

ECLI:NL:RVS:2018:608

Instantie	Raad van State
Datum uitspraak	21-02-2018
Datum publicatie	21-02-2018
Zaaknummer	201704267/1/R3
Rechtsgebieden	Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken	Tussenuitspraak bestuurlijke lus
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 1 november 2016 heeft de staatssecretaris besloten geen trillinghinder beperkende maatregelen te nemen aan de woning [locatie] te [woonplaats], gemeente Duiven.
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl Module Ruimtelijke ordening 2018/7932 met annotatie van G. van den End Milieurecht Totaal 2018/6756 Verrijkte uitspraak

Uitspraak

201704267/1/R3.

Datum uitspraak: 21 februari 2018

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Tussenuitspraak met toepassing van artikel 8:51d van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) in het geding tussen:

[appellante], wonend te [woonplaats],

en

de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu, thans: de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 1 november 2016 heeft de staatssecretaris besloten geen trillinghinder beperkende maatregelen te nemen aan de woning [locatie] te [woonplaats], gemeente Duiven.

Bij besluit van 11 april 2017 heeft de staatssecretaris het door [appellante] hiertegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Tegen dit besluit heeft [appellante] beroep ingesteld.

De staatssecretaris heeft een verweerschrift ingediend.

[appellante] heeft nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 30 november 2017, waar [appellante], in persoon en bijgestaan door mr. M.W. Cobussen en H.A. Schenke, beiden advocaat te Nijmegen, en de staatssecretaris, vertegenwoordigd door mr. T. Smolders, mr. A. Dane, mr. J. van Rooseler en ir. P.M. Boon, zijn verschenen.

Overwegingen

1. Ingevolge artikel 8:51d van de Awb, voor zover hier van belang, kan de Afdeling het bestuursorgaan opdragen een gebrek in het bestreden besluit te herstellen of te laten herstellen.

Inleiding

2. De woning van [appellante] ligt op korte afstand van de Betuweroute. Bij de evaluatie van het milieueffectrapport voor de Betuweroute is naar voren gekomen dat de gevolgen van de Betuweroute wat het aspect trillingen betreft nadeliger zijn dan in het milieueffectrapport uit 1992 werd verwacht. Uit onderzoek is gebleken dat in de woning van [appellante] de streefwaarden voor nieuwe aanleg die zijn opgenomen in paragraaf 10.5.3.2 van de SBR-richtlijn, deel B: "Hinder voor personen in gebouwen", worden overschreden. Op grond van nader onderzoek naar mogelijkheden om die trillinghinder te beperken dan wel te verminderen heeft de staatssecretaris zich op het standpunt gesteld dat voor de woning [locatie] te [woonplaats] geen doelmatige maatregelen toepasbaar zijn. Bij de beoordeling van de doelmatigheid is de staatssecretaris uitgegaan van een richtbedrag van € 47.000,00 per woning. [appellante] is van opvatting dat ten onrechte geen maatregelen zijn getroffen ter voorkoming dan wel ter vermindering van trillinghinder.

Wettelijk kader

3. Artikel 7.42, eerste lid, van de Wet milieubeheer luidt:

"Indien uit het in artikel 7.39 bedoelde onderzoek of het in artikel 7.41, eerste lid, bedoelde verslag blijkt dat de activiteit in belangrijke mate nadeliger gevolgen voor het milieu heeft dan die welke bij het vaststellen van het plan, dan wel bij het nemen van het besluit werden verwacht, neemt het bevoegd gezag, indien dat naar zijn oordeel nodig is, de hem ter beschikking staande maatregelen ten einde die gevolgen zoveel mogelijk te beperken of ongedaan te maken."

Inhoudelijk

4. [appellante] stelt dat de staatssecretaris het kader dat hij heeft gehanteerd bij de beoordeling van de doelmatigheid van maatregelen onvoldoende heeft gemotiveerd. Naar haar oordeel heeft de staatssecretaris ook onvoldoende gemotiveerd waarom hij bij die beoordeling is uitgegaan van een richtbedrag van € 47.000,00 per woning. Volgens [appellante] heeft de beperkte hoogte van dit richtbedrag geleid tot de conclusie dat er geen doelmatige maatregelen voor haar woning beschikbaar zijn.

4.1. In het bestreden besluit heeft de staatssecretaris op pagina 10 en 11 uiteengezet hoe hij voor de woningen langs de Betuweroute waar een overschrijding plaatsvindt van de streefwaarden uit de SBR-Richtlijn, deel B: "Hinder voor personen in gebouwen", de doelmatigheid van maatregelen heeft beoordeeld. Hieruit blijkt dat eerst wordt bezien of het mogelijk is om met een redelijke investering de woning volledig aan de streefwaarde te laten voldoen, waarbij enigszins kan worden afgeweken van het richtbedrag als de ernst van de hinder dit rechtvaardigt. Als dat niet kan, wordt vervolgens bezien

of met een redelijke investering de trillinghinder voelbaar kan worden teruggebracht. In het beoordelingskader is weergegeven wanneer volgens de staatssecretaris trillinghinder voelbaar wordt gereduceerd. Tot slot is in het beoordelingskader opgenomen dat een redelijke investering wordt afgewogen tegen de mate van hinder die wordt ondervonden. Daarbij is vermeld dat het richtbedrag van € 47.000,00 (per woning) uitgangspunt blijft.

4.2. Over de motivering van de staatssecretaris voor het hanteren van een richtbedrag van € 47.000,00 overweegt de Afdeling als volgt. Op pagina 8 van het bestreden besluit staat dat het gehanteerde richtbedrag van € 47.000,00 door het ministerie op dit moment bij alle projecten waarbij trillinghinder optreedt, wordt toegepast. Voorts staat daar dat dat bedrag is gebaseerd op verschillende onderzoeken naar de wijze waarop een redelijk bedrag ter beoordeling van doelmatigheid kan worden vastgesteld, uitgevoerd in het kader van het BTS door Witteveen+Bos, Royal Haskoning DHV en TNO. Volgens de staatssecretaris zijn hieruit sterk uiteenlopende bedragen gekomen en hanteert het ministerie een bedrag dat aan de bovenkant van de marge zit dat uit de genoemde onderzoeken is gekomen. Van de in het besluit genoemde onderzoeken heeft de staatssecretaris alleen een onderzoeksrapport van Witteveen+Bos aan de Afdeling overgelegd, te weten het rapport "Doelmatigheidstoetsing Trillingsreducerende Maatregelen Spoor" van juni 2013. In dit rapport wordt voorgesteld de doelmatigheid van maatregelen te bepalen aan de hand van een kosten-batenanalyse, waarbij het rapport aanbeveelt om als beprijzingsmethode van trillinghinder de Contingent Valuation (CV-methode) te hanteren. In het kader van deze methode, die gebaseerd is op de betalingsbereidheid van personen om trillinghinder weg te nemen, noemt het rapport in paragraaf 4.2.1 een eenmalig bedrag per persoon voor een periode van 50 jaar van € 5.358,00. De overige in het bestreden besluit genoemde onderzoeken heeft de staatssecretaris niet overgelegd. Ter zitting heeft de staatssecretaris nog gewezen op zijn brief aan de Tweede Kamer van 29 april 2015 (TK 2014-2015, 29 984, nr. 601).

4.3. De Afdeling is van oordeel dat de staatssecretaris met de weergave van de wijze waarop hij de mate van trillinghinder vaststelt en de maatregelen die hij in dit verband beziet, het door hem gehanteerde beoordelingskader voor trillinghinder in woningen langs de Betuweroute voldoende heeft gemotiveerd. Ten aanzien van het door de staatssecretaris gehanteerde richtbedrag van € 47.000,00 stelt de Afdeling vast dat dit bedrag in de brief van 29 april 2015 weliswaar wordt genoemd en ter onderbouwing van dit bedrag ook in die brief naar de hiervoor genoemde onderzoeken wordt verwezen, maar daarmee is naar het oordeel van de Afdeling niet inzichtelijk geworden op welke wijze de staatssecretaris heeft bepaald dat maatregelen aan een woning ter beperking van trillinghinder in beginsel niet doelmatig zijn indien zij meer kosten dan een richtbedrag van € 47.000,00. De ter zitting genoemde omstandigheid dat de staatssecretaris dit bedrag ook in andere, eerdere procedures heeft gehanteerd, doet hier niet aan af, omdat daarmee onduidelijk blijft hoe de staatssecretaris tot genoemd richtbedrag is gekomen. De staatssecretaris heeft dan ook in strijd met artikel 7.12, eerste lid, van de Awb, niet deugdelijk gemotiveerd waarom hij bij de beoordeling van de doelmatigheid van maatregelen ter beperking van trillinghinder een richtbedrag van € 47.000,00 per woning als uitgangspunt heeft genomen. Dit gebrek heeft niet alleen betrekking op maatregelen aan de woning, maar ook op bronmaatregelen, waarvan blijkens het rapport "Trillingsonderzoek Betuweroute, Onderzoek naar mitigerende maatregelen", nr. D79-PBO-KA-1400090", van Movares van 6 mei 2015 in dit geval, onbetwist, alleen de maatregel "floating slab track" in aanmerking komt.

5. [appellante] betoogt dat de staatssecretaris onvoldoende heeft onderzocht of er nog andere - combinaties van - maatregelen denkbaar zijn dan die welke in het besluit zijn genoemd en wat deze zouden kosten.

5.1. De staatssecretaris stelt zich op het standpunt dat de onderzochte maatregelen zijn geselecteerd op basis van de kennis over het reduceren van trillinghinder en een inschatting van de kosten. Maatregelen waarvoor geen aanleiding bestaat om aan te nemen dat ze effectief zijn of die buitensporige kosten met zich brengen, zijn niet meegenomen. Wat de kosten betreft is aangesloten bij het richtbedrag van € 47.000,00. Volgens de staatssecretaris heeft [appellante] geen alternatieve maatregelen aangedragen en niet gemotiveerd waarom de selectie van de onderzochte maatregelen

onvolledig zou zijn.

5.2. Aan het bestreden besluit ligt een onderzoek van Movares ten grondslag naar mogelijkheden ter beperking van trillinghinder in de woning van [appellante]. De resultaten van dit onderzoek zijn neergelegd in het rapport "[locatie] - [woonplaats], Onderzoek naar maatregelen aan de woning", nr. D79-PBO-KA-1600158, van 1 juli 2016. In dit rapport zijn de volgende maatregelen aan de woning onderzocht: verstijven van de vloer van de 1e verdieping, het toevoegen van binnenwanden, het verstevigen van buitengevels, extra stabiliteitswanden, het verzwaren van de fundering en een tuned mass damper. Uit tabel 5-5 op pagina 20 van het rapport kan worden afgeleid dat de onderzochte maatregelen, met uitzondering van het verzwaren van de fundering, op zich beschouwd minder dan € 47.000,00 kosten. Op dezelfde pagina in het rapport wordt geconcludeerd dat geen effectieve maatregelen aan de woning zijn te treffen die de trillingen in de gehele woning voldoende reduceren. Voorts wordt opgemerkt dat ook combinaties van maatregelen niet leiden tot een reductie van de trillingen tot onder de streefwaarden. Tot slot is vermeld dat het pakket met maatregelen met het meeste effect een combinatie is van het onderheien van de woning en het verstijven van de vloer van de 1e verdieping, dat de kosten van dit pakket € 252.000,00 bedragen, ruim hoger dan het richtbedrag voor maatregelen (€ 47.000,00) en dat bovendien ook na het treffen van deze maatregel een overschrijding van de streefwaarden niet is uit te sluiten.

5.3. De Afdeling stelt vast dat de in de woning van [appellante] optredende trillingwaarden die zijn vermeld in het rapport van Movares van 1 juli 2016 niet worden betwist. De Afdeling stelt voorts met [appellante] vast dat in het bestreden besluit niet deugdelijk is gemotiveerd waarom andere combinaties van maatregelen dan het onderheien van de woning en het verstijven van de vloer van de 1e verdieping niet doelmatig kunnen worden geacht. In het rapport van Movares is alleen de laatst genoemde combinatie onderzocht. Ter zitting is van de zijde van de staatssecretaris wel betoogd dat andere combinaties van maatregelen niet doelmatig zijn, maar in het bestreden besluit noch in het rapport van Movares van 1 juli 2016 is dat betoog nader onderbouwd. In het rapport is volstaan met de opmerking dat ook combinaties van maatregelen niet leiden tot een reductie van trillingen tot onder de streefwaarden. Hiermee blijft ook onduidelijk of er combinaties van maatregelen mogelijk zijn waarmee, overeenkomstig het onder 4.2 weergegeven beoordelingskader van de staatssecretaris, de trillinghinder met een redelijke investering voelbaar kan worden teruggebracht. Het bestreden besluit berust in zoverre in strijd met artikel 7:12, eerste lid, van de Awb niet op een deugdelijke motivering.

Bestuurlijke lus

6. Met het oog op een spoedige beslechting van het geschil zal de Afdeling de staatssecretaris opdragen om met inachtneming van de overwegingen 4.3 en 5.3 binnen 20 weken na verzending van deze uitspraak toereikend te motiveren waarom geen trillinghinder beperkende maatregel aan de bron (in dit geval de maatregel "floating slab track") of aan de woning [locatie] te [woonplaats], wordt genomen, dan wel een gewijzigd of nieuw besluit te nemen, alsmede de Afdeling en de andere partijen de uitkomst mede te delen en een eventueel gewijzigd of nieuw besluit zo spoedig mogelijk op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken en mede te delen.

7. In geval van een gewijzigd of nieuw besluit dient de staatssecretaris artikel 7:9 van de Awb in acht te nemen.

Proceskosten

8. In de einduitspraak zal worden beslist over de proceskosten en de vergoeding van het betaalde griffierecht.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

draagt de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat op om binnen 20 weken na verzending van deze tussenuitspraak:

- met inachtneming van overweging 6 het daar omschreven gebrek te herstellen, dan wel een gewijzigd of nieuw besluit te nemen;
- de Afdeling en de andere partijen de uitkomst mede te delen en een eventueel gewijzigd of nieuw besluit zo spoedig mogelijk op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken en mede te delen.

Aldus vastgesteld door mr. W.D.M. van Diepenbeek, voorzitter, en mr. G.T.J.M. Jurgens en mr. G. van der Wiel, leden, in tegenwoordigheid van mr. R.I.Y. Lap, griffier.

w.g. Van Diepenbeek w.g. Lap
voorzitter griffier

Uitgesproken in het openbaar op 21 februari 2018

288.