

ECLI:NL:RVS:2016:2753

Instantie	Raad van State
Datum uitspraak	19-10-2016
Datum publicatie	19-10-2016
Zaaknummer	201409043/2/R6
Rechtsgebieden	Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken	Eerste aanleg - meervoudig
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 29 september 2014 heeft de minister het tracébesluit "A7/N7 Zuidelijke Ringweg Groningen fase 2" vastgesteld.
Wetsverwijzingen	Algemene wet bestuursrecht Tracéwet
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl JOM 2016/1066 JNA 2016/56

Uitspraak

201409043/2/R6.

Datum uitspraak: 19 oktober 2016

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

1. appellant sub 1A] en [appellante sub 1B], beiden wonend te [woonplaats] (hierna tezamen in enkelvoud: [appellant sub 1]),
2. [appellant sub 2A] en [appellant sub 2B], beiden wonend te [woonplaats],
3. [appellant sub 3] en anderen, allen wonend te [woonplaats],
4. de stichting Stichting Gereformeerde Scholengroep (hierna: het Gomarus College), gevestigd te Groningen,
5. de stichting Stichting Leefomgeving Zuidelijke Ringweg Groningen, gevestigd te Groningen, en anderen,
6. [appellant sub 6], wonend te [woonplaats],
7. [appellant sub 7], wonend te [woonplaats],
8. [appellant sub 8], wonend te [woonplaats],

en

de minister van Infrastructuur en Milieu,
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 29 september 2014 heeft de minister het tracébesluit "A7/N7 Zuidelijke Ringweg Groningen fase 2" vastgesteld.

Tegen dit besluit hebben onder andere [appellant sub 1], [appellanten sub 2], [appellant sub 3] en anderen, het Gomarus College, Stichting Leefomgeving Zuidelijke Ringweg en anderen, [appellant sub 6] en [appellant sub 7] beroep ingesteld.

De minister heeft een verweerschrift ingediend.

De Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke Ordening heeft desverzocht een deskundigenbericht uitgebracht (hierna: het deskundigenbericht).

[appellanten sub 2], [appellant sub 3] en anderen, het Gomarus College, Stichting Leefomgeving Zuidelijke Ringweg en anderen, [appellant sub 6] en de minister hebben hun zienswijze daarop naar voren gebracht.

Stichting Leefomgeving Zuidelijke Ringweg en anderen en de minister hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 18 mei 2015, waar een aantal partijen is verschenen of zich heeft doen vertegenwoordigen. Ook de minister heeft zich ter zitting doen vertegenwoordigen.

In de uitspraak, onderscheidenlijk tussenuitspraak, van 16 september 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2938, heeft de Afdeling de minister opgedragen om binnen 24 weken na de verzending van die tussenuitspraak de in de tussenuitspraak omschreven gebreken in het besluit van 29 september 2014 te herstellen en zo nodig het besluit te wijzigen. Deze uitspraak is aangehecht.

Op 12 februari 2016 heeft de minister het tracébesluit A7/N7 Zuidelijke Ringweg Groningen, fase 2 (wijziging 2016) vastgesteld (hierna: het wijzigingsbesluit). Bij brief van 17 februari 2016 heeft de minister een nadere motivering van het tracébesluit toegezonden.

[appellant sub 1], [appellanten sub 2], [appellant sub 3] en anderen, het Gomarus College, Stichting Leefomgeving Zuidelijke Ringweg en anderen, [appellant sub 6] en [appellant sub 7] zijn in de gelegenheid gesteld ten aanzien van dit wijzigingsbesluit zienswijzen in te dienen. [appellant sub 1], [appellanten sub 2], Stichting Leefomgeving Zuidelijke Ringweg en anderen en [appellant sub 7] hebben van deze mogelijkheid gebruik gemaakt.

[appellant sub 8] heeft tegen het wijzigingsbesluit beroep ingesteld.

De minister heeft een verweerschrift en een reactie op de zienswijzen ingediend.

P.H. Burrie en de minister hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 1 september 2016, waar [appellant sub 1], bijgestaan door mr. J.A. Wols, Stichting Leefomgeving Zuidelijke Ringweg en anderen, vertegenwoordigd door K.I. Marnink en bijgestaan door mr. P.M.J. de Goede, advocaat te Groningen, dr. J.E.A. Reinders en drs. K. Nienhuys, [appellant sub 7], [appellant sub 8] en de minister, vertegenwoordigd door mr. H.A.J. Gierveld, ing T.A. Oenema, ing. D. van der Gugten, ing. R.W. Mante, mr. A.H. Tuitert en A.T.P. Swanenberg, en bijgestaan door F.H. van der Veer en ing. B. Bouma zijn verschenen.

Overwegingen

Opzet uitspraak

1. De Afdeling heeft in de tussenuitspraak een aantal gebreken in het tracébesluit geconstateerd en de minister in de gelegenheid gesteld deze gebreken te herstellen.

In deze uitspraak zal eerst onder 2 worden ingegaan op het beroep van de minister op het zogenoemde relativiteitsvereiste en onder 3, 4 en 5 op de verzoeken om terug te komen op oordelen in de tussenuitspraak. Vervolgens zullen achtereenvolgens de volgende onderwerpen worden behandeld:

7. de beroepen van rechtswege tegen het wijzigingsbesluit,

9. verkeersveiligheid,

25. externe veiligheid

39. de voetgangersbrug

40. de vleermuizen

41. hogere waarde Gomarus College

42. akoestisch onderzoek.

Daarbij zullen de zienswijzen ten aanzien van de wijze waarop de minister gevolg heeft gegeven aan de opdracht worden behandeld. Tevens zullen worden behandeld de beroepsgronden tegen het tracébesluit die zien op de verkeersveiligheid en de externe veiligheid die vanwege het onder 21.9 van de tussenuitspraak geconstateerde gebrek niet in de tussenuitspraak zijn behandeld.

Relativiteitsvereiste

2. Stichting Leefomgeving Zuidelijke Ringweg en anderen betogen dat ten onrechte niet aan de uit de Wet beheer rijkswaterstaatswerken (hierna: de Wbr) voortvloeiende verplichtingen is voldaan doordat de op grond van artikel 11c, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wbr voorgeschreven verkeersveiligheidsaudit niet heeft plaatsgevonden.

- 2.1. De Afdeling heeft in de tussenuitspraak onder 21.9 geoordeeld dat de minister artikel 11b, tweede lid, aanhef en onder c, van de Wbr buiten toepassing had moeten laten. Dat heeft als gevolg dat alsnog een verkeersveiligheidsaudit, als bedoeld in artikel 11c, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wbr dient te worden uitgevoerd en daarvan een verslag dient te worden opgesteld.
- 2.2. De minister betoogt dat artikel 8:69a van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) zich verzet tegen vernietiging van het tracébesluit vanwege het niet voldoen aan de Wbr. Daartoe voert hij aan dat de Wbr strekt ter bescherming van de verkeersveiligheid en dus strekt tot bescherming van de weggebruiker en niet tot bescherming van het woon- en leefklimaat van de omwonenden.
- 2.3. Ingevolge artikel 11c, eerste lid, van de Wbr voert de wegbeheerder in een bij ministeriële regeling aan te wijzen fase van de voorbereiding van een infrastructuurproject:

[...]

b. verkeersveiligheidsaudits uit, waarvan de bevindingen in een verslag worden vastgelegd.

Ingevolge het tweede lid worden bij ministeriële regeling nadere regels gesteld over de inhoud van een verkeersveiligheidsaudit.

- 2.4. Blijkens de geschiedenis van de totstandkoming van de Wet aanpassing bestuursprocesrecht (Kamerstukken II, 2009/10, 32 450, nr. 3, blz. 18-20) heeft de wetgever met artikel 8:69a van de Awb de eis willen stellen dat er een verband moet bestaan tussen een beroepsgrond en het belang waarin de appellant door het bestreden besluit dreigt te worden geschaad. De bestuursrechter mag een besluit niet vernietigen wegens schending van een rechtsregel die kennelijk niet strekt tot bescherming van het belang van de appellant.
- 2.5. Er dient derhalve te worden beoordeeld of er een verband is tussen artikel 11c, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wbr en het belang waarin Stichting Leefomgeving Zuidelijke Ringweg en anderen door het besluit stellen te worden geschaad.
- 2.6. Uit de considerans van de in 1996 vastgestelde Wbr volgt dat deze wet onder meer strekt ter bescherming van waterstaatswerken in beheer bij het rijk en ter verzekering van het doelmatig en veilig gebruik van die werken.

Hoofdstuk 2 van de Wbr, waarvan artikel 11c deel uitmaakt, houdt een omzetting in van richtlijn nr. 2008/96/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 19 november 2008 betreffende het beheer van de verkeersveiligheid van weginfrastructuur (PB 2008 L 319) (hierna: de richtlijn).

In de memorie van toelichting bij de aanpassing van de Wbr ter implementatie van de richtlijn is vermeld (Kamerstukken II 2009/10, 32 413, nr. 3, blz. 1-2): "De richtlijn heeft tot doel te garanderen dat het ontwerp en beheer van de weginfrastructuur bijdraagt tot de verbetering van de veiligheid op de wegen en tot een daling van het aantal doden en gewonden op het Trans-Europese wegennet van de Europese Unie (de zogenoemde TEN-wegen of E-wegen). Het Nederlandse snelwegennet bestaat niet geheel, maar wel voor een belangrijk deel uit TEN-wegen vanwege onze distributiefunctie voor omringende landen. De richtlijn biedt de kans om een consequent hoog niveau van verkeersveiligheid op (een groot deel van het netwerk van) rijkswegen te verzekeren en een gestandaardiseerde methode en rapportage af te spreken voor een evenwichtige afweging van verkeersveiligheidseffecten."

In de overwegingen bij de richtlijn is ten aanzien van het doel van de verkeersveiligheidsaudit vermeld: "Verkeersveiligheidsaudits van wegen moeten bovendien een gedetailleerd overzicht van onveilige kenmerken van een weginfrastructuurproject opleveren. Daarom lijkt het zinvol procedures

voor dergelijke effectbeoordelingen en audits te ontwikkelen, teneinde de veiligheid van de weginfrastructuur van het trans-Europese vervoersnet te verbeteren".

In artikel 3 van de Uitvoeringsregeling verkeersveiligheid van weginfrastructuur (hierna: de uitvoeringsregeling) zijn eisen en voorwaarden voor de uitvoering en de inhoud van de verkeersveiligheidsaudit opgenomen.

In de toelichting op dat artikel staat: "De verkeersveiligheidsaudits beogen verkeersveiligheid een vaste plek in de plan- en uitvoeringsfase te geven, waardoor de verkeersveiligheid meer systematisch wordt bewaakt tijdens het ontwerpproces en beter kan worden meegenomen in de afweging voor het aanpassen van het ontwerp."

- 2.7. Uit het vorenstaande volgt dat artikel 11c, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wbr strekt tot het verbeteren van de verkeersveiligheid op, in dit geval, de A7/N7 door in het ontwerpproces op vaste momenten een verkeersveiligheidsaudit verplicht te stellen.
- 2.8. Stichting Leefomgeving Zuidelijke Ringweg en anderen hebben het beroep mede ingesteld namens de vereniging Wijkcomité Helpman, de Stichting Vrije School Noord en Oost Nederland (vestiging het Parcival College) en 25 natuurlijke personen die in het werkgebied van Stichting Leefomgeving Zuidelijke Ringweg wonen. Stichting Leefomgeving Zuidelijke Ringweg stelt zich ten doel in het gebied rond de A7/N7 in Groningen het stedelijk leefmilieu te behouden en te verbeteren en de leefomgeving en leefbaarheid te bevorderen in het belang van de bewoners in het gebied. Stichting Leefomgeving Zuidelijke Ringweg en anderen hebben in het beroep betoogd dat ten onrechte de verplichtingen uit de Wbr ten aanzien van verkeersveiligheid niet zijn toegepast. In de zienswijzen hebben zij aangevoerd dat uit de alsnog uitgevoerde verkeersveiligheidsaudits is gebleken dat het tracé onveilig is en bij de afweging van de bevindingen het belang van weggebruikers en omwonenden onvoldoende zwaar is meegewogen.
- 2.9. De Wbr ziet op de zogenoemde interne veiligheid van de weg. Regelingen voor de externe gevolgen van een weg op bijvoorbeeld het gebied van de externe veiligheid zijn in andere regelgeving neergelegd, zoals de Wet vervoer gevaarlijke stoffen, het Besluit externe veiligheid transportroutes en de Regeling basisnet. De Afdeling ziet geen aanleiding voor het oordeel dat het belang van de in de Wbr geregelde interne verkeersveiligheid geen verband heeft met de belangen waarvoor Stichting Leefomgeving Zuidelijke Ringweg opkomt, te weten het behoud en verbeteren van het stedelijk leefmilieu en het bevorderen van de leefomgeving en leefbaarheid van omwonenden in het gebied rond de A7/N7 in Groningen. De verkeersveiligheid van wegen in de directe omgeving van de betreffende woningen vormt een onderdeel van dat leefmilieu en die leefomgeving en leefbaarheid. Een verkeersonveilige staat van de A7/N7 leidt tot een aantasting van de belangen waarvoor Stichting Leefomgeving Zuidelijke Ringweg opkomt.
- 2.10. Nu artikel 8:69a van de Awb aldus niet in de weg staat aan vernietiging van het bestreden besluit en derhalve tot een inhoudelijke beoordeling van de gronden wordt overgegaan, ziet de Afdeling ervan af om ten aanzien van de overige partijen, namens wie Stichting Leefomgeving Zuidelijke Ringweg en anderen mede beroep hebben ingesteld, te beoordelen of artikel 8:69a van de Awb in de weg staat aan vernietiging op grond van de mede namens hen ingediende gronden.

Verzoek terug te komen op oordelen in tussenuitspraak

3. De minister verzoekt de Afdeling om terug te komen op het oordeel onder 2.9 van de tussenuitspraak dat hij artikel 11b, tweede lid, aanhef en onder c, van de Wbr buiten toepassing had moeten laten. De minister betoogt dat in de overwegingen die ten grondslag liggen aan dit oordeel de aanvangsbeslissing van 18 december 2009 ten onrechte is aangeduid als een startbeslissing als bedoeld in artikel 2 van de Tracéwet en dat ten onrechte de definitie van de startbeslissing in de tussenuitspraak staat vermeld. Het besluit van 18 december 2009 is een aanvangsbeslissing als

bedoeld in artikel 2, tweede lid, van de Tracéwet, zoals deze luidde voor 1 januari 2012 (hierna Tracéwet (oud)), aldus de minister. Hij stelt dat de aanvangsbeslissing zowel in tijd als naar inhoud een andere beslissing is dan de startbeslissing. Hij stelt dat de Afdeling tot een ander oordeel had kunnen komen als in de tussenuitspraak van het juiste karakter van de beslissing van 18 december 2009 was uitgegaan.

- 3.1. Ingevolge artikel 2, tweede lid, van de Tracéwet (oud) wordt een beslissing om de procedure ten aanzien van de aanleg of wijziging van een hoofdweg aan te vangen, genomen door de minister van Verkeer en Waterstaat in overeenstemming met de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. De Tracéwet is per 1 januari 2012 gewijzigd.

In artikel 2, eerste lid, van de Tracéwet is bij die wijziging de startbeslissing opgenomen. Ingevolge het eerste lid van dat artikel is een startbeslissing de beslissing om een verkenning uit te voeren naar een mogelijk bestaand of toekomstig probleem op of door het ontbreken van een hoofdweg, een landelijke spoorweg of een hoofdvaarweg.

- 3.2. De minister heeft terecht gesteld dat de startbeslissing in een andere fase wordt genomen dan de aanvangsbeslissing. Daarvan uitgaande zijn de in de tussenuitspraak gehanteerde aanduiding van de aanvangsbeslissing van 18 december 2009 als startbeslissing en de toevoeging onder 21.1 "[lees: startbeslissing]" niet juist.

De Afdeling heeft in de tussenuitspraak onder 21.7 overwogen dat de aanvangsbeslissing, die in de tussenuitspraak als startbeslissing is aangeduid, weliswaar dateert van voor de datum waarop de richtlijn in werking is getreden, maar dat het ontwerpbesluit en het vaststellingsbesluit dateren van na die datum. De Afdeling oordeelt in de tussenuitspraak dat in een dergelijk geval niet kan worden geoordeeld dat een rechtssituatie in het leven is geroepen die is ontstaan en definitief verworven onder het oude recht. De Afdeling overweegt in aanvulling op de tussenuitspraak dat met de aanvangsbeslissing evenmin een rechtssituatie in het leven is geroepen die is ontstaan en definitief verworven. Onveranderd blijft dat het ontwerpbesluit en het vaststellingsbesluit dateren van na de datum van de aanvangsbeslissing, hetgeen van doorslaggevend belang is voor het oordeel van de Afdeling.

Gelet daarop ziet de Afdeling geen aanleiding om van het oordeel onder 21.7 en 21.9 van de tussenuitspraak terug te komen.

4. Stichting Leefomgeving Zuidelijke Ringweg en anderen betogen dat de Afdeling in de tussenuitspraak ten onrechte heeft geconcludeerd dat het hellingspercentage bij de verdiepte ligging lager is dan 3 en daarom geen hellingscorrectie hoeft te worden toegepast in het geluidonderzoek. Uit de verkeersveiligheidsaudit blijkt volgens hen dat het hellingspercentage ruim 4 is. Zij verzoeken de Afdeling terug te komen op dit oordeel.

- 4.1. Gelet op hetgeen hierna ten aanzien van het in het verslag van de verkeersveiligheidsaudit (hierna: het auditrapport) gehanteerde percentage wordt overwogen onder 13.4 ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de invoergegevens in de modellen van het geluidonderzoek en het luchtkwaliteitsonderzoek onjuist zijn en dat een te laag hellingspercentage is gehanteerd.
- 4.2. De Afdeling kan behoudens zeer uitzonderlijke gevallen niet terugkomen van een in de tussenuitspraak gegeven oordeel. Gelet op het voorgaande is een zeer uitzonderlijk geval hier niet aan de orde, zodat van het in de tussenuitspraak gegeven oordeel moet worden uitgegaan.

5. [appellant sub 7] betoogt in de zienswijze naar aanleiding van het wijzigingsbesluit dat betere alternatieven beschikbaar zijn voor het tracé dan de voorziene aanpassing van de Zuidelijke Ringweg. De zogenoemde Zuiderzeegelden hadden volgens hem beter besteed kunnen worden aan de spoorlijn Groningen-Drachten-Heerenveen. Een verlegging van de N7 buiten de stad heeft volgens hem

vanwege financiële belangen en grondposities van de provincie Groningen geen doorgang gevonden.

Voorts wijst [appellant sub 7] op de effecten van het verkeer op de luchtkwaliteit. Meer in het bijzonder wijst hij op de gevolgen van fijnstof en uitlaatgassen op de gezondheid.

- 5.1. De Afdeling heeft in de tussenuitspraak onder 12.4 een oordeel gegeven over de afweging van de belangen die de minister heeft gemaakt bij de keuze van het tracé en onder 38 tot en met 42 over de betogen ten aanzien van de luchtkwaliteit en de gevolgen voor de gezondheid.

Voor zover [appellant sub 7] zich keert tegen een of meer van deze overwegingen van de tussenuitspraak, overweegt de Afdeling dat zij behoudens zeer uitzonderlijke gevallen niet kan terugkomen van een in de tussenuitspraak gegeven oordeel. Een zeer uitzonderlijk geval is hier niet aan de orde, zodat van het in de tussenuitspraak gegeven oordeel moet worden uitgegaan.

Het wijzigingsbesluit

6. De minister heeft naar aanleiding van de tussenuitspraak op 12 februari 2016 een wijzigingsbesluit vastgesteld met een aanvullende motivering en gebaseerd op aanvullend onderzoek. Het verslag van het onderzoek en de motivering zijn in de toelichting op het tracébesluit en de daarbij behorende bijlagen neergelegd. Tevens heeft de minister een afzonderlijke motivering en reactie op de tussenuitspraak aan de Afdeling toegezonden. De nadere motivering en het onderzoek betreffen onder andere het volgende.

De minister heeft Royal Haskoning DHV een verkeersveiligheidsaudit fase 1, als bedoeld in artikel 11c van de Wbr laten uitvoeren. De bevindingen daarvan heeft Royal Haskoning DHV vastgelegd in het auditrapport van 11 januari 2016. De minister heeft een reactienota op het auditrapport opgesteld waarin hij aangeeft hoe hij met de bevindingen uit de verkeersveiligheidsaudit omgaat. Daarnaast heeft de minister een onderbouwing gegeven voor de keuze voor de voetgangersbrug als vervanging van de fietstunnel tussen de Papiermolenlaan en de Merwedestraat en een verantwoording voor de vormgeving en locatie van deze voetgangersbrug. Ten slotte heeft de minister nader onderzoek gedaan naar de gevolgen van het verdwijnen van de fietstunnel tussen de Papiermolenlaan en de Merwedestraat voor de vliegroutes, de foerageerplekken en de populatie van vleermuizen.

Op grond van voornoemde nadere onderzoeken en motivering heeft de minister in het wijzigingsbesluit het tracébesluit aangepast op de volgende punten.

In artikel 2 van het wijzigingsbesluit, in samenhang met de kaarten 00, 01, 03, 06, 09, 15, is de tracékaart gewijzigd.

In artikel 3 van het wijzigingsbesluit heeft de minister artikel 3, tabel 3 van het tracébesluit aangepast, waarbij in de kolom locatie "zoekgebied ter hoogte van het Fongerspad en Papiermolen" is vervangen door "Voetgangersverbinding tussen de Merwedestraat en Papiermolenlaan". Op de kaarten 06 en 09 is de TB-grens van de N7 gewijzigd en de aanduiding "zoekgebied" verwijderd en is op een kleiner deel van het zoekgebied de aanduiding "kunstwerkvlak" aangebracht.

In artikel 6 van het wijzigingsbesluit is in artikel 7, tweede lid, tabel 6, van het tracébesluit de kolom maatregel bij het effect "verstoring/barrièrewerking vleermuizen" aangevuld met de zinsnede "portalen of soortgelijke geleidende structuren langs en over de ringweg" waardoor deze rij uit de tabel komt te luiden:

Effect	Wettelijk kader	Maatregel	Locatie
Verstoring / barrièrewerking vleermuizen	Flora- en faunawet	Waarborgen vliegroutes vleermuizen door behoud / herplant bomen naast bruggen, viaducten en tunnels dan wel plaatsing van schermen, portalen, of soortgelijke geleidende structuren langs en over de ringweg	In beginsel geldt de maatregel voor alle vliegroutes die het tracé kruisen, maar vooral voor de vliegroutes bij Brailleweg, Papiermolenlaan en Oude Winschoterdiep

Beroepen van rechtswege tegen wijzigingsbesluit

7. Ingevolge artikel 6:19, eerste lid, van de Awb heeft het bezwaar of beroep van rechtswege mede betrekking op een besluit tot intrekking, wijziging of vervanging van het bestreden besluit, tenzij partijen daarbij onvoldoende belang hebben. Het wijzigingsbesluit is derhalve mede onderwerp van het geding.

- 7.1. [appellanten sub 2] hebben in hun zienswijze te kennen gegeven dat zij zich met het wijzigingsbesluit kunnen verenigen. Gelet hierop moet het van rechtswege ontstane beroep van [appellanten sub 2] tegen het wijzigingsbesluit geacht worden te zijn ingetrokken.

De beroepen van [appellant sub 1], [appellant sub 3] en anderen, het Gomarus College, Stichting Leefomgeving Zuidelijke Ringweg en anderen, [appellant sub 6] en [appellant sub 7] hebben van rechtswege mede betrekking hebben op het wijzigingsbesluit.

Het beroep van [appellant sub 8] heeft alleen betrekking op het wijzigingsbesluit.

- 7.2. [appellant sub 3] en anderen, het Gomarus College en [appellant sub 6] hebben naar aanleiding van het wijzigingsbesluit geen zienswijze ingediend. De Afdeling leidt hieruit af dat [appellant sub 3] en anderen, het Gomarus College en [appellant sub 6] geen bezwaren hebben tegen het wijzigingsbesluit. Het van rechtswege ontstane beroep van [appellant sub 3] en anderen, het Gomarus College en [appellant sub 6] tegen het wijzigingsbesluit is ongegrond.

Verkeersveiligheidsaudit naar aanleiding van tussenuitspraak

8. In de tussenuitspraak heeft de Afdeling onder 21.9 geoordeeld dat de minister artikel 11b, tweede lid, aanhef en onder c, van de Wbr buiten toepassing had moeten laten, zodat hoofdstuk 2 van de Wbr van toepassing is op het bestreden besluit. Als gevolg daarvan had de minister aan de verplichtingen voortvloeiend uit artikel 11c van de Wbr moeten voldoen. De Afdeling heeft overwogen dat niet is gebleken dat de minister heeft voldaan aan de verplichting tot het uitvoeren van een verkeersveiligheidsaudit en het vastleggen van de bevindingen daarvan in een verslag.

- 8.1. De minister heeft door een verkeersveiligheidsaudit te laten uitvoeren en hiervan een verslag te laten opstellen alsnog invulling gegeven aan de verplichting uit artikel 11c, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wbr in samenhang met artikel 3 van de uitvoeringsregeling.
- 8.2. Stichting Leefomgeving Zuidelijke Ringweg en anderen hebben in de zienswijze geen gronden gericht tegen de verkeersveiligheidsaudit, de vastlegging van de bevindingen daarvan, of de wijze van totstandkoming daarvan. In zoverre betwisten zij niet dat is voldaan aan de opdracht om te voldoen aan de verplichting uit artikel 11c, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wbr.

Stichting Leefomgeving Zuidelijke Ringweg en anderen betogen dat de verkeersveiligheidsaudit bevestigt dat de weg verkeersonveilig is en dat de minister niet onderbouwt waarom een deel van de aanbevelingen uit de verkeersveiligheidsaudit niet wordt opgevolgd. Deze betogen van Stichting Leefomgeving Zuidelijke Ringweg en anderen zullen hierna onder het onderwerp verkeersveiligheid

worden behandeld.

- 8.3. [appellant sub 7] richt zich in zijn zienswijze tegen de wijze van totstandkoming van de bevindingen van de verkeersveiligheidsaudit en in het bijzonder tegen de wijze waarop de bevindingen van de eerst uitgevoerde audit afgekeurd zijn. Ook betoogt hij dat in de verkeersveiligheidsaudit ten onrechte geen rekening is gehouden met de effecten van slecht weer op de verdiepte ligging en met de verwachting dat op het tracé gegaliners gaan rijden.
- 8.4. [appellant sub 7] heeft in beroep geen gronden aangevoerd met betrekking tot het onderwerp van de in de tussenuitspraak gegeven opdracht ten aanzien van de verplichting om een verkeersveiligheidsaudit uit te voeren en de verplichting de bevindingen daarvan in een verslag neer te leggen. In zijn zienswijze voert hij gronden aan over de wijze waarop met de nadere motivering uitvoering is gegeven aan de opdracht. Gelet op het belang van een efficiënte geschilbeslechting, dat ook ten grondslag ligt aan artikel 6:13 van de Awb, alsmede de rechtszekerheid van de andere partij/partijen, kan niet worden aanvaard dat na de tussenuitspraak nieuwe beroepsgronden worden aangevoerd die reeds tegen het oorspronkelijke besluit naar voren hadden kunnen worden gebracht. Dit betekent dat hetgeen [appellant sub 7] in dit opzicht aanvoert, buiten inhoudelijke bespreking blijft.

Verkeersveiligheid

Beroep [appellant sub 8] wat betreft verkeersveiligheid tracé

9. [appellant sub 8] betoogt dat het tracé niet verkeersveilig is. Dit blijkt volgens hem onder andere uit de in het auditrapport vastgelegde bevindingen. De verkeersveiligheidsaudit ziet op het gehele tracé en de inrichting daarvan, zoals vastgesteld bij het tracébesluit. [appellant sub 8] heeft geen beroep aangetekend tegen het tracébesluit, maar alleen tegen het wijzigingsbesluit. In zijn beroep tegen het wijzigingsbesluit kan hij niet opkomen tegen onderdelen van de tracékaart en het tracébesluit die geen onderdeel uitmaken van het wijzigingsbesluit. Voor zover hij gronden aanvoert tegen onderdelen van het tracébesluit zijn deze buiten de beroepstermijn voor het tracébesluit aangevoerd. Als met het beroep beoogd zou zijn alsnog tegen het tracébesluit op te komen, zou dat beroep niet ontvankelijk zijn. [appellant sub 8] heeft ter zitting echter toegelicht niet te hebben beoogd alsnog beroep tegen het tracébesluit in te stellen. Gelet op het voorgaande zal de Afdeling het betoog van [appellant sub 8] buiten beschouwing laten voor zover dit ziet op het tracébesluit.

Verkeersveiligheid - Algemeen

10. Stichting Leefomgeving Zuidelijke Ringweg en anderen betogen dat de verkeersveiligheid op het onderliggend wegennet en op het hoofdwegennet als gevolg van het tracébesluit niet verbeterd en zelfs verslechtert. Naar deze verslechtering is onvoldoende onderzoek gedaan. Met name rondom scholen en kinderdagverblijven had dit wel moeten gebeuren. Zij betogen dat uit tabel 3.1 en tabel 14.4 op pagina 78 van de Verschillenrapportage (bijlage H bij de toelichting van het tracébesluit) blijkt dat de getallen voor de verkeersveiligheid in het ontwerp-tracébesluit positiever waren dan bij het vastgestelde tracébesluit. De politieke besluitvorming heeft daarom op verkeerde gronden plaatsgevonden, aldus Stichting Leefomgeving Zuidelijke Ringweg en anderen. Stichting Leefomgeving Zuidelijke Ringweg en anderen en [appellant sub 6] betogen voorts dat de verkeersveiligheid op wegen met kruisend fietsverkeer afneemt. Zij betogen verder dat ten onrechte één risicogetal is gehanteerd voor het gehele onderliggende wegennet en geen onderscheid is gemaakt naar de verschillende typen wegen in het onderliggende wegennet. Een gedetailleerder onderzoek had geleid tot een hoger risicogetal, aldus Stichting Leefomgeving Zuidelijke Ringweg en anderen.

- 10.1. De minister stelt dat de projectorganisatie Aanpak Ringweg Zuid een integraal ontwerp heeft opgesteld. Via gemeentelijke inrichtingsplannen wordt een verkeerssituatie gecreëerd die voldoet aan de normen van het concept "Duurzaam Veilig". Voor de wijken Helpman en Coendersborg en voor de

Vondellaan en de Maaslaan zijn inrichtingsplannen opgesteld waarin onder andere 30 km-zones, veilige kruispunten, kiss en ride plaatsen in de buurt van scholen en uitritconstructies zijn opgenomen. De verkeerssituatie in Helpman verandert als gevolg van de Helperzoomtunnel, en niet door het tracébesluit. De minister stelt dat geen sluipverkeer van west naar oost en omgekeerd wordt verwacht omdat de Zuidelijke Ringweg voor doorgaand verkeer een snellere route is. De minister heeft ter zitting toegelicht dat het risicogetal met name bedoeld is om verschillende varianten te vergelijken. Dit cijfer is sterk afhankelijk van de verkeersintensiteit. Om op detailniveau de verkeersveiligheid te beoordelen is een kwalitatieve analyse gemaakt van de knelpunten, aldus de minister.

10.2. In het MER is een kwalitatieve en kwantitatieve analyse gemaakt van de verkeersveiligheid. Deze analyses zijn neergelegd in het deelrapport Verkeersveiligheid. Voor het onderliggende wegennet is in de kwantitatieve analyse één risicocijfer gegeven. Daarbij is geen getal berekend voor specifieke wegvakken of routes. Het risicogetal is met name bedoeld om varianten te vergelijken. Het risicogetal geeft geen inzicht in het aantal te verwachten ongevallen in de toekomst op het onderliggend wegennet, omdat daarop ook autonome ontwikkelingen van invloed zijn die niet in de analyse zijn verdisconteerd, aldus het deelrapport Verkeersveiligheid. Om inzicht te krijgen in de verkeersveiligheid van specifieke wegen is de kwalitatieve analyse uitgevoerd. In de kwalitatieve analyse zijn enkele locaties benoemd waar in het kader van de verkeersveiligheid extra aandacht noodzakelijk is. Dit betreft onder andere de Vondellaan en de kruising Brailleweg-Vondellaan. Deze wegen worden op basis van de inrichtingsplannen Helpman en Vondellaan ingericht volgens het concept Duurzaam Veilig, waarbij per type weg een passende inrichting en aanvullende maatregelen worden gekozen. Als gevolg van wijzigingen in het tracébesluit ten opzichte van het ontwerp-tracébesluit, onder andere vanwege veranderingen in de verkeersintensiteiten en het tracé, zijn de effecten voor de verkeersveiligheid gewijzigd. Daarnaast is de invoer van het model ook aangepast omdat in het onderzoek bij het ontwerpbesluit ten onrechte effecten van aanpassingen op de Ring Oost en Noord toegeschreven waren aan het tracébesluit. Door de laatste aanpassing zijn ook de getallen voor de referentiesituatie gewijzigd. Deze wijzigingen zijn in de Verschillenrapportage weergegeven. Uit de resultaten in tabel 3.1 van de Verschillenrapportage blijkt dat ten opzichte van de referentiesituatie het aantal ernstige ongevallen gelijk blijft op 82. In hoofdstuk 14.2 van de Verschillenrapportage is daarnaast berekend wat de resultaten zijn met het in 2014 aangepaste verkeersmodel NRM. Uit deze berekeningen blijkt dat het aantal ernstige ongevallen dan op 84 uitkomt. Dat is 2 meer dan in de referentiesituatie. Omdat deze toename van 2 minder is dan 5%, wordt dit effect in het MER als neutraal beoordeeld.

10.3. Aan het tracébesluit is onder andere de Verschillenrapportage ten grondslag gelegd. Bij de vaststelling van het besluit zijn de uitkomsten daarvan derhalve betrokken. Het betoog dat de politieke besluitvorming op verkeerde gronden heeft plaatsgevonden omdat de getallen in de onderzoeken bij het ontwerp anders waren dan bij de vaststelling faalt daarom. De minister heeft naast onderzoek, waarbij, op grond van één risicogetal voor het gehele onderliggende wegennet, de effecten van verschillende varianten van het tracé zijn vergeleken, ook gedetailleerd kwalitatief onderzoek verricht. De Afdeling ziet in hetgeen Stichting Leefomgeving Zuidelijke Ringweg en anderen hebben aangevoerd geen aanleiding voor het oordeel dat de minister onvoldoende onderzoek heeft verricht naar de verkeersveiligheid. Gelet op dat gedetailleerde onderzoek ziet de Afdeling evenmin aanleiding voor het oordeel dat de minister voor de vergelijking van de referentiesituatie met de projectsituatie niet heeft kunnen volstaan met één risicocijfer voor het onderliggend wegennet. Gelet op de reeds opgestelde inrichtingsplannen onder andere in de gebieden rond scholen ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat onvoldoende rekening is gehouden met de effecten op de verkeersveiligheid rond scholen en kinderdagverblijven en het kruisende fietsverkeer. In het deskundigenbericht staat dat niet op voorhand hoeft te worden gevreesd dat een adequate inrichting van het onderliggend wegennet niet te realiseren is. De Afdeling ziet in hetgeen Stichting Leefomgeving Zuidelijke Ringweg en anderen en [appellant sub 6] hebben aangevoerd geen aanleiding dit standpunt niet te volgen.

De betogen van Stichting Leefomgeving Zuidelijke Ringweg en anderen en [appellant sub 6] falen.

11. In het auditrapport is vermeld dat de verkeersveiligheidsaudit is uitgevoerd met als enig doel op onafhankelijke wijze potentiële verkeersveiligheidsproblemen te identificeren en mogelijke oplossingsrichtingen aan te geven. Het auditrapport bevat een groot aantal bevindingen ten aanzien van het hoofdwegennet (rijkswegen N7/A7/A28) en het onderliggend wegennet (provincie/gemeente). De bevindingen zijn als volgt gekwalificeerd:

Tabel 3 Ernstklasse bevinding

Ernstklasse	Omschrijving van de ernstklasse
A (afwijking):	Afwijking van datgene dat gebruikelijk is. Herstel is naar het oordeel van het auditteam gewenst vanwege het negatieve effect op de verkeersveiligheid.
EA (ernstige afwijking)	Afwijking met een serieus ongevalsrisico. Verbeteringen zijn naar het oordeel van het auditteam dringend gewenst.
O	Opmerking of Observatie

11.1. Stichting Leefomgeving Zuidelijke Ringweg en anderen betogen dat de minister in de reactienota op het auditrapport onvoldoende heeft onderbouwd waarom een deel van de aanbevelingen niet is opgevolgd. Zij betogen onder andere dat de minister bij de weerlegging verwijst naar de normen uit het Handboek Wegontwerp, terwijl elders gesteld wordt dat de weg niet één op één past binnen het kader van het Handboek Wegontwerp. Stichting Leefomgeving Zuidelijke Ringweg en anderen hebben per afwijking of ernstige afwijking, waarbij de minister de aanbeveling niet heeft overgenomen, aangegeven waarom zij menen dat de motivering van de minister om de aanbevelingen die in het auditrapport staan niet op te volgen, niet voldoet.

Daarnaast hebben Stichting Leefomgeving Zuidelijke Ringweg en anderen verwezen naar het door hen overgelegde rapport van het Instituut voor Fysieke Veiligheid van 29 maart 2016 (hierna het IFV-rapport). In het IFV-rapport zijn de afwijkingen uit de verkeersveiligheidsaudit samengevat in twee, volgens het IFV-rapport, wezenlijke afwijkingen. Dit betreft ten eerste de desoriëntatie. In het auditrapport staat volgens het IFV-rapport dat desoriëntatie optreedt omdat de weggebruiker in een complex verkeerssysteem zijn route moet vinden over een beperkte lengte met tal van wisselende constellaties van de infrastructuur. Dit betreft de ongelijkvloerse knooppunten, de variatie in rijstroken, de ongelijkvloerse aansluitingen en het verdiepte tracé.

De tweede ernstige afwijking is volgens het IFV-rapport de dimensionering van de wegen, in-, uitvoegstroken en weefvakken en boogstralen. De rijstrookbreedtes (3,1 m) en belijning (0,15 m) zijn beneden de geldende norm gedimensioneerd. Niet overall zijn vluchtzones van tenminste 2,4 m aanwezig. Hellingspercentages van 7 in combinatie met te korte weefvakken leiden tot te lage invoegsnelheden. Visuele vernauwingen, en krappe boogstralen in combinatie met barriers, pilaren en wanden, leiden tot onoverzichtelijke zichtlijnen, aldus het IFV-rapport. Dit leidt volgens het rapport tot een verhoging van de ongevalsfrequentie.

11.2. In het navolgende zullen eerst in zijn algemeenheid de keuzes van de minister voor de uitgangspunten van het ontwerp van het tracé behandeld worden. Vervolgens zal nader worden ingegaan op het betoog van Stichting Leefomgeving Zuidelijke Ringweg en anderen dat de motivering om specifiek door hen benoemde aanbevelingen uit het auditrapport niet op te volgen gebrekkig is.

11.3. De minister heeft in de inleiding van de reactienota bij het auditrapport toegelicht dat het deel van de N7 waar het tracébesluit op ziet een bijzondere status heeft. Het betreft een autoweg, categorie regionale stroomweg. Daarvoor geldt normaliter een maximumsnelheid van 100 km per uur. Voor dit deel van de N7 is hier echter een uitzondering op gemaakt en is vanwege de kosten/baten, de doorstroming en de ruimtelijke stedenbouwkundige en milieueffecten gekozen voor een maximumsnelheid van 80 km per uur.

Het gevolg van deze keuze is volgens de minister dat de weg niet één-op-één kan worden ontworpen op basis van de richtlijnen van het Handboek Wegontwerp omdat deze niet voorziet in een weg met

meer dan twee rijstroken en een ontwerpsnelheid en een maximumsnelheid van 80 km per uur. Daarom is maatwerk toegepast en zijn oplossingen gezocht waarbij, voor het ontwerp naast het Handboek Wegontwerp, richtlijnen uit de "Nieuwe Ontwerprichtlijnen Autosnelwegen" (hierna: NOA) zijn gehanteerd. De uitkomst van de afweging is in een ontwerplogboek neergelegd dat als uitgangspunt van het ontwerp is gehanteerd.

- 11.4. In het deskundigenbericht staat dat de richtlijnen uit het Handboek Wegontwerp, hoewel deze bedoeld zijn voor toepassing buiten de bebouwde kom, geschikt zijn voor het ontwerpen van wegvakken in stedelijke gebieden die autosnelwegen verbinden.

Gelet op het deskundigenbericht en op de ligging van de N7 en de daaruit voortvloeiende eisen en beperkingen ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de minister er niet voor heeft mogen kiezen om met gebruik van de beschikbare kaders uit het Handboek Wegontwerp en de NOA een ontwerplogboek op te stellen waarin de uitgangspunten voor het ontwerp van de weg zijn opgenomen.

12. Stichting Leefomgeving Zuidelijke Ringweg en anderen betogen dat de minister onvoldoende heeft gemotiveerd waarom hij de aanbevelingen onder 1.1.2, 1.3.1 en 1.6.2 van het auditrapport niet heeft opgevolgd.

- 12.1. In het auditrapport is onder 1.1.2, 1.3.1 en 1.6.2 als ernstige afwijking aangemerkt dat het brede dwarsprofiel van de N7, ondanks de stedenbouwkundige inpassing, leidt tot overschrijding van de maximumsnelheid van 80 km per uur. Omdat de weg is ontworpen voor 80 km per uur zal dat leiden tot een verhoging van het ongevalsrisico. Vluchtzones met een minimale breedte van 2,40 m ontbreken. Als oplossing wordt het alsnog aanbrengen van vluchtzones langs de wegen voorgesteld. Daarnaast wordt aangeraden het aantal vluchthavens te verdichten en enkele te herlokaliseren ondanks dat wordt voldaan aan de richtlijn van elke 1.000 m een vluchthaven uit het Handboek Wegontwerp. Onder 1.1.1 beveelt het auditrapport aan om met een monitoringsysteem de vinger aan de pols te houden wat betreft de rijksnelheden en de ontwikkeling van ongevallen. Tevens wordt geadviseerd een goede bewegwijzering aan te brengen en voorafgaand aan de ingebruikname de gebruikers, met name de inwoners van de stad en provincie Groningen, te informeren over de wijzigingen en routes.
- 12.2. De minister stelt dat vanwege de ruimtelijke beperkingen gekozen is voor een uniform wegbeeld met pechhavens op de delen waar meer dan twee rijstroken zijn. Op de wegdelen waar twee of minder stroken aanwezig zijn is een vluchtstrook aanwezig. Pechgevallen worden door het automatische incident detectiesysteem zowel op de hoofdrijbaan als in de pechhavens snel geconstateerd en opgelost. Het overige verkeer wordt door het matrixsignaleringsysteem gesignaleerd en de maximumsnelheid wordt bij hoge intensiteit of ongevallen aangepast. De minister ziet, nu aan de richtlijn uit het Handboek Wegontwerp wordt voldaan, geen aanleiding om het aantal vluchthavens te verdichten en te maximeren.
- 12.3. Stichting Leefomgeving Zuidelijke Ringweg en anderen betogen dat met een uniforme vluchtstrook juist een uniform wegbeeld ontstaat. Zij betogen dat op andere locaties zoals bij de Papiermolen en het Julianaplein wel een breder wegprofiel kan worden toegepast. Het automatische detectiesysteem en het matrixsignaleringsysteem werken niet om ongevallen te voorkomen, aldus Stichting Leefomgeving Zuidelijke Ringweg en anderen.
- 12.4. Zoals hiervoor onder 11.4 is overwogen ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de minister voor het ontwerp van de weg geen maatwerk heeft kunnen toepassen. De minister heeft voor het wegdeel met twee rijstroken en een maximumsnelheid van 80 km per uur aansluiting gezocht bij de in het Handboek wegontwerp aangegeven inrichting met pechhavens. Niet betwist wordt dat voldaan wordt aan de in het Handboek wegontwerp voorgeschreven afstanden tussen pechhavens. Gelet op de maatregelen die de minister heeft beschreven om de snelheid bij incidenten te controleren en banen af te kruizen, in aanmerking genomen de ruimtelijke en stedenbouwkundige beperkingen

voor een vluchtzone, ziet de Afdeling in hetgeen Stichting Leefomgeving Zuidelijke Ringweg en anderen hebben aangevoerd geen aanleiding voor het oordeel dat de minister onvoldoende heeft gemotiveerd waarom de aanbeveling om over het gehele tracé een vluchtzone aan te brengen niet is overgenomen.

13. Stichting Leefomgeving Zuidelijke Ringweg en anderen betogen dat de minister onvoldoende heeft gemotiveerd waarom hij de aanbevelingen onder 1.2.2 van het auditrapport niet heeft opgevolgd.

13.1. In het auditrapport is onder 1.2.2 geconstateerd dat vanuit de verdiepte ligging naar het viaduct over het Europaplein een hoogte van ongeveer 15 m moet worden overbrugd over een lengte van ongeveer 500 m. Dat is een helling van ruim 4% volgens het auditrapport. Deze helling zal volgens de van toepassing zijnde CROW-normen uit CROW-publicatie 331 voor vrachtverkeer resulteren in een terugval van 80 km per uur naar 55 km per uur. Hierdoor ontstaat een snelheidsverschil tussen het autoverkeer en het vrachtverkeer en dat leidt tot kop-staartbotsingen, aldus het auditrapport. In het auditrapport wordt aanbevolen het lengteprofiel aan te passen.

13.2. De minister betoogt dat volgens de door Rijkswaterstaat gebruikte programmatuur SIMVRA de snelheid van vrachtverkeer in dergelijke situaties terugvalt naar 69,7 km per uur.

13.3. Stichting Leefomgeving Zuidelijke Ringweg en anderen stellen dat zij al eerder hebben gesteld dat het stijgingspercentage hoger is dan 4 en dat de minister hier ten onrechte geen rekening mee heeft gehouden in de verschillende onderzoeken.

13.4. In het deskundigenbericht staat dat vanuit de verdiepte ligging in westelijke richting naar het viaduct over het Europaplein een afstand van ongeveer 550 m met een hoogteverschil van 15 m wordt overbrugd. Dat levert een helling van minder dan 3% op, aldus het deskundigenbericht.

Gelet op het deskundigenbericht ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de minister onvoldoende heeft gemotiveerd dat het stijgingspercentage dat gehanteerd is, juist is en derhalve de terugval in snelheid kleiner is dan waar de verkeersveiligheidsaudit van uitgaat. Gelet hierop heeft de minister zich op het standpunt kunnen stellen dat de aanbeveling uit het auditrapport niet behoeft te worden overgenomen.

14. Stichting Leefomgeving Zuidelijke Ringweg en anderen betogen dat de minister onvoldoende heeft gemotiveerd waarom hij de aanbevelingen onder 1.2.4, 1.4.12 en 1.4.13 van het auditrapport niet heeft opgevolgd.

14.1. In het auditrapport is onder 1.2.4, 1.4.12 en 1.4.13 geconcludeerd dat de aansluitingen van de Van Ketwich Verschuurlaan op de A28-oost en A28-west te korte weefvakken van onderscheidenlijk 175 m en 230 m hebben en dat autos op de toerit naar de A28-oost door de helling te langzaam rijden en de tijd te kort is om in te voegen. Daarnaast liggen de weefvakken in een flauwe bocht, waardoor onderling zicht wordt beperkt. In het auditrapport is geadviseerd voor beide toeritten te onderzoeken of ontweven, dan wel het laten vervallen van de oostelijke en westelijke toerit, mogelijk is.

14.2. De minister stelt dat de strook bij de A28-west geen 230 m maar 245 m is en dat dit voldoet aan de minimale lengte die nodig is vanwege de bewegwijzering. Het verkeer heeft voldoende gelegenheid om van rijstrook te wisselen, aldus de minister.

Bij de A28-oost is de lengte 195 m (en geen 175 m), aldus de minister. Ook de lengte van 195 m is volgens de minister te kort, het zou vanwege de richtlijnen in verband met bewegwijzering 225 m moeten zijn. Ontweven is hier niet mogelijk vanwege de ruimtelijke beperkingen. Ter zitting heeft de minister toegelicht dat de ruimtelijke beperking gelegen is in de locatie van de wegen waarvan de toegen afritten op het weefvak aansluiten. Het vervallen van de oostelijke toerit is niet mogelijk, omdat dat zou leiden tot een onevenredige belasting van de achterliggende wijk met veiligheidsrisico's als gevolg.

Het ontwerp is gelet op de omstandigheden volgens de minister optimaal gemaakt met voldoende lengte voor de taperuitvoeger. De taperuitvoeger is nodig in verband met de capaciteit en ter voorkoming van terugslag op het weefvak, aldus de minister. De minister stelt dat de lengte en het verticale alignement van de toerit op de A28-oost voldoende acceleratielengte geeft om met voldoende snelheid te kunnen invoegen.

- 14.3. Stichting Leefomgeving Zuidelijke Ringweg en anderen betogen dat zij niet inzien hoe de lengte van 245 in plaats van 225 m voldoende zou zijn om de weefstrook op de A28-west veilig te maken.

Stichting Leefomgeving Zuidelijke Ringweg en anderen betogen dat elders gesloopt wordt om ruimtelijke beperkingen op te heffen en ziet niet in waarom dat hier ook niet zou kunnen gebeuren. Zij zien niet in waarom een langer weefvak niet mogelijk is. Een integrale afweging ten aanzien van de verkeersveiligheid ontbreekt volgens Stichting Leefomgeving Zuidelijke Ringweg en anderen. Ook ontbreekt volgens hen een onderbouwing van de risico's van het toenemende verkeer in de achterliggende wijk. Voorts stellen zij dat voorbij wordt gegaan aan de ligging in een flauwe bocht en dat de vertraging door de helling niet meegenomen is in de afweging van de minister.

- 14.4. Gelet op de ruimtelijke beperkingen ter plaatse, in aanmerking genomen dat de weefstrook voor de A28-west voldoet aan de geldende normen, ziet de Afdeling in hetgeen Stichting Leefomgeving Zuidelijke Ringweg en anderen hebben betoogd geen aanleiding voor het oordeel dat de minister niet heeft kunnen besluiten om de aanbeveling om de westelijke toerit te laten vervallen of het weefvak A28-west - Van Ketwich Verschuurlaan-Braillelaan te ontweven, niet over te nemen.

De Afdeling ziet in hetgeen Stichting Leefomgeving Zuidelijke Ringweg en anderen hebben aangevoerd evenmin aanleiding om de motivering van de minister om de oostelijke toerit niet te laten vervallen danwel de aansluiting A28-oost Braillelaan-Van Ketwich Verschuurlaan te ontweven, ontoereikend te achten. Uit de toelichting van de minister in de reactie op het auditrapport blijkt dat hij het verticale alignement, de snelheid en de verkeersveiligheid van het invoegen heeft meegewogen in zijn beslissing. De Afdeling ziet geen aanleiding voor het oordeel dat de minister daarbij niet in redelijkheid gewicht heeft kunnen toekennen aan het voorkomen van een toename van verkeer in de achterliggende wijk.

15. Stichting Leefomgeving Zuidelijke Ringweg en anderen betogen dat de minister onvoldoende heeft gemotiveerd waarom hij de aanbevelingen onder 1.4.1 van het auditrapport niet heeft opgevolgd.

- 15.1. In het auditrapport is onder 1.4.1 vermeld dat het zicht in de knooppunten op het Julianaplein en Vrijheidsplein en bij de afritten van de Europaweg beperkt wordt door de krappe boogstralen. Dit kan tot onzekerheid over het verloop leiden en tot plotseling remmen en kop-staartbotsingen. Geadviseerd wordt om de boogstralen zo te dimensioneren dat het zicht niet wordt belemmerd en aan het vereiste stopzicht wordt voldaan. Ook als een maximumsnelheid is ingesteld, verdient het volgens het auditrapport aanbeveling dat het zicht gedimensioneerd wordt op een hogere snelheid.
- 15.2. De minister stelt dat het compacte ontwerp gekozen is vanwege de stedelijke inpassing en de ruimte. In de bogen geldt een stopzicht dat is afgesteld op de maximumsnelheid die varieert van 30 tot 70 km per uur, waarbij het stopzicht van 50 km per uur als minimum is gekozen. De zichtcriteria voldoen volgens de minister aan de ontwerpsnelheid van de bogen.
- 15.3. Stichting Leefomgeving Zuidelijke Ringweg en anderen zien geen motivering voor de keuze van de minister om niet uit te gaan van een hogere snelheid zoals geadviseerd wordt. Ook achten zij de uitkomst van de belangenafweging wat betreft de ruimte en de verkeersveiligheid niet consequent, nu elders woningen worden afgebroken om ruimte te maken.
- 15.4. Stichting Leefomgeving Zuidelijke Ringweg en anderen betwisten niet dat de bogen voldoen aan de richtlijnen voor het stopzicht voor de ontwerpsnelheden van de bogen. In hetgeen Stichting

Leefomgeving Zuidelijke Ringweg en anderen hebben aangevoerd, ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de minister, ofschoon aan de richtlijnen wordt voldaan, de bogen moet dimensioneren op een hogere snelheid.

16. Stichting Leefomgeving Zuidelijke Ringweg en anderen betogen dat de minister onvoldoende heeft gemotiveerd waarom hij de aanbevelingen onder 1.4.2 van het auditrapport niet heeft opgevolgd.

16.1. Het auditrapport bevat onder 1.4.2 een aanbeveling voor de aansluiting van de Europaweg en de N7. Deze is volgens het auditrapport onduidelijk omdat deze niet voor alle richtingen kan worden gebruikt. Verkeer uit en naar het oosten moet een andere route zoeken, wat leidt tot zoekgedrag en onnodige belasting van het onderliggend wegennet.

16.2. De minister stelt dat voor het verkeer van en naar het oosten alternatieven beschikbaar zijn en het aandeel van het verkeer in die richting aanzienlijk lager is dan van en naar het westen. Met de andere overheden wordt gekeken naar een optimalisatie door een volledige aansluiting te realiseren.

16.3. Stichting Leefomgeving Zuidelijke Ringweg en anderen betogen dat de minister de problematiek erkent, maar de uitvoering van de aanbeveling als optimalisatie aanmerkt die zal worden uitgevoerd als er bij de bouw genoeg geld over is. Een consequente afweging tussen verkeersveiligheid, kosten en stedelijke inpasbaarheid ontbreekt volgens Stichting Leefomgeving Zuidelijke Ringweg en anderen.

16.4. De minister heeft vanwege het lage aandeel van het verkeer van en naar het oosten, de alternatieve routes die aanwezig zijn en de kosten, ervoor gekozen deze aansluiting voorlopig niet op te nemen, maar aangezien deze wenselijk is wel als optimalisatie op te nemen. Daarmee heeft de minister een belangenafweging gemaakt. De Afdeling ziet in hetgeen Stichting Leefomgeving Zuidelijke Ringweg en anderen hebben betoogd geen aanleiding voor het oordeel dat de minister niet in redelijkheid bij afweging van alle betrokken belangen tot deze keuze heeft kunnen komen.

17. Stichting Leefomgeving Zuidelijke Ringweg en anderen betogen dat de minister onvoldoende heeft gemotiveerd waarom hij de aanbevelingen onder 1.4.6 van het auditrapport niet heeft opgevolgd.

17.1. In het auditrapport is onder 1.4.6 vermeld dat de afstand tussen het puntstuk van de uitvoeger naar de verbindingsweg en Laan Corpus den Hoorn en het puntstuk van de uitvoeger vanaf de verbindingsweg naar de turbotonde Laan Corpus den Hoorn te kort zijn. Deze zogenoemde turbulentielengte zou volgens het auditrapport 300 m $((500+100)/2 = 300)$ moeten zijn, maar is 215 m. Tussen deze twee punten moet ook nog bewegwijzering worden geplaatst. Aanbevolen wordt de capaciteit van de uitvoegstrook te vergroten en de onderlinge afstand tussen de puntstukken te vergroten.

17.2. De minister heeft in de reactie op het auditrapport vermeldt dat de aanbeveling met betrekking tot vergroting van de capaciteit wordt opgevolgd. De minister stelt dat het uitgangspunt voor de afstand tussen de puntstukken is berekend volgens tabel 6.4 "Turbulentieafstanden" van het Handboek Wegontwerp, regionale stroomwegen uit 2013. Volgens die berekening is de afstand groot genoeg. Stichting Leefomgeving Zuidelijke Ringweg en anderen bestrijden de berekening van de minister niet, maar stellen dat de minister ten onrechte gebruik maakt van het Handboek Wegontwerp, terwijl de minister elders in de reactienota stelt dat het Handboek Wegontwerp niet voorziet in een stroomweg met meer dan twee rijstroken. Voor de verkeersveiligheidsaudit is de NOA gehanteerd.

17.3. Stichting Leefomgeving Zuidelijke Ringweg en anderen betwisten de berekening van de minister op grond van het Handboek Wegontwerp niet. Zoals onder 11.4 is overwogen staat in het deskundigenbericht dat het Handboek Wegontwerp geschikt is voor het ontwerp van het tracé. De Afdeling ziet gelet op het deskundigenbericht geen aanleiding voor het oordeel dat de minister voor de berekening van de turbulentieafstand het Handboek Wegontwerp niet had mogen toepassen.

18. Stichting Leefomgeving Zuidelijke Ringweg en anderen betogen dat de minister onvoldoende heeft gemotiveerd waarom hij de aanbevelingen onder 1.4.10 van het auditrapport niet heeft opgevolgd.

18.1. In het auditrapport is onder 1.4.10 vermeld dat de kans op enkelzijdige ongevallen in de verbindingsboog N370 west naar de N7 zuid groot is omdat de snelheidsafbouw met name in de eerste boog groot is. Aanbevolen wordt de eerste boog te verruimen.

18.2. De minister stelt dat op het toeleidende wegdeel van de N370 de nodige snelheidsbeperkende maatregelen worden genomen die in het ontwerplogboek staan. Hierdoor is de snelheid op het moment van het ingaan van de bocht al voldoende afgenomen. De eerste krappe boog is door het verticale alignement, van hoog naar laag, tijdig en goed zichtbaar, de boog is vergevingsgezind gemaakt door een botsvriendelijke grondwal op te nemen. Door deze inrichting worden onverwachte remingrepen en kop-staartbotsingen voorkomen.

18.3. Stichting Leefomgeving Zuidelijke Ringweg en anderen volgen deze redenering niet en stellen dat geen echte oplossing wordt geboden.

18.4. In hetgeen Stichting Leefomgeving Zuidelijke Ringweg en anderen aanvoeren ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de minister met de te nemen maatregelen voor de snelheidsafbouw onvoldoende heeft gemotiveerd waarom hij de aanbevelingen niet opvolgt.

19. Stichting Leefomgeving Zuidelijke Ringweg en anderen betogen dat de minister onvoldoende heeft gemotiveerd waarom hij de aanbevelingen onder 1.4.11 van het auditrapport niet heeft opgevolgd.

19.1. Onder 1.4.11 staat dat de invoegstrook vanaf de Vondellaan/Brailleweg naar de verbindingsboog op het Julianaplein tussen de A28 en N7 te kort is voor een snelheid van 80 km per uur en leidt tot problemen bij het invoegen van het langzame verkeer vanaf de Vondellaan/Brailleweg. Het auditrapport adviseert verlenging van deze invoegstrook.

19.2. De minister stelt dat op dit wegvak geen maximumsnelheid van 80 maar van 50 km per uur zal worden gehanteerd en dat de invoegstrook voor die snelheid lang genoeg is.

19.3. Stichting Leefomgeving Zuidelijke Ringweg en anderen voeren aan dat de minister, ondanks de lagere maximumsnelheid, in had moeten gaan op de in het auditrapport geconstateerde problemen.

19.4. Stichting Leefomgeving Zuidelijke Ringweg en anderen hebben niet aannemelijk gemaakt dat de invoegstrook bij een maximumsnelheid van 50 km per uur te kort is. De in het auditrapport geconstateerde problemen vloeien voort uit het veronderstelde snelheidsverschil tussen het verkeer vanaf de Vondelstraat/Brailleweg en het verkeer op de verbindingsboog bij een snelheid van 80 km per uur op de verbindingsboog. Nu de snelheid op de verbindingsboog maximaal 50 km per uur zal zijn en niet betwist wordt dat de invoegstrook voldoet voor deze snelheid, ziet de Afdeling in hetgeen Stichting Leefomgeving Zuidelijke Ringweg en anderen hebben aangevoerd geen aanleiding voor het oordeel dat de minister niet heeft kunnen besluiten de aanbeveling om de invoegstrook te verlengen niet te volgen.

20. Stichting Leefomgeving Zuidelijke Ringweg en anderen betogen dat de minister onvoldoende heeft gemotiveerd waarom hij de aanbevelingen onder 1.6.3 van het auditrapport niet heeft opgevolgd.

20.1. Onder 1.6.3 word aanbevolen een logischere plaats voor de bebouwde komgrenzen te kiezen. De minister geeft aan de aanbevelingen mee te nemen.

20.2. Stichting Leefomgeving Zuidelijke Ringweg en anderen achten de weerlegging van de minister niet afdoende. De Afdeling ziet niet in waarom de minister met de mededeling dat de argumenten van de auditoren bij de definitieve bepaling van de begrenzing van de bebouwde kom worden meegenomen

niet voldoende rekening heeft gehouden met deze aanbeveling.

21. Stichting Leefomgeving Zuidelijke Ringweg en anderen betogen dat de minister onvoldoende heeft gemotiveerd waarom hij de aanbevelingen onder 1.1.7 van het auditrapport niet heeft opgevolgd.

21.1. Wat betreft het onderliggend wegennet is in het auditrapport onder 1.1.7 opgemerkt dat discrepantie bestaat tussen de N46 (Ringweg Oost), de N370 (Ringweg West) en de N7 wat betreft de snelheid, terwijl de verschijningsvorm gelijk is.

21.2. De minister stelt dat aanpassingen van de N370 en de N46 niet binnen dit tracébesluit vallen.

21.3. Stichting Leefomgeving Zuidelijke Ringweg en anderen voeren aan dat de minister het eens lijkt te zijn met de auditoren maar niks doet.

21.4. Het tracébesluit ziet op de Zuidelijke Ringweg. De verkeersveiligheidsaudit dient om in het ontwerpproces verkeersonveilige situaties in het ontwerp op te merken zodat de verkeersveiligheid verbeterd kan worden. De minister overweegt terecht dat de inrichting en de snelheid op de N370 en N46 niet binnen het bereik van het tracébesluit vallen.

22. Stichting Leefomgeving Zuidelijke Ringweg en anderen betogen dat de minister onvoldoende heeft gemotiveerd waarom hij de aanbevelingen onder 1.2.5 van het auditrapport niet heeft opgevolgd.

22.1. Onder 1.2.5 van het auditrapport staat dat de helling van het fietspad bij de Brailleweg 3.5% is. Dit is een oncomfortabele helling voor fietsers, aldus het auditrapport. Voorts staat in het auditrapport dat vanwege de haakse bocht de kans op botsingen met tegenliggers bestaat als fietsers de binnenbocht nemen.

22.2. De minister stelt dat dit hellingspercentage gebruikelijk is in de stad Groningen. Door maatregelen en bebording wordt het snelheidsverschil tussen fietsers verminderd en de voorrangsverhouding kenbaar gemaakt.

22.3. Stichting Leefomgeving Zuidelijke Ringweg en anderen betogen dat het ontwerp wringt, maar onderbouwen niet waarom de door de minister gekozen oplossing onvoldoende is. De Afdeling ziet in hetgeen Stichting Leefomgeving Zuidelijke Ringweg en anderen hebben aangevoerd geen aanleiding voor het oordeel dat de minister niet voor de gekozen oplossing heeft kunnen kiezen.

22.4. Stichting Leefomgeving Zuidelijke Ringweg en anderen betogen dat de minister onvoldoende heeft gemotiveerd waarom hij de aanbevelingen onder 1.5.7 van het auditrapport niet heeft opgevolgd.

22.5. Onder 1.5.7 onder d is in het auditrapport vermeld dat de toerit naar de A28 te vloeiend is met een krappe boog die tot uit de bocht vliegen kan leiden. In het auditrapport wordt een haakse bocht geadviseerd. Onder e wordt gesteld dat vanaf de A28 oost alleen linksaf kan worden geslagen en niet rechtsaf naar de Vondellaan. Het risico bestaat dat mensen die bekend zijn in de omgeving toch rechtsaf slaan, wat verwarrend is voor andere weggebruikers. Het auditrapport adviseert rechtsaf slaan toe te staan.

22.6. De minister stelt dat bewust voor een vloeiende toerit is gekozen voor een soepele afwikkeling. Met een haakse bocht vreest de minister voor kop-staartbotsingen. Het niet toestaan van rechtsaf slaan dient om onaanvaardbare belasting van de Vondellaan te voorkomen. Rechts afslaan zal onmogelijk worden gemaakt zodat illegaal afslaan niet mogelijk is.

22.7. Stichting Leefomgeving Zuidelijke Ringweg en anderen achten de alternatieve oplossingen beter, maar onderbouwen niet waarom de keuze van de minister onaanvaardbaar is. De Afdeling ziet in hetgeen Stichting Leefomgeving Zuidelijke Ringweg en anderen betogen geen aanleiding voor het

oordeel dat de minister niet voor de door hem gekozen oplossing heeft kunnen kiezen.

Eindconclusie verkeersveiligheidsaudit

22.8. Gelet op het voorgaande ziet de Afdeling in hetgeen Stichting Leefomgeving Zuidelijke Ringweg en anderen aanvoeren geen aanleiding voor het oordeel dat de minister onvoldoende heeft gemotiveerd waarom hij de bevindingen uit het auditrapport niet opvolgt.

Het betoog van Stichting Leefomgeving Zuidelijke Ringweg en anderen faalt.

AGR

23. [appellant sub 3] en anderen en Stichting Leefomgeving Zuidelijke Ringweg en anderen betogen dat niet is voldaan aan de European Agreement on Main International Traffic Arteries (hierna: AGR) omdat voor een maximumsnelheid van 80 km per uur is gekozen op het tracé, het tracé door bebouwd gebied loopt en de wegbreedte afwijkt van het bepaalde in de AGR. De onderbouwing van de minister van deze keuzes is volgens hen onvoldoende. [appellant sub 3] en anderen betogen dat onduidelijk is waarop de keuze is gebaseerd van een 80 km per uur regime op de Zuidelijke Ringweg. [appellant sub 7] betoogt dat de rijstroken te smal zijn.

23.1. De minister stelt dat de Zuidelijke Ringweg in principe dient te voldoen aan de AGR. De Zuidelijke Ringweg is in grote lijnen overeenkomstig de AGR ingericht, maar op een aantal punten is afgeweken, aldus de minister. De minister stelt dat de A7/N7 eigenlijk een autosnelweg is, waarvoor een 100 km per uur-regime geldt. De maximumsnelheid van 80 km per uur is afwijkend van de aangrenzende wegen, hetgeen niet overeenkomt met de uitgangspunten van de AGR. De redenen voor deze afwijking zijn gelegen in de kosten/batenafweging, de doorstroming, het feit dat het tracé door de stad loopt, de inpassing in de omgeving en de milieueffecten. De vormgeving van de weg sluit aan bij de ontwerprichtlijnen voor een 80 km per uur autoweg uit het Handboek Wegontwerp zodat de gebruiker wordt gestimuleerd om zijn snelheid te beperken, aldus de minister. Door een eenduidige vormgeving over de hele route die is afgestemd op de wegcategorie wordt een verkeersveilige situatie bereikt. Een nog lagere snelheid past niet bij de functie van autoweg, aldus de minister.

23.2. De AGR is van toepassing op het Europese hoofdwegenet, de zogenoemde E-wegen. Niet ter discussie staat dat de Zuidelijke Ringweg onderdeel uitmaakt van de E22. Ingevolge artikel 3 van de AGR moeten de E-wegen in overeenstemming worden gebracht met bijlage II van de AGR.

23.3. In bepaling I van bijlage II van de AGR staat dat de bepalingen niet gelden in de bebouwde kom en dat de bebouwde kom zal worden vermeden als deze hinder of gevaar oplevert. Voorts staat in bepaling I dat de normen in deze bijlage rekening houden met verschillende criteria, waaronder verkeersveiligheid, milieubescherming, verkeersdoorstroming en comfort van de weggebruiker en worden toegepast op basis van economische evaluatie.

In bepaling III.1 van bijlage II staat onder andere:

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. ()

In case of modernization of the existing network account shall be taken of special constraints and situations and the basic rules shall be applied flexibly so as to conserve the general consistency of the route. Less importance may therefore be attached to some basic parameters while upgrading the

quality of the alignment and its perception by the driver ("readability" of the road) so as to improve safety.

Hieruit volgt dat bij het aanpassen van een bestaande weg rekening moet worden gehouden met de bestaande karakteristieken en beperkingen van de weg en de omgeving.

In bepaling III.1 van bijlage II worden voor de categorie "Motorways" waaronder het tracé valt, ontwerpsnelheden variërend van 80 km tot 140 km per uur geadviseerd. Voorts staat in deze bepaling:

The lowest design speeds (60 km/h for roads or 80 km/h for motorways) may be used on highly restrictive sections.

The design speed may be reduced in exceptional cases on sections of limited length of the road and in difficult topographic and other conditions. Changes from one design speed to another should be applied gradually in such a manner that they can be easily foreseen by the driver.

International roads shall present homogeneous characteristics over sufficiently long sections. Changes of category shall be made at points where they are quite clear to users (approaching built-up areas, change in topography, interchanges, toll areas and frontier posts) and particular attention shall be paid to transition zones.

Kortgezegd staat in deze bepaling dat op beperkte secties van autosnelwegen de lage snelheid van 80 km per uur mag worden gehanteerd. Daarbij moet de overgang van snelheden geleidelijk zijn en op een logische plek plaatsvinden, zoals bijvoorbeeld bij het binnengaan van bebouwde gebieden.

In bepaling III.3.1 van bijlage II staat:

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.

23.4. Zoals de Afdeling eerder heeft geoordeeld bij uitspraak van 15 september 2004, ECLI:NL:RVS:2004:AR2181 (www.raadvanstate.nl) kunnen de genoemde bepalingen van de AGR als een ieder verbindende bepalingen worden beschouwd, die zich lenen voor toepassing door de rechter in de nationale rechtsorde. Uit de AGR volgt dat iedere mogelijke inspanning moet worden gedaan om ervoor te zorgen dat bij de aanleg van nieuwe wegen en de modernisering van bestaande wegen overeenstemming wordt bereikt met de normen van bijlage II van de AGR. Uit de AGR volgt ook dat is voorzien dat zich situaties kunnen voordoen waarin een staat daaraan niet kan worden gehouden. Wanneer echter van de minimumnormen en streefwaarden wordt afgeweken, is daarvoor een grondige motivering vereist.

23.5. In het deelrapport Verkeersveiligheid, bijlage 1 bij het MER (hierna: deelrapport Verkeersveiligheid) staat dat als ontwerp- en maximumsnelheid voor de rijksweg 70/80 km per uur geldt. De dimensionering, het ontwerp, de inrichting en omgevingsinpassing van de weg zijn er op gericht om een vlotte en veilige afwikkeling van het verkeer te bewerkstelligen, zowel op rijksniveau als op lokaal niveau. Het Handboek Wegontwerp is als kader gebruikt.

De beslissing tot aanleg van een regionale stroomweg met ontwerpsnelheid 80 km per uur is volgens het deelrapport Verkeersveiligheid ingegeven door het ruimtelijk kader en de hoogteverschillen in het verticaal verloop van de weg onder invloed van de dwangpunten als bestaande bruggen en viaducten. Dit heeft consequenties voor het rij- en stopzicht. Als harder dan 80 km per uur gereden wordt, komt de veiligheid van de weggebruiker in het gedrang. De weg kenmerkt zich vanwege de benodigde capaciteit door een toename van het aantal rijstroken.

Gegeven deze ontwerpsnelheidspunten, is het nodig te zorgen dat de weggebruiker zich veilig gedraagt en zich houdt aan de ontwerpsnelheid, aldus het deelrapport Verkeersveiligheid. Daarvoor is een goed samenhangend wegbeeld nodig waarbij vorm, functie en gedrag zo veel mogelijk op elkaar worden afgestemd. De weggebruiker dient door ontwerpkeuzes en verkeersveiligheidsmaatregelen een associatie te krijgen met een stedelijke rondweg, waarbij een snelheid van 80 km per uur als normaal wordt aanvaard, zodat er sprake is van een geloofwaardige snelheidslimiet, aldus het deelrapport Verkeersveiligheid.

Daartoe is gekozen voor een rijstrookbreedte van 3,10 m, passend bij een autoweg, zodat vorm en functie op elkaar zijn afgestemd. Door de smallere rijstrook associeert de bestuurder deze weg met een 80 km per uur-weg, aldus de minister. Ook is de belijning aangepast en wordt een bewegwijzeringsplan op maat gemaakt om rijstrookwisseling te voorkomen. Het horizontaal en verticaal zicht wordt geoptimaliseerd. Daarnaast wordt een snelheid van 80 km per uur afgedwongen door de inrichting van de midden- en buitenbermen en de taluds. Ook worden barriers in plaats van vangrails geplaatst en zijn geen vluchtstroken aanwezig. Er komt een gefaseerde snelheidsaf- en opbouw vanaf de aansluiting Hoogkerk van 130 naar 100 km per uur en vanaf de aansluiting Laan Corpus den Hoorn van 100 naar 80 km per uur. Deze punten hebben een samenhang met het wegontwerp, aldus het deelrapport Verkeersveiligheid.

23.6. In het deskundigenbericht staat dat de richtlijnen uit het Handboek Wegontwerp, hoewel deze bedoeld zijn voor toepassing buiten de bebouwde kom, geschikt zijn voor het ontwerpen van wegvakken in stedelijke gebieden die autosnelwegen verbinden.

23.7. [appellant sub 3] en anderen, Stichting Leefomgeving Zuidelijke Ringweg en anderen en [appellant sub 7] hebben niet aannemelijk gemaakt aangetoond dat de omstandigheid dat de Zuidelijke Ringweg door stedelijk gebied loopt hinder of gevaar oplevert voor deze weg. De AGR verplicht niet tot het vermijden van stedelijk gebied of, bij het moderniseren van bestaande wegen, tot het verplaatsen van bestaande wegen naar gebied buiten het stedelijk gebied.

Een snelheid van 80 km per uur valt binnen de in de AGR genoemde ontwerpsnelheden voor "Motorways". Het tracé valt onder deze categorie. De minister heeft gemotiveerd dat een weg met een maximumsnelheid van 80 km per uur onder andere vanwege de hoogteverschillen en de doorstroming voor de verkeersveiligheid gewenst is.

De overgang van de aansluitende wegen met een hogere snelheid naar het tracédeel van de Zuidelijke Ringweg gaat gefaseerd en vindt plaats bij het binnenrijden van bebouwd gebied. De motivering van de minister sluit aan bij de aspecten die in de AGR genoemd worden als aanleiding voor een flexibele toepassing van de "basic rules" van de AGR, namelijk de verkeersveiligheid en de verkeersdoorstroming. Ook de fasering en de logische plaats van de overgang naar een andere snelheid sluiten aan bij de AGR.

De minister heeft voorts voldoende gemotiveerd dat een breedte van 3,10 m passend is bij een autoweg met een maximumsnelheid van 80 km per uur en dat daarom is afgeweken van de wegbreedte uit de AGR.

Gelet op de motivering van de minister ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de minister niet heeft kunnen afwijken van de in de AGR voorgeschreven wegbreedte.

De betogen van [appellant sub 3] en anderen, Stichting Leefomgeving Zuidelijke Ringweg en anderen en [appellant sub 7] falen.

Verkeersveiligheid verdiepte ligging

24. Stichting Leefomgeving Zuidelijke Ringweg en anderen betogen dat de verkeersveiligheid in de verdiepte ligging onvoldoende is. De weg is volgens hen, met een breedte van 3,10 m, te smal. In de verdiepte ligging zijn in- en uitvoegstroken aanwezig. Dit verhoogt het ongevalsrisico volgens Stichting Leefomgeving Zuidelijke Ringweg en anderen. De beperkte zichtlengte van 126 m verhoogt het ongevalsrisico, de ideale zichtlengte is 200 m, aldus Stichting Leefomgeving Zuidelijke Ringweg en anderen.

24.1. In artikel 11, derde lid, van het tracébesluit zijn specifieke maatregelen voorgeschreven voor de verdiepte ligging. Dit zijn wat betreft de verkeersveiligheid:

a. Voorkomen onnodige rijstrookwisseling in de verdiepte ligging door toepassen verlengd weefvak over hele lengte van de verdiepte ligging en verlenging doorgetrokken streep vlak voor en in de verdiepte ligging;

()

d. Maatregelen om het effect van de overgang van licht (openingen) naar donker (onder de overkluizingen) te reduceren, zoals continue verlichting onder de overkluizingen;

e. Maatregelen rondom de openingen van de overkluizingen om te voorkomen dat voorwerpen in de verdiepte ligging kunnen vallen (anti-stenengooiersvoorziening).

24.2. In het deskundigenbericht is geconcludeerd dat voor het wegvak van de verdiepte ligging in artikel 11 van het tracébesluit maatregelen zijn opgenomen. De maatregelen uit dit artikel en de aanvullende maatregelen die genomen worden in de vorm van bebording en schermen zijn toepasbaar en in beginsel voldoende, aldus het deskundigenbericht. Daarnaast concludeert het deskundigenbericht dat de benodigde zichtruimte, ook bij nadering van een boog, voldoende is.

24.3. De Afdeling ziet, gelet op het deskundigenbericht, in hetgeen Stichting Leefomgeving Zuidelijke Ringweg en anderen hebben aangevoerd geen aanleiding voor het oordeel dat de minister zich niet op het standpunt heeft kunnen stellen dat de verkeersveiligheid in de verdiepte ligging kan worden gegarandeerd.

Externe Veiligheid

Processueel verweer minister

25. De minister stelt dat de externe veiligheid geen onderdeel uit maakt van de verkeersveiligheidsaudit. De minister betoogt dat de zienswijzen van Stichting Leefomgeving Zuidelijke Ringweg en anderen voor zover die zien op de externe veiligheid wellicht als nieuwe gronden moeten worden aangemerkt.

25.1. De Afdeling heeft in de tussenuitspraak het oordeel over de betogen met betrekking tot de externe veiligheid doorgeschoven naar deze einduitspraak en daarover nog geen oordeel gegeven. Deze zullen in het navolgende aan bod komen. Stichting Leefomgeving Zuidelijke Ringweg en anderen hebben in het beroep tegen het tracébesluit betogen die zien op de externe veiligheid aangevoerd. De Afdeling merkt de betogen in de zienswijzen, die zien op de externe veiligheid aan als een nadere onderbouwing van de eerder ingediende beroepsgronden en niet als nieuwe beroepsgronden. De betogen zullen in het navolgende derhalve inhoudelijk beoordeeld worden.

Wet vervoer gevaarlijke stoffen

26. Stichting Leefomgeving Zuidelijke Ringweg en anderen betogen dat in strijd met de Wet vervoer gevaarlijke stoffen (hierna: Wvgs) de transportroute voor gevaarlijke stoffen nu door de stad

Groningen en de verdiepte ligging gaat, hetgeen niet toegestaan is. [appellant sub 7] betoogt dat de aan- en afvoer van chemische stoffen van en naar de Eemshaven enkel via de Zuidelijke Ringweg kan plaatsvinden. Daarom had op grond van artikel 11 van de Wvgs, zoals die luidde ten tijde van belang, gezocht moeten worden naar een weg buiten de bebouwde kom voor het vervoer van gevaarlijke stoffen, aldus [appellant sub 7].

26.1. Ingevolge artikel 11 van de Wvgs, zoals dit luidde ten tijde van belang, is degene die met een voertuig langs de weg gevaarlijke stoffen vervoert verplicht de krachtens de Wegenverkeerswet 1994 als zodanig aangeduide bebouwde kommen van gemeenten te vermijden. Ingevolge het tweede lid is het eerste lid niet van toepassing voor zover het vervoer binnen de bebouwde kom noodzakelijk is:

a. ten behoeve van het laden of lossen, of

b. omdat er redelijkerwijs geen route buiten de bebouwde kom beschikbaar is.

26.2. Artikel 11 van de Wvgs, zoals dit luidde ten tijde van belang, verplicht niet tot het voorzien in een tracé voor vervoer van gevaarlijke stoffen buiten de bebouwde kom, maar ziet op verplichtingen voor vervoerders van gevaarlijke stoffen om de bebouwde kom in beginsel te vermijden. Het tracébesluit ziet daarnaast niet op de aanwijzing van het landelijk net voor vervoer van gevaarlijke stoffen. Voor zover de betogen van Stichting Leefomgeving Zuidelijke Ringweg en anderen en [appellant sub 7] gericht zijn op wijziging van de aanwijzing van dat landelijk net van wegen, kan dat in deze procedure niet aan bod komen.

Uitgangspunten onderzoek externe veiligheid - wegtype

27. Stichting Leefomgeving Zuidelijke Ringweg en anderen betogen dat bij het berekenen van het groepsrisico ten onrechte uitgegaan is van een autosnelweg. Zij betogen dat het type "weg buiten de bebouwde kom" met een vier keer zo hoog ongevalsrisico meer voor de hand had gelegen. Ook het risicovolle ontwerp had tot een hoger ongevalsrisico moeten leiden. Zij verwijzen daarnaast naar het IFV-rapport. In dit rapport staat dat voor de ongevalsfrequentie is uitgegaan van een snelweg, 80 km per uur en geen gelijkvloerse kruisingen. Het IFV rapport stelt dat de invloeden van korte weefvakken, versmalde rijstroken, het onoverzichtelijke verkeersbeeld en het complexe verkeerssysteem niet zijn doorgevoerd in de ongevalsfrequentie.

27.1. In het deelrapport Externe Veiligheid van Arcadis van 1 maart 2013 (bijlage 2, milieueffectrapport) (hierna deelrapport Externe Veiligheid) staat dat voor het onderzoek gebruik is gemaakt van de Handleiding risicoanalyse Transport (hierna: de HART). Voor het uitvoeren van de risicoberekeningen is gebruik gemaakt van het rekenprogramma RBMII versie 1.3. In het deelrapport Externe Veiligheid staan de typen weg voor de verschillende wegdelen in de huidige en in de toekomstige situatie weergegeven. Daarbij is het deel van de weg (wegvak Gr30 en Gr 13) dat binnen de bebouwde kom ligt anders dan voorheen aangemerkt als snelweg en niet langer als weg buiten de bebouwde kom. Een autosnelweg heeft een lagere ongevalsfrequentie dan een weg buiten de bebouwde kom.

In het deskundigenbericht staat dat onderscheid gemaakt wordt tussen autosnelwegen, wegen buiten de bebouwde kom en wegen binnen de bebouwde kom. Binnen de bebouwde kom betreft wegen met een maximumsnelheid van 50 km per uur. Wegen buiten de bebouwde kom zijn meestal wegen met een maximumsnelheid van 80 km per uur waar geen fysieke scheiding is aangebracht tussen de rijwegen en waar dus kop-kopbotsingen kunnen voorkomen. Autosnelwegen zijn wegen met meestal een maximumsnelheid van 100 km per uur of meer en een fysieke scheiding tussen de rijrichtingen. In het deskundigenbericht staat dat de HART in het kader van de keuze voor het type weg geen eisen stelt aan de verkeersveiligheid, zoals het al dan niet aanwezig zijn van weefvakken. Het deskundigenbericht acht de keuze om de weg aan te merken als type autosnelweg als uitgangspunt voor de berekeningen voor de externe veiligheid verdedigbaar.

27.2. Gelet op de kenmerken van de weg, de voorschriften uit de HART en het deskundigenbericht ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de minister voor de berekeningen voor de externe veiligheid niet als uitgangspunt heeft kunnen nemen dat de weg valt onder het type autosnelweg. Het betoog faalt.

Uitgangspunten onderzoek externe veiligheid - transport Liquid natural gas (LNG) en andere gevaarlijke stoffen

28. Stichting Leefomgeving Zuidelijke Ringweg en anderen en [appellant sub 7] betogen dat ten onrechte uitgegaan wordt van een nulgroei van GF3-stoffen van 2011 tot 2014. [appellant sub 7] betoogt, onder verwijzing naar publicaties op internet, dat LNG dat geclassificeerd is als GF3 een grote groei gaat doormaken. In de zienswijze verwijzen Stichting Leefomgeving Zuidelijke Ringweg en anderen naar de publicatie "Natural gas in transport, an assessment of different routes" van R. Verbeek en anderen van mei 2013. Zij betogen dat daaruit blijkt dat de groei van LNG toeneemt en het plafond van het Basisnet overschrijdt.

28.1. Het uitgangspunt voor het vervoer van gevaarlijke stoffen heeft de minister gebaseerd op tellingen in 2007 en 2008, die uitgevoerd zijn door de Dienst Verkeer en Scheepvaart. Deze zijn geëxtrapoleerd met prognoses voor de jaren 2011 en 2030 gebaseerd op het rapport "toekomstverkenningen vervoer gevaarlijke stoffen over de weg 2007" van de Rijkswaterstaat Adviesdienst Verkeer en Vervoer. Op basis van marktverkenningen wordt in de toekomstverkenningen geconcludeerd dat het LPG-vervoer, dat bepalend is voor het risico op de weg in de komende jaren gelijk zal blijven. Hierbij is gebruik gemaakt van het Global Economy Scenario (hierna: het GES). Het GES geeft groeipercentages per categorie gevaarlijke stoffen. Dit is het worst case scenario.

In het deskundigenbericht staat dat op basis van het GES voor GF3 een groei van 0% wordt gehanteerd. In de berekeningen is geen rekening gehouden met het vervoer van LNG. LNG is voorlopig ook als GF3 geclassificeerd. In het deskundigenbericht staat dat het aandeel van LNG-transporten nog ongewis is en dat de minister niet heeft kunnen uitgaan van concrete vervoersintensiteiten. In het deskundigenbericht staat dat de plannen voor een LNG-terminal op de Eemshaven geen doorgang hebben gevonden en dat niet vaststaat dat het transport van LNG over de weg zal plaatsvinden. Het deskundigenbericht vermeldt dat de grenswaarde van het plaatsgebonden risico en de oriëntatiewaarde van het groepsrisico ruim worden overschreden en dus nog transporten van GF3 kunnen worden toegevoegd zonder dat de grenswaarde of het groepsrisico worden overschreden. Ook staat in het deskundigenbericht dat in de na de vaststelling van het tracébesluit per 1 april 2015 in werking getreden Regeling Basisnet maximale aantallen vervoersbewegingen staan vermeld waarbinnen de risicoplafonds niet worden overschreden. Deze regeling geeft een indicatie of in de toekomst normen zullen worden overschreden. Voor de wegvakken van de Zuidelijke Ringweg is de berekende verkeersintensiteit veel lager dan op grond van de Regeling Basisnet is toegestaan. Ook bij een groei van LNG transporten resteert voldoende ruimte, aldus het deskundigenbericht. Daarbij wordt op grond van de Regeling Basisnet het verkeer gemonitord en indien nodig worden de plafonds bijgesteld. De minister stelt dat als uit die monitoring blijkt dat het GF3-transport toeneemt als gevolg van het LNG-vervoer, zal worden beoordeeld waar op het Basisnet dat is en wat de gevolgen zijn voor het groepsrisico. Zo nodig worden dan maatregelen genomen, aldus de minister.

28.2. In de publicatie van Verbeek en anderen, waar Stichting Leefomgeving Zuidelijke Ringweg en anderen naar verwijzen, wordt geconcludeerd dat het transport van LNG over het Basisnet bij een significant volume een probleem kan opleveren doordat op een groot aantal weggedelen de risiconorm wordt overschreden. Zonder extra maatregelen kan het Basisnet het verwachte volume van LNG niet verwerken, aldus de publicatie van Verbeek en anderen. Uit deze algemene conclusie, die op het gehele Basisnet ziet, kan niet worden afgeleid dat op het wegdeel waar het tracébesluit op ziet problemen optreden wat betreft de externe veiligheid. Ook uit de publicaties die [appellant sub 7] aanhaalt blijkt weliswaar dat een toename van LNG-transport en -gebruik wordt verwacht, maar deze publicaties geven niet concreet aan waar en op welke wijze dit transport plaats zal vinden en of dit zal

leiden tot een overschrijding van de normen voor externe veiligheid. Het deskundigenbericht onderschrijft dat daarover nog geen concrete getallen beschikbaar zijn.

De Afdeling ziet gelet op het voorgaande in hetgeen Stichting Leefomgeving Zuidelijke Ringweg en anderen en [appellant sub 7] hebben aangevoerd geen aanleiding voor het oordeel dat de minister wat betreft de toename van het transport van GF3-stoffen van een onjuist uitgangspunt is uitgegaan.

Externe veiligheid - groepsrisico

29. Stichting Leefomgeving Zuidelijke Ringweg en anderen wijzen er op dat in het onderzoek naar het groepsrisico uit 2011 bij het bestemmingsplan Oosterpoort is uitgegaan van een groei van gevaarlijke transporten op de A7. Daarnaast komen volgens Stichting Leefomgeving Zuidelijke Ringweg en anderen meer gebouwen binnen de zone van 30 m te liggen doordat de weg dichterbij de huizen komt. Zij stellen dat uit het onderzoek bij het bestemmingsplan Oosterpoort blijkt dat in de bestaande situatie een overschrijding voor het groepsrisico vanwege de Ringweg A7 optreedt en het dus niet waarschijnlijk is dat in de referentiesituatie in het deelrapport Externe Veiligheid geen overschrijding plaats vindt van het groepsrisico.

Stichting Leefomgeving Zuidelijke Ringweg en anderen en [appellant sub 7] wijzen er voorts op dat de chemische bedrijven in de Eemshaven uitbreiden en het beleid van de provincie er op is gericht om dit te bevorderen. Daardoor zal het vervoer van chemische stoffen over de Zuidelijke Ringweg toenemen, aldus Stichting Leefomgeving Zuidelijke Ringweg en anderen en [appellant sub 7].

- 29.1. De minister stelt dat de overschrijding van de oriëntatiewaarde in de Oosterpoort kwam doordat het invloedsgebied van twee gevaarlijke stoffenstromen (weg en spoor) elkaar op plekken overlappen.

De minister betoogt dat uit het deelrapport Externe Veiligheid blijkt dat het groepsrisico in de toekomstige situatie afneemt ten opzichte van de referentiesituatie. De weg voldoet aan de normen uit de Circulaire Risiconormering vervoer gevaarlijke stoffen. De berekeningen zijn uitgevoerd met behulp van de HART met het door de minister van Infrastructuur en Milieu aangewezen standaardmodel RBMII, versie 1.3 voor risicoberekeningen van vervoer van gevaarlijke stoffen over de weg.

- 29.2. In het onderzoek bij het bestemmingsplan Oosterpoort is een verantwoording van het groepsrisico gegeven. Daarin staat dat de voor dat plan berekende overschrijding van de oriëntatiewaarde voor het groepsrisico volledig is toe te rekenen aan de A7. Daarom is bij dat plan een verantwoording van het groepsrisico opgenomen. In het deelrapport Externe Veiligheid is het groepsrisico voor de toekomstige situatie berekend. Het groepsrisico is afgenomen en blijft onder de oriëntatiewaarde. Gelet daarop is geen verantwoordingsplicht van toepassing. Desondanks is een verantwoording opgenomen in hoofdstuk 7 van het deelrapport Externe Veiligheid.

- 29.3. Stichting Leefomgeving Zuidelijke Ringweg en anderen hebben, anders dan door de verwijzing naar het onderzoek bij het bestemmingsplan Oosterpoort, niet onderbouwd waarom de uitgangspunten voor de berekening van het groepsrisico of de conclusies van het deelrapport Externe Veiligheid onjuist zouden zijn. Wat er ook zij van het verschil in de referentiewaarden tussen de beide onderzoeken, de enkele constatering dat de referentiewaarde in het deelrapport Externe Veiligheid afwijkt van de referentiewaarde in het onderzoek bij het bestemmingsplan Oosterpoort, maakt niet dat het in het deelrapport Externe Veiligheid berekende nieuwe groepsrisico voor de A7 niet juist is. Bovendien heeft de minister, hoewel daartoe niet verplicht, een verantwoording gegeven wat betreft de zelfredzaamheid en de hulpverlening.

Gelet op het voorgaande ziet de Afdeling in hetgeen Stichting Leefomgeving Zuidelijke Ringweg en anderen en [appellant sub 7] hebben aangevoerd geen aanleiding voor het oordeel dat het groepsrisico onjuist berekend is en opnieuw dient te worden onderzocht. Het betoog faalt.

Uitgangspunten onderzoek externe veiligheid - munitie en vuurwerk

30. [appellant sub 7] betoogt dat ten onrechte geen rekening gehouden is met het vervoer van munitie en vuurwerk, terwijl de Eemshaven voor dergelijke stoffen opslag biedt en daar zeer geschikt voor is.

- 30.1. Volgens de HART hoeft het transport van munitie en vuurwerk niet te worden betrokken bij de risicoanalyse. In het deskundigenbericht staat dat het wat betreft vuurwerk gaat om een klein aandeel in het vervoer van gevaarlijke stoffen in een beperkte periode. Daarnaast heeft een mogelijke ontploffing een kleine effectafstand. Het risico bij een ongeluk tijdens het vervoer van vuurwerk is vanwege de eisen die gesteld zijn aan vuurwerkverpakking beperkt. Het effect gezamenlijk met het vervoer van gevaarlijke stoffen leidt niet tot overschrijding van de grenswaarden voor plaatsgebonden risico.
- 30.2. De Afdeling ziet gelet op het deskundigenbericht en de HART geen aanleiding voor het oordeel dat de minister zich niet op het standpunt heeft kunnen stellen dat het vervoer van munitie en vuurwerk niet hoeft te worden meegenomen in de beoordeling van de externe veiligheid. Het betoog van [appellant sub 7] faalt.

Uitgangspunten onderzoek externe veiligheid - cumulatie

31. [appellant sub 7] betoogt voorts dat ten onrechte geen rekening is gehouden met de cumulatie met andere risicobronnen, zoals het vervoer van gevaarlijke stoffen over het spoor. Ook is geen rekening gehouden met het vervoer van diesel naar het tankstation van Arriva. [appellant sub 6] vreest voor ongelukken met gevaarlijke stoffen.

- 31.1. In het deskundigenbericht staat dat omdat de spoorwegen en het tracé elkaar ongelijkvloers kruisen, er geen interactie tussen het spoor en de weg plaatsvindt. Deze kruising heeft dus geen invloed op de ongevalskansen. In het deskundigenbericht staat voorts dat gelet op de beperkte frequentie en de lage ontstekingskansen van diesel, het vervoer van diesel naar het tankstation van Arriva niet tot onaanvaardbare risico's leidt in het kader van de externe veiligheid.
- 31.2. [appellant sub 6] heeft zijn vrees niet nader onderbouwd. De Afdeling ziet gelet op het deskundigenbericht in hetgeen [appellant sub 6] en [appellant sub 7] hebben aangevoerd geen aanleiding om het standpunt van de minister niet te volgen. De betogen falen.

Externe veiligheid verdiepte ligging

Wet aanvullende regels veiligheid wegtunnels

32. Stichting Leefomgeving Zuidelijke Ringweg en anderen betogen dat ten onrechte niet voldaan is aan de Wet aanvullende regels veiligheid wegtunnels (hierna: de Warvw). Deze had volgens hen moeten worden toegepast op de verdiepte ligging met deksels omdat dit een tunnelvormig bouwwerk is als bedoeld in artikel 1, aanhef en onder g, van de Warvw.

- 32.1. Ingevolge artikel 1, aanhef en onder g, van de Warvw wordt onder een tunnel verstaan een tunnel of tunnelvormig bouwwerk, uitsluitend dan wel mede bestemd voor motorrijtuigen, met uitzondering van bromfietsen.

Ingevolge artikel 2, eerste lid, is de wet van toepassing op tunnels langer dan 250 m. De lengte van de tunnel wordt bepaald door het langst omsloten gedeelte.

- 32.2. Niet betwist wordt dat het langst omsloten gedeelte 245 m is en dus minder dan 250 m. Daargelaten de vraag of de gehele verdiepte ligging als tunnelvormig bouwwerk moet worden aangemerkt is gelet

daarop, ingevolge artikel 2, eerste lid, van de Warvw deze wet niet van toepassing op de verdiepte ligging. Het betoog van Stichting Leefomgeving Zuidelijke Ringweg en anderen faalt.

Tunnelclassificatie verdiepte ligging

33. Stichting Leefomgeving Zuidelijke Ringweg en anderen betogen dat de minister ten onrechte geen tunnelclassificatie heeft toegepast. Zij wijzen op het schema Vervoer gevaarlijke stoffen Tunnels (hierna: schema VGS Tunnels) dat Rijkswaterstaat volgens hen hanteert om te komen tot de classificatie van de tunnel/onderdoorgang. De afweging volgens het schema VGS Tunnels moet worden gemaakt voor alle tunnels en onderdoorgangen langer dan 80 m, aldus Stichting Leefomgeving Zuidelijke Ringweg en anderen. Vervolgens zou aan de interne veiligheidsnorm moeten worden getoetst, geschikte omleidingsroutes in kaart worden gebracht en beoordeeld moeten worden of er sprake is van multifunctioneel gebruik. Dit is echter niet gebeurd, aldus Stichting Leefomgeving Zuidelijke Ringweg en anderen.

33.1. De minister stelt dat wel een classificatie aan de tunnel is gegeven, namelijk A (geen beperkingen voor vervoer gevaarlijke stoffen). Anders dan Stichting Leefomgeving Zuidelijke Ringweg en anderen ter zitting betogen, hebben volgens de minister veel tunnels in het Basisnet in Nederland deze kwalificatie.

33.2. Het schema waarop Stichting Leefomgeving Zuidelijke Ringweg en anderen een beroep doen, is afgeleid van de circulaire vervoer gevaarlijke stoffen door wegtunnels (hierna: circulaire VGS Tunnels) van de minister van I&M. In de circulaire VGS Tunnels staat in paragraaf 3.1 dat als de minister geen beperkingen aan de tunnel stelt, tunnelcategorie A van toepassing is. In paragraaf 4.2.4 staat dat ook de primaire en secundaire omleidingsmogelijkheden en hun risico's uitdrukkelijk worden betrokken in geval van het opleggen van een beperking voor de tunnelroute.

Hoofdstuk 5 geeft het beoordelingskader voor de kwalificatie van wegtunnels. In de circulaire staat in paragraaf 5.2.1:

"Bij het indelen van een wegtunnel in een tunnelcategorie moeten de ter zake geldende voorschriften uit het Accord européen relatif au transport international de marchandises Dangereuses par Route (hierna: ADR) worden toegepast. Dat houdt in dat een beperking alleen kan worden opgelegd door middel van het indelen van een concrete tunnel in één van de tunnelcategorieën van 1.9.5.2.2 van het ADR. Het ADR geeft geen concrete (meetbare) normen en criteria op grond waarvan de indeling van een tunnel in een categorie moet plaatsvinden, maar noemt wel een aantal punten die bij de afweging moeten worden betrokken. Zo moet de keuze voor een beperking gebaseerd worden op de aanname dat er in wegtunnels sprake is van drie hoofdgevaren, die kunnen leiden tot een groot aantal slachtoffers of ernstige schade aan de structuur van de tunnel. Die drie hoofdgevaren zijn explosies, vrijkomen van giftig gas of vluchtige giftige vloeistof en branden.

Artikel 1.9.5.1 van het ADR noemt een aantal aspecten waarmee rekening moet worden gehouden bij het indelen in een tunnelcategorie. Dat zijn:

- de kenmerkende eigenschappen van de tunnel,
- de beoordeling van de risico's met inbegrip van de beschikbaarheid en geschiktheid van alternatieve routes en wijzen van vervoer en
- overwegingen met betrekking tot het regelen van het verkeer.

De afweging beperkt zich dus niet tot de risico's voor de route waarin de tunnel is gelegen. De mogelijke omleidingsroutes moeten ook in de afweging worden betrokken."

In 5.3 staan specifieke regels voor tunnels in het Basisnet. Daar staat dat tunnels op gevaarlijke-stoffenroutes in beginsel als volgt worden ingedeeld:

- Geen beperking voor landtunnels en niet-essentiële oeververbindingen (categorie A);
- Beperking op grond van categorie C voor essentiële oeververbindingen.

In bijzondere situaties kan van deze specifieke regel worden afgeweken (zie 5.4). Uit de aard van gevaarlijke-stoffenroutes vloeit voort dat het vervoer van gevaarlijke stoffen over deze routes niet beperkt wordt. Dat geldt ook voor een tunnel in een gevaarlijke-stoffenroute. Een tunnel in een gevaarlijke-stoffenroute is dan aan te merken als een tunnel die valt onder tunnelcategorie A, aldus 5.3 van de circulaire VGS Tunnels.

In 5.4 van de circulaire VGS Tunnels staat:

"Indien de Minister van oordeel is dat sprake is van een bijzondere situatie, kan hij een tunnel op een gevaarlijke-stoffenroute in een andere tunnelcategorie onderbrengen dan op grond van de specifieke regel van 5.3 zou moeten. De specifieke regel is bij bijzondere situaties dus niet van toepassing; de hoofdregels blijven echter onverminderd van kracht.

Bijzondere situaties leiden vaak tot complexe (inpassings)vraagstukken. Indeling in één van de vijf tunnelcategorieën van het ADR leidt daarbij niet altijd tot een bevredigende oplossing.

Als de minister bepaalt dat er sprake is van een bijzondere situatie en dat er afgeweken dient te worden van de specifieke regel, onderbouwt hij deze beslissing met een meer gedetailleerde onderbouwing dan wanneer er geen sprake is van een bijzondere situatie. Die onderbouwing moet inzichtelijk maken dat, na afweging van alle belangen, de gekozen oplossing de meest passende is voor de concrete situatie.

Bij bijzondere situaties kan worden gedacht aan de volgende situaties. De opsomming is niet uitputtend.

- a. een essentiële oeververbinding waarbij de Minister constateert dat een geschikte omleidingroute niet aanwezig is en, gegeven de concrete situatie, redelijkerwijs niet te realiseren is;
- b. een landtunnel waarbij sprake is van multifunctioneel ruimtegebruik;
- c. een wegtunnel die valt binnen het toepassingsbereik van de Warvw, waarbij door de kenmerkende eigenschappen van de tunnel niet kan worden voldaan aan de eisen gesteld door die wet indien het vervoer van gevaarlijke stoffen volgens de uitgangspunten van deze circulaire wordt toegelaten;
- d. een wegtunnel waarover het tracébesluit of de voorkeursbeslissing al is genomen voorafgaand aan publicatie van deze circulaire."

33.3. Op grond van de circulaire geldt categorie A als geen beperkingen aan het vervoer van gevaarlijke stoffen zijn gesteld. Dat is hier het geval. Op grond van paragraaf 4.2.4 hoeven primaire en secundaire omleidingsmogelijkheden alleen te worden onderzocht als beperkingen worden gesteld. Nu dat niet het geval is, behoefde de minister deze dus niet te onderzoeken.

Stichting Leefomgeving Zuidelijke Ringweg en anderen hebben niet aannemelijk gemaakt dat er sprake is van een bijzondere situatie waarin de minister af moet wijken van de specifieke regel in 5.3 dat voor tunnels in het Basisnet geen beperkingen worden opgelegd en categorie A van toepassing is. Het betoog faalt.

Uitgangspunten onderzoek externe veiligheid verdiepte ligging

34. Stichting Leefomgeving Zuidelijke Ringweg en anderen betogen dat in het deelrapport Externe Veiligheid ten onrechte is vermeld dat bij overkappingen langer dan 80 m geldt dat de overkapping de omgeving bescherming biedt tegen incidenten die onder de overkapping kunnen optreden en het transport van gevaarlijke stoffen onder de overkapping op 0 gezet kan worden. Dit is onjuist, aldus Stichting Leefomgeving Zuidelijke Ringweg en anderen. Volgens de HART zijn bij tunnels korter dan 250 m de effecten voor de omgeving niet te verwaarlozen. Daarom moeten deze volgens de HART worden berekend als open weg.

34.1. In het deelrapport Externe Veiligheid is de systematiek van de HART toegelicht zoals door Stichting Leefomgeving Zuidelijke Ringweg en anderen geciteerd. Daar wordt de conclusie getrokken dat voor de dekselconstructie bij de Ring Zuid de gronddekking meer dan één meter is en er dus van uit kan worden gegaan dat de dekselconstructie geen risico oplevert. Vervolgens staat in het deelrapport Externe Veiligheid dat desondanks gekozen is om uit te gaan van een worstcase scenario van een gronddekking van minder dan één meter. In het onderzoek zijn daarom alle stoffen die zijn geteld, meegenomen in de risicoberekeningen. In het deskundigenbericht wordt geconstateerd dat de risico's van de verdiepte ligging in het deelrapport Externe Veiligheid zijn beoordeeld overeenkomstig de HART, waarbij de situatie als open weg is gemodelleerd.

34.2. Nu in het deelrapport Externe Veiligheid niet het uitgangspunt is gehanteerd dat het transport van gevaarlijke stoffen 0 is, maar de tunnel als open weg is beschouwd en dus de getelde stoffen zijn beschouwd mist het beroep in zoverre feitelijke grondslag.

35. Voorts betwijfelen Stichting Leefomgeving Zuidelijke Ringweg en anderen of de openingen tussen de deksels op de juiste wijze in de externe veiligheidsberekeningen zijn verwerkt.

35.1. In het deskundigenbericht staat dat in het deelrapport Externe Veiligheid voor de berekening van de risico's ter plaatse van de zes plekken waar de deksels eindigen, wordt verwezen naar de HART en het rapport "Rekenmethodiek Externe Veiligheid tunnels" van TNO van 31 mei 2011 (hierna: het TNO-rapport). De HART impliceert dat de extra effecten bij tunnelmonden verwaarloosbaar zijn ten opzichte van de situatie van de weg in het open veld. In het TNO-onderzoek staat dat wanneer de effectafstanden verder reiken dan 30 m tunnelmonden een extern risico kunnen vormen. In tabel 34 van het TNO onderzoek zijn de effectafstanden weergegeven van de incidentscenario's met verschillende typen stoffen. Uit de tabel blijkt dat bij alle stoffen de effectafstanden binnen 30 m blijven, met uitzondering van de toxische stoffen, aldus het deskundigenbericht. Met de ongunstigste windsnelheden kunnen de effecten reiken tot 327 m. Dit is van belang voor de berekening van het groepsrisico. In de risicoanalyse is de situatie tot 325 m gedetailleerd gemodelleerd en tot 950 m globaal gemodelleerd, zo staat in het deelrapport Externe Veiligheid.

In dit deelrapport is dus rekening gehouden met de mogelijke effecten van incidenten met toxische stoffen, aldus het deskundigenbericht.

In het deskundigenbericht staat voorts dat in tabel 4 van het deelrapport Externe veiligheid op het wegvak Gr30 (met de verdiepte ligging) de volgende vervoersintensiteiten van toxische stoffen zijn vermeld: 67 in 2011 en 106 in 2030 uit stofcategorie LT1 (zeer licht toxische stoffen) en 73 in 2011 en 114 in 2030 uit stofcategorie LT2 (licht toxische stoffen). Dit is een beperkt aantal transporten. In het deelrapport Externe veiligheid is geconcludeerd dat de effecten van het transport (en daarmee ook de risico's) verwaarloosbaar zijn.

In het deskundigenbericht is geconcludeerd dat voor de tunnelmonden in het deelrapport Externe Veiligheid een beschouwing is gegeven als ware de overkluizing een lange tunnel. Hierbij zijn de effecten worstcase berekend, aldus het deskundigenbericht.

35.2. Gelet op het voorgaande ziet de Afdeling in hetgeen Stichting Leefomgeving Zuidelijke Ringweg en anderen hebben aangevoerd geen aanleiding voor het oordeel dat de minister in het onderzoek naar de externe veiligheid de openingen en tunnelmonden onvoldoende of op onjuiste wijze heeft onderzocht. Het betoog faalt.

Onderzoek brand- en rookontwikkeling

36. Stichting Leefomgeving Zuidelijke Ringweg en anderen betogen voorts dat het onderzoek naar rookontwikkeling zich ten onrechte beperkt tot een deksellengte van 180 m, omdat de verdiepte ligging zich over een grotere lengte uitstrekt. Ook is geen rekening gehouden met het ontbreken van mechanische ventilatie.

36.1. De minister betoogt dat uit de veiligheidsstudie die ten grondslag ligt aan het Veiligheidsplan blijkt dat de rook tussen de open delen omhoog gaat en geen mechanische ventilatie nodig is.

36.2. Ten behoeve van het ontwerp van de verdiepte ligging is een Veiligheidsplan verdiepte ligging opgesteld dat als bijlage E bij de toelichting op het tracébesluit is opgenomen (hierna: het Veiligheidsplan). Hierin zijn in zes stappen de benodigde maatregelen en voorzieningen bij de verdiepte ligging onderzocht. Onderdeel daarvan waren een veiligheidsstudie door Arcadis, een (beperkte) kwantitatieve risicoanalyse (QRA) en een scenarioanalyse.

Bij de keuze voor het model is in de veiligheidsstudie voor de brand- en rookanalyse uitgegaan van de meest ongunstige situatie. Die doet zich voor bij de uitgang van het meest westelijke deksel van 180 m in de rijrichting noord-zuid. Voor de rijrichting noord-zuid is gekozen vanwege de meest overheersende windrichting waar deze rijrichting pal op staat. Daarbij is gekozen voor de rechter rijbaan, omdat de automobilisten hier door een incident de meeste hinder ervaren. De keuze voor het westelijke deksel is gemaakt omdat de wind het meeste effect heeft op dit deksel. Op de andere deksels heeft de wind minder invloed. De locatie van het incident bij het einde van het deksel is gekozen omdat de rook vanaf het einde van het deksel meer lengte heeft om af te koelen en te dalen voordat deze de ruimte bereikt tussen het westelijke en het middelste deksel. Dit heeft voor het opstijgen tussen het deksel dus een negatief effect. De conclusies van het brand- en rookonderzoek zijn dat de condities onder de naastgelegen deksels niet veranderen als gevolg van de brand, de rook niet onder het naastgelegen deksel komt en daar dus niet de zichtlengte beïnvloedt en de temperatuur onder het tweede deksel niet wijzigt. Ten slotte blijft de CO-concentratie in dit scenario altijd onder de toets limiet van 1500 parts per million, onder zowel het incidentdeksel als onder het naastgelegen deksel.

36.3. De Afdeling ziet in hetgeen Stichting Leefomgeving Zuidelijke Ringweg en anderen hebben aangevoerd geen aanleiding voor het oordeel dat de minister het onderzoek naar brand- en rookontwikkeling niet heeft mogen baseren op de beoordeling van een incident onder het deksel van 180 m. Zoals onderbouwd in de veiligheidsstudie is de keuze voor het scenario gebaseerd op het worst-case-scenario, waarbij ook de invloed op de omstandigheden onder de andere deksels is betrokken. Het betoog faalt.

Inrichting verdiepte ligging en bereikbaarheid hulpdiensten

37. Stichting Leefomgeving Zuidelijke Ringweg en anderen betogen dat de minister niet heeft onderzocht of het schrappen van de vluchtstrook van 0,75 m achter de barri r leidt tot een onveiligere situatie vanwege een langere vluchttijd uit de verdiepte ligging.

37.1. In het Veiligheidsplan staat dat een hoger veiligheidsniveau kan worden behaald met de toepassing van een Motorway Traffic Management (MTM)-systeem met Automatische Incident Detectie (AID) en een Camera Bediening met Alarmafhandeling (CBA). Het werken met MTM met AID en CBA biedt de mogelijkheid om vanuit de verkeerscentrale de situatie snel te beveiligen. Dit voorkomt dat een

pechgeval uitgroeit tot een incident of calamiteit. Daarmee vervalt de noodzaak voor de veilige opstelruimte (0,75 m strook) achter de barrier aan de rechterkant van beide rijbanen. Het pechvoertuig en de inzittenden kunnen met de betreffende voorzieningen al worden veiliggesteld, aldus het Veiligheidsplan.

- 37.2. De Afdeling ziet in hetgeen Stichting Leefomgeving Zuidelijke Ringweg en anderen aanvoeren geen aanknopingspunten om te oordelen dat de door de minister gekozen oplossing tot een onveiligere situatie leidt dan de opstelruimte achter de barrier. Zoals blijkt uit het Veiligheidsplan is de strook van 0,75 m niet bedoeld als vluchtroute, maar als opstelruimte bij een ongeval. De vluchtweg loopt via de vluchtdeuren en de andere weghelft. Het betoog faalt.

38. Stichting Leefomgeving Zuidelijke Ringweg en anderen en [appellant sub 7] betogen dat de Zuidelijke Ringweg slechter bereikbaar wordt voor de hulpdiensten door het verdwijnen van een deel van de op- en afritten. Met name bij de verdiepte ligging leidt dat er toe dat de hulpdiensten bij calamiteiten de Zuidelijke Ringweg niet kunnen bereiken. Stichting Leefomgeving Zuidelijke Ringweg en anderen betogen dat vanaf de openingen bij de deksels onvoldoende mogelijkheden bestaan om adequate bijstand te verlenen. De handleiding bereikbaarheid en bluswatervoorziening regio Groningen van februari 2009 is ten onrechte niet meegenomen.

Ten onrechte is alleen in een primaire blusvoorziening voorzien door middel van droge blusleidingen en niet in secundaire en tertiaire bluswatervoorzieningen, aldus Stichting Leefomgeving Zuidelijke Ringweg en anderen. Ook betogen zij dat geen veiligheidsmaatregelen zijn genomen voor stilstaan in de tunnel, onder andere door transport met gevaarlijke stoffen, bijvoorbeeld door het openen van de Winschoterbrug. Een verhoogde vluchtroute ontbreekt hoewel de hulpdiensten deze wel wensten, aldus Stichting Leefomgeving Zuidelijke Ringweg en anderen.

- 38.1. De minister stelt dat de bereikbaarheid van de verdiepte ligging voor hulpdiensten is onderzocht en een Veiligheidsplan is opgesteld. De gemeente en de hulpverleningsdiensten zijn ervan overtuigd dat met het pakket aan veiligheidsvoorzieningen en -maatregelen alle aandachtspunten voor de veiligheid in de verdiepte ligging zijn afgedekt, aldus de minister. Voor het aanrijden van hulpdiensten kan de tunnel worden afgesloten waardoor de naastgelegen baan verkeersvrij kan worden gemaakt. Ook zijn er calamiteitendoorsteken opgenomen om van de ene rijbaan naar de andere te gaan. Daarom is het blussen van bovenaf bij de openingen niet noodzakelijk, aldus de minister. De brandweer kan via aanvalsdeuren in de overdekte delen bij het incident komen en er komen overstapmogelijkheden in de open delen, aldus de minister. Deze aanvalsdeuren dienen eveneens als vluchtdeuren.

- 38.2. In het Veiligheidsplan staat dat de stappen en de verschillende onderzoeken die ten grondslag liggen aan het Veiligheidsplan hebben geleid tot meer inzicht in onder andere de vluchtwegen in de verdiepte ligging. Ook heeft dit geleid tot een systeem waarmee een calamiteit kan worden gesignaleerd en waarmee de verdiepte ligging kan worden afgesloten. Daarmee kan de verdiepte ligging bereikbaar worden gemaakt voor hulpdiensten. Bij het opstellen van het Veiligheidsplan is onder andere gebruik gemaakt van de studie "Human Factors beoordeling ontwerp Verdiepte ligging Zuidelijke Ringweg", van TNO van 31 januari 2013. Hierin zijn op basis van weganalyses van het ontwerp tracé aanbevelingen gedaan voor de vergroting van de verkeersveiligheid. TNO acht het ontwerp bij opvolging van de aanbevelingen voldoende veilig. De meeste aanbevelingen zijn doorgevoerd in het uiteindelijk ontwerp, zo staat in het deskundigenbericht.

Het Veiligheidsplan bestaat onder andere uit een pakket aan veiligheidsvoorzieningen en -maatregelen dat voldoet aan de eisen uit wet- en regelgeving (Bouwbesluit 2012, Veiligheidsrichtlijnen deel C van Rijkswaterstaat) en een pakket aan veiligheidsvoorzieningen en -maatregelen waarmee vraagstukken op het gebied van de verkeersafwikkeling, de incidentbeheersing, de zelfredzaamheid en de hulpverlening zijn opgelost.

In de scenario-analyse is ten aanzien van de hulpverlening geconcludeerd dat de beeldvorming wordt gegarandeerd door de toepassing van cameras en de inzet van de wegverkeersleider. Als voorwaarde wordt opgenomen dat een incident (bijvoorbeeld de locatie voor de kettingbotsing) op de zuidelijke rijbaan door de brandweer in 10 minuten na alarmering te bereiken is. Hierbij wordt vooral gebruik gemaakt van de middelen die in het kader van verkeersmanagement beschikbaar zijn. Voor de bestrijding wordt communicatie via C2000 gegarandeerd.

38.3. In artikel 11, derde lid, van het tracébesluit zijn onder meer de volgende specifieke maatregelen voorgeschreven voor de verdiepte ligging:

()

b. Vluchtmaatregelen: vluchtvoorzieningen om via twee uitgangen per rijbaan, elk ter plaatse van het open gedeelte, de verdiepte ligging te kunnen verlaten;

c. Maatregelen ten behoeve van de hulpdiensten: droge blusleiding, deur in de middenwand van elk van de drie overkluizingen en C2000-dekking;

().

38.4. In het deskundigenbericht is geconstateerd dat een deel van de maatregelen voor zelfredzaamheid en hulpverlening in het tracébesluit geregeld is en dat voor overige maatregelen en voorzieningen in een omgevingsvergunning nadere eisen te stellen zijn. De brandweer en hulpdiensten kunnen via de weg de verdiepte ligging bereiken vanaf beide rijrichtingen en via een deur van de ene helft naar de andere helft komen. Bij brand of een incident met gevaarlijke stoffen wordt de verdiepte ligging afgesloten met rode lichten en slagbomen en worden alleen de hulpdiensten toegelaten.

38.5. De Afdeling ziet in hetgeen Stichting Leefomgeving Zuidelijke Ringweg en anderen en [appellant sub 7] hebben aangevoerd geen reden het standpunt in het deskundigenbericht niet te volgen. In het kader van het Veiligheidsplan is uitgebreid onderzoek gedaan naar de bereikbaarheid voor de hulpverlening en heeft overleg plaats gevonden met de hulpdiensten. Deze kunnen instemmen met het Veiligheidsplan. Dat in een eerdere fase van de overleggen een verhoogd vluchtpad wenselijk werd geacht, betekent niet dat deze noodzakelijk is om de zelfredzaamheid te garanderen. De minister heeft onderbouwd dat het MTM-systeem, de AID en een CBA de mogelijkheid bieden om vanuit de verkeerscentrale de situatie snel te beveiligen en de tunnel af te sluiten en vrij te maken. Stilstaand verkeer wordt op deze manier gedetecteerd. De minister heeft onderbouwd dat het afsluiten van de tunnel in combinatie met dit systeem het mogelijk maakt via de weg en de vluchtdeuren te vluchten uit de verdiepte ligging en tevens zorgt voor voldoende bereikbaarheid voor de hulpverlening. Stichting Leefomgeving Zuidelijke Ringweg en anderen en [appellant sub 7] hebben niet aannemelijk gemaakt dat de bereikbaarheid voor hulpdiensten niet voldoende is gewaarborgd. In de Veiligheidsstudie is geadviseerd in een secundaire blusvoorziening te voorzien in de vorm van een droge blusleiding. Deze droge blusleiding is in artikel 11, derde lid onder c, van het tracébesluit opgenomen. Anders dan Stichting Leefomgeving Zuidelijke Ringweg en anderen kennelijk veronderstellen is een droge blusleiding een secundaire blusvoorziening, zodat het betoog dat daar niet in is voorzien feitelijke grondslag mist. Uit de Veiligheidsstudie blijkt dat een tertiaire blusvoorziening niet noodzakelijk wordt geacht. Stichting Leefomgeving Zuidelijke Ringweg en anderen hebben niet onderbouwd waarom aanvullende blusvoorzieningen nodig zijn op de reeds voorziene blusvoorzieningen.

In hetgeen Stichting Leefomgeving Zuidelijke Ringweg en anderen en [appellant sub 7] hebben aangevoerd ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de minister zich niet op de in het kader van het opstellen van het Veiligheidsplan verrichte onderzoeken mocht baseren en evenmin voor het oordeel dat hij zich op grond van deze onderzoeken niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat de incidentbeheersing, de zelfredzaamheid en de bereikbaarheid voor hulpdiensten voor de verdiepte ligging voldoende gewaarborgd wordt. De betogen van Stichting Leefomgeving

Zuidelijke Ringweg en anderen en [appellant sub 7] falen.

Eindconclusie Externe Veiligheid

38.6. In het deelrapport Externe Veiligheid is het plaatsgebonden risico en het groepsrisico onderzocht. In het deelrapport Externe Veiligheid is vermeld dat geen kwetsbare objecten of beperkt kwetsbare objecten binnen de contour voor het plaatsgebonden risico liggen. Het groepsrisico van de A7/N7/N46 neemt af als gevolg van het tracébesluit. Het groepsrisico van de A28 blijft gelijk. Het groepsrisico blijft onder de oriëntatiewaarde zodat het niet bij het besluit hoeft te worden betrokken.

38.7. Gelet op het deelrapport Externe Veiligheid en de bevindingen in het deskundigenbericht ziet de Afdeling in hetgeen Stichting Leefomgeving Zuidelijke Ringweg en anderen, [appellant sub 6] en [appellant sub 7] hebben aangevoerd, geen aanleiding voor het oordeel dat het onderzoek naar de externe veiligheid niet juist is uitgevoerd of op onjuiste feiten is gebaseerd. Gelet daarop ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de minister zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het tracébesluit geen onaanvaardbare gevolgen heeft voor de externe veiligheid. De betogen van Stichting Leefomgeving Zuidelijke Ringweg en anderen, [appellant sub 6] en [appellant sub 7] falen.

Voetgangersbrug ([appellant sub 1] en [appellant sub 8])

39. In de tussenuitspraak is overwogen dat, anders dan de minister betoogt, in artikel 3 van het tracébesluit geen voorwaarden zijn gesteld aan de uitwerking van de inpassing van de voetgangersbrug. Artikel 3 van het tracébesluit bevat geen waarborgen om te bewerkstelligen dat bij de uitwerking van de voetgangersbrug het woon- en leefklimaat van [appellant sub 1] en [appellanten sub 2] niet op onaanvaardbare wijze wordt aangetast. Voorts is niet gebleken dat de minister onderzoek heeft gedaan naar de intensiteit van het gebruik van de huidige fietstunnel. Daardoor is er evenmin inzicht in het toekomstige gebruik van de voetgangersbrug, waar fietsers met de fiets aan de hand gebruik van zullen kunnen maken. Ook is niet gebleken dat al dan niet door een deskundige is onderzocht of het vervangen van de huidige fietstunnel door een nieuwe fietstunnel mogelijk en haalbaar is.

De Afdeling heeft de minister opgedragen dit gebrek te herstellen.

39.1. De minister heeft in het wijzigingsbesluit het zoekgebied voor de voetgangersbrug verwijderd en een aanduiding "Kunstwerkvak" aangebracht, die de locatie van de voetgangersbrug aangeeft. Deze grenst, anders dan het zoekgebied, niet langer aan de perceelsgrens van de woning van [appellanten sub 2]. In artikel 3 is de beschrijving van de voetgangersbrug aangepast van "Zoekgebied ter hoogte van het Fongerspad en Papiermolen" naar "Voetgangersverbinding tussen de Merwedestraat en Papiermolenlaan". Daarnaast heeft de minister nader onderzoek gedaan naar het gebruik van de huidige tunnel en mogelijke alternatieven voor de voetgangersbrug.

39.2. Zoals hiervoor is vermeld, kunnen [appellanten sub 2] instemmen met het wijzigingsbesluit. [appellant sub 1] heeft in zijn zienswijze aangegeven dat hij niet kan instemmen met het wijzigingsbesluit en [appellant sub 8] heeft tegen het wijzigingsbesluit beroep ingesteld.

[appellant sub 8] woont aan de [locatie 1], [appellant sub 1] aan de [locatie 2]. Deze woningen zijn gelegen aan de noordzijde van de Zuidelijke Ringweg. De achterkant van de woningen grenst aan het Fongerspad. Dit pad sluit aan op het fietspad langs de N7. Dit is een bestaand fietspad parallel aan de N7. Tussen dit fietspad en de N7 komt een nieuwe verbindingsweg, die de oprit van de Hereweg naar de N7 vervangt. De op- en afgang van de voetgangersbrug komen tussen de nieuwe verbindingsweg en het fietspad. Voor fietsers daalt de brug met een u-bocht en takt aan op het fietspad. Voor voetgangers is er een kortere verbinding met een trap opgenomen. De nieuwe voetgangersbrug overbrugt zowel de N7 als de nieuwe verbindingsweg en sluit aan de kant van de Papiermolenlaan aan

nabij de fietsenstalling van het zwembad in het verlengde van het Boutenspad. [locatie 1] ligt op bijna 60 m van de opgang van de brug, [locatie 2] ligt op de kortste afstand op 29 m van de opgang van de brug. Tussen de woningen en de brug ligt het fietspad en een deel van het Fongerspad en de openbare ruimte rondom het Fongerspad.

- 39.3. [appellant sub 1] en [appellant sub 8] betogen dat nog steeds onvoldoende onderzoek is verricht naar de mogelijkheid om een vervangende fietstunnel aan te leggen. [appellant sub 1] en [appellant sub 8] verwijzen naar het onderzoek van IPV Delft creatieve ingenieurs van 25 maart 2016 (hierna: IPV-rapport) waaruit volgens hen blijkt dat een nieuwe tunnel op dezelfde locatie mogelijk is.

Zij betogen daarnaast dat de voetgangersbrug als fietsbrug gebruikt zal gaan worden. Zij verwachten overlast van gebruikers van de brug die over het Fongerspad achter hun woningen naar de brug zullen lopen of fietsen. Ook verwachten zij overlast vanwege licht en geluid van de brug.

[appellant sub 8] betoogt dat de functie van de brug door het wijzigingsbesluit veranderd is van een loopbrug naar een fietsbrug. Hij stelt dat het hellingspercentage van 4 en de scherpe bochten de brug onveilig maken. [appellant sub 8] stelt dat de door hem aangedragen alternatieven voor een brug en een tunnel nabij de Scheldestraat niet zijn onderzocht. Ook een doorsteek bij het Julianaplein is niet onderzocht, aldus [appellant sub 8].

- 39.4. De minister stelt dat [appellant sub 8] niet-ontvankelijk is omdat hij niet tegen het tracébesluit is opgekomen. Hij had beroep tegen het tracébesluit kunnen instellen en daarin kunnen opkomen tegen de keuze voor een voetgangersbrug.

- 39.5. Artikel 3 van het tracébesluit is in het wijzigingsbesluit gewijzigd vastgesteld. Tegen het wijzigingsbesluit staat beroep open voor belanghebbenden. Met het wijzigingsbesluit is een locatie voor de voetgangersbrug vastgesteld door een aanduiding "Kunstwerkvlak" aan te brengen. Hiertegen is het beroep van [appellant sub 8] gericht. [appellant sub 8] woont in de nabijheid van dit kunstwerkvlak en kan gevolgen ondervinden van de voorziene brug en het gebruik daarvan. Het beroep is dan ook ontvankelijk. Dat in het tracébesluit al een zoekgebied is vastgesteld dat deels overlapt met de nu vastgelegde locatie, maakt gelet op het feit dat het onderdeel waar [appellant sub 8] tegen opkomt gewijzigd is, niet dat [appellant sub 8] vanwege het niet in beroep gaan tegen het tracébesluit niet tegen het wijzigingsbesluit op kan komen.

- 39.6. In de toelichting op het wijzigingsbesluit staat dat onderzoek is verricht naar de intensiteit van het gebruik van de huidige fietstunnel. De minister stelt dat de aantallen gebruikers zodanig laag zijn dat, ook gezien de nabijgelegen alternatieve routes, afgezien zou kunnen worden van het opnieuw verbinden van de noordzijde met de zuidzijde door een tunnel of een brug. De minister stelt dat desondanks gekozen is voor een nieuwe verbinding omdat één van de scholen in de directe omgeving, zwembad de Papiermolen en buurtbewoners hebben aangedrongen op het behoud van een passagemogelijkheid.

De minister stelt dat doordat de N7 dieper komt te liggen dan nu het geval is de variant, waarbij op dezelfde plaats als de huidige fietstunnel een nieuwe tunnel komt, moeilijk inpasbaar is omdat de hellingbanen vanwege de diepere ligging te ver moeten doorlopen. Bij de Papiermolen zou het pad doorlopen tot in het zwembad. Ook ontstaat er een hoogteverschil tussen de hellingbaan en de Merwedestraat en het fietspad langs de N7 aan de ene zijde en tussen de hellingbaan en de parkeerplaats en het fietspad bij de Papiermolen aan de andere zijde. Een variant waarbij de hellingbaan met bochten, slingerend wordt aangelegd leidt tot gevaarlijke situaties. Ook is het ruimtebeslag in het groen aan de zijde van de Merwedestraat en op de parkeerplaats van de Papiermolen bezwaarlijk. Een variant met bochten is ook niet wenselijk omdat dit ten koste gaat van de sociale veiligheid, aldus de minister. Er is dan geen zicht op en door de tunnel heen. De in het IPV-rapport voorgestelde variant is volgens de minister niet realiseerbaar en wenselijk omdat de verbinding tussen de Maaslaan en de Merwedestraat in deze variant wordt opgeheven en de tunnel

niet aansluit op het fietspad langs de N7. Ook aan de Papiermolenzijde kunnen bij een hellingspercentage van 6, zoals wordt voorgesteld, het fietspad en de tunnel niet op elkaar aangesloten worden en loopt de verdiepte helling naar de tunnel over de parkeerplaats bij zwembad de Papiermolen.

Ook heeft de minister de variant van de tunnel op de locatie waar nu de brug is geprojecteerd beoordeeld. Hiervoor gelden vergelijkbare bezwaren als voor de hiervoor genoemde variant. Ook hier kruisen de hellingbanen met een hoogteverschil het fietspad langs de N7, de Papiermolenlaan en de parkeerplaats. De ruimte voor een rechte hellingbaan is hier ook te beperkt en bij een slingerende variant is het ruimtebeslag te groot en levert deze gevaarlijke situaties op. Voor deze variant moet daarnaast de Verbindingsweg over een lengte van 500 m verhoogd worden aangelegd en moet ook het fietspad langs de N7 worden aangepast, aldus de minister.

Een fietstunnel elders tussen de Hereweg en het Julianaplein is volgens de minister niet inpasbaar omdat tussen de geprojecteerde brug en de Hereweg de N7 richting de verdiepte ligging daalt. De fietstunnel moet dan te diep komt te liggen. Daardoor is deze niet inpasbaar vanwege de benodigde hellingbaan. Hetzelfde probleem speelt voor het gebied tussen de huidige tunnel en het Julianaplein omdat daar de Verbindingsboog tussen de N7 en de A28 naar beneden loopt. Ook dit leidt tot een te diepe tunnel die een te lange hellingbaan nodig heeft om weer naar maaiveldniveau te stijgen.

De minister stelt in reactie op de stelling dat ten onrechte gewerkt wordt met een hellingspercentage van 4 voor de tunnel dat de gemeente Groningen als uitgangspunt voor fietstunnels een percentage van 4 hanteert omdat dit nog comfortabel is en ook voor rolstoelgebruikers voldoet. Daarnaast zouden ook bij een hellingspercentage van 6 de in de toelichting op het tracébesluit geconstateerde inpassingsproblemen voor de tunnel gelden.

Wat betreft het betoog dat het hellingspercentage van 4 voor de brug te steil is, betoogt de minister dat de brug bedoeld is voor voetgangers, maar ook fietsend van de brug gebruik gemaakt kan worden. Het klopt volgens de minister dat de brug door het hellingspercentage alleen voor de sportieve fietser begaanbaar is en door de zigzagopgang het voor fietsers aantrekkelijker is om via de Hereweg om te fietsen. Dit is echter geen probleem volgens de minister omdat de brug ook primair is bedoeld voor voetgangers.

39.7. In hetgeen [appellant sub 1] en [appellant sub 8] aanvoeren, ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de minister met de aanvullende onderzoeken en motivering de keuze voor de locatie en uitvoering van de voetgangersbrug niet voldoende heeft onderbouwd.

De opgang van de brug ligt op enige afstand van de woningen aan de [locatie 2] en [locatie 1]. Het overstrekkende deel van de brug ligt op grotere afstand. De Afdeling ziet geen aanleiding voor het oordeel dat de minister zich niet op het standpunt heeft kunnen stellen dat de invloed van de brug op het woon- en leefklimaat van [appellant sub 1] en [appellant sub 8] niet zodanig is dat dit tot een onaanvaardbare aantasting van het woon- en leefklimaat van [appellant sub 1] en [appellant sub 8] zal leiden. De betogen falen.

Vleermuizen

40. De Afdeling heeft in de tussenuitspraak overwogen dat in het deelrapport Natuur staat dat aan weerszijden van de fietstunnel bij de Papiermolenlaan groengebieden aanwezig zijn waar veel vleermuizen foerageren. De tunnel is een belangrijke vliegroute tussen deze gebieden voor de gewone dwergvleermuis en de laatvlieger en incidenteel ruige dwergvleermuizen. Sloop van de tunnel leidt tot aantasting van deze vliegroute.

In de tussenuitspraak staat voorts dat de in artikel 7 van het tracébesluit opgenomen mitigerende of compenserende maatregelen niet zien op compensatie of mitigatie van het verdwijnen van de in het

rapport als belangrijk aangemerkte vliegroute tussen verschillende foerageergebieden aan weerszijden van de fietstunnel. Ook in het deelrapport Natuur staat niet hoe het verdwijnen van deze vliegroute kan worden gecompenseerd. In het deelrapport Natuur is niet onderzocht of door het verdwijnen van deze vliegroute de ecologische functionaliteit van de buiten het tracégebied gelegen vaste rust- of verblijfplaatsen zodanig wordt verstoord, dat de vleermuizen deze plaatsen om die reden zullen verlaten.

De conclusie in de tussenuitspraak is dat het besluit om de voorgaande redenen niet met de vereiste zorgvuldigheid is voorbereid.

40.1. De minister heeft nader onderzoek gedaan en geconcludeerd dat de ecologische functionaliteit van de vaste rust- en verblijfplaatsen door het verdwijnen van de vliegroute door de fietstunnel niet zodanig wordt verstoord dat de vleermuizen deze plaatsen om die reden zullen verlaten. De bevindingen en conclusies van de minister staan in de toelichting op het wijzigingsbesluit vermeld.

40.2. Stichting Leefomgeving Zuidelijke Ringweg en anderen betogen dat het onderzoek onvoldoende is omdat de foerageergebieden onvoldoende en ontoereikend in kaart zijn gebracht en niet voldoende onderzoek is gedaan naar vaste rust- en verblijfplaatsen.

Daarnaast betogen zij dat de veronderstelde alternatieve routes niet voldoen. De alternatieve vliegroute langs de Hereweg biedt geen oplossing voor de tijdelijke aantasting en voldoet in de tijdelijke situatie niet aan de soortenstandaard voor de gewone dwergvleermuis. Voorts is een vleermuisgeleidende structuur langs de voetgangersbrug geen oplossing omdat deze niet werkt, aldus Stichting Leefomgeving Zuidelijke Ringweg en anderen.

Ten slotte betogen Stichting Leefomgeving Zuidelijke Ringweg en anderen dat de minister de verantwoordelijkheid voor de keuze van de maatregelen om te voldoen aan de Flora- en Faunawet (hierna: de Ffw) bij de aannemer neerlegt en zodoende aan rechtsbescherming onttrekt.

40.3. De vragen of voor de uitvoering van het tracébesluit een vrijstelling geldt dan wel een ontheffing op grond van de Ffw nodig is en zo ja, of deze ontheffing kan worden verleend, komen in beginsel pas aan de orde in een procedure op grond van de Ffw. Dat doet er niet aan af dat de minister het plan niet heeft kunnen vaststellen, indien en voor zover hij op voorhand in redelijkheid had moeten inzien dat de Ffw aan de uitvoerbaarheid van het tracébesluit in de weg staat.

40.4. Stichting Leefomgeving Zuidelijke Ringweg en anderen hebben een analyse van de foerageergebieden, vliegroutes en de vaste rust- en verblijfplaatsen rondom de Papiermolentunnel overgelegd, in het bijzonder een inventarisatie van gewone dwergvleermuizen en watervleermuizen aldaar door de vleermuizenwerkgroep en een inspectie van de vleermuiswaarden van de bomen bij de Julianavijver door Dolstra Ecologisch advies.

De vleermuizenwerkgroep acht de inventarisatie en de weergave van de foerageergebieden door de minister te algemeen en te vaag. Zo is geen onderscheid gemaakt tussen soorten en zijn de aantallen onduidelijk. Ook ontbreekt een beschrijving van de relevantie van de verschillende foerageergebieden en ontbreken de gebieden bij de Maaslaan en het fietspad geheel. Ook de maximale afstand tot foerageergebieden is alleen algemeen voor alle soorten gesteld op enkele kilometers.

De vleermuizenwerkgroep constateert dat de gewone dwergvleermuis, de ruige dwergvleermuis, de laatvlieger, de rosse vleermuis en de watervleermuis in de foerageergebieden aan weerszijden van de tunnel voorkomen. De fietstunnel is voor de gewone dwergvleermuizen van belang voor de verbinding tussen de Julianavijver, Maaslaan, fietspad en Fongersvijver. Voor de rosse vleermuis is de tunnel niet van belang. Volgens de analyse van de vleermuizenwerkgroep zijn er geen aanwijzingen voor vaste rust- en verblijfplaatsen van de ruige dwergvleermuis, zodat het verlies van de vliegroute voor deze soort niet tot aantasting van de functionaliteit van deze verblijfplaatsen zou leiden. Voor de laatvlieger

is geconstateerd dat deze gebruik van de tunnel maakt, maar ook van de hop-over die gevormd wordt door de bomen aan weerszijden van de weg. De watervleermuis is rond de Julianavijver, aan de zuidzijde van de N7, waargenomen. Ook bij de Fongersvijver aan de noordzijde van de N7 zijn 1 à 2 foeragerende watervleermuizen waargenomen. De vleermuizenwerkgroep sluit niet uit dat watervleermuizen om de Fongersvijver te bereiken incidenteel en onregelmatig in kleine aantallen gebruik maken van de fietstunnel. Dit hebben zij echter niet geconstateerd. Gelet op de kwetsbaarheid van de populatie van 20 watervleermuizen is de mogelijke vliegroute van belang, aldus de vleermuizenwerkgroep.

- 40.5. In de toelichting op het wijzigingsbesluit staat dat zowel aan de noord- als aan de zuidzijde van de N7 ter hoogte van de fietstunnel diverse foerageergebieden liggen voor vleermuizen zoals de gewone dwergvleermuis, laatvlieger en ruige dwergvleermuis. Verder staat vermeld dat vleermuizen gebruik maken van een netwerk van foerageergebieden van enkele kilometers van hun verblijfplaats. In de toelichting staat dat aan de noordzijde van de N7, met name de Zuiderbegraafplaats en de bergingsvijver met begroeiing daar omheen aan de westzijde van de Zuiderbegraafplaats foerageergebied voor vleermuizen vormen. Aan de zuidzijde van de N7 betreft het onder andere de vijvers en andere waterpartijen van de Papiermolen, het groen rond de sportvelden van het Gomarusscollege, de begraafplaats langs de Papiermolenlaan en het verder oostelijk gelegen Sterrebos.

Volgens de toelichting op het wijzigingsbesluit passeren gewone dwergvleermuizen en laatvliegers de N7 in dit gebied voornamelijk via de fietstunnel. Er zijn ook laatvliegers geconstateerd die over de weg de N7 passeren. In de toelichting op het wijzigingsbesluit staat dat de bestaande verbinding ter hoogte van de Hereweg aanzienlijk wordt geoptimaliseerd voor vleermuizen ten opzichte van de huidige situatie. Aangezien de N7 hier in de nieuwe situatie door middel van een tunnelbak onder de Hereweg doorgaat, kan een doorgaande groenverbinding langs de Hereweg worden gecreëerd. Deze kan door vleermuizen gebruikt worden als vliegroute. Deze verbinding valt ook binnen de homerange van de gewone en ruige dwergvleermuizen en laatvliegers die in het gebied rond de Papiermolen foerageren.

De minister stelt dat de aannemer tijdens de aanlegfase een vleermuisgeleidende structuur moet aanleggen. In de uitvoering daarvan heeft hij keuzevrijheid. De minister stelt voorts dat langs de N7 bestaande bomen zo veel mogelijk behouden blijven en tijdig nieuwe beplanting wordt geplaatst zodat deze conform de soortenstandaard tijdig op de juiste hoogte is. Deze beplanting kan de vleermuizen naar de geleidende structuur over de N7 geleiden.

- 40.6. De minister heeft in de toelichting in zijn algemeenheid de locaties van de foerageergebieden weergegeven. Ook heeft de minister de soorten genoemd die gebruik maken van de vliegroute. De laatvlieger en de gewone en ruige dwergvleermuis zijn daarbij met name genoemd. Voor de afstand voor het foerageren zijn deze soorten ook meegenomen. Dat de minister een algemene afstand hantert van enkele kilometers maakt dus niet dat soorten ten onrechte buiten beschouwing zijn gelaten. Stichting Leefomgeving Zuidelijke Ringweg en anderen geven ook niet aan welke onderbouwing of conclusie door deze algemene norm onjuist zou zijn,

De vleermuizenwerkgroep heeft zelf niet geconstateerd dat de watervleermuis de tunnel gebruikt. De opdracht aan de minister in de tussenuitspraak was te beoordelen wat het effect is van het verdwijnen van de vliegroute door de fietstunnel. Stichting Leefomgeving Zuidelijke Ringweg en anderen hebben nietaannemelijk gemaakt dat de algemene opsomming van de soorten en de globale aanduiding van de foerageergebieden daarvoor in dit geval niet voldoende is en een uitgebreide inventarisatie van rust- en verblijfplaatsen in de foerageergebieden nabij de Papiermolen had moeten plaatsvinden.

- 40.7. De vleermuizenwerkgroep verwijst in haar analyse naar de soortenstandaard voor de gewone dwergvleermuis, de brochure "Met vleermuizen overweg" van de Dienst Weg- en Waterbouwkunde en naar onderzoeken naar geleidende structuren. Op grond daarvan stelt zij dat een verbinding naar de geleidende structuur moet worden gerealiseerd die bestaat uit beplanting, die landschappelijk ingepast is. Deze moet direct aansluiten en bij voorkeur zo dicht mogelijk bij de verdwenen vliegroute liggen.

De vleermuizenwerkgroep betoogt dat de voetgangersbrug, mits goed vormgegeven, als geleidende structuur voor vleermuizen kan worden vormgegeven. In de analyse staat dat het echter niet mogelijk is om een groenverbinding te creëren die aansluit op de voetgangersbrug. Ook het aangrenzende fietspad vormt een barrière naar de foerageergebieden. Voorts wordt gesteld dat door het transparant houden van de brug, deze door de lichtuitstraling niet geschikt is als geleiding. Ook de verlichting bij de opgang vormt een barrière. Daarnaast ligt de structuur te ver van de oorspronkelijke vliegroute, aldus de analyse van de vleermuizenwerkgroep.

De alternatieve route via de Hereweg werkt volgens de Vleermuizenwerkgroep niet omdat het te lang duurt voordat de beplanting hoog genoeg is.

40.8. De minister stelt dat het mogelijk is om met groen een verbinding naar de voetgangersbrug te creëren. Aan de aannemer wordt opgedragen een vervangende geleidende structuur aan te brengen. Deze hoeft niet per se gecombineerd te worden met de voetgangersbrug, maar mag ook elders los worden gecreëerd, aldus de minister.

40.9. In de soortenstandaard voor de gewone dwergvleermuis staat dat als een essentiële vliegroute naar een foerageergebied zijn functie niet meer kan vervullen, er een nieuwe vliegroute moet worden aangeboden naar het foerageergebied. Dit kan gebeuren door het opwaarderen van bestaande beplanting of door de aanleg van nieuwe beplanting. Bij de aanleg van beplanting moet rekening gehouden worden met de tijd die de beplanting nodig heeft om te kunnen functioneren als vliegroute. Deze tijd kan verkort worden door bijvoorbeeld groter plantmateriaal of snelgroeïende soorten te gebruiken, de plantafstanden te verkleinen en/of in meerdere rijen te planten met een verspringend plantverband. Ook kunnen er mogelijk tijdelijke voorzieningen worden aangebracht, bijvoorbeeld in de vorm van het plaatsen van schermdoeken, palen of bomen in verplaatsbare plantenbakken.

Voorts staat in de soortenstandaard dat voor vervanging van een vliegroute die tevens als foerageergebied gebruikt wordt rekening moet worden gehouden met een periode van 2 à 3 groeiseizoenen en voor routes die niet tevens als foerageergebied worden gebruikt een periode van 1 tot 2 jaar.

In de soortenstandaard staat als mogelijke maatregel voor geleiding van vliegroutes het aanleggen van open constructies als een touwbrug. Als voorbeeld wordt tevens verwezen naar viaducten, zoals beschreven in de brochure "Met vleermuizen overweg" van de Dienst Weg- en Waterbouwkunde. In deze brochure staat: Viaducten die bredere wegen kruisen, kunnen als een eenvoudig en multifunctioneel viaduct worden uitgevoerd. Ze kunnen breder worden gemaakt dan noodzakelijk voor het lokale verkeer, waarbij aan één kant struikbeplanting (1,5 à 2 m hoogte) wordt aangebracht. Voor dwergvleermuizen en laatvliegers, waarvan is waargenomen dat ze ook langs de balustrade en zijkant van een brug vliegen, kan wellicht ook een houten schutting voldoende zijn. Ook hier zijn aansluiting op de omgeving, vermijden van verlichting en een op een goed functionerende voorziening gericht onderhoud en beheer weer van belang. Op vergelijkbare wijze kunnen fietsers- of voetgangersbruggen als geleiding over de weg worden benut. Zeker voor de tolerantere soorten, zoals de dwergvleermuissoorten en laatvlieger, kan een hogere (> 1,5 m) en relatief winddichte balustrade, die de nodige geleiding en beschutting geeft, ook zonder vegetatie functioneren.

40.10. Anders dan Stichting Leefomgeving Zuidelijke Ringweg en anderen betogen volgt uit de soortenstandaard niet dat het aanplanten van bomen geen effectieve maatregel is. Zo lang de bomen nog niet de gewenste hoogte hebben kunnen tijdelijke maatregelen genomen worden. Ook blijkt uit de soortenstandaard en de brochure "Met vleermuizen overweg" dat een fiets- of voetgangersbrug als een geleidende structuur kan functioneren om vleermuizen een weg te laten oversteken.

Gelet op hetgeen de minister heeft gesteld omtrent de inrichting heeft hij zich op het standpunt kunnen stellen dat het mogelijk is om een alternatieve route, al dan niet via de voetgangersbrug, vorm te geven.

De minister hoeft in het tracébesluit niet te garanderen dat de compenserende maatregelen worden aangelegd. De minister dient aan te tonen dat de Ffw niet aan de uitvoering van het tracébesluit in de weg staat. Een mogelijkheid daartoe is dat de minister terzake maatregelen in het kader van de aanbesteding voorschrijft en dat terzake een regeling in de overeenkomsten met de aannemer wordt opgenomen.

Het betoog van Stichting Leefomgeving Zuidelijke Ringweg en anderen dat de minister de te treffen maatregelen aan de rechtsbescherming onttrekt door de keuze voor de maatregelen om te voldoen aan de Ffw bij de aannemer neer te leggen, faalt. Stichting Leefomgeving Zuidelijke Ringweg en anderen kunnen voor zover zij menen dat de uitvoering leidt tot strijd met de Ffw, over de band van een handhavingsverzoek terzake rechtsbescherming zoeken.

- 40.11. In hetgeen Stichting Leefomgeving Zuidelijke Ringweg en anderen hebben aangevoerd ziet de Afdeling gelet op het voorgaande geen aanleiding voor het oordeel dat de minister zich niet op het standpunt heeft kunnen stellen dat de geleidende structuur op de voetgangersbrug tezamen met de optimalisatie van de verbinding op de Hereweg het verdwijnen van de vliegroute door de fietstunnel voldoende compenseren en de foerageerplaatsen bereikbaar blijven. Gelet daarop heeft de minister zich op het standpunt kunnen stellen dat het verwijderen van de tunnel de ecologische functionaliteit van de vaste rust- en verblijfplaatsen niet zodanig verstoort dat de vleermuizen deze plaatsen om die reden zullen verlaten. De Afdeling ziet derhalve geen aanleiding voor het oordeel dat de minister op voorhand in redelijkheid had moeten inzien dat de Ffw aan de uitvoerbaarheid van het tracébesluit in de weg staat. Het betoog faalt.

Hogere waarden Gomarus College

41. Zoals in de tussenuitspraak onder 36.7 is overwogen heeft de minister erkend dat bij de berekening van de geluidbelasting op H.R. Holststraat 1 en 5a ten onrechte geen rekening is gehouden met de kruispunttoeslag voor de twee kruispunten met de Vondellaan. Gelet daarop is het tracébesluit wat betreft de vaststelling van de hogere waarde voor de schoolgebouwen aan de H.R. Holststraat 1 en 5a niet met de vereiste zorgvuldigheid voorbereid. Het betoog van het Gomarus College slaagt in zoverre. Het wijzigingsbesluit dient vanwege strijd artikel 3:2 van de Awb te worden vernietigd.

Uit herberekening door de minister is gebleken dat het meenemen van de kruispunttoeslag leidt tot eenzelfde hogere waarde van 49 dB. In hetgeen het Gomarus College voor het overige heeft aangevoerd ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de minister geen hogere waarde had mogen vaststellen. Gelet op de herberekening ziet de Afdeling aanleiding om de rechtsgevolgen van het tracébesluit wat betreft de gestelde hogere waarde in stand te laten.

Akoestisch onderzoek en maatregelen Hoornsediep bij wijzigingsbesluit

42. Stichting Leefomgeving Zuidelijke Ringweg en anderen richten zich tegen de wijziging van de tracékaart in het wijzigingsbesluit ter plaatse van het Hoornsediep en tegen de verplaatsing van het geluidscherm bij de Maaslaan. Zij stellen dat de weg die van de ovonde naar het Emmaviaduct loopt 10 tot 40 m dicht bij de woningen aan het Hoornsediep komt te liggen. Zij betogen dat dit tot een hogere geluidbelasting van de woningen kan leiden en dat dit ten onrechte niet is onderzocht. Ook naar de effecten op de geluidbelasting als gevolg van het verplaatsen van het geluidscherm langs de verbindingsweg Maaslaan is geen onderzoek gedaan, aldus Stichting Leefomgeving Zuidelijke Ringweg en anderen.

- 42.1. De minister heeft naar aanleiding van het betoog van Stichting Leefomgeving Zuidelijke Ringweg en anderen desgevraagd een nadere reactie gegeven. De minister heeft gesteld dat in 2014 al onderzoek is verricht naar deze variant, maar dat dit onderzoek niet aan het wijzigingsbesluit is toegevoegd. De minister heeft een notitie van Sweco van 24 augustus 2016 overgelegd, waarin het verrichte onderzoek en de bevindingen daarvan zijn toegelicht.

In de notitie van Sweco staat dat kan worden voorkomen dat hogere waarden nodig zijn voor een aantal woningen aan het Hoornsediep door in plaats van het wegdek SMA-NL5 het wegdektype DDLA (dunne deklagen A) aan te leggen op de afrit naar het Hoornsediep tot voorbij de woningen, waarvoor anders een hogere waarde nodig is. De locatie van het asfalt is in figuur 4 in de notitie van Sweco aangegeven. Dit stillere asfalt wordt volgens de minister ter plaatse aangelegd.

- 42.2. Ingevolge artikel 10, eerste lid, aanhef en onder a, van de Tracéwet bevat het tracébesluit ten minste een beschrijving van de te treffen maatregelen en de te realiseren ligging in het terrein daarvan.

Bronmaatregelen, waaronder de asfalttypes van het onderliggend wegennet, staan in tabel 5 in artikel 5 van het tracébesluit vermeld. Voor het Hoornsediep staat hier ter plaatse van het door de minister voorgestelde asfalttype DDLA, het type SMA-NL5 vermeld. In tabel 5 in artikel 5 is met een voetnoot naar bijlage D van de toelichting op het tracébesluit, akoestisch onderzoek, deelrapport specifiek, bijlage E, kaartblad 8 verwezen voor de exacte locatie van de geluidmaatregelen. Op dat kaartblad staat bij de aansluiting SMA-NL5 (paars) als asfalttype aangegeven op het betreffende wegdeel en dus geen DDLA (oranje).

- 42.3. Tabel 5 in artikel 5 van het tracébesluit is wat betreft de asfalttypen niet gewijzigd met het wijzigingsbesluit. Evenmin is de verwijzing of het genoemde kaartblad 8 aangepast. In zoverre is in het tracébesluit de bronmaatregel die nodig is om hogere waarden aan het Hoornsediep te voorkomen, niet opgenomen in het tracébesluit of het wijzigingsbesluit.

- 42.4. De minister had in het wijzigingsbesluit tabel 5 in artikel 5 moeten aanpassen en het kaartblad moeten aanpassen overeenkomstig figuur 4 in de notitie van Sweco.

- 42.5. Gelet op het ontbreken van het akoestisch onderzoek bij het wijzigingsbesluit en het ten onrechte niet wijzigen van tabel 5 in artikel 5 van het tracébesluit in het wijzigingsbesluit is het wijzigingsbesluit in strijd met artikel 10, eerste lid, aanhef en onder a, van de Tracéwet vastgesteld en niet met de vereiste zorgvuldigheid voorbereid. Het beroep van Stichting Leefomgeving Zuidelijke Ringweg en anderen tegen het wijzigingsbesluit is gegrond.

Het wijzigingsbesluit dient vanwege strijd met artikel 10, eerste lid, aanhef en onder a, van de Tracéwet en artikel 3:2 van de Awb te worden vernietigd voor zover het wijzigingsbesluit niet voorziet in een wijziging van tabel 5 in artikel 5 van het tracébesluit wat betreft het type asfalt op de afrit Hoornsediep en wat betreft de verwijzing naar de juiste kaart of de wijziging van het kaartblad. De Afdeling zal op na te melden wijze in de zaak voorzien.

Conclusie

Tracébesluit

43. Gelet op hetgeen in de tussenuitspraak is overwogen zijn de beroepen tegen het tracébesluit van [appellant sub 1], [appellanten sub 2], het Gomarus College en Stichting Leefomgeving Zuidelijke Ringweg en anderen gegrond.

Het tracébesluit dient vanwege strijd met artikel 11c, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wbr, artikel 11.42 van de Wet milieubeheer en artikel 3:2 en artikel 3:4 van de Awb te worden vernietigd.

De Afdeling ziet in het wijzigingsbesluit en de nadere motivering van de minister aanleiding om de rechtsgevolgen van het tracébesluit in stand te laten, doch niet voor zover uit het wijzigingsbesluit en uit het hierna onder VIII bepaalde andere rechtsgevolgen voortvloeien dan uit het tracébesluit.

De beroepen tegen het tracébesluit van [appellant sub 3] en anderen, [appellant sub 6] en [appellant sub 7] zijn ongegrond.

Wijzigingsbesluit

44. Het beroep van Stichting Leefomgeving Zuidelijke Ringweg en anderen tegen het wijzigingsbesluit is gegrond.

Het wijzigingsbesluit dient vanwege strijd met artikel 10 van de Tracéwet en artikel 3:2 van de Awb te worden vernietigd.

De Afdeling ziet in de nadere motivering van de minister aanleiding om op de hierna onder VIII te melden wijze in de zaak te voorzien en te bepalen dat deze uitspraak in zoverre in de plaats treedt van het wijzigingsbesluit, voor zover daarin tabel 5 in artikel 5 van het tracébesluit niet is gewijzigd en voor het overige de rechtsgevolgen van het wijzigingsbesluit in stand te laten, doch niet voorzover uit het hierna onder VIII bepaalde andere rechtsgevolgen voortvloeien dan uit het wijzigingsbesluit.

De beroepen van [appellant sub 1], [appellant sub 3] en anderen, het Gomarus College, [appellant sub 6], [appellant sub 7] en [appellant sub 8] tegen het wijzigingsbesluit zijn ongegrond.

Wat betekent deze uitspraak voor het project Zuidelijke Ringweg

45. De Afdeling vernietigt het tracébesluit en het wijzigingsbesluit vanwege enkele gebreken in deze besluiten. De Afdeling laat de rechtsgevolgen van deze besluiten echter in stand. Dat betekent dat het project Zuidelijke Ringweg waar het tracébesluit en het wijzigingsbesluit op zien, uitgevoerd kan worden. Daarbij dienen de in het wijzigingsbesluit opgenomen aanpassingen van het tracébesluit en de in deze uitspraak opgenomen aanpassing van het asfalttype bij de afrit Hoornsdiep te worden meegenomen.

De Afdeling laat de rechtsgevolgen van het tracébesluit in stand omdat de gebreken in het tracébesluit door het wijzigingsbesluit en de nadere motivering van de minister zijn gerepareerd. De Afdeling laat de rechtsgevolgen van het wijzigingsbesluit in stand omdat het ontbreken van het akoestisch onderzoek en de wijziging van het asfalttype in het wijzigingsbesluit gerepareerd zijn met de nadere motivering van de minister en de aanvulling die de Afdeling zelf voorziend op het wijzigingsbesluit heeft aangebracht.

Proceskosten

46. De minister dient ten aanzien van [appellant sub 1], [appellanten sub 2] en Stichting Leefomgeving Zuidelijke Ringweg en anderen op na te melden wijze tot vergoeding van de proceskosten te worden veroordeeld.

Van proceskosten die voor vergoeding in aanmerking komen is bij het Gomarus College niet gebleken.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart de beroepen van [appellant sub 1A], [appellant sub 2A] en [appellant sub 2B], stichting Stichting Gereformeerde Scholengroep en stichting Stichting Leefomgeving Zuidelijke Ringweg Groningen en anderen tegen het besluit van de minister van Infrastructuur en Milieu van 29 september 2014 gegrond;

II. vernietigt het besluit van de minister van Infrastructuur en Milieu van 29 september 2014;

III. bepaalt dat de rechtsgevolgen van het besluit van 29 september 2014 in stand blijven, doch niet voor zover uit het besluit van 12 februari 2016 en hetgeen onder VIII is bepaald andere rechtsgevolgen voortvloeien dan uit het besluit van 29 september 2014;

IV. verklaart de beroepen van [appellant sub 3] en anderen, [appellant sub 6] en [appellant sub 7] tegen het besluit van de minister van Infrastructuur en Milieu van 29 september 2014 ongegrond;

V. verklaart het beroep van stichting Stichting Leefomgeving Zuidelijke Ringweg Groningen en anderen tegen het besluit van de minister van Infrastructuur en Milieu van 12 februari 2016 gegrond;

VI. vernietigt het besluit van de minister van Infrastructuur en Milieu van 12 februari 2016;

VII. bepaalt dat de rechtsgevolgen van het besluit van 12 februari 2016 in stand blijven, doch niet voor zover uit hetgeen onder VIII is bepaald andere rechtsgevolgen voortvloeien dan uit het besluit van 12 februari 2016;

VIII. bepaalt dat het tracébesluit A7/N7 Zuidelijke Ringweg Groningen, fase 2 (wijziging 2016) wordt aangevuld door een artikel 8 toe te voegen dat als volgt luidt:

Artikel 8

De volgende regel uit tabel 5 in artikel 5 van het Tracébesluit (2014)

Maatregel	Locatie	Ligging	Lengte	Hoogte
SMA-NL5	Hoornsediep	Hoornsediep	240 m	n.v.t.

wordt vervangen door:

Maatregel	Locatie	Ligging	Lengte	Hoogte
SMA-NL5/ DDLA <u>overeenkomstig</u> onderstaande figuur	Hoornsediep	Hoornsediep	overeenkomstig onderstaande figuur	n.v.t.

en onder de tabel de volgende figuur toe te voegen:

tweehonderdtweeëndertig euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, met dien verstande dat betaling aan een van hen bevrijdend werkt ten opzichte van de anderen;

XII. gelast dat de minister van Infrastructuur en Milieu aan appellanten het door hen voor de behandeling van de beroepen betaalde griffierecht vergoedt, en wel ten bedrage van 165,00 (zegge: honderdvijfenzestig euro) voor [appellant sub 1A] en [appellante sub 1B], met dien verstande dat betaling aan een van hen bevrijdend werkt ten opzichte van de ander, 165,00 (zegge: honderdvijfenzestig euro) voor [appellant sub 2A] en [appellant sub 2B], met dien verstande dat betaling aan een van hen bevrijdend werkt ten opzichte van de ander, 328,00 (zegge: driehonderdachtentwintig euro) voor de stichting Stichting Gereformeerde Scholengroep, en 328,00 (zegge: driehonderdachtentwintig euro) voor de stichting Stichting Leefomgeving Zuidelijke Ringweg Groningen en anderen, met dien verstande dat betaling aan een van hen bevrijdend werkt ten opzichte van de anderen.

Aldus vastgesteld door mr. J.C. Kranenburg, voorzitter, en mr. J. Hoekstra en mr. B.P.M. van Ravels, leden, in tegenwoordigheid van mr. D. Rietberg, griffier.

w.g. Kranenburg w.g. Rietberg
voorzitter griffier

Uitgesproken in het openbaar op 19 oktober 2016

725.