



“Juridische implicaties maatregelenpakket stikstof en de MIRT-projecten”

t.b.v. rondetafelgesprek: vaste commissie voor Infrastructuur en Waterstaat van de Tweede Kamer d.d. 12 december 2019

Inleiding

Op 13 november jl. heeft het kabinet een aantal maatregelen afgekondigd om de stikstofemissies en daarbij behorende –deposities te verminderen. Van de verwachte daling van de depositie t.g.v. deze maatregelen (o.a. max. snelheid overdag naar 100 km/uur) kan 70% gebruikt worden voor woningbouw én 7 infrastructuurprojecten opgenomen in het MIRT, 30% van de verwachte depositiedaling t.g.v. deze maatregelen komt ten goede aan de natuur.

Tweede Kamerleden willen aan de hand van de A12/A27-casus Ring Utrecht bezien wat de juridische implicaties en de kansen zijn van het door het kabinet voorgestelde maatregelenpakket voor de MIRT-projecten. Enkele daarbij gestelde vragen:

- Zijn de maatregelen voldoende hard? Hoe zit het met de beoogde emissiereductie?
- Hoe zit het met het vertalen van emissiereductie naar minder depositie, verbetering van de natuur en het toedelen ervan aan dit project?
- Zal dit standhouden bij een nieuwe rechterlijke toets?
- Welke risico's zijn er: juridisch, bestuurlijk en ecologisch? Zijn er sterkere oplossingen denkbaar?

Casus

Eind 2016 is door de Minister van I&W het Tracébesluit (TB) voor de A12/A27 ring Utrecht vastgesteld. Eén van de gevolgen van het TB is dat het extra verkeer waar dit TB toe leidt, bijdraagt aan meer stikstofdepositie op verschillende Natura 2000-gebieden, waaronder de Veluwe. Omdat de onderbouwing van deze toename van stikstof was gebaseerd op het Programma Aanpak Stikstof (PAS) heeft de Raad van State half juli dit jaar het TB vernietigd. In de brief van 13 november jl. schrijft het kabinet de door maatregelen vrijkomende stikstofruimte o.a. te willen gebruiken voor een nieuw TB voor de A12/A27 Ring Utrecht.

Hardheid van de maatregelen

In de zgn. PAS uitspraak van 29 mei 2019 heeft de Raad van State bepaald welke maatregelen mogen worden betrokken in de zgn. passende beoordeling die nodig is voor projecten met gevolgen voor Natura 2000-gebieden. “De Afdeling leidt uit het arrest af dat de verwachte voordelen van de PAS-bronmaatregelen in de passende beoordeling mogen worden betrokken, mits de verwachte voordelen ten tijde van die beoordeling vaststaan. (...) Dit betekent dat de emissiedaling door de PAS-bronmaatregelen met de vereiste zekerheid op hexagoonniveau¹ moet zijn gekwantificeerd.” (r.o. 20.8). Het is maar zeer de vraag of de effecten van de door het kabinet voorgestelde maatregelen (snelheidsverlaging en voermaatregelen) met voldoende zekerheid zijn vast te stellen om hier een nieuw TB op te baseren.

Beoogde emissiereductie, verbetering natuur en toedeling aan het project

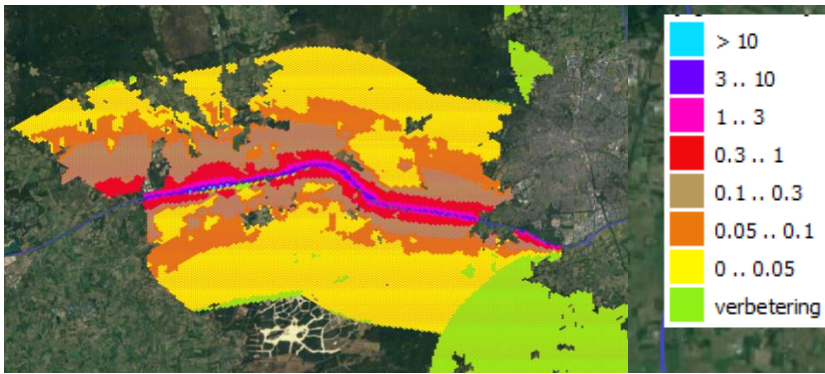
Door drs. G.J. Cats, voormalig onderzoeker van het KNMI en modelexpert, is berekend wat de ‘stikstofopbrengst’ is van de 100 km/h maatregel op de A1 ter hoogte van de Veluwe². Deze ‘stikstofopbrengst’ is vergeleken met de benodigde stikstofruimte voor het TB Ring Utrecht. De uitkomsten staan in de navolgende figuur. Hieruit blijkt dat voor het TB voor delen van de Veluwe aanzienlijk meer stikstofruimte nodig is dan wat de 100 km/u maatregel opbrengt³. De maatregel 100 km/h levert dus te weinig stikstofvermindering op om het TB Ring Utrecht alsnog in zijn huidige vorm mogelijk te maken. Dit zal tevens ten koste gaan van woningbouwprojecten in de omgeving waar de benodigde stikstofruimte niet meer voor beschikbaar is⁴. Ook zal bijv. de agrarische sector vervolgens een extra bijdrage moeten leveren om de benodigde stikstofreductie in dit gebied alsnog te bereiken.

¹ regelmatige zeshoeken, met elk de oppervlakte van 1 ha, waarop de depositie wordt berekend.

² Zie <https://www.stopverbreidingringutrecht.nl/rapport-stikstofdepositie-op-de-de-veluwe-effect-verbreding-ring-utrecht-en-verlaging-max-snelheid/>

³ Omdat in de nabijheid zich relatief weinig veehouderijen bevinden wordt niet verwacht dat voermaatregelen de benodigde stikstofruimte kunnen leveren.

⁴ Daar komt bij dat het MIRT project A1/A28 knooppunt Hoevelaken hoogstwaarschijnlijk ook nog stikstofruimte nodig heeft. Berekeningen hebben daar nog geen rekening mee gehouden.



Afname (groen) en toename (overige kleuren) van de depositie (in mol/ha/jr) op de Veluwe, ten gevolge van de uitvoering van het (nu vernietigde) TB, incl. invoering van 100 km/u maximum, vergeleken met het niet uitvoeren van het TB, waarbij de huidige maximumsnelheden gehandhaafd zijn. Berekend met Aerius, en met de verkeerscijfers van het vernietigde TB, zichtjaar 2030. Er is geen rekening gehouden met afroming van 30% (t.b.v. de natuur)

Daar komt bij dat voor verschillende habitattypen op de Veluwe de huidige stikstofdepositie vele malen groter is dan de maximale depositie die nog verantwoord is om de habitattypen in een gunstige staat van instandhouding te brengen en te houden, conform de Europeesrechtelijke verplichting hieromtrent⁵.

Houdt dit stand bij een rechtelijke toets?

Verondersteld dat er voldoende stikstofruimte beschikbaar zou zijn, is het hoogst onzeker of de voorgenomen maatregelen kunnen worden ingezet voor MIRT projecten (dit wordt ook wel 'saldering' genoemd). In een recent advies concludeert prof. Bastmeijer⁶ het volgende: "Saldering rond zwaar overbelaste Natura 2000-gebieden is al met al dus voorsnog geen juridische oplossing. Dit is slechts anders wanneer er een goed verhaal ligt waarom de invulling van de verplichtingen van artikel 6(1) en 6(2) is verzekerd, maar dit vormt juist het probleem: dit verhaal ligt er nu niet." (p.8)⁷. De Raad van State trekt een vergelijkbare conclusie in haar advies bij de Spoedwet Aanpak Stikstof (W11.19.0355/IV). Ook bij een andere juridische route, via de zgn. ADC toets, is het hoogst onzeker of dit stand houdt bij de rechter. Er zijn nl. wel degelijk Alternatieven voorhanden (zie hieronder), de Dwingende redenen van openbaar belang zijn discutabel en Compensatie van bijv. het habitatype 'Oude eikenbossen' zal een lastige opgave worden. Omdat het TB ook significante gevolgen heeft voor prioritair habitattypen op de Veluwe, kan van de ADC route alleen gebruik worden gemaakt op basis van argumenten die verband houden met de menselijke gezondheid, de openbare veiligheid of met voor het milieu wezenlijk gunstige effecten, of andere dwingende redenen van openbaar belang, na advies van de Europese Commissie. Deze argumenten lijken hier niet aan de orde.

Risico's en andere oplossingen

Meer asfalt zal leiden tot meer verkeer en meer, daarmee samenhangende, stikstofdepositie. De vereiste en benodigde stikstofreductie komt daarmee verder uit beeld. Meer en ingrijpendere maatregelen door andere sectoren, bijv. de landbouw, zijn vervolgens nodig om de vereiste doelen alsnog te halen. Dit is dus geen oplossing van het probleem! Vrijwel alle verkeerskundigen zien beprijzing als onvermijdelijk: daardoor neemt autoverkeer af (20-35% van het autoverkeer in de spits in de regio Utrecht is sociaal dan wel recreatief). Maatregelen om het regionaal autoverkeer te verminderen⁸ zijn ook een oplossing (beter OV, meer (elektrische) fiets). In analogie met bijv. het klimaat- of pensioenakkoord, wordt daarom geadviseerd regionale mobiliteitsakkoorden te sluiten. Ook kunnen er alternatieven voorhanden zijn, die de huidige doorstromings- en veiligheidsproblemen met minder ingrijpende maatregelen, met minder risico's en tegen aanzienlijk lagere kosten, oplossen. Zo heeft de Kerngroep Ring Utrecht recent het zgn. Suunta⁹ alternatief gepresenteerd, waarbij zonder verdere aantasting van het natuurgebied Amelisweerd, de doorstromings- en veiligheidsproblemen op de A27 bij Utrecht worden opgelost¹⁰. Voordeel voor de automobilist is tevens dat deze variant veel sneller te realiseren is en voor veel minder bouwoverlast zal zorgen.

Drs. E.M. Korevaar, milieu-juridisch expert

⁵ Zie bijv. het habitatype H9110 'Oude Eikenbossen', waarvan de achtergronddepositie bijna 2500 mol/ha/jr bedraagt (2019, hexagoon x: 179954 y: 467818) en een niveau van ong. 1000 mol/ha/jr is vereist (zgn. kritische depositie waarde).

⁶ "Hoe verder na de PAS? Analyse van de jurisprudentie en juridische verkenning van opties" Advies op verzoek van het Wereld Natuur Fonds, Prof. Kees Bastmeijer, Tilburg, 20 september 2019

⁷ Zie ook position paper namens MOB 1 december jl., waarin is betoogd dat de voorgestelde maatregelen niet als mitigerende (project)maatregelen kunnen worden opgevoerd.

https://www.tweedekamer.nl/debat_en_vergadering/commissievergaderingen/details?id=2019A05199

⁸ 45% van het verkeer op de snelwegen in de regio Utrecht heeft herkomst en bestemming binnen de regio Utrecht, zie deelrapport Verkeer (Tracébesluit Ring Utrecht, 2016)

⁹ Ontwikkeld door het Vlaams verkeerskundig bureau Suunta <https://www.suunta.be/>

¹⁰ https://www.stopverbredingringutrecht.nl/wp-content/uploads/2016/04/Verkeerskundige-evaluatie-A27_190527.pdf