

Rijksdienst voor Ondernemend Nederland) maakt ook voor de leek op windturbinegebied de verschillende veiligheidsaspecten van windturbines inzichtelijk. Het gevaar van 'afwerpen' van gebroken rotorbladen is er daar één van, maar er spelen meer veiligheidsaspecten dan men op het eerste gezicht zou denken. De risico's van windturbines voor hun omgeving worden in het handboek uitgesplitst naar personen en objecten die risico lopen (trekansen). Vervolgens wordt voor een aantal specifieke objecten in de omgeving van windturbines op de veiligheidsrisico's ingegaan aan de hand van te hanteren afstanden, risicomethodiek, risicocriteria en rekenvoorbeelden. Naast de risico's in relatie tot de in casu aan de orde zijnde hoogspanningsmasten, worden in het handboek bijvoorbeeld ook de risico's in relatie tot wegen en spoorwegen genoemd.

5. Het handboek is echter niet toegespitst op de in casu aan de orde zijnde *kleine* windturbines. Dat is de in rechtsoverweging 7.4 genoemde 'Nederlandse beoordelingsrichtlijn' wél. Het betreft om precies te zijn de 'Nederlandse Beoordelingsrichtlijn Kleine Windturbines', opgesteld in opdracht van SenterNovem. De inleiding van de richtlijn meldt onder meer het volgende:

"Gemeentes willen voorafgaand aan plaatsing inzicht in de veiligheid en geluidsemissie van kleine windturbines. We hebben het echter over producten van veelal (kleine) startende ondernemers en de markt is in een aantal opzichten relatief jong. Er zijn daardoor nauwelijks objectieve gegevens van de windturbines voorhanden. Potentiële kopers en gemeentes baseren hun oordeel daarom vaak op beperkte gegevens van enkele leveranciers. Deze situatie is ongewenst omdat onvolledig of onjuist geïnformeerde betrokkenen niet tot een gefundeerde keuze voor een kleine windturbine kunnen komen. De prestaties van kleine windturbines moeten daarom volgens een objectief protocol gemeten worden maar daarnaast moet er ook een Beoordelingsrichtlijn komen om de meetresultaten te interpreteren en een objectief vergelijk van de prestaties tussen windturbines mogelijk te maken. De Nederlandse branche van kleine windturbines, vertegenwoordigd in de commissie 'Kleine Windturbines' van de Nederlandse Wind Energie Associatie (NWEA) en SenterNovem hebben (...) daarom gevraagd een Nederlandse Beoordelingsrichtlijn voor kleine net gekoppelde windturbines op te zetten die draagvlak heeft bij de aanbodkant (branche kleine windturbines) en vraagkant (gemeentes, provincies, particulieren, enz.). (...) De branche zal zorgen dat de Beoordelingsrichtlijn toegepast wordt op hun producten. Dit document is de 'Nederlandse Beoordelingsrichtlijn Kleine Windturbines'. Het zal gebruikt worden als eerste aanzet tot certificering van kleine windturbines in Nederland. Het beschrijft de uitgangspunten voor de beoordeling van kleine windturbines, de vereiste metingen in de ongebouwde en gebouwde omgeving, geeft een protocol voor de verwerking van de metingen en presentatie van de verwerkte meetresultaten (...)."

Gelet op de aanleiding en het doel van de 'richtlijn' en het feit dat het document dateert uit 2008 (!), is het opmerkelijk dat de Afdeling moet constateren dat de richtlijn tien jaar na het verschijnen ervan nog steeds niet wordt toegepast. De toegevoegde waarde van een dergelijke richtlijn en een eventueel daarop te baseren certificering van kleine windturbines, wordt in deze bestemmingsplanzaak helder geïllustreerd.

Tonny Nijmeijer

M en R 2018/46

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State
24 januari 2018, nr. 201706384/1/R6
(Slump, Van Altena en Van Heijningen)
m.nt. M.A.A. Soppe

(Art. 7.2 Wm, Besluit mer (onderdeel C, 1.3, en onderdeel D, 1.1 en 1.2, van de bijlage))

Module Ruimtelijke ordening 2018/7908
Milieurecht Totaal 2018/6746
ECLI:NL:RVS:2018:224

De herstructurering van de N280 Roermond is aan te merken als een wijziging van een autoweg in de zin van het Besluit mer. Voor de toepassing van de mer-regelgeving heeft die herstructurering niet als één activiteit te gelden tezamen met het project N280-west, wegvak Leudal. Daartoe is – gezien het Europese recht – onder meer van belang dat er naar verwachting geen sprake is van cumulatieve milieueffecten. De vormvrije mer-beoordeling is na de ontwerpbestemmingsplanfase verricht, hetgeen niet ontoelaatbaar is. Wel had de mogelijkheid moeten worden geboden tot geven van een reactie.

De N280 is geen autosnelweg als bedoeld in de bijlage bij het Besluit milieueffectrapportage, maar naar het oordeel van de Afdeling, wel een autoweg in de zin van deze bijlage, nu wordt voldaan aan de omschrijving onder 1, sub a, van onderdeel A van de bijlage bij het Besluit milieueffectrapportage. Reeds hierom moet worden geoordeeld dat categorie 1.3 van onderdeel C van de bijlage in dit geval toepassing mist. Gelet daarop kan in hetgeen [appellante sub 2] aanvoert geen grond worden gevonden voor de conclusie dat een MER had moeten worden opgesteld in verband met het bepaalde in artikel 7.2, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wet milieubeheer. Omdat sprake is van een autoweg in de zin van de bijlage bij het Besluit milieueffectrapportage, is ook categorie 1.2 van onderdeel D van deze bijlage niet aan de orde. Voor de beantwoording van de vraag of categorie 1.1 van categorie D van toepassing is, is bepalend wat de lengte is van de in geding zijnde weg. De Afdeling stelt vast dat het weggedeelte waarop de reconstructie en het plan zien, 3,9 kilometer lang is en daarmee blijft beneden de norm van 5 kilometer die is vervat in categorie 1.1. Naar de mening van [appellante sub 2] moet echter worden

uitgegaan van een aanmerkelijk grotere lengte, omdat de N280 zowel in westelijke als in oostelijke richting doorloopt buiten het plangebied en de totale lengte de norm van 5 kilometer ruimschoots overschrijdt. Volgens [appellante sub 2] zijn de verschillende onderdelen van de weg niet los van elkaar te zien, omdat de provincie verbetering van de weg als geheel nastreeft en in ieder geval ook een reconstructie van het gedeelte ten westen van het plangebied is voorzien, te weten het project N280-west, wegvak Leudal. In dat verband heeft [appellante sub 2] verwezen naar de arresten van het Hof van Justitie van 25 juli 2008, in zaak C-142/07, ECLI:EU:C:2008:445, en 21 december 2016, in zaak C-444/15, ECLI:EU:C:2016:978, en naar de uitspraak van de Afdeling van 29 april 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1333. De raad wijst erop dat tussen de beide delen van de N280 waarvoor een reconstructie wordt voorzien, een weggedeelte van 3,4 kilometer ligt dat niet zal worden gereconstrueerd. Het te reconstrueren deel ten westen daarvan ligt buiten de gemeente Roermond. Volgens de raad worden de projecten, ook in tijd, los van elkaar gerealiseerd en zijn de aanleiding, urgentie en ruimtelijke overwegingen voor beide projecten verschillend. Ter zitting heeft het college van gedeputeerde staten in dit verband toegelicht dat de N280 in Roermond zowel een functie voor het doorgaande als voor het plaatselijke verkeer vervult. Het wordt uit een oogpunt van een goede verkeersafwikkeling van belang geacht de desbetreffende verkeersstromen op de weg te scheiden. Het te reconstrueren gedeelte dat westwaarts is gelegen, vervult juist niet of nauwelijks een functie voor het plaatselijke verkeer. Het project N280-west, wegvak Leudal, is bedoeld om de kern Baexem van het verkeer op de weg te ontlasten. De Afdeling ziet in hetgeen [appellante sub 2] naar voren brengt geen aanleiding om te twijfelen aan de feitelijke juistheid van deze stellingen van de raad en het college van gedeputeerde staten. In verband daarmee valt ook niet te verwachten dat de beide projecten cumulatieve effecten hebben op het milieu die door het achterwege blijven van een MER voor het weggedeelte in Roermond mogelijk aan een beoordeling worden onttrokken. De Afdeling acht dit van belang in het licht van het hiervoor genoemde arrest van 21 december 2016 en het arrest van het Hof van 21 maart 2013, in zaak C-244/12. Gelet daarop moet worden geoordeeld dat de raad zich terecht op het standpunt heeft gesteld dat de reconstructie van de N280 als voorzien in het bestemmingsplan "N280-West deelproject wegvak Roermond" niet één activiteit vormt met het project N280-west, wegvak Leudal, zodat voor de toepassing van de hiervoor aangehaalde bepalingen uit de Wet milieubeheer en het Besluit milieueffectrapportage terecht is uitgegaan van een weglengte van 3,9 kilometer. Daarbij wordt in aanmerking genomen dat het in het arrest van het Hof van Justitie van 25 juli 2008 gaat om een project ter vernieuwing en verbetering van nagenoeg een gehele ringweg rond een stad – in dat geval Madrid, Spanje – waarbij de werkzaamheden alle eenzelfde doel hadden, namelijk het verminderen van opstoppingen en risico's op ongevallen. Verder is in dit arrest voor de beantwoording van de vraag of zich één activiteit voordoet, van belang geacht of sprake is van geografische nabijheid, gelijkenissen en wisselwerkingen. Deze factoren zijn, zoals uit het voorgaande blijkt, in het voorliggende geval niet of slechts in zeer beperkte mate aan de orde. In de overwegingen 42 en 47 van het arrest van 21 december 2016 is weliswaar verwoord dat de Europese Unie zich inzet

voor een hoog niveau van bescherming en verbetering van de kwaliteit van het milieu en dat ook Richtlijn 2001/42/EG daartoe strekt, maar het arrest biedt geen aanknopingspunten voor het oordeel dat het in een geval als dit gaat om één activiteit. Ook overweging 74 van het arrest, waarnaar [appellante sub 2] eveneens verwijst, biedt daarvoor geen aanknopingspunten. De enkele omstandigheid dat de provincie Limburg als regionale instantie is betrokken bij de reconstructie van beide weggedelen, kan in het licht van die overweging niet bepalend worden geacht voor het beantwoorden van de vraag of het gaat om één activiteit. De uitspraak van de Afdeling van 29 april 2015 geeft daarvoor evenmin aanknopingspunten. De raad heeft zich met recht op het standpunt gesteld dat de situatie die in de desbetreffende zaak aan de orde was, afwijkt van de situatie die thans voorligt. Daarbij wordt in ogenschouw genomen dat het in de zaak die heeft geleid tot de uitspraak van 29 april 2015 ging om het gefaseerd ontwikkelen van twee delen van een bedrijventerrein die tezamen een aaneengesloten gebied vormden en waarvan mag worden aangenomen dat die in wisselwerking met elkaar milieueffecten opleveren.

De raad was gehouden om in het kader van een vormvrije m.e.r.-beoordeling na te gaan of kan worden uitgesloten dat de activiteit belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu kan hebben.

Op zichzelf staat er geen rechtsregel aan de weg dat dit rapport eerst na de terinzagelegging van het ontwerpplan aan het dossier wordt toegevoegd. Zoals de Afdeling heeft overwogen in de uitspraak van de Afdeling van 4 februari 2015, ECLI:NL:RVS:2015:253, waarnaar [appellante sub 2] heeft verwezen, kan onder omstandigheden echter uit het oogpunt van een zorgvuldige voorbereiding van het plan aanleiding bestaan de indieners van zienswijzen in kennis te stellen van nadere stukken als deze en hun de gelegenheid te bieden hierop te reageren. Daarvoor was in dit geval aanleiding, nu het rapport is opgesteld in reactie op de zienswijze van [appellante sub 2], inhoudende dat een m.e.r.-procedure moet worden doorlopen en het om een rapport gaat dat essentieel is voor de besluitvorming. Het besluit is op dit punt dan ook in strijd met artikel 3:2 van de Awb. De Afdeling ziet echter aanleiding om, gelijk zij heeft gedaan in haar uitspraak van 4 februari 2015, het gebrek met toepassing van artikel 6:22 van de Awb te passeren. Daarbij wordt in aanmerking genomen dat de raad het rapport in deze beroepsprocedure heeft overgelegd, zodat het aan [appellante sub 2] ter beschikking is gesteld en deze daarop heeft kunnen reageren. Niet aannemelijk is dat andere belanghebbenden zijn benadeeld, nu het rapport een aanvulling vormt op reeds bestaande stukken die wel ter inzage hebben gelegen. Er mag derhalve worden aangenomen dat andere belanghebbenden een zienswijze naar voren zouden hebben gebracht indien zij in zoverre bezwaren zouden hebben gehad tegen het ontwerpplan. Waar het gaat om de inhoud van de uitgevoerde vormvrije m.e.r.-beoordeling overweegt de Afdeling dat deze beoordeling is gericht op het beantwoorden van de vraag of ondanks het feit dat geen overschrijding plaatsvindt van de drempelwaarden die zijn opgenomen in onderdeel D van de bijlage bij het Besluit milieueffectrapportage, moet worden geconcludeerd dat (mogelijk) een MER moet worden opgesteld. Naar haar aard is deze beoordeling derhalve minder veelomvattend dan het onder-

zoek dat eventueel in een volgend stadium in het kader van het MER zelf wordt uitgevoerd. In het licht daarvan volgt de Afdeling [appellante sub 2] niet in haar standpunt dat de vormvrije m.e.r.-beoordeling in dit geval te summier is geweest.

Uitspraak in het geding tussen:

1. de Vereniging van Eigenaren Arlo, gevestigd te Roermond,
2. [appellante sub 2], gevestigd te Roermond,
3. [appellant sub 3A] en [appellante sub 3B] (hierna tezamen en in enkelvoud: [appellant sub 3]), wonend te Roermond, en de raad van de gemeente Roermond, verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 15 juni 2017 heeft de raad het bestemmingsplan "N280-West deelproject wegvak Roermond" vastgesteld.

Tegen dit besluit hebben de Vereniging, [appellante sub 2] en [appellant sub 3] beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

[appellante sub 2] en de raad hebben nadere stukken ingediend.

Het college van gedeputeerde staten van Limburg heeft een schriftelijke uiteenzetting ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 8 december 2017, waar de Vereniging, vertegenwoordigd door [gemachtigde], [appellante sub 2], vertegenwoordigd door [gemachtigde], bijgestaan door mr. J.F.G. Godart, advocaat te Roermond, [appellant sub 3], bijgestaan door mr. T. van der Weijde, rechtsbijstandverlener te Amsterdam, en de raad, vertegenwoordigd door H.A.M.J. Thijssen, ing. R.J.E. Evers, ing. R.H. Slangen, ing. R.P.C. Scheringa en mr. B.J.H.T. Heesakkers, bijgestaan door mr. drs. M.G.G. van Nisselroij, advocaat te Venlo, zijn verschenen. Voorts is als partij gehoord het college van gedeputeerde staten, vertegenwoordigd door ing. J.H.F. Godschalk, ing. J.I.J.H. van Rooij en drs. C.M. van Steenwijk-Bolle, bijgestaan door mr. H.J.M. Besselink, advocaat te Den Haag.

Overwegingen

Inleiding

1. Het bestemmingsplan voorziet in een juridisch-planologische regeling voor het herstructureren van een gedeelte van weg N280. Deze weg voert van Weert naar Mönchengladbach (Duitsland). Tevens vormt de weg een verbinding tussen de snelwegen A2 en A73. De weg doorsnijdt de kern Roermond ten noorden van het centrum van west naar oost en vervult in verband daarmee niet alleen een regionale, maar ook een lokale functie. Volgens de raad doen zich regelmatig problemen voor op het weggedeelte in Roermond doordat de bestaande structuur het verkeersaanbod niet goed meer kan verwerken. Met de voorziene reconstructie wordt beoogd de aanwezige knelpunten weg te nemen en aldus tot een betere afwikkeling van het verkeer te komen. De reconstructie bestaat onder meer in het scheiden van het doorgaande verkeer en het verkeer dat Roer-

mond als herkomst en/of bestemming heeft. Het betreft een provinciale weg, in verband waarmee het college van gedeputeerde staten van Limburg als partij is aangemerkt.

De Vereniging vertegenwoordigt de eigenaren/bewoners van een gebouw met 73 appartementen dat onmiddellijk ten noorden van het plangebied staat, nabij de brug over de Maas die deel uitmaakt van het betrokken weggedeelte. De Vereniging en [appellant sub 3], eigenaar/bewoner, stellen dat het plan tot aantasting van het woon- en leefklimaat van de bewoners leidt. [appellante sub 2] exploiteert meer oostelijk en ten noorden van het tracé een autoherstelrichting. Zij stelt dat het plan de bereikbaarheid van haar bedrijf verslechtert.

M.e.r.-procedure

2. [appellante sub 2] voert aan dat bij de voorbereiding van het besluit ten onrechte geen milieueffectrapport (MER) is opgesteld. In dat verband betoogt zij dat het project valt onder categorie 1.3 van onderdeel C van de bijlage bij het Besluit milieueffectrapportage. Verder valt het project onder categorie 1.2 van onderdeel D van die bijlage, aldus [appellante sub 2]. Volgens haar had daarom in ieder geval een zogenoemde m.e.r.-beoordelingsprocedure moeten worden doorlopen. [appellante sub 2] betoogt dat het plan-MER dat is opgesteld in het kader van het "moederplan" Ontwikkeling Weert-Roermond, studie N280-West en waarop ook het besluit van 15 juni 2017 mede is gebaseerd, is achterhaald en derhalve niet meer mocht worden gebruikt. Voorts is dat MER naar haar mening in strijd met de artikelen 3:11 en 3:14 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) niet ter inzage gelegd. Verder heeft in het kader van het besluit van 15 juni 2017 weliswaar een zogenoemde vormvrije m.e.r.-beoordeling plaatsgevonden, maar ook het verslag daarvan is niet ter inzage gelegd voordat het besluit was genomen. Volgens [appellante sub 2] is het desbetreffende onderzoek bovendien te summier geweest en moet worden betwijfeld of de uitgangspunten van het onderzoek in alle opzichten juist zijn.

2.1. De raad stelt zich op het standpunt dat geen MER behoefde te worden gemaakt en dat de vormvrije m.e.r.-beoordeling voldoet aan de daaraan te stellen eisen.

2.2. De (wettelijke) bepalingen die ten grondslag liggen aan de hierna volgende overwegingen, zijn opgenomen in de bijlage bij deze uitspraak. De bijlage maakt deel uit van de uitspraak.

2.3. De N280 is geen autosnelweg als bedoeld in de bijlage bij het Besluit milieueffectrapportage, maar, naar het oordeel van de Afdeling, wel een autoweg in de zin van deze bijlage, nu wordt voldaan aan de omschrijving onder 1, sub a, van onderdeel A van de bijlage bij het Besluit milieueffectrapportage. Reeds hierom moet worden geoordeeld dat categorie 1.3 van onderdeel C van de bijlage in dit geval toepassing mist. Gelet daarop kan in hetgeen [appellante sub 2] aanvoert geen grond worden gevonden voor de conclusie dat een MER had moeten worden opgesteld in verband met het bepaalde in artikel 7.2, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wet milieubeheer.

2.4. Omdat sprake is van een autoweg in de zin van de bijlage bij het Besluit milieueffectrapportage, is ook categorie 1.2 van onderdeel D van deze bijlage niet aan de orde.

Voor de beantwoording van de vraag of categorie 1.1 van categorie D van toepassing is, is bepalend wat de lengte is van de in geding zijnde weg. De Afdeling stelt vast dat het weggedeelte waarop de reconstructie en het plan zien, 3,9 kilometer lang is en daarmee blijft beneden de norm van 5 kilometer die is vervat in categorie 1.1. Naar de mening van [appellante sub 2] moet echter worden uitgegaan van een aanmerkelijk grotere lengte, omdat de N280 zowel in westelijke als in oostelijke richting doorloopt buiten het plangebied en de totale lengte de norm van 5 kilometer ruimschoots overschrijdt. Volgens [appellante sub 2] zijn de verschillende onderdelen van de weg niet los van elkaar te zien, omdat de provincie verbetering van de weg als geheel nastreeft en in ieder geval ook een reconstructie van het gedeelte ten westen van het plangebied is voorzien, te weten het project N280-west, wegvak Leudal. In dat verband heeft [appellante sub 2] verwezen naar de arresten van het Hof van Justitie van 25 juli 2008, in zaak C-142/07, ECLI:EU:C:2008:445, en 21 december 2016, in zaak C-444/15, ECLI:EU:C:2016:978, en naar de uitspraak van de Afdeling van 29 april 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1333.

De raad wijst erop dat tussen de beide delen van de N280 waarvoor een reconstructie wordt voorzien, een weggedeelte van 3,4 kilometer ligt dat niet zal worden gereconstrueerd. Het te reconstrueren deel ten westen daarvan ligt buiten de gemeente Roermond. Volgens de raad worden de projecten, ook in tijd, los van elkaar gerealiseerd en zijn de aanleiding, urgentie en ruimtelijke overwegingen voor beide projecten verschillend.

Ter zitting heeft het college van gedeputeerde staten in dit verband toegelicht dat de N280 in Roermond zowel een functie voor het doorgaande als voor het plaatselijke verkeer vervult. Het wordt uit een oogpunt van een goede verkeersafwikkeling van belang geacht de desbetreffende verkeersstromen op de weg te scheiden. Het te reconstrueren gedeelte dat westwaarts is gelegen, vervult juist niet of nauwelijks een functie voor het plaatselijke verkeer. Het project N280-west, wegvak Leudal, is bedoeld om de kern Baexem van het verkeer op de weg te ontlasten.

De Afdeling ziet in hetgeen [appellante sub 2] naar voren brengt geen aanleiding om te twijfelen aan de feitelijke juistheid van deze stellingen van de raad en het college van gedeputeerde staten. In verband daarmee valt ook niet te verwachten dat de beide projecten cumulatieve effecten hebben op het milieu die door het achterwege blijven van een MER voor het weggedeelte in Roermond mogelijk aan een beoordeling worden onttrokken. De Afdeling acht dit van belang in het licht van het hiervoor genoemde arrest van 21 december 2016 en het arrest van het Hof van 21 maart 2013, in zaak C-244/12. Gelet daarop moet worden geoordeeld dat de raad zich terecht op het standpunt heeft

gesteld dat de reconstructie van de N280 als voorzien in het bestemmingsplan "N280-West deelproject wegvak Roermond" niet één activiteit vormt met het project N280-west, wegvak Leudal, zodat voor de toepassing van de hiervoor aangehaalde bepalingen uit de Wet milieubeheer en het Besluit milieueffectrapportage terecht is uitgegaan van een weglengte van 3,9 kilometer. Daarbij wordt in aanmerking genomen dat het in het arrest van het Hof van Justitie van 25 juli 2008 gaat om een project ter vernieuwing en verbetering van nagenoeg een gehele ringweg rond een stad – in dat geval Madrid, Spanje – waarbij de werkzaamheden alle eenzelfde doel hadden, namelijk het verminderen van opstoppingen en risico's op ongevallen. Verder is in dit arrest voor de beantwoording van de vraag of zich één activiteit voordoet, van belang geacht of sprake is van geografische nabijheid, gelijkenissen en wisselwerkingen. Deze factoren zijn, zoals uit het voorgaande blijkt, in het voorliggende geval niet of slechts in zeer beperkte mate aan de orde. In de overwegingen 42 en 47 van het arrest van 21 december 2016 is weliswaar verwoord dat de Europese Unie zich inzet voor een hoog niveau van bescherming en verbetering van de kwaliteit van het milieu en dat ook Richtlijn 2001/42/EG daartoe strekt, maar het arrest biedt geen aanknopingspunten voor het oordeel dat het in een geval als dit gaat om één activiteit. Ook overweging 74 van het arrest, waarnaar [appellante sub 2] eveneens verwijst, biedt daarvoor geen aanknopingspunten. De enkele omstandigheid dat de provincie Limburg als regionale instantie is betrokken bij de reconstructie van beide weggedelen, kan in het licht van die overweging niet bepalend worden geacht voor het beantwoorden van de vraag of het gaat om één activiteit. De uitspraak van de Afdeling van 29 april 2015 geeft daarvoor evenmin aanknopingspunten. De raad heeft zich met recht op het standpunt gesteld dat de situatie die in de desbetreffende zaak aan de orde was, afwijkt van de situatie die thans voorligt. Daarbij wordt in ogenschouw genomen dat het in de zaak die heeft geleid tot de uitspraak van 29 april 2015 ging om het gefaseerd ontwikkelen van twee delen van een bedrijventerrein die tezamen een aaneengesloten gebied vormden en waarvan mag worden aangenomen dat die in wisselwerking met elkaar milieu-effecten opleveren.

Het vorenstaande betekent dat ook categorie 1.1 van categorie D van de bijlage bij het Besluit milieueffectrapportage toepassing mist, zodat de activiteit in zoverre niet onder artikel 7.2, eerste lid, aanhef en onder b, valt.

2.5. De raad was gehouden om in het kader van een vormvrije m.e.r.-beoordeling na te gaan of kan worden uitgesloten dat de activiteit belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu kan hebben.

De raad heeft ter uitvoering van dat laatste het bureau Arcadis opdracht gegeven een onderzoek te verrichten naar de milieueffecten van de voorziene reconstructie. Dit heeft geresulteerd in een rapport van 1 mei 2017. In dat rapport is aandacht besteed aan de aspecten archeologie en cultuurshistorie, bodem, ecologie, water, verkeer en woon- en leefmilieu. Wat het woon- en leefmilieu betreft worden in het

rapport de deelaspecten geluid, luchtkwaliteit en externe veiligheid onderscheiden.

Op zichzelf staat er geen rechtsregel aan de weg dat dit rapport eerst na de terinzagelegging van het ontwerpplan aan het dossier wordt toegevoegd. Zoals de Afdeling heeft overwogen in de uitspraak van de Afdeling van 4 februari 2015, ECLI:NL:RVS:2015:253, waarnaar [appellante sub 2] heeft verwezen, kan onder omstandigheden echter uit het oogpunt van een zorgvuldige voorbereiding van het plan aanleiding bestaan de indieners van zienswijzen in kennis te stellen van nadere stukken als deze en hun de gelegenheid te bieden hierop te reageren. Daarvoor was in dit geval aanleiding, nu het rapport is opgesteld in reactie op de zienswijze van [appellante sub 2], inhoudende dat een m.e.r.-procedure moet worden doorlopen en het om een rapport gaat dat essentieel is voor de besluitvorming. Het besluit is op dit punt dan ook in strijd met artikel 3:2 van de Awb.

De Afdeling ziet echter aanleiding om, gelijk zij heeft gedaan in haar uitspraak van 4 februari 2015, het gebrek met toepassing van artikel 6:22 van de Awb te passeren. Daarbij wordt in aanmerking genomen dat de raad het rapport in deze beroepsprocedure heeft overgelegd, zodat het aan [appellante sub 2] ter beschikking is gesteld en deze daarop heeft kunnen reageren. Niet aannemelijk is dat andere belanghebbenden zijn benadeeld, nu het rapport een aanvulling vormt op reeds bestaande stukken die wel ter inzage hebben gelegen. Er mag derhalve worden aangenomen dat andere belanghebbenden een zienswijze naar voren zouden hebben gebracht indien zij in zoverre bezwaren zouden hebben gehad tegen het ontwerpplan.

2.6. Waar het gaat om de inhoud van de uitgevoerde vormvrije m.e.r.-beoordeling overweegt de Afdeling dat deze beoordeling is gericht op het beantwoorden van de vraag of ondanks het feit dat geen overschrijding plaatsvindt van de drempelwaarden die zijn opgenomen in onderdeel D van de bijlage bij het Besluit milieueffectrapportage, moet worden geconcludeerd dat (mogelijk) een MER moet worden opgesteld. Naar haar aard is deze beoordeling derhalve minder veelomvattend dan het onderzoek dat eventueel in een volgend stadium in het kader van het MER zelf wordt uitgevoerd. In het licht daarvan volgt de Afdeling [appellante sub 2] niet in haar standpunt dat de vormvrije m.e.r.-beoordeling in dit geval te summier is geweest.

[appellante sub 2] betwijfelt verder of in het rapport van Arcadis dat als verslag van de vormvrije m.e.r.-beoordeling heeft te gelden, van de juiste verkeersprognoses voor het wegvak is uitgegaan. Zo is het haar niet duidelijk waarom Arcadis ervan uitgaat dat op de parallelwegen van het wegvak het aanbod aan motorvoertuigen in westelijke richting veel groter is dan in oostelijke richting. Verder komt het haar voor dat Arcadis in onvoldoende mate rekening heeft gehouden met het grote aantal bezoekers van het nabijgelegen Designer Outlet Center (DOC). [appellante sub 2] wijst erop dat een onjuiste inschatting van de verkeersstromen kan leiden tot onjuiste verwachtingen op het gebied van

geluid en luchtkwaliteit. Ten slotte meent [appellante sub 2] dat in het rapport van Arcadis geen aandacht wordt geschonken aan de specifieke hinder die lange, zware vrachtoertuigen kunnen veroorzaken.

Naar het oordeel van de Afdeling heeft de raad voldoende inzichtelijk gemaakt waarom het verkeer over de parallelwegen in oostelijke richting, dat geen onderdeel uitmaakt van de zogenoemde Singelring, veel beperkter van omvang is dan het verkeer in westelijke richting. Verder heeft de raad duidelijk gemaakt hoe de bezoekersstromen naar en van het DOC zijn beoordeeld. Daarbij is van belang dat bezoekers van het DOC die uit oostelijke richting komen – onder wie veel bezoekers uit Duitsland –, gebruik zullen maken van het nieuwe kruispunt N280-Schipperswal. De raad wijst er verder op dat het aanbod van lange zware vrachtoertuigen op de Mijnheerkensweg – waaraan het bedrijf van [appellante sub 2] is gevestigd – naar verwachting juist zal dalen door de voorziene reconstructie. De Afdeling ziet geen aanleiding om te twifelen aan de juistheid van die verwachting.

Gelet op het voorgaande kan in hetgeen [appellante sub 2] naar voren brengt geen grond worden gevonden voor het oordeel dat de raad het rapport van Arcadis niet bij wijze van vormvrije m.e.r.-beoordeling bij zijn besluitvorming heeft mogen betrekken.

2.7. De Afdeling stelt vast dat de raad de vormvrije m.e.r.-beoordeling en niet het op het moederplan betrekking hebbende plan-MER aan het besluit ten grondslag heeft gelegd. Weliswaar bevat de plantoelichting enkele verwijzingen naar het plan-MER, maar deze vormen geen onderdeel van de motivering van de raad voor het plan. Genoemd plan-MER is dus geen op de zaak betrekking hebbend stuk dat redelijkerwijs nodig was voor de beoordeling van het ontwerp en ingevolge artikel 3:11, eerste lid, van de Awb tezamen met het ontwerpplan ter inzage had moeten worden gelegd. Overigens heeft de raad er met juistheid op gewezen dat het gaat om een openbaar stuk dat belangstellenden ook op andere wijze eenvoudig hadden kunnen verkrijgen, bijvoorbeeld via internet. De stelling van [appellante sub 2] dat het plan-MER verouderd is, doet gelet op het voorgaande niet ter zake.

2.8. Uit het vorenstaande volgt dat het betoog van [appellante sub 2] dat zij ten onrechte niet voorafgaand aan het nemen van het besluit in kennis is gesteld van het rapport van Arcadis en dat haar niet de gelegenheid is geboden hierop in die fase te reageren, op zichzelf terecht is voorgedragen. Niettemin faalt het betoog, nu aanleiding bestaat het desbetreffende gebrek te passeren. De overige betogen van [appellante sub 2] inzake de m.e.r.-procedure falen eveneens.

Algemeen toetsingskader

(...)

Luchtkwaliteit

5. De Vereniging, [appellante sub 2] en [appellant sub 3] hebben de vrees uitgesproken dat het plan tot een verslechtering van de luchtkwaliteit in de omgeving leidt. De

Vereniging heeft in dat verband in het bijzonder aandacht gevraagd voor de uitstoot van roet. Volgens haar heeft de raad daarmee ten onrechte geen rekening gehouden. De Vereniging is verder van opvatting dat de raad bij zijn beoordeling van het aspect luchtkwaliteit niet had mogen afgaan op berekeningen, maar ook metingen had moeten laten uitvoeren. Dat laatste standpunt wordt ook ingenomen door [appellant sub 3]. Verder heeft ook hij gewezen op de uitstoot van roet.

5.1. De raad stelt zich op het standpunt dat in het rapport over luchtkwaliteit dat op 14 september 2016 is uitgebracht door Arcadis en dat de raad mede aan zijn besluit ten grondslag heeft gelegd, in voldoende mate op dit aspect wordt ingegaan. In dat verband merkt hij op dat de berekeningen tot stand zijn gekomen overeenkomstig de Regeling beoordeling luchtkwaliteit 2007 en metingen niet noodzakelijk zijn. Daarbij wijst de raad erop dat metingen alleen een betrouwbaar resultaat opleveren wanneer deze over een langere periode worden uitgevoerd, terwijl metingen bovendien geen inzicht kunnen verschaffen in een toekomstige situatie. De raad brengt verder naar voren dat geen algemeen aanvaarde grens- of richtwaarden bestaan voor concentraties van roet in de buitenlucht. Naar de mening van de raad mag er gelet op gegevens van het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) echter van worden uitgegaan dat die concentraties de komende jaren in heel Nederland, en ook in het plangebied, zullen dalen. Hierbij is van belang dat de gemiddelde roetemmissie per voertuig tussen 2016 en 2020 aanzienlijk zal worden teruggebracht, aldus de raad.

5.2. Ingevolge artikel 5.16, eerste lid, aanhef en onder a en c, van de Wet milieubeheer gelezen in samenhang met het tweede lid, aanhef en onder c, kan een bestemmingsplan worden vastgesteld indien aannemelijk wordt gemaakt dat het plan niet leidt tot het overschrijden van een in bijlage 2 bij de Wet milieubeheer opgenomen grenswaarde of dat het plan niet in betekenende mate bijdraagt aan de concentratie in de buitenlucht van een stof waarvoor in die bijlage een grenswaarde is opgenomen.

Artikel 5.16, vierde lid, luidt:

“Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld omtrent het in betekenende mate bijdragen als bedoeld in het eerste lid, aanhef en onder c, waaronder begrepen het aanwijzen van categorieën van gevallen die in ieder geval al dan niet in betekenende mate bijdragen in de daar bedoelde zin.”

Hieraan is uitvoering gegeven door het Besluit niet in betekende mate bijdragen (luchtkwaliteitseisen). In artikel 2, eerste lid, van dat Besluit is in dit verband een grens van 3% opgenomen voor stikstofdioxide (NO₂) en fijnstof/zwevende deeltjes tot 10 micrometer (PM₁₀).

Bijlage 2 bij de Wet milieubeheer bevat grenswaarden voor onder meer NO₂, PM₁₀ en fijnstof/zwevende deeltjes specifiek tot 2,5 micrometer (PM_{2,5}).

5.3. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de raad voldoende gemotiveerd dat het plan volgens hem geen onaanvaardbare gevolgen voor de luchtkwaliteit zal hebben. In dat verband is van belang dat volgens het rapport van Arcadis van 14 september 2016, ook indien een zogenoemd worst case scenario wordt aangehouden, de concentraties NO₂ en PM₁₀ niet in betekenende mate toenemen door het plan en dat wordt voldaan aan de grenswaarden zoals die in termen van jaargemiddelde concentraties gelden voor NO₂, PM₁₀ en PM_{2,5}. Verder bestaat geen wettelijke normering voor zogenoemd ultra-fijnstof (PM_{0,1}). De Vereniging, [appellante sub 2] en [appellant sub 3] hebben niet aannemelijk gemaakt dat de door berekeningen verkregen gegevens onjuist zijn en onvoldoende weergave opleveren van de situatie ter plaatse in Roermond.

De betogen falen.

Geluid

6. De Vereniging, [appellante sub 2] en [appellant sub 3] hebben verder de vrees geuit voor geluidhinder. Volgens de Vereniging valt een vergroting van de geluidbelasting te verwachten doordat de maximumsnelheid op de brug over de Maas zal toenemen van 50 tot 80 kilometer per uur. Aangezien het wegdek op de brug al is voorzien van geluidreducerend asfalt, meent de Vereniging dat voor de geluidproblematiek alleen een oplossing kan worden bereikt door het plaatsen van een scherm. Volgens [appellant sub 3] heeft de raad de geluidproductie onderschat doordat er geen rekening mee is gehouden dat bestuurders van motorvoertuigen zich in de praktijk niet zullen houden aan de maximumsnelheid van 80 kilometer per uur. [appellant sub 3] wijst in dit verband op de provinciale Geluidbelastingkaart 2016. Hij is van mening dat het voorziene geluidreducerende asfalt geen goede oplossing vormt omdat dit asfalt relatief snel slijt en hoge kosten met zich brengt. In verband daarmee heeft ook [appellant sub 3] een voorkeur voor het plaatsen van een geluidscherm. Verder vraagt hij zich af of voor zijn woning geen besluit tot vaststelling van hogere geluidgrenswaarden nodig is.

6.1. De raad benadrukt dat hij er rekening mee heeft gehouden dat in de bestaande situatie tijdelijk een maximumsnelheid geldt van 50 kilometer per uur op de brug. Die maximumsnelheid zal op de voor het plaatselijk verkeer bedoelde parallelwegen in stand blijven, aldus de raad. Op de hoofdrijbanen zal een maximumsnelheid gelden van 80 kilometer per uur, maar dit neemt volgens de raad niet weg dat zich door het vervangen van het asfalt een daling van de geluidbelasting zal voordoen. De raad wijst erop dat de brug nog niet eerder is voorzien van geluidreducerend asfalt. Weliswaar is bij een renovatie in 2012 een asfaltdeklag van het type SMA-DESA aangebracht, maar van dergelijk asfalt is het geluidreducerende effect niet officieel vastgesteld. Bij het type wegbedekking dat in de plansituatie zal worden aangebracht, te weten DGD-B, is dat laatste wel het geval. De raad verwacht dat het aanbrengen van DGD-B in plaats van SMA-DESA er ook feitelijk toe leidt dat de geluidproductie afneemt. Dit blijkt volgens de raad uit een verge-

lijking tussen de geluidproductie bij toepassing van DGD-B en de geluidproductie bij toepassing van SMA 0/8, een variant van SMA-DESA waarvan het geluidreducerende effect wel officieel is vastgesteld. De raad merkt verder op dat er geen aanwijzingen zijn dat de representatieve snelheid van voertuigen significant zal afwijken van de toegestane maximumsnelheid en dat aan de Geluidbelastingkaart 2016 in dit geval geen betekenis toekomt. Met de omstandigheid dat de geluidreducerende eigenschappen van een asfaltlaag als voorzien na verloop van tijd afnemen is rekening houden bij het akoestisch onderzoek dat aan het besluit ten grondslag ligt, aldus de raad. Volgens hem bestaat voor het plaatsen van een geluidscherm geen aanleiding.

6.2. Naar het oordeel van de Afdeling kan in hetgeen de Vereniging, [appellante sub 2] en [appellant sub 3] aanvoeren geen aanleiding worden gevonden om eraan te twijfelen dat de raad de geluidbelasting in de bestaande situatie correct heeft vastgesteld. Daarbij wordt in beschouwing genomen dat blijkens het akoestisch rapport van het bureau Tritium advies van 11 oktober 2016 waarop de raad zijn besluit mede heeft gebaseerd, de maximumsnelheid van 50 kilometer per uur voor de bestaande situatie als uitgangspunt is genomen. Verder bestaat geen aanleiding voor de conclusie dat de raad de geluidbelasting in de situatie zoals voorzien in het plan niet juist heeft ingeschat. De raad mocht er, mede gelet op hetgeen hij in reactie op de beroepen betoogt, van uitgaan dat de voorziene asfaltdeklaag van het type DGD-B een zodanig geluidreducerend effect heeft dat de geluidbelasting als gevolg van het verkeer ter plaatse afneemt. Met de omstandigheid dat weggebruikers zich mogelijk niet aan de maximumsnelheid zullen houden, behoefde de raad geen rekening te houden. Daarbij neemt de Afdeling in aanmerking dat tegen dergelijke overtredingen handhavend kan worden opgetreden door de nationale politie. Verder biedt de Geluidbelastingkaart 2016 alleen inzicht in de bestaande situatie en niet in de situatie na het uitvoeren van de reconstructie. In het licht van het bovenstaande heeft de raad zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat het plaatsen van een geluidscherm niet noodzakelijk is. Voorts noopt het plan niet tot het stellen van hogere grenswaarden als bedoeld in de Wet geluidhinder.

De betogen van de Vereniging, [appellante sub 2] en [appellant sub 3] falen.

(...)

Fauna

8. [appellant sub 3] voert aan dat de werkzaamheden die nodig zijn voor de uitvoering van het plan significante gevolgen kunnen hebben voor een aantal diersoorten. In dat verband noemt hij de rivierprik, de zeeprik, de vleermuis en de das. Volgens [appellant sub 3] kunnen deze diersoorten worden verstoord door geluid, trillingen en felle verlichting tijdens de fase van uitvoering van het plan. Een adequate bescherming van de dieren brengt zijns inziens met zich dat de te verrichten werkzaamheden praktisch onuitvoerbaar zijn. De raad heeft hiermee onvoldoende rekening gehouden, aldus [appellant sub 3].

8.1. De raad onderkent dat de te verrichten werkzaamheden in beginsel negatieve gevolgen zouden kunnen hebben voor de door [appellant sub 3] genoemde diersoorten. De raad wijst er echter op dat bij besluit van 9 februari 2017 een vergunning als bedoeld in de Wet natuurbescherming is verleend met het oog op de rivierprik en de zeeprik in relatie tot het Natura 2000-gebied "Roerdal". Voorts is op 24 april 2017 een ontheffing als bedoeld in die wet verleend met het oog op de vleermuis en de das. Aan de vergunning onderscheidenlijk ontheffing zijn voorschriften verbonden die ertoe strekken de mogelijke negatieve gevolgen voor de diersoorten tegen te gaan. De desbetreffende besluiten zijn inmiddels in rechte onaantastbaar, zo stelt de raad. Volgens de raad laten deze besluiten onverlet dat het mogelijk is de werkzaamheden te voltooien binnen de termijn van drie jaar die met de betrokken aannemer is overeengekomen.

8.2. Naar het oordeel van de Afdeling kan gelet op de verleende vergunning en ontheffing als bedoeld in de Wet natuurbescherming niet met vrucht worden gesteld dat het plan niet uitvoerbaar is. Duidelijk is dat de voorschriften welke aan die vergunning en ontheffing zijn verbonden, beperkingen opleveren voor het tempo waarin de benodigde werkzaamheden kunnen worden uitgevoerd. De Afdeling acht het echter aannemelijk dat de werkzaamheden in ieder geval binnen de planperiode van tien jaar kunnen worden afgerond.

Het betoog van [appellant sub 3] faalt.

Conclusie

9. De beroepen zijn ongegrond. Voor zover de raad zich op het standpunt heeft gesteld dat het besluit ingevolge artikel 8:69a van de Awb niet op bepaalde aangevoerde gronden kan worden vernietigd, behoeft dit gelet op het voorgaande geen verdere bespreking.

10. In aanmerking genomen dat bij de bespreking van het beroep van [appellante sub 2] een gebrek in het besluit is geconstateerd, zij het dat dit gebrek met toepassing van artikel 6:22 van de Awb wordt gepasseerd, dient de raad op na te melden wijze tot vergoeding van de proceskosten van [appellante sub 2] te worden veroordeeld. Tevens bestaat aanleiding om de raad te gelasten het door [appellante sub 2] voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht te vergoeden.

Ten aanzien van de beroepen van de Vereniging en [appellant sub 3] bestaat voor een proceskostenveroordeling geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

- I. verklaart de beroepen ongegrond;
- II. veroordeelt de raad van de gemeente Roermond tot vergoeding van bij [appellante sub 2] in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1.580,11 (zegge: vijftienhonderdachtenzestig euro en elf cent), waarvan € 1.002,00 is toe

te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

- III. gelast dat de raad van de gemeente Roermond aan [appellante sub 2] het door haar voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 333,00 (zegge: driehonderddrieëndertig euro) vergoedt.

Noot

1. Er wordt regelmatig geprocedeerd over de vraag of er voor een ruimtelijk plan een mer-(beoordelings)plicht bestaat vanwege een daarin voorziene aanleg of wijziging/uitbreiding van een weg. De daaruit voortvloeiende jurisprudentie (waaronder begrepen die van het Hof van Justitie van de Europese Unie) laat zien dat het niet zelden lastig is om die vraag te beantwoorden. De voorliggende uitspraak vormt daarvan een illustratie. In deze annotatie wordt die uitspraak gezien in de algemene complexe juridische context van de relatie tussen de mer-(beoordelings)plicht en de ruimtelijke besluitvorming over wegen.

2. In de bijlage bij het Besluit mer hebben de volgende onderdelen betrekking op wegen:

- onderdeel C-1.2 (hierna: C-1.2): de aanleg van een autosnelweg of autoweg;
- onderdeel C-1.3 (hierna: C-1.3): de aanleg, wijziging of uitbreiding van een weg bestaande uit vier of meer rijstroken, of verlegging of verbreding van bestaande wegen van twee rijstroken of minder tot wegen met vier of meer rijstroken niet zijnde een autosnelweg of autoweg. Ingevolge kolom 2 geldt er uitsluitend een mer-plicht in gevallen waarin de activiteit betrekking heeft op een weg met een tracélengte van 10 kilometer of meer;
- onderdeel D-1.1 (hierna: D-1.1): de wijziging of uitbreiding van een autosnelweg of een autoweg. Ingevolge kolom 2 geldt er uitsluitend een mer-(beoordelings)plicht in gevallen waarin de activiteit betrekking heeft op een weg met een tracélengte van 5 kilometer of meer;
- onderdeel D-1-2 (hierna: D-1.2): de wijziging of uitbreiding van een weg bestaande uit vier of meer rijstroken, of verlegging of verbreding van bestaande wegen van twee rijstroken of minder tot wegen met vier of meer rijstroken niet zijnde een autosnelweg of autoweg. Ingevolge kolom 2 geldt er uitsluitend een mer-(beoordelings)plicht in gevallen waarin de activiteit betrekking heeft op een weg met een tracélengte van 5 kilometer of meer.

De term autosnelweg wordt in het Besluit mer niet gedefinieerd. Het is aannemelijk dat mag worden aangesloten bij de verkeersregelgeving. Een autosnelweg is ingevolge artikel 1 Reglement verkeersregels en verkeerstekens 1990 (RVV 1990) een weg aangeduid door bord G1 van bijlage I.

De term autoweg wordt in het Besluit mer wel gedefinieerd. Daaronder wordt blijkens onderdeel A, onder 1, van de bijlage bij dat Besluit het volgende verstaan:

- a. een voor autoverkeer bestemde weg die alleen toegankelijk is via knooppunten of door verkeerslichten geregelde kruispunten en waarop het is verboden te stoppen of te parkeren (hierna: sub a-autoweg); of
- b. een weg als bedoeld in artikel 1, onder d, van het Reglement verkeersregels en verkeerstekens 1990 (hierna: sub b-autoweg). In artikel 1 van het RVV 1990 worden thans geen verwijzingen (meer) naar subbepalingen gemaakt (zoals naar sub d). Het Besluit mer is daar (nog) niet op aangepast. Echter bevat artikel 1 RVV 1990 wel een definitie van het begrip "autoweg". Die definitie moet worden geacht te zijn bedoeld in sub b van de definitie van autoweg in onderdeel A van de bijlage bij het Besluit mer. De definitie in artikel 1 RVV 1990 geeft aan dat een autoweg een weg is die is aangeduid door bord G3 van bijlage I bij het RVV 1990.

3. Het oogt complex dat er naast autowegen in de zin van de Nederlandse verkeersregelgeving in het kader van het Besluit mer ook nog andere wegen als autoweg hebben te gelden. De verklaring daarvoor is gelegen in de mer-richtlijn. Ingevolge onderdeel 7b van bijlage I bij deze richtlijn is de aanleg van autowegen mer-plichtig. In de mer-richtlijn wordt onder de term "autoweg" verstaan een weg die beantwoordt aan de definitie van de Europese Overeenkomst inzake internationale hoofdverkeerswegen van 15 november 1975. In onder meer de nota van toelichting (bij de wijziging van het Besluit mer in 1999), *Stb.* 1999, 224, p. 34-35, is over dat autowegbegrip het volgende aangegeven:

"(...) Om te voldoen aan de m.e.r.-richtlijn is in de omschrijving van het begrip autoweg verwezen naar de omschrijving in de op 15 november 1975 te Genève tot stand gekomen Europese Overeenkomst inzake internationale hoofdverkeerswegen (*Trb.* 1979, nr. 78). In dit verdrag wordt onder het begrip 'autoweg' verstaan: "wegen, bestemd voor autoverkeer, alleen toegankelijk via knooppunten of door verkeerslichten geregelde kruispunten en waarop het in het bijzonder is verboden te stoppen en te parkeren" (bijlage II, punt II.3). Deze omschrijving is niet gelijk aan hetgeen in het Reglement verkeersregels en verkeerstekens 1990 onder het begrip 'autoweg' wordt verstaan. Of een weg aan de definitie van het genoemde verdrag voldoet, zal (...) afzonderlijk beoordeeld moeten worden. Daarbij kan een aantal criteria worden gehanteerd. Ten eerste is van belang dat de betreffende weg (ten minste) moet zijn bestemd voor autoverkeer. Onder autoverkeer moet worden verstaan verkeer van motorvoertuigen. Verder dient de weg alleen toegankelijk te zijn via knooppunten of door verkeerslichten geregelde kruispunten. Knooppunten kunnen evenwel verschillend uitgevoerd zijn. Algemeen uitgangspunt hierbij is dat de hoofdrijbanen van de autoweg ongelijkvloers gekruist worden. In het genoemde verdrag wordt met betrekking tot 'knooppunten' gesteld dat "de rijbanen van knooppunten worden verdeeld in hoofdrijbanen en verbindingswegen die de hoofdrijbanen met elkaar verbinden. De hoofdrijbanen zijn de banen die de grootste verkeersintensiteit hebben (zo nodig rekening houdend

met de wijzigingen per uur) ten aanzien waarvoor geen aanzienlijke verlaging in de ontwerpnelheid kan worden toegestaan". Rotondes en verkeerspleinen hebben dezelfde werking als door verkeerslichten geregelde kruispunten, omdat het gaat om de toeritdosering en doorstroombaarheid van het verkeer. Tenslotte moet het op de betrokken weg verboden zijn te stoppen of te parkeren."

In casusposities waarin een weg niet heeft te gelden als een autoweg in de zin van de wegenverkeersregelgeving, toetst de Afdeling nauwgezet aan de hiervoor geformuleerde criteria. Zie onder meer ABRvS 26 augustus 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2722 (geen sprake van een sub a-autoweg nu de randweg niet alleen toegankelijk is via rotondes (die de Afdeling kennelijk – en in overeenstemming met de nota van toelichting – als knooppunt ziet), maar ook via een gelijkvloerse kruising), ABRvS 19 augustus 2014, ECLI:NL:RVS:2015:2631, *M en R* 2015/143 (de nieuwe weg, bestaande uit twee tracédelen, is niet alleen toegankelijk via knooppunten of door verkeerslichten geregelde kruispunten omdat op de weg voorrangskruisingen zijn voorzien; daarnaast is het op deze weg niet verboden te stoppen en te parkeren. Van een sub a-autoweg is daarom geen sprake), ABRvS 7 maart 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BV8071 en ABRvS 25 mei 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BQ5939 (de bestaande infrastructuur zal op de weg worden aangesloten met gelijkvloerse verbindingen; van een sub a-autoweg is geen sprake), ABRvS 2 januari 1996, ECLI:NL:RVS:1996:AN5412, *AB* 1997/333 (geen sprake van een sub a-autoweg nu de rondweg op meerdere plaatsen rechtstreeks toegankelijk zal zijn en er geen stop- of parkeerverbod op deze weg zal gelden).

4. In alle zojuist besproken uitspraken komt de Afdeling tot de conclusie dat van een sub a-autoweg geen sprake is. Alleen daarom is de voorliggende uitspraak al vermeldenswaardig. De Afdeling overweegt daarin dat het bestemmingsplan "N280-West deelproject wegvak Roermond" betrekking heeft op een sub a-autoweg. Dit standpunt wordt niet nader toegelicht. Evenmin wordt ingegaan op de vraag of de voorliggende herstructurering van een gedeelte van de N280 niet ook heeft te gelden als een sub b-autoweg. Wat in ieder geval opvallend is, is dat de Afdeling het voor het kunnen aanmerken van een weg als sub a-autoweg niet noodzakelijk vindt dat de weg uitsluitend door auto's kan worden gebruikt en niet ook tevens voor ander gemotoriseerd verkeer zoals bussen. Uit de bestemmingsregeling volgt niet dat er op de N280-West deelproject wegvak Roermond geen bussen mogen rijden. Het oordeel van de Afdeling is in overeenstemming met de hiervoor geciteerde passage uit de nota van toelichting, maar roept toch vragen op. Eerder werd door de Afdeling geoordeeld dat een weg die uitsluitend voor bussen is bestemd (een busbaan), niet heeft te gelden als een sub a-autoweg. Zie ABRvS 16 september 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2929, *JM* 2015/141. In r.o. 20.2 van die uitspraak overweegt de Afdeling dat het bij sub a-autowegen moet gaan om wegen "die aan het autoverkeer zijn voor-

behouden". Daarbij wijst zij op de uitspraak ARRvS (vzr.) 17 augustus 1989, ECLI:NL:RVS:1989:AQ6361, *BR* 1990, p. 290. Daarin is door de voorzitter aan de hand van nader (taalkundig) onderzoek naar de betekenis van de Europese Overeenkomst inzake internationale hoofdverkeerswegen stellig geoordeeld dat de daarin gedefinieerde term autoweg ziet op wegen die uitsluitend aan het autoverkeer zijn voorbehouden. In lijn daarmee kent de Afdeling in een aantal uitspraken bij haar oordeel dat van een sub a-autoweg geen sprake is, mede betekenis toe aan het gegeven dat de wegen ook door landbouwverkeer wordt gebruikt (zie de hiervoor ook al genoemde uitspraken ABRvS 7 maart 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BV8071 en ABRvS 25 mei 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BQ5939). Wellicht dat het medegebruik van een weg door landbouwverkeer (langzaam verkeer) door de Afdeling anders wordt beoordeeld dan bijvoorbeeld het medegebruik door bussen (snel verkeer), maar feit is dat beide vervoersmiddelen gemotoriseerd zijn en niet hebben te gelden als auto's in de zin van de Europese Overeenkomst. Mede gezien de Voorzittersuitspraak uit 1989 (die in 2015 nadrukkelijk door de Afdeling zelf is aangehaald) zou in beide gevallen hetzij moeten worden gesteld dat van een sub a-autoweg geen sprake is (omdat de weg niet uitsluitend voor auto's is bestemd), hetzij dat daarvan wel sprake is (omdat de weg mede voor auto's is bestemd en ook overigens aan de eisen voor het zijn van een sub a-autoweg is voldaan).

5. De Afdeling concludeert in casu dat er sprake is van een sub a-autoweg en dat daarmee de categorieën C-1.3 en D-1.2 niet aan de orde zijn. In kolom 1 van beide categorieën wordt immers aangegeven dat deze geen betrekking hebben op een autoweg. De Afdeling toetst vervolgens aan D-1.1 dat onder meer ziet op de wijziging of uitbreiding van een autoweg. Niet wordt ingegaan op de eventuele toepasselijkheid van C-1.2, dat ziet op de aanleg van (onder meer) een autoweg. Aangezien het aan de orde zijnde bestemmingsplan ziet op een herstructurering van een autoweg, ligt het voor de hand om te concluderen dat C-1.2 toepassing mist. Er is echter een complicerende factor. Als er daadwerkelijk sprake is van een sub a-autoweg, dan is wederom van belang dat C-1.2 de implementatie vormt van onderdeel 7b van bijlage I bij de mer-richtlijn. In HvJ EU 24 november 2016 (C-645/15), ECLI:EU:C:2016:898, *JM* 2017/11, heeft het Hof aangegeven dat het begrip "aanleg" in voornoemd onderdeel 7b mede omvat een project waarin wordt voorzien in een verbetering van bestaande wegen door bouwkundige maatregelen van zekere omvang. Daarbij kan het bijvoorbeeld gaan om het graven van een tunnel op een bestaand tracé. De lengte van de ingreep (zoals de tunnel) is daarbij niet leidend (aangezien in voornoemd onderdeel van de mer-richtlijn geen drempelwaarde is opgenomen, hetgeen ook niet het geval is bij C-1.2). Het is volgens het Hof van Justitie aan de nationale rechter om per geval te beoordelen of de betrokken wegverbetering, wegens alle kenmerken ervan – en niet alleen de lengte ervan – een zodanige omvang heeft dat deze moet worden aangemerkt als de "aanleg" in de zin van de mer-richtlijn. Alsof het allemaal niet al ingewikkeld genoeg is, biedt het arrest geen handvat aan

de hand waarvan in een concreet geval door de nationale rechter (en daarop vooruitlopend het bevoegd gezag) moet worden bepaald of de wijziging van een weg als de “aanleg” van een weg moet worden aangemerkt. Het enige wat duidelijk is, is dat het graven van een tunnel daarvoor in aanmerking komt. Er is (nog) geen jurisprudentie waarin de Afdeling of een andere bestuursrechter (desgevraagd) het arrest van 24 november 2016 heeft “toegepast” (duidelijk is wel dat de bestuursrechter de term “aanleg” in C-1.2 voor zover het gaat om een sub a-autoweg mer-richtlijnconform moet uitleggen). De in casu in het bestemmingsplan mogelijk gemaakte herstructurering ziet met name op de aanleg van parallelwegen die het doorgaande verkeer van het bestemmingsverkeer scheiden. Is hierbij sprake van bouwkundige maatregelen van zekere omvang? De Afdeling zal vroeg of laat zeker worden gedwongen zich nader over het arrest van het Hof uit te laten. Pas als die jurisprudentie er is zal de opgeworpen vraag wellicht van een antwoord kunnen worden voorzien.

6. Waarschijnlijk omdat de beroepsgronden daartoe geen aanleiding geven, gaat de Afdeling in het geheel niet op vorenstaande aspect in. Zij beschouwt het in casu aan de orde zijnde project zonder nadere toelichting als de wijziging van een autoweg. Het begrip “wijziging” is gedefinieerd in onderdeel A, onder 2, van de bijlage bij het Besluit mer. Daaronder wordt begrepen “*een reconstructie of verandering anderszins van aangelegde werken, ingerichte gebieden of bestaande inrichtingen*”. Aangezien de in casu aan de orde zijnde herstructurering fysieke ingrepen omvat, is het niet verrassend dat de Afdeling oordeelt dat van een wijziging sprake is. Ik roep in herinnering dat wanneer er een wijziging in het gebruik van een auto(snel)weg wordt doorgevoerd waarbij geen fysieke ingreep nodig is, zoals het verhogen van de maximumsnelheid, dat niet wordt gezien als een reconstructie of verandering anderszins en daarmee niet als een wijziging van een auto(snel)weg in de zin van het Besluit mer. Aldus volgt uit ABRvS 8 maart 2017, ECLI:NL:RVS:2017:622, JM 2017/52. De restrictieve uitleg van wijzigingsbegrip uit het Besluit mer stemt overeen met de wijze waarop het HvJ EU het projectbegrip uit de mer-richtlijn uitlegt. Van een project is alleen sprake als de materiële toestand van de plaats verandert (zie HvJ EU 17 maart 2011 (C-275/09), ECLI:EU:C:2011:154, punten 20 tot en met 24 en HvJ EU 19 april 2012 (C-121/11), ECLI:EU:C:2012:225, punt 31). Overigens had de Afdeling ook een ruimere interpretatie kunnen kiezen. Het is niet verboden dat de Nederlandse mer-regelgeving een ruimere werkingssfeer heeft dan is vereist op grond van de mer-richtlijn. Mij lijkt het alleszins verdedigbaar dat een snelheidsverhoging op een auto(snel)weg kan worden beschouwd als een “verandering anderszins” van een aangelegd werk.

7. De Afdeling ziet zich voor de vraag gesteld of de drempelwaarde (tracélengte van 5 kilometer of meer) in kolom 2 van onderdeel D-1.1 wordt overschreden. De Afdeling stelt vast dat het weggedeelte waarop de reconstructie en het bestemmingsplan zien, 3,9 kilometer lang is en daarmee beneden de drempel van 5 kilometer blijft. Een van de appellanten vindt echter dat moet worden uit-

gegaan van een aanmerkelijk grotere lengte nu er ook een reconstructie is voorzien van het gedeelte van de N280 ten westen van het plangebied (wegvak Leudal). De Afdeling beoordeelt deze beroepsgrond in het licht van HvJ EG 25 juli 2008 (C-142/07), ECLI:EU:C:2008:445, HvJ EU 21 december 2016 (C-444/15), ECLI:EU:C:2016:978, JM 2017/25 en HvJ EU 21 maart 2013 (C-244/12), ECLI:EU:C:2013:203, Men R 2013/123. In dat laatste arrest is door het Hof aangegeven dat projecten niet mogen worden opgesplitst indien zij in cumulatieve zin tezamen een aanzienlijk milieueffect kunnen hebben. Onder meer naar aanleiding van het gewisselde ter zitting, heeft de Afdeling geconstateerd dat er tussen de beide delen van de N280 waar een reconstructie wordt voorzien, een weggedeelte van 3,4 kilometer is gelegen. Het te reconstrueren deel ten westen daarvan ligt buiten de gemeente Roermond. De beide te reconstrueren weggedeelten worden verschillend in tijd en los van elkaar gerealiseerd. De aanleiding, urgentie en ruimtelijke overwegingen zijn voor beide weggedeelten verschillend. Daarnaast vervult de N280 in Roermond zowel een functie voor het doorgaande als voor het plaatselijke verkeer. Het te reconstrueren gedeelte dat westwaarts is gelegen, vervult juist niet of nauwelijks een functie voor het plaatselijke verkeer. Het project N280-west, wegvak Leudal, is bedoeld om de kern Baexem van het verkeer op de weg te ontlasten. De Afdeling constateert dat niet valt te verwachten dat de beide projecten cumulatieve effecten hebben op het milieu die door het achterwege blijven van een MER voor het weggedeelte in Roermond mogelijk aan een beoordeling worden onttrokken. Dat is voor de Afdeling een van de redenen om te oordelen dat het bevoegd gezag zich terecht en zonder in strijd te komen met het Europees recht op het standpunt heeft gesteld dat de beide wegreconstructies niet hebben te gelden als één activiteit in de zin van het Besluit mer. Ook het gegeven dat de doelstelling van de beide wegreconstructies verschilt en er een relatief grote afstand tussen beide reconstructies is gelegen, zijn voor dat oordeel factoren van belang (mede gezien het arrest HvJ EG 25 juli 2008). De Afdeling wijdt ook overwegingen aan het arrest HvJ EU 21 december 2016. Dat is op zich opmerkelijk. Dat arrest handelt namelijk over de smb-richtlijn, welke richtlijn betrekking heeft op de plan-mer-plicht. Nu het bestemmingsplan voorziet in een eindbestemming, is het begrepen onder kolom 4 van D-1.1 (voor zover die categorie van toepassing is). Kolom 4 ziet op mer-beoordelingsplichtige besluiten en dient ter implementatie van de mer-richtlijn. De Afdeling vindt kennelijk van belang dat de beide wegreconstructies ook ingevolge de smb-richtlijn niet als één project hebben te gelden. Meest relevante overweging daarbij is dat de enkele omstandigheid dat de provincie Limburg als regionale instantie is betrokken bij de reconstructie van beide weggedelen, in het licht van voornoemd arrest geen reden is om uit te gaan van één activiteit voor de toepassing van de mer-regelgeving.

8. Er is veel jurisprudentie over het zogeheten samenhang- en voorzienbaarheidsbeginsel, wat inhoudt dat ontwikkelingen onder omstandigheden voor de toepas-

sing van het Besluit mer als één activiteit moeten worden aangemerkt. Die jurisprudentie is sterk casuïstisch en daarin is tot op heden niet of nauwelijks meer diepgaand aandacht geschonken aan de achterliggende Europese richtlijnen. Het is dan ook bijzonder dat het samenhangen-voorzienbaarheidsbeginsel in casu vrijwel geheel wordt ingekleed aan de hand van die richtlijnen. Dat betekent niet dat daarmee een geheel andere invulling aan dat beginsel is gegeven. Zo is het vrij bestendige jurisprudentie dat wanneer de ruimtelijke overwegingen voor ontwikkelingen gelijk zijn, dat een indicatie is voor samenhang in de zin van het Besluit mer. Zie bijvoorbeeld ABRvS 27 september 2006, ECLI:NL:RVS:2006:AY8946, JM 2007/29 en ABRvS 25 april 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BW3931. Ook is er voor de toepassing van het samenhang- en voorzienbaarheidsbeginsel incidenteel (maar zeker niet structureel) betekenis toegekend aan het gegeven dat ontwikkelingen geen cumulatieve milieueffecten hebben. Zie bijvoorbeeld ABRvS 24 oktober 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BY1055. Met de onderhavige uitspraak lijkt het er echter op dat er in de praktijk verstandig aan wordt gedaan om het aan het Europese recht ontleende aspect van de cumulatie van milieueffecten steeds als een belangrijk toetsingsaspect toe te passen in het kader van het samenhang- en voorzienbaarheidsbeginsel. Dat blijkt ook uit de wijze waarop de Afdeling reageert op de verwijzing van de desbetreffende appellant naar ABRvS 29 april 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1333, *M en R* 2015/106. De Afdeling overweegt dienaangaande dat het in de zaak die heeft geleid tot de uitspraak van 29 april 2015 ging om het gefaseerd ontwikkelen van twee delen van een bedrijventerrein die tezamen een aaneengesloten gebied vormden en waarvan mag worden aangenomen dat die in wisselwerking met elkaar milieueffecten opleveren. Dat laatste aspect is in de uitspraak van 29 april 2015 zelf niet als argument benoemd voor het aannemen van samenhang tussen de twee delen van het bedrijventerrein.

9. Nu er van samenhang tussen de beide weg reconstructieprojecten geen sprake is en de drempelwaarde in kolom 2 van D-1.1 niet wordt overschreden, is de slotconclusie van de Afdeling dat er voor het bestemmingsplan een vormvrije (informele) mer-beoordelingsplicht bestond. De basis daarvoor is gelegen in artikel 2 lid 5 Besluit mer. In de aan de orde zijnde casus is een vormvrije mer-beoordeling uitgevoerd dat heeft geresulteerd in een rapport. Dat rapport is in de loop van het bestemmingsplanproces tot stand gekomen en eerst na de terinzagelegging van het ontwerpbestemmingsplan aan het bestemmingsplandossier toegevoegd. Wat betreft het moment van terinzagelegging van het rapport overweegt de Afdeling dat daar geen rechtsregel aan in de weg staat. Nu er sprake is van een vormvrije mer-beoordeling lijkt daarover inderdaad geen discussie mogelijk. Naar huidig recht ligt dat echter anders. Ten tijde van de vaststelling van het bestemmingsplan (15 juni 2017) was de vormvrije mer-beoordeling daadwerkelijk nog vormvrij. Op 7 juli 2017 is het thans geldende artikel 2 lid 5 Besluit mer van kracht geworden (*Stb.* 2017, 175). Daarin worden voor de vormvrije mer-beoor-

deling veel artikelen uit titel 7.6 Wm van overeenkomstige toepassing verklaard, waaronder artikel 7.19 lid 2 Wm. Indien een bestemmingsplan eigener beweging door de gemeenteraad wordt vastgesteld (derhalve de situatie waarin geen sprake is van een formeel verzoek van een derde), volgt uit dat artikellid dat er voorafgaande aan de terinzagelegging van het ontwerpbestemmingsplan een mer-beoordelingsbeslissing moet zijn genomen. Dat betekent dat dat besluit (waaronder een mer-beoordelingsrapport kan zijn begrepen) per definitie bij het ontwerpbestemmingsplan ter inzage moet worden gelegd. Ik wijs er overigens op dat de Afdeling niet zwaar lijkt te tillen aan de schending van mer-beoordelingsprocedurevoorschriften (zie ABRvS 28 september 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2535, *M en R* 2016/149).

10. Als een stuk aan het bestemmingsplandossier wordt toegevoegd na het moment van terinzagelegging van het ontwerpbestemmingsplan, kan het uit een oogpunt van zorgvuldigheid geboden zijn om indieners van zienswijzen op het ontwerpbestemmingsplan in de gelegenheid te stellen om op het stuk te reageren. Gelijk de Afdeling (ten aanzien van een na de ontwerpbestemmingsplanfase ingebrachte aanvulling op een MER) heeft overwogen in ABRvS 4 februari 2015, ECLI:NL:RVS:2015:253, acht de Afdeling dat in ieder geval nodig indien het toegevoegde stuk het resultaat is van een op het ontwerpbestemmingsplan ingebrachte zienswijze. Het mer-beoordelingsrapport was in casu opgesteld in reactie op een zienswijze. De Afdeling concludeert daarom dat er is verzuimd om gelegenheid te bieden aan de indieners van zienswijzen om op dat rapport te reageren. Het betreft evenwel geen fataal gebrek. Het mer-beoordelingsrapport is in de beroepsfase aan de stukken toegevoegd, zodat appellanten daarop hebben kunnen reageren. De Afdeling passeert het gebrek daarom met toepassing van artikel 6:22 Awb (ook dat is identiek aan de oordeelsvorming in de vorenbedoelde uitspraak van 4 februari 2015). Daarbij overweegt de Afdeling nog dat niet aannemelijk is dat andere belanghebbenden, die geen beroep hebben ingesteld, daardoor zijn benadeeld. Voor zover zij de mer-beoordeling misten in het kader van het ontwerpbestemmingsplan, hadden ook zij daartegen middels het inbrengen van een zienswijze bezwaar kunnen maken.

11. Wat betreft de inhoud van de mer-beoordeling overweegt de Afdeling dat de aard daarvan met zich brengt dat deze minder omvattend is dan een MER. Dat een mer-beoordeling te summier is, zal derhalve in beginsel niet tot een gegrond beroep leiden. Ook behoeven in een mer-beoordeling geen alternatieven aan de orde te komen, zoals nog eens wordt bevestigd in ABRvS 24 januari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:246, r.o. 5.7 (die uitspraak ziet eveneens op een weg). Die uitspraak maakt voorts nog eens duidelijk dat de uitkomst van mer-beoordelingen marginaal door de Afdeling worden getoetst en dat het aan appellanten is om te onderbouwen dat niet of niet correct rekening is gehouden met de relevante criteria uit bijlage III bij de mer-richtlijn (zie de r.o. 16.5). Zie in dat kader ook ABRvS 20 december 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3524, r.o. 8.4 en ABRvS 27 decem-

ber 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3542, r.o. 6.4 (ook deze beide uitspraken zien op wegen).

12. Ten slotte wijs ik er in deze noot volledigheidshalve nog op dat betwijfeld kan worden of met de categorieën D-1.1 en D-1.2 een toereikende implementatie wordt bereikt van bijlage II, onder 10e, bij de mer-richtlijn. In laatstgenoemd onderdeel wordt de aanleg van wegen (en ingevolge onderdeel 13a van diezelfde bijlage ook de wijziging of uitbreiding van reeds eerder vergunde wegen) als categorie aangewezen voor de mer-beoordelingsplicht. Zie nader over dit onderwerp de annotatie van Hoevenaars bij ABRvS 16 september 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2929, *JM* 2015/141 en mijn annotatie bij ABRvS 19 augustus 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2631, *M en R* 2015/143.

Marcel Soppe