

ECLI:NL:RVS:2004:AR2181

Instantie	Raad van State
Datum uitspraak	15-09-2004
Datum publicatie	15-09-2004
Zaaknummer	200401178/1
Rechtsgebieden	Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken	Eerste aanleg - meervoudig
Inhoudsindicatie	Verweerder heeft op grond van artikel 9, eerste lid, van de Spoedwet wegverbreding in november 2003 het wegaanpassingsbesluit betreffende de aanpassing van de rijksweg A2 op het traject 's-Hertogenbosch-Eindhoven, ter plaatse van het wegvak gelegen tussen knooppunt Vught op de A2 (km 117,500) en knooppunt Ekkersweijer op de A58 (km 13,000), vastgesteld.
Wetsverwijzingen	Wet milieubeheer Wet milieubeheer 7.2 Grondwet Grondwet 93 Grondwet 94 Spoedwet wegverbreding Besluit luchtkwaliteit Besluit luchtkwaliteit 1 Besluit luchtkwaliteit 8 Besluit milieu-effectrapportage 1994 Besluit milieu-effectrapportage 1994 2
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl AA20050083 met annotatie van F.C.M.A. Michiels AA20050367 met annotatie van C.A.J.M. Kortmann JB 2004/358 met annotatie van Frank Vlemminx en Rita Vlemminx OGR-Updates.nl 100762

Uitspraak

200401178/1.

Datum uitspraak: 15 september 2004

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

1. de stichting "Stichting Reinier van Arkel",
2. [appellant sub 2], wonend te [woonplaats],
3. [appellanten sub 3], wonend te [woonplaats],
4. [appellant sub 4], wonend te [woonplaats],
5. [appellanten sub 5], wonend te [woonplaats],
6. de stichting "Stichting Overlast A2 Vught en Omstreken", gevestigd te Vught,
7. [appellant sub 7], wonend te [woonplaats],
8. [appellanten sub 8], wonend te [woonplaats],
9. [appellanten sub 9], wonend te [woonplaats],
10. [appellant sub 10], wonend te [woonplaats],
11. [appellanten sub 11], wonend te [woonplaats],
12. [appellanten sub 12], wonend te [woonplaats],
13. [appellant sub 13], wonend te [woonplaats],
14. [appellant sub 14], wonend te [woonplaats],
15. de vereniging "Bewonersoverleg Best-Oost",
16. [appellant sub 16], wonend te [woonplaats],
17. de stichting "Stichting Bewonersbelangen A2 Boxtel",
18. [appellant sub 18], wonend te [woonplaats],
19. [appellant sub 19], wonend te [woonplaats], en de stichting "Stichting Bleijendijk" (verder: Stichting Bleijendijk),
20. [appellant sub 20], wonend te [woonplaats],

en

de Minister van Verkeer en Waterstaat,
verweerder.

1. Procesverloop

Verweerder heeft op grond van artikel 9, eerste lid, van de Spoedwet wegverbreding in november 2003 het wegaanpassingsbesluit betreffende de aanpassing van de rijksweg A2 op het traject 's-Hertogenbosch-Eindhoven, ter plaatse van het wegvak gelegen tussen knooppunt Vught op de A2 (km 117,500) en knooppunt Ekkersweijer op de A58 (km 13,000), vastgesteld.

Tegen dit besluit hebben appellanten beroep ingesteld.

Bij brief van 29 april 2004 heeft verweerder een verweerschrift over de aspecten met betrekking tot onder meer de Europese overeenkomst inzake internationale hoofdverkeerswegen van 15 november 1975 (Geneve, Trb. 1979, 78, zoals laatstelijk gewijzigd zoals gepubliceerd in Trb. 2004, 7; verder: de Overeenkomst), het Besluit luchtkwaliteit en het gewijzigde Besluit milieu-effectrapportage 1994 (Stb. 1999, 224) (hierna: het Besluit m.e.r.) ingediend.

De Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke Ordening heeft een deskundigenbericht uitgebracht, gedateerd 2 juni 2004. Partijen zijn in de gelegenheid gesteld daarop te reageren.

De Afdeling heeft genoemde – zaaksoverstijgende – aspecten van de zaak ter zitting behandeld op 7

juni 2004, waar appellanten sub 2, sub 3, sub 6, sub 7, sub 11, sub 13, sub 15 en sub 17, zijn verschenen en/of zich hebben doen vertegenwoordigen. Ook verweerder heeft zich doen vertegenwoordigen.

Bij brief van 8 juli 2004 heeft verweerder een verweerschrift over de overige aspecten van de zaak ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 26 juli 2004, waar appellanten sub 3, sub 5, sub 6, sub 7, sub 11, sub 12, sub 13 en sub 17 zijn verschenen en/of zich hebben doen vertegenwoordigen. Ook verweerder heeft zich doen vertegenwoordigen.

2. Overwegingen

het bestreden besluit

2.1. Het wegaanpassingsbesluit betreft een project van semi-permanente aard met betrekking tot het wegvak Knooppunt Vught (A2) – Knooppunt Ekkersweijer (A58) zoals in Bijlage B, onder 32, van de Spoedwet wegverbreding opgenomen. Met het wegaanpassingsbesluit wordt voorzien in aanpassing van de rijksweg A2 op het wegvak 's-Hertogenbosch-Eindhoven, tussen knooppunt Vught op de A2 (km 117,500) en knooppunt Ekkersweijer op de A58 (km 13,000). De aanpassing van het wegvak betreft onder meer het inrichten van de vluchtstroken als spitsstroken. Op het grootste deel van het wegvak wordt het aantal rijstroken gedurende een spitsperiode uitgebreid van 2x2 naar 2x3. De spitsstrook kan gedurende de hele dag worden opengesteld bij meer dan 3000 voertuigen per uur per rijrichting.

Europese overeenkomst inzake internationale hoofdverkeerswegen

2.2. Appellanten stellen in beroep dat de Spoedwet wegverbreding en de daarop gebaseerde wegaanpassingsbesluiten in strijd zijn met de Overeenkomst, aangezien de rijstroken op de A2 na de wegaanpassing smaller zijn dan de voorgeschreven minimumbreedte van 3,5 meter en de voorgeschreven vluchtstroken en obstakelvrije zones ontbreken. Gelet op de concreetheid van de bepalingen, moet volgens appellanten worden aangenomen dat burgers een direct beroep op de Overeenkomst toekomt.

2.2.1. Verweerder heeft zich op het standpunt gesteld dat de Overeenkomst geen rechtstreekse werking heeft voor burgers. De bepalingen zijn volgens hem onvoldoende concreet om door de rechter te kunnen worden toegepast en dienen te worden beschouwd als een inspanningsverplichting voor de staten die de Overeenkomst hebben gesloten. Uit de parlementaire geschiedenis van de goedkeuringswet (TK 1979-1980, 15804, nr. 1, pag. 2) kan worden afgeleid dat de regering de bijlagen bij de Overeenkomst als richtlijnen heeft gekwalificeerd. Subsidiair stelt verweerder zich op het standpunt dat de Spoedwet wegverbreding en het wegaanpassingsbesluit niet in strijd zijn met de Overeenkomst. Gelet op de omstandigheid dat de bepalingen als richtlijnen dienen te worden beschouwd ziet verweerder voor zichzelf een bepaalde mate van beleidsvrijheid om de desbetreffende bepalingen toe te passen of daarvan af te wijken.

2.2.2. De Europese overeenkomst inzake internationale hoofdverkeerswegen van 15 november 1975 (Geneve, Trb. 1979, 78, zoals laatstelijk gewijzigd zoals gepubliceerd in Trb. 2004, 7; reeds aangeduid als de Overeenkomst) is gesloten tussen Europese staten en voorbereid door de Economische Commissie voor Europa van de Verenigde Naties. De Overeenkomst heeft betrekking op de zogenoemde E-wegen en het Koninkrijk der Nederlanden is partij bij de Overeenkomst.

De Overeenkomst kent authentieke teksten in het Engels, Frans en Russisch.

2.2.3. Ingevolge artikel 93 van de Grondwet hebben bepalingen van verdragen en van besluiten van volkenrechtelijke organisaties, die naar hun inhoud een ieder kunnen verbinden, verbindende kracht

nadat zij zijn bekendgemaakt. Ingevolge artikel 94 van de Grondwet vinden binnen het Koninkrijk geldende wettelijke voorschriften geen toepassing, indien deze toepassing niet verenigbaar is met een ieder verbindende bepalingen van verdragen en besluiten van volkenrechtelijke organisaties.

2.2.4. Wanneer partijen een beroep doen op een bepaling van volkenrechtelijke aard heeft de rechter tot taak om een oordeel te geven over de vraag of een correcte uitvoering en toepassing van volkenrechtelijke regels in de nationale rechtsorde heeft plaatsgevonden. De bevoegdheid van de rechter om volkenrecht toe te passen berust onder meer op de artikelen 93 en 94 van de Grondwet.

De Afdeling stelt allereerst vast dat niet is gebleken dat de Spoedwet wegverbreding zelf bepalingen bevat die op enigerlei wijze strijdig zouden zijn met de onderhavige Overeenkomst. De maatregelen die mogelijk strijd zouden kunnen opleveren met de bepalingen uit de Overeenkomst vloeien voort uit de individuele wegaanpassingsbesluiten. Nog afgezien van de vraag of van een ieder verbindende verdragsbepalingen kan worden gesproken, is het met gebruikmaking van artikel 94 van de Grondwet buiten toepassing laten van artikelen uit de Spoedwet wegverbreding derhalve hoe dan ook niet aan de orde.

2.2.5. De rechter is bevoegd het volkenrecht toe te passen in de nationale rechtsorde, voorzover zich dat voor toepassing door hem leent, ook in gevallen waarin er geen strijd is met nationale wettelijke voorschriften. De vraag die thans voorligt is of het concrete wegaanpassingsbesluit strijdig is met bepalingen uit de Overeenkomst, zoals appellanten stellen. Om in dit geschil te kunnen treden dient echter eerst de vraag te worden beantwoord of de Overeenkomst een ieder verbindende bepalingen bevat, die zich voor toepassing door de rechter lenen.

2.2.6. Aangezien de tekst, noch de geschiedenis van de totstandkoming van de Overeenkomst aanwijzingen bevatten dat de overeenkomstsluitende partijen al dan niet rechtstreekse werking aan de bepalingen van de Overeenkomst hebben willen verlenen, is voor de beantwoording van de vraag of aan die bepalingen een zodanige werking toekomt de inhoud van die bepalingen beslissend. De bepalingen van de Overeenkomst dienen zodanig concreet en hanteerbaar te zijn dat zij door de rechter kunnen worden toegepast. In dat verband kunnen de bewoordingen, context, doel en strekking van de bepalingen en de samenhang met andere bepalingen uit de Overeenkomst worden gezien. Dat, zoals verweerder betoogt, de Overeenkomst alleen verplichtingen zou opleggen aan staten betekent niet zonder meer dat deze niet als een ieder verbindend kan worden aangemerkt. Voorzover verweerder wijst op het standpunt van de regering dat de bepalingen als richtlijnen dienen te worden beschouwd, merkt de Afdeling op dat beantwoording van de vraag of een verdrag een ieder verbindende bepalingen bevat uiteindelijk is voorbehouden aan de rechter.

2.2.7. Artikel 3 van de Overeenkomst bepaalt:

"The roads of the international E-road network as referred to in article 1 of this Agreement shall be brought into conformity with the provisions of annex II to this Agreement."

2.2.8. De algemene bepalingen van bijlage II luiden als volgt:

"I. GENERAL

The fundamental characteristics of the construction, improvement, equipment and maintenance of the main international traffic arteries, hereafter designated "international roads", are dealt with in the following provisions, which are based on modern concepts of road construction technology. They do not apply in built-up areas. The latter shall be by-passed if they constitute a hindrance or a danger.

The provisions of this annex take into account various criteria including traffic safety, environmental protection, fluidity of traffic flow and comfort of road users, applied on the basis of economic evaluation.

Countries shall make every possible effort to conform to these provisions both in the construction of new roads and in modernizing existing ones.”

2.2.9. In bepaling III.1. is onder meer het volgende bepaald:

“The choice of geometric characteristics shall be such as to afford to all users proper safety and traffic flow conditions with a minimum of congestion, bearing in mind the function of the road and the general behaviour of drivers.”

2.2.10. In bepaling III.3.1 is neergelegd dat:

“Traffic lanes on a straight alignment should have a minimum width of 3.50 m. Extra width shall be provided in small radius curves so as to make room for the largest authorized vehicles.”

2.2.11. Bepaling III.3.2 geeft voorschriften inzake bermen en vluchtstroken:

“The recommended minimum width of shoulders is a range from 2.50 m for ordinary roads to 3.25 m for motorways. On difficult sections of mountainous terrain and on sections crossing intensively urbanized areas, and also on sections equipped with acceleration or deceleration lanes the width of shoulder can be reduced.

On motorways, the shoulders should normally include a continuous stopping strip (emergency stopping strip) of at least 2.50 m (3 m if heavy vehicle traffic so justifies), stabilized and paved so as to permit stopping.

On ordinary roads, the provision of stabilized lateral strips of at least 0.7 m width, clearly differentiated from the carriageway, is recommended.”

2.2.12. In bepaling III.3.1 is neergelegd dat rijbanen op de rechte stukken minimaal 3.50 meter breed zouden moeten zijn en dat bij scherpe bochten in beginsel in extra ruimte moet worden voorzien voor de grootste toegelaten voertuigen. Gelet op de betekenis die aan het woord 'should' in dit verband moet worden toegekend is het minimum van 3,50 meter niet een absoluut criterium. Afwijking is op zichzelf mogelijk.

Uit bepaling III.3.2 volgt dat de aanbevolen breedte voor bermen langs snelwegen 3,25 meter is met inbegrip van een aanbevolen vluchtstrook van minimaal 2,50 meter (dan wel 3 meter als dat noodzakelijk is vanwege verkeer met zware voertuigen). Smallere stroken zijn onder meer mogelijk in sterk verstedelijkte gebieden en in bergachtig terrein.

Uit de structuur van de Overeenkomst komt naar voren dat het hier een afwegingskader betreft met daarbij minimumnormen en streefwaarden die een wisselend juridisch karakter hebben. Dat neemt niet weg dat het hier, gelet op de formulering in artikel 3 van de Overeenkomst zelf, om een dwingend afwegingskader gaat. Uit artikel 3 volgt immers dat dwingend is voorgeschreven dat de aangewezen E-wegen in overeenstemming moeten worden gebracht met de eisen zoals die in Bijlage II zijn neergelegd.

De algemene bepalingen van Bijlage II maken duidelijk welke belangen met de normen worden gediend: veiligheid van het verkeer, milieubescherming, doorstroming van het verkeer en het belang van de weggebruikers, één en ander op basis van een economische beoordeling.

Ook maakt het algemene deel van Bijlage II duidelijk dat iedere mogelijke inspanning moet worden gedaan om er voor te zorgen dat bij de aanleg van nieuwe wegen en de modernisering van bestaande wegen overeenstemming wordt bereikt met de normen van de bijlage. Hieruit volgt ook dat is voorzien dat zich situaties kunnen voordoen waarin een staat daaraan niet kan worden gehouden.

De verwijzing naar "economic evaluation" begrijpt de Afdeling aldus, dat economische aspecten in de weg van belangen een rol kunnen spelen.

In bepaling III.1 zijn bij de inrichting van de weg de verkeersveiligheid en de doorstroming van het verkeer als nevenschikkende belangen neergelegd.

Het voorgaande betekent niet alleen te meer dat de gestelde minimumnormen en streefwaarden niet vrijblijvend zijn, maar ook dat een grondige motivering is vereist wanneer van die minimumnormen en streefwaarden wordt afgeweken. Dit is mede afhankelijk van de dwingendheid waarmee die normen zijn geformuleerd en moet derhalve per bepaling worden bekeken.

In dat verband komen derhalve de vragen aan de orde hoe dwingend de in geding zijnde bepalingen zijn geformuleerd en hoeveel ruimte deze bepalingen laten voor afwijking aan de bevoegde autoriteiten.

De Afdeling wijst er daarbij op dat de Overeenkomst weliswaar niet voor alle situaties harde normen bevat maar dat deze wel een dwingend afwegingskader bevat in het belang van de veiligheid van het verkeer, milieubescherming, doorstroming van het verkeer, en het belang van weggebruikers.

Gelet hierop is de Afdeling van oordeel dat de genoemde bepalingen van de Overeenkomst in zoverre als een ieder verbindende bepalingen kunnen worden beschouwd, die zich lenen voor toepassing door de rechter in de nationale rechtsorde.

2.2.13. In de huidige situatie bestaat het wegprofiel van de rijksweg A2 op het wegvak Knooppunt Vught (A2) – Knooppunt Ekkersweijer (A58) uit twee rijbanen (één rijbaan per rijrichting) met twee rijstroken per rijrichting en vluchtstroken. De breedte van de afzonderlijke rijbanen bedraagt 11,50 tot 12,00 meter en de breedte van de afzonderlijke rijstroken bedraagt 3,50 meter. Blijkens het bestreden besluit zal het wegprofiel worden aangepast om spitsstroken te realiseren. Het wegprofiel zal alsdan bestaan uit twee maal drie rijstroken, waarbij de breedte van de linker-, midden- en rechterraijstrook respectievelijk 3,25 meter, 3,45 meter en 3,35 meter zal bedragen. Op enkele wegvakken zal de breedte van de rijstroken worden teruggebracht naar 3,10 meter. Voorts zal de maximumsnelheid op het gehele wegvak gedurende de periode waarin de spitsstrook is geopend worden verlaagd van 120 km/uur naar 100 km/uur.

2.2.14. De Afdeling overweegt dat voorzover bij het individuele wegaanpassingsbesluit komt vast te staan dat de alsdan ontstane situatie niet voldoet aan hetgeen de Overeenkomst als uitgangspunt formuleert, duidelijk moet zijn dat een afweging van belangen ter zake heeft plaatsgehad.

De rijstroken op de A2 zijn na de wegaanpassing zowel in als buiten de spits smaller dan de voorgeschreven minimumbreedte van 3,5 meter en de voorgeschreven vluchtstroken en obstakelvrije zones ontbreken in de spits. Onder verwijzing naar hetgeen onder 2.2.12. is overwogen kan, gelet op de bewoordingen van de genoemde bepalingen, niet worden uitgesloten dat een dergelijke gang van zaken onder de Overeenkomst is toegestaan. De Overeenkomst geeft immers mogelijkheden voor afwijkingen van de gestelde normen. De wens om door middel van spitsstroken de doorstroming van het verkeer te bevorderen, is, blijkens het algemene deel van Bijlage II bij de Overeenkomst, een argument dat afwijking zou kunnen rechtvaardigen. Daarvoor is echter wel een afweging van dat belang tegen de overige belangen in het licht van de doelstellingen van de Overeenkomst noodzakelijk.

Blijkens het deskundigenbericht en hetgeen hieromtrent op de zittingen naar voren is gekomen zal de verkeersveiligheid door de wegaanpassing afnemen. De Afdeling komt hierop in het navolgende nog terug.

Hierbij zal moeten worden afgewogen of het belang van een betere doorstroming van het verkeer (en de mate waarin dat doel kan worden bereikt) opweeft tegen de verslechtering wat betreft

verkeersveiligheid. Daarbij is naar het oordeel van de Afdeling, gelet op de eis in het algemene deel van Bijlage II dat de staten alle mogelijke moeite moeten doen om tot een oplossing te komen waarmee wel aan de uitgangspunten van de bijlage wordt voldaan, en gelet op de formulering "should" in de bepalingen III.3.1 en III.3.2, een grondige motivering vereist waaruit blijkt dat de bedoelde belangenafweging heeft plaatsgehad en dat alternatieven zijn afgewogen. In dit verband acht de Afdeling van groot belang dat de thans bestaande situatie (dat wil zeggen: de situatie vóór de beoogde wegaanpassing) op het desbetreffende weggedeelte van de A2 op de in dit geschil van belang zijnde punten wél in overeenstemming is met de in de Overeenkomst gestelde eisen. Dit brengt naar het oordeel van de Afdeling mee dat overtuigend gemotiveerd zal moeten worden waarom een afname van de verkeersveiligheid, die het gevolg is van het wegaanpassingsbesluit, moet en mag worden aanvaard.

2.2.15. In het licht van het vorenstaande kan het volgende worden opgemerkt.

In het bestreden besluit en het daaraan ten grondslag liggende advies "Veiligheid Spitsstroken, Plusstroken en Bufferstroken" van de Adviesdienst Verkeer en Vervoer (hierna: advies Veiligheid Spitsstroken) wordt met betrekking tot de aanleg van spitsstroken gesteld dat op de desbetreffende wegvakken thans een acceptabel basisniveau van verkeersveiligheid geldt. Het uitgangspunt is dat de verkeersveiligheid niet nadelig mag worden beïnvloed. Anderzijds wordt nadrukkelijk gesteld dat de verkeersveiligheid op wegvakniveau als gevolg van het ontbreken van een vluchtstrook, de aanwezigheid van versmalde rijstroken en een complexe verkeerssituatie zal afnemen, waardoor aanvullende maatregelen vereist zijn om het veiligheidsniveau op peil te houden. Op de zittingen is van de zijde van verweerder bevestigd dat de aanleg van spitsstroken zonder aanvullende maatregelen leidt tot een afname van de verkeersveiligheid.

2.2.16. Om de negatieve effecten van de spitsstrook tegen te gaan worden de volgende verkeersveiligheidsmaatregelen genomen:

Er worden aan beide zijden van het desbetreffende traject in totaal 50 pechhavens aangelegd met een tussenruimte van ongeveer 500-1000 meter.

Gedurende de periode waarin de spitsstrook is geopend wordt de maximumsnelheid verlaagd van 120 km/uur naar 100 km/uur.

Er wordt een elektronisch systeem aangebracht waarmee stilvallende voertuigen kunnen worden gedetecteerd.

Ten behoeve van de visuele inspectie en bewaking van de spitsstrook wordt het wegvak voorzien van camera's.

Ten behoeve van de zichtbaarheid voor de weggebruiker wordt bewegwijzering hoog geplaatst op masten of portalen.

Er wordt, ten behoeve van een eenduidig wegbeeld, zorggedragen voor uniformiteit in bebording, bewegwijzering, signalering en markering.

Op de zittingen heeft verweerder deze maatregelen nog eens toegelicht.

Verder dient volgens het bestreden besluit een calamiteitenplan te worden opgesteld, dat beschrijft hoe wordt gehandeld bij calamiteiten en andere incidenten.

2.2.17. Niet in geschil is dat de aanleg van de spitsstroken op zichzelf leidt tot een afname van de verkeersveiligheid. De vraag is echter of de in het bestreden besluit voorgestelde compenserende maatregelen voldoende zijn om het huidige veiligheidsniveau op het desbetreffende weggedeelte te

handhaven na ingebruikname van de spitsstroken. Gelet op de stukken, waaronder het deskundigenbericht, en het verhandelde op de zittingen, is de Afdeling hiervan niet overtuigd. Hierbij neemt zij het volgende in aanmerking.

Ten eerste komt uit het advies Veiligheid Spitsstroken naar voren dat, onder meer op basis van ervaringen met proeven met spitsstroken en plusstroken, een methode is ontwikkeld om voor de spoedwetprojecten een eenduidig en evenwichtig dwarsprofiel samen te stellen met een maximumsnelheid van 100 km/uur. Hierbij is rekening gehouden met het tijdelijke karakter en de beperkte duur van openstelling van de extra rijstroken. Soms is er sprake van permanent versmalde rijstroken (ook buiten de spits) waarbij de maximumsnelheid wordt verlaagd om de veiligheid op peil te houden. Handhaving is dan nodig blijkt uit onderzoek en praktijkproeven.

Op het thans voorliggende weggedeelte zal de breedte van de rijstroken worden teruggebracht van 3,50 naar respectievelijk 3,25, 3,45 en 3,35 meter. De snelheidsbeperking van 120 km/uur naar 100 km/uur geldt slechts gedurende de openstelling van de spitsstrook. Het compenseren van de verkeersonveiligheid lijkt daarmee gerelateerd aan de tijdelijke snelheidsbeperking tijdens de openstelling van de spitsstrook. De Afdeling stelt vast dat de rijstroken permanent zijn versmald, dat wil zeggen ook buiten de spitsuren. Buiten de spitsuren geldt echter een maximumsnelheid van 120 km/uur op deze versmalde rijstroken. Op dit punt acht de Afdeling onvoldoende aannemelijk gemaakt dat met deze maximumsnelheid de verkeersveiligheid op de versmalde rijstroken niet onaanvaardbaar verslechtert. Bovendien is de snelheidsbeperking tijdens de openstelling van de spitsstrook beperkt tot 100 km/uur, terwijl blijkens het bestreden besluit op enkele wegvakken de breedte van de rijstroken zal worden teruggebracht naar 3,10 meter. Bij deze breedte wordt in het genoemde advies echter een snelheidsbeperking van 80 km/uur aangehouden.

Verweerder wijst voor zijn stelling, dat met een aantal aanvullende maatregelen het huidige veiligheidsniveau kan worden gegarandeerd, op ervaringen met eerdere proefprojecten, waaronder de spitsstroken op de A27 (Houten-Lunetten) en de spitsstrook op de A28 (Den Dolder-de Uithof). De Afdeling overweegt in dit verband dat uit de stukken is gebleken dat in de evaluaties van deze projecten het aspect veiligheid slechts beperkt is meegenomen. Hetgeen verweerder omtrent de desbetreffende evaluaties heeft gesteld in zijn stuk van 18 juni 2003 leidt niet tot een andere conclusie.

Ten tweede voorziet het bestreden besluit, gelet op het ontbreken van een vluchtstrook tijdens de openstelling van de spitsstroken, in 50 zogenoemde pechhavens. In geval van een incident op de weg is het aanrijden van hulpdiensten en de bereikbaarheid van de plaats van het incident van zeer groot belang. Het is de vraag of met de realisatie van de genoemde pechhavens het gemis van een vluchtstrook voldoende is gecompenseerd.

In het bestreden besluit wordt hiervoor verwezen naar het advies "Incident Management bij Spits- en bufferstroken" van de Adviesdienst Verkeer en Vervoer. Hierin worden richtlijnen gegeven voor een voor elk spoedwetproject op te stellen calamiteitenplan op maat, waarin afspraken worden vastgelegd met de verschillende hulpdiensten. Naast de aan te leggen pechhavens staat snelle detectie van incidenten door middel van verkeersleiding in een verkeerscentrale voorop. Hierbij wordt gebruik gemaakt van zogenoemde portalen met camera's en digitale borden. Eén en ander is op de zittingen toegelicht. In geval van een incident, waarbij één of meer betrokken voertuigen geen kans zien om uit te wijken naar een pechhaven, is het niet mogelijk voor de hulpdiensten om de plaats van het incident te bereiken door de vluchtstrook te gebruiken. Als mogelijke maatregelen worden dan geschetst het gebruik maken van berm, over de andere rijbaan rijden, middendoor rijden of tegen de rijrichting in aanrijden. Gelet op de stukken en hetgeen hieromtrent op de zittingen is verhandeld, acht de Afdeling evenwel de bereikbaarheid voor hulpdiensten en de mogelijkheid om, in geval van een incident, (verdere) calamiteiten te beperken niet voldoende onderbouwd.

Dit klemt te meer daar de openstelling van de spitsstroken, en derhalve het ontbreken van een vluchtstrook, in beginsel in tijd onbegrensd is. De spitsstroken kunnen immers worden opengesteld

indien het aantal voertuigen op het desbetreffende wegvak boven het aantal van 3000 voertuigen per uur per rijrichting stijgt.

Verder wijst de Afdeling er op dat het een lang wegvak betreft van ongeveer 23 kilometer in beide richtingen, waarbij er op delen van het traject sprake is van een steil oplopend talud en het (nagenoeg) ontbreken van een verharde berm. Voorts acht de Afdeling het op dit punt onaanvaardbaar dat het calamiteitenplan op maat ten tijde van het bestreden besluit niet beschikbaar was.

Ten derde is de Afdeling van oordeel dat in het bestreden besluit in het kader van het onderwerp verkeersveiligheid onvoldoende inzicht wordt gegeven in de lokale situatie op het traject 's-Hertogenbosch-Eindhoven, met inbegrip van specifieke knelpunten. Eén en ander klemmt te meer nu ten gevolge van de aanleg van de spitsstroken de capaciteit van dit gedeelte van de A2 met 30 tot 40% toeneemt.

2.2.18. Verweerder heeft het belang van doorstroming van het verkeer van doorslaggevende betekenis geacht. Uit al het vorenoverwogene volgt dat het bestreden besluit onvoldoende blijkt geeft van een evenwichtige afweging van dat belang tegen met name het belang van de veiligheid van het verkeer en het belang van de weggebruiker. In het bijzonder acht de Afdeling onvoldoende overtuigend gemotiveerd dat het pakket aan maatregelen dat door verweerder wordt voorgestaan voldoende is om na de wegaanpassing te komen tot een veiligheidsniveau dat vergelijkbaar is met de bestaande situatie. Hieruit volgt dat, voorzover bij het wegaanpassingsbesluit van de in geding zijnde bepalingen van de Overeenkomst met betrekking tot de minimumbreedte van de rijstroken en het aanwezig zijn van een vluchtstrook is afgeweken, dat besluit niet berust op een deugdelijke motivering en aldus in strijd is met artikel 3:46 van de Algemene wet bestuursrecht.

Besluit luchtkwaliteit

2.3. Appellanten stellen voorts in beroep dat bij het nemen van het wegaanpassingsbesluit onvoldoende rekening is gehouden met de (Europese) regelgeving inzake luchtkwaliteit. In dit verband betwisten zij onder meer de resultaten van het aan het bestreden besluit ten grondslag liggende onderzoek naar de gevolgen van de wegaanpassing voor de lokale luchtkwaliteit.

2.3.1. Verweerder stelt zich op het standpunt dat wordt voldaan aan de eisen van het Besluit luchtkwaliteit, aangezien de lokale luchtkwaliteit tussen 2000 en 2010 zal verbeteren. Volgens hem heeft de voorgenomen openstelling van spitsstroken een gunstig effect op het kwaliteitsniveau van de buitenlucht. In dit verband wijst hij erop dat in 2000 en in 2010 geen woningen voorkomen in zones waar de grenswaarde voor zwevende deeltjes (PM10) wordt overschreden. Het aantal woningen in gebieden waar de grenswaarde voor stikstofdioxide wordt overschreden vermindert van drie in het jaar 2000, tot één in het jaar 2010, aldus verweerder. Daarnaast heeft verweerder naar voren gebracht dat uit onderzoek blijkt dat ook de overschrijdingsoppervlakte, de oppervlakte waarvoor geldt dat grenswaarden voor zwevende deeltjes (PM10) en stikstofdioxide worden overschreden, door ingebruikneming van de spitsstroken zal verkleinen, wanneer dit wordt afgezet tegen een situatie zonder spitsstroken.

2.3.2. Ingevolge het Besluit luchtkwaliteit dienen bestuursorganen bij de uitoefening van bevoegdheden die gevolgen hebben voor de luchtkwaliteit, behoudens voorzover de betrokken wettelijke regeling zich daartegen verzet, de in het Besluit luchtkwaliteit gestelde grenswaarden met betrekking tot zwaveldioxide, stikstofdioxide, stikstofoxiden, zwevende deeltjes, lood, koolmonoxide en benzeen in acht te nemen.

De vaststelling van het wegaanpassingsbesluit dient te worden aangemerkt als de uitoefening van een bevoegdheid die gevolgen heeft voor de luchtkwaliteit. Verder blijkt uit de totstandkomingsgeschiedenis van de Spoedwet wegverbreding dat de luchtkwaliteitsnormen zoals opgenomen in het Besluit luchtkwaliteit onverminderd van kracht blijven (TK 2002-2003, 28 679, nr. 6).

2.3.3. Ingevolge artikel 1, tweede lid, van het Besluit luchtkwaliteit, is dat besluit niet van toepassing op een arbeidsplaats als bedoeld in artikel 1, derde lid, onder g, van de Arbeidsomstandighedenwet 1998. Hieruit volgt dat de in het Besluit luchtkwaliteit gestelde grenswaarden, behoudens vorenbedoelde uitzondering, gelden voor de buitenlucht in zijn algemeenheid. Dit uitgangspunt kan tevens worden afgeleid uit de Nota van Toelichting op het Besluit luchtkwaliteit. Volgens deze toelichting worden in het Besluit luchtkwaliteit grenswaarden gesteld omtrent het kwaliteitsniveau van de buitenlucht dat, in het belang van de bescherming van de gezondheid van de mens en van het milieu in zijn geheel, binnen een bepaalde termijn moet worden bereikt. Deze grenswaarden gelden voor de buitenlucht van het Nederlandse grondgebied, met uitzondering van de werkplek (Stb. 2001, 269, p. 17).

Ingevolge artikel 8, eerste lid, onder a en b, dient voor stikstofdioxide als grenswaarde in acht te worden genomen 200 microgram per m³ als uurgemiddelde concentratie, waarbij geldt dat deze maximaal 18 maal per kalenderjaar mag worden overschreden en dient voor deze stof uiterlijk met ingang van 1 januari 2010 als grenswaarde in acht te worden genomen 40 microgram per m³ als jaargemiddelde concentratie. Voor wegen waarvan ten minste 40.000 motorvoertuigen per etmaal gebruik maken, hetgeen blijkt de stukken voor het aan de orde zijnde wegvak geldt, dient de grenswaarde van 200 microgram per m³ als uurgemiddelde concentratie, die maximaal 18 maal per kalenderjaar mag worden overschreden, in acht te worden genomen met ingang van 1 januari 2010. Ingevolge het derde lid van dit artikel dient tot die datum voor wegen met deze verkeersintensiteit een grenswaarde in acht te worden genomen van 290 microgram per m³ als uurgemiddelde concentratie, die maximaal 18 maal per kalenderjaar mag worden overschreden.

Voor zwevende deeltjes (PM₁₀) gelden ingevolge artikel 13, aanhef en onder c en d, uiterlijk met ingang van 1 januari 2005 als grenswaarden 40 microgram per m³ als jaargemiddelde concentratie en 50 microgram per m³ als 24-uurgemiddelde concentratie, waarbij voor laatstgenoemde concentratie geldt dat deze maximaal 35 maal per kalenderjaar mag worden overschreden.

2.3.4. Blijkens de door verweerder verrichte milieutoets en het daarbij betrokken onderzoek van TNO Milieu Energie en Procesinnovatie (hierna: TNO), is zowel voor het jaar 2000 als voor het jaar 2010 berekend dat de in het Besluit luchtkwaliteit gestelde grenswaarde voor de jaargemiddelde concentratie zwevende deeltjes (PM₁₀), alsmede de grenswaarde voor de jaargemiddelde concentratie stikstofdioxide in gedeelten van het studiegebied wordt overschreden. In deze stukken wordt ervan uitgegaan dat in het jaar 2010 – afgezet tegen het jaar 2000 – de omvang van het gebied waarvoor geldt dat deze grenswaarden worden overschreden zal afnemen. Deze verbetering van de luchtkwaliteit wordt onder meer verwacht op grond van een aanscherping van de emissienormstelling voor motorvoertuigen.

2.3.5. Gelet op artikel 1, tweede lid, van het Besluit luchtkwaliteit heeft verweerder uit de omstandigheid dat grenswaarden niet bij woningen, dan wel bij minder woningen worden overschreden, niet kunnen afleiden dat wordt voldaan aan het Besluit luchtkwaliteit. Deze gevolgtrekking heeft verweerder evenmin kunnen maken op basis van de door hem naar voren gebrachte omstandigheid dat uit onderzoek blijkt dat de overschrijdingsoppervlakte zal afnemen bij ingebruikneming van de spitsstroken. In dit verband is van belang dat de mogelijke gevolgen van het bestreden besluit voor de uurgemiddelde concentratie stikstofdioxide niet bij het in opdracht van verweerder verrichte onderzoek naar de luchtkwaliteit zijn betrokken, zodat niet kan worden vastgesteld of de in artikel 8, derde lid, gestelde grenswaarde in acht is genomen. Evenmin is inzichtelijk of met de voorgestane ingebruikneming van de spitsstroken kan worden voldaan aan de in artikel 10 gestelde plandrempels. Met deze plandrempels wordt beoogd om in geval van overschrijding van grenswaarden, de vastgestelde overschrijding van de voor stikstofdioxide geldende normen jaarlijks af te bouwen met als doel de bedoelde grenswaarde in 2010 te bereiken.

Wat betreft zwevende deeltjes (PM₁₀) is van belang dat het standpunt van verweerder dat bij

ingebruikneming van de spitsstroken zal worden voldaan aan de met ingang van 1 januari 2005 gestelde grenswaarde voor de jaargemiddelde concentratie zwevende deeltjes (PM10) louter is onderbouwd met de aanname dat in 2000 en in 2010 geen woningen voorkomen in de zone waarbinnen de bedoelde grenswaarden zullen worden overschreden, dan wel dat de zone waarbinnen grenswaarden worden overschreden in oppervlakte zal verminderen. Verweerder heeft hiermee onvoldoende inzichtelijk gemaakt in hoeverre de in 2007 verwachte ingebruikneming van de spitsstroken gevolgen heeft voor de jaargemiddelde concentratie zwevende deeltjes (PM10). Deze aanname had verweerder moeten adstrueren met onderzoeksgegevens betreffende de jaargemiddelde concentratie voor zwevende deeltjes (PM10) voor een periode die loopt vanaf de beoogde ingebruikneming van de spitsstroken tot het jaar 2010.

Daarnaast blijkt niet dat verweerder de gevolgen van ingebruikneming van de spitsstroken voor de 24-uurgemiddelde concentratie zwevende deeltjes (PM10) bij het nemen van het wegaanpassingsbesluit heeft betrokken. Uit het onderzoek van TNO kan weliswaar worden afgeleid dat de grenswaarde als 24-uurgemiddelde concentratie zwevende deeltjes (PM10) zowel in de huidige situatie, als na verwezenlijking van de spitsstroken, in het gehele studiegebied wordt overschreden, maar dit gegeven biedt geen inzicht in de mate van overschrijding van de grenswaarde als 24-uurgemiddelde concentratie en evenmin in de invloed van het wegaanpassingsbesluit hierop. Verweerder beschikte bij het nemen van het wegaanpassingsbesluit dan ook over onvoldoende gegevens om te kunnen beoordelen of de in artikel 13, aanhef en onder d, gestelde grenswaarde in acht is genomen.

2.3.6. Ook indien uit nader onderzoek naar de gevolgen van ingebruikneming van de spitsstroken voor de luchtkwaliteit zou blijken dat ingebruikneming van de spitsstroken, afgezet tegen de geprognoseerde situatie zonder spitsstroken, onder iedere omstandigheid – zoals een toegenomen verkeersdruk - een vermindering van de overschrijding van grenswaarden zal meebrengen, kan niet zonder meer worden aangenomen dat is voldaan aan de eisen van het Besluit luchtkwaliteit. Blijkens de Nota van Toelichting op het Besluit luchtkwaliteit dient aan de hand van de grenswaarden te worden beoordeeld of voornemens zonder meer tot uitvoering kunnen worden gebracht of dat aanvullende voorzieningen nodig zijn ten aanzien van bronnen of de ruimtelijke inrichting. Bij de uitoefening van bevoegdheden die gevolgen voor de luchtkwaliteit kunnen hebben dienen de grenswaarden expliciet bij de afwegingen te worden betrokken en dient daarvan ook rekenschap te worden gegeven. Wordt gebruik gemaakt van één van bedoelde bevoegdheden, dan dienen de consequenties voor de luchtkwaliteit in kaart te worden gebracht en dient gekozen te worden voor een zodanige gebruikmaking van de bevoegdheden dat de luchtkwaliteit aan de kwaliteitseisen voldoet. In saneringssituaties, bestaande situaties waarin sprake is van overschrijding van grenswaarden, is het denkbaar dat doorvoering van één individuele maatregel niet leidt tot het voldoen aan een grenswaarde, terwijl de desbetreffende maatregel wel een belangrijke bijdrage kan leveren aan verbetering van de situatie. In dergelijke gevallen dienen de overheden bij de uitoefening van hun bevoegdheden de afweging te maken of een voorgenomen wijziging met betrekking tot de onderhavige activiteit in voldoende mate bijdraagt aan realisering van de grenswaarde en dient daarvan ook rekenschap te worden gegeven (Stb. 2001, 269, p. 25-26). Omdat overschrijding van de voor zwevende deeltjes (PM10) geldende grenswaarden zich op nationale schaal voordoet, is de verantwoordelijkheid voor het opstellen van een plan ter verwezenlijking van de voor deze stof gestelde grenswaarden bij het Rijk gelegd, zo volgt uit de Nota van Toelichting op het Besluit luchtkwaliteit (Stb. 2001, 269, p. 30).

Nu het wegaanpassingsbesluit van invloed is op de luchtkwaliteit ter plaatse van een zogenoemde saneringssituatie, heeft verweerder zich ten onrechte geen rekenschap gegeven van de vraag of de verwachte verbetering van de luchtkwaliteit in voldoende mate bijdraagt aan verwezenlijking van de per 1 januari 2005 voor zwevende deeltjes (PM10) en per 1 januari 2010 voor stikstofdioxide in het Besluit luchtkwaliteit gestelde grenswaarden.

Aangezien op basis van de stukken moet worden aangenomen dat bij ingebruikneming van de spitsstroken de per 1 januari 2005 geldende jaargemiddelde grenswaarde voor zwevende deeltjes

(PM10) in gedeelten van het studiegebied, alsmede de 24-uurgemiddelde grenswaarde in het hele studiegebied, worden overschreden, had het uit een oogpunt van zorgvuldigheid op de weg van verweerder gelegen om inzichtelijk te maken of de door hem aan ingebruikneming van de spitsstroken toegerekende verbetering van de luchtkwaliteit in voldoende mate bijdraagt aan de verwezenlijking van Rijksbeleid dat erop is gericht de in het Besluit luchtkwaliteit gestelde grenswaarden voor zwevende deeltjes (PM10) op de daarvoor geldende datum te bereiken en zo nodig te bezien of het gelet op de verwezenlijking van dat beleid noodzakelijk is om bij ingebruikneming van de spitsstroken aanvullend maatregelen te treffen waarmee voor zwevende deeltjes (PM10) een verdergaande reductie van de emissie door verkeer wordt bereikt.

2.3.7. Gelet op al het vorenstaande is het bestreden besluit op dit punt genomen in strijd met de bij het voorbereiden van een besluit te betrachten zorgvuldigheid en berust het voorts niet op een deugdelijke motivering, zodat het strijdt met de artikelen 3:2 en 3:46 van de Algemene wet bestuursrecht.

Besluit m.e.r.

2.4. Appellanten stellen verder in beroep dat bij de voorbereiding van het bestreden besluit ten onrechte geen milieueffectrapport is opgesteld. Zij voeren daartoe aan dat uit het Besluit m.e.r. en de Richtlijn 85/337/EEG van 27 juni 1985 betreffende de milieu-effectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten, zoals gewijzigd door Richtlijn 97/11/EG van 3 maart 1997 (hierna: de Richtlijn), volgt dat verweerder in dit geval een milieueffectrapport had moeten maken.

2.4.1. Verweerder stelt zich op het standpunt dat het Besluit m.e.r. niet verplicht tot het opstellen van een MER. Hij meent dat het bestreden besluit niet voorziet in het verbreden van een weg met een of meer rijstroken, omdat hierbij geen (fysieke) aanpassing van het weglichaam is beoogd. Het reeds aanwezige asfalt wordt slechts anders benut door het in gebruik nemen van de vluchtstrook als rijstrook gedurende bepaalde perioden van de dag, aldus verweerder. Hij wijst in dit verband op de Nota van Toelichting bij het Besluit m.e.r. (verder: de Nota).

Daarnaast meent hij dat ook uit de Richtlijn niet voortvloeit dat voor het wegaanpassingsproject een milieueffectrapport moet worden opgesteld, omdat ook hierin fysieke veranderingen worden vereist voordat sprake kan zijn van een project in de zin van de Richtlijn.

2.4.2. Ingevolge artikel 7.2, eerste lid, van de Wet milieubeheer worden bij algemene maatregel van bestuur de activiteiten aangewezen, die belangrijke nadelige gevolgen kunnen hebben voor het milieu. Daarbij worden een of meer besluiten van overheidsorganen ter zake van die activiteiten aangewezen bij de voorbereiding waarvan een milieueffectrapport moet worden gemaakt.

Ingevolge artikel 2, eerste lid, van het Besluit m.e.r., worden als activiteiten als bedoeld in artikel 7.2, eerste lid, van de Wet milieubeheer aangewezen de activiteiten die behoren tot een categorie die in onderdeel C van de bijlage bij het Besluit m.e.r. is omschreven.

In onderdeel C, onder 1.4, van de bijlage bij het Besluit m.e.r., voorzover hier van belang, is de wijziging of uitbreiding van een hoofdweg aangewezen als activiteit ten aanzien waarvan het maken van een milieueffectrapport verplicht is (m.e.r.-plicht). Daarbij is bepaald dat deze activiteit betrekking moet hebben op de verbreding van een weg met één of meer rijstroken en het te verbreden weggedeelte twee knooppunten of aansluitingen met elkaar verbindt.

2.4.3. Op het grootste deel van het in geding zijnde wegvak wordt het aantal rijstroken gedurende een spitsperiode uitgebreid van 2x2 naar 2x3. De spitsstrook kan gedurende de hele dag worden opengesteld bij meer dan 3000 voertuigen per uur per rijrichting. Het in geding zijnde wegvak heeft een lengte van ongeveer 23 kilometer en verbindt de knooppunten Vught en Ekkersweijer met elkaar. Uit de stukken blijkt dat het in gebruik nemen van de spitsstroken een verhoging van de capaciteit van het wegvak van 30 tot 40 procent met zich brengt.

2.4.4. De Afdeling ziet zich gesteld voor de vraag of in dit geval sprake is van een verbreding van een weg met één of meer rijstroken zoals bedoeld in het Besluit m.e.r. nu geen fysieke aanpassingen van het weglichaam in de zin van nieuwe geasfalteerde rijstroken zijn beoogd. In dit verband staat in de Nota voorzover hier van belang over de activiteit "wijziging of uitbreiding van een hoofdweg" het volgende vermeld:

"Naast de ombouw van een weg tot een autosnelweg zijn ook bepaalde wegverbredingen m.e.r.-plichtig. Bij de keuze om deze ingrepen m.e.r.-plichtig te maken is het accent gelegd op de fysieke aanleg van nieuwe rijstroken naast de bestaande. Grotere reconstructies, uitbreidingen of wijzigingen van wegen worden door het criterium "mogelijke belangrijke nadelige gevolgen" onder de m.e.r.-plicht gebracht. Grootschalige ingrepen zoals de aanleg van zogenaamde wegbouwkundige werken, zoals bruggen, tunnels of viaducten, waarbij de wegcapaciteit aanmerkelijk wordt vergroot, vallen eveneens onder de m.e.r.-plicht. Dit blijkt uit de drempelstelling die aansluit bij een verbreding tussen twee knooppunten.

Naast bovengenoemde ingrepen zijn er ook andere denkbaar. Het gaat daarbij om zogenaamde verkeersbenuttingsmaatregelen, zoals het creëren van extra rijstroken zonder (fysieke) aanpassing van het weglichaam of het gebruik van de vluchtstrook als rijstrook. Voor deze activiteiten geldt geen m.e.r.-plicht."

Uit de Nota lijkt te volgen dat, in tegenstelling tot bij de fysieke aanleg van nieuwe geasfalteerde rijstroken, bij het verwezenlijken van extra rijstroken door het in gebruik nemen van de vluchtstrook als spitsstrook geen milieueffectrapport hoeft te worden gemaakt. De Afdeling ziet echter niet onmiddellijk verschil voor mogelijke nadelige effecten voor het milieu tussen een met of zonder fysieke aanpassingen van het weglichaam totstandgekomen verbreding met één of meer rijstroken van een wegvak indien daarbij eenzelfde capaciteitsuitbreiding wordt gerealiseerd. Overigens voorziet het wegaanpassingsbesluit in een fysieke aanpassing in de vorm van de aanleg van 50 pechhavens.

De Afdeling stelt vast dat de bepalingen van het Besluit m.e.r. over de activiteit "wijziging of uitbreiding van een hoofdweg" niet zijn gewijzigd ten opzichte van het Besluit milieu-effectrapportage 1994. De Nota van Toelichting bij het Besluit milieu-effectrapportage 1994 luidt, voorzover van belang, als volgt:

"De toepassing van m.e.r.-plicht is uitsluitend bedoeld voor activiteiten met belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu. Grote reconstructies, uitbreidingen en wijzigingen van wegen voldoen aan dat criterium. De bepaling dat het te verbreden weggedeelte twee knooppunten of aansluitingen met elkaar moet verbinden heeft te maken met het criterium belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu. Enerzijds met de bedoeling kleinere projecten (in- en uitvoegstroken, parkeer- of stopstroken, e.d.) van de m.e.r.-plicht uit te sluiten. Anderzijds wordt hiermee met name gedoeld op een beoogde capaciteitsvergroting van de betreffende weg. Een wegverbreding, gelegen tussen twee knooppunten of aansluitingen, kan een sterk verkeersaantrekkende werking hebben, waarmee belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu kunnen samenhangen. Toepassing van milieu-effectrapportage is in deze gevallen wenselijk."

Uit deze toelichting valt het hiervoor gemaakte onderscheid niet op te maken. Wel lijkt hieruit te volgen dat bij het al dan niet aannemen van een m.e.r.-plicht vanwege mogelijke belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu vooral de lengte van het wegvak en het verbinden van twee knooppunten bepalend zou moeten zijn.

2.4.5. Volgens de bij het Besluit m.e.r. behorende "transponeringstabel omzetting van de bijlagen I en II van de Richtlijn in de onderdelen C en D van de bijlage bij het Besluit m.e.r." zijn projecten vallend onder de Richtlijn, bijlage II, punt 13, 1e gedachtestreepje, in het Besluit m.e.r. vervat in, voorzover hier van belang, onderdeel C, onder 1.4.

Het Besluit m.e.r. is opgesteld ter implementatie van de bepalingen en de doelstelling van de Richtlijn.

In dit verband overweegt de Afdeling dat de tekst van het Besluit m.e.r. moet worden uitgelegd in het licht van deze bepalingen en doelstelling.

Ingevolge artikel 1, eerste lid, van de Richtlijn is de richtlijn van toepassing op de milieu-effectbeoordeling van openbare en particuliere projecten die aanzienlijke gevolgen voor het milieu kunnen hebben.

In artikel 2, eerste lid, van de Richtlijn is bepaald dat de Lidstaten de nodige maatregelen treffen om te verzekeren dat voor projecten die onder meer gezien hun aard, omvang of ligging een aanzienlijk milieueffect kunnen hebben een vergunning is vereist en dat een beoordeling van hun effecten moet plaatsvinden alvorens een vergunning wordt verleend. Deze projecten worden omschreven in artikel 4.

In artikel 2, tweede lid, is bepaald dat de milieu-effectbeoordeling kan worden geïntegreerd in de bestaande procedures van de Lidstaten voor het verlenen van vergunningen voor projecten of, bij gebreke hiervan, in andere procedures of in de procedures die moeten worden ingesteld om aan de doelstellingen van deze richtlijn te voldoen.

Ingevolge artikel 4, eerste lid, van de Richtlijn, voorzover hier van belang, worden de in bijlage I genoemde projecten onderworpen aan een beoordeling overeenkomstig de artikelen 5 tot en met 10.

Ingevolge artikel 4, tweede lid, voorzover hier van belang, bepalen de Lidstaten voor de in bijlage II genoemde projecten:

a) door middel van een onderzoek per geval, of

b) aan de hand van door de Lidstaten vastgestelde drempelwaarden of criteria,

of het project al dan niet moet worden onderworpen aan een beoordeling overeenkomstig de artikelen 5 tot en met 10.

In bijlage I, betreffende de in artikel 4, eerste lid, van de Richtlijn bedoelde projecten, onder 7b, van de Richtlijn, is de aanleg van autosnelwegen en autowegen, zoals bedoeld in de definities van de Europese Overeenkomst inzake internationale hoofdverkeerswegen van 15 november 1975, opgenomen.

In bijlage II, betreffende de in artikel 4, tweede lid, van de Richtlijn bedoelde projecten, onder 13, 1e gedachtestreepje, is opgenomen de wijziging of uitbreiding van projecten van bijlage I of II waarvoor reeds een vergunning is afgegeven, die zijn of worden uitgevoerd en die aanzienlijke nadelige gevolgen voor het milieu kunnen hebben.

2.4.6. Het doel van de Richtlijn is voorafgaand aan openbare en particuliere projecten die aanzienlijke nadelige gevolgen voor het milieu kunnen hebben ter bescherming van het milieu te verzekeren dat de met deze projecten samenhangende effecten voor het milieu worden beoordeeld.

Uit de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen over de Richtlijn, onder meer in zijn arrest van 24 oktober 1996, zaak C-72/95, valt af te leiden dat de Richtlijn in het algemeen een ruime werkingssfeer en een breed doel heeft.

Indien de verbreding van een weg met één of meer rijstroken aanzienlijke nadelige gevolgen voor het milieu met zich kan brengen, valt het wegaanpassingsproject onder het bepaalde in bijlage I, onder 7b, in samenhang met bijlage II, onder 13, 1e gedachtestreepje, van de Richtlijn te begrijpen.

Gelet op de stukken, waaronder het deskundigenbericht, en het verhandelde op de zittingen acht de Afdeling niet uitgesloten dat, zelfs indien de aanpassingen zouden kunnen plaatsvinden zonder

fysieke maatregelen, de beoogde capaciteitsuitbreiding van het ongeveer 23 kilometer lange wegvak en de daaruit mogelijk voortvloeiende verkeersaantrekkende werking uit een oogpunt van onder meer geluidhinder, verkeersveiligheid, luchtkwaliteit en behoud van natuurwaarden aanzienlijke nadelige gevolgen voor het milieu op en nabij de A2 tussen het knooppunt Vught en het knooppunt Ekkersweijer kan hebben.

De uitleg die volgens verweerder de bijlage, onderdeel C, onder 1.4, van het Besluit m.e.r. toekomt, zou tot gevolg hebben dat capaciteitsuitbreidingen als de onderhavige soort bij voorbaat van de m.e.r.-plicht worden uitgesloten, terwijl niet vaststaat dat alle uitgesloten capaciteitsuitbreidingen op grond van een algemene beoordeling geacht kunnen worden niet een aanzienlijk milieueffect te hebben. Daarmee zouden bij het vaststellen van het Besluit m.e.r. de grenzen van de beoordelingsvrijheid die in artikel 4, tweede lid, onder a en b, van de Richtlijn voor de in de bijlage II bij die richtlijn genoemde gevallen aan de Lidstaten is verwoord, zijn overschreden.

Hieruit volgt dat de in het bestreden besluit gegeven uitleg van de bijlage, onderdeel C, onder 1.4, van het Besluit m.e.r. voor een geval als hier aan de orde niet kan worden aanvaard.

2.4.7. Gelet op het voorgaande is de Afdeling van oordeel dat de tekst van de bijlage, onderdeel C, onder 1.4, van het Besluit m.e.r., die een correcte implementatie van de richtlijn behelst, in het licht van de bepalingen en de doelstelling van de Richtlijn aldus dient te worden verstaan dat onder 'wijziging of uitbreiding van een hoofdweg' ook de verbreding van een weg met een of meer rijstroken zonder fysieke aanpassingen van het weglichaam zoals nieuwe geasfalteerde rijstroken is begrepen. Het betoog van verweerder dat geen milieueffectrapport behoeft te worden gemaakt, omdat voor de in het bestreden besluit beoogde verbreding van de weg met één of meer rijstroken geen fysieke maatregelen nodig zijn, faalt.

De Afdeling ziet geen grond voor het oordeel dat de uitleg in de Nota van Toelichting bij het Besluit milieu-effectrapportage 1994, voorzover hier van belang, onverenigbaar zou zijn met de bewoordingen van het Besluit m.e.r..

Verweerder is op grond van artikel 7.2, eerste lid, van de Wet milieubeheer in samenhang met artikel 2 van het Besluit m.e.r. en onderdeel C, onder 1.4, van de bijlage bij het Besluit m.e.r. vóór het nemen van een wegaanpassingsbesluit gehouden een milieueffectrapport op te stellen. De Afdeling stelt vast dat in het voorliggende geval niet aan deze m.e.r.-plicht is voldaan.

Ten aanzien van de gevolgen van het wegaanpassingsbesluit wat betreft geluid merkt de Afdeling nog op dat hetgeen in de Spoedwet wegverbreding is bepaald omtrent het bij het nemen van het wegaanpassingsbesluit uit te voeren onderzoek niet afdoet aan de verplichting in het kader van de milieueffectrapportage de milieugevolgen, waaronder het verwachte geluidseffect van ingebruikname van de spitsstroken, bij het onderzoek te betrekken.

2.5. Gelet op het vorenstaande zijn de beroepen gegrond en dient het bestreden besluit wegens strijd met artikel 7.27, eerste lid, van de Wet milieubeheer en met de artikelen 3:2 en 3:46 van de Algemene wet bestuursrecht te worden vernietigd.

Gelet hierop behoeven de overige beroepsgronden van appellanten geen bespreking.

2.6. Verweerder dient op na te melden wijze in de proceskosten van appellanten sub 6, sub 11, sub 12, sub 13, sub 15, sub 16 en sub 19 te worden veroordeeld. Ten aanzien van de overige appellanten is niet gebleken van proceskosten die voor vergoeding in aanmerking komen.

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

I. verklaart de beroepen gegrond;

II. vernietigt het besluit van de Minister van Verkeer en Waterstaat van november 2003 betreffende de aanpassing van de rijksweg A2 op het traject 's-Hertogenbosch-Eindhoven, ter plaatse van het wegvak gelegen tussen knooppunt Vught op de A2 (km 117,500) en knooppunt Ekkersweijer op de A58 (km 13,000);

III. veroordeelt de Minister van Verkeer en Waterstaat in de door hierna vermelde appellanten in verband met de behandeling van hun beroepen gemaakte proceskosten tot een bedrag van € 1945,91; dit bedrag dient door de Staat der Nederlanden (Ministerie van Verkeer en Waterstaat) als volgt te worden betaald aan:

1. Stichting Overlast A2 Vught en Omstreken € 72,21;

2. [appellanten sub 11] € 966,00, welk bedrag geheel is toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

3. [appellanten sub 12] € 45,17;

4. [appellant sub 13] € 144,42;

5. Bewonersoverleg Best-Oost € 74,11;

6. [appellant sub 16] € 322,00, welk bedrag geheel is toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

7. Stichting Bleijendijk € 322,00, welk bedrag geheel is toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

IV. gelast dat de Staat der Nederlanden (Ministerie van Verkeer en Waterstaat) aan de volgende appellanten het door hen voor de behandeling van de beroepen betaalde griffierecht, ieder afzonderlijk, vergoedt:

€ 116,00 voor [appellant sub 2], [appellanten sub 3], [appellant sub 4], [appellanten sub 5], [appellant sub 7], [appellanten sub 8], [appellanten sub 9], [appellant sub 10], [appellanten sub 11], [appellanten sub 12], [appellant sub 13], [appellant sub 14], [appellant sub 163], [appellant sub 18], [appellant sub 20];

€ 232,00 voor Stichting Reinier van Arkel, Stichting Overlast A2 Vught en Omstreken, Bewonersoverleg Best-Oost, Stichting Bewonersbelangen A2 Boxtel en Stichting Bleijendijk.

Aldus vastgesteld door mr. P.J.J. van Buuren, Voorzitter, en mr. P.C.E. van Wijmen en mr. M.W.L. Simons-Vinckx, Leden, in tegenwoordigheid van mr. S. Langeveld, ambtenaar van Staat.

w.g. Van Buuren w.g. Langeveld

Voorzitter ambtenaar van Staat

Uitgesproken in het openbaar op 15 september 2004

317-357-275-447.