst daarbij naar het arrest van het Hof van Justitie van 17 maart 2011, Brussels Hoofdstedelijk Gewest, ECLI:EU:C:2011:154.

8.1. Het Besluit milieueffectrapportage strekt tot implementatie van de m.e.r.-richtlijn.

In de onderdelen C en D van de bijlage behorende bij het Besluit milieueffectrapportage zijn de activiteiten, plannen en besluiten aangewezen ten aanzien waarvan een m.e.r.-plicht of m.e.r.-beoordelingsplicht geldt. Een besluit tot wijziging van de maximumsnelheid op een autosnelweg of autoweg is in de bijlage niet als zodanig aangewezen.

Evenmin is sprake van een wijziging van een m.e.r.-plichtig besluit voor welke wijziging opnieuw een MER dan wel een mer-beoordeling is vereist. In onderdeel D, onder 1.1, van de bijlage is de aanwijzing of uitbreiding van een autosnelweg of autoweg opgenomen als activiteit waarvoor een m.e.r.-beoordelingsplicht geldt. Ingevolge artikel 2 van onderdeel A van de bijlage wordt onder wijziging mede verstaan: een reconstructie of verandering anderszins van aangelegde werken, ingerichte gebieden of bestaande inrichtingen. Bij de verhoging van de maximumsnelheid is geen sprake van een reconstructie of verandering van het werk, maar gaat het om het gebruik van het werk. Ook in zoverre behoefde voor het verkeersbesluit geen MER of m.e.r.-beoordeling te worden gemaakt.

Verder maakt de verhoging van de maximumsnelheid geen deel uit van projecten waarvoor een m.e.r.-plicht of m.e.r.-beoordelingsplicht geldt. Het enkele feit dat de verhoging van de maximumsnelheid een eerste stap zou zijn tot het uitvoeren van andere maatregelen of projecten, of een fase in een procedure zou zijn die uiteindelijk gericht is op goedkeuring van een activiteit die wel een project is, maakt niet dat voor het verkeersbesluit een MER of mer-beoordeling is vereist.

Voor zover appellanten een beroep doen op de m.e.r.-richtlijn en op de jurisprudentie van het Hof van Justitie, overweegt de Afdeling het volgende.

Volgens artikel 1, eerste lid, van de m.e.r.-richtlijn is de m.e.r.-richtlijn van toepassing op de milieueffectbeoordeling van openbare en particuliere objecten die aanzienlijke gevolgen voor het milieu kunnen hebben.

Volgens het tweede lid, wordt onder project verstaan:

- de uitvoering van bouwwerken of de totstandbrenging van andere installaties of werken en,
- andere ingrepen in natuurlijk milieu of landschap, inclusief de ingrepen voor de ontginning van bodemschatten.

In bijlagen I en II, waarin de projecten zijn vermeld waarvoor een m.e.r.-plicht of m.e.r.-beoordelingsplicht geldt, worden verkeersmaatregelen ten aanzien van het gebruik van een autosnelweg niet genoemd. Zoals is overwogen in het arrest Brussels Hoofdstedelijk Gewest van het Hof van Justitie gaat het pas om een project in de zin van de m.e.r.-richtlijn zodra werken of ingrepen plaatsvinden die de materiële toestand van de plaats veranderen, waarvoor een reële fysieke ingreep is vereist. Bij een wijziging van de maximumsnelheid is dat niet het geval. Reeds daarom kan de verhoging van de maximumsnelheid niet worden aangemerkt als een project als bedoeld in de m.e.r.-richtlijn en is de m.e.r.-richtlijn hier niet van toepassing. (Vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 27 juni 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BW9553 over het gewijzigd gebruik van een spoorweg.) Voorts heeft het Hof van Justitie in het door Stichtse Vecht en [appellant sub 3] genoemde arrest Ayuntamiento de Madrid aangegeven dat de vernieuwing en verbetering van een ringweg van een stad onder de reikwijdte van de m.e.r.-richtlijn viel. Dit arrest had geen betrekking op de verhoging van de maximumsnelheid. De beroepen op de m.e.r.-richtlijn en de jurisprudentie van het Hof van Justitie kunnen reeds hierom niet slagen.

Gelet op het vorenstaande heeft de rechtbank terecht geoordeeld dat ten behoeve van het verkeersbesluit geen MER of m.e.r.-beoordeling behoefde te worden gemaakt. De betogen hierover falen.

Natuurbescherming

9. Stichtse Vecht en [appellant sub 3] betogen dat de rechtbank heeft miskend dat de minister ten behoeve van het verkeersbesluit geen passende beoordeling als bedoeld in de Natuurbeschermingswet 1998 (oud) heeft gemaakt. De rechtbank heeft ten onrechte geoordeeld dat het bij het verkeersbesluit gaat om 'andere handelingen', en niet om een 'project' als bedoeld in de Natuurbeschermingswet 1998. Ook ten aanzien van de wegverbreding waar het Wab A2 op ziet, moet volgens Stichtse Vecht en [appellant sub 3] op grond van rechtspraak van het Hof van Justitie over artikel 6 van Richtlijn 1992/43/EEG (PB 1993, L 206; hierna: Habitatrictlijn), alsnog een passende beoordeling worden gemaakt. Daarbij wijzen zij in het bijzonder op het arrest van 14 januari 2016, Freistaat Sachsen, ECLI:EU:C:2016:10. Het project mag op grond van de Habitatrictlijn niet worden gesplitst in een wegverbreding en een verhoging van de maximumsnelheid, aldus Stichtse Vecht en [appellant sub 3].

9.1. In deze procedure ligt de uitspraak van de rechtbank over het verkeersbesluit voor en niet het Wab A2. Voor zover het betoog zich tegen het Wab A2 richt, kan het derhalve niet leiden tot het beoogde doel.

In de ten tijde van het nemen van het verkeersbesluit geldende Natuurbeschermingswet 1998 is in bepaalde gevallen een passende beoordeling voorgeschreven in het kader van het verlenen van een vergunning op grond van die wet. Het gaat in deze procedure niet om een Natuurbeschermingswetvergunning noch om de vraag of die vergunning is vereist. Het onderscheid tussen 'andere handelingen' en een 'project' in de zin van de Natuurbeschermingswet 1998 is dan ook niet relevant. Verder behoeft, zoals de Afdeling in de uitspraak van 12 december 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BY5894, heeft overwogen, bij het nemen van een verkeersbesluit niet zeker te zijn of wordt voldaan aan de verplichtingen van de Natuurbeschermingswet 1998. Artikel 2 van de Wegenverkeerswet 1994 schrijft dat niet voor. Het vorenstaande betekent dat voor het verkeersbesluit op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 geen passende beoordeling behoefde te worden gemaakt.

Het betoog faalt in zoverre.

9.2. Voor zover Stichtse Vecht en [appellant sub 3] zich beroepen op de Habitatrictlijn, overweegt de Afdeling dat de vraag naar de rechtstreekse werking van de bepalingen van een richtlijn alleen kan rijzen in gevallen van incorrecte implementatie of indien de volledige toepassing van de richtlijn niet daadwerkelijk is verzekerd (uitspraak van 25 juli 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX2543). De Habitatrictlijn is

omgezet in nationale wetgeving onder andere bij wet van 20 januari 2005 tot wijziging van de Nbw 1998 in verband met Europeesrechtelijke verplichtingen (Stb. 2005, 195). Stichtse Vecht en [appellant sub 3] hebben geen feiten of omstandigheden aangevoerd op grond waarvan moet worden aangenomen dat de Habitatrichtlijn niet correct is geïmplementeerd dan wel dat de nationale maatregelen niet zodanig worden toegepast dat het met de richtlijn beoogde resultaat niet wordt bereikt. Een rechtstreeks beroep op artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn komt Stichtse Vecht en [appellant sub 3] dan ook niet toe.

Het betoog faalt ook voor het overige.

10. Het vorenstaande laat onverlet dat de mogelijke effecten van de verhoging van de maximumsnelheid op nabijgelegen natuurgebieden ter voldoening aan bovengenoemde wetgeving moeten worden onderzocht en worden betrokken bij het nemen van het verkeersbesluit. De minister heeft naar die effecten onderzoek laten verrichten dat heeft geleid tot drie rapporten:

1. "Natuurtoetsen snelheidsverhoging 130 km/uur" van Grontmij van augustus 2012. Dit rapport behoort bij het verkeersbesluit.
2. "Natuurtoets stikstofdepositie A2" van Grontmij van maart 2013, opgesteld naar aanleiding van de beroepen bij de rechtbank.
3. "Snelheidsverhoging 130 km/uur A2 Vinkeveen-Maarssen ecologische beoordeling mogelijk effect stikstofdepositie voor Natura 2000-gebied Botshol" van Grontmij van juli 2015, opgesteld naar aanleiding van de beroepen bij de rechtbank.

In de rapporten van maart 2013 en juli 2015 is de stikstofdepositie berekend met behulp van het rekenmodel Aeries 1.5.

11. De rechtbank heeft geoordeeld dat de natuurtoets die is neergelegd in het rapport van augustus 2012 niet is gebaseerd op de meest actuele wijze van onderzoek en het verkeersbesluit op dat punt onvoldoende deugdelijk is gemotiveerd. De Ronde Venen betoogt dat de rechtbank dit gebrek niet met toepassing van artikel 6:22 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) kon passeren. Het oordeel van de rechtbank dat hij en andere belanghebbenden niet in hun belangen zijn geschaad, omdat in maart 2013 een geactualiseerde natuurtoets is overgelegd, is onjuist. Er is een mogelijkheid tot het inbrengen van zienswijzen onthouden. Verder ontbreekt in het rapport van maart 2013 een toetsing van de effecten op het natuurgebied Botshol, aldus De Ronde Venen.

11.1. Artikel 6.22 Awb luidt:

"Een besluit waartegen bezwaar is gemaakt of beroep is ingesteld, kan, ondanks schending van een geschreven of ongeschreven rechtsregel of algemeen rechtsbeginsel, door het orgaan dat op het bezwaar of beroep beslist in stand worden gelaten indien aannemelijk is dat de belanghebbenden daardoor niet zijn benadeeld."

11.2. Het rapport van maart 2013 is als bijlage bij het verweerschrift in beroep op 5 maart 2013 aan de rechtbank overgelegd en op 12 maart 2013, ruim voor de zitting van de rechtbank van 28 augustus 2015, aan De Ronde Venen toegezonden. De Ronde Venen heeft derhalve gelegenheid gehad op het rapport te reageren. Gelet hierop heeft de rechtbank terecht overwogen dat niet aannemelijk is dat De Ronde Venen in zijn belang is geraakt door het gebrek in het rapport van augustus 2012. Voor zover De Ronde Venen doelt op andere, mogelijke belanghebbenden, is evenmin aannemelijk dat zij in hun belangen zijn geraakt. Deze mogelijk belanghebbenden hebben geen zienswijzen ingediend noch beroep ingesteld. Niet aannemelijk is dat zij dat naar aanleiding van het rapport van maart 2013, waarin de stikstofdepositie opnieuw is beoordeeld, wel zouden hebben gedaan. Voor zover het rapport van maart 2013, naar appellanten stellen, eveneens gebreken vertoont, wordt daarop hieronder ingegaan.

Het betoog faalt.

12. Stichtse Vecht en [appellant sub 3] betogen dat de rechtbank heeft miskend dat bij het onderzoek van maart 2013 het rekenmodel Aeries 1.5 niet kon worden toegepast, omdat het op de PAS

(Programmatistische Aanpak Stikstof) is toegesneden en in 2012 nog in ontwikkeling was. Daarbij verwijzen zij naar de uitspraak van 9 september 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2848.

12.1. Dit betoog faalt. In de uitspraak van 9 september 2015 wordt een oordeel gegeven over de bruikbaarheid van het rekenmodel OPS en niet van het rekenmodel Aerius 1.5. Over het rekenmodel Aerius 1.5 wordt slechts overwogen dat het ten tijde van het nemen van het in die zaak bestreden besluit nog in ontwikkeling was en niet beschikbaar was voor derden. In die zaak werd geconcludeerd dat gebruik mocht worden gemaakt van het model OPS. Daaruit kan niet de conclusie worden getrokken dat het rekenmodel Aerius 1.5 ondeugdelijk was en bij de onderzoeken niet kon worden toegepast. Voor het overige heeft De Ronde Venen het oordeel van de rechtbank dat de minister dit model kon hanteren, niet bestreden en evenmin de gronden waarop dit oordeel rust.

13. De Ronde Venen betoogt dat de rechtbank heeft miskend dat in het rapport van maart 2013 de effecten van het verkeersbesluit op het natuurgebied 'Botshol' niet zijn beoordeeld.

13.1. Het natuurgebied 'Botshol' is verder weggelegen van het wegtraject dan de natuurgebieden die in de rapporten van augustus 2012 en maart 2013 wél zijn onderzocht. Verder kan uit de berekende deposities van stikstof in het rapport van maart 2013 (bijlage 2) worden afgeleid dat geen sprake is van significante effecten op het natuurgebied 'Botshol'. Gelet hierop was een separaat onderzoek naar de effecten op het natuurgebied 'Botshol' niet noodzakelijk. Het ontbreken van een dergelijk onderzoek maakt het verkeersbesluit dan ook niet onzorgvuldig.

Het betoog faalt.

Overigens heeft de minister naar aanleiding van de beroepen de effecten op het gebied 'Botshol' niettemin laten onderzoeken, hetgeen heeft geresulteerd in het onder 10 genoemde rapport van juli 2015. Het rapport bevestigt dat er geen significante effecten zijn. Anders dan De Ronde Venen stelt blijkt uit het rapport (paragraaf 3.4.3, blz. 6) dat ook gebruik is gemaakt van het rekenmodel Aerius 1.5.

14. Stichtse Vecht en [appellant sub 3] betogen dat ten onrechte is uitgegaan van een tijdelijke toename van stikstofdepositie. Volgens hen is sprake van een permanente toename ten opzichte van de autonome situatie. Uit het rapport van augustus 2012 blijkt dat de depositie toeneemt in gebieden waar de kritische depositiewaarde al wordt overschreden. Uit jurisprudentie van de Afdeling (uitspraak van 25 april 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BW3863) blijkt dat elke toename teveel is op het moment dat er sprake is van een overschrijding van de kritische depositiewaarde. Er is bovendien niet getoetst aan de verbetering die plaats zal vinden indien de snelheidsverhoging achterwege blijft. In het rapport van juli 2015 wordt de depositie ten onrechte 'gemiddeld' over een vastgesteld gebied, zodat de bijdragen aan de rand van het gebied te laag worden ingeschat. De rechtbank gaat er ten onrechte van uit dat de maximale depositie niet veel verschilt van de gemiddelde depositie, aldus Stichtse Vecht en [appellant sub 3].

14.1. Deze gronden zijn een herhaling van hetgeen in beroep is aangevoerd. In de rechtsoverwegingen 54 t/m 61 gaat de rechtbank hier uitgebreid op in. De rechtbank overweegt terecht dat het standpunt van Stichtse Vecht en [appellant sub 3] dat elke toename niet is toegestaan indien de kritische depositiewaarde is overschreden, in algemene zin onjuist is en niet kan worden afgeleid uit de uitspraak van de Afdeling van 25 april 2012. De rechtbank concludeert dat de minister zich op het standpunt heeft kunnen stellen dat de effecten van de dynamische snelheidsverhoging op de stikstofdepositie zodanig gering zijn, dat dit niet in de weg staat aan het nemen van het verkeersbesluit. Stichtse Vecht en [appellant sub 3] hebben niet duidelijk gemaakt waarom de conclusie van de rechtbank onjuist zou zijn. Daarbij merkt de Afdeling nog op dat in de rapporten van maart 2013 en juli 2015 zowel de gemiddelde als de maximale depositiewaarden worden vermeld en dat volgens die rapporten slechts sprake is van een tijdelijke verslechtering ten opzichte van de situatie in 2012.

Het betoog faalt.

15. Voor zover Stichtse Vecht en [appellant sub 3] betogen dat het verkeersbesluit haaks staat op de PAS faalt dit eveneens, reeds omdat de PAS ten tijde van het nemen van het verkeersbesluit nog niet was ingevoerd.

16. Appellanten betogen dat agrarische en ruimtelijke ontwikkelingen in de omgeving van de Natura 2000-gebieden 'Botshol' en 'Oostelijke Vecht Plassen' niet meer mogelijk zijn, omdat de kritische depositiewaarde wordt overschreden. De rechtbank heeft miskend dat de minister hiermee onvoldoende rekening heeft gehouden, aldus appellanten.

16.1. Zoals onder 4 is vermeld heeft de minister beoordelingsruimte bij het nemen van een verkeersbesluit. In de onderzoeken genoemd onder 10 zijn de effecten van het verkeersbesluit voor natuurgebieden onderzocht, waarbij de toename van stikstof op de korte en langere termijn in kaart zijn gebracht. Volgens het rapport van maart 2013 wordt op lange termijn de stikstofdepositie vanwege het wegverkeer, ook met de ingestelde dynamische maximumsnelheid, lager dan in 2012 bij een maximumsnelheid van 100 km/uur. Met de onderzoeken zijn ook de gevolgen voor andere ontwikkelingen die tot een toename van stikstof op dezelfde gebieden kunnen leiden, in kaart gebracht. De Afdeling oordeelt dat de minister geen blijk heeft gegeven van een onzorgvuldige of onevenredige belangenafweging.

Het betoog faalt.

Flora en Fauna

17. Stichtse Vecht en [appellant sub 3] betogen dat de rechtbank heeft miskend dat de effecten van de verhoging van de maximumsnelheid in de nachtperiode op beschermde diersoorten en op weidevogels niet zijn onderzocht. Ook in de natuurtoets van maart 2013 is naar die gevolgen geen specifiek onderzoek gedaan. Een toetsing aan de Flora- en Faunawet (oud) is ten onrechte achterwege gelaten, aldus Stichtse Vecht en [appellant sub 3].

17.1. In de ten tijde van het nemen van het verkeersbesluit geldende Flora- en Faunawet is voor bepaalde activiteiten of handelingen een ontheffing, vergunning of vrijstelling, voorgeschreven. Het gaat in deze procedure echter niet om het verlenen van een dergelijke ontheffing, vergunning of vrijstelling, maar om een verkeersbesluit. Zoals de Afdeling in de uitspraak van 12 december 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BY5894, heeft overwogen, heeft bij het nemen van een verkeersbesluit niet zeker te zijn of wordt voldaan aan de verplichtingen van de Flora- en Faunawet. Artikel 2 van de Wegenverkeerswet 1994 schrijft dat niet voor.

In het onder 10 genoemde rapport van maart 2013 zijn de effecten van de stikstofdepositie op soorten onderzocht. Volgens het rapport is de toename van de stikstof tijdelijk en zeer beperkt. Verder leidt het verkeersbesluit tot een toename van geluid met minder dan 1 dB (zie onder 25). De minister heeft in het verkeersbesluit overwogen dat daardoor geen nadelige effecten optreden die aan het nemen van het verkeersbesluit in de weg staan. Hetgeen Stichtse Vecht in hoger beroep aanvoert geeft geen aanleiding voor het oordeel dat het college het verkeersbesluit niet mocht nemen vanwege mogelijke schade aan flora en fauna. De rechtbank is tot dezelfde conclusie gekomen.

Het betoog faalt.

Luchtkwaliteit

18. Stichtse Vecht en [appellant sub 3] betogen dat de snelheidsverhoging in strijd is met het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL) en de daarin opgenomen Monitoringstool, aangezien het Wab A2 in het NSL is opgenomen met een maximumsnelheid van 100 km/uur. Voor zover uit artikel 5.16, eerste lid, onder d, en derde lid, van de Wet milieubeheer volgt dat een in het NSL opgenomen project niet hoeft te worden getoetst aan de grenswaarden van bijlage 2, geldt dit niet voor het verkeersbesluit, aangezien het verkeersbesluit afwijkt van het Wab A2 en niet in de projectomschrijving in het NSL past. Daarom moet nader onderzoek worden verricht naar de luchtkwaliteit in het gehele gebied waar het Wab A2 betrekking op heeft, aldus Stichtse Vecht en [appellant sub 3].

18.1. Het NSL is een programma dat is gebaseerd op artikel 5.12, eerste lid, van de Wet milieubeheer en is gericht op het bereiken van grenswaarden op het gehele grondgebied van Nederland. Het is opgesteld ter implementatie van Richtlijn 2008/50/EG van 20 mei 2008 (Pb 2008 L 152; hierna: Richtlijn luchtkwaliteit). Het Wab A2 is met de mitigerende maatregel van de maximumsnelheid van 100 km/uur

opgenomen in het NSL. De verhoging van de maximumsnelheid is niet ingevoerd in het NSL, maar wordt vanaf 2013 meegenomen in de Monitoringstool.

18.2. Het NSL staat aan het nemen van het verkeersbesluit op zich niet in de weg. Daarvoor is evenmin een luchtkwaliteitsonderzoek vereist dat zich uitstrekt over andere trajecten dan waar het verkeersbesluit op ziet.

Verder maakt een afwijking van het Wab A2 niet dat voor het verkeersbesluit de grenswaarden in bijlage 2 van de Wet milieubeheer gelden. In artikel 5.16, tweede lid, zijn de bevoegdheden en wettelijke voorschriften vermeld, bij de uitoefening of toepassing waarvan de grenswaarden overeenkomstig het eerste lid in acht moeten worden genomen. Het nemen van een verkeersbesluit als hier in geding behoort daar niet bij.

Het betoog faalt.

19. Het vorenstaande neemt niet weg dat, gelet op de in de Richtlijn luchtkwaliteit gestelde grenswaarden, de effecten van de verhoging van de maximumsnelheid op de luchtkwaliteit moeten worden onderzocht en worden betrokken bij het nemen van het verkeersbesluit.

De minister heeft bij de beoordeling van de effecten de grenswaarden van bijlage 2 van de Wet milieubeheer tot uitgangspunt genomen. Aan het verkeersbesluit is voor het aspect luchtkwaliteit onder meer het rapport "Verhoging maximumsnelheid A2 Vinkeveen-Maarssen effecten op de luchtkwaliteit" van Rijkswaterstaat, dienst Verkeer en Scheepvaart van 17 augustus 2012 ten grondslag gelegd. In het rapport is geconcludeerd dat aan de grenswaarden wordt voldaan.

19.1. Stichtse Vecht en [appellant sub 3] betogen dat het luchtkwaliteitsonderzoek, waarop het rapport van 17 augustus 2012 is gebaseerd, niet betrouwbaar is.

Zij stellen allereerst dat de gehanteerde rekenmodellen in strijd zijn met het meetvoorschrift dat is opgenomen in de Richtlijn 2008/50/EG van 20 mei 2008 (Pb 2008 L 152; hierna: Richtlijn luchtkwaliteit). Hetzelfde geldt voor de Regeling beoordeling luchtkwaliteit 2007, die dan ook onverbindend moet worden geacht.

Verder hebben Stichtse Vecht en [appellant sub 3] bezwaren tegen het hanteren van de emissiefactoren voor licht wegverkeer bij een maximumsnelheid van 130 km/uur, zoals deze in het rapport van TNO van 14 november 2011 zijn vastgesteld. Zij stellen dat de gehanteerde emissiefactoren voor dieselauto's niet juist zijn en dat een aantal emissiefactoren voor motorvoertuigen niet zijn gebaseerd op metingen in de praktijk maar op onzekere factoren. In het rapport is gebruik gemaakt van het VERSIT+ model, waarbij rekening wordt gehouden met voorgenomen emissiebeperkende (beleids)maatregelen van de regering en de Europese Commissie. Door het rekening houden met toekomstige beleidsmaatregelen, terwijl niet duidelijk is welke effecten daaraan worden toegekend, zijn de rekenmodellen onvoldoende inzichtelijk, aldus Stichtse Vecht en [appellant sub 3].

19.2. De Richtlijn luchtkwaliteit is geïmplementeerd in titel 5.1 en bijlage 2 van de Wet milieubeheer en de daarop gebaseerde Regeling beoordeling luchtkwaliteit 2007.

Artikel 71, eerste lid, (oud) van de Regeling beoordeling luchtkwaliteit 2007 luidt:

"Het door middel van berekening vaststellen van concentraties van verontreinigende stoffen in de buitenlucht bij wegen vindt plaats overeenkomstig de in bijlage 1 opgenomen standaardrekenmethode 1, dan wel volgens de in bijlage 2 opgenomen standaardrekenmethode 2, al naar gelang en voor zover de desbetreffende situatie valt binnen het toepassingsgebied van de ene dan wel de andere methode."

Bij het luchtkwaliteitsonderzoek is de NSL Rekentool gehanteerd. Deze rekenmethode is een uitvoering van de standaardmethodes 1 en 2 van de Regeling beoordeling luchtkwaliteit 2007. Bij de berekeningen moet gebruik worden gemaakt van de gegevens als bedoeld in artikel 66 van de Regeling beoordeling luchtkwaliteit 2007. De Afdeling oordeelt dat in de enkele, niet nader onderbouwde stelling dat de rekenmethodes in strijd zijn met meetvoorschriften in de Richtlijn luchtkwaliteit, geen grond kan worden

gevonden voor het oordeel dat de Richtlijn luchtkwaliteit op dit punt niet juist is geïmplementeerd in de Regeling beoordeling luchtkwaliteit 2007. Daarbij neemt de Afdeling in aanmerking dat in de Richtlijn luchtkwaliteit niet is voorgeschreven dat uitsluitend moet worden uitgegaan van feitelijke metingen. Zoals uit de uitspraak van 20 maart 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BZ4936, kan worden afgeleid, is het gebruik van deze standaardmethodes aanvaardbaar.

Omdat er geen standaard emissiefactoren voor 130 km/uur beschikbaar waren, heeft TNO op verzoek van de minister deze alsnog nader vastgesteld in zijn rapport van 14 november 2011. Blijkens dit rapport zijn de emissiefactoren deels gebaseerd op feitelijke metingen. Daarnaast is bij de bepaling van de emissiefactoren rekening gehouden met bestaande en voorgenomen beleidsmaatregelen en autonome factoren. De Afdeling overweegt hierover dat bij onderzoeken als deze het niet ongebruikelijk is en ook niet onaanvaardbaar, dat rekening wordt gehouden met voldoende zekere beleidsmaatregelen en autonome ontwikkelingen, waarvan de effecten zeker zijn. Er is in hetgeen is aangevoerd geen grond voor het oordeel dat bij de vaststelling van de emissiefactoren onjuiste uitgangspunten zijn gehanteerd. Daarbij is van belang dat de emissiefactoren en rekenmodellen frequent worden beoordeeld door onder meer TNO en RIVM.

Gelet op het vorenstaande heeft de rechtbank terecht geconcludeerd dat de minister het rapport van 17 augustus 2012 aan het verkeersbesluit ten grondslag mocht leggen.

Het betoog faalt.

20. Stichtse Vecht en [appellant sub 3] betogen dat het verkeersbesluit in strijd is met de doelstelling van de Richtlijn luchtkwaliteit om emissies te verlagen. [appellant sub 3] stelt dat geen enkele verhoging van NO₂ toelaatbaar is omdat Nederland tot 1 januari 2015 uitstel kreeg om aan de in de Richtlijn luchtkwaliteit opgenomen grenswaarde voor NO₂ te voldoen. Evenmin mag de emissie van PM_{2,5} toenemen omdat volgens de Richtlijn luchtkwaliteit per 1 januari 2015 aan de daarvoor geldende grenswaarde moet zijn voldaan, aldus [appellant sub 3].

20.1. In de Richtlijn luchtkwaliteit worden regels gesteld voor de beoordeling en het beheer van de luchtkwaliteit. De Richtlijn luchtkwaliteit voorziet onder meer in grenswaarden, streefwaarden en alarmdrempels voor luchtverontreinigende stoffen, bij dreigende overschrijding waarvan maatregelen moeten worden genomen. De Richtlijn luchtkwaliteit kent geen standstillbepaling op grond waarvan elke achteruitgang van de luchtkwaliteit ongeoorloofd is. Anders dan Stichtse Vecht en [appellant sub 3] stellen kan dit ook niet worden afgeleid uit artikel 1, onder 5, of de preambule, onder 9. De enkele omstandigheid dat emissies toenemen leidt derhalve niet tot de conclusie dat het verkeersbesluit in strijd is met de Richtlijn luchtkwaliteit. Volgens het onder 19 genoemde rapport van 17 augustus 2012 wordt na de snelheidsverhoging aan de in 2012 en 2015 geldende grenswaarden voldaan.

Het betoog faalt.

21. Stichtse Vecht en [appellant sub 3] betogen dat in het verkeersbesluit had moeten worden gemotiveerd waarom de inzichten over luchtkwaliteit zijn gewijzigd ten opzichte van de brief van de minister van 8 februari 2012 (Kamerstukken II 2011/12, 32646, nr. 29).

21.1. Dit betoog faalt. In de brief van 8 februari 2012 staat dat de maximumsnelheid vanwege een door de Kamer ingediende motie niet kan worden verhoogd omdat dit investeringen zou vergen in het oprichten van schermen ten behoeve van de luchtkwaliteit. Of met het nemen van het verkeersbesluit aan die motie kan worden voldaan, is geen aspect dat, mede gelet op artikel 21 van de Babw, een nadere motivering in het verkeersbesluit behoeft.

22. Voor zover Stichtse Vecht en [appellant sub 3] betogen dat het verkeersbesluit in strijd is met de doelstelling van het NSL, overweegt de Afdeling dat niet is gebleken dat met de hier aan de orde zijnde dynamische verhoging van de maximumsnelheid de in het NSL neergelegde landelijke doelstelling om de luchtkwaliteit ten behoeve van de volksgezondheid te verbeteren, in gevaar wordt gebracht.

23. Stichtse Vecht en [appellant sub 3] hebben zich ten slotte beroepen op artikel 4 van de Verordening (EU) nr. 1315/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2013 betreffende de

richtsnoeren van de Unie voor de ontwikkeling van het trans-Europees vervoersnetwerk en tot intrekking van Besluit nr. 661/2010/EU. In die bepaling wordt - kort gezegd - een schoon vervoer met een lage uitstoot van CO₂ bevorderd teneinde een aanmerkelijke afname van de uitstoot van CO₂ te bereiken, aldus Stichtse Vecht en [appellant sub 3].

Dit beroep slaagt niet reeds omdat de verordening ten tijde van het nemen van het verkeersbesluit niet gold. Overigens heeft deze verordening een algemene strekking en schept artikel 4 van de verordening in dit verband geen concrete verplichtingen voor de minister.

Volksgezondheid

24. Stichtse Vecht en [appellant sub 3] voeren aan dat de rechtbank heeft miskend dat de minister de volksgezondheid niet heeft betrokken bij de belangenafweging. Zij stellen dat door de verhoging van de maximumsnelheid de luchtkwaliteit verslechtert en de geluidemissie toeneemt, hetgeen nadelige effecten heeft op de volksgezondheid. Zij verwijzen voorts naar het rapport "De invloed van stikstof op de gezondheid" van de Gezondheidsraad van 10 december 2012, waarin is geconstateerd dat de terugdringing van reactief stikstof stagneert.

24.1. Anders dan Stichtse Vecht en [appellant sub 3] stellen heeft de minister in het verkeersbesluit de gezondheidseffecten beoordeeld en betrokken in de belangenafweging. De minister stelt zich op het standpunt dat het voldoen aan de wettelijke grenswaarden voor luchtkwaliteit en geluid, bij de bepaling waarvan gezondheidsrisico's al zijn meegenomen, een effectieve wijze is om de gezondheid van de mens te beschermen. De rechtbank heeft geoordeeld dat, nu aan de wettelijke grenswaarden voor luchtkwaliteit wordt voldaan, de minister zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het belang van de volksgezondheid niet in de weg staat aan het verkeersbesluit. Het rapport van de Gezondheidsraad van 10 december 2012 heeft een algemene strekking en geeft, evenals hetgeen overigens is aangevoerd, geen aanleiding voor een ander oordeel.

Het betoog faalt.

Geluid

25. Het verkeersbesluit is voor de beoordeling van het geluid gebaseerd op het geluidrapport "Akoestisch onderzoek op referentiepunten" van DGMR van 22 november 2012. Volgens het geluidrapport leidt de verhoging van de maximumsnelheid tot een toename tot maximaal 0,7 dB en worden de geluidproductieplafonds en de signaleringswaarde voor het doen van onderzoek in 2012 niet overschreden. Een geluidproductieplafond is de ten hoogste toegestane geluidproductie op een referentiepunt langs een weg; de signaleringswaarde is de waarde van 0,5 dB onder het geluidproductieplafond, bij overschrijding waarvan moet worden onderzocht op welke wijze overschrijding van het geluidproductieplafond kan worden voorkomen.

26. [appellant sub 3] betoogt dat de rechtbank heeft miskend dat de onderzoeksmethode niet deugdelijk is. De gehanteerde cijfers voor de verkeersintensiteit voor de jaren 2010-2012 zijn laag vanwege de destijds heersende economische recessie. Gelet op de verwachte toename van het verkeer, had het college ook een prognose moeten maken van de geluidemissie in latere jaren, aldus [appellant sub 3].

26.1. In het geluidrapport is onderzocht wat het effect is van de voorgenomen dynamische verhoging van de maximumsnelheid op de geluidproductie en is de geluidproductie getoetst aan de geldende geluidproductieplafonds. Daarbij is uitgegaan van de in 2012 beschikbare verkeerscijfers. De signaleringswaarde van 0,5 dB wordt volgens de berekeningen niet overschreden, zodat de minister in redelijkheid geen aanleiding behoefde te zien onderzoek te doen naar de geluidemissie in toekomstige jaren. Daarbij zij opgemerkt dat artikel 11.22 van de Wet milieubeheer in een jaarlijkse monitoring voorziet; indien daarbij blijkt dat de signaleringswaarde wordt overschreden, moet nader onderzoek worden gedaan.

Het betoog faalt.

27. Voor zover Stichtse Vecht en [appellant sub 3] betogen dat de maximale waarden van de geluidproductieplafonds te dicht worden benaderd en daarom het verkeersbesluit had moeten voorzien in het nemen van geluidbeperkende maatregelen, overweegt de Afdeling dat dit betoog geen steun vindt in de wettelijke regeling. Eerst bij het overschrijden van de signaleringswaarde dient te worden beoordeeld of het nodig is de geluidemissie te beperken en zo ja, op welke wijze. Evenmin is - anders dan Stichtse Vecht en [appellant sub 3] stellen - een daarop toegesneden motivering in het verkeersbesluit vereist.

28. Hetgeen Stichtse Vecht en [appellant sub 3] stellen over de opvulling van de zogeheten 'werkruimte' (een verhoging van 1.5 dB die is toegepast bij het bepalen van het geluidproductieplafond) kan evenmin slagen nu - zoals de rechtbank onder verwijzing naar de uitspraak van 29 oktober 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3877 terecht heeft overwogen - de verhoging mag worden gebruikt voor het nemen van een besluit tot verhoging van de maximumsnelheid.

29. Stichtse Vecht en [appellant sub 3] betogen dat de voormalige gemeente Maarssen met een verhoging van een geluidscherm aanzienlijke kosten heeft gemaakt om het geluidniveau extra te beperken tot onder de wettelijke geluidswaarden ter verdere bescherming van de inwoners van de gemeente tegen geluidhinder. Met de verhoging van de maximumsnelheid wordt dit doorkruist. Daarnaast worden ruimtelijke ontwikkelingen op het grondgebied van de gemeente Stichtse Vecht belemmerd. De rechtbank heeft miskend dat het verkeersbesluit wat deze aspecten betreft niet deugdelijk is gemotiveerd, aldus Stichtse Vecht en [appellant sub 3].

29.1. De Afdeling begrijpt het betoog van Stichtse Vecht en [appellant sub 3] over de belemmering van ruimtelijke ontwikkelingen aldus, dat door toename van de geluidemissie van het verkeer en opvulling of overschrijding van de geluidproductieplafonds de mogelijkheden tot realisering van geluidsgevoelige objecten worden beperkt.

Bij de nieuwbouw van geluidsgevoelige objecten zijn de normen en regels van de Wet geluidhinder van toepassing. Die normen en regels vormen bij planologische procedures het kader waarbinnen een afweging wordt gemaakt. Bij de bepaling van de geluidsbelasting vanwege een weg vormen de geluidproductieplafonds het uitgangspunt. Dat betekent dat voor de berekening van de geluidsbelasting bij een object moet worden uitgegaan van een volledige benutting van de geluidproductieplafonds. (Zie memorie van toelichting, Kamerstukken II, 2009-10, 32252, nr. 3, blz. 62.) Een toename van de geluidemissie van het verkeer waardoor de geluidproductieplafonds geheel of gedeeltelijk worden opgevuld, tast de mogelijkheden voor ruimtelijke ontwikkelingen dus niet aan. Verder worden de geluidproductieplafonds door het verkeersbesluit niet gewijzigd, zodat ook in zoverre het verkeersbesluit niet van invloed is op de ruimtelijke ontwikkelingen.

Ingevolge artikel 11.20 van de Wet milieubeheer draagt de beheerder, in dit geval de minister, zorg voor de naleving van de geluidproductieplafonds. Indien een geluidproductieplafond wordt of dreigt te worden overschreden, dient de minister maatregelen te nemen om de (dreigende) overschrijding ongedaan te maken. Eerst indien dat onmogelijk blijkt, kan, onder specifieke voorwaarden, een procedure worden gestart tot verhoging van het geluidproductieplafond. Gelet op de gemeten geluidswaarden is een verhoging van de geluidproductieplafonds thans niet aan de orde, zodat de minister daarmee bij het nemen van het verkeersbesluit in redelijkheid geen rekening behoefde te houden.

Het betoog faalt in zoverre.

Voor zover de beperking van de geluidhinder die als gevolg van het door Stichtse Vecht en [appellant sub 3] bedoelde geluidscherm is gerealiseerd, geheel of gedeeltelijk ongedaan wordt gemaakt, maakt dat het verkeersbesluit niet onrechtmatig. Gelet op de hem toekomende beoordelingsruimte, behoefde de minister bij de afweging van de betrokken belangen daaraan geen doorslaggevende betekenis toe te kennen.

Het betoog faalt ook voor het overige.

Bebording

30. Stichtse Vecht en [appellant sub 3] betogen dat de rechtbank heeft miskend dat de bebording, zoals in het verkeersbesluit is opgenomen, niet duidelijk is en in strijd is met het Verdrag van Wenen inzake

verkeerstekens en de Europese overeenkomst inzake internationale hoofdverkeerswegen. In het verkeersbesluit is niet omschreven of op het hoofdbord 130 of 100 km/uur wordt aangegeven en wat er op de onderborden komt te staan, aldus Stichtse Vecht en [appellant sub 3].

30.1. In het dictum van het verkeersbesluit is bepaald dat op het wegtraject van 6.00 tot 19.00 uur een maximumsnelheid van 100 km/uur wordt ingesteld door plaatsing van borden A1 en A2 en onderborden van bijlage 1 bij het RVV 1990 en onder verwijdering van de daarmee strijdige borden. Verder is in het dictum vermeld dat tussen 19.00 en 6.00 uur de generieke maximumsnelheid van 130 km/uur geldt.

Bord A1 geeft de maximumsnelheid aan, dat is 100 km/uur. Met een onderbord wordt de beperking in tijd aangegeven. Bord A2 geeft 'einde maximumsnelheid' weer. Ingevolge artikel 8, eerste en tweede lid onder b, van het Babw kunnen bij verkeersborden die een gebod of verbod aanduiden, onderborden worden geplaatst die een beperking van de werkingssfeer van die verkeersborden inhouden. Het gaat hier om een beperking van de werkingssfeer van het verbod om meer dan 100 km/uur te rijden. De wijze van bebording is in overeenstemming met het RVV 1990 en het Babw.

Voor zover de bebording niettemin leidt tot onduidelijkheid voor de weggebruiker, tast dit de rechtmatigheid van het verkeersbesluit niet aan.

De wijze van bebording is voorts niet in strijd met het Verdrag van Wenen inzake verkeerstekens. Artikel 8, vierde lid, bepaalt dat met een onderbord beperkingen in tijd mogen worden vermeld. Voor de stelling van Stichtse Vecht en [appellant sub 3] dat de algemeen geldende maximale snelheid moet worden aangegeven, biedt het Verdrag geen steun. De wijze van bebording is evenmin in strijd met de Europese overeenkomst inzake internationale hoofdverkeerswegen. Deze overeenkomst bevat geen bepalingen over de wijze waarop de maximale snelheid op een bord moet worden aangegeven.

Het betoog faalt.

Verkeersveiligheid

31. Stichtse Vecht en [appellant sub 3] betogen dat de rechtbank heeft miskend dat verweerder bij de beoordeling van de verkeersveiligheid zich niet had mogen baseren op het rapport "Onderzoek invoering verhoging maximumsnelheid naar 130 km/h" van Rijkswaterstaat van 28 november 2011. Anders dan de minister in het verkeersbesluit overweegt, blijkt uit het rapport niet dat de maximumsnelheid op de meeste autosnelwegen zonder bezwaar naar 130 km/uur kan worden gebracht. Uit het rapport blijkt daarentegen dat het verkeersbesluit een niet te verwaarlozen effect heeft op de verkeersveiligheid. Verder leiden de verschillende snelheidsregimes tot meer onveilige situaties. Gelet hierop en nu de minister de negatieve effecten op de verkeersveiligheid ook expliciet erkent, is het verkeersbesluit op dit punt onzorgvuldig voorbereid en gebrekkig gemotiveerd, aldus Stichtse Vecht en [appellant sub 3].

31.1. De minister heeft in het verkeersbesluit verwezen naar het rapport van 28 november 2011. Volgens dit rapport neemt de kans op ongevallen en verkeersonveilige situaties op autosnelwegen zoals het wegtraject toe, door een verhoging van de gemiddelde snelheid en onderlinge snelheidsverschillen. Gebleken is dat de minister deze nadelige effecten ook heeft erkend. Tevens erkent de minister dat veelvuldig wisselen van de snelheidslimiet nadelig kan zijn voor de verkeersveiligheid, maar hij stelt dat het wegtraject voldoende lengte heeft, zodat het instellen van een dynamische maximumsnelheid geen afbreuk doet aan de eenduidigheid. De minister wijst verder op het landelijk beleid en de staat van de weg die een maximumsnelheid van 130 km/uur toelaat. Het wegtraject is een veilige weg met 2x5 rijstroken en vluchtstroken die voldoen aan de nieuwe richtlijnen voor autowegen. Op het wegtraject zijn ten aanzien van de verkeersveiligheid geen bijzondere knelpunten of afwijkingen, waardoor een snelheid van 130 km/uur onaanvaardbaar zou zijn, aldus de minister.

31.2. De minister heeft de effecten van de verhoging van de maximumsnelheid op het wegtraject op de verkeersveiligheid bij de besluitvorming betrokken. De negatieve effecten op de verkeersveiligheid zijn in kaart gebracht. Daarbij heeft de minister ervan kunnen uitgaan dat het wegtraject geen specifieke kenmerken op grond waarvan een andere afweging moet worden gemaakt inzake de verkeersveiligheid dan die generiek is gemaakt voor de invoering van een maximumsnelheid van 130 km/uur. Gelet daarop heeft de minister wat betreft de verkeersveiligheid doorslaggevend belang kunnen toekennen aan de

uitvoering van het landelijk beleid. Er is geen aanleiding voor het oordeel dat de minister op dit punt een onredelijke belangenafweging heeft gemaakt. Daarbij merkt de Afdeling nog op dat de negatieve effecten van een maximumsnelheid van 130 km/uur op de verkeersveiligheid op politiek niveau zijn afgewogen bij de generieke verhoging van de maximumsnelheid.

De rechtbank is terecht tot het oordeel gekomen dat het verkeersbesluit op dit punt niet onrechtmatig is.

Het betoog faalt.

Externe veiligheid

32. Voor zover Stichtse Vecht en [appellant sub 3] betogen dat de rechtbank geen onderscheid heeft gemaakt tussen de verkeersveiligheid en de externe veiligheid, mist dit betoog feitelijke grondslag. De rechtbank gaat op beide aspecten separaat in.

33. Stichtse Vecht en [appellant sub 3] betogen dat de rechtbank heeft miskend dat de minister ten onrechte geen onderzoek heeft verricht naar de externe veiligheid op het wegtraject en dat hij dit aspect in het verkeersbesluit niet heeft gemotiveerd. De minister had bij de voorbereiding van het verkeersbesluit de Circulaire risiconormering vervoer gevaarlijke stoffen moeten betrekken. Met de verhoging van het risico op ongevallen en verkeersgevaarlijke situaties neemt ook het risico op calamiteiten met gevaarlijke stoffen toe, aldus Stichtse Vecht en [appellant sub 3].

33.1. Anders dan Stichtse Vecht en [appellant sub 3] stellen is de minister in het verkeersbesluit ingegaan op het aspect externe veiligheid (nota van antwoord, blz. 59).

De Circulaire risiconormering vervoer gevaarlijke stoffen noemt een aantal vervoers- en omgevingsbesluiten waarbij een risicobenadering dient plaats te vinden. Voor een verkeersbesluit bestaat een dergelijke verplichting niet. De minister stelt in het verkeersbesluit en de schriftelijke uiteenzetting dat een verhoging van de maximumsnelheid alleen effect heeft op de externe veiligheid als de ongevalskans op het desbetreffende traject significant verslechtert en/of het aantal transporten van gevaarlijke stoffen verandert. Beide omstandigheden doen zich ten aanzien van het wegtraject volgens de minister niet voor. Op het wegtraject zijn verder geen knelpunten of ongevalsconcentraties geconstateerd, aldus de minister. De minister heeft verder onweersproken gesteld dat bij externe veiligheidsonderzoeken wordt uitgegaan van een vaste waarde voor de faalfrequentie die onafhankelijk is van de maximumsnelheid. Een verhoging van de maximumsnelheid is dus niet van invloed op de berekening van het risico, aldus de minister.

De rechtbank terecht heeft geconcludeerd dat geen aanleiding bestaat voor het oordeel dat de minister het aspect externe veiligheid onvoldoende bij de afweging heeft betrokken. Voorts oordeelt de Afdeling dat in hetgeen Stichtse Vecht en [appellant sub 3] hebben betoogd geen grond kan worden gevonden voor het oordeel dat de minister, gelet op de gegeven motivering, niet in redelijkheid een onderzoek aan de hand de Circulaire risiconormering vervoer gevaarlijk stoffen achterwege kon laten.

Het betoog faalt.

Belangenafweging

34. Appellanten hebben betoogd dat de rechtbank heeft miskend dat de door minister verrichte belangenafweging onevenredig is. Zij stellen dat aan het belang van een gezond leefklimaat en veiligheid, mede gelet op het Wab A2 waarin een maximumsnelheid van 100 km/uur wordt aangehouden, te weinig betekenis is toegekend ten opzichte van het belang van het vrije verkeer, de verkorting van de reistijd en de beleving van de weggebruiker. Stichtse Vecht stelt in dit verband dat het onderzoek naar de beleving van de weggebruiker eenzijdig is en gebreken vertoont en dat bij de belangenafweging geen rekening is gehouden met de effecten van een verhoogde ongevalskans, zoals files en wegafsluitingen, op de reistijdverkorting.

34.1. Zoals onder 4 is overwogen komt het bevoegd gezag bij het nemen van een verkeersbesluit beoordelingsruimte toe. De rechter dient bij de beoordeling van een dergelijk besluit te toetsen of de afweging van de betrokken belangen zodanig onevenwichtig is, dat het bevoegd gezag niet in redelijkheid

tot dat besluit heeft kunnen komen. Verder vergt de vaststelling van een besluit als hier aan de orde een belangenafweging, waarbij politieke en bestuurlijke inzichten een belangrijke rol spelen. 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 (uitspraak van 2 maart 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BP6352).

34.2. Zoals onder 5 is uiteengezet houdt het beleid van de minister in dat waar mogelijk de landelijk geldende maximumsnelheid van 130 km/uur wordt ingevoerd. Een lagere maximumsnelheid is volgens het beleid alleen aan de orde wanneer dat uit een oogpunt van milieu (geluidhinder, luchtkwaliteit, natuurbescherming) of verkeersveiligheid is vereist.

De minister heeft de bij het verkeersbesluit betrokken belangen onderkend en afgewogen. Anders dan Stichtse Vecht en [appellant sub 3] betogen, zijn deze ook in het verkeersbesluit benoemd. De minister kon daarbij belang hechten aan de uitvoering van het landelijke beleid. De nadelige effecten van het verkeersbesluit op onder meer het woon- en leefklimaat blijven binnen de wettelijke normen en zijn, ook voor zover er geen passende normering is, niet zodanig, zoals hierboven bleek, dat de minister daaraan in redelijkheid doorslaggevende betekenis had moeten toekennen. Er is geen grond voor het oordeel dat de afweging van de betrokken belangen zodanig onevenwichtig is, dat de minister niet in redelijkheid tot het verkeersbesluit heeft kunnen komen. De rechtbank is tot dezelfde conclusie gekomen.

Het betoog faalt.

Conclusie

35. De hoger beroepen zijn ongegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden bevestigd.

Proceskosten

36. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

bevestigt de aangevallen uitspraak.

Aldus vastgesteld door mr. F.C.M.A. Michiels, voorzitter, en mr. R. Uylenburg en mr. J.W. van de Gronden, leden, in tegenwoordigheid van mr. F.B. van der Maesen de Sombreff, griffier.

w.g. Michiels w.g. Van der Maesen de Sombreff
voorzitter griffier

Uitgesproken in het openbaar op 8 maart 2017

190.