

Afdeling bestuursrechtspraak
van de Raad van State
Postbus 20019
2500 EA 's-Gravenhage

Betreft: Beroepschrift met betrekking tot het Tracébesluit A27/A12 Ring Utrecht vastgesteld
17 november 2020 door de Minister van Infrastructuur en Waterstaat
Aantal pagina's: 71 (exclusief bijlagen)

Amsterdam, 13 januari 2021

Geacht college,

Hierbij wordt beroep ingesteld tegen het tracébesluit A27/A12 Ring Utrecht (hierna: het (tracé-)besluit of TB), vastgesteld door de minister van Infrastructuur en Waterstaat (hierna: de minister) op 17 november 2020. Het tracébesluit is ter inzage gelegd van 2 december 2020 tot en met 13 januari 2021. Een kopie van de kennisgeving gaat hierbij als **bijlage 1**. Het beroep tegen het tracébesluit wordt ingesteld namens de volgende organisaties (hierna: appellanten):

- Vereniging Leefmilieu, gevestigd te Nijmegen;
- Stichting Kerngroep Ring Utrecht, gevestigd te Utrecht;
- Vereniging Aktie Amelisweerd, gevestigd te Utrecht;
- Coöperatie MOBilisation for the Environment, gevestigd te Nijmegen;
- Ekologische Tuiniervereniging "De Nijvere Pier", gevestigd te Utrecht;
- Sportvereniging Kampong, gevestigd te Utrecht;
- Kopersvereniging Zwarte Woud, gevestigd te Utrecht;
- Stichting Bewoners Overleg Lunetten, gevestigd te Utrecht.

De statuten en uittreksels uit het handelsregister betreffende deze organisaties worden bijgaand als **bijlage 2** overgelegd.

Door en namens appellanten werden eerder zienswijzen ingediend op het ontwerp tracébesluit 2016. Naar aanleiding van het ontwerpbesluit stelde de minister op 8 december 2016 een eerdere versie van het tracébesluit vast. Bij besluit van 28 juni 2018 volgde een nader besluit tot wijziging van dat tracébesluit. Een daartegen door appellanten ingesteld beroep werd door de Afdeling bestuursrechtspraak bij uitspraak van 17 juli 2019 gegrond verklaard, waarbij het tracébesluit van 8 december 2016 en het daarop volgende wijzigingsbesluit van 28 juni 2018 werden vernietigd (zaaknummer: ECLI:NL:RVS:2019:2466).

De Afdeling oordeelde dat de besluiten ten onrechte werden gebaseerd op de zogenaamde Programmatische Aanpak Stikstof (PAS), waardoor significant negatieve effecten van de verbreding en uitbreiding van de A27/A12/A28 (Project Ring Utrecht) op beschermde natuur in Natura 2000-gebieden niet met zekerheid konden worden uitgesloten.

Bij het tracébesluit betrokken belangen van appellanten

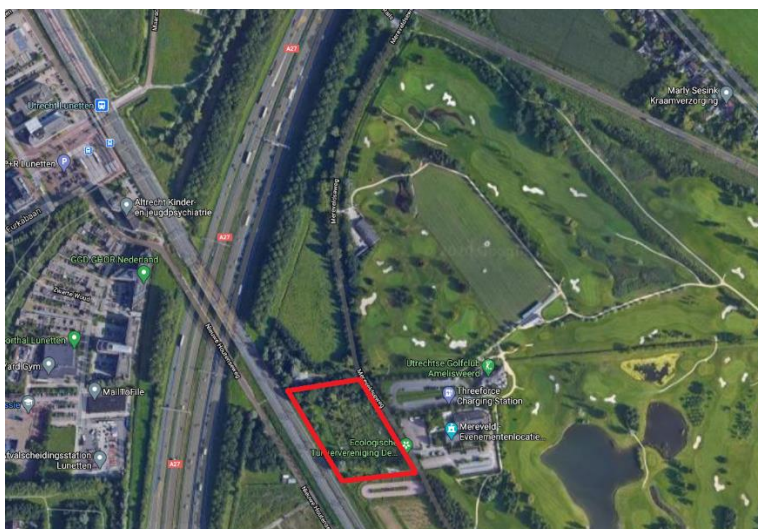
Stichting Kerngroep Ring Utrecht, bestaande uit verschillende bewoners- en milieugroepen in en rondom de stad Utrecht, zet zich al jaren in om de niet noodzakelijke uitbreidingen van snelwegen in en rondom Utrecht te voorkomen en meer specifiek de verbreding en uitbreiding van de A27/A12/A28 (Project Ring Utrecht), althans de aantasting van natuur- en leefmilieu door deze projecten zoveel mogelijk te voorkomen. Stichting Kerngroep Ring Utrecht maakt zich ernstige zorgen over het TB en de gevolgen daarvan op mens en natuur. Het TB zal leiden tot aantasting van zeer waardevolle natuur, waaronder beschermde natuur op landgoed Amelisweerd.

Met name de gevolgen van het TB voor Amelisweerd, zijn een grote zorg voor de Vereniging Aktie Amelisweerd, die in het verleden heeft gestreden voor het behoud van dit landgoed en getracht heeft doorsnijding daarvan door de A27 te voorkomen. De geschiedenis lijkt zich wederom te herhalen. Waar in de uitspraak van de Raad van State van 1980 de uitbreiding van de A27 nog beperkt werd tot een bakconstructie in plaats van een talud, vanwege de zeer waardevolle natuur in dit gebied, lijkt deze strook nu niet meer heilig.

Vereniging Leefmilieu is een vereniging die streeft naar een groen en gezond Leefmilieu. Een milieu waarin mensen veilig kunnen wonen en werken, zonder gezondheidsschade door milieubelasting en milieuoverlast. Ook het voorkomen van natuurschade en behoud van waardevolle natuur in Nederland is een belangrijk speerpunt. Omdat de gevolgen van het TB veel verder reiken dan Utrecht, maar zich uitstrekken tot het natuurgebieden zoals het Natura 2000-gebied de Veluwe, heeft Vereniging Leefmilieu belang bij het onderhavige beroep tegen het tracébesluit.

Coöperatie Mobilisation for the Environment zet zich onder andere in voor het stoppen van de teruggang in biodiversiteit.

De Ekologische Tuinvereniging "De Nijvere Pier" is een volkstuinvereniging en beslaat 65 tuinen waar op ecologische wijze wordt getuinierd. Om deze tuinen heen is veel gemeenschappelijke grond met fruit- en notenbomen, hooiland, een waterpoel en andere natuurlijke vegetatie. Onderhoud aan de gemeenschappelijke grond geschiedt door de leden van de vereniging. Op navolgend kaartje is de locatie van de volkstuintuinen weergegeven.



Sportvereniging Kampong is een omnisportvereniging met het grootste aantal actieve leden in Europa. Met nog enkele kleinere clubs sporten er dicht lang de snelweg ca. 7000 mensen een aantal keren per week. In de navolgende afbeelding is de ligging van de sportvelden waar de vereniging gebruik van maakt weergegeven.



Het doel van de kopersvereniging Zwarte Woud is het behartigen van de belangen van de bewoners/eigenaren van de woningen behorende bij het project 'Het Zwart Woud'. Deze woningen liggen in de nabijheid van het tracé, zoals te zien is op de navolgende figuur (rode markering).



De stichting Bewoners Overleg Lunetten (BOL) behartigt zoveel mogelijk de belangen van de bewoners in de wijk Lunetten (zie navolgende afbeelding). Al sinds vele jaren is er een zeer goed contact met de gemeente Utrecht op allerlei niveaus. Het betreft de directe - korte lijnen - naar het Wijkbureau Zuid, als ook naar het centrale ambtelijke- en bestuurlijke apparaat: het 'Stadhuis' en de diverse diensten elders in de stad.

Het BOL beschikt over een groot netwerk in de wijk. Deze bestaat uit individuele bewoners, vrijwilligersorganisaties, maatschappelijke organisaties, woningcorporaties, hoogheemraadschap, winkeliers, en andere bedrijven en instellingen.



Inleiding

De verbreding en uitbreiding van de A27/A12/A28 Ring Utrecht heeft volgens de minister als doel om de doorstroming van het verkeer te verbeteren, onder het gelijkwaardig houden van de leefomgeving en die waar mogelijk te verbeteren:

“Het project A27/A12 Ring Utrecht heeft een tweeledig doel:
de doorstroming op de Ring Utrecht laten voldoen aan de streefwaarden (zoals bedoeld in de structuurvisie Infrastructuur en Ruimte, in het bijzonder bijlage 6 van de SVIR) uit de Nota Mobiliteit, op een verkeersveilige manier en;
de kwaliteit van de leefomgeving gelijkwaardig houden en waar mogelijk te verbeteren” (tracébesluit, p. 87).

Het gaat om een miljardenproject dat gedurende jaren tot ingrijpende werkzaamheden zal leiden en dat een groot effect zal hebben op natuur en leefomgeving. Appellanten zijn van oordeel dat het voorgestelde TB in deze vorm helemaal niet nodig is. Een verbreding en uitbreiding van de A27/A12/A28 zal alleen maar leiden tot meer verkeer en meer files, lost bestaande knelpunten niet of maar zeer beperkt op en zal leiden tot ernstige schade aan de natuur. Voor eventuele verkeersknelpunten zijn veel goedkopere en betere oplossingen mogelijk met aanzienlijk minder impact voor mens en natuur.’

Hoe groot het maatschappelijk verzet is tegen het TB, en hoe veel steun er is voor het tegengaan van de verbreding en uitbreiding van de A27/A12/A28, met name van omwonenden maar ook vanuit het hele land, moge blijken uit de honderden zienswijzen die op het ontwerptractébesluit werden ingediend, de vele ondertekenaars van petities en de hoge opkomst bij protestacties. Voor een overzicht daarvan wordt verwezen naar **bijlage 3**.

Concreet heeft het tracébesluit betrekking op het volgende. Aan de A27 tussen Houten en Bilthoven worden extra rijstroken toegevoegd. Het gaat om in elke richting één rijstrook, waarvan in de richting noord naar zuid deels een uitbreiding voorzien is van 4 naar 7 rijstroken. In de huidige situatie is sprake van in de ene richting zes rijstroken, in de andere richting deels vier rijstroken. Dit zouden er op grond van het tracébesluit zeven in beide richtingen moeten worden. De bestaande rijstroken liggen in een zogenaamde ‘bak’, zodat de banen niet onder invloed staan van het grondwater. Het tracébesluit voorziet in het aanleggen van nieuwe rijstroken buiten de ‘bak’. Daarvoor moet natuur wijken en bos worden gekapt, onder andere bomen behorend tot landgoed Amelisweerd dat is aangewezen als rijksmonument

en als gebied, vallend onder Natuur Netwerk Nederland (NNN), vanwege de daar voorkomende bijzondere natuurwaarden. Het tracébesluit voorziet verder tussen de knooppunten Oudenrijn en Lunetten op de A12 in een extra rijstrook aan weerszijden van de bestaande parallelbanen.

Voor de verbreding van de bestaande 'bak' bij Amelisweerd zal een ca. 70 meter diepe schermwand moeten worden aangebracht over een lengte van ca. 3,7 kilometer. Deze constructie is niet eerder ter inspraak gelegd en was ook geen onderdeel van het tracébesluit uit 2016 noch van het wijzigingsbesluit uit 2018.

De voorziene uitbreiding zal leiden tot extra depositie van verzurende en vermestende emissies op Natura 2000-gebieden met voor verzuring en vermeting gevoelige habitats. Om die reden is een passende beoordeling opgesteld voor het tracébesluit. De passende beoordeling en een nieuw ontwerp van het tracébesluit zijn niet voor inspraak ter inzage gelegd. Hetzelfde geldt voor de ADC-toets die ook nieuw is ten opzichte van het ontwerp-tracébesluit uit 2016. De conclusie van de passende beoordeling is dat significante effecten op habitats in Natura 2000-gebied niet kunnen worden uitgesloten. De Natura 2000-gebieden rond de A27/A12 Ring Utrecht en langs de toeleidende wegen, zijn al jaren zwaar overbelast door hoge achtergrondniveaus van stikstof. Hoewel de staat van instandhouding van aangewezen habitats al decennialang achteruitgaat door stikstofoverbelasting, zijn nog steeds onvoldoende concrete maatregelen vastgesteld om de overbelasting en achteruitgang van beschermde natuur een halt toe te roepen. Voor een aantal habitats komen op de lange termijn te treffen maatregelen mogelijk te laat. De positieve resultaten van al wel concreet vastgestelde maatregelen zijn bovendien onzeker. Het tegen deze achtergrond toestaan van nieuwe depositie zal onvermijdelijk tot negatieve effecten op de natuur leiden.

Verzoek

In het onderstaande zullen appellanten betogen dat het tracébesluit fundamentele gebreken vertoont, zowel waar het de juridische als de feitelijke onderbouwing betreft. Het bestreden besluit heeft een lange historie en berust op vele feitelijke analyses en rapporten, terwijl appellanten de deugdelijkheid en volledigheid van de feitelijke onderbouwing van het tracébesluit op vele onderdelen en onder overlegging van rapporten en informatie betwisten. Vanwege de complexiteit van een groot aantal feitelijke discussiepunten in deze zaak verzoeken appellanten de Afdeling om een deskundigenverslag te gelasten en daarvoor de Stichting advisering Bestuursrechtspraak in te schakelen.

Beroep

Kernpunten van het onderhavige beroep zijn de volgende (verwezen wordt naar de paginanummers van dit beroepsschrift, waar deze punten behandeld worden):

A. Ten onrechte geen nieuw OTB ter inzage gelegd	6
B. Ten onrechte geen passende beoordeling en ontwerpbesluit voor inspraak ter inzage gelegd	8
C. Heroverweging onvoldoende	9
D. Feitelijke onderbouwing van 'nut en noodzaak' en alternatieventoets onvolledig en onjuist.....	10
E. Toetsingskader ADC-toets: geen ontstentenis van alternatieven voor de wegbreedening en – verbreding	18
F. Er zijn meerdere reële alternatieven die leiden tot minder depositie	20
G. Geen dwingende redenen van groot openbaar belang	26
H. Passende beoordeling onvoldoende: ten onrechte afkap en gebreken in de uitgevoerde modellering 29	
I. Passende beoordeling: onjuiste en onvolledige toets ten aanzien van KDW's en bij de beoordeling al dan niet te betrekken maatregelen	34
J. Gehanteerde drempelwaarde ten onrechte niet passend beoordeeld	37
K. SSRS geen beschermingsmaatregel, geen zekerheid over uitblijven van significante aantasting	38
L. Cumulatieve beoordeling ten onrechte niet dan wel onvolledig uitgevoerd	48
M. Natura 2000 compensatie onjuist en onvoldoende	50

N.	Onderzoek Ecologie / beschermde soorten onvoldoende, geen dwingende redenen	54
O.	Aantasting NNN, geen groot openbaar belang, compensatie onvoldoende	60
P.	Hydrologische effecten voorgestelde bouwmethode hoogst onzeker	66
H.	Aantasting Rijksmonument	68
I.	Geluidsmaatregelen bouw niet verankerd, gevolgen NNN en sportvereniging onbekend	69
J.	Luchtkwaliteitsonderzoek is onvoldoende	69

A. Ten onrechte geen nieuw OTB ter inzage gelegd

1. Zoals vermeld, heeft de Afdeling bestuursrechtspraak een eerder tracébesluit uit 2016 inzake de wegwitbreidingen A27/A12/A28 Ring Utrecht bij uitspraak van 17 juli 2019 vernietigd, omdat de verwijzing in dat tracébesluit naar het Programma Aanpak Stikstof niet volstond om de vereiste zekerheid te verkrijgen dat de wegwitbreidingen geen significant negatieve effecten op beschermde Natura 2000-gebieden zouden hebben. Voor het nieuwe tracébesluit, het bestreden besluit in de onderhavige procedure, wordt niet meer naar het PAS verwezen, maar is een passende beoordeling opgesteld. Verder zijn ten opzichte van het eerdere tracébesluit meerdere wijzigingen doorgevoerd. Een nieuw ontwerpbesluit is echter niet voor inspraak ter inzage gelegd en ook heeft het publiek niet kunnen inspreken op de passende beoordeling en dat deel van het tracébesluit dat daarop is gebaseerd. Dit is in strijd met artikel 3.11 van de Algemene wet bestuursrecht, althans in strijd met de voorschriften en systematiek van afdeling 3.4 van de Awb. De minister heeft overigens niet overwogen dat de betreffende wijzigingen ten opzichte van het eerdere (ontwerp)tracébesluit van ondergeschikte aard zouden zijn en daarom in afwijking van de bepalingen van artikel 3.4 van de Awb geen nieuw ontwerpbesluit ter inzage behoefde te worden gelegd. Op dat punt is hoe dan ook sprake van een motiveringsgebrek in het bestreden besluit.

2. Appellanten zijn van mening dat de wijzigingen in het TB niet van ondergeschikte aard zijn. Om die reden had het tracébesluit niet zonder een voorafgaande ter inzagelegging van een ontwerpbesluit overeenkomstig afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) genomen mogen worden. Het gaat om de volgende wijzigingen die naar het oordeel van appellanten tezamen en in onderling verband beschouwd niet van ondergeschikte aard zijn:
 - a) Zoals al naar voren is gebracht betreft de wijziging een bijna verdubbeling van het aantal hectares te kappen houtopstand, van globaal 38 naar 65 ha. Deze wijziging is dermate van omvang dat de kap niet volledig kan worden gecompenseerd/gemitigeerd binnen het TB plangebied (ongeveer 45 ha kan binnen het plangebied zelf worden gecompenseerd/gemitigeerd). De overige hectares worden elders gecompenseerd, waarvan de compensatielocaties nog niet (volledig) bekend zijn. Een dergelijke wijziging kan niet worden gekwalificeerd als 'van ondergeschikte aard'. In de 'Notitie actualiteit MER en Landschapsplan A27/A12 Ring Utrecht' die bij het wijzigingsbesluit 2018 behoorde, werd geconcludeerd dat de effectbeoordeling voor het aspect ruimtebeslag op bos en stedelijk groen met deze wijziging in het MER is verschoven van negatief naar zeer negatief. Dit onderstreept dat deze wijziging niet is te kenmerken als een wijziging van ondergeschikte aard.
 - b) In het tracébesluit 2016 was de scope van het project 2030. In het nieuwe TB is de scope verlegd naar 2040. Zoals verderop nader zal worden onderbouwd zijn kennis en inzichten rondom mobiliteit dermate gewijzigd dat dit tot een nieuwe afweging van alternatieven had moeten leiden. De wijziging van de besluthorizon had moeten leiden tot een aanzienlijke aanpassing en aanvulling van het MER waarvoor de vereiste inspraakprocedures doorlopen hadden moeten worden.
 - c) Nieuw in het TB is dat ter hoogte van Amelisweerd een 65 á 75 meter diepe schermwand moet worden aangebracht over een lengte van 1,9 kilometer aan beide zijden. Een dergelijke constructie brengt aanzienlijke risico's met zich mee zowel in de aanlegfase als in de beheerfase. Zowel de gemeente Utrecht als het waterschap hebben hun zorgen al geuit over deze constructie (zie voor details verderop) en zijn van mening dat belangrijke risico's niet zijn uit te sluiten voor een aanzienlijk gebied dat onder invloed staat van deze ingreep. Een dergelijk ingreep kan niet als

ondergeschikt worden geduid. Dit blijkt ook uit een contra-expertise die in opdracht van gemeente Utrecht en het waterschap is uitgevoerd door Tauw (zie **bijlage 14**).

- d) Bij de zuidelijke afrit Nieuwegein van de A12 was in het ontwerp tracébesluit geen vluchtstrook opgenomen. Deze is toegevoegd in het tracébesluit. Hiervoor wordt het grondlichaam verbreed. Het geluidscherm ter plekke verschuift ten opzichte van de in het ontwerp Tracébesluit aangegeven locatie.
 - e) Het project is voor het eerst passend beoordeeld. Hieruit blijkt dat significant negatieve effecten op beschermde natuur niet zijn uit te sluiten.
3. Aanvullend hierop wordt door De Ekologische Tuinvereniging "De Nijvere Pier" gewezen op de locaties van de werkterreinen en de extra verwachte verkeersdrukke van het bouwverkeer op de wegen nabij het volkstuintencomplex. In de eerdere zienswijze heeft de vereniging hun verontrusting over de verwachte extra verkeersdrukke, slechtere bereikbaarheid van het complex en extra verkeersgevaren ingebracht. Dit omdat er nabij het complex een werkterrein was gepland (Nieuwe Houtenseweg). In plaats dat dit werkterrein is vervallen of beperkt is extra werkterrein nabij het complex bij gepland (Mereveldseweg). Dit is een ingrijpende wijziging ten aanzien van OTB 2016 die niet als ondergeschikt van aard is te typeren.
4. Nu, zoals uit het voorgaande blijkt, de wijzigingen ten opzichte van het tracébesluit 2016 tezamen en in samenhang beschouwd, niet van ondergeschikte aard zijn, hadden burgers en maatschappelijke organisaties in de gelegenheid dienen te worden gesteld om ten aanzien van een ontwerp van het bestreden besluit hun zienswijze naar voren te brengen. Appellanten verwijzen in dit verband naar een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak waarin, voor zover relevant het volgende overwogen werd:
- “2.2.1. In geval van vernietiging van een besluit door de bestuursrechter staat het bevoegd gezag in beginsel vrij om bij het opnieuw in de zaak voorzien terug te vallen op de procedure die aan het besluit ten grondslag lag, dan wel de gehele procedure opnieuw te doorlopen. Er kunnen zich echter omstandigheden voordoen waarin het uit een oogpunt van zorgvuldige voorbereiding van een besluit, mede gelet op de aard en ernst van de gebreken die tot vernietiging hebben geleid en het verhandelde in die eerste procedure, niet passend moet worden geoordeeld indien het bevoegd gezag ermee volstaat terug te vallen op de eerdere procedure en niet een nieuw ontwerpbesluit opstelt en ter inzage legt.” (AbRS 8 september 2020, ECLI:NL:RVS:2010:BN6149).
5. Inspraak van het publiek is bovendien een op zichzelf staand recht in de zin van artikel 6 van het Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden (hierna: Verdrag van Aarhus)¹. Het recht op inspraak in een vroeg stadium van de besluitvorming kan niet worden ondervangen door beroep tegen een vastgesteld besluit. Van belang daarbij is dat artikel 6, zesde lid, van het Verdrag van Aarhus de gegevens opsomt die in ieder geval ter inzage moeten worden gelegd voor inspraak door het publiek. Het betreft onder andere de volgende informatie:
- a. een beschrijving van het terrein en de fysieke en technische kenmerken van de voorgestelde activiteit, met inbegrip van een prognose van de verwachte residuen en emissies;
 - b. een beschrijving van de belangrijke effecten van de voorgestelde activiteit op het milieu;
 - c. een beschrijving van de beoogde maatregelen om de effecten, met inbegrip van emissies, te voorkomen en/of te verminderen;
 - (...)
 - e. een schets van de voornaamste door de aanvrager bestudeerde alternatieven; en
 - f. in overeenstemming met de nationale wetgeving, de voornaamste aan de overheidsinstantie uitgebrachte rapporten en adviezen op het tijdstip waarop het betrokken publiek dient te worden geïnformeerd in overeenstemming met het voorgaande tweede lid.

¹ Trb, 2001, 73

6. Uit de Nota van Wijzigingen inzake het bestreden tracébesluit blijkt dat er sprake is van wijzigingen ten opzichte van het in 2016 ter inzage gelegde ontwerpbesluit die op grond van de hiervoor aangehaalde jurisprudentie van de Afdeling en artikel 6 van het Verdrag van Aarhus verplicht voor inspraak ter inzage te leggen informatie betreffen. Zo zijn de onder a bedoelde prognoses van verwachte emissies aanzienlijk gewijzigd, alleen al doordat uitgegaan wordt van een horizon in 2040 in plaats van in 2030, zoals in het tracébesluit van 2016 was voorzien en waarover eerder inspraak heeft plaatsgevonden. Ook de nieuwe beoordelingen in verband met de invloed op grondwater rond het tracé betreffen prognoses van verwachte emissies in de zin van artikel 6, zesde lid, onder a, van het Verdrag van Aarhus. De passende beoordeling die voor het project nooit eerder gemaakt werd, betreft informatie die valt onder b, 'een beschrijving van belangrijke effecten van de voorgestelde activiteit op het milieu'. Het gaat immers om effecten van stikstof emissies ten gevolge van wegverkeer. Verder is geheel nieuw dat de minister zich beroept op maatregelen die de effecten van die stikstofemissies voorkomen of verminderen, zoals bedoeld onder c. Eén van de 'beoogde maatregelen om de effecten' van de wegbuitbreiding en –verbreding te voorkomen of te verminderen is het beroep dat de minister in het tracébesluit doet op de vermeend positieve effecten van het stikstofregistratiesysteem (SSRS). De daarbij behorende rapporten en berekeningen waaruit blijkt of en zo ja, welk effect deze maatregel heeft in het kader van het nieuwe tracébesluit hadden voor inspraak ter inzage moeten worden gelegd. Hiervoor werd al opgemerkt dat de alternatieventoets in het kader van de opgestelde milieueffectrapportage niet voldoende actueel is en ten onrechte geen rekening houdt met nieuwe inzichten over mobiliteit, die bijvoorbeeld onder andere samenhangen met de optie van meer thuis werken. Het betreft inzake de alternatieven toets, zeker gelet op het tijdsverloop sinds de vorige alternatieventoets in het kader van de milieueffectrapportage, informatie bedoeld onder e van artikel 6, zesde lid, van het Verdrag van Aarhus, waarop inspraak had moeten plaatsvinden. De betreffende bepalingen van artikel 6 van het Verdrag van Aarhus zijn overigens op Europees niveau geïmplementeerd in de artikelen 5 en 6 van richtlijn 2011/92 van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (hierna: m.e.r.-richtlijn). Overigens
7. Daar komt bij dat het wegontwerp weliswaar beperkt wijzigt ten opzichte van het ontwerp besluit, maar het ruimtebeslag zowel in de breedte als in de diepte neemt aanzienlijk toe. Uit de tabel op pagina 35 e.v. van de Nota van Wijziging blijkt dat het ruimtebeslag van het tracégebied met ca. 15 ha toeneemt. Daarnaast is hiervoor al gewezen op de 65 á 75 meter diepe schermwand die moet worden aangebracht over een lengte van ca. 1,9 kilometer aan beide zijden ter hoogte van Amelisweerd. Deze ingreep die permanent zal zijn, zal grote gevolgen kunnen hebben voor de grondwaterstanden rond de wegbuitbreiding, waardoor de grondwatersituatie in een aanzienlijk gebied wijzigt.
8. In het licht van het voorgaande is, ook al wijzigt het traject van de wegbuitbreiding en –verbreding op hoofdlijnen nauwelijks, sprake van wijzigingen die zodanig zijn dat deze niet als van ondergeschikte aard kunnen worden aangemerkt. Het betreft wijzigingen die de ter inzagelegging van een nieuw ontwerpbesluit in de zin van artikel 3:11 van de Awb vereisten. Bovendien gaat het om wijzigingen in de voor het recht van inspraak essentiële informatie in de zin van artikel 6, zesde lid, van het Verdrag van Aarhus en de artikelen 5 en 6 van de m.e.r.-richtlijn. Ter inzagelegging voor inspraak is ten onrechte niet gebeurd en dient alsnog plaats te vinden. Het bestreden tracébesluit is op grond van het voorgaande strijdig met afdeling 3.4 van de Awb, artikel 6 van het Verdrag van Aarhus en met de artikelen artikel 3:2 en 3:46 van de Awb, nu bovendien elke motivering van het niet ter inzage leggen van een nieuw ontwerpbesluit ontbreekt.

B. Ten onrechte geen passende beoordeling en ontwerpbesluit voor inspraak ter inzage gelegd

9. Aan het vernietigde tracébesluit 2016 heeft geen passende beoordeling ten grondslag gelegen. Hetzelfde geldt voor het daaraan voorafgaande ontwerpbesluit dat voor inspraak ter inzage heeft gelegen. De eerste en enige passende beoordeling van het project uitbreiding A27/A12/A28 Ring

Utrecht is de passende beoordeling die bij het definitieve tracébesluit, het in deze zaak bestreden tracébesluit, ter inzage is gelegd. Hiervoor werd al betoogd dat het om informatie gaat die in een vroeg stadium voor inspraak ter inzage dient te worden gelegd op grond van de artikelen 5 en 6 van de m.e.r.-richtlijn en artikel 6, zesde lid, van het Verdrag van Aarhus. Het betreft echter ook informatie die, los van de regelgeving inzake milieueffectrapportages, op grond van richtlijn 92/43 van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (hierna: de Habitatrictlijn) verplicht aan inspraak onderworpen dient te worden, evenals overigens de besluitvorming die op een passende beoordeling is gebaseerd.

10. Artikel 6, derde lid, van de Habitatrictlijn bepaalt dat voor een project pas toestemming wordt verleend door de bevoegde autoriteiten wanneer zij op grond van een passende beoordeling de zekerheid hebben verkregen dat het project de natuurlijke kenmerken van Natura 2000-gebieden niet zal aantasten en nadat zij inspraakmogelijkheden hebben geboden. Een richtlijnconforme interpretatie van artikel 14 van de Tracéwet kan er naar het oordeel van appellanten daarom niet toe leiden dat een passende beoordeling, het daarop gebaseerde toestemmingsbesluit, inclusief de ADC-toets op grond van artikel 6, vierde lid, van de Habitatrictlijn, als een wijziging van 'ondergeschikte aard' wordt beschouwd op grond waarvan zou kunnen worden afgezien van inspraak door het publiek. Anders dan de Afdeling bestuursrechtspraak heeft overwogen², gaat het op grond van artikel 6, derde lid, van de Habitatrictlijn om een zelfstandige verplichting om inspraak te bieden, die los staat van de verplichtingen op grond van de m.e.r.-richtlijn, al leiden ook die laatste, uit de m.e.r.-richtlijn voortvloeiende verplichtingen, in het onderhavige geval tot de conclusie dat ten onrechte de passende beoordeling en een ontwerpbesluit niet ter inzage zijn gelegd.
11. Appellanten wijzen in dit verband op het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: het Hof) van 7 november 2018³ inzake de PAS waarin het Hof oordeelde dat, met het oog op de bescherming van het milieu, de afbakening van wat onder een project moet worden verstaan in het kader van toetsing aan de Habitatrictlijn meer omvattend is dan het projectbegrip uit de m.e.r.-richtlijn. Het toevoegen van een passende beoordeling en een ADC-toets aan een eerder op grond van het ontbreken van een passende beoordeling vernietigd besluit zou, indien het niet verplicht zou zijn onder de m.e.r.-richtlijn om die informatie aan inspraak te onderwerpen, wat appellanten betwisten, leidt in ieder geval onder de Habitatrictlijn tot een los van de m.e.r.-richtlijn staande verplichting tot inspraak.
12. Daarbij moet bedacht worden dat in het kader van die passende beoordeling niet alleen getoetst is aan instandhoudingsdoelen van habitats en soorten in de relevante Natura 2000-gebieden, maar dat in het kader van die beoordeling ook berekeningen en prognoses zijn gebruikt om de vereiste zekerheid te verkrijgen over het uitblijven van negatieve effecten. Daarbij is bovendien een beroep gedaan op een nieuw ingevoerd stikstofregistratiesysteem waaraan eveneens complexe feitelijke informatie ten grondslag ligt. Verder is het bestreden besluit gebaseerd op een ADC-toets, waarvan een toets aan dwingende redenen van groot openbaar belang en een alternieventoets onderdeel zijn, evenals een compensatieplan. Het gaat om feitelijke informatie die niet eerder bij de besluitvorming is betrokken en essentieel is om te beoordelen of in het tracébesluit de juiste afwegingen en beoordelingen inzake effecten op Natura 2000-gebieden zijn gemaakt.
13. De conclusie is dat het bestreden tracébesluit in strijd is met de artikelen 6, derde lid, van de Habitatrictlijn en/of artikel 14 van de Tracéwet.

C. Heroverweging onvoldoende

² AbRS 18 juli 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2454, r.o. 21.1, laatste alinea (<https://www.raadvanstate.nl/@110322/201602958-1-r6/>)

³ HvJ 7 november 2018, Mobilisation en Vereniging Leefmilieu, gevoegde zaken C-293/17 en C-294/17 (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=ecli:ECLI:EU:C:2018:882>)

14. In de uitspraak van 17 juli 2019 over het tracébesluit 2016 heeft de Afdeling bestuursrechtspraak naar aanleiding van het oordeel over – kort gesteld – de juridisch onhoudbare verwijzing naar de PAS om significante effecten van het tracébesluit uit te sluiten, afgezien van het behandelen van de overige ingediende beroepsgronden. De Afdeling bestuursrechtspraak overwoog in dit kader voor zover relevant het volgende:

“Hetgeen in die beroepen is aangevoerd, behoeft geen bespreking meer. Hierbij betreft de Afdeling dat in het geval de minister de ruimtelijke ontwikkeling waarin het tracébesluit voorziet wil voortzetten daarvoor eerst een nieuwe passende beoordeling moet worden gemaakt die mogelijk tot heroverweging of aanpassing van de thans voorliggende besluiten zal leiden. Omdat op voorhand niet duidelijk is dat de behandeling van de overige beroepen tegen de thans voorliggende besluiten van belang kan zijn voor een eventueel vervolgbesluit, ziet de Afdeling daar in deze procedure van af.” (AbRS 17 juli 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2466⁴, r.o. 8)

15. Naar het oordeel van de Afdeling bestuursrechtspraak zou het uitvoeren van een passende beoordeling voor het tracébesluit naar verwachting tot zodanige heroverweging of aanpassing kunnen leiden dat ingaan op de overige beroepsgronden inzake het tracébesluit 2016 niet opportuun werd geoordeeld. De heroverwegingen en aanpassingen in het tracébesluit voldoen echter niet aan die verwachting. Aan de uitgevoerde beoordeling is op belangrijk onderdelen niet uitgegaan van nieuwe feiten of conclusies. Het tracébesluit berust in die zin niet op de te verwachten heroverwegingen en aanpassingen, maar gaat voor belangrijke onderdelen uit van gedateerde en inmiddels achterhaalde gegevens. Appellanten zullen daar in het navolgende verder uitgebreid bij stilstaan. Uit de passende beoordeling bij het nieuwe TB blijkt dat significant negatieve gevolgen ten gevolge van het TB op verschillende habitattypen in Natura 2000-gebieden niet zijn uit te sluiten, waaronder op prioritair habitattypen. In een dergelijk geval kan een project alleen doorgang vinden wanneer wordt voldaan aan de criteria genoemd in artikel 2.8, vierde lid, van de Wnb, een implementatie van artikel 6, vierde lid, van de Habitatrichtlijn:

4. Indien een plan of project, ondanks negatieve conclusies van de beoordeling van de gevolgen voor het gebied, bij ontstentenis van alternatieve oplossingen, om dwingende redenen van groot openbaar belang, met inbegrip van redenen van sociale of economische aard, toch moet worden gerealiseerd, neemt de Lid-Staat alle nodige compenserende maatregelen om te waarborgen dat de algehele samenhang van Natura 2000 bewaard blijft. De Lid-Staat stelt de Commissie op de hoogte van de genomen compenserende maatregelen.

Wanneer het betrokken gebied een gebied met een prioritair type natuurlijke habitat en/of een prioritair soort is, kunnen alleen argumenten die verband houden met de menselijke gezondheid, de openbare veiligheid of met voor het milieu wezenlijke gunstige effecten dan wel, na advies van de Commissie, andere dwingende redenen van groot openbaar belang worden aangevoerd.

D. Feitelijke onderbouwing van ‘nut en noodzaak’ en alternatieventoets onvolledig en onjuist.

16. De doelstelling die volgens de minister met het tracébesluit wordt gediend, luidt als volgt (tracébesluit, p. 87):

⁴ <https://www.raadvanstate.nl/uitspraken/@116513/201701683-6-r3/#highlight=%22ECLI%3aNL%3aRVS%3a2019%3a2466%22>

Doelstelling

Het project A27/A12 Ring Utrecht heeft een tweeledig doel:

- de doorstroming op de Ring Utrecht laten voldoen aan de streefwaarden (zoals bedoeld in de structuurvisie Infrastructuur en Ruimte, in het bijzonder bijlage 6 van de SVIR) uit de Nota Mobiliteit, op een verkeersveilige manier en;
- de kwaliteit van de leefomgeving gelijkwaardig houden en waar mogelijk te verbeteren.

17. Het is aan de hand van deze doelstelling dat ter onderbouwing van het tracébesluit had moeten worden beoordeeld of de wegwitbreiding en –verbreding Ring Utrecht voldoen aan de vereisten van ‘nut en noodzaak’. Aan deze doelstelling dient ook te worden getoetst in het kader van de alternatieventoetsen die voor een dergelijk besluit dienen te worden uitgevoerd. In de toelichting op het TB is opgenomen welke alternatieven in het voortraject zijn onderzocht. Tevens is in de hierna overgenomen tabel (p. 191 TB) beschreven waarom de betreffende alternatieven niet zouden voldoen aan de doelstelling van het project of anderszins zijn afgefallen. Diverse alternatieven ‘binnen de bak’, dat wil zeggen zonder verbreding ter hoogte van Amelisweerd, zijn om verschillende door de minister aangevoerde redenen afgefallen. Appellanten zijn van mening dat deze alternatieven ten onrechte, in het licht van nieuwe inzichten en verkeerscijfers, niet opnieuw zijn beoordeeld, allereerst met betrekking tot de mate waarin deze alternatieven bijdragen aan de doelstellingen van het project, maar ook en juist ook inzake de effecten van deze alternatieven in het licht van de doelstellingen van de verschillende Natura 2000-gebieden. Dit klemt temeer daar bepaalde alternatieven al vroeg in het besluitvormingsproces zijn afgefallen. Zo zijn de alternatieven ‘OV+++’ en Kracht van Utrecht al in 2010 afgefallen. Ook de 2x6 variant (Witteveen en Bos 2013) en de beoordeling daarvan dateren van 2013. Appellanten zijn van mening dat de betreffende alternatieven, inclusief de meest recente Suunta variant, voldoende oplossend vermogen hebben om aan de doelstellingen van het project te voldoen, zeker in het licht van de nieuwe cijfers en inzichten (daarover verderop meer). Derhalve zijn deze alternatieven ten onrechte niet opnieuw beschouwd in het kader van het vereiste alternatievenonderzoek. Dit zal verderop nog nader worden uitgewerkt voor de verschillende alternatieven.

	kan door								
	valt af								
Eerste fase Planstudie									
fase 1a		Niet-verbreden	Verbreden-Halve ring	Veebreiden Volle Rin	Sorteren	Spreads			
doelbereik									
		Op basis hiervan nieuwe combinaties waarbij bovenstaande basisalternatieven zijn uitgewerkt in de alternatieven hieronder:							
fase 1b/1c		OV+++	Kracht van Utrecht	Oost	Combinatie	West	Oost	Combinatie	Combinatie
doelbereik									
effecten									
		Alternatief Oost is uitgewerkt in het voorkeursalternatief							
Tweede fase Planstudie									
Trechterstappen									
doelbereik			Knopen			Splitsen			
doelbereik		combineren goede elementen				Selecteren			
		met binnen de bak							
				2x6 (zonder verbreding bak)		2x7 (met verbeding bak)			
doorstroming									
verkeersveiligheid									
Besluitvormingsfase									
Toetsing voorkeursvariant in MER Tweede fase									
doelbereik									
effecten									
Aangedragen tussen OTB2016 en TB2020									
				SUUNTA					
doorstroming									
veiligheid									
maakbaarheid									

18. Dat klemt temeer daar in het kader van het MER 1^e fase (2010) en het MER 2^e fase (2016) de periode bestreken tot 2020 respectievelijk 2030. Tevens waren de verkeersonderzoeken voor deze MER-rapporten gebaseerd op verkeerscijfers uitgaande van de toenmalige economische groeiscenario's GE (hoge groei) en RC (lage groei). Ook het tracébesluit uit 2016 was gebaseerd op het GE groeiscenario⁵. In 2015 heeft het PBL samen met het CPB deze groeiscenario's bijgesteld omdat ze teveel de 'uitersten' vertegenwoordigden. Hiervoor zijn in de plaats gekomen de zogenaamde 'Laag' (WLO-laag) en 'Hoog' (WLO-hoog) groeiscenario's, scenario's die meer de werkelijke bandbreedtes van de verwachte economische groei vertegenwoordigen⁶. De eerder afgevalen varianten op grond van deze nieuwe groeiscenario's kunnen leiden tot de conclusie dat indertijd onderzochte en mogelijk afgekeurde alternatieven een voldoende probleemoplossend vermogen hebben. Ook in het licht van de ADC-toets die nodig blijkt omdat de minister inmiddels erkent dat significante effecten op beschermde habitats niet zijn uit te sluiten, is de uitgevoerde alternatieventoets volstrekt onvoldoende. Het trechtermodel waarbij gaandeweg opties en alternatieven zijn 'afgevalen' leidt er binnen de 'nut en noodzaak'-toets en het onderzoek naar alternatieven binnen het MER ten onrechte toe dat inmiddels wél relevante opties en alternatieven niet bij de besluitvorming zijn betrokken. In het kader van de ADC-toets voldoet de uitgevoerde beoordeling daarom in het geheel niet. Daar zal in het navolgende nog specifiek bij worden stilgestaan.
19. Daarnaast hebben appellanten grote vraagtekens bij het hanteren in de onderbouwing van het bestreden tracébesluit van de zogenaamde NoMo-norm - de reistijdverhouding of reistijdfactor is uit de Nota Mobiliteit - en meer in het bijzonder van de streefwaarden uit bijlage 6 van de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR). De minister beoogt met het TB voldoende goede bereikbaarheid van de Metropoolregio Utrecht te realiseren en de economische schade ten gevolge van congestie te beperken, zoals ook is geformuleerd in par. 9.4.2 van de toelichting op het TB ('Dwingende redenen van groot openbaar belang'). Het is echter maar zeer de vraag of de gehanteerde normen hiervoor wel een goede of afdoende maat zijn. Zo had het alternatief ontwikkeld door Kracht van Utrecht (KvU) het laagste reistijdverlies, ondanks dat het niet aan de NoMo norm voldeed. Overigens voldeed het tracébesluit 2016 ook niet volledig aan de NoMo norm. Appellanten pleiten er dan ook voor het reistijdsverlies als maat aan de houden om de verschillende varianten te vergelijken op het aspect 'bereikbaarheid' en ter beantwoording van de vraag of er al dan niet sprake is van een 'dwingende reden van groot openbaar belang'.
20. Daar komt bij dat onder invloed van de Covid-19 crisis de mobiliteitsbehoefte, zowel wat betreft aard, als wat betreft intensiteit en tijdstip (flink) is veranderd en waarschijnlijk blijvend zal veranderen. In bijlage A van de Oplegnotitie Verkeer 2020 (november 2020) bij het TB, is door de minister ingegaan op de (mogelijke) structurele effecten van de Covid-19 crisis op de mobiliteitsbehoefte. Enkele van belang zijnde citaten uit deze bijlage zijn de volgende (p. 26/27 oplegnotitie Verkeer):
- "In de eerste maanden van de COVID-19-pandemie (COVID-19) nam, direct na het instellen van de intelligente lockdown, de vraag naar mobiliteit voor alle modaliteiten m.u.v. lopen en fietsen sterk af. Ondertussen zien we dit medio 2020 weer geleidelijk aantrekken. Het wegverkeer heeft zich vrijwel hersteld. *Er is daarbij wel sprake van meer spreiding over de dag.*" (cursivering toegevoegd)
 - "Daarnaast zien we dat mensen korte afstanden vaker lopen en is er een forse toename in het gebruik van de fiets."
 - "Het SCP stelt dat het terugveren naar oude sociaal-maatschappelijke patronen op middellange/ lange termijn aannemelijk lijkt. Volgens het PBL en het CPB zal de mobiliteit, zonder een blijvende gedragsverandering, toenemen door een verdere toename van de bevolking en door een naar verwachting gematigde economische groei."

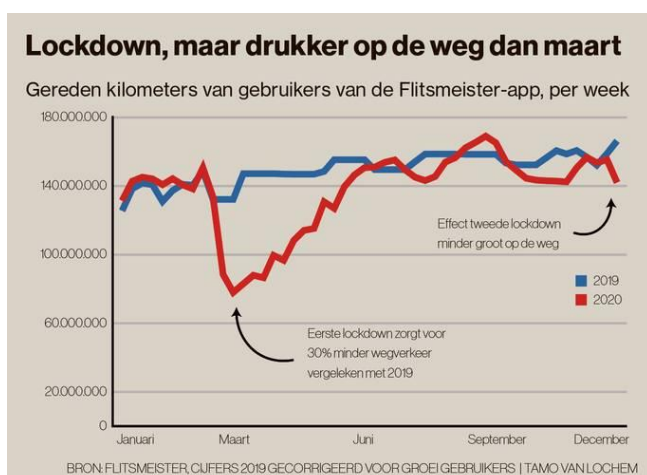
⁵ In het tracébesluit 2016 was al wel een gevoeligheidsanalyse opgenomen voor het 'Hoog' en 'Laag' scenario

⁶ <https://www.wlo2015.nl/rapporten-wlo/nederland-in-2030-en-2050-twee-referentiescenarios>

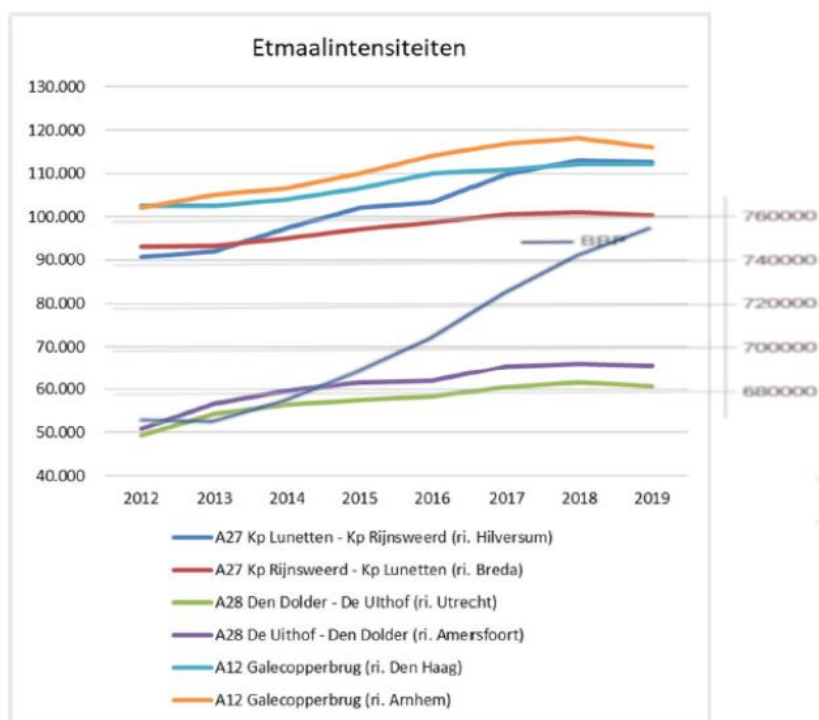
- d. “Voor zowel de al voorgenomen reguliere investeringen als voor de mogelijke extra investeringen in het kader van het Nationaal Groeifonds ligt de vraag voor de hand wat de COVID-19-crisis en contactbeperkende maatregelen voor gevolgen hebben voor het maatschappelijk rendement van de investeringen door (tijdelijk) minder gebruik van mobiliteit. Vooralsnog staan PBL en CPB op het standpunt dat de WLO-scenario’s blijven gelden, *al wordt WLO-laag waarschijnlijker dan WLO-hoog.*” (cursivering toegevoegd)

21. Kortom, de verwachting is dat op termijn het verkeer weer zal aantrekken, maar dat het zich eerder via het WLO-laag scenario zal ontwikkelen dan via het WLO-hoog. Mensen zullen meer en vaker thuis werken en het transport meer spreiden over de dag⁷. Men zal over kortere afstanden vaker gebruik maken van de (elektrische) fiets.
22. Overigens verwacht de minister zelf ook dat o.a. het thuiswerken een flinke verandering zal brengen in de mobiliteitsbehoefte en het fileprobleem voor een groot deel zal oplossen, zo blijkt uit een interview met de minister op 27 augustus 2020 op radio 1. In het interview werd het volgende gesteld: “Volgens Van Nieuwenhuizen hoeven maar tien tot vijftien procent van de auto’s uit de spits te worden geweerd om het fileprobleem op te lossen. Dit kan door thuis te werken, zegt de minister. “Waarom zou je niet één dag per week thuis kunnen werken? Of 's ochtends eerst een paar uur thuis je mail bijwerken en dan naar kantoor gaan?” Van Nieuwenhuizen is in overleg met VNO-NCW, MKB-Nederland en andere koepels om meer bedrijven zover te krijgen dat ze werknemers blijvend de mogelijkheid geven tot thuiswerken. “Werkgevers hebben altijd de sleutel in handen”, vindt ze.”⁸
23. Het wekt daarom verbazing dat in het TB op geen enkele wijze aandacht is besteed aan nut en noodzaak van de wegwitbreiding en –verbreding in geval van ontwikkeling van het verkeer volgens het meest waarschijnlijke WLO-laag scenario. Het betreft een aanzienlijk gebrek in de onderbouwing van het bestreden tracébesluit.
24. Overigens lieten de verkeerscijfers van de afgelopen jaren al een flinke groei afname zien in verkeersintensiteiten op verschillende relevante wegvakken, ondanks voortdurende economische groei, zoals blijkt uit de navolgende figuur uit het TB (oplegnotitie deelrapport verkeer 2020 p. 11, met toevoeging het BBP als maat voor de economische groei op de rechter y-as). Blijkbaar nam de mobiliteitsbehoefte in het pre-covid-19 tijdperk ook al af, ondanks stijgende economische groei.

⁷ Dit blijkt ook uit recente cijfers van het bedrijf ‘Flitsmeister’ (Winkels dicht, scholen op slot, maar Nederland trekt zich weinig aan van Rutte: nog steeds druk op de weg, AD 21 december 2020, <https://www.ad.nl/utrecht/winkels-dicht-scholen-op-slot-maar-nederland-trekt-zich-weinig-aan-van-rutte-nog-steeds-druk-op-de-weg~a7ad5c09/>). Uit deze cijfers blijkt dat sinds juni de verkeersintensiteit per week op het niveau zit van 2019. De files zijn sinds juni echter aanzienlijk minder dan in 2019. Zie verder ook Rapportage Rijkswegennet 2e periode 2020: 1 mei – 31 augustus <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/rapporten/2020/10/26/rapportage-rijkswegennet-t2-2020/rapportage-rijkswegennet-t2-2020.pdf>



⁸ <https://www.nporadio1.nl/politiek/26050-coronacrisis-helpt-minister-van-nieuwenhuizen-van-rekeningrijden-af>



Figuur 3-1 Verkeersontwikkeling (aantal motorvoertuigen per etmaal) op drie punten in het studiegebied tussen 2012 en 2019 (Bron: INWEVA)

25. Daar komt bij dat er allerlei ontwikkelingen zijn die de komende 20 jaar verwacht worden die nog niet of onvoldoende zijn verwerkt in de bij het TB gehanteerde verkeerscijfers. Uitgangspunt voor de verkeersramingen zijn ontwikkelingen uitgaande van bestaand vastgesteld beleid (Bijlage B en C bij oplegnotitie deelrapport Verkeer). Concreet betekent dit dat allerlei beleidsvoornemens waarover al wel zekere besluitvorming heeft plaatsgevonden, niet zijn meegenomen in de verkeersmodellen. Concreet worden de volgende beleidsvoornemens genoemd die niet zijn verwerkt in de verkeerscijfers van het verkeersonderzoek:

- a. Anders beprijzen van vervoer. In verband met de omschakeling naar elektrisch vervoer zijn andere vormen van beprijzing noodzakelijk nu de inkomsten vanuit de brandstofaccijnzen steeds minder worden (hierover hierna meer).
- b. Vrachtwagenheffing. De ministerraad stemde op 26 juni 2020 in met het wetsvoorstel vrachtwagenheffing. De verwachting is dat het aantal voertuigkilometers van het vrachtverkeer daalt door de heffing⁹.
- c. Europese 'Green deal'. Hierin is afgesproken dat om de klimaatdoelen in 2050 te halen o.a. driekwart van het transport van goederen over de weg naar spoor en waterwegen verplaatst moet worden¹⁰.
- d. MIRT verkenning OV en Wonen. Binnen de MIRT-verkenning OV en Wonen wordt gezocht naar oplossingen op het gebied van openbaar vervoer voor de volgende opgaven:
 - Het beter bereikbaar maken van Utrecht Science Park (voorheen de Uithof)
 - De druk op Utrecht Centraal en het centrum verlichten
 - Ervoor zorgen dat nieuwe woon- en werklocaties in Utrecht Zuidwest en Nieuwegein bereikbaar zijn en daarmee ook de bouw van extra woningen mogelijk maken.

Op 14 juli 2020 is de startbeslissing voor dit MIRT geaccordeerd en heeft de staatssecretaris deze ondertekend en openbaar gemaakt. Binnen dit MIRT lijken drie oplossingsrichtingen op dit moment kansrijk¹¹:

⁹ Effectstudies vrachtwagenheffing, MUCONSULT B.V, 12 september 2018 Kenmerk: 31136632.0001

¹⁰ https://www.europa-nu.nl/id/vl4ck66fcsz7/europese_green_deal

¹¹ <https://programma-uned.nl/ov-en-wonen/kansrijke+oplossingen/default.aspx>

- i. De aanleg van een nieuwe, snelle ov-verbinding (een snelbus of tramlijn) tussen Leidsche Rijn en Utrecht Science Park via Westraven, station Lunetten-Koningsweg en Utrecht Science Park.
- ii. Een snelle ov-verbinding tussen Utrecht Centraal en Nieuwegein om de bereikbaarheid van de nieuwe woonlocaties in Utrecht Zuidwest (waaronder de Merwedekanaalzone) en Nieuwegein te verbeteren.
- iii. Station Lunetten-Koningsweg¹² versterken: een combinatie van het bestaande station Utrecht Lunetten en een nog te bouwen station bij de Koningsweg. Dit station heeft de potentie om na Utrecht Centraal het grootste station van Utrecht te worden en daarmee Utrecht Centraal flink te ontlasten.

Deze maatregelen zouden voor 2030 gerealiseerd moeten worden. Hiervoor is eind november jl. een aanvraag ingediend bij het nationale groeifonds.

e. Als apart project buiten de MIRT-verkenning wordt de mogelijkheid van een nieuwe ov-verbinding tussen Utrecht Science Park en Zeist onderzocht (scope van realisatie: 2040).

f. Regionale mobiliteitsplannen, zoals het Mobiliteitsplan gemeente Utrecht 2040¹³. Bedacht moet worden dat 45% van het verkeer op de snelwegen in de regio Utrecht herkomst *en* bestemming heeft binnen de regio Utrecht, zie deelrapport Verkeer bij Tracébesluit Ring Utrecht 2016. Verder geldt: 65% van het verkeer op de Ring heeft Utrecht of de directe omgeving als herkomst en/of bestemming¹⁴. Lokaal en regionaal mobiliteitsbeleid heeft dus grote invloed op het verwachte verkeersaanbod op de Ring Utrecht.

g. De afspraak in het klimaatakkoord om het aantal zakelijke autokilometers in 2030 met 8 miljard te verminderen ten opzichte van 2019¹⁵. Dit betreft ruim 10% van de huidige zakelijke automobilititeit en 5% van de totale autoverkeer. Wanneer 5 tot 10 procent van de

¹²Zie ligging:



¹³ Uit Mobiliteitsplan 2040 gemeente Utrecht: Wat zijn de belangrijkste veranderingen ten opzichte van het mobiliteitsplan uit 2016? De basis van het mobiliteitsplan uit 2016 blijft overeind. Wel voegen we onderdelen toe, verleggen we accenten, of zetten we keuzes steviger aan. De belangrijkste zijn:

- Netwerk op orde voor het OV: in het mobiliteitsplan is het concept Wiel met Spaken als ruggengraat van het OV-netwerk verder uitgewerkt. O.a. door het concretiseren van spaak- en wielverbindingen en OV-knooppunten en aan te geven op welke verbindingen een tram waarschijnlijk nodig is.
- Netwerk op orde voor de fiets: we zetten in grotere mate in op het spreiden van het fietsverkeer over veilige en aantrekkelijke hoofdfietsroutes voor de omvangrijke stromen fietsers, vooral om het centrum heen en meer naar OV-knooppunten aan het Wiel. Daarnaast zorgen we voor rustige routes geschikt voor alle doelgroepen.
- Netwerk op orde voor de multimodale reis: we faciliteren de multimodale reis door het realiseren van een netwerk van aantrekkelijke P+R-locaties in de regio waar je gemakkelijk kunt overstappen op OV, (deel)fiets en andere vormen van deelvervoer.
- Anders reizen: thuiswerken en reizen buiten de spits willen we in grotere mate stimuleren. Zo creëren we ruimte voor nieuwe inwoners en werknemers. We benutten de kansen die zich nu voordoen door veranderde inzichten over de potentie van thuiswerken in verband met het coronavirus.
- Slim parkeren: We faciliteren initiatieven van bewoners voor herinrichting van woonstraten waarbij parkeerplaatsen worden getransformeerd naar ruimte voor spelen, stallen van fietsen, groen en verblijven. Parkeren gebeurt steeds minder bij de bestemming en meer buiten de wijk. Een deel van de bezoekers kan gemakkelijk parkeren bij een 'P+R 2.0' buiten de snelwegring.
- Slim sturen: In de A-zones (gebieden waar verkeersruimte schaars is en verblijfskwaliteit van het grootste belang is) maken we meer ruimte voor verblijf. Voetgangers en fietsers krijgen hier prioriteit en doorgaand autoverkeer wordt geweerd, te weten op de plekken Catharijnesingel, Ledig Erf en Utrecht Science Park.

¹⁴ Citaat uit de Toelichting op het TB-ontwerp, pagina 7

¹⁵ Pagina 70 Klimaatakkoord, 28 juni 2019

automobilisten van de weg worden gehaald, scheelt dat de helft aan files, aldus hoogleraar Verhoef, vervoerseconomie aan de VU (zie **bijlage 10**).

26. In het klimaatakkoord is verder afgesproken dat het kabinet, ten behoeve van de volgende kabinetsformatie, verschillende varianten van betalen naar gebruik zal onderzoeken, voorbereidingen zal schetsen en waar mogelijk of nodig deze voorbereidingen zal treffen. De invoering van het nieuwe stelsel wordt betrokken bij de reeds voorgenomen belastingherziening in 2025. Omdat met de opkomst van het elektrisch vervoer de inkomsten vanuit de brandstofaccijnzen verminderen en op termijn verdwijnen, zijn andere vormen van beprijzing noodzakelijk. Begin oktober is een tussenrapportage van dit onderzoek gereedgekomen en naar de Tweede Kamer gestuurd (16 oktober). In deze rapportage zijn verschillende beprijzingsvarianten onderzocht, variërend van een vlakke heffing (kilometertarief dat in principe voor alle voertuigen gelijk is) tot varianten die variëren in beprijzing naar plaats en tijd. In deze rapportage¹⁶ worden de volgende conclusies getrokken:

a. De varianten leiden tot een forse daling in het aantal autokilometers (tot 20%), vooral doordat kortere verplaatsingen worden gemaakt. Het aantal ritten met de auto neemt maar in beperkte mate af.

b. De congestie neemt in de betreffende varianten fors af met 37-66%. Deze daling is in variant 3c, met een tariefopslag naar plaats (drukke wegen) en tijd (spits) naast een differentiatie naar emissies van voertuigen, het grootst.

c. Ook de CO₂ en NO_x emissies nemen met 17% tot 24% fors af, het sterkst in varianten 3 waar een gemiddelde afgelegde kilometer met een zuiniger en schoner voertuig wordt gereden.

De conclusie is derhalve dat in alle onderzocht beprijzingsvarianten het aantal autokilometers en de congestie fors zullen afnemen¹⁷.

27. Verder geldt dat de minister de economische schade van de huidige knelpunten en de winst in economische termen van het TB niet nader heeft onderbouwd. Appellanten vinden dat ook de maatschappelijke kosten en baten daarin een rol behoren te spelen. De minister heeft voor het vernietigde tracébesluit 2016 het bureau Decisio opdracht verleend om een Maatschappelijke Kosten Basten Analyse uit te voeren van enkel het voorkeursalternatief (4 maart 2014)¹⁸. Decisio concludeert dat onder het hoge groeiscenario (GE) aanleg in de nabije toekomst rendabel is, maar dat een paar jaar uitstel relatief weinig kost (in termen van gederfd maatschappelijk rendement). Onder het lag groeiscenario (RC) is het nooit rendabel om het voorkeursalternatief te realiseren en leidt het *niet* uitstellen tot een groot maatschappelijk verlies. Dat de kosten de baten overtreffen in een lag groeiscenario (RC) betekent dat het project pas rendeert als het fileprobleem rondom Utrecht fors groeit ten opzichte van de huidige situatie (zoals het geval is in GE). Het beeld van de vertragingen zonder uitvoering van het project in RC in 2030 is namelijk ongeveer gelijk aan het beeld in 2013. De grote bandbreedte rondom de maatschappelijke rentabiliteit van het voorkeursalternatief betekent dat het onzeker is of het project rendabel zal zijn. Deze onzekerheid vraagt om uitstel van de investeringsbeslissing over het OTB, en te wachten totdat duidelijker is of de toekomst zich meer in de richting van het ene of het andere scenario beweegt. De gevoeligheidsanalyse over uitstel in de MKBA laat zien dat een aantal jaren uitstel relatief weinig kost in termen van verloren maatschappelijk rendement bij het hoge groeiscenario, en het voorkomt een groot maatschappelijk verlies bij het lag groeiscenario. Bovenstaande wordt ook bevestigd door het Centraal Planbureau dat op 4 maart 2014 met een *second opinion* komt over de MKBA Ring Utrecht¹⁹. Het CPB concludeert dat het onzeker is of het project rendabel zal zijn. Deze onzekerheid vraagt volgens het CPB om uitstel van de investeringsbeslissing. Het

¹⁶ Effecten varianten betalen naar gebruik, Amersfoort, 7 oktober 2020, Kenmerk: 201865004.005.001 (<https://www.tweedekamer.nl/downloads/document?id=53cb6755-1d5c-4a4c-a333-4a1461556827..>)

¹⁷ Het Kracht van Utrecht alternatief leunde sterk op beprijzing, Voor de minister was dat destijds een belangrijke reden dat alternatief niet probleemoplossend te vinden ("beprijzing is niet ons beleid"). Het verklaart waarom het reistijdverlies in dat alternatief verreweg het kleinst was van alle onderzochte alternatieven.

¹⁸ <https://www.stopverbreidingringutrecht.nl/rapport-decisio-uitstel-verbreding-ring-is-best-mogelijke-optie/>

¹⁹ <http://www.cpb.nl/sites/default/files/publicaties/download/cpb-notitie-second-opinion-mkba-ring-utrecht.pdf>

voorkeursalternatief is eveneens aldus het CPB eigenlijk een te dure oplossing om robuust een positief maatschappelijk rendement te genereren. Dit vraagt om een oplossing die goedkoper is en ook in een minder gunstig scenario een maatschappelijk rendabele oplossing biedt. Ook het vorenstaande leidt derhalve tot de conclusie dat de nut en noodzaak van de gekozen wegwitbreiding en –verbreding niet is aangetoond. De noodzaak van de ingrijpende wegaanpassingen staat zelfs in het geheel niet vast; laat staan dat de minister in het licht van ook deze bevindingen van het CPB zou hebben aangetoond dat het project niet alleen van groot openbaar belang dient, maar ook een dwingende reden heeft (daarover verderop meer).

28. Tevens had in het licht van de toets of sprake is van ‘nut en noodzaak’ onderzocht moeten worden of er mogelijkheden bestaan om de aanpak te faseren en te zoeken naar no-regretmaatregelen, waarvan in beide scenario’s een positief maatschappelijk rendement resulteert. Dit sluit ook aan bij het uitgangspunt van ‘adaptief plannen’ uit het huidige mobiliteitsbeleid om zo de ambities rond de Ring Utrecht te temporiseren c.q. tegen lagere kosten te realiseren door bijvoorbeeld binnen de bestaande bak aanpassingen (gefaseerd) uit te voeren²⁰.
29. Ook bestaat bij het CPB twijfel over de keuze van de projectalternatieven. Tijdens het besluitvormingsproces van de Ring Utrecht zijn in de afgelopen jaren verschillende alternatieven de revue gepasseerd. In de MKBA is ten onrechte alleen gekeken naar de kosten en baten van het Voorkeursalternatief. Het CPB is van mening dat het van groot belang is verschillende alternatieven mee te nemen in de MKBA. Met name betreft dit de vraag of een variant met 2x6 rijstroken binnen de huidige verdiept aangelegde verkeersbak in de A27 bij Amelisweerd, maatschappelijk rendabel is. Naar de mening van het CPB betekenen deze bevindingen dat een variant met 2x6 rijstroken binnen de bestaande bak niet op voorhand is uitgesloten als kansrijke oplossing naast het Voorkeursalternatief (met inachtneming het advies van de commissie Schoof en Goudappel Coffeng/Movares). In ieder geval kan volgens het CPB het veiligheidsaspect geen reden zijn om een dergelijke variant op dit moment uit te sluiten van onderzoek. Dit betekent dat er alle reden is om een variant met 2x6 rijstroken binnen de bestaande bak in een MKBA te onderzoeken naast het VKA, om zo duidelijk te krijgen of de baten van een variant met ‘2x6 binnen de bak’ opwegen tegen de kosten, *inclusief* die op het gebied van veiligheid, en hoe dit zich verhoudt tot de kosten en baten van het VKA, aldus het CPB. De ‘nut en noodzaak’ en de dwingendheid van het opgevoerde groot openbaar belang (daarover verderop meer) staat aldus niet vast, althans de beoordeling is onvoldoende en onzorgvuldig geweest.
30. Samengevat kan de conclusie derhalve niet anders luiden dat de minister het TB ten onrechte, heeft gebaseerd op verkeerscijfers die hun basis vinden in hoge economische groei (WLO-hoog scenario) en dat dit in tegenspraak is met het uitgangspunt van het PBL en CPB die het WLO-laag groeiscenario, volgens de meest recente inzichten, waarschijnlijker achten. Ook andere belangrijke ontwikkelingen die ten onrechte niet zijn meegenomen of onvoldoende zijn beschouwd, zoals de invloed op de lange termijn van de Covid-19 crisis voor de mobiliteit voornemens voor intensivering van de OV-verbindingen aan de oostkant van de stad Utrecht (te realiseren voor 2030), de afspraken in het klimaatakkoord en de noodzakelijke wijziging van beprijzing van mobiliteit i.v.m. de opkomst van elektrisch vervoer. De minst vergaande variant (vlakke heffing, tijd- en plaats onafhankelijk) zal tot een forse daling van de congestie leiden (37% gemiddeld in Nederland²¹). De meer realistische verkeerscijfers en -prognoses die inmiddels bekend zijn, maken dat alternatieven die in een eerdere fase zijn afgevalen opnieuw bekeken en beoordeeld hadden moeten worden, zowel wat betreft het

²⁰ Zie ook advies Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur, aanbeveling 2 aan de minister van IenM en aan decentrale overheden: “Zorg voor adaptief bereikbaarheidsbeleid. Het is onzeker op welke manier en met welke snelheid ontwikkelingen zich voltrekken, wat hun gevolgen zijn voor stedelijke regio’s en welke nieuwe zaken nog meer op ons af komen. Die onzekerheid vraagt om meer adaptiviteit in beleid en in wet- en regelgeving zodat accuraat kan worden ingespeeld op het verloop van verschillende ontwikkelingspaden.” (https://www.rli.nl/sites/default/files/rli-dvies_dichterbij_en_snelier_rli_2016-05_1.pdf).

²¹ Effecten varianten betalen naar gebruik, Amersfoort, 7 oktober 2020, Kenmerk: 201865004.005.001, tabel S.2

doelbereik van deze varianten in het licht van de nieuwe inzichten als ook voor wat betreft de mogelijke effecten op beschermde habitattypen in Natura 2000-gebieden (en tevens effecten op het NNN evenals op beschermde Habitatrichtlijn soorten). Ook de nul variant (niets doen) had in dit kader (opnieuw) beoordeeld moeten worden.

Het maatschappelijk rendement van het TB is onvoldoende aangetoond, waardoor 'nut en noodzaak' van het project ernstig wordt betwijfeld, evenals de 'dwingende reden van groot openbaar belang' (daarover verderop meer). Dit pleit voor uitstel en nader onderzoek naar het maatschappelijk rendement van alternatieven en andere oplossingen.

E. Toetsingskader ADC-toets: geen ontstentenis van alternatieven voor de wegbreiding en – verbreding

31. Omdat de minister in het tracébesluit vaststelt dat significante effecten van het tracébesluit niet met zekerheid kunnen worden uitgesloten, is een ADC-toets uitgevoerd. In dat kader dient in beroep te worden beoordeeld of ten aanzien van het doel dat met het tracébesluit wordt gediend, sprake is van 'ontstentenis van alternatieve oplossingen'.

32. Voor de vraag aan welke vereisten de alternatieventoets in de zin van artikel 2.8, vierde lid, van de Wnb dient te voldoen is, relevant dat in 2019 door de Europese Commissie een herziene versie werd vastgesteld van een richtsnoer voor de interpretatie van artikel 6 van de Habitatrichtlijn, "Beheer van Natura 2000-gebieden, De bepalingen van artikel 6 van de habitatrichtlijn (92/43/EEG)" (2019/C 33/01). De Commissie geeft daarin op basis van de meest recente inzichten ten aanzien van reikwijdte en toepassing van de bepalingen van de Habitatrichtlijn aanwijzingen over hoe het alternatievenonderzoek in de zin van de Habitatrichtlijn vorm gegeven dient worden. De Commissie stelt in het richtsnoer onder andere het volgende:

"Aangezien ongewenste verstoringen van het Natura 2000-netwerk moeten worden voorkomen, dient te worden overwogen een voorgesteld plan of project grondig te herzien en/of in te trekken wanneer negatieve gevolgen voor de natuurlijke kenmerken van een gebied zijn vastgesteld. Het is dan ook de taak van de bevoegde instanties de noodzaak van het plan of project te analyseren en aan te tonen, en daarbij in dit stadium ook de nuloptie te overwegen.

Vervolgens moeten de bevoegde instanties onderzoeken of gebruik kan worden gemaakt van alternatieve oplossingen die de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied beter vrijwaren. Er dient een analyse te worden verricht van alle haalbare alternatieven die voldoen aan de doelstellingen van het plan of project, met name hoe deze relatief presteren ten opzichte van instandhoudingsdoelstellingen van het gebied, de natuurlijke kenmerken van het gebied en de bijdrage van het gebied aan de algehele samenhang van het Natura 2000-netwerk. Tevens moet hierbij de evenredigheid ervan in termen van kosten in aanmerking worden genomen. Mogelijke oplossingen zijn de keuze van alternatieve locaties of routes, de vaststelling van andere ontwikkelingsschalen of -ontwerpen en de overstap naar alternatieve processen." (Europese Commissie, "Beheer van Natura 2000-gebieden, De bepalingen van artikel 6 van de habitatrichtlijn (92/43/EEG), par. 5.3.1, p. 33)

33. In geval negatieve effecten niet kunnen worden voorkomen dient te worden overwogen om het plan of project grondig te herzien of in te trekken wanneer negatieve gevolgen zijn vastgesteld, waarbij tevens de nuloptie moet worden beoordeeld. Verder dient een analyse te worden verricht van alle haalbare alternatieven die voldoen aan de doelstellingen van het project en hoe deze relatief presteren ten opzichte van mogelijke aantasting van de instandhoudingsdoelstellingen en de natuurlijke kenmerken van Natura 2000-gebieden en de bijdrage van relevante gebieden aan de algehele samenhang van gebieden. Alternatieven die beoordeeld moeten worden zijn onder andere de keuze van alternatieve locaties of routes, de vaststelling van andere ontwikkelingsschalen of -ontwerpen en de overstap naar alternatieve processen. De alternatieventoets in de zin van artikel 2.8, vierde lid, van de Wnb en het achterliggende artikel 6, vierde lid, van de Habitatrichtlijn reikt daarmee veel verder dan het alternatievenonderzoek in het kader van de m.e.r.-richtlijn en daarop gebaseerde regelgeving, waarbij naast het nulalternatief alleen uitvoeringsalternatieven behoeven te worden

beoordeeld en alternatieven op basis van een economische, niet ecologische, kosten-baten beoordeling terzijde kunnen worden gesteld.

34. Appellanten verwijzen in dit kader naar de overwegingen van de Afdeling bestuursrechtspraak inzake de eisen waaraan de beoordeling van 'ontstentenis van alternatieven' in het kader van de ADC-toets dient te voldoen. Zo mogen geen uitvoeringsdoelen worden gesteld, die bij voorbaat ervoor zorgen dat reële alternatieven niet in aanmerking hoeven te worden genomen. De Afdeling overwoog in het kader van de toets van alternatieven voor de doelstelling betreffende het realiseren van een windmolenpark, Windpark Westereems, binnen 3,5 jaar het hanteren van die tijdgrens een onvoldoende rechtvaardiging voor het uitsluiten van alternatieven in het kader van de ADC-toets:

"2.12. De minister heeft het, gelet op de probleemstelling die aan het alternatievenonderzoek ten grondslag is gelegd, redelijk geacht dat alternatieven die volgens het aanvullende onderzoek niet binnen 3,5 jaar gerealiseerd kunnen worden bij het onderzoek niet nader zijn betrokken. De Afdeling is echter van oordeel dat de minister zich met de tijdsperiode van 3,5 jaar een te grote beperking heeft opgelegd. Zoals ook in de aanvullende rapportage is opgenomen, is het binnen 3,5 jaar niet mogelijk om een geheel nieuw project op te starten, zodat reeds hierom voor de langere termijn geschikte locaties wegens het gestelde thans ontbreken van het bestuurlijk draagvlak niet nader als alternatief zijn beschouwd. Dat door het loslaten van de eis om het project binnen 3,5 jaar te realiseren de doelstelling van het kabinet om in het jaar 2011 2000 MW extra windenergie op land mogelijk niet of niet geheel kan worden gehaald, acht de Afdeling onvoldoende om deze beperking te rechtvaardigen.

2.12.1. Het vorenstaande in aanmerking genomen, is de Afdeling van oordeel dat het uitgevoerde alternatievenonderzoek in de aanvullende rapportage wegens het beperken van het onderzoek tot alternatieven die binnen 3,5 jaar gerealiseerd moeten zijn, ontoereikend is.

2.12.2. Het bestreden besluit is in zoverre genomen in strijd met artikel 19g, tweede lid, van de Nbw 1998. Het beroep van de stichting is op dit punt gegrond." (AbRS 25 februari 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BH4011).

Een te strikt geformuleerde of toegepaste doelstelling van een plan of project mag de in de ADC-toets te betrekken alternatieven op grond van deze jurisprudentie dus niet onnodig beperken.

35. Uit de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak volgt verder dat in het kader van de alternatieventoets ook gekeken dient te worden naar andere vestigingsplaatsen of andere activiteiten waarmee het doel van het plan of project bereikt kan worden. Het uitgangspunt is steeds allereerst dient te worden onderzocht of een alternatieve oplossing tot minder aantasting van beschermde natuur in Natura 2000-gebied leidt:

"2.16. Gelet op de tekst van artikel 6, vierde lid, van de Habitatrichtlijn dient in een geval als het onderhavige allereerst te worden onderzocht of een alternatieve oplossing voor het plan of project bestaat die geen of een geringere aantasting van de SBZ betekent. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan alternatieve plaatsen voor het project of aan alternatieve manieren waarop eenzelfde resultaat kan worden bereikt. Bij de beoordeling van de alternatieven dient de bescherming van de SBZ voorop te staan.

Verweerders hebben, gezien de begrenzing van de probleemstelling die aan het alternatievenonderzoek ten grondslag is gelegd, het niet zinvol geacht om alternatieven buiten de Zeeuwse regio in beschouwing te nemen. Om dezelfde reden hebben verweerders geen onderzoek gedaan naar andere activiteiten binnen de regio waarmee de werkgelegenheid kan worden bevorderd. Ook hebben verweerders geen alternatieve locaties voor de vestiging van een containerterminal gezocht of andere activiteiten waarmee de haven van Vlissingen-Oost zou kunnen uitbreiden en haar positie zou kunnen versterken.

Gelet op het doel van het plan en het bepaalde in artikel 6, vierde lid, van de Habitatrichtlijn is de Afdeling van oordeel dat verweerders ook deze alternatieven hadden moeten onderzoeken. De onderdelen van het Provinciaal Sociaal-Economisch Beleidsplan 1998-2002 waar verweerders naar verwijzen, kunnen niet als een zodanig onderzoek gelden. Dit beleidsstuk, dat een sterkte-zwakte analyse van de Zeeuwse economie bevat, geeft geen antwoord op de hiervoor genoemde vragen en beslaat bovendien een periode van vóór het bestreden besluit.

Het vorenstaande in aanmerking genomen, is de Afdeling van oordeel dat het door verweerders uitgevoerde alternatievenonderzoek ontoereikend is." (AbRS 16 juli 2003, ECLI:NL:RVS:2003:AH9872).

De alternatieventoets als onderdeel van de ADC-toets dient breed te zijn, waarbij alle alternatieven die leiden tot minder natuurschade in aanmerking moeten worden genomen. Alternatieven mogen daarnaast niet worden uitgesloten op grond van een te beperkt geformuleerde doelstelling van het plan of project. De door de minister uitgevoerde alternatieventoets voldoet niet aan deze vereisten en is veel te beperkt uitgevoerd.

36. Het Hof van justitie overwoog in een recent arrest over de toets aan artikel 6, vierde lid, van de Habitatrichtlijn en de in aanmerking te nemen alternatieven als volgt:

“36. Artikel 6, lid 4, van de habitatrichtlijn moet strikt worden uitgelegd, aangezien het gaat om een uitzondering op het in dat artikel, lid 3, tweede zin neergelegde toestemmingscriterium [arresten van 20 september 2007, Commissie/Italië, C-304/05, EU:C:2007:532, punt 82, en 17 april 2018, Commissie/Polen (Oerbos van Białowieża), C-441/17, EU:C:2018:255, punt 189].

37. Zo komt uit artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn naar voren dat de bevoegde nationale instanties in beginsel moeten weigeren hun toestemming te geven voor een plan of project dat de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied kan aantasten. Dit plan of project kan ondanks de negatieve gevolgen ervan voor dat gebied bij wijze van uitzondering toch worden gerealiseerd onder de voorwaarden van artikel 6, lid 4, van deze richtlijn, indien de uitvoering ervan noodzakelijk is om dwingende redenen van groot openbaar belang.

(...)

40. In dit verband moet worden opgemerkt dat artikel 6, lid 4, van de habitatrichtlijn vereist dat, ook al is dit gerechtvaardigd, de natuurlijke kenmerken van een speciale beschermingszone alleen mogen worden aangetast indien dit werkelijk onvermijdelijk is, dat wil zeggen wanneer alternatieve oplossingen ontbreken. (HvJ 16 juli 2020, zaak C-411/19, WWF Italia Onlus en anderen).

37. Alternatieven mogen, aldus het Hof van justitie in het voornoemde arrest niet louter op grond van economische overwegingen buiten beschouwing worden gelaten. Het Hof overwoog daarover het volgende:

41 Ter zake van de economische kosten van de maatregelen die in aanmerking kunnen worden genomen in het kader van het onderzoek van de alternatieven, kan, gelet op de in punt 34 van dit arrest genoemde restrictieve uitlegging van artikel 6, lid 4, van de habitatrichtlijn, niet worden aanvaard dat louter de economische kosten verbonden aan dergelijke maatregelen beslissend kunnen zijn voor de keuze van alternatieve oplossingen op grond van deze bepaling (arrest van 14 januari 2016, Grüne Liga Sachsen e.a., C-399/14, EU:C:2016:10, punt 77).” (HvJ EU 16 juli 2020, C-411/19, WWF Italia Onlus e.a.).

38. Dit oordeel van het Hof leidt inzake het bestreden tracébesluit tot de conclusie dat het alternatievenonderzoek onvolledig is geweest, dat ten onrechte voor de natuur minder belastende alternatieven buiten beschouwing zijn gelaten en dat naar combinaties van alternatieve oplossingen in het geheel niet is gekeken. Ten aanzien van de wegverbreding en –uitbreiding die in het tracébesluit wordt toegestaan, is op grond van de aangehaalde jurisprudentie niet aangetoond dat de ingreep ‘onvermijdelijk’ is, in tegendeel zoals hieronder nader uiteen zal worden gezet.

F. Er zijn meerdere reële alternatieven die leiden tot minder depositie

39. In het proces dat geleid heeft tot de vaststelling van het bestreden TB zijn verschillende alternatieven naar voren gebracht. In dit onderdeel van het beroepsschrift zullen de naar voren gebrachte alternatieven kort besproken worden in het licht van de mogelijke bijdrage aan het bereiken van het door de minister gestelde doel en de mogelijke effecten op Natura 2000-gebieden, beschermde soorten en het NNN. Het gaat daarbij concreet om de volgende alternatieven:

- a. OV+++ variant
- b. Kracht van Utrecht (KvU)
- c. Witteveen en Bos 2013 variant (Witbo 2013)

d. Suunta variant

Deze varianten zullen hieronder nader worden toegelicht en besproken in het licht van doelbereik en mogelijk effecten op beschermde natuurgebieden en soorten.

40. De door Kracht van Utrecht (KvU) en het toenmalige Bestuur Regio Utrecht (OV+++)²² ingebrachte alternatieven, zie **bijlage 4**, zijn destijds (december 2009) door Goudappel Coffeng onderzocht (TB, **bijlage 5**). Goudappel Coffeng constateerde dat de reistijdverliezen in deze alternatieven veel kleiner zijn dan in het voorkeursalternatief (VKA) (zie bijlage 6, Tabel onder 5.4.)²². Ondanks dit gegeven en hoewel daartoe opgeroepen in de aangenomen motie Vendrik (Kamerstuk 31 700 A, Nr. 103, 30 juni 2009²³) heeft de minister het KvU alternatief niet in het MER 2^e fase onderzocht. Omdat de elasticiteit voor overstap van auto naar OV en fiets in het landelijk modelsysteem (waaronder het Nederlands Regionaal Model, NRM) destijds te klein was (zie TNO, Audit LMS en NRM, Syntheserapport²⁴) is bovendien het probleemoplossend vermogen van alternatieven als KvU onderschat. Daarnaast werpen de nieuwe verkeersscenario's WLO 'Hoog' en 'Laag' zoals hiervoor beschreven een heel ander licht op de haalbaarheid van deze alternatieven. Daar waar de minister in de recente beantwoording van de zienswijzen uit 2016 stelt dat het oplossend vermogen van deze alternatieven te beperkt is 'in de bak', uitgaande van de oude WLO scenario's, is de conclusie op basis van de nieuwe scenario's dat 'de bak' nauwelijks meer een knelpunt vormt in 2030, zodat de alternatieven van KvU en OV+++ ten onrechte niet zijn beschouwd en beoordeeld in het MER en de ADC-toets.
41. Verder stelt de minister dat het effect van de alternatieven van KvU en OV+++ groter is op het onderliggend wegennet (OWN) dan op het hoofdwegennet (HWN). De verwachting is volgens de meest recente scenario's en berekeningen dat in 2030 een groot deel van de congestievorming rondom de stad Utrecht op het HWN wordt veroorzaakt door te weinig capaciteit op het OWN²⁵. De voorgestelde alternatieven KvU en OV+++ zijn dan ook ten onrechte niet als reële alternatieven in het

22

Een ander belangrijk verkeerskundig criterium is de hoeveelheid voertuigverliesuren. Dit is een maat voor de schade door congestie. De voertuigverliesuren zijn berekend over alle hoofdwegen in de regio Utrecht, niet alleen op NoMo-trajecten.

	index aantal voertuigverliesuren		
	HWN	OWN	totaal
Referentie 2020 (excl. prijsbeleid)	1,00	1,00	1,00
Wegalternatief (excl. prijsbeleid)	0,88	0,89	0,88
OV+++-pakket (incl. prijsbeleid)	0,87	0,80	0,84
KvU-pakket (incl. prijsbeleid)	0,73	0,61	0,68

De pakketten OV+++ en KvU (incl. prijsbeleid) scoren beter dan het wegalternatief zonder prijsbeleid, met name op het onderliggend wegennet (OWN). Ook voor de voertuigverliesuren geldt, dat de effecten van de pakketten OV+++ en KvU optreden op alle delen van het HWN.

²³ De motie luidt: "De Kamer, gehoord de beraadslaging, constaterende, dat de minister van Verkeer en Waterstaat het rapport «De Kracht van Utrecht» van de Vrienden van Amelisweerd en de Natuur- en Milieufederatie Utrecht toejuicht; constaterende, dat dit rapport voorstellen doet op het gebied van beprijzing, openbaar vervoer en vervoersmanagement die veel verder gaan dan de voorstellen in de OV+++ variant; overwegende, dat deze voorstellen, die inzetten op het optimaal benutten van de eerste treden van de Ladder van Verdaas, het verdienen om als volwaardig alternatief onderzocht te worden; verzoekt de regering «De Kracht van Utrecht» niet alleen toe te juichen, maar deze ook als volwaardig alternatief mee te nemen in de MER 2e fase, en gaat over tot de orde van de dag."

²⁴ <http://resolver.tudelft.nl/uuid:7726ec08-815a-4a72-a87c-e0397e957c15>

De kosten- en tijdelasticiteiten van reizen in het openbaar vervoer zijn laag vergeleken bij bestaande inzichten uit de literatuur. Dit wil zeggen dat reizen in het openbaar vervoer relatief ongevoelig zijn voor veranderingen in kosten en tijd als gevolg van maatregelen. Voor relaties waar het openbaar vervoer en de auto een vergelijkbaar kwaliteitsniveau hebben is er een risico op het onderschatten van het probleemoplossend vermogen van openbaarvervoerbeleid ten aanzien van congestie op het wegennet. Dit betekent dat de huidige versie van het LMS/NRM niet, of niet zonder meer, toepasbaar is voor het bepalen van het effect van OV-maatregelen.

²⁵ bron: CROW: al in 2021 is de congestie in de steden groter dan die op de hoofd- en andere wegen samen: <https://www.crow.nl/vakgebieden/verkeer-en-vervoer/bibliotheek/kennisdocumenten/de-wegen-slibben-dicht-hoe-komt-crow-aan-die-info>

TB betrokken. Ernstiger is nog dat de scenario's op geen enkele manier bij de besluitvorming betrokken zijn ten aanzien van de ADC-toets, die voor het vernietigde tracébesluit 2016 niet nodig werd geacht, maar die inmiddels sinds de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van 17 juli 2019 aan het bestreden besluit ten grondslag dient te worden gelegd op grond van de artikelen 13, achtste lid, van de Tracéwet en artikel 2.8, vierde lid van de Wnb.

42. Daarbij zal dan ook de zgn. nulvariant (opnieuw) moeten worden onderzocht al dan niet in combinatie met een maximumsnelheid van 80 km/uur op de ring. Overigens is het denkbaar dat met beperkte aanpassingen binnen de bak (bijv. uitbreiding van de huidige 4 rijstroken van noord naar zuid naar 5 of 6 rijstroken) voldoende capaciteit gecreëerd kan worden om met deze WLO- alternatieven wel aan de streefwaarden uit de SVIR te voldoen, wanneer daar in de WLO-laag en/of hoog scenario's niet aan zou worden voldaan²⁶.
43. Witteveen en Bos (7 februari 2013) heeft, in opdracht van de Gemeente Utrecht, onderzocht of de verbreding van de snelweg de meest duurzame oplossing is. Uit dit onderzoek komt naar voren dat een oplossing denkbaar is, maar niet bij een ontwerpsnelheid van 120 km/uur. Het onderzoek stelt vast dat wanneer men gezamenlijk bereid is tot enkele niet ongebruikelijke compromissen, een 2x6 variant met gescheiden rijbanen denkbaar is die binnen de bestaande bak kan worden ingepast en voldoet aan de doelstelling om de belangrijkste stromen te ontweven. Dit rapport is opgenomen in **bijlage 6**.
44. In de Nota van Antwoord Deel 1 stelt de minister op pagina 16, dat:
“Er is onderzocht of bij het hanteren van een snelheid van 80 km/uur een ontwerp mogelijk is waarbij de Bak Amelisweerd niet verbreed hoeft te worden. De conclusie is dat dit niet op een verkeersveilige manier mogelijk is. De commissie Schoof heeft in haar rapport “besluitvorming verbreding A27: de Bak in Amelisweerd” (maart 2013) dit bevestigd. (Nota van Antwoord, deel 1, p. 16).
Deze constatering is echter onjuist. De Commissie Schoof concludeert of bevestigt nergens in haar rapport dat de optie *“snelheid van 80 km/uur, waarbij de Bak Amelisweerd niet verbreed hoeft te worden”* niet mogelijk is (het rapport van Goudappel Coffeng en Movares, zie hierna, is niet in het advies van de Commissie betrokken). De Commissie Schoof gaat in op het onderzoek van Witteveen en Bos, waar wordt uitgegaan van een verlaging van de ontwerpsnelheid naar 100 km.
45. In de audit van Goudappel Coffeng en Movares in opdracht van de Gemeente Utrecht van april 2013 (**bijlage 7**) - gereedgekomen *na* publicatie van de Commissie Schoof - volgt een verkeersveiligheidsbeoordeling van het door Witteveen+Bos voorgesteld alternatief voor verbreding van de A27 met ‘2x6 rijstroken in de bak’ bij Amelisweerd. De zogenaamde ‘tapervariant’ levert volgens deze audit “een dusdanig ongunstige combinatie van omstandigheden op, dat deze combinatie niet meer als voldoende veilig wordt beoordeeld”. Verder constateert de audit dat “het terugbrengen van de ontwerp- en maximumsnelheid naar 80 km/uur de situatie weer naar een acceptabel niveau zou kunnen brengen.” Over een zogenaamde variant met ‘rechtse afstreping’ concludeert het rapport dat “de toepassing van deze vormgeving voldoende veilig” is en “kansrijk genoeg om de doelen van een voldoende verkeersveilige vormgeving nader te onderzoeken”. Geconcludeerd moet worden dat de door Witteveen+Bos voorgestelde variant, waarbij de

²⁶ Appellanten zijn van mening dat met een aantal beperkte maatregelen de huidige verkeersknelpunten rond de bak van Amelisweerd al zijn op te lossen. Er vormen zich op twee punten regelmatig files in de nabijheid van dit wegdeel. Deze zijn eenvoudig op te lossen. De ene is bij de samenvoeging van de A27 uit de richting Hilversum en de A28 uit de richting Amersfoort. Na dit punt liggen er vier rijstroken. Uitbreiding naar vijf rijstroken, waar voldoende ruimte voor is, zal deze file nagenoeg oplossen. Wanneer hier 80 km/u ingevoerd wordt en de snelheidsverschillen over de rijstroken verdwijnen komt er nog meer capaciteit en veiligheid bij waardoor er minder filevorming ten gevolge van incidenten plaats vindt. De tweede file ontstaat bij Lunetten nadat dit verkeer de bak al is gepasseerd. Het verkeer dat richting knooppunt Oudenrijn rijdt en invoegt op de A12 vanuit Bunnik vindt hier eenzelfde probleem als bij de eerst genoemde file. Hier is eigenlijk voldoende ruimte, maar de parallelbaan wordt niet benut tijdens filevorming. Hier zijn verschillende oplossingen voor, met matrixborden of vrachtverkeer vanaf de A27 tijdens drukte alleen over de parallelbaan te sturen en natuurlijk de invoering van 80 km/u. Een extra rijstrook na dit punt moet zich nog maar bewijzen.

maximumsnelheid wordt teruggebracht naar 80 km/uur, kan voldoen aan de doelstelling van het project. Het betreft opnieuw een alternatief dat ten onrechte niet in de beoordeling is betrokken. Door lagere snelheden, minder rijbanen en minder bouwwerkzaamheden is er sprake van een alternatief voor de uitbreiding en verbreding van de A27/A12/A28 Ring Utrecht dat in de ADC-toets had dienen te worden betrokken. De conclusie is dat in de alternatieventoets reële alternatieven die leiden tot minder depositie en dus tot minder significante effecten op voor stikstof gevoelige habitats ten onrechte buiten beschouwing zijn gebleven.

46. Door het Vlaams verkeerskundig adviesbureau Suunta²⁷ is in opdracht van appelland Stichting Kerngroep Ring Utrecht (de KRU) onderzoek gedaan naar de inpasbaarheid van een verkeerskundige configuratie binnen 'de bak' die voldoet aan de doelstellingen van het project (doorstroming en verkeersveiligheid). Het onderzoek wordt als **bijlage 8** overgelegd. Het onderzoek is in de toelichting op het TB door de minister van een (korte) reactie voorzien. Suunta is in het onderzoek uitgegaan van het WLO-Hoog scenario voor 2030 (de scope van het tracébesluit 2016). De conclusie is kort samengevat dat met de voorgestelde alternatieve configuratie binnen 'de bak' het verkeer op een verkeersveilige manier en met afdoende doorstroming kan worden afgewikkeld²⁸.
47. De Suunta variant is vervolgens door Rijkswaterstaat technisch beoordeeld. Volgens Rijkswaterstaat voldoet de variant niet aan het vereiste veiligheidsniveau en zou het alternatief technisch niet uitvoerbaar zijn. De KRU heeft Suunta om een eerste reactie gevraagd. De reactie van Suunta wordt bijgaand overgelegd als **bijlage 9**.

In deze reactie stellen zij dat het voorgestelde wegontwerp voldoet aan de Richtlijnen Ontwerp Autosnelwegen 2017 en daarmee voldoet aan de verkeersveiligheidscriteria. Het onderzoek biedt inzicht in een vanuit capaciteitsoogpunt haalbare wegconfiguratie die inpasbaar is in de bak in Amelisweerd. Binnen deze context is dus geen bouwtechnisch onderzoek uitgevoerd. Dit doet echter afbreuk aan de conclusies. Zo zal bij het verder uitwerken van het wegontwerp de waterhuishouding opnieuw moeten onderzocht worden, wat dan ook ondergeschikt zal zijn aan de keuze van de wegconfiguratie.

Het onderzoek van SUUNTA moet beschouwd worden als suggestie om een ruimtelijke inpasbare A27 in de bak in Amelisweerd verder te onderzoeken. Zo vormt het de basis om verder onderzoek te voeren. De conclusie in het Tracébesluit dat het voorstel van Suunta niet voldoet en eveneens een verbreding van de bak in Amelisweerd vraagt, lijkt snel en niet objectief genomen, aldus de reactie van Suunta.

48. Ook de Suunta variant vraagt om technische ingrepen die op onderdelen wellicht complex kunnen zijn. Dit is echter niet anders voor het in het TB voorziene project. Het TB heeft bijvoorbeeld doordat buiten 'de bak' wordt aangelegd, zeer complexe gevolgen voor de situatie rond het grondwater in een zone van circa 1,7 km rond de wegverbreding. Dergelijke complexe problematiek treedt niet op bij het door Suunta onderzochte alternatief, dat geen gevolgen heeft voor de grondwaterstand en de in relatie daarmee de bodemgesteldheid, omdat de wegbreedening wordt gerealiseerd in 'de bak'.
49. In de navolgende tabel zijn de verschillende alternatieven samengevat ten aanzien van te bereiken doelen en effecten op Natura 2000, NNN en beschermde soorten. Uit deze tabel blijkt dat verschillende alternatieven voldoen of (mogelijk) kunnen voldoen aan de projectdoelstellingen, en tevens leiden tot geen of minder effecten op Natura 2000, NNN en beschermde soorten. Voorstelbaar

²⁷ Verschillende Nederlandse bureaus zijn benaderd, maar hebben het verzoek afgewezen vanwege hun betrokkenheid bij het TB dan wel andere rijksprojecten. De adviseurs zijn in Vlaanderen o.a. geaccrediteerd als adviseurs t.b.v. MER-procedures.

²⁸ De voorgestelde wegconfiguratie voldoet eveneens aan de principes die in de Nota Mobiliteit zijn geformuleerd. De principes uit de Nota Mobiliteit zoals de verkeersveiligheid verbeteren, de groei van verkeer mogelijk maken zijn binnen het onderzoek aangetoond. Ook wordt met de voorgestelde wegconfiguratie tegemoetgekomen aan het principe van beter benutten met compact rijden op stedelijke ringwegen.

is dat ook met een combinatie van genoemde alternatieven (prijsbeleid en *modal shift* uit de KvU en OV+++) en de configuratie van de Witteveen en Bos 2013 en Suunta variant een nieuwe variant is samen te stellen die het beste van de alternatieven combineert in één nieuw alternatief, waarmee eventuele beperkingen van een variant kunnen worden ondervangen. De conclusie is dat de minister ten onrechte reële alternatieven niet bij de besluitvorming betrokken heeft, ondanks de verplichting daartoe in het kader van de uit te voeren ADC-toets.

	TB	Nulvariant	KvU	OV+++	Witbo 2013	Suunta
Voldoet aan streefwaarden NoMo, oude WLO-scenario's	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Niet onderzocht
Voldoet aan streefwaarden SVIR, nieuwe WLO-scenario's	Ja	Mogelijk ook voor wat betreft WLO-Hoog, in ieder geval wel bij 80 km/u ²⁹	Niet onderzocht	Niet onderzocht	Niet onderzocht	Ja
Voertuigverliesuren (t.o.v. het TB)		Niet onderzocht	veel minder	minder	Niet onderzocht	Niet onderzocht
Verkeersveilig	Deels ³⁰	Ja, bij 80 km/u	Met beperkte aanpassingen	Met beperkte aanpassingen	Ja, bij 80 km/u	Ja (NB bij 90 km/u of lager)
Kwaliteit leefomgeving (t.o.v. het TB)		Beter (minder verkeer)	Beter (minder verkeer)	Beter (minder verkeer)	Minimaal gelijkwaardig	Minimaal gelijkwaardig
Effecten N2000 (t.o.v. het TB)	Kunnen niet worden uitgesloten	Minder depositie (minder verkeer, minder bouw)	Minder depositie (minder verkeer, minder bouw)	Minder depositie (minder verkeer, minder bouw)	Minder depositie (minder bouw, naar verwachting ook minder verkeer)	Minder depositie (minder bouw, naar verwachting ook licht minder verkeer ³¹)
Effecten NNN	Aanzienlijk	Niet	Niet	Niet	Niet of nauwelijks	Niet of nauwelijks
Effecten Hr soorten	Ja	Niet	Niet	Niet	Niet of nauwelijks	Niet of nauwelijks

²⁹ Het TB wordt nu gebaseerd op het scenario "Hoog" in 2040. Volgens Tabel 6-3 in de Oplegnotitie Verkeer is dan in de ochtendspits de gemiddelde reistijdfactor over het Nomo-traject Lunetten-Utrecht Noord vice versa het gemiddelde van 2,5 en 1,3, dus 1,9; en in de avondspits is die het gemiddelde van 2,3 en 1,3, dus 1,8. Gemiddeld over de twee spitsen is de reistijdfactor dus 1,85, ruim onder de streefwaarde. Hoewel dus de nulvariant wellicht voldoet aan de projectdoelen willen appellanten toch wijzen en verder ingaan op de 80-variant. Bij die variant is de enige ingreep dat de maximumsnelheid op de Ring wordt verlaagd van 100 km/u naar 80 km/u.

Verkeerskundigen zijn unaniem: het verkeer is veiliger bij een maximumsnelheid van 80 km/uur dan bij een maximumsnelheid van 100 km/uur. De doorstroming is vergelijkbaar of beter, maar bij een maximumsnelheid van 80 km/uur is de kans op ongevallen en dus filevorming kleiner. Helaas is het effect moeilijk kwantificeerbaar; daarom is niet te zeggen of het terugbrengen van de maximumsnelheid voldoende is om alle reistijdfactoren bij scenario Hoog in 2040 onder 2 te brengen. Maar er is ook nog het zogenaamde noemereffect. De reistijdfactor is gedefinieerd als de gemiddelde reistijd in de spits gedeeld door de reistijd buiten de spits. Bij een maximumsnelheid van 100 km/u is de reistijd op het onderhavige traject 4,5 minuten. Volgens Tabel 6-3 is de gemiddelde reistijd in de ochtendspits dan 2,5 maal 4,5 minuten, dus 11,25 minuten. Bij een maximumsnelheid van 80 km/u is de reistijd op het traject 5,625 minuten, en de reistijdfactor is dan bij gelijkblijvende reistijd in de ochtendspits $11,25/5,625 = 2$. Omdat ook de congestiekans afneemt bij lagere maximumsnelheid komen alle in Tabel 6-3 genoemde reistijdfactoren voor scenario "Hoog" in 2040 onder de streefwaarde van 2 te liggen.

³⁰ Ook het TB kent nog verschillende verkeersonveilige of minder verkeersveilige elementen. Gewezen wordt op het weefvak van de A27 na de bak richting en naar de afslag USP op de A28. Verkeer vanaf de A12, Bunnik, dat eerst over de A27 heengeleid wordt, met verkeer vanaf A12 Nieuwegein en dat samen eerst op het binnengedeelte van de A27 in de bak komt. Verder wordt er een nieuwe boog, met een straal van 100 m aangelegd. Deze is veel scherper dan de Varkensbocht met 200 m, die nu als onveilig wordt getypeerd. Bovendien loopt deze boog veel langer door. Hij loopt vanaf de Waterlinieweg richting A27 Hilversum.

³¹ Hoewel van dezelfde verkeersgegevens is uitgaan als het tracébesluit 2016 bij het WLO-hoog scenario, zal de verkeersaantrekkende werking lager zijn, omdat minder rijstroken worden gerealiseerd.

50. Vermeldingswaardig is in dit verband dat in de Passende beoordeling het effect van de 80 km/uur maatregel op de Ring Utrecht nader is onderzocht (par. 6.3):

“Een maximumsnelheid van 80 km/uur op de Ring Utrecht, leidt tot een berekend netwerkeffect van een afname van circa 300 mvt/etm op de noordbaan van de A1 door het Natura 2000-gebied Veluwe, ten opzichte van een maximumsnelheid op de Ring Utrecht van 100 km/uur. Er is dan echter nog steeds sprake van een relevante berekende toename van verkeer op dit wegvak. Na toedeling van depositieruimte uit het SSRS, blijft voor drie habitattypen (H2330, H2310 en H9120) een mate een depositie over waarvoor significante negatieve effecten niet uitgesloten kunnen worden (zie 6.2). Een verlaging van de maximumsnelheid naar 80 km/uur op de Ring Utrecht heeft geen gevolgen voor de uitkomsten van de passende beoordeling; het leidt er niet toe dat voor een van de drie overblijvende habitattypen significante negatieve effecten alsnog uitgesloten kunnen worden. Er blijft een noodzaak tot compensatie. Het oppervlak aan compensatie zal niet minder zijn. Bovendien is verlaging van de maximumsnelheid naar 80 km/uur verkeerskundig geen reële maatregel. De A27 en de A12 ter hoogte van Utrecht zijn geen stadsauto(snel)weg en in het Tracébesluit ook niet als zodanig ontworpen en gedimensioneerd. Het wegbeeld komt niet overeen met een maximumsnelheid van 80 km/uur. “

51. Uit deze analyse blijkt dat een maximumsnelheid van 80 km/uur op de Ring Utrecht leidt tot minder verkeer en daarmee tot minder depositie op verschillende habitattypen waar significant negatieve effecten niet zijn uit te sluiten. Niet is in te zien waarom 80 km/uur verkeerskundig geen reële maatregel zou zijn en tevens is niet in te zien waarom er een dwingend groot openbaar belang is om vast te houden aan 100 km/uur (daarover verderop meer). Een maximumsnelheid van 80 km/uur is niet ongebruikelijk op snelwegen nabij steden (bijv. A10 West Amsterdam, parallelbanen A12 Utrecht, parallelbanen Eindhoven, Knooppunten Klein Polderplein Rotterdam, A27 Lunetten-Everdingen (bij opening spitsstrook), A12 Den Haag/Voorburg, A20 Rotterdam, A28 Zwolle tussen de Hm palen 92 en 99 (regelmatig overdag)). Daar komt bij dat het reistijdverlies van deze lagere maximumsnelheid zeer beperkt zal zijn in deze situatie (minder dan één minuut en niet van toepassing op vrachtverkeer). Daarnaast geldt dat het wegvak tussen de knooppunten Lunetten en Rijnsweerd feitelijk als één groot knooppunt beschouwd kan worden, waarbij lagere snelheden niet ongebruikelijk zijn³². Een alternatief binnen de bestaande bak in combinatie met snelheidsbeperking tot 80 km/uur (o.a. in verband met veiligheid) zal derhalve leiden tot minder stikstof depositie op overbelaste habitattypen.

In de onderstaande afbeelding zijn de deposities berekend, uitgaande van 80 km/uur op de Ring Utrecht (300 mvt/etm minder langs de Veluwe, SSRS niet nader beschouwd). Wanneer dit vergeleken wordt met de oorspronkelijke tabel (daaronder) dan is daaruit op te maken dat 80 km/uur op de Ring Utrecht, anders dan in de passende beoordeling is gesteld, leidt tot aanzienlijk minder stikstoftoename op de relevante habitattypen op de Veluwe dan het TB.

Tabel 6-2 Natura 2000 Veluwe en zes habitattypen waar significant negatieve gevolgen als gevolg van de Ring Utrecht niet zijn uitgesloten met maximale projecteffect zonder SSRS en na inzet van SSRS.

Natura 2000 Veluwe		Max. projecteffect 2030 (mol N/ha/j) Bij 300 mvt/etm minder	
Code	Habitattypen (significant negatieve gevolgen niet uit te sluiten)	Ring Utrecht	Ring Utrecht na SSRS
H2330	Zandverstuivingen	4,24	-
H2310	Stuifzandheiden met struikhei (incl. zoekgebied)	3,37	-
H9120	Oude eikenbossen (incl. zoekgebied)	6,81	-
H4030	Droge heiden (incl. zoekgebied)	2,48	-
H6230	*Heischrale graslanden, vochtig kalkarm	0,16	-
H5130	Jeneverbesstruwelen	0,46	-

*betreft prioritaire habitattypen waarvoor Nederland een bijzondere verantwoordelijkheid heeft vanwege groot Europees belang

³² Ook kan overwogen worden om in bepaalde perioden van de dag, bijv. tijdens de spits, 80 km/uur in te stellen, en buiten deze periode 100 km/uur i.c.m. het afsluiten van bepaalde rijstroken.

Tabel 6-2 Natura 2000 Veluwe en zes habitattypen waar significant negatieve gevolgen als gevolg van de Ring Utrecht niet zijn uitgesloten met maximale projecteffect zonder SSRS en na inzet van SSRS.

Natura 2000 Veluwe		Max. projecteffect 2030 (mol N/ha/j)	
Code	Habitattypen (significant negatieve gevolgen niet uit te sluiten)	Ring Utrecht	Ring Utrecht na SSRS
H2330	Zandverstuivingen	6,52	0,80
H2310	Stuifzandheiden met struikhei (incl. zoekgebied)	5,18	1,00
H9120	Oude eikenbossen (incl. zoekgebied)	10,47	2,30
H4030	Droge heiden (incl. zoekgebied)	2,81	0,01
H6230	*Heischrale graslanden, vochtig kalkarm	0,25	0,01
H5130	Jeneverbesstruwelen	0,70	-

*betreft prioritaire habitattypen waarvoor Nederland een bijzondere verantwoordelijkheid heeft vanwege groot Europees belang

52. Hieronder zal verder worden stilgestaan bij het SSRS en de onzekerheid over de daarin opgenomen maatregelen tot beperking van stikstofdepositie waarmee stikstofdepositie uit nieuwe plannen en projecten zou kunnen worden verrekend. Gelet op de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak dienen in de ADC-toets de alternatieven te worden betrokken die tot minder aantasting leiden van beschermde habitats en soorten. De nuloptie, inzet van meer openbaar vervoer of bijvoorbeeld uitvoeringsalternatieven die door toepassing van een maximumsnelheid van 80 km/uur leiden tot minder depositie op Natura 2000-gebied de Veluwe zijn door de minister ten onrechte buiten de alternatieventoets gelaten. Het al dan niet toepassen van het SSRS is niet van invloed op de in aanmerking te nemen alternatieven in het kader van de ADC-toets.

G. Geen dwingende redenen van groot openbaar belang

53. Binnen de voorgeschreven ADC-toets moet op grond van artikel 2.8, vierde lid, van de Wnb, wanneer significant negatieve effecten niet kunnen worden uitgesloten, beoordeeld worden of het plan dwingende redenen van groot openbaar belang dient, die de aantasting van het Natura 2000-gebied rechtvaardigen. Wanneer het betrokken gebied een gebied met een prioritair type natuurlijke habitat en/of een prioritaire soort is, kunnen alleen argumenten die verband houden met de menselijke gezondheid, de openbare veiligheid of met voor het milieu wezenlijke gunstige effecten dan wel, na advies van de Commissie, andere dwingende redenen van groot openbaar belang worden aangevoerd. Het tracébesluit zal onder andere leiden tot extra depositie van stikstof op prioritair habitat, terwijl de opbrengst in termen van reductie van stikstofdepositie in het kader van ingeroepen maatregel onder het SSRS onzeker is. Het uitgangspunt in de ADC-toets had dan ook moeten zijn dat de minister dwingende redenen van groot openbaar belang, verband houdend met de menselijke gezondheid, de openbare veiligheid of wezenlijk gunstige effecten voor het milieu had moeten aantonen, alvorens het tracébesluit vast te stellen. Uit het bestreden tracébesluit en de uitgevoerde ADC-toets blijkt echter dat er voor de wegbreiding en –verbreding A27/A12/A28 Ring Utrecht geen sprake is van de voornoemde specifieke openbare belangen die met de wegbreiding gediend zouden zijn, en ook niet van de meer algemene dwingende redenen van groot openbaar belang, waaraan wel is getoetst, maar onvolledig zoals hiervoor inzake het ontbreken van onderbouwing van de nut en noodzaak van de wegbreiding werd besproken.

54. Volgens de minister zijn de volgende nationale belangen in het geding, ontleend aan het NOVI:

- Nationaal belang 6: Waarborgen en realiseren van een veilig, robuust en duurzaam mobiliteitssysteem.
- Nationaal belang 7: In stand houden en ontwikkelen van de hoofdinfrastructuur voor mobiliteit.
- Nationaal belang 16: Waarborgen en versterken van een aantrekkelijk ruimtelijk economisch vestigingsklimaat.

Deze opsomming doet de vraag rijzen of dergelijke zeer abstracte redenen kunnen gelden als dwingende reden van groot openbaar belang inzake een specifiek plan of project. Zoals hierboven is betoogd, zijn appellanten er niet van overtuigd dat het TB in zijn huidige vorm nodig is om de mobiliteitsopgave in de regio het hoofd te kunnen bieden en dat hier een 'dwingende reden van openbaar belang' uit is af te leiden. Nut en noodzaak van de wegwitbreiding zijn al niet aangetoond, zoals hiervoor uiteen is gezet, laat staan dat het tracé aan het veel strengere criterium van een dwingende reden van groot openbaar belang voldoet.

55. In een recent artikel in het Parool, dat wordt overgelegd als **bijlage 10**, concluderen verkeersexperts dat files oplosbaar zijn zonder structurele aanleg van nieuw asfalt. In het artikel wordt hierover het volgende gesteld:

"De pandemie toont aan wat computermodellen al langer voorspellen, maar wat wetenschappelijk nooit kon worden onderbouwd: dat files bij minder verkeer exponentieel afnemen," vertelt Ruud Hornman, lector smart mobility aan de Hogeschool Breda. Acht procent minder verkeer betekent liefst 50 procent minder files, blijkt uit de data van het ministerie. De les van de coronapandemie is daarmee dat thuiswerken inderdaad uiterst effectief werkt tegen files. "En niet alleen hele dagen, ook al enkele uren op een dag," zegt Erik Verhoef, hoogleraar vervoerseconomie aan de VU.

Het andere advies luidt dat het kabinet werk moet maken van rekeningrijden of spitsheffingen, zeggen de verkeersexperts. "Als je met kilometerbeprijzing of een spitsheffing 5 tot 10 procent van de automobilisten van de weg kunt halen, scheelt dat de helft aan files," zegt vervoerseconoom Verhoef.

"Dan hoeft je miljarden euro's minder in nieuwe wegen of stroken asfalt te steken. Dat geld is immers puur bedoeld om pieken op te vangen."

In de Kampioen (ANWB) van december 2020 zegt Erik Jan de Jong, verkeersexpert ANWB in het artikel "De coronacrisis zal blijvend van invloed zijn op ons reisgedrag":

"De verwachting is dat we ons echt anders gaan gedragen als het om onze reisbewegingen gaat.", "Meer thuiswerken is waarschijnlijk een blijvertje." en "Uit onderzoek van de ANWB eerder dit jaar blijkt dat 60% na de crisis graag twee of meer dagen thuis blijft werken."

Deze bevindingen sluiten aan bij recent onderzoek naar andere vormen van beprijzing waaruit blijkt dat de congestie fors afneemt in alle varianten met 37-66%, waaraan hiervoor is gerefereerd en bij het eerder aangehaalde interview met de minister.

56. Daar komt bij dat algemeen bekend is dat aanleg van nieuw asfalt extra verkeer aantrekt wat elders weer leidt tot nieuwe knelpunten. Dit wordt ook – terecht - in het TB geconstateerd (oplegnotitie Verkeer) en wordt bevestigd in onderstaande tabel (oplegnotitie Verkeer 2020, p18), waaruit op te maken is dat de congestie/verliestijd bij het TB (fors) afneemt (uitgaande van het WLO-Hoog scenario), maar dat het netto-effect beperkt is (-11%) vanwege het ontstaan van nieuwe knelpunten. Dit wordt ook erkend door de minister in dezelfde oplegnotitie (p. 19):

"Deze toename buiten het projecttracé is een logisch resultaat: na het oplossen van een groot knelpunt stroomt er meer verkeer door, wat in een aantal gevallen leidt tot een overbelasting van flessenhalzen verderop die voorheen 'in de luwte' bleven."

Aanleg van nieuw asfalt heeft derhalve maar beperkt effect in het oplossen van mobiliteitsproblemen en -knelpunten die vervolgens ook weer opgelost moeten worden met aanleg van nog meer asfalt. Beprijzing, thuiswerken, spreiding van woon-werk verkeer, *modal shift* naar OV en (elektrische) fiets, zijn in het algemeen veel effectievere en duurzamere oplossingen om mobiliteitsknelpunten op te lossen³³.

³³ Zie ook hetgeen hieromtrent is opgenomen in het Klimaatakkoord (p.45 e.v.): "In het perspectief van deze opdracht en de doelen voor 2030 en 2050 concludeert de Mobiliteitstafel dat de bestuurlijke kaders en uitgangspunten uit het Regeerakkoord ontoereikend zijn om het mobiliteitssysteem toekomstbestendig te maken. De langetermijnhorizon van een robuust mobiliteitssysteem vereist diverse systeemveranderingen.

De Mobiliteitstafel stelt dat de volgende vier maatregelen onmisbaar zijn, en in 2019 uitwerking vergen voor zo spoedig mogelijke invoering:

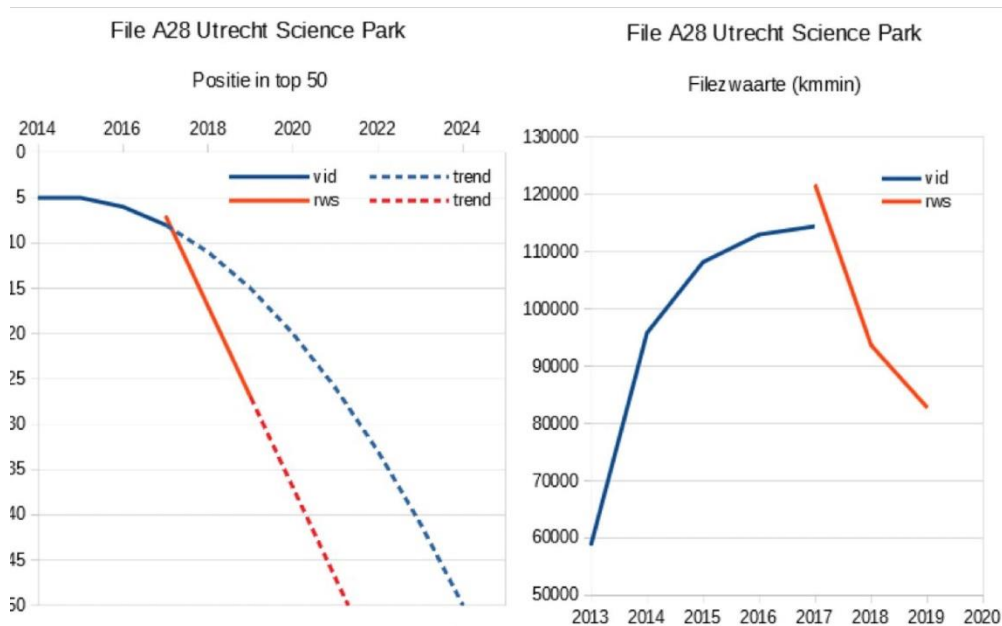
1. De Rijksoverheid vormt het Infrastructuurfonds om naar een mobiliteitsfonds. Toewerken naar zorgeloze mobiliteit sluit aan op de omvorming van het Infrastructuurfonds tot een Mobiliteitsfonds dat door het huidige kabinet wordt uitgewerkt en waarin vanaf 2030 niet langer de modaliteit maar de mobiliteitsopgave centraal staat. (...)

Tabel 3-9: Effect project op congestie/verliestijd (aantal voertuigverliesuren per etmaal), 2030 GE (basisjaar 2010=100) en 2040 Hoog (basisjaar 2014 = 100) (bron: NRM)

	Project 2030 GE (2010=100)	Relatief verschil t.o.v. Referentie 2030 GE	Project 2040 Hoog (2014=100)	Relatief verschil t.o.v. Referentie 2040 Hoog
Hoofdwegennet studiegebied	241	-15%	327	-11%
Opgebouwd uit				
- Projecttracé	119	-55%	113	-61%
- Overig HWN in studiegebied	374	+26%	463	+11%

(NB: de Noordelijke Randweg Utrecht (NRU) is in het cijfer voor het onderliggend wegennet meegenomen.)

57. Ook geldt dat de filedruk in het plangebied de afgelopen jaren is afgenomen en de files in het plangebied steeds lager staan in de file top 50, zie navolgende figuur (Bron: Verkeersinformatiedienst, 2014-2017³⁴; Rijkswaterstaat 2017-2019³⁵). Deze afname blijkt ook uit Figuur 3-1 (p. 11) in de Oplegnotitie Verkeer³⁶. Het (relatieve) belang van de verbreding lijkt daarmee steeds kleiner te worden.



58. Appellanten stellen vast dat de wegwitbreiding en –verbreding leidt tot significant negatieve effecten op één of meerdere prioritaire habitattypen waardoor alleen argumenten die verband houden met

2. Overheden maken tempo met regionale mobiliteitsplannen en een daarmee samenhangend nationaal mobiliteitsplan. (...)

3. Naar een andere bekostigingssystematiek. (...)

4. Kennis en innovatie voor een duurzaam mobiliteitssysteem.”

³⁴ Gegevens niet meer digitaal raadpleegbaar.

³⁵ 2017: <https://www.tweedekamer.nl/downloads/document?id=87d8cb47-03fe-4a17-8af0-1d911a26ac77&title=Publieksrapportage%20rijkswegennet%2C%203e%20periode%202017.pdf>

2018: <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/rapporten/2019/02/25/rapportage-rijkswegennet/rapportage-rijkswegennet.pdf>

2019: <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/rapporten/2020/03/10/bijlage-1-rapportage-rijkswegennet-t3-2019/bijlage-1-rapportage-rijkswegennet-t3-2019.pdf>

³⁶ De Oplegnotitie Verkeer stelt: “Voor alle meetpunten vertoont de grafiek voor de laatste jaren een afvlakking.” (p. 11)

de menselijke gezondheid, de openbare veiligheid of met voor het milieu wezenlijke gunstige effecten dan wel, na advies van de Commissie, andere dwingende redenen van groot openbaar belang kunnen worden aangevoerd. Uit de passende beoordeling blijkt dat significante negatieve gevolgen op prioritair habitatype H6230 alleen zijn uit te sluiten na verrekening met zogenaamde 'stikstofruimte' uit het Stikstofregistratiesysteem (ex. § 2.1.2. Regeling natuurbescherming, verder te noemen SSRS), zoals blijkt uit de onderstaande tabel. Appellanten zijn van mening dat het SSRS slechts als maatregel op grond van artikel 6, eerste en tweede lid van de Habitatrictlijn is te kwalificeren en niet voldoet aan de vereisten die gelden voor mitigerende maatregelen onder artikel 6, derde lid, van de Habitatrictlijn (voldoet o.a. niet aan het zekerheidsvereiste), zoals blijkt uit de 'PAS uitspraak' van 29 mei 2019 (ECLI:NL:RVS:2019:1603). Dit zal verderop nader worden toegelicht. Zonder beschermingsmaatregelen uit het SSRS, waarin ten tijde van de vaststelling van het tracébesluit alleen de gevolgen van de maatregel van snelheidsbeperking tot 100 km/uur waren verdisconteerd, zijn significant negatieve effecten niet uit te sluiten. Overigens leidt het TB niet alleen op de Veluwe tot significant negatieve effecten op het genoemde habitatype, maar bevinden zich op de Veluwe en in andere Natura 2000-gebieden³⁷ ook prioritaire habitatypes die als gevolg van het TB een toename van stikstofdepositie ondervinden in overbelaste situaties, zodat ook negatieve effecten daar niet kunnen worden uitgesloten.

Tabel 6-2 Natura 2000 Veluwe en zes habitattypen waar significant negatieve gevolgen als gevolg van de Ring Utrecht niet zijn uitgesloten met maximale projecteffect zonder SSRS en na inzet van SSRS.

Natura 2000 Veluwe		Max. projecteffect 2030 (mol N/ha/j)	
Code	Habitattypen (significant negatieve gevolgen niet uit te sluiten)	Ring Utrecht	Ring Utrecht na SSRS
H2330	Zandverstuivingen	6,52	0,80
H2310	Stuifzandheiden met struikhei (incl. zoekgebied)	5,18	1,00
H9120	Oude eikenbossen (incl. zoekgebied)	10,47	2,30
H4030	Droge heiden (incl. zoekgebied)	2,81	0,01
H6230	*Heischrale graslanden, vochtig kalkarm	0,25	0,01
H5130	Jeneverbesstruwelen	0,70	-

*betreft prioritaire habitattypen waarvoor Nederland een bijzondere verantwoordelijkheid heeft vanwege groot Europees belang

59. Geconcludeerd moet derhalve worden dat niet of onvoldoende is aangetoond dat er sprake is van dwingende redenen van groot openbaar belang waardoor op grond van artikel 6, vierde lid, van de Habitatrictlijn alsnog toestemming kan worden verleend voor het project. Tevens leidt het TB tot significant negatieve effecten op het prioritair habitatype H6230 en zijn ook negatieve effecten op andere prioritaire habitattypen niet uit te sluiten waardoor economische belangen niet kunnen worden aangevoerd ter onderbouwing van het dwingend groot openbaar belang.

H. Passende beoordeling onvoldoende: ten onrechte afkap en gebreken in de uitgevoerde modellering

60. Appellanten zijn van mening dat de passende beoordeling (PB) niet aan de geldende eisen voldoet en derhalve niet als onderbouwing kan dienen van het bestreden tracébesluit.

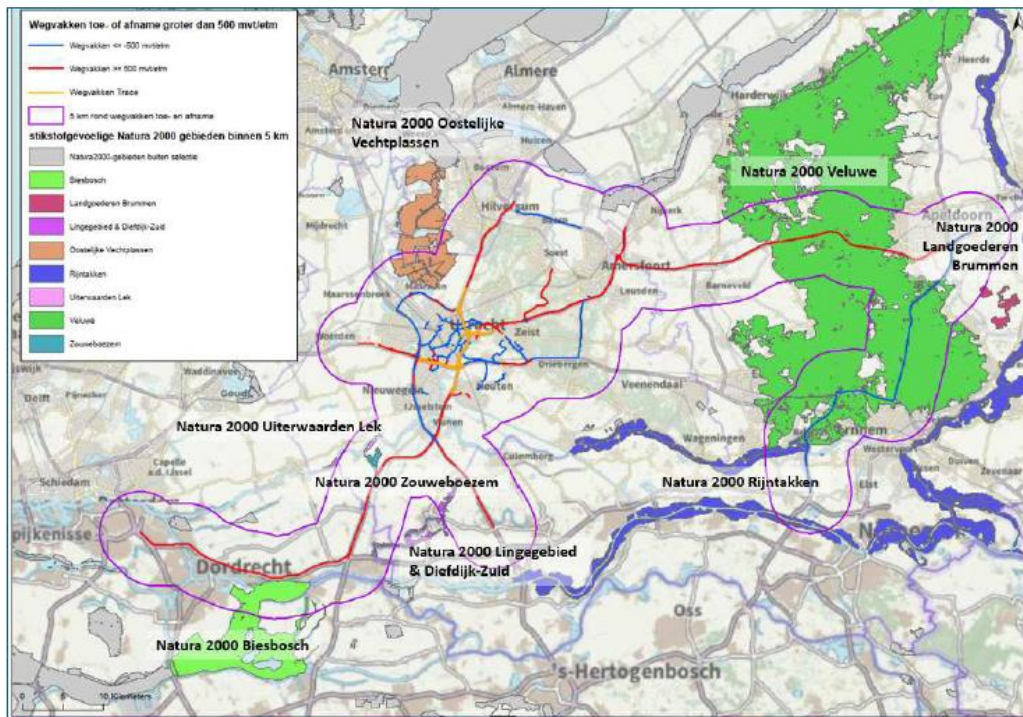
61. Ten behoeve van de passende beoordeling zijn stikstofberekeningen uitgevoerd voor de bouwfase en de gebruiksfase. In het navolgend tekstkader zijn de uitgangspunten voor de stikstofberekeningen in de *gebruiksfase* weergegeven (Passende beoordeling & compensatieopgave Tracébesluit A27/A12 Ring Utrecht 2020, 17 november 2020, p. 6).

³⁷ Voor de gebruiksfase zijn dit Lingegebied & Diefdijk, Zouweboezem, Uiterwaarden Lek, Biesbosch, Oostelijke Vechtplassen.

Als input voor de AERIUS Calculator 2020 (hierna C20) berekening zijn verkeersgegevens op basis van het verkeersmodel NRM2020 gehanteerd. Aan de hand van het NRM2020 is bepaald op welke wegvakken zich relevante verkeerseffecten voordoen vanwege het project A27/A12 Ring Utrecht. Het onderzoeksgebied omvat de relevante hexagonen binnen de Natura 2000 gebieden binnen 5 kilometer⁶ van:

- 1) de wegvakken waar het project A27/A12 Ring Utrecht betrekking op heeft en;
- 2) de wegvakken van de voorafgaande tot en met de eerstvolgende aansluiting op het wegvak waar het project A27/A12 Ring Utrecht betrekking op heeft en;
- 3) de overige wegvakken, voor zover hier sprake is van een toename of afname van de weekdaggemiddelde verkeersintensiteit als gevolg van het project A27/A12 Ring Utrecht met tenminste 500 motorvoertuigen per etmaal per rijrichting⁷.

In figuur 4-1 zijn de relevante wegvakken, de 5-km zone en de relevante Natura 2000-gebieden te zien.



Figuur 4-1 Weergave relevante wegvakken (rood toename >500 mvt/etmaal; blauw afname > 500) en bijbehorend studiegebied.

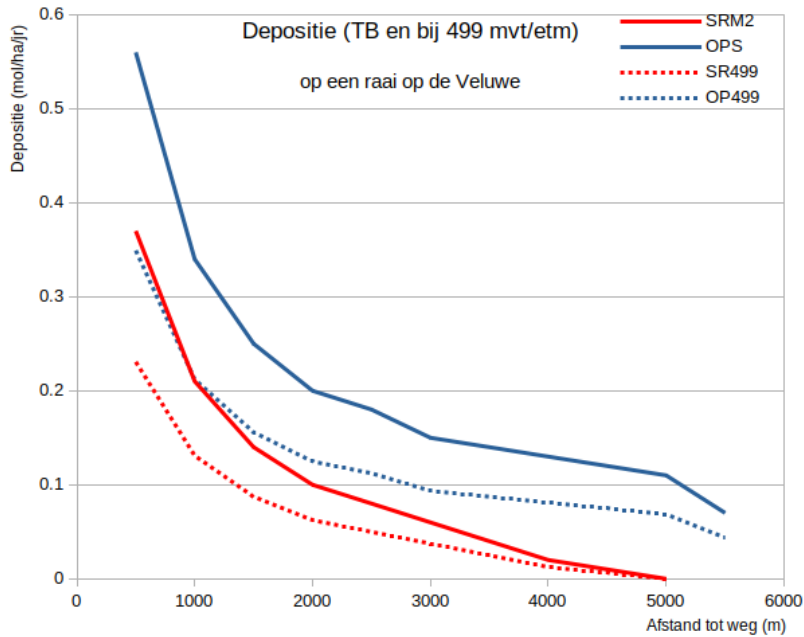
62. Concreet zijn deposities als gevolg van de uitbreiding A27/A12/A28 Ring Utrecht die op een grotere afstand dan binnen 5 km plaatsvinden niet beschouwd en niet passend beoordeeld. Dit geldt ook voor deposities als gevolg van projecteffecten (netwerkeffecten), dus toename van verkeer op andere wegen, vanwege de voorziene wegwitbreiding en -verbreding die leiden tot een toename van minder dan 500 mvt/etmaal.

63. Ten behoeve van de navolgende figuur zijn door het bureau Geetacs berekeningen gemaakt om het effect van bovenstaande keuzes in beeld te brengen. Allereerst is daarin te zien dat een weg met 499 mvt/etm tot op grote afstanden nog leidt tot relevante deposities (in onderstaand voorbeeld nog 0,12 mol/ha/jr berekend met SRM2³⁸, resp. 0,2 mol/ha/jr berekend met OPS³⁹ op een afstand van 1 kilometer van de weg). Ook is te zien dat het TB op 5 kilometer nog tot significante extra depositie leidt (0,1 mol/ha/jr)⁴⁰. Deze worden berekend op 5 kilometer vanaf de A1 door de Veluwe.

³⁸ SRM2 (standaardrekenmethode 2) is het model waarmee AERIUS de stikstofdepositie van wegverkeer berekent. Deze methode ligt momenteel onder vuur omdat hij wegverkeer systematisch bevoordeelt ten opzichte van andere bronnen. AERIUS rekent *alle* andere bronnen door met het model "OPS".

³⁹ Zie vorige voetnoot

⁴⁰ Op andere wegvakken, waar het TB tot een grotere toename van verkeer leidt, zullen deze deposities op 5 km afstand nog groter zijn



64. In de PAS uitspraak van 29 mei 2019 is de Afdeling bestuursrechtspraak ingegaan op het toepassen van grens- en drempelwaarden. Onder de PAS was onder andere bepaald dat de gevolgen van stikstofdepositie niet worden beoordeeld als, of voor zover, de afstand groter is dan 3 (hoofdweg) of 5 (hoofdvaarweg) kilometer tot het Natura 2000-gebied. De Afdeling overwoog het volgende:

“33. Artikel 19kh, zevende lid, van de Nbw 1998, bevat de bevoegdheid om bij algemene maatregel van bestuur een waarde of afstand vast te stellen, waaronder of waarbuiten stikstofdepositie van activiteiten geen beoordeling behoeft. Die waarde of afstand wordt ingevolge artikel 19kh, achtste lid, van de Nbw 1998 ‘zodanig vastgesteld dat op voorhand op grond van objectieve gegevens kan worden uitgesloten dat projecten of andere handelingen [...] afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten de natuurlijke kenmerken van een Natura 2000-gebied zullen aantasten’.

De waarde en afstand is vastgesteld in het Besluit grenswaarden. Daarin is een drempelwaarde van 0,05 mol N/ha/jr en een grenswaarde van 1 mol N/ha/jr bepaald. Voor hoofdwegen en hoofdvaarwegen als bedoeld in artikel 1 van de Tracéwet is bepaald dat de gevolgen van stikstofdepositie niet worden beoordeeld als of voor zover de afstand groter is dan 3 (hoofdweg) of 5 (hoofdvaarweg) kilometer tot het Natura 2000-gebied.

(...)

33.1. De Afdeling heeft hiervoor geconcludeerd dat op grond van de passende beoordeling die aan het PAS ten grondslag ligt niet verzekerd is dat de natuurlijke kenmerken van de Natura 2000-gebieden die in het PAS zijn opgenomen niet zullen worden aangetast. Artikel 2 van het Besluit grenswaarden, waarin de waarde en de afstand zijn opgenomen is dan ook in strijd met artikel 19kh, achtste lid, van de Nbw 1998 vastgesteld. De Afdeling acht artikel 2 van het Besluit grenswaarden onverbindend.

33.2. Het voorgaande betekent dat ervan uitgegaan moet worden dat er geen grens- en drempelwaarde en afstand heeft gegolden, en dat geen toepassing kon worden gegeven aan de uitzondering op de vergunningplicht voor activiteiten die stikstofdepositie veroorzaken die de grens- of drempelwaarde niet overschrijdt of die op een grotere afstand dan de vastgestelde afstand worden gerealiseerd. Geconstateerd moet worden dat activiteiten die met toepassing van de uitzondering op de vergunningplicht zonder vergunning zijn gerealiseerd of verricht alsnog vergunningplichtig zijn. Dat geldt ook voor activiteiten waarvoor de meldingsplicht gold.” (AbRS 29 mei 2019 ECLI:NL:RVS:2019:1603)

65. Naar het oordeel van appellanten kan een toename van deposities die optreden op meer dan 5 kilometer en deposities ten gevolge van projecteffecten van minder dan 500 mvt/etm, niet worden uitgesloten in de passende beoordeling. Deze extra depositie had beoordeeld moeten worden en de effecten daarvan hadden betrokken moeten worden in het TB, in het kader van de toets aan de artikelen 13, achtste lid, van de Tracéwet en 2.8 van de Wnb. Dat depositie over een dergelijke afstand en ten gevolge van extra verkeersbewegingen onder 500 mvt/etm moet worden meegenomen in de

passende beoordeling sluit aan bij het advies van de commissie Hordijk, 'Eindrapport van het Adviescollege Meten en Berekenen Stikstof'⁴¹ van 15 juni 2020, waarin het volgende wordt geconcludeerd (p. 9):

"Een tweede overweging is dat het niet verdedigbaar is dat in AERIUS bij vergunningverlening voor de aanleg van een weg een ander rekensysteem (SRM-2) wordt gehanteerd dan voor de aanleg van een stal (OPS), waarbij ook de depositie van stikstofoxiden verder dan vijf km van de bron niet wordt meegerekend."

Verderop concludeert de commissie (p. 15):

"De SRM-2-methode voor verkeer verschilt daarmee van de doorrekening van andere broncategorieën, die met het OPS-model worden berekend tot op grotere afstanden. Hierdoor ontstaat er een niet-verdedigbaar verschil in de beoordeling van verkeersactiviteiten tegenover andere bronnen. Op basis van deze ongelijke behandeling van broncategorieën beoordeelt het adviescollege het gebruik van SRM-2 binnen AERIUS als niet doelgeschikt, omdat het leidt tot verschil in beoordeling van sectoren."⁴²

66. Daar komt bij dat voor NO_x emissies geldt dat 5% van de emissies binnen 5 km worden gedeponeerd en de rest, dus 95% er buiten⁴³. Voor NH₃ (ammoniak) emissies geldt: 15% van de emissies wordt binnen 5 km gedeponeerd en de rest, dus 85%, erbuiten (af te leiden uit figuur 1 pagina 15 adviesrapport Hordijk). Dit betekent dus dat 95% van de NO_x emissies en 85% van de NH₃ emissies ten gevolge van het TB niet passend zijn beoordeeld.
67. Overigens leidt het gebruik van het SRM2 model er niet alleen toe dat deposities verder dan 5 km niet worden beschouwd en beoordeeld, maar ook dat de deposities die optreden binnen 5 kilometer worden onderschat ten opzichte van het OPS-model⁴⁴. SRM2 berekent de deposities met een factor 2,0- 2,3 lager dan OPS⁴⁵. Dit klemmt temeer omdat de effecten van de mitigerende maatregelen uit het SSRS (momenteel alleen nog de snelheidsverlaging naar 100 km/uur), wel zijn doorgerekend met het OPS-model buiten de 5 km afstand (*bovenop* de met SRM2 berekende effecten). Door binnen 5 kilometer niet te rekenen met OPS maar met SRM2, worden de deposities en daarmee de effecten van het TB onderschat. Gewezen wordt ook op de rapportage van Geetacs in **bijlage 13**.
68. Bovenstaande gebreken en tekortkomingen doen zich ook voor tijdens de bouwfase, waarbij er ook sprake is van veel bouwverkeer van en naar de bouwplaats gedurende langere tijd. Ook hiervoor is het SRM2 model gebruikt. Verder is het onderzoek beperkt tot de randen van de zgn. 'clusters', grosso modo het TB plangebied, zie navolgend tekstkader uit bijlage 4 van de passende beoordeling (p. 10). Concreet betekent dit dat het (vracht)verkeer buiten het plangebied niet meer is beschouwd, omdat het opgenomen zou zijn in het 'heersende verkeersbeeld'. Hoewel dit begrip gebruikt wordt in de regelgeving rondom geluid, zijn appellanten van mening dat dit niet één op één overgenomen kan worden bij stikstofbeoordelingen. Er is namelijk geen reden vanuit de Habitatrictlijn, de Wet natuurbescherming of andere wetgeving om effecten van verkeersbewegingen als gevolg van een plan of project niet meer passend te beoordelen wanneer die zouden zijn opgenomen in het heersende verkeersbeeld. Een belangrijk deel van de verkeersbewegingen van toeleveranciers bestaat uit betonmixers en asfaltauto's. De dichtstbijzijnde betoncentrale staat in Lage Weide aan de Elektronweg te Utrecht en de dichtstbijzijnde asfaltcentrale staat eveneens aan de westkant van de stad Utrecht. Het is zeer aannemelijk dat een belangrijk deel van deze toevoer via de N230 naar de

⁴¹ <https://www.aanpakstikstof.nl/documenten/rapporten/2020/06/15/eindrapport-meten-en-berekenen>

⁴² Ook de commissie MER refereert hieraan in haar toetsingsadvies van 23 juli 2020: "Onlangs heeft de Commissie Hordijk geconstateerd dat er onzekerheden zijn in AERIUS-berekeningen. Die Commissie beveelt aan om het afstandscriterium van 5 km voor wegen te laten vervallen, omdat niet te beargumenteren is waarom voor stallen geen afstandscriterium geldt en voor wegen wel. Dit zou voor dit project kunnen betekenen dat de stikstofdepositie hoger uitvalt dan waar tot nu toe vanuit is gegaan en dat mogelijk meer Natura 2000-gebieden beschouwd moeten worden."

⁴³ Bron: <https://www.rivm.nl/stikstof/vragen-en-antwoorden-over-stikstof-en-ammoniak>; onder vraag "Hoe ver komen ammoniak en stikstofoxiden van een bron?"

⁴⁴ De kern van de verspreidingsberekeningen binnen AERIUS Calculator bestaat uit het OPS-model (t.b.v. overige bronnen) en het Standaard Rekenmethode-2 (SRM2) model (t.b.v. verkeer)

⁴⁵ Het voorrecht van wegenprojecten, Apollon, Juni 2020: https://www.apollon.nl/voorrecht_wegenprojecten.html

diverse bouwlocaties in het plangebied zal rijden. De N230 is in de berekeningen in het geheel niet opgenomen als toeleveringsroute. De N230 ligt op ca 1500 m afstand van de oostelijke Vechtplassen, een Natura 2000 gebied.

Bouwverkeer

Het bouwverkeer is worstcase in AERIUS gemodelleerd als lijnbron, 'Wegverkeer - Binnen bebouwde kom'. Omdat het project Ring Utrecht direct verbonden is aan snelwegen gaat het bouwverkeer vanaf de rand van een cluster direct op in het heersende verkeersbeeld. Dit is tevens in lijn met de wens om de omgeving zo weinig mogelijk te belasten met hinder die door de werkzaamheden ten behoeve van de Ring Utrecht ontstaan. De lijnbronnen zijn daarmee ingevoerd van rand tot rand per cluster conform de afbakening van de clusters van het project, zoals weergegeven in afbeelding 1.1, en de verdeelsleutel van tabel 3.2 ingevoerd. Op basis van de lengte van de lijnbron, het aantal voertuigbewegingen en de categorie voertuigen berekent AERIUS zelf de bijbehorende emissies.

69. Voor de bouwfase is verondersteld dat het in te zetten materieel voldoet aan tenminste de eisen van STAGE IV (schoner materieel invoering vanaf januari 2014). In veel gevallen kunnen bij bouwwerkzaamheden niet alleen STAGE IV werktuigen worden ingezet. Daar komt bij dat onderzoek van TNO⁴⁶ heeft uitgewezen dat NO_x emissies van mobiele werktuigen in de praktijk aanzienlijk hoger zijn dan onder laboratoriumomstandigheden. Emissies kunnen een factor 4-5 hoger liggen. Aerijs gaat ten onrechte uit van de emissies die de Europese Unie als limietwaarden heeft vastgesteld. Ook de commissie Hordijk constateert in haar recente advies dat die emissies vaak te rooskleurig zijn ingeschat⁴⁷. Het stikstofonderzoek houdt hier ten onrechte geen rekening mee.
70. Ook de effecten van stikstofemissies ten gevolge van omrijdend verkeer tijdens de bouwwerkzaamheden zijn ten onrechte niet beschouwd. De verwachting is dat tijdens de bouwwerkzaamheden bij afsluitingen en wegversmallingen aanzienlijk meer verkeer gebruik zal maken van de N230.
71. Daar komt bij dat de veronderstelde emissies tijdens de bouwfase sterk onzeker zijn, zoals ook blijkt uit onderstaand citaat uit bijlage 4 van de Passende beoordeling (p. 11). Aangegeven wordt dat is uitgegaan van een indicatieve materieelinzet en dat deze mogelijk sterk kan afwijken van de werkelijke uitvoeringsmethode. De resultaten zijn daarmee indicatief van aard. Bovendien is de ureninzet van het materieel onderschat. Deze punten klemmen temeer nu de berekende en veronderstelde emissies en de veronderstelde inzet van STAGE IV werktuigen tijdens de bouwfase ook niet zijn vastgelegd in het TB.

5 CONCLUSIE

Witteveen+Bos heeft in opdracht van Rijkswaterstaat de emissies van stikstofhoudende stoffen en bijbehorende deposities tijdens de realisatiefase van project Ring Utrecht onderzocht. Op basis van DuboCalc-berekeningen is de indicatieve en gemiddelde materieelinzet per materiaal bepaald: dit kan mogelijk sterk afwijken van de werkelijke uitvoeringsmethode. De berekende resultaten zijn daarmee indicatief van aard.

Uit de globale berekeningen blijkt dat er in maatgevend jaar 2025 sprake is van een emissie van 10.909 kg NO_x en 53 kg NH₃ bij inzet van minimaal Stage IV mobiele werktuigen. De berekende emissie resulteert in een stikstofdepositie op diverse omliggende Natura 2000-gebieden, waarvan de hoogste depositie van 0,11 mol/ha/ja wordt berekend op Natura 2000-gebied Oostelijke Vechtplassen.

⁴⁶ De inzet van bouwmachines en de bijbehorende NO_x- en CO₂-emissies, TNO, 6 juli 2018
<https://publications.tno.nl/publication/34627284/VTmxql/TNO-2018-R10465.pdf>

⁴⁷ "Ervaring in het verleden heeft geleerd dat de NO_x-emissies van nieuwe voertuigen vaak rooskleuriger ingeschat werden dan later in de praktijk bleek." (p. 23) Meer meten, robuuster rekenen, Eindrapport van het Adviescollege Meten en Berekenen Stikstof, 15 juni 2020.

I. Passende beoordeling: onjuiste en onvolledige toets ten aanzien van KDW's en bij de beoordeling al dan niet te betrekken maatregelen

72. De passende beoordeling stelt dat alleen op de Veluwe en alleen voor de onderstaande habitattypen significant negatieve effecten niet kunnen worden uitgesloten.

Tabel 6-2 Natura 2000 Veluwe en zes habitattypen waar significant negatieve gevolgen als gevolg van de Ring Utrecht niet zijn uitgesloten met maximale projecteffect zonder SSRS en na inzet van SSRS.

Natura 2000 Veluwe		Max. projecteffect 2030 (mol N/ha/j)	
Code	Habitattypen (significant negatieve gevolgen niet uit te sluiten)	Ring Utrecht	Ring Utrecht na SSRS
H2330	Zandverstuivingen	6,52	0,80
H2310	Stuifzandheiden met struikhei (incl. zoekgebied)	5,18	1,00
H9120	Oude eikenbossen (incl. zoekgebied)	10,47	2,30
H4030	Droge heiden (incl. zoekgebied)	2,81	0,01
H6230	*Heischrale graslanden, vochtig kalkarm	0,25	0,01
H5130	Jeneverbesstruwelen	0,70	-

*betreft prioritaire habitattypen waarvoor Nederland een bijzondere verantwoordelijkheid heeft vanwege groot Europees belang

Echter zowel op de Veluwe als ook in de andere Natura 2000-gebieden die zijn onderzocht treden significante deposities (groter of gelijk aan 0,01 mol/ha/jr) op habitattypen waarbij de kritische depositiewaarden (KDW) (ruim) worden overschreden. In veel gevallen concludeert de passende beoordeling dat de toenames dermate gering zijn dan wel dat de kwaliteit van het habitatype in een dusdanige staat verkeert (mede onder invloed van continue beheermaatregelen) dat significant negatieve gevolgen met zekerheid kunnen worden uitgesloten. Appellanten zijn van mening dat hiermee allereerst de waarde van de KDW tekort wordt gedaan. Gewezen wordt op hetgeen hieromtrent vermeld is in het KDW overzichtsrapport⁴⁸ (zie navolgend tekstkader). Het rapport vermeldt:

“Wanneer de atmosferische depositie hoger is dan de KDW van het habitat bestaat er een duidelijk risico op een significant negatief effect, waardoor het instandhoudingsdoel voor een habitat (in termen van kwaliteit en oppervlakte) niet duurzaam kan worden gerealiseerd. Hoe hoger de overschrijding van het kritische niveau en hoe langduriger die overschrijding, hoe groter het risico op ongewenste effecten op de biodiversiteit.”

Met de term 'kritische depositiewaarde voor stikstof' (voortaan: KDW) wordt in dit rapport bedoeld: *de grens waarboven het risico bestaat dat de kwaliteit van het habitat significant wordt aangetast als gevolg van de verzurende en/of vermestende invloed van atmosferische stikstofdepositie*. Dit komt inhoudelijk overeen met de internationaal gangbare definitie: *de kritische depositie is een kwantitatieve schatting van de blootstelling aan één of meer verontreinigende stoffen, waar beneden geen significante schadelijke effecten optreden aan gespecificeerde gevoelige elementen in het milieu, volgens de huidige stand van kennis* (Nilsson en Grenfeldt, 1988).

De KDW kan vergeleken worden met de huidige of toekomstige depositie om een beeld te krijgen van de knelpunten voor verzuring en vermesting. Voor het kunnen bepalen van (het risico op) verslechtering van habitats, bijvoorbeeld in vergunningprocedures, is het essentieel dat de KDW'n zijn vastgesteld als unieke waarden en niet in de vorm van bandbreedtes of onzekerheidsmarges. Deze unieke waarden moeten gezien worden als de meest waarschijnlijke waarde gezien de huidige stand van kennis. Wanneer de atmosferische depositie hoger is dan de KDW van het habitat bestaat er een duidelijk risico op een significant negatief effect, waardoor het instandhoudingsdoel voor een habitat (in termen van kwaliteit en oppervlakte) niet duurzaam kan worden gerealiseerd. Hoe hoger de overschrijding van het kritische niveau en hoe langduriger die overschrijding, hoe groter het risico op ongewenste effecten op de biodiversiteit.

73. Het betreft hier aldus geen juridisch criterium over de interpretatie en invulling waarvan discussie kan bestaan, het gaat om een wetenschappelijk feit. Boven de kritische depositiewaarde zijn significante effecten van extra depositie niet uit te sluiten. Ter illustratie wijzen appellanten op de passende beoordeling waarin wordt gesteld dat een veronderstelde toename van stikstofdepositie van 0,45 tot

⁴⁸ Overzicht van kritische depositiewaarden voor stikstof, toegepast op habitattypen en leefgebieden van Natura 2000, Alterra Wageningen UR, Wageningen, 2012

0,88 mol N/ha/jr niet zou leiden tot significant negatieve effecten op het prioritair habitattype H7110B ondanks de forse (langdurige) en voortdurende overschrijding van de KDW:

H7110B *Actief hoogveen (heideveentje)

Beschrijving van actief hoogveen bij Kootwijkerveen

Zoals beschreven bij de pioniervegetaties is het Kootwijkerveen recentelijk ontstaan uit omvorming van weiland naar natuur in 1984. De zuidoever van het zuur ven bestaat uit actief hoogveen met honderden kleine veenputjes. Er is geen afname van kenmerkende soorten en/of toename van storingsfactoren geconstateerd, ondanks de te hoge stikstofdepositie. Zoals beschreven bij zure vennen zijn de

Voor behoud wordt regulier beheer toegepast en extra het periodiek verwijderen van boomopslag in de omgeving (natuurlijke successie versterkt door stikstofdepositie alsook geremd door wildbegrazing).

De huidige achtergronddepositie is bij het Kootwijkerveen tussen 1310-1600 met hogere waarden rond de 1800 mol N/ha/j aan de bosrand. Met een gemiddelde achtergronddepositie van 1400 mol N/ha/j is sprake van een matige tot forse overschrijding van de KDW van 786 mol N/ha/j van heideveentjes.

Projecteffect Kootwijkerveen

De stikstofdepositietoename als gevolg van het project A27/A12 Ring Utrecht is 0,45-0,88 mol N/ha/j. Deze beperkte toename is dermate gering dat gezien de gunstige en stabiele omstandigheden bij het Kootwijkerveen er geen sprake is van een verzuigende en/of verzurende werking die van invloed is op de kwaliteit van beide habitattypen. Ook heeft deze toename geen doorwerking op het regulier beheer en het periodiek verwijderen van boomopslag.

74. Appellanten wijzen op de navolgende tabel (passende beoordeling, p. 18) waaruit de conclusie volgt dat kwaliteitsverlies bij verhoogde stikstofdeposities in een tijdspanne van 10 jaar kan optreden.

Tabel 5-2 Indeling van gevoeligheidsklassen voor habitattypen en tijdspad voor daadwerkelijk areaalverlies van een habitattipe als gevolg van kwaliteitsverlies door stikstofdepositie. (bron: Vertegaal & Goderie, 2020⁴⁹)

Gevoeligheidsklasse	KDW (kg N/ha/j)	KDW (mol N/ha/j)	Habitattypen voorbeelden	Tijdspad daadwerkelijk verlies habitattipe (uitgezonderd gebufferde typen)*
uiterst gevoelig	6-15 kg	<1000	Zwakgebufferde en zure vennen, zandverstuivingen, heischrale graslanden, actieve hoogvenen	10 jaar
zeer gevoelig	15-21 kg	1000-1500	Droge en vochtige heidetypen, jeneverbesstruwelen, oude eikenbossen, Blauwgraslanden, kalkmoerassen pioniervegetaties, beuken-eikenbossen, Stroomdal- en glanshaverhooilanden.	12,5 jaar
gevoelig	21-28 kg	1500-2000	Beekbegeleidende bossen	15 jaar
matig gevoelig	> 28 kg	>2000	Beken en rivieren met waterplanten, meren met krabbenscheer, essen-iepenbossen, kranwierwateren	20 jaar

* bij gebufferde habitattypen (gebufferde vennen, heischrale graslanden, blauwgraslanden, kranwierwateren, meren met krabbenscheer) is geen sprake van een gradueel kwaliteitsverlies maar van een 'plotselinge' omslag sterk afhankelijk van de lokale situatie (o.a. mate van buffering) bron: Vertegaal & Goderie, 2020.

In de passende beoordeling wordt ten onrechte gesteld dat de toename dermate gering zou zijn dat dit niet leidt tot kwaliteitsachteruitgang van het habitattipe. Om kwaliteitsverlies te voorkomen wordt als beheermaatregel onder andere het periodiek verwijderen van boomopslag toegepast. In de Herstelstrategie H7110B: Actieve hoogvenen (heideveentjes), update 2016⁴⁹ wordt voor deze beheermaatregel het volgende geconcludeerd:

“Desalniettemin is er nog een aanzienlijke verbetering van de kwaliteit van de hoogveensystemen mogelijk onder de huidige stikstofniveaus door het nemen van hydrologische herstelmaatregelen. Het verwijderen van boomopslag (zagen, hakken of knippen van berken en dennen) is een maatregel die tijdelijk tot betere hydrologische omstandigheden leidt. Omdat het verwijderen van opslag beschadiging van de veenmosvegetatie met zich meebrengt, is het van groot belang dat

⁴⁹ Zie Jansen, A.J.M., G.A. van Duinen, H.B.M. Tomassen & N.A.C. Smits, Herstelstrategie H7110B: Actieve hoogvenen (heideveentjes) <https://www.natura2000.nl/meer-informatie/herstelstrategieen>

de stikstofdepositie wordt beperkt, zodat het verwijderen van opslag in de toekomst niet of bij uitzondering nodig zal zijn. Voor het realiseren van een compleet hoogveensysteem is uiteindelijk een niveau van stikstofdepositie rond de kritische depositiewaarde noodzakelijk.”

75. Hoewel de beheermaatregel een bewezen maatregel betreft, is die dus slechts beperkt toepasbaar in de tijd en is het van groot belang dat het stikstofniveau rond de KDW-waarde wordt gebracht. Daar komt bij dat het hier om een instandhoudingsmaatregel dan wel een passende maatregel of herstelmaatregel gaat die op grond van artikel 6, eerste en tweede lid, van de Habitatrichtlijn in de Natura 2000-gebieden al dient te worden of wordt uitgevoerd, los van het bestreden project. Een dergelijke maatregel voldoet niet aan de vereisten om positieve effecten daarvan bij de beoordeling van de gevolgen van een plan of project te mogen betrekken. De Afdeling bestuursrechtspraak oordeelde in de PAS-uitspraak van 29 mei 2019, onder welke randvoorwaarde een dergelijke maatregel in de passende beoordeling mag worden betrokken:

“5. De verwachte voordelen van instandhoudings- en passende maatregelen staan niet vast als deze ten tijde van de passende beoordeling niet daadwerkelijk zijn uitgevoerd.” (AbRS 29 mei 2019 ECLI:NL:RVS:2019:1603, r.o. 18)

Ook voor herstelmaatregelen geldt dat deze niet in de passende beoordeling betrokken mogen worden wanneer deze niet uitgevoerd waren of dat de verwachte voordelen niet met zekerheid in kaart kunnen worden gebracht ten tijde van de passende beoordeling (Zie hiervoor, AbRS 29 mei 2019 ECLI:NL:RVS:2019:1603, r.o. 18). Voor een gunstige staat van instandhouding is het periodiek verwijderen van boomopslag een randvoorwaarde. Omdat deze maatregel, voor zover het periodiek onderhoud in de toekomst betreft, nog niet is uitgevoerd, had deze maatregel niet in de passende beoordeling mogen worden betrokken. Ook zijn bij veelvuldig inzet van deze maatregel negatieve effecten niet uit te sluiten. Conclusie moet derhalve zijn dat het bereiken van de instandhoudingsdoelstelling voor habitatype H7110B⁵⁰ met het TB verder uit zicht raakt en dat negatieve effecten niet met zekerheid kunnen worden uitgesloten, al helemaal niet wanneer cumulatieve effecten, waarover hieronder meer, worden beschouwd.

In het licht van de beperkte tijdspanne voor het indienen van de beroepsgronden kon niet een dergelijke uitvoerige analyse worden gemaakt voor alle relevante habitattypen, maar op basis van de passende beoordeling en de hiervoor geformuleerde kritiek op de uitgangspunten daarvan is de dat de vereiste zekerheid ten aanzien van het uitblijven van negatieve effecten op Natura 2000-gebieden voor het project A27/A12/A28 niet is verkregen, zodat het bestreden besluit strijdig is met artikel 13, achtste lid, van de Tracéwet en artikel 2.8 van de Wet natuurbescherming. Gelet op de gehanteerde methodiek geldt deze conclusie ook voor habitattypen in andere Natura 2000-gebieden waarop extra stikstof zal deponeren ten gevolge van het project. De enkele stelling dat het om een geringe toename van stikstofdepositie gaat, is onvoldoende om significante effecten met zekerheid te kunnen uitsluiten.

76. Gewezen wordt ook nog op een recente aanbeveling van de Europese Commissie⁵¹, waarin de commissie het belang benadrukt van het terugdringen van de stikstofbelasting in lucht en water onder hun kritische waarden (p. 6/7):

“To address the above interconnected economic, environmental/climate and social challenges- the Commission considers that the Dutch CAP strategic plan needs to focus its priorities and concentrate its interventions on the following points, while adequately taking into account the diversity of Dutch agriculture and rural areas:

⁵⁰ Voor dit habitatype geldt areaaluitbreiding en kwaliteitsverbetering als instandhoudingsdoel, zie p. 37 PB. Het Kootwijkerveen is hiervoor geschikt, mits de stikstofcondities op orde zijn. Genoemde doelstelling is lastig, zo niet onmogelijk bij de huidige achtergronddeposities.

⁵¹ Commission recommendations for The Netherlands' CAP strategic plan, Accompanying the document COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS Recommendations to the Member States as regards their strategic plan for the Common Agricultural Policy, Brussels, 18.12.2020, SWD(2020) 388 final

(...)

Reducing nutrient pollution of water and air, reducing nitrogen deposition below their critical level in nitrogen-vulnerable Natura 2000 sites, and contributing to achieve the EU Green Deal target on nutrient losses in the Netherlands, through well-integrated measures that support the transition to more sustainable, less intensive farming. Support available under both CAP pillars should address the need for more efficient use of mineral and organic fertilisers, as well as generally improved soil management.”

J. Gehanteerde drempelwaarde ten onrechte niet passend beoordeeld

77. De stikstofdeposities tijdens de aanlegfase verspreiden zich over een groot deel van Nederland, zie navolgend tekstkader. Onder andere in de onderstaande gebieden leidt dit volgens de passende beoordeling tot een tijdelijk maximaal projecteffect van 0,01 mol/ha/jr. Geconcludeerd wordt dat de tijdelijke, beperkte bijdrage van een honderdste mol N/ha/j gedurende de aanlegfase dermate gering is, dat met zekerheid zou zijn vast te stellen dat:

- a. er geen waarneembare verandering optreedt van de standplaats;
- b. er geen sprake is van een ecologische doorwerking op plantniveau;
- c. er dan ook geen sprake is van doorwerking in de kwaliteit van het habitattype;
- d. er dan ook geen sprake is van negatieve gevolgen (zeker niet significant) op de instandhoudingsdoelen van het habitattype (behoud of verbetering kwaliteit) voor het Natura 2000-gebied;

Feitelijk wordt hiermee een plandrempel ingevoerd waaronder geen nadere ecologische beoordeling hoeft plaats te vinden met betrekking tot effecten op habitattypen in de verschillende gebieden, zonder dat er een ecologische toets is uitgevoerd met betrekking tot de effecten van verhoogde stikstofdeposities, ook wanneer deze alleen tijdelijk zouden zijn. Daar komt bij dat bij uiterst gevoelige habitattypen (KDW < 1000 mol/ha/jr) zeker is dat effecten over een tijdspanne van 10 jaar kunnen optreden in geval van overbelasting, zie de hiervoor opgenomen tabel 5-2 uit de passende beoordeling (p. 18). Volgens het Hof kan een grenswaarde op plandrempel alleen gehanteerd worden indien op basis van een passende beoordeling significante effecten onder die waarde of drempel met zekerheid kunnen worden uitgesloten. Het Hof overwoog daarover onder andere het volgende:

“109 Het Hof heeft reeds geoordeeld dat, wanneer een lidstaat een toestemmingsregime invoert dat niet voorziet in een beoordeling van het risico op basis van met name de kenmerken en specifieke milieuomstandigheden van het betrokken gebied, het aan deze lidstaat staat om aan te tonen dat op basis van de door hem vastgestelde bepalingen, op grond van objectieve gegevens kan worden uitgesloten dat plannen of projecten waarvoor dat toestemmingsregime geldt, afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen hebben voor een Natura 2000-gebied. Uit artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn kan immers worden afgeleid dat de bevoegde nationale autoriteiten enkel kunnen afzien van de verrichting van een beoordeling van de gevolgen van een plan of project dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van een Natura 2000-gebied, wanneer op grond van objectieve gegevens kan worden uitgesloten dat dit plan of project afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen heeft voor dat gebied (zie in die zin arrest van 26 mei 2011, Commissie/België, C-538/09, EU:C:2011:349, punten 52 en 53 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

110 Zoals in punt 101 van dit arrest is aangegeven, dient de nationale rechter over te gaan tot een grondige en volledige toetsing van de wetenschappelijke deugdelijkheid van de passende beoordeling, zoals bedoeld in artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn, die onderdeel is van een programmatische aanpak als die in het hoofdgeding, en zijn uitzonderingen op de vergunningplicht als die in het hoofdgeding slechts toegestaan wanneer hij ervan overtuigd is dat die in een eerder stadium uitgevoerde beoordeling voldoet aan de eisen van de genoemde bepaling.

111 Met name moet worden nagegaan of zelfs onder de in het hoofdgeding aan de orde zijnde drempel- of grenswaarde er geen gevaar is dat er sprake is van significante effecten die de natuurlijke kenmerken van de betrokken gebieden kunnen aantasten.” (HvJ 7 november 2018, gevoegde zaken C-293/17 en C-294/17, Mobilisation en Vereniging Leefmilieu).

78. Bekend is dat in de gebieden uit het navolgend tekstkader verschillende habitattypen voorkomen met KDW's onder de 1000 mol/ha/jr, die in slechte staat van instandhouding verkeren, waaronder prioritaire habitattypen, terwijl sprake is van aanzienlijke overschrijding van de KDW's:

"In Nederland hebben enkele habitattypen van de Habitatrichtlijn een gunstige staat van instandhouding. Maar circa 90% heeft een matige tot zeer ongunstige staat van instandhouding. Met de habitatrichtlijnsoorten gaat het iets minder slecht met ongeveer driekwart in een matige tot zeer ongunstige staat van instandhouding."⁵²

Uit de PAS uitspraak (ECLI:NL:RVS:2019:1603) is af te leiden dat een drempelwaarde slechts opgenomen kan worden wanneer deze (afdoende) passend is beoordeeld (ook in cumulatie met andere projecten) en de zekerheid is verkregen dat significante effecten onder de drempelwaarde kunnen worden uitgesloten. Daar is hier geen sprake van. Een dergelijke passende beoordeling van effecten van depositie van 0,01 mol/ha/jr in al met stikstof overbelaste Natura 2000-gebieden is niet uitgevoerd. Een adequaat maatregelenpakket dat op overzienbare termijn die overbelasting kan beëindigen is er niet en de minister heeft niet aangetoond dat en hoe de bestaande overlast aan stikstof zal worden weggewerkt, laat staan dat extra stikstof ten gevolge van een nieuw project, de uitbreiding en verbreding van de A27/A12/A28, met zekerheid, zonder enige wetenschappelijke twijfel, zou zijn uitgesloten. De conclusie is dat het tracébesluit in strijd is met de artikelen 13, achtste lid, van de Tracéwet en 2.8 van de Wet natuurbescherming.

Natura 2000-gebieden* met een tijdelijk maximaal projecteffect van 0,01 mol/ha/j

Biesbosch, Loevestein, Pompeveld & Kornsche Boezem, Loonse en Drunense Duinen & Leemkuilen, Landgoederen Brummen, Langstraat, Vlijmens Ven, Moerputten & Bossche Broek, Kampina & Oisterwijkse Vennen, Meijndel & Berkheide, Boetelerveld, Kennemerland-Zuid, Sallandse Heuvelrug, Ilperveld, Varkensland, Oostzanerveld & Twiske, Sint Jansberg, De Wieden, Vecht- en Beneden-Reggegebied, Borkeld, Weerribben, Ulvenhoutse Bos, Westduinpark & Wapendal, Coepelduynen, Solleveld & Kapittelduinen, Regte Heide & Riels Laag, Krammer-Volkerak, Stelkampsveld, Wierdense Veld, Zeldersche Driessen, Noordhollands Duinreservaat, Kempenland-West, Maasduinen, Uiterwaarden Zwarte Water en Vecht, Holtingerveld, De Bruuk, Polder Westzaan, Dwingelderveld, Drents-Friese Wold & Leggelderveld, Rottige Meenthe & Brandemeer, Olde Maten & Veerslootslanden, Engbertsdijkvenen, Voornes Duin, Mantingerzand, Boschhuizerbergen, Zwarte Meer, Schoorlse Duinen, Mantingerbos, Deurnsche Peel & Mariapeel, Lemselermaten, Lonnekermeer, Korenburgerveen, Buurserzand & Haaksbergerveen, Wormer- en Jisperveld & Kalverpolder, Springendal & Dal van de Mosbeek, Achter de Voort, Agelerbroek & Voltherbroek, Leenderbos, Groote Heide & De Plateaux, Landgoederen Oldenzaal, Grevelingen, Strabrechtse Heide & Beuven, Duinen Goeree & Kwade Hoek, Bekendelle, Fochteloërveen, Brabantse Wal, Witte Veen, Dinkelland, Bargerveen, Bergvennen & Brecklenkampse Veld, Wijnjeterper Schar, Elperstroomgebied, Norgersholt, Aamsveen, Willinks Weust, Witterveld, Drouwenerzand, Drentsche Aa-gebied en Oeffelter Meent.

** In de 7 AERIUS-berekeningen (rekenjaar 2023 tot en met 2029) is per rekenjaar weergegeven welke Natura 2000-gebieden een tijdelijke maximale projectbijdrage kennen van 0,01 mol/ha/jr.*

K. SSRS geen beschermingsmaatregel, geen zekerheid over uitblijven van significante aantasting

79. Om de effecten van het TB te mitigeren is gebruik gemaakt van stikstofruimte uit het SSRS, het stikstofregistratiesysteem, ingesteld bij de Regeling natuurbescherming, paragraaf 2.1.2. Stikstofruimte uit het SSRS is toebedeeld voor de habitattypen in de navolgende tabel (voor de overige habitattypen in de Veluwe worden volgens de passende beoordeling geen negatieve gevolgen verwacht evenals voor de habitattypen in andere Natura 2000-gebieden, waar ten gevolge van het TB de stikstofdepositie toeneemt)). In de navolgende tabel is tevens de omvang van de stikstofdepositie ten gevolge van het TB weergegeven na mitigatie van stikstofruimte uit het SSRS. Uit de deze tabel blijkt dat er dan bijvoorbeeld nog slechts een depositie van 0,01 mol/ha/jr overblijft op het prioritair habitatype H6230, die vervolgens dermate gering wordt geacht dat negatieve gevolgen met zekerheid kunnen worden uitgesloten (p. 149 Passende beoordeling).

⁵² <https://www.clo.nl/indicatoren/nl1604-svi-nederland>

Tabel 6-2 Natura 2000 Veluwe en zes habitattypen waar significant negatieve gevolgen als gevolg van de Ring Utrecht niet zijn uitgesloten met maximale projecteffect zonder SSRS en na inzet van SSRS.

Natura 2000 Veluwe		Max. projecteffect 2030 (mol N/ha/j)	
Code	Habitattypen (significant negatieve gevolgen niet uit te sluiten)	Ring Utrecht	Ring Utrecht na SSRS
H2330	Zandverstuivingen	6,52	0,80
H2310	Stuifzandheiden met struikhei (incl. zoekgebied)	5,18	1,00
H9120	Oude eikenbossen (incl. zoekgebied)	10,47	2,30
H4030	Droge heiden (incl. zoekgebied)	2,81	0,01
H6230	*Heischrale graslanden, vochtig kalkarm	0,25	0,01
H5130	Jeneverbesstruwelen	0,70	-

*betreft prioritaire habitattypen waarvoor Nederland een bijzondere verantwoordelijkheid heeft vanwege groot Europees belang

80. Appellanten zijn van mening het SSRS niet voldoet aan de eisen die gelden voor een mitigerende maatregel (beschermingsmaatregel) op grond van artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn. In r.o. 18 van de PAS uitspraak (AbRS 29 mei 2019 ECLI:NL:RVS:2019:1603) zijn de vereisten geformuleerd waaraan een maatregel moet voldoen om als beschermingsmaatregel te kunnen worden betrokken in de passende beoordeling van een plan of project met mogelijk niet uit te sluiten significante effecten:

8. Bij (technische) beschermingsmaatregelen die functioneel verbonden zijn aan de uitvoering van het plan of project, zoals een stilstandvoorziening of geluidscherm, is het geen vereiste dat deze ten tijde van de passende beoordeling al volledig ten uitvoer zijn gelegd, maar de verwachte voordelen van dergelijke beschermingsmaatregelen kunnen alleen in de passende beoordeling worden betrokken als deze vaststaan. Daarvoor zijn de uitgangspunten als bedoeld onder 3, 4, 9-13 van belang. (...)

Van de genoemde uitgangspunten achten appellanten de volgende hier van belang:

4. Instandhoudingsmaatregelen, passende maatregelen, autonome ontwikkelingen en beschermingsmaatregelen kunnen in een passende beoordeling worden betrokken als de verwachte voordelen daarvan ten tijde van die beoordeling vaststaan.

[HvJ EU 26 april 2017, Commissie/Duitsland, ECLI:EU:C:2017:301; HvJ EU 7 november 2018, PAS, ECLI:EU:C:2018:882]

9. De verwachte voordelen van beschermingsmaatregelen en autonome ontwikkelingen staan niet vast indien ten tijde van de passende beoordeling:

- nog niet is uitgewerkt hoe de voordelen tot stand zullen worden gebracht, of
- het niveau van wetenschappelijke kennis het niet mogelijk maakt dat die voordelen met zekerheid in kaart worden gebracht of gekwantificeerd.

[HvJ EU 7 november 2018, PAS, ECLI:EU:C:2018:882]

12. Het gegeven dat een passende beoordeling definitieve bevindingen moet bevatten betekent dat de zekerheid of bepaalde voordelen zich zullen manifesteren niet afhankelijk mag zijn van monitoring.

[HvJ EU 26 april 2017, Commissie/Duitsland, ECLI:EU:C:2017:301; HvJ EU 7 november 2018, PAS, ECLI:EU:C:2018:882]

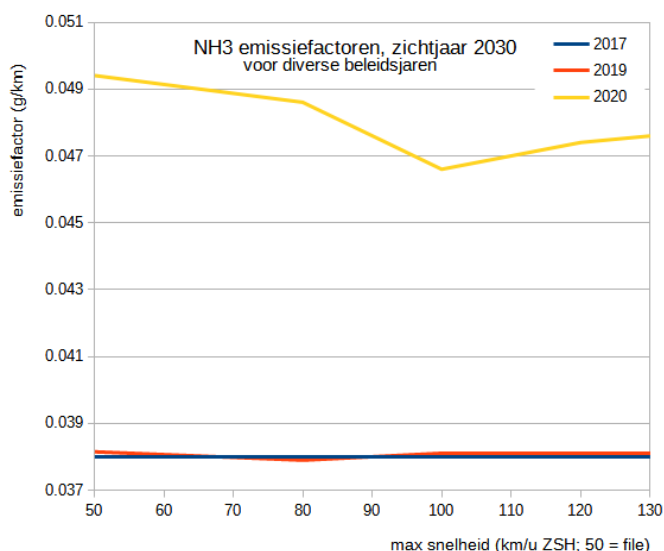
13. In de passende beoordeling moet niet alleen worden gekeken naar de te verwachten positieve gevolgen van maatregelen en autonome ontwikkelingen, maar ook naar vaststaande of mogelijke nadelige gevolgen daarvan.

[HvJ EU 25 juli 2018, Grace en Sweetman, ECLI:EU:C:2018:593; HvJ EU 7 november 2018, PAS, ECLI:EU:C:2018:882]

81. Allereerst dienen de voordelen van de in de passende beoordeling te betrekken maatregel vast te staan en dient de passende beoordeling daarover definitieve bevindingen te bevatten. Daarvan is inzake het SSRS geen sprake. De voordelen van het SSRS ten tijde van het nemen van het bestreden tracébesluit stonden niet vast en de passende beoordeling bevat daarover geen definitieve bevindingen. Momenteel is, zoals het geval was ten tijde van het nemen van het tracébesluit, voor

zover dit kon worden nagegaan, het SSRS alleen gevuld met de effecten van de snelheidsverlaging die het kabinet doorvoerde, verlaging van de maximumsnelheid voor wegverkeer van 120/130 km/uur naar 100 km/uur (artikel 2.4, onder 1, sub a, van de Rnb). De in het SSRS opgenomen stikstofreductie betreft echter niet alleen een reductie van stikstof ten gevolge van gerealiseerde verminderde depositie door de maatregel in het afgelopen jaar, het SSRS gaat ook uit van verwachte verminderde depositie in de toekomst. In het TB wordt een beroep gedaan op de stikstofruimte zoals die in 2030 beschikbaar zou zijn als gevolg van het SSRS. Hoewel met verkeersmodellen een verwachte verkeersintensiteit in 2030 is te bepalen en een verwachte emissiereductie ten gevolge van de maatregel per auto, is allerm minst zeker dat de verwachte en als stikstofruimte voor het TB via het SSRS aangewende stikstofruimte in de toekomst ook daadwerkelijk en in de gecalculerde omvang zal optreden. De werkelijke hoeveelheid verkeer op verschillende trajecten in 2030 is echter onzeker en van veel verschillende factoren afhankelijk. Het afgelopen jaar heeft bijvoorbeeld de Covid-19 crisis geleid tot verkeersintensiteiten die heel anders verlopen dan voor 2020 werd verondersteld. Ook de veronderstelde emissiereductie per auto ten gevolge van de maatregel om de maximumsnelheid te verlagen is onzeker. Daarbij zal in het navolgende verder worden stilgestaan. Het is derhalve niet met de vereiste zekerheid vast te stellen wat de in het SSRS betrokken maatregel van snelheidsverlaging zal opleveren in 2030. Feitelijk wordt hiermee, net als bij de PAS, stikstofruimte op voorhand uitgegeven (hiermee wordt bedoeld dat de depositieruimte kan worden toegedeeld voordat de depositiedaling zich heeft gemanifesteerd, zie r.o. 1.8 (AbRS 29 mei 2019 ECLI:NL:RVS:2019:1603), terwijl het resultaat van de maatregel onzeker is. Weliswaar staat de maatregel vast, maar de precieze effecten van die maatregel zijn allerm minst zeker en dit geldt temeer waar het erom gaat de effecten op hexagoonniveau met zekerheid in kaart te brengen, om met zekerheid conclusies te trekken over de resultaten van die maatregel op specifieke – met stikstof overbelaste – habitats. De conclusie is dat het SSRS dan wel de daarin ten tijde van het nemen van het tracébesluit opgenomen maatregel van snelheidsverlaging niet voldoet aan de door de Afdeling geformuleerde eisen voor beschermingsmaatregelen die in een passende beoordeling mogen worden meegenomen.

82. Ook kwalificeert een maatregel niet als beschermingsmaatregel wanneer het niveau van wetenschappelijke kennis het niet mogelijk maakt dat de voordelen van de maatregel met zekerheid in kaart worden gebracht of gekwantificeerd. Uit een nadere analyse die is gemaakt door het bureau Geetacs⁵³ zou volgen dat op grond van de meest recente emissiefactoren de 100km-maatregel ook leidt tot voordelen ten aanzien van de verwachte ammoniakuitstoot en de depositie van ammoniak op Natura 2000-gebieden -eerder werd vooral gekeken naar NOx- zoals blijkt uit de navolgende figuur.



⁵³ Memo ter onderbouwing volgt.

83. Vervolgens is de onderbouwing van deze cijfers bestudeerd door TNO⁵⁴. TNO stelt echter dat de ammoniakemissie van wegverkeer afhankelijk is van veel verschillende factoren. Zo wordt onder andere het volgende gesteld:

Er zijn relatief nog weinig limieten voor NH₃ emissies. Dit is voornamelijk omdat er in het verleden weinig voertuigsoorten en machines werden uitgerust met een SCR-katalysator. SCR-katalysators worden gebruikt om NO_x te reduceren met behulp van ammoniak (uit een ureumoplossing met de merknaam AdBlue). Er bestaat een kans dat niet alle ammoniak die geïnjecteerd wordt in het SCR-systeem ook daadwerkelijk reageert. Hierdoor kan ook ammoniak worden uitgestoten. In verband met de in de toekomst verwachte bredere inzet van SCR-systemen, bv. in bouwmachines vanaf Stage IV, binnenvaartschepen vanaf Stage V, en personen-/bedrijfswagens vanaf Euro 6, zal de uitgestoten ammoniak vermoedelijk ook toenemen. Dit is deels meegenomen in de emissiefactoren van 2020.

Aandachtspunt 6

Een dieselmotor met SCR-installatie verbruikt in normaal gebruik 3%-6% AdBlue in vergelijking tot het verbruik van dieselbrandstof in liters. Als het AdBlue verbruik lager is dan 3% functioneert de SCR-installatie waarschijnlijk onvoldoende en is de NO_x uitstoot hoog. De registratie van het AdBlue verbruik kan helpen bij het aantonen van de behaalde NO_x reductie. De hoeveelheid AdBlue hangt direct samen met de hoeveelheid omgezette NO_x. Bij het handhaven tegen kapotte of gemanipuleerde SCR-systemen is deze registratie ook relevant.

Uit het voorgaande is af te leiden dat de ammoniakemissie en daarmee ook de veronderstelde emissiewinst als gevolg van de 100km-maatregel van veel, nog onzekere, factoren afhankelijk is (uitvoering van de SCR-katalysator, werkelijke toepassing van AdBlue door de gebruiker in de brandstof, eventuele manipulatie van het systeem, etc.).

84. TNO stelt overigens ook dat de kwaliteit van hun gegevens beperkt is:

“Vanuit de Emissieregistratie zijn NH₃ emissies van wegverkeer een kleine bron en daarom is de onderbouwing van NH₃ emissiefactoren beperkt.” (TNO-rapport ‘Onderbouwing AERIUS emissiefactoren voor wegverkeer, mobiele werktuigen, binnenvaart en zeevaart’, p. 17).

Uit het voorgaande volgt dat het niveau van wetenschappelijke kennis nog onvoldoende is om de voordelen met zekerheid in kaart te kunnen brengen of kwantificeren.

85. Uit bovenstaande figuur blijkt eveneens dat met de actualisatie van de emissiefactoren in oktober 2020 er een verschil optreedt tussen emissies van NH₃ bij verschillende snelheden (waarbij de laagste emissie optreedt bij 100 km/u). In de emissiecijfers van 2019 was er geen sprake van verschil in emissie van NH₃ bij verschillende snelheden en leverde de 100km-maatregel derhalve geen ‘stikstofwinst’ op voor wat betreft NH₃. Hieruit blijkt dat de omvang van de stikstofruimte in het SSRS (sterk) afhankelijk is van de jaarlijks gerapporteerde emissiefactoren en eventuele nieuwe inzichten hieromtrent.

86. In dit kader is het ook van belang te kijken naar de relatie tussen NH₃ emissie en snelheid in de gerapporteerde emissiefactoren voor 2020. Uit gegevens van het RIVM⁵⁵ is voor 2020 de

⁵⁴ Onderbouwing AERIUS emissiefactoren voor wegverkeer, mobiele werktuigen, binnenvaart en zeevaart, TNO, 8 oktober 2020

⁵⁵

2020: [https://www.rivm.nl/sites/default/files/2020-](https://www.rivm.nl/sites/default/files/2020-10/2020%20emissiefactoren%20NH3%20voor%20snelwegen%20en%20niet%20snelwegen_0.ods)

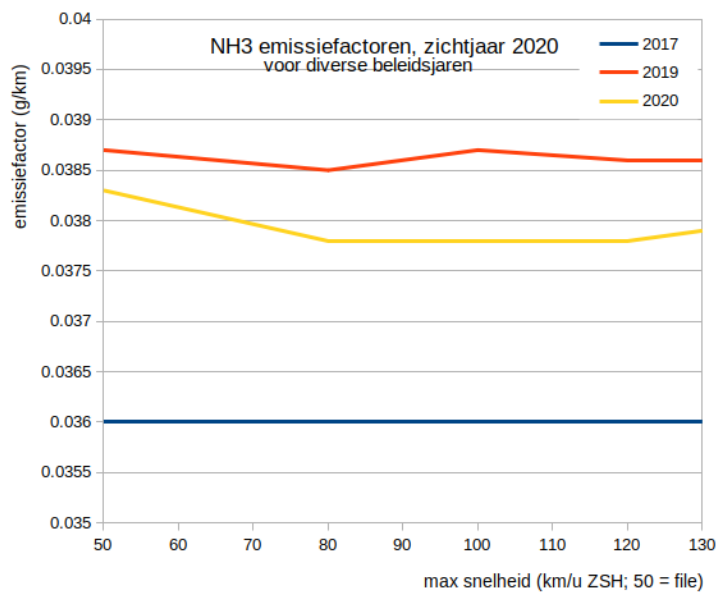
[10/2020%20emissiefactoren%20NH3%20voor%20snelwegen%20en%20niet%20snelwegen_0.ods](https://www.rivm.nl/sites/default/files/2020-10/2020%20emissiefactoren%20NH3%20voor%20snelwegen%20en%20niet%20snelwegen_0.ods)

(via <https://www.aerius.nl/nl/factsheets/wegverkeer-emissiefactoren-standaard/15-10-2020>)

2019: [https://www.rivm.nl/sites/default/files/2019-](https://www.rivm.nl/sites/default/files/2019-06/2019%20emissiefactoren%20NH3%20voor%20snelwegen%20en%20niet-snelwegen.xlsx)

[06/2019%20emissiefactoren%20NH3%20voor%20snelwegen%20en%20niet-snelwegen.xlsx](https://www.rivm.nl/sites/default/files/2019-06/2019%20emissiefactoren%20NH3%20voor%20snelwegen%20en%20niet-snelwegen.xlsx)

onderstaande figuur afgeleid. Hieruit is af te leiden dat een snelheidsverlaging van 120 (maximale snelheid op de A1 ter hoogte van Natura 2000-gebied de Veluwe voor de invoering van de snelheidsmaatregel⁵⁶ naar 100 km/uur) niet leidt tot een verlaging van de ammoniakemissie en daarmee in 2020 geen 'stikstofwinst' oplevert voor wat betreft NH₃. Blijkbaar veronderstelt men dat tussen 2020 en 2030 ontwikkelingen zullen optreden waarmee er een emissieverschil ontstaat tussen NH₃-emissies bij 100 en 120 km/uur. Waaruit deze ontwikkelingen bestaan en hoe zeker die zijn, is onduidelijk. TNO geeft aan dat het emissieverschil dat als uitgangspunt genomen is, te maken heeft met de in de toekomst *verwachte* bredere inzet van het zogenaamde SCR-systeem bij motorvoertuigen. Of deze door TNO verwachte ontwikkeling werkelijk zal optreden is derhalve niet met zekerheid vast te stellen. Appellanten wijzen er in dit verband op dat op basis van de cijfers van 2019, voor 2020 nog een toename in ammoniakemissie verwacht werd bij een snelheidsverlaging naar 100 km/uur.



87. Daarnaast geldt dat in de passende beoordeling niet alleen moet worden gekeken naar de te verwachten positieve gevolgen van maatregelen en autonome ontwikkelingen, maar ook naar vaststaande of mogelijke nadelige gevolgen daarvan. Door het bureau Tauw is een ecologische beoordeling gemaakt van de effecten van de 100km-maatregel⁵⁷. Omdat door de snelheidsverlaging andere trajecten qua reistijd voordeliger worden, leidt de maatregel ertoe dat het verkeer op bepaalde trajecten toeneemt door deze maatregel. Tauw komt tot de volgende conclusies:

Voor de Natura 2000-gebieden Veluwe, Polder Westzaan, Sint Jansberg en Brunssummerheide is geheel of gedeeltelijk wel sprake van situaties waarin de toename van stikstofdepositie een aantasting van de natuurlijke kenmerken tot

(via <https://www.aerius.nl/nl/factsheets/wegverkeer-emissiefactoren-standaard/16-09-2019>)

2017: <https://www.rivm.nl/sites/default/files/2018-11/2017-emissiefactoren-NH3.xlsx>

⁵⁶ https://puc.overheid.nl/rijkswaterstaat/doc/PUC_166323_31/

⁵⁷ Ecologische beoordeling snelheidsverlaging Rijkssnelwegen, Tauw, 16 maart 2020 <https://edepot.wur.nl/526305>
In opdracht van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

gevolg kan hebben ('rode beoordeling'). In deze gevallen is het nodig om nadere maatregelen te treffen. Voorkeur hebben maatregelen die de toename van stikstofdepositie tenietdoen. In het geval dit niet (volledig) mogelijk is, kunnen natuurgerichte maatregelen worden getroffen om het risico op een aantasting van de natuurlijke kenmerken te verminderen. Met name voor de Veluwe, Polder Westzaan en de Sint Jansberg zijn naar verwachting effectieve maatregelen met een korte responstijd mogelijk, waarmee het risico op een aantasting als gevolg van de snelheidsmaatregel op een ecologisch zinvolle wijze kan worden geminimaliseerd. Voor Brunssummerheide is er onzes inziens geen zicht op ecologisch verantwoorde extra maatregelen in het terrein en is daarom het tenietdoen van de toename van stikstofdepositie essentieel om een aantasting van de natuurlijke kenmerken te voorkomen.

88. Voor zover bekend zijn er in het TB of elders geen maatregelen voorgesteld om de negatieve effecten van de 100km-maatregel te mitigeren of te compenseren. De negatieve effecten van de 100 km-maatregel zijn niet in het SSRS en ook niet in de passende beoordeling voor het TB betrokken. Daar komt bij dat voor de Brunssummerheide geen zicht is op ecologisch verantwoorde maatregelen om een aantasting van de natuurlijke kenmerken te voorkomen, zodat negatieve effecten van de snelheidsverlaging op dit Natura 2000-gebied onvermijdelijk zullen leiden tot niet uit te sluiten significante effecten voor de daar voorkomende habitats die gevoelig zijn voor verzurende en vermestende depositie.
89. Overigens leidt het TB er niet alleen toe dat op trajecten het verkeer toeneemt, maar ook dat op bepaalde trajecten het verkeer mogelijk afneemt (bijvoorbeeld op de A50). De 100 km maatregel zal op deze trajecten in dat geval leiden tot minder stikstofwinst dan is verondersteld. Onduidelijk is of deze winst met dit TB ook wordt afgeboekt in het SSRS. Vooralsnog blijkt dat niet uit het TB, zodat de minister zich mogelijk op grond van het SSRS 'rijker' rekent aan 'stikstofruimte' dan daadwerkelijk het geval zal zijn de komende jaren.
90. Het gegeven dat een passende beoordeling definitieve bevindingen moet bevatten betekent dat de zekerheid of bepaalde voordelen zich zullen manifesteren niet afhankelijk mag zijn van monitoring. De effecten van de 100km-maatregel zijn voor een groot deel afhankelijk van de mate waarin een weggebruiker zich daadwerkelijk houdt aan deze snelheidsbeperking. Hiervoor zijn aannames gemaakt, maar onduidelijk is of men zich hier in de praktijk ook aan houdt⁵⁸. In de praktijk blijkt dat veel weggebruikers zich niet of niet altijd aan de maximumsnelheid houden. Daar komt bij dat op veel trajecten geen strikte controle is op de snelheid.
91. Een en ander blijkt ook uit navolgende figuur⁵⁹, waarbij de gemiddelde snelheid op de snelweg is vergeleken in de situatie voor en na de maatregel. Hieruit is af te leiden dat de snelheidsmaatregel vooral effect heeft op het verkeer tussen 10 en 17 uur. Daarvoor en daarna zijn nauwelijks verschillen waarneembaar. Hoewel appellanten nog geen inzicht hebben in het SSRS en de gemaakt aannames, de invoergegevens ter zake van de 100km-maatregel zijn niet openbaar, vermoeden ze dat de positieve effecten van de snelheidsmaatregel hoger zijn ingeschat dan die op grond waarvan de onderstaande figuur werd opgesteld.

⁵⁸ Naar analogie met r.o. 23.10 van de PAS uitspraak, kan gesteld worden dat of de emissiedaling door deze maatregelen zich zal manifesteren afhankelijk is van de keuzes die individuele consumenten en bedrijven maken en derhalve niet met de vereiste zekerheid is vast te stellen.

⁵⁹ Uit: <https://www.ad.nl/auto/op-deze-snelwegen-is-de-kans-om-geflitst-te-worden-het-grootst~a9a91a10/>



92. Appellanten wijzen nog op diverse andere onregelmatigheden in het SSRS, waaronder in ieder geval de volgende (maar mogelijk komen er nog meer aan het licht, wanneer het stikstofregister ook is in te zien voor appellanten):
- De snelheidsmaatregel verdringt enig verkeer van het hoofd- naar het onderliggend wegennet. Om het effect van die maatregel te berekenen heeft Rijkswaterstaat de wegen waar het verkeer met minder dan 500 mvt/dag *toeneemt* weggefilterd, althans buiten beschouwing gelaten. Rijkswaterstaat neemt in de beoordeling inzake het tracébesluit daarentegen wel de meeste wegen mee waar het verkeer met minder dan 500 mvt/dag *afneemt*. Daardoor wordt de bijdrage van de snelheidsmaatregel stelselmatig overschat. Het is niet te verdedigen dat een maatregel die *zekerheid* op *natuurverbetering* zou moeten bieden zodanig wordt ingezet dat de natuur er met *zekerheid* op *achteruit* gaat.
 - Uit het voorgaande blijkt dat de snelheidsmaatregel naar verwachting alleen tussen de spitsen effect resulteert. Door de meteorologische factoren is de depositie dicht bij de bron (dat wil zeggen tot op tientallen kilometers afstand) overdag kleiner dan 's nachts. Dat leidt wederom tot een *overschatting* van het effect van de snelheidsmaatregel⁶⁰. Appellanten merken terzijde op dat SRM2 geen mogelijkheden kent om een dergelijke variatie in de meteorologie bij de berekening van depositie toe te passen. Het OPS-model kent die mogelijkheid wel.
93. Daar komt bij dat conform artikel 2.5, eerste lid, van de Rnb depositieruimte behalve in een Natura 2000-vergunning ook kan worden toebedeeld in een omgevingsvergunning of tracébesluit. In het TB is de omvang van de toedeling van stikstofruimte op grond van het SSRS en de daarin opgenomen 100 km-maatregel weliswaar berekend, maar er is geen daadwerkelijke depositieruimte toebedeeld. Conform artikel 2.9, tweede lid, van de Rnb dienen bestuursorganen overleg te voeren wanneer ook woningbouwprojecten aanspraak maken op dezelfde stikstofruimte uit het SSRS. Niet is gebleken dat dit overleg heeft plaatsgevonden en wat de uitkomsten hiervan waren.
94. De effecten van de 100 km maatregel en de opbrengsten daarvan voor het SSRS worden overigens in tegenstelling tot de effecten van het TB, wel berekend op een grotere afstand dan 5 km. Hiervoor wordt voor deposities die optreden verder dan 5 km gebruik gemaakt van het OPS-model. Appellanten zien niet in waarom voor het TB zelf het dan niet nodig zou zijn om de effecten van het TB op een grotere afstand dan 5 km te bepalen. De toegepaste systematiek leidt aldus tot een vertekening, waarbij de negatieve effecten van de wegverbreding en -uitbreiding op een afstand

⁶⁰Zie ook <https://www.linkedin.com/pulse/ook-snachts-maximaal-100-kmh-bert-holtslag> en <https://resource.wur.nl/nl/wetenschap/show/130-is-juist-s-nachts-niet-zo-slim.htm>

groter dan 5 km niet zijn beoordeeld, terwijl de positieve effecten van de 100 km-maatregel op een afstand groter dan 5 km van de trajecten waarop de snelheidsverlaging is doorgevoerd, wel zijn meegenomen. De gehanteerde methodiek leidt aldus niet tot de vereiste zekerheid omtrent het uitblijven van negatieve effecten op beschermde habitat, in tegendeel.

95. Overigens is het SSRS geen openbaar register. Het is daarom niet transparant hoe de omvang van de op basis van het SSRS berekende 'stikstofruimte' tot stand is gekomen en welke aannames en invoergegevens daarvoor zijn gebruikt. Deze gegevens worden door appellanten opgevraagd en zij behouden zich het recht voor om hieromtrent nog nadere beroepsgronden in te brengen. Betwijfeld is of gemaakte aannames en gebruikte gegevens wel voldoen aan de hiervoor genoemde criteria. Omdat het bestreden tracébesluit en de conclusie daarin dat significante effecten op prioritair habitat met zekerheid kunnen worden uitgesloten, berusten op het SSRS en de in dat kader uitgevoerde berekeningen, betreft het naar het oordeel van appellanten ofwel een onderdeel van de uitgevoerde passende beoordeling, ofwel een op het tracébesluit betrekking hebbend stuk. Mochten appellanten op hun verzoek aan de minister om verstrekking van de stukken betreffende het SSRS en de gebruikte invoergegevens geen of een negatieve reactie ontvangen, dan zullen appellanten zicht tot de Afdeling bestuursrechtspraak wenden met het verzoek deze gegevens als op de zaak betrekking hebbende stukken in de zin van artikel 8:42 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) bij de minister op te vragen. Zij verwijzen in dit verband naar hetgeen de Afdeling over een vergelijkbare kwestie overwoog in de zaak over het tracébesluit inzake de Blankenburgverbinding dat gegevens die ten grondslag liggen aan het Aerius-model als op de zaak betrekking hebbende stukken kunnen worden aangemerkt:

"23.4. Bovenstaand oordeel heeft ook betekenis voor de vraag welke stukken de minister ter inzage moet leggen en aan de bestuursrechter moet overleggen. Gelet op de strekking van artikel 8:42 Awb is de in die bepaling neergelegde verplichting om de voor de beoordeling van de zaak van belang zijnde gegevens over te leggen niet beperkt tot de op papier vastgelegde gegevens. Die verplichting ziet ook op de in elektronische vorm vastgelegde, op de zaak betrekking hebbende gegevens, waaronder begrepen invoerdata, grafische weergaven en afbeeldingen, die op papier of in andere vorm leesbaar of anderszins waarneembaar kunnen worden gemaakt (vgl. HR 4 mei 2018, ECLI:NL:HR:2018:672).

De aan het gebruik van het programma AERIUS Calculator ten grondslag liggende gegevens van de gebruiker, dat wil zeggen diens maatwerk invoergegevens, moeten derhalve uit eigen beweging op papier of anderszins waarneembaar worden overgelegd als op de zaak betrekking hebbende gegevens. Dit is noodzakelijk zodat belanghebbenden kunnen bepalen of zij gebruik willen maken van de mogelijkheid om zienswijzen naar voren te brengen tegen het ontwerpbesluit of van het recht in beroep te gaan tegen het definitieve besluit, maar ook om de juistheid van de gebruikte gegevens, de gemaakte berekeningen en de daarop gebaseerde aannames, keuzes en beslissingen inhoudelijk te kunnen betwisten." (AbRS 18 juli 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2454).

Ten overvloede wijzen appellanten er hierbij nog op dat de betreffende informatie over aannames en invoergegevens milieu-informatie betreft die betrekking heeft op emissies in het milieu, zodat deze informatie openbaar zou moeten zijn en in het kader van de procedure door de minister zou moeten worden verstrekt. Appellanten verwijzen naar de uitspraken van het Hof van justitie van 23 november 2016 waarin 'onderliggende gegevens' betreffende totstandkoming en uitkomsten van dierproeven in laboratoria als emissiegegevens zijn aangemerkt, omdat vergunningverlening en daarmee toekomstige emissies in het milieu, op grond van die gegevens worden beoordeeld (HvJ 23 november 2016, C-673/13 P, Commissie v Greenpeace, punt 80 e.v.).

96. Tot slot wordt nog gewezen op het advies van de Raad van State bij de Spoedwet aanpak Stikstof⁶¹, waarin het SSRS is opgenomen. In dit advies is ten aanzien van het SSRS het volgende opgemerkt:

"b. Stikstofdepositieruimte

⁶¹ Kenmerk W11.19.0355/IV, 20 november 2019

Uit het voorgestelde artikel 5.5a, tweede lid, Wet natuurbescherming volgt dat stikstofdepositieruimte ontstaat door aanvullende maatregelen ten opzichte van de in het beheerplan voor het desbetreffende gebied opgenomen maatregelen.

De Afdeling merkt op, dat nu in veel gebieden sprake is van overbelasting, inzichtelijk dient te worden gemaakt welke maatregelen in het kader van artikel 6, eerste en tweede lid, van de Habitatrichtlijn worden genomen die nodig zijn voor het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen voor dat gebied en welke maatregelen als bedoeld in het voorgestelde artikel 5.5a, tweede lid, daadwerkelijk als aanvullend zullen kunnen worden beschouwd. Daarnaast moet concreet gemaakt worden dat de te treffen maatregelen verder gaan dan voor het behalen en behouden van de instandhoudingsdoelstellingen nodig is en dat juist die verdergaande maatregelen ruimte vrijmaken voor nieuwe ontwikkelingen die significante gevolgen voor Natura 2000-gebieden kunnen hebben.

Voorts is van belang dat de stikstofdepositie die tot de stikstofdepositieruimte gaat behoren, nauwkeurig wordt bepaald. Dat zal bij concrete besluiten, zoals de intrekking van een vergunning, eenvoudiger zijn dan bij maatregelen van meer algemene aard, zoals een algehele verlaging van de maximumsnelheid op snelwegen. Voor de onderbouwing van de voorgestelde regeling is duidelijkheid hierover van groot belang.”

97. Uit de meest recente gebiedsanalyse van de Veluwe (2017, p. 16 e.v.)⁶² blijkt dat in 2030 voor de meeste habitattypen er nog een matige tot sterke overbelasting is voor stikstof (matige tot forse overschrijding van de KDW). Niet of onvoldoende is inzichtelijk gemaakt in de passende beoordeling welke maatregelen worden genomen voor het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen. Tevens geldt dat de te treffen maatregelen verder moeten gaan dan nodig is voor het behalen en behouden van de instandhoudingsdoelstellingen. Appellanten wijzen erop dat anders dan de 100 km-maatregel geen concrete maatregelen zijn voorzien die leiden tot het beëindigen van de stikstofoverlast voordat extra stikstof ten gevolge van het tracébesluit, waaronder van de aanlegwerkzaamheden, zal deponeren op onder andere de Veluwe. Hieronder zal bij dat aspect nog nader worden stilgestaan.
98. De Afdeling heeft in de recente uitspraak over het inpassingsplan Logistiek Park Moerdijk overwogen dat de overwegingen 13-13.8 van de PAS-uitspraak van de Afdeling van 29 mei 2019 (ECLI:NL:RVS:2019:1603) - kort gezegd – volgt dat een maatregel die als instandhoudings- of passende maatregel kan worden ingezet als mitigerende maatregel in een passende beoordeling kan worden betrokken als gelet op de staat van instandhouding en de instandhoudingsdoelstelling het behoud van natuurwaarden is geborgd of in geval een verbeter- of hersteldoelstelling geldt, dat doel ook op andere wijze kan worden gerealiseerd. Door de appellanten in de zaak over het inpassingsplan Logistiek Park Moerdijk is aangevoerd – kort gesteld – dat de provincie stikstofreductie door bedrijfsbeëindiging inzet voor externe saldering ten behoeve van het inpassingsplan, terwijl gelet op de staat van instandhouding van nabijgelegen beschermde natuur onvoldoende zeker is dat het behoud van die natuurwaarden zonder inzet van die maatregel voldoende is verzekerd. De Afdeling overwoog vervolgens het volgende:
- “Provinciale staten hebben gesteld dat - voor zover nodig - andere maatregelen dan de aankoop van de saldogevende bedrijven en intrekking van de vergunning daarvan, worden getroffen voor het behoud, de verbetering of het herstel van de natuurwaarden in de betrokken Natura 2000-gebieden. Gelet daarop, slaagt het niet nader onderbouwde betoog van SBBM en VMM, dat de aankoop van de saldogevers en de intrekking van de vergunning daarvan niet als mitigerende maatregel in de passende beoordeling kon worden betrokken, niet.” (AbRS 30 september 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2318, r.o. 4.2).
99. Hoe dit ook zij voor de in die zaak relevante natuurgebieden en instandhoudingsdoelstellingen, ten aanzien van Natura 2000-gebied De Veluwe geldt dat onbetwist vaststaat dat het met beschermde habitats in het gebied die gevoelig zijn voor verzuring en vermesting niet goed gaat en dat de achteruitgang de komende jaren voortschrijdt, terwijl er slechts een zeer beperkt aantal maatregelen

⁶² <https://www.natura2000.nl/gebieden/gelderland/veluwe/veluwe-gebiedsanalyse>

op korte en middellange termijn kunnen worden ingezet om die achteruitgang te keren. Dit is ook het geval voor stikstofgevoelige habitat in een aantal andere Natura 2000-gebieden binnen de invloedssfeer van het TB waar de KDW's van habitats al jarenlang zeer zwaar worden overschreden, zonder dat het einde van die overschrijdingssituatie in zicht is.

100. De overschrijding van de KDW's voor de verschillende stikstofgevoelige habitats op de Veluwe en in andere gebieden is zeer hoog. Dit betekent dat vele en zeer ingrijpende maatregelen moeten worden getroffen om de stikstofniveaus zodanig te verlagen dat deze onder de KDW's van de verschillende habitats worden gebracht. Een groot aantal maatregelen is op de korte termijn niet te realiseren. Zo is uitkoop en beëindiging van boerenbedrijven theoretisch mogelijk, maar in de praktijk alleen op de langere termijn te realiseren. De situatie van veel habitats, met name op de Veluwe, is zodanig slecht dat maatregelen die over tien jaren effect hebben, naar verwachting het tij niet tijdig kunnen keren. De schade door te hoge depositie zal dan onomkeerbaar zijn.
101. De 100 km/uur-maatregel is in die zin 'laaghangend fruit', een maatregel die zonder inspanning of uitvoeringsproblemen onmiddellijk kan worden ingezet ten behoeve van het keren van de achteruitgang van beschermde natuur op de Veluwe. Dat de stikstofreductie als gevolg van de 100 km/uur-maatregel voor het overgrote deel ten goede wordt gebracht aan het TB is in strijd met het hiervoor aangehaalde oordeel van de Afdeling in de PAS-uitspraak (AbRS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1603, r.o. 13 t/m 13.8). Het behoud en het behalen van de instandhoudingsdoelstellingen voor de stikstofgevoelige habitat op de Veluwe is in het geheel niet geborgd. Los van de 100 km/uur-maatregel is nog geen enkele andere concrete maatregel die kan leiden tot stikstofreductie op afzienbare termijn geformuleerd, laat staan dat duidelijk is wanneer begonnen kan worden om daaraan uitvoering te geven en zonder enig zicht op wanneer resultaat kan worden verwacht van een dergelijke maatregel. Op grond van de PAS-uitspraak van de Afdeling had de minister in het bestreden besluit inzichtelijk moeten maken op welke wijze en binnen welke termijn welke maatregelen zullen worden getroffen om aan de verplichtingen uit artikel 6, eerste en tweede lid, van de Habitatrichtlijn te voldoen inzake de Veluwe en de andere relevante Natura 2000-gebieden. Doordat een onderbouwing op dit punt ontbreekt, is in ieder geval niet sprake van een situatie waarin nakoming van de verplichtingen uit die artikelleden 'voldoende is verzekerd'. Daarvan is zelfs in het geheel geen sprake. Onduidelijk is zelfs of op termijn van jaren voldoende maatregelen beschikbaar kunnen komen en getroffen kunnen worden om onomkeerbare schade te voorkomen. De 100 km/uur-maatregel is de enige concrete maatregel die op korte termijn kan worden ingezet om het tij voor habitats op de Veluwe te keren. Deze maatregel kan daarom niet wordt gebruikt om ruimte te creëren voor extra depositie als gevolg van de uitbreiding A27/A12/A28.
102. De conclusie is dat het SSRS niet ingezet had mogen worden voor het TB maar ten goede dient te komen aan de verplichtingen tot behoud van beschermde natuur en tot het behalen van de instandhoudingsdoelstellingen. Ook op grond van de overige hiervoor aangevoerde gronden is de conclusie dat het SSRS niet voldoet aan het zekerheidsvereiste en meer in het bijzonder de voorwaarden opgenomen in de PAS-uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak, waaraan voldaan moet worden om te kunnen kwalificeren als een beschermingsmaatregel op grond van artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn. Het SSRS is derhalve ten onrechte als mitigerende maatregel in de passende beoordeling van het tracébesluit betrokken. De consequentie daarvan is onder andere dat significant negatieve gevolgen op het prioritair habitattypen H6230 niet met zekerheid zijn uit te sluiten. Op grond daarvan zijn de in het tracébesluit aangevoerde redenen van economische aard onvoldoende om dwingende redenen van groot openbaar belang van de wegwitbreiding en -verbreding te onderbouwen. Ten onrechte ontbreekt een toets aan artikel 2.9, vijfde lid, van de Wnb. Een toets die verplicht is wanneer significante effecten op prioritare habitat niet met zekerheid zijn uit te sluiten zoals het geval is ten aanzien van de wegverbreding en -uitbreiding A27/A12/A28 Ring Utrecht. Het bestreden besluit kan daarom niet in stand blijven.

L. Cumulatieve beoordeling ten onrechte niet dan wel onvolledig uitgevoerd

103. Voor wat betreft cumulatie is in de passende beoordeling slechts het volgende gesteld, alleen met betrekking tot Natura 2000-gebied de Veluwe:

5.2.6 Cumulatie Natura 2000 Veluwe

In voorgaande paragrafen is op locatiespecifieke ecologische gronden geconcludeerd dat de stikstofdepositietoename als gevolg van het project A27/A12 Ring Utrecht bij zes habitattypen en zes vogelrichtlijnsoorten binnen het Natura 2000-gebied Veluwe met zekerheid niet tot significante gevolgen leidt, ondanks een overschrijding van de KDW voor deze habitattypen.

De Habitatrictlijn vereist dat ook de cumulatieve effecten van een project inzichtelijk worden gemaakt en worden betrokken in de passende beoordeling, zodat geen enkel negatief natuureffect over het hoofd wordt gezien.

Voor het project A27/ A12 Ring Utrecht wordt de conclusie niet anders wanneer het projecteffect wordt beoordeeld in cumulatie met andere plannen of projecten die zijn vergund ten tijde van de vaststelling van het TB maar nog niet zijn uitgevoerd. Wanneer deze projecten worden uitgevoerd, leidt dat tot een blijvende bijdrage aan de achtergronddepositie en dus tot een grotere overschrijding van de KDW.

De mate van overschrijding van de KDW als gevolg van de achtergronddepositie is echter niet bepalend in de conclusie dat significante gevolgen uitgesloten zijn op Natura 2000-gebied Veluwe; ook bij een grotere overschrijding van de KDW kunnen significante gevolgen om dezelfde locatiespecifieke ecologische gronden worden uitgesloten.

104. Voor andere Natura 2000-gebieden worden vergelijkbare conclusies getrokken. Appellanten zijn echter van mening dat cumulatieve effecten niet alleen betrokken moeten worden bij de omvang van de achtergronddepositie. De beoordeling van cumulatieve effecten is onderdeel van de passende beoordeling. Dit volgt immers uit artikel 6, derde lid, van de Habitatrictlijn waarin is bepaald dat een passende beoordeling wordt gemaakt voor 'elk plan of project dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van het gebied, maar *afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kan hebben voor zo'n gebied*' (cursivering toegevoegd). Een cumulatieve effectenbeoordeling is dus onderdeel van de passende beoordeling. Daarin dienen de gevolgen van het passend beoordeelde plan of project in combinatie met de gevolgen van andere plannen of projecten voor dezelfde Natura 2000-gebieden, dezelfde habitats of soorten in cumulatie te worden beoordeeld. De Afdeling bevestigde dit in een recente uitspraak over een natuurvergunning voor garnalenvisserij. In de passende beoordeling waarop de vergunning steunde was ten onrechte geen cumulatieve beoordeling van effecten uitgevoerd. Appellanten verwijzen naar de uitspraak van de Afdeling van 11 november 2020 (ECLI:NL: RVS:2020:2687, r.o. 3.17). Het Hof van justitie oordeelt bovendien dat uit de passende beoordeling moet blijken dat een plan of project ook in cumulatie met andere plannen of projecten niet tot significante effecten leidt. Het Hof overwoog in dat kader het volgende:

"43 Volgens de in de punten 33 en 34 van dit arrest aangehaalde rechtspraak houdt een passende beoordeling van de gevolgen van een plan of project voor een beschermd gebied ten eerste in dat voor de goedkeuring van dat plan of dat project alle aspecten ervan worden geïnventariseerd die de instandhoudingsdoelstellingen van dat gebied in gevaar kunnen brengen. Ten tweede kan een dergelijke beoordeling niet als passend worden beschouwd als zij leemten vertoont en geen volledige, nauwkeurige en definitieve constatering en conclusies bevat die elke redelijke wetenschappelijke twijfel over de gevolgen van het plan of het project voor dat gebied wegnemen. Ten derde moeten op basis van de beste wetenschappelijke kennis ter zake *alle aspecten van het betrokken plan of project die op zichzelf of in combinatie met andere plannen of projecten de instandhoudingsdoelstellingen van dat gebied in gevaar kunnen brengen, worden geïnventariseerd.*" (HVJ 7 november 2018, C-461/17, Holohan en anderen, cursivering toegevoegd).

Volgens het Hof dienen dus alle aspecten van een plan of project 'die op zichzelf of in combinatie met andere plannen of projecten' de instandhoudingsdoelen kunnen aantasten te worden geïnventariseerd en beoordeeld. Aldus, zo volgt uit de hiervoor aangehaalde overweging, kan een aspect van een plan of project op zichzelf niet, maar in combinatie met effecten van andere plannen

en projecten, wel leiden tot een significant effect op de instandhoudingsdoelstellingen van een habitatype of soort en dus tot de verplichting om dat effect in de cumulatieve beoordeling mee te nemen. Voor zover de Afdeling bestuursrechtspraak in eerdere jurisprudentie als uitgangspunt zou hebben genomen dat de cumulatieve toets beperkt is tot slechts die aspecten van een project die op zichzelf beschouwd tot niet uit te sluiten significante effecten kunnen leiden, verzoeken appellanten op grond van de hiervoor aangehaalde jurisprudentie van het Hof om die lijn te verlaten. Mocht de Afdeling bestuursrechtspraak twijfelen over de uitleg van artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn ter zake van de daaruit voortvloeiende omvang van de cumulatieve beoordeling, dan verzoeken appellanten de Afdeling om daarover prejudiciële vragen voor te leggen aan het Hof.

105. Hiervoor werd aangehaald dat de passende beoordeling er voor H7110B vanuit gaat dat de bijdrage van 0,45-0,88 dermate gering is dat er geen effecten worden verwacht. Die conclusie is naar het oordeel van appellanten onjuist. Maar, als de passende beoordeling uitgaat van geen effect bij de voornoemde extra depositie, rijst vervolgens de vraag hoe hoog de cumulatieve extra depositie dan zou moeten zijn, om wel te leiden tot een niet uit te sluiten aantasting van de betreffende habitat. De passende beoordeling geeft daar ten onrechte geen antwoord op.
106. Begin 2019 heeft het Tracébesluit A27 Houten – Hooipolder ter inzage gelegen. Dit tracébesluit is inmiddels onherroepelijk, maar nog niet uitgevoerd. Volgens de cumulatiecriteria moet dit tracébesluit derhalve in de cumulatieve beoordeling worden betrokken. Uit de passende beoordeling bij dit besluit is af te leiden dat dit besluit leidt tot een toename van 0,51 mol/ha/jr stikstofdepositie op de H7110B op de Veluwe, zie hieronder⁶³.

Habitatype	Hectare met hoogste verschil			Ontwikkelingsruimte beschikbaar?
	Situatie 1	Situatie 2	Verskil *	
H7110B Actieve hoogvenen (heideveentjes)	28,80	29,30	+ 0,51	

107. Deze toename had derhalve in de passende beoordeling bij het bestreden TB betrokken moeten worden. Dit geldt ook voor de cumulatieve extra depositie op andere habitatypen en Natura 2000-gebieden waarbij zowel het tracébesluit A27 Houten-Hooipolder als het TB leiden tot een toename van stikstofdepositie in overbelaste gebieden. Gewezen wordt ook nog op andere tracébesluiten die de afgelopen jaren zijn vastgesteld, maar nog niet of slechts deels zijn gerealiseerd, zie navolgende tabel, waarbij niet valt uit te sluiten dat hier ook cumulatieve effecten optreden met stikstofdeposities ten gevolge van het TB Ring Utrecht.

Datum status	Wegen	Omschrijving	Status
21-03-2011	A1/A6/A9/A10	Schiphol-Amsterdam-Almere	in uitvoering, zie bij A1 en A9, rest gereed.
17-12-2014	A4	aanleg knooppunt Hofvliet en verlenging parallelstructuur	in uitvoering, volgen nog 2 projecten met nieuw TB in 2024, betere aansluiting A44 - N14
17-12-2014	A44	aanleg knooppunt Ommedijk en verbreding tot N206	in uitvoering, Rijnlandroute, 2 van de 3 projecten in uitvoering, 2023 gereed
18-03-2016	A10	project Zuidasdok, aanleg tunnel, verbreding 12 rijstroken	onherroepelijk

⁶³ A27 Houten – Hooipolder, Deelrapport Natuur t.b.v. Tracébesluit, 11-12-2018, zie verder <https://www.platformparticipatie.nl/projectenlijst/a27-houten-hooipolder-wegverbreding/tracebesluit-saneringsplan/>

28-03-2016	A24	aanleg Blankenburgtunnel (A24) met 2x3 rijstroken	in uitvoering, 2018 - 2024
29-06-2016	A16	aanleg A16 langs noordrand Rotterdam	in uitvoering, 2019 - 2024
07-03-2017	A9	verbreding 2x4 rijstroken door Amstelveen	in uitvoering, deel Tunnel Holendrecht - Diemen gereed. 2020 - 2026 Badhoevedorp - Holendrecht
08-03-2017	A15	doortrekking Ressen - Zevenaar	stilgelegd, wachten op uitspraak RvS
12-06-2018	A1	verbreding 2x3 / 2x4 Apeldoorn - Azelo	in uitvoering, 2018 - 2025
30-08-2018	A15	verbreding zuidbaan A15 Papendrecht - Sliedrecht-Oost naar 3 rijstroken	in uitvoering, 2020 - 2021
20-12-2018	A27	verbreding 2x3, 2x4, spitsstroken, vervangen bruggen Hooipolder - Houten	onherroepelijk
09-12-2019	A2	verbreding 2x3 Het Vonderen - Kerensheide	vastgesteld, maar beroep aangetekend, medio 2021 uitspraak

108. Voor wat betreft het aspect cumulatie is in de passende beoordeling in het bijzonder de situatie met betrekking tot het prioritair habitatype H6230 bekeken. De passende beoordeling concludeert dat na mitigatie met stikstof uit het SSRS (daarover later meer) er ten gevolge van het project A27/A12/A28 Ring Utrecht depositie op Natura 2000-gebied De Veluwe 'overblijft' van maximaal 0,01 mol/ha/jr. Volgens de passende beoordeling is depositie van die omvang dermate gering dat er geen significant negatieve effecten meer worden verwacht van het project. Eerder is in de passende beoordeling geconcludeerd dat depositie van maximaal 0,39 mol/ha/jr wel kan leiden tot significant negatieve effecten⁶⁴. Waarom een depositie van 0,01 niet als significant zou moeten worden aangemerkt maar een depositie van 0,39 wel, blijkt niet uit de passende beoordeling. Van belang in deze is dan ook wat de (mogelijke) effecten zullen zijn, wanneer de effecten in cumulatie worden beschouwd. In de hiervoor aangehaalde PB voor het tracébesluit A27 Houten-Hooipolder wordt een effect van 0,22 mol/ha/jr berekend voor dit habitatype, zie uitsnede hieronder. Opgeteld bij het effect van dit TB leidt dit tot een totale depositietoename van 0,23 mol/ha/jr. Niet valt uit te sluiten dat door andere hierboven genoemde projecten vergelijkbare bijdragen worden gevonden (in het tijdsbestek van dit beroepsschrift kon dit nog niet nader worden beschouwd). De conclusie kan in ieder geval getrokken worden dat een depositie van 0,23 mol/ha/jr in orde van grootte vergelijkbaar is met 0,39 mol/ha/jr en derhalve de conclusie getrokken kan worden dat in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen niet kunnen worden uitgesloten op dit (prioritair) habitatype⁶⁵.

H6230vka Heischrale graslanden, vochtig kalkarm 12,83 13,05 + 0,22



M. Natura 2000 compensatie onjuist en onvoldoende

109. Appellanten zijn van oordeel dat de opgelegde compensatieverplichting zowel wat betreft omvang als locatie onvoldoende is en niet voldoet aan de vereisten die hiervoor gelden. Tevens treden

⁶⁴ "Samengevat is de stikstofdepositietoename als gevolg van het project A27/A12 Ring Utrecht weliswaar beperkt met maximaal 0,39 mol N/ha/j ter hoogte van kleinere arealen rond de A1, maar zijn, gezien de kwetsbaarheid van juist deze versnipperde kleine arealen voor uitdoving van populaties van heischrale plantensoorten, de negatieve trend, de beperkte gegevens omtrent de kwaliteit van deze kleine arealen, significant negatieve gevolgen niet met zekerheid uit te sluiten." (p. 43)

⁶⁵ Op pagina 21 van het PB wordt beargumenteerd dat geringe stikstofdeposities (<0,10 mol N/ha/j) ecologisch niet relevant zijn. Op basis van dit criterium zou dit een depositie van 0,22 ecologisch wel relevant (kunnen) zijn. Appellanten delen overigens de conclusie dat er onder 0,10 mol/ha/jr geen relevante effecten kunnen optreden niet en zijn van mening dat dit, zonder een relevante ecologische beoordeling, juridisch geen grondslag heeft.

significant negatieve gevolgen op een groot aantal voor stikstof gevoelige habitats in veel Natura 2000-gebieden op. Volgens het tracébesluit zou voor maar drie habitattypen compensatie noodzakelijk zijn.

110. De compensatieopgave is bepaald nadat de stikstofdepositie die optreedt ten gevolge van het project is berekend en is verminderd met de stikstofdepositie uit het SSRS. Zoals hiervoor betoogd, is het SSRS ongeschikt als mitigerende maatregel. De in het SSRS opgenomen maatregel van snelheidsbeperking had daarom niet betrokken mogen worden bij het vaststellen van de omvang van de niet uit te sluiten negatieve effecten van het project en bij het vaststellen van de compensatieopgave.
111. De compensatielocaties voor H2330 (KDW 714 mol/ha/jr) en H2310 (KDW 1071 mol/ha/jr), betreffen locaties waar de achtergronddepositie zeer hoog is en de KDW's voor deze habitattypen (ruim) worden overschreden (Compensatieplan Natura 2000, p. 22):

Invloed project

De achtergronddepositie is bij de zuidelijke zoeklocaties bij de Dikke Bart overwegend tussen 1100-1200 mol N/ha/j en bij het perceel oostelijk van de spoorlijn 1400-1500 mol N/ha/j. Bij de kapvlakte is de achtergronddepositie hoger, namelijk tussen 1430-1930 mol N/ha/j. Deze hogere waarden komt naar verwachting doordat in de berekening nog rekening is gehouden met aanwezigheid van bos. De achtergronddepositie in een open vlak is vergelijkbaar met de noordelijk gelegen hexagonalen van open heidegebied (1400-1600 mol N/ha/j).

112. Appellanten betwijfelen dan ook sterk of de condities toestaan dat zich deze habitattypen met voldoende kwaliteit ontwikkelen op deze locaties en op de lange termijn in stand gehouden kunnen worden⁶⁶. Zoals uiteengezet, is de overbelasting met verzurende en vermestende depositie in en rond de relevante Natura 2000-gebieden zeer groot. Het is daarom nog maar de vraag of de minister kan bereiken dat de beoogde compensatie daadwerkelijk tot stand komt. Ten aanzien van de ontwikkeling van voor verzurende en vermestende depositie zeer gevoelige habitats is het beoogde resultaat allerminst zeker. In het compensatieplan is ten onrechte niet onderbouwd dat het betreffende nieuw aan te leggen areaal daadwerkelijk kan worden gerealiseerd onder de bestaande stikstofdruk. Enig specifiek bewijs is daarvoor niet aangevoerd door de minister. Gelet op de schade die de hoge achtergrondniveaus in combinatie met nieuwe depositie veroorzaakt op bestaande habitats, lag het op de weg van de minister om met voldoende wetenschappelijke bewijs te onderbouwen dat onder deze condities compensatie in de vorm van nieuw areaal van goede kwaliteit niet alleen haalbaar maar ook zeker is.
113. Verder wordt gesteld dat de compenserende maatregelen ruimschoots de ecologische functies en structuur van de habitattypen die mogelijk beschadigd worden ten gevolge van het project herstellen (Compensatieplan stikstofgevoelig habitat Natura 2000-gebied Veluwe, p. 39) Het is zeer onzeker of dit voor de habitattypen H2330 Zandverstuivingen en H2310 Stuifzandheiden met struikhei opgaat: deze habitats kunnen alleen goed functioneren wanneer sprake is van grote oppervlakten, waarbij er meer ruimte komt voor processen van verstuiving en allerlei successiestadia kunnen optreden, waarvan habitat H2310 een voorbeeld is. Het betreft successie die optreedt aan de randen van het

⁶⁶ Gewezen wordt in dit verband ook op par. 5.5.5 van de richtsnoer Beheer van Natura 2000-gebieden

De bepalingen van artikel 6 van de habitatrichtlijn (92/43/EEG) (2019/C 33/01):

De locatie van de compenserende maatregelen moet zo worden gekozen dat een maximale effectiviteit wordt bereikt bij het behoud van de algehele samenhang van het Natura 2000-netwerk. Dit impliceert dat deze maatregelen aan een aantal voorwaarden moeten voldoen:

(...)

het voor compensatie geselecteerde gebied moet beschikken over de voor de habitats of soortenpopulaties vereiste specifieke kenmerken op het gebied van ecologische structuur en functies, of over het potentieel deze kenmerken te ontwikkelen. Deze voorwaarde heeft betrekking op kwaliteitsfactoren, zoals het unieke karakter van de aangetaste natuurwaarden, en vereist dat plaatselijke ecologische omstandigheden in aanmerking worden genomen;

habitat stuifzand H2330. Het creëren van de in het compensatieplan genoemde stapsteen⁶⁷ leidt naar verwachting niet tot toegevoegde waarde. Ecologisch gezien is er alle reden om aan te nemen dat een dergelijke plek vrij snel weer dichtgroeit, omdat hij niet groot genoeg is om te verstuiven en om te ontwikkelen naar heide aan de randen (H2310). Er is geen enkel bewijs geleverd dat de betreffende kleine oppervlakken zullen leiden tot daadwerkelijk nieuw areaal van deze habitats die op de lange termijn aanwezig zullen zijn en blijven. Bovendien wordt het functioneren van dergelijke kleine oppervlakken habitat 'als stapsteen' nergens onderbouwd. Niet is onderzocht of onderbouwd voor welke soorten (fauna) sprake zou zijn van een functie als stapsteen.

114. Daar komt bij dat de voorgestelde compensatielocaties voor de hiervoor genoemde habitattypen in nabijheid liggen van de snelweg A1. Daardoor leidt het tracébesluit ook op deze locaties tot een significante toename van depositie (Compensatieplan, figuur 4-2, p. 19 in combinatie met de passende beoordeling, figuur 5-6, p. 30). Significante effecten van het TB zijn op de compensatielocaties dan ook niet uit te sluiten. In tegendeel, naar verwachting zal de stikstofdruk op die locaties toenemen. De minister heeft de effecten van extra depositie echter niet in kaart gebracht en niet beoordeeld wat de effecten daarvan zijn voor de haalbaarheid en kwaliteit van de compensatie.
115. Het voorgaande geldt ook voor het habitatype 'Oude eikenbossen' H9190 (KDW 1071 mol/ha/jr) (Compensatieplan, p. 28):

Invloed project

De beoogde compensatielocatie ligt in de invloedssfeer van het project. De projectbijdrage is gezien de afstand van de A1 (circa 1 km afstand) echter beperkt. De achtergronddepositie bij de Eikenheg is tussen de 1200-1400 mol N/ha/j. Bij de Hessenweg is de achtergronddepositie en bij de locatie westelijk van de voormalige spoorlijn Radio Kootwijk hoger, namelijk tussen 1700-1900 mol N/ha/j.

Appellanten zijn van oordeel dat ook de locatie voor aanleg van compensatie voor habitatype H9190 ongeschikt is, waardoor zeer onzeker is of het betreffende areaal daadwerkelijk tot ontwikkeling zal komen en zal leiden tot areaal van dit habitat van goede kwaliteit. Bovendien betwijfelen appellanten of de vereiste compensatie tijdig kan worden gerealiseerd voor dit habitatype. Oude eikenbossen ontwikkelen zich over een periode van 70 tot 100 jaren. De beoogde compensatie zal daarom hoe dan ook niet gerealiseerd zijn, voordat het nieuwe tracé in gebruik genomen wordt en voor extra depositie op bestaand H9190 zal zorgen. In dit verband wijzen appellanten op de hiervoor aangehaalde richtstnoer van de Commissie over de toepassing van artikel 6 van de Habitatrictlijn, waarin het volgende wordt overwogen:

"het resultaat van de compensatie moet bereikt zijn op het moment waarop het betrokken gebied schade van het project ondervindt. Wanneer in bepaalde omstandigheden niet aan deze voorwaarde kan worden voldaan, moeten de intussen geleden verliezen extra worden gecompenseerd;" (Europese Commissie, "Beheer van Natura 2000-gebieden, De bepalingen van artikel 6 van de habitatrictlijn (92/43/EEG), par. 5.5.6, p. 33)

116. Verder zijn appellanten, zoals hiervoor al is betoogd, van mening dat significant negatieve gevolgen van de uitbreiding en verbreding van de A27/A12/A28 niet zijn uit te sluiten op meer dan alleen de zes habitattypen op de Veluwe. De compensatieopgave had derhalve veel meer habitattypen moeten betreffen evenals veel meer Natura 2000-gebieden.
117. De compensatieopgave is in de passende beoordeling bepaald aan de hand van een zogenaamde stikstof-effectcurve waarbij de achtergronddepositie is afgezet tegen een procentueel verlies aan habitat. De figuur geeft weer in welke mate de kwaliteit van habitat achteruit gaat, tot het moment waarop de voortschrijdende achteruitgang van kwaliteit zich uit in het afwezig zijn van het

⁶⁷ "De opgave voor zandverstuivingen en stuifzandheide van in totaal 400 m² wordt ter hoogte van een perceel van circa 2 ha noordoostelijk van de Dikke Bart gerealiseerd. Deze locatie is aanvullend op de open zanden heidegebieden bij de Dikke Bart en is een stapsteen naar de Regelbergen." (p. 153 passende beoordeling)

habitatype, en dus in achteruitgang van areaal. Een toename van 10% ergens op de curve betekent niet dat 10% van het areaal verloren gaat, zoals uit de curve lijkt te volgen. In werkelijkheid zal de toename van depositie leiden tot 10% kwaliteitsverlies over het gehele oppervlakte van het betreffende habitat. ' Een negatief effect dat zorgt voor een achteruitgang van de kwaliteit van een habitat met 10% kan niet gecompenseerd worden door aanleg van nieuw oppervlak van het betreffende habitat, met een oppervlak van 10% van het aanwezige areaal van die habitat. Compensatie is in een dergelijk geval alleen mogelijk door 10% verbetering van de kwaliteit van het hele aangetaste habitat.

Van de Burg e.a. (2015)⁶⁸ noemen drie opties voor het verminderen van de stikstof in de bodem in bossen op de zandgronden: 1. het terugdringen van de stikstofdepositie; 2. het afvoeren van strooisel en takken; dit wordt echter onverstandig geacht, omdat hiermee de balans tussen stikstof en nutriënten alleen maar nog ongunstiger wordt en dit dus niet tot kwaliteitsverbetering leidt; 3. het aanvullen van mineralen en voedingsstoffen; in het verleden is dit met kalk geprobeerd, maar dit had negatieve bijwerkingen; momenteel wordt dit via steenmeel geprobeerd, maar het is een experimentele maatregel, en het is nog niet duidelijk wat de gevolgen zijn voor de lange termijn. Kortom er zijn op dit moment geen geschikte maatregelen om verder verlies van kwaliteit van habitats door extra stikstofdepositie uit nieuwe plannen en projecten te compenseren, behalve terugdringen van de stikstofdepositie zelf.

Zij schrijven in dezelfde brochure: De gevoeligheid van droge bossen voor verzuring en vermessing werkt veel verder door in het ecosysteem dan voorheen werd gedacht. Dit betekent ook dat het nog onduidelijk is wat de werkelijke kritische depositiewaarde zou moeten zijn, waarbij vliederrupsen, bijvoorbeeld van kleine en grote wintervlinder op zomereik, hun levenscyclus weer op de bomen kunnen voltooien. Waarschijnlijk ligt deze lager dan de nu gehanteerde grenswaarden.

118. Daarbij moet in gedachten worden gehouden dat voor het habitatype "Zandverstuivingen" (H2330) en het daaraan gelieerde Stuifzandheide (H2310, dat in de randen van de zandverstuivingen voorkomt) Nederland internationaal van groot belang is⁶⁹, de Veluwe verreweg het belangrijkste gebied in ons land is (respectievelijk 28% H2310 en 57% H2330 van de Nederlandse oppervlakte, zie Janssen e.a. 2014⁷⁰) en de kwaliteit achteruit gaat door een veel te hoge stikstofdepositie, waardoor open zand overgroeit raakt en mosvegetaties met de exoot Grijs kronkelsteeltje zich vestigen en ontwikkelen⁷¹ en waardoor achteruitgang in de voedselkwaliteit voor kenmerkende kleine fauna optreedt. Populaties verdwijnen daardoor. Dit is onder andere het geval voor de Kleine heivlinder. De voorgestelde compensatie biedt hiervoor geen oplossing, aangezien de aanleg van nieuw areaal de doorlopende verslechtering van de kwaliteit van deze habitats in geen enkel opzicht tegengaat. Sparrius & Riksen (2019) stellen hierover onder andere het volgende:

"Geconcludeerd kan worden dat de achteruitgang van kwaliteit van stuifzanden door verschuiving van voor stuifzand kenmerkende korstmosvegetaties naar door Grijs kronkelsteeltje gedomineerde vegetaties niet door beheermaatregelen kan worden gestopt. Alleen door sterke afname van stikstofdepositie kan dit doel bereikt worden."⁷²

Of de aanleg van 10% extra oppervlak zal leiden tot habitat van goede kwaliteit, is zeer onzeker gelet op de bestaande te hoge stikstofniveaus en het ontbreken van concrete maatregelen waaraan de zekerheid kan worden ontleend dat de stikstofdepositie binnen overzienbare tijd wordt verlaagd tot onder de KDW's van de betreffende habitatypes. Maar ook indien de compensatie opgave zou leiden tot uitbreiding van het areaal van deze habitats met 10%, leidt dit niet tot habitat van goede kwaliteit

⁶⁸ Burg, A. van den, R.J. Bijlsma & R. & Bobbink (2015). Arme bossen verdienen beter. Brochure OBN Deskundigenteam Droog zandlandschap. KNNV Publishing, Zeist.

⁶⁹ Bijlsma, R.J., J.A.M. Janssen, R. Haveman, R.W. de Waal & E.J. Weeda (2008). Natura 2000 habitatypes in Gelderland. Rapport 1769, Alterra Wageningen UR, Wageningen.

⁷⁰ Janssen, J.A.M., E.J. Weeda, P. Schipper, R.J. Bijlsma, J.H.J. Schaminée, G. Arts, Ch. Deerenberg, O. Bos, R. Jak (2014). Habitatypes in Natura 2000-gebieden. Beoordeling van oppervlakte, representativiteit en behoudsstatus in de Standard Data Forms (SDFs). Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, Technical report 8, Wageningen.

⁷¹ Sparrius, L. & M. Riksen (2019). Evaluatie van elf jaar stuifzandbeheer op de Veluwe 2007-2018. BLWG-rapport 23.

⁷² Sparrius, L. & M. Riksen (2019). Evaluatie van elf jaar stuifzandbeheer op de Veluwe 2007-2018. BLWG-rapport 23., p. 5

op een areaal dat in omvang overeenkomt met het oorspronkelijke areaal van habitat van goede kwaliteit.

119. De conclusie op pagina 154 van het tracébesluit, 'de compenserende maatregelen herstellen ruimschoots de ecologische functies en structuur van de habitattypen die mogelijk beschadigd worden ten gevolge van het project', is dan ook onjuist. Voor zover het nieuw aan te leggen areaal zou leiden tot nieuw habitat van goede kwaliteit, wordt het totale areaal habitat van goede kwaliteit met de bijbehorende plantensoorten en fauna, waaronder Kleine heivlinder, in totaal verkleind tot 10% van het oorspronkelijke areaal habitat van goede kwaliteit. Van afdoende compensatie is dus geen sprake.
120. Los daarvan, worden compensatiemaatregelen voorgesteld waarvoor rasters nodig zijn. Dit gaat in tegen de grotere visie voor de Veluwe om te komen tot een groot aaneengesloten gebied zonder rasters, waar natuurlijke begrazing door herten en zwijnen plaatsvindt⁷³ De uitvoerbaarheid van deze compensatiemaatregelen is onzeker, onder andere in het licht van de doelstelling om tot een netwerk van natuurgebieden te komen.

N. Onderzoek Ecologie / beschermde soorten onvoldoende, geen dwingende redenen

121. In het TB is gesteld dat een ontheffing op grond van de Wet natuurbescherming nodig is vanwege vernietiging van jaarrond beschermde nesten van buizerd en huismus en vanwege vernietiging van vaste verblijfplaatsen van gewone dwergvleermuis, watervleermuis, gewone grootoorvleermuis, ruige dwergvleermuis, das, steenmarter en ringslang en aantasting van leefgebied van kamsalamander en wellicht grote modderkruiper. De vogels en hun nesten zijn strikt beschermd op grond van richtlijn 2009/147/EG van het Europees Parlement en de Raad van 30 november 2009 inzake het behoud van de vogelstand (Vogelrichtlijn).

Gedateerde en ontbrekende informatie

122. In het Deelrapport Natuur 2020 dat ten grondslag ligt aan het bestreden tracébesluit wordt verwezen naar onderzoek van het Bureau Ekoza (2018), waarin specifiek veldonderzoek is gedaan naar soortgroepen planten, vissen, amfibieën, reptielen, zoogdieren, jaarrond beschermde vogelnesten, weekdieren en insecten (libellen, dagvlinders, gestreepte waterroofkever). Appellanten troffen dit stuk niet aan bij de TB stukken. Het is daarmee lastig te controleren of deze inventarisatie t.b.v. het TB volledig en juist is uitgevoerd. Zij verzoeken de Afdeling om het stuk als op de zaak betrekking hebbend stuk bij de minister op te vragen op grond van artikel 8:42 van de Awb en het aan appellanten toe te zenden, zodat zij op de inhoud daarvan in beroep kunnen reageren. Appellanten constateren in ieder geval op basis van de beschikbare informatie dat verschillende (bekende) waarnemingen niet zijn betrokken in het deelrapport Natuur, zie onderstaande tabel, inclusief soorten die bescherming hebben op grond van de Habitatrichtlijn (poelkikker, heikikker, vleermuizen, boommarter). Niet valt uit te sluiten dat meer waarnemingen zijn gemist. Zeker is in ieder geval dat indien er de afgelopen 2,5 jaren in het geheel geen veldonderzoek meer is gedaan, het tracébesluit niet op accurate en volledige informatie berust ten aanzien van het voorkomen van strikt beschermde soorten. Dit leidt onder andere tot vraagtekens bij inventarisatie van vleermuizen en beoordeling of vliegroutes al dan niet essentieel zijn en of en waar overwinterings- en voortplantingsplaatsen zijn.

Vergelijking met Reactie Soorteninventarisatie TB Ring Utrecht

Soort	Deelgebied	NDFP 2007- 2016	Recent	Opmerkingen
Amfibieën				

⁷³ Lensink R. & G.J. Spek. 2004. Grofwild op een Eindelozse Veluwe; visie van de Stuurgroep Eindelozse Veluwe. Rapport 03-034, Bureau Waardenburg/Spek Fauna Advies, Culemborg.

Poelkikker	1 - Park Berenkuil, poel 2014 en 2016	x		
Heikikker	2 - A28, Oostelijk van Oostbroek	x		Niet via waarneming.nl te vinden (wellicht afgeschermd waarnemingen)
Poelkikker	2 - Oostbroek	x		Niet via waarneming.nl te vinden (wellicht afgeschermd waarnemingen)
Heikikker	4 - Polder Gelecop vlak langs talud A12 zuidoostzijde, 2011	x		Deelrapport Natuur 2020: <i>De voortplantingslocatie van de heikikker bevindt zich in de vrij recent aangelegde natuurvriendelijke oevers van de Galecopperwetering op ca. 1 km ten zuiden van het tracé van de Ring Utrecht</i>
Vleermuizen				
Gewone grootvleermuis	3 - Fortweg 6	x		Winterverblijfplaats. Woning op nominatie sloop
Laatvlieger	3 - Fortweg 6	x		Winterverblijfplaats. Woning op nominatie sloop
Ruige dwergvleermuis	3 - Fortweg 6	x		Winterverblijfplaats. Woning op nominatie sloop
Watervleermuis	3 - Fortweg 6	x		Winterverblijfplaats. Woning op nominatie sloop
Zoogdieren				
Boommarter	2 - Oostbroek, populatie	x	2019	https://waarneming.nl/waarneming/view/174792574 . https://waarneming.nl/waarneming/view/174792574

Het is aannemelijk dat het TB leidt tot aantasting van deze soorten en leefgebied van deze soorten. Betwijfeld wordt of de noodzakelijk ontheffing hiervoor verkregen kan worden en op welke termijn een eventuele ontheffing zal leiden tot daadwerkelijk kunnen uitvoeren van de werkzaamheden aan het traject.

Habitatrichtlijn soorten

123. De volgende voor het werkgebied en de effecten van de uitbreiding Ring Utrecht relevante soorten zijn beschermd op grond van de habitatrichtlijn:

- grote modderkruiper (Habitatrichtlijn Bijlage II)
- alle genoemde vleermuizen (Habitatrichtlijn Bijlage IV)
- kamsalamander (Habitatrichtlijn Bijlage IV).

Gedeputeerde staten kunnen ontheffing verlenen van één of meer van de verboden, bedoeld in artikel 3.5 van de Wnb ten aanzien van daarbij aangewezen soorten, dan wel ten aanzien van de voortplantingsplaatsen, rustplaatsen of eieren van dieren van daarbij aangewezen soorten. Artikel 3.8 van de Wnb bevat de ontheffings- en vrijstellingsmogelijkheden. Geen van de in Artikel 3.8, vijfde lid, onder b, van de Wnb genoemde ontheffingsgronden zijn hier van toepassing: belang van bescherming van flora en fauna, ter voorkoming van ernstige schade aan gewassen, belang van de volksgezondheid of openbare veiligheid, of andere dwingende reden van groot openbaar belang of voor onderzoek en onderwijs. Hiervoor werd immers uitgebreid uiteengezet dat een dwingende reden van groot openbaar belang voor het project uitbreiding Ring Utrecht niet is aangetoond.

Op grond van de Habitatrichtlijn en conform artikel 3.8, vijfde lid, van de Wnb kan overigens geen ontheffing worden verkregen voor het belang 'ruimtelijke inrichting of ontwikkeling'. De Afdeling bestuursrechtspraak overwoog dat het in strijd is met de Habitatrichtlijn om op deze grond ontheffing te verlenen ten aanzien van soorten van bijlage IV van de Habitatrichtlijn.⁷⁴ Appellanten zijn dan ook van mening dat de gronden ontbreken op basis waarvan de ontheffing verleend zou kunnen worden voor de aantasting van Habitatrichtlijnsoorten voor de uitbreiding van de Ring Utrecht. Het voorgaande geldt voor de vleermuizen, kamsalamander, grote modderkruiper en de ten onrechte, hierboven vermelde, niet geïnventariseerde soorten.

⁷⁴ ABRS 21 januari 2009, zaaknr. 200802863/1, JM 2009/36 met nt Boerema

124. Onverminderd het voorgaande, zullen in het onderstaande een aantal soorten vleermuizen en de kamsalamander nader worden besproken.

Habitatrichtlijnsoort van Bijlage IV: Gewone dwergvleermuis

125. Gewone dwergvleermuis zal ernstig verstoord worden door verdwijnen van essentiële vliegroutes, verstoring door licht en vernietiging van zomer- en winterverblijfplaatsen en paarverblijfplaatsen. Omdat de gewone dwergvleermuis een trage voortplanter is verloopt uitbreiding of herstel van een populatie niet snel.⁷⁵ Volgens een rapport van Ravon en de Zoogdiervereniging uit 2019⁷⁶ in opdracht van de provincie Gelderland is de staat van instandhouding van de gewone dwergvleermuis onvoldoende te bepalen. Naar het oordeel van appellanten moet dan van een *worst case* worden uitgegaan. Van toepassing daarvan in het tracébesluit blijkt echter niet. De compensatie en mitigatie voor deze soort gaat met name uit van het idee dat aanplant van bomen effecten teniet zal doen. Bomen zullen echter pas na jaren de voor vleermuizen nodige omvang bereiken. Ten onrechte is niet ingegaan op gefaseerde uitvoering van werkzaamheden, waarmee mogelijk effecten op de gewone dwergvleermuis beperkt zouden kunnen worden. Belangrijke constatering over aanwezigheid van deze soort en mogelijkheden voor en omvang van mitigatie/compensatie zijn gebaseerd op veldonderzoek uit 2011. De situatie kan inmiddels ingrijpend veranderd zijn, waardoor de aantasting nog veel groter is, dan werd voorzien.

Habitatrichtlijnsoort van Bijlage IV: Ruige dwergvleermuis

126. Essentiële vliegroutes zullen worden aangetast door de wegwerkzaamheden en kap van bomen. Het betreft naar het oordeel van appellanten, anders dan in het deelrapport Natuur is gesteld, geen tijdelijk effect. Jarenlange verstoring in het gebied kan leiden tot ernstige aantasting of verdwijnen van de populatie.

Habitatrichtlijnsoort van Bijlage IV: Watervleermuis

127. De werkzaamheden zullen leiden tot verstoring van essentiële vliegroutes over water, zonder alternatieve routes in de omgeving. De aantasting van watervleermuis kan daardoor tot aanzienlijke effecten op de populatie leiden. De periode van werkzaamheden is zodanig lang dat de gevolgen voor deze soort blijvend kunnen zijn. Uit de Oplegnotitie Compensatie- en mitigatieplan blijkt onvoldoende of aantasting kan worden voorkomen of, indien dit niet het geval is, of en hoe gecompenseerd kan worden.

Habitatrichtlijnsoort van Bijlage IV: Meervleermuis

128. Meervleermuizen zijn zeer gevoelig voor verlichting. Een verstoring van effecten van geluid en vooral licht van de werkzaamheden zijn waarschijnlijk. In het deelrapport Natuur wordt bovendien een paarverblijfplaats genoemd die alleen via de essentiële aanvliegroute over het Merwedekanaal bereikt kan worden. Het is juist die route die verstoord kan raken (deelrapport Natuur, p. 126). Of mitigatie voldoende bescherming kan bieden, is onduidelijk. Ten onrechte is niet onderzocht of en zo ja, hoe haalbaar compensatie voor deze soort is.

Habitatrichtlijnsoort van Bijlage IV: Gewone grootoorvleermuis

129. De soort komt in Nederland nergens in grote aantallen voor⁷⁷. In welke mate de soort in het werkgebied en invloedgebied van de wegbuitbreiding Ring Utrecht voorkomt, is onduidelijk. Vele conclusies in het deelrapport Natuur en de Oplegnotitie Compensatie- en mitigatieplan zijn gebaseerd op veldonderzoek in 2011, bijna tien jaren geleden. Verstoring voor gewone grootoorvleermuis zal in

⁷⁵ Soortenstandaard gewone dwergvleermuis, RVO 2014

⁷⁶ [https://www.eis-](https://www.eis-nederland.nl/DesktopModules/Bring2mind/DMX/API/Entries/Download?command=core_download&entryid=826)

[nederland.nl/DesktopModules/Bring2mind/DMX/API/Entries/Download?command=core_download&entryid=826](https://www.eis-nederland.nl/DesktopModules/Bring2mind/DMX/API/Entries/Download?command=core_download&entryid=826)
&language=nl-NL&PortalId=4&TabId=563

⁷⁷ Soortenstandaard gewone grootoorvleermuis, RVO 2015

de jarenlange periode van uitvoering van werkzaamheden naar verwachting aanzienlijk zijn. Zo wordt in ieder geval een essentiële vliegroute verstoord en kan er invloed zijn op voor de soort noodzakelijk foerageergebied (deelrapport Natuur, zie o.a. p. 112). Onvoldoende is onderzocht hoe groot de populatie is, wat de betekenis van het gebied voor de populatie is in de huidige situatie, hoe groot de aantasting is en of negatieve effecten wel gemitigeerd kunnen worden en zo niet, of er wel mogelijkheden voor compensatie zijn.

Habitatrichtlijnsoort van Bijlage IV: Kamsalamander

130. De kamsalamander komt vooral voor in het oostelijke deel van het land. Sinds 1950 gaat de verspreiding van de kamsalamander in Nederland sterk achteruit. Dit heeft vooral te maken met de intensivering van de landbouw, waardoor overhoekjes en poelen verdwijnen, maar ook door versnippering en veranderingen in het landgebruik. De kamsalamander is erg gevoelig voor het verdwijnen, aantasten en isoleren van zijn leefgebieden⁷⁸. Aantasting of verdwijning van de soort rond de wegwitbreiding van de Ring Utrecht zal dan ook de staat van instandhouding voor het aspect verspreiding sterk negatief kunnen beïnvloeden. Kamsalamander is aangetroffen in het werkgebied en ook is sprake van geschikt leefgebied op meerdere plaatsen. De kamsalamander is moeilijk te inventariseren als niet op de juiste momenten onderzoek wordt ingesteld. Het is onduidelijk wanneer hoeveel veldbezoeken zijn verricht door het ontbreken van het onderzoek van Ekoza 2018. Verder rijst ook inzake deze soort de vraag of er recente en accurate gegevens over voorkomen, voortplanting en overwintering en overwinteringsplaatsen zijn. De soort is erg kwetsbaar doordat een specifieke combinatie nodig is van mogelijkheden voor voortplanting (poelen of andere wateren die daarvoor geschikt zijn), leef- en foerageergebied en voldoende gelegenheid om te overwinteren. De werkzaamheden zullen ingrijpend zijn voor de omgeving waar kamsalamander is vastgesteld in 2018 en waar sprake is van geschikt leefgebied, zonder dat uit recente inventarisatie blijkt of kamsalamander daar voorkomt. Appellanten zijn daarom van oordeel dat verstoring van de kamsalamander en aantasting van leefgebied en populatie niet kunnen worden uitgesloten. Op grond van de hiervoor uiteengezette argumenten is een ontheffing niet mogelijk vanwege de nodige (uitvoerings-)alternatieven en ontbreken van een groot openbaar belang voor de wegwitbreiding. Compensatie is ten onrechte niet voorzien voor deze soort.

Jaarrond beschermde nesten

131. Volgens het Deelrapport Natuur van november 2020 verdwijnen ten gevolge van de uitbreiding Ring Utrecht twee buizerdnesten. Het gaat om jaarrond en dus strikt beschermde nesten. De conclusies inzake schade voor buizerd zijn gebaseerd op één veldbezoek begin 2018, dat dus dateert van ongeveer 2,5 jaren vóór het nemen van het bestreden tracébesluit. Daardoor is sprake van onvoldoende zicht op alle mogelijke schadelijke effecten van het besluit voor deze soort. Het bestreden besluit gaat bovendien niet in op de vraag of er mogelijkheden tot compensatie zijn. Een soort kan lang niet altijd zomaar 'uitwijken'. Het is niet voor niets dat de nesten van buizerd jaarrond beschermd zijn. Aantasting of vernietiging van een nest leidt tot een aanzienlijk negatief effect op de kansen op en kansen van succes van voortplanting.
132. Volgens het Deelrapport Natuur (p. 119) betekent de sloop van gebouwen op de voormalige stadskwekerij 'verlies van een huismuspaartje'. De sloop van de gebouwen en omvorming naar bos betekent verder 'definitief verlies van functioneel leefgebied en/of verblijfplaatsen van een huismussenkolonie'. Of de inventarisatie volledig is geweest, is de vraag. Appellanten beschikken niet over het onderzoek van bureau Ekoza, zoals hiervoor vermeld. En ook voor deze moeilijk te inventariseren soort lijkt in de afgelopen jaren slechts sprake geweest van één veldbezoek van circa 2,5 jaren vóór het bestreden besluit. Of aanwezigheid van huismus ten tijde van het nemen van het bestreden besluit tijdens één, gedateerd bezoek, voldoende is geïnventariseerd is daarom twijfelachtig. De staat van instandhouding van huismus in Nederland is matig ongunstig. De soort blijft ondanks beschermingsmaatregelen steeds verder achteruitgaan. De huismus maakt gedurende het

⁷⁸ Kennisdocument kamsalamander, BIJ12 2017

hele jaar gebruik van de nestplaats en is afhankelijk van nabijgelegen voortplantings- rust- en foerageergebied; het gaat om functioneel leefgebied dat evenals de huismus strikt beschermd is onder artikel 3.1 van de Wnb. Aantasting van jaarrond beschermde nesten en het daarbij aanwezige leefgebied is niet toegestaan, tenzij ontheffing kan worden verleend. Zolang een nest in gebruik blijft gedurende een periode van het jaar, blijft de jaarrond bescherming gelden. Inventarisatie van huismus is zeer complex, mede doordat jaarrond in gebruik zijnde nesten niet permanent bezet zijn, waardoor een waarnemer nesten gemakkelijk mist⁷⁹. Het uitgevoerde onderzoek in het kader van het tracébesluit is gedateerd en onvoldoende uitgebreid geweest. Hierdoor ontbreekt zicht op hoeveel exemplaren van deze kwetsbare soort mogelijk zullen worden aangetast. Het bestreden besluit is op dit punt onvoldoende onderbouwd.

133. Op grond van artikel 3.3 van de Wnb kan voor het verstoren van huismus en buizerd en het vernietigen van nestplaatsen en functioneel leefgebied van huismus en buizerd slechts ontheffing worden verleend, voor zover er geen alternatieven bestaan voor het project waarvoor de aantasting van de soort plaatsvindt en met de aantasting een dwingende reden van groot openbaar belang wordt gediend, te weten: belang van volksgezondheid of openbare veiligheid, belang van veiligheid van het luchtverkeer, ter voorkoming van belangrijke schade aan gewassen, ter bescherming van flora- en fauna, voor onderzoek en onderwijs, voor verstandig gebruik. Hiervoor werd uitgebreid uiteengezet dat er voor de voorziene verbreding van de Ring Utrecht vele alternatieven zijn, waaronder geen uitbreiding, uitbreiding van openbaar vervoer en uitbreiding in de 'bak', et cetera. De conclusie is dat voor de aantasting van huismus en buizerd en de vaste nestplaatsen en leefgebied van deze soorten niet voldaan wordt aan artikel 3.3, vierde lid, onder a, van de Wnb zodat daarvoor geen ontheffing zal kunnen worden verleend. Anders dan de minister in het tracébesluit stelt, is de conclusie dan ook dat het tracébesluit niet uitvoerbaar is en op basis van de onvolledige en onjuiste beoordeling inzake alternatieven, niet had mogen worden verleend. Bovendien is geen sprake van een groot openbaar belang dat met de aantasting van buizerd en huismus wordt gediend; aan de gekozen oplossing voor de gestelde verkeersproblematiek kleven vele bezwaren, waaronder negatieve invloed op het leefmilieu, schade aan Natura 2000-gebieden en NNN, onzekerheden met betrekking tot de gevolgen voor de hydrologie. Appellanten verwijzen naar de hiervoor opgenomen argumentatie ten aanzien van het ontbreken van een gedegen MKBA-beoordeling en het ontbreken van dwingende redenen van groot openbaar belang voor de wegutbreiding.
134. Compensatie is zeer moeilijk te realiseren en dient inzake huismus altijd overgedimensioneerd te worden, zoals blijkt uit het onderzoek waarnaar hiervoor is verwezen. Voor buizerd is in het uitgevoerde onderzoek in het geheel niet bekeken of compensatie mogelijk is. Dit lijkt in het gebied op het eerste gezicht niet mogelijk, omdat er jarenlange zeer ingrijpende werkzaamheden zullen plaatsvinden, die het bemoeilijken dat een nieuwe nestplaats wordt gekozen. Onduidelijk is of voor de rond de A27 aanwezige populaties voldoende compensatiemogelijkheden bestaan in de omgeving. Ook dit aspect is ten onrechte en in strijd met artikel 3.5, vijfde lid, onder c, van de Wnb niet afdoende onderzocht. Het is daardoor onzeker of de benodigde ontheffing zal kunnen worden verleend voor buizerd en huismus. De uitvoerbaarheid van het tracébesluit staat als gevolg daarvan onvoldoende vast.
135. Onjuist is verder de stelling in het tracébesluit (p. 190) dat het aan de aannemer is te zijner tijd te onderzoeken of schade aan huismus kan worden voorkomen of beperkt door uitvoeringsalternatieven. De minister schuift hiermee ten onrechte de publieke taak met betrekking tot de toets aan de artikelen 3.1, eerste en tweede lid, en 3.3 van de Wnb door naar een private partij. Ten onrechte is geen ecologische beoordeling uitgevoerd, aan de hand waarvan kan worden vastgesteld hoe groot de schade aan huismus zal zijn en of die schade kan worden gemitigeerd en op welke wijze.

⁷⁹ <https://www.vos-eo.nl/index.php/wetgeving-flora-fauna/werkwijze-huismus>

136. Inzake huismus is bovendien sprake van schending van artikel 3.3, vierde lid, en onder c. De uitbreiding van de Ring Utrecht zal onvermijdelijk leiden tot verslechtering van de staat van instandhouding van de soort die al matig ongunstig is. Het verdwijnen van een hele kolonie alsmede een belangrijke broedplaats met functioneel leefgebied levert bij de huidige staat van instandhouding als snel een verdere verslechtering op. Ook daar gaat het bestreden besluit ten onrechte onvoldoende op in. De uitvoerbaarheid is ook op grond van de toets aan voornoemd artikellid onvoldoende verzekerd.

Verstoring vogels door licht en geluid

137. Het TB zal niet alleen leiden tot het vernietigen van jaarrond beschermde nesten, maar de nodige werkzaamheden kunnen ook tot verstoring van vele soorten vogels leiden. Sweco stelt hierover in het meest recente onderzoek dat aan het tracébesluit ten grondslag ligt inzake effect van bouwwerkzaamheden op beschermde soorten:

“Conclusie broedvogels: significant negatieve effecten van geluidsverstoring, en in mindere mate visuele verstoring, op de SvI van de braamsluiper, fitis, glanskop, grauwe vliegenvanger, grote lijster, heggemus, houtduif, matkop, spreeuw, staartmees, tuinfluiter, wielewaal en witte kwikstaart zijn bij de toename van geluid als gevolg van de bouwwerkzaamheden in het onderzoeksgebied niet op voorhand uit te sluiten.”(Sweco, ‘Effecten van bouwmethodiek verdiepte ligging A27/A12 Ring Utrecht op beschermde natuurwaarden’, 15 juni 2020, p. 29).

Een deel van deze soorten verkeert niet in een gunstige staat van instandhouding, terwijl bovendien sprake is van een neerwaartse trend in de ontwikkeling van de populatie dan wel verspreiding (Sweco 2020, Tabel 4.1, p. 24 en 25).

138. Vogels zijn strikt beschermd op grond van artikel 3.1 van de Wnb. Nesten zijn op grond van artikel 3.1, tweede lid, van de Wnb beschermd tijdens de broedperiode. Jaarrond beschermde nesten zijn op grond van artikel 3.1, tweede lid, van de Wnb het gehele jaar beschermd, dus niet slechts tijdens de broedperiode. Het is verboden vogels te verstoren op grond van artikel 3.1, vierde lid, van de Wnb, voor zover er een sprake is van een wezenlijke invloed op de staat van instandhouding van de soort. Dat is, zo blijkt uit het rapport van Sweco 2020 het geval voor de hierboven genoemde soorten die niet in gunstige staat van instandhouding verkeren. Er is dan immers ook bij een klein effect als snel sprake van een wezenlijke invloed op de staat van instandhouding. Het is daarom maar de vraag of een ontheffing voor verstoring van deze soorten kan worden verleend. Artikel 3.3, vierde lid, onder c, van de Wnb schrijft voor dat de activiteiten waarvoor ontheffing wordt verleend, niet mogen leiden tot verslechtering van de staat van instandhouding. Of gevolgen kunnen worden gemitigeerd of gecompenseerd, is niet voldoende onderzocht in het kader van het tracébesluit. Dit betekent dat de uitvoerbaarheid van het project Ring Utrecht onvoldoende vast staat, zodat het tracébesluit niet had mogen worden verleend.

Grote modderkruiper

139. Inzake grote modderkruiper is relevant dat nog onduidelijk is wat de hydrologische gevolgen zullen zijn van het uitbreiden van de ‘bak’ en het plaatsen van een scherm. Een aanzienlijke invloed wordt verwacht op de grondwaterstand in en rond landgoed Amelisseweerd en de daar gelegen NNN. Of het grondwaterniveau hoger of lager zal worden ten gevolge van de ingreep aan de Ring Utrecht is nog onduidelijk. De te plaatsen damwand zal in een zone van circa 1,5 kilometer rond de damwand het grondwaterpeil en daarmee het waterpeil in watergangen beïnvloeden. Naar aanwezigheid van grote modderkruiper is echter slechts in tien watergangen onderzoek gedaan, dat dateert van 2018, en verder zijn slechts waarnemingen van soorten in een zone van 500 meter van de bestaande snelweg meegewogen (Deelrapport Natuur 2020, p. 48). Duidelijk is dat wijzigingen in waterpeil een grote invloed kunnen hebben op de staat van instandhouding van de grote modderkruiper ter plaatse. De aanwezigheid van grote modderkruiper is onvoldoende uitgesloten. De grote modderkruiper gebruikt vaste voortplantings- en rustplaatsen. Juridisch heeft dit als gevolg dat niet alleen de soort, maar ook de ‘functionele leefomgeving’ van de grote modderkruiper bijzondere bescherming geniet. Immers, de soort kan zonder voldoende geschikt voortplantings- en rustgebied niet overleven. BIJ12, de

uitvoeringsinstantie van de provincies inzake soortenbescherming, stelt in het ‘Kennisdocument grote modderkruiper’ uit 2017⁸⁰ het volgende:

“Activiteiten die over een grote oppervlakte of lengte aan watergangen plaatsvinden hebben meestal effect op een zeer groot aantal voortplantingsplaatsen en winterverblijfplaatsen. Vaak zal het niet mogelijk zijn om van elke verblijfplaats de functionaliteit te behouden. Door deze activiteiten moet rekening gehouden worden met sterfte van een groot aantal grote modderkruipers als er geen voorzorgsmaatregelen worden getroffen. De effecten op de staat van instandhouding van de populatie kunnen groot zijn. Deze laatste effecten kunnen verminderd worden door de activiteiten gefaseerd in ruimte en tijd uit te voeren. Activiteiten die plaatsvinden op een beperktere ruimtelijke lengte of oppervlakte, in de orde van grootte van één watergang, hebben veelal op een groot aantal voortplantingsplaatsen of winterverblijfplaatsen effect. Vaak zal het niet mogelijk zijn om van elke verblijfplaats de functionaliteit te behouden. De effecten op de staat van instandhouding van de populatie zijn vaak beperkt. Hier kunnen effecten verminderd worden door binnen de watergang de activiteiten gefaseerd in ruimte en tijd uit te voeren. Vooral bij dempen of tijdelijk droogvallen van de watergang kunnen de effecten nog aanzienlijk zijn. Verlagen van het waterpeil kan tot gevolg hebben dat ondiepe zones droogvallen, diepere plekken te ondiep worden voor overwintering of dat delen van elkaar geïsoleerd van elkaar komen te liggen. Bij tijdelijke drooglegging is van belang hoe lang die duurt: als de drooglegging langer dan een enkele dag duurt dan is het vergelijkbaar met dempen. Droogzetting van een watergang in de winterperiode is funest voor de grote modderkruiper.”

Grote modderkruiper is vermeld op de bijlage bij de Wnb, onderdeel A, en valt onder de bescherming van artikel 3.10, eerste lid, a en b, van de Wnb. Een ontheffing voor het verstoren van de grote modderkruiper kan alleen worden verleend wanneer de staat van instandhouding van de soort voldoende verzekerd is. Daaraan is in het bestreden tracébesluit ten onrechte niet getoetst. Het laatste uitgevoerde veldonderzoek dateert bovendien van begin 2018, meer dan 2,5 jaren voor het tracébesluit. De minister beschikte dus ten onrechte niet over de beste beschikbare informatie over aanwezigheid van de grote modderkruiper. Verder blijkt uit het Deelrapport Natuur (p. 10) dat grote modderkruiper voorkomt in een deel van de watergangen die grenzen aan het werkgebied, terwijl sprake is van potentieel leefgebied in watergangen waar werkzaamheden zullen plaatsvinden. Het bestreden besluit kan niet in stand blijven, nu de minister op grond van de verzamelde informatie niet in redelijkheid heeft kunnen oordelen dat de uitbreiding Ring Utrecht niet schadelijk zou zijn voor de staat van instandhouding van de grote modderkruiper. Aantasting van de staat van instandhouding kan naar het oordeel van appellanten niet worden uitgesloten. Het onderzoek is niet volledig geweest. Dit betekent dat ten onrechte ook is afgezien van een beoordeling van alternatieven voor de voor grote modderkruiper schadelijke schermwand en uitbreiding van de ‘bak’. Zoals hiervoor uiteen werd gezet, zijn er vele alternatieven voor het project, waaronder geen uitbreiding, uitbreiding van openbaar vervoer en uitbreiding binnen de bestaande ‘bak’. Ten onrechte is bovendien niet onderzocht of en op welke wijze voorzien kan worden in compensatie voor de soort.

O. Aantasting NNN, geen groot openbaar belang, compensatie onvoldoende

140. Het natuurbelang en het cultuurhistorisch belang⁸¹ van Amelisweerd zijn volgens appellanten onbetwist. De aanwezige ecologische waarden hangen vooral samen met het oude bomenbestand,

⁸⁰ <https://www.bij12.nl/wp-content/uploads/BIJ12-2017-007-Kennisdocument-Grote-modderkruiper-1.0.pdf>

⁸¹ De cultuurhistorische waarde van Amelisweerd is onder meer gelegen in het gegeven dat het landgoed de vrucht is van een ontwikkeling van honderden jaren, waarin de aanleg van eeuwen geleden vrijwel ongeschonden bewaard is gebleven. Enkele citaten uit de Toekomstvisie 2011-2031 (gemeente Utrecht, 2011), p.15:

"De honderden jaren van ontwikkeling van de landgoederen hebben een rijk landschap overgeleverd. (...) Op een relatief klein oppervlak is daardoor een landschap met grote variatie ontstaan. (...) De elementen zijn op hun beurt gekoppeld aan een tijdsloop. Van de eens grillige Kromme Rijn via de middeleeuwse ontginning tot en met de tuin- en landschapsarchitectuur van de laatste drie eeuwen. Elke periode heet een kenmerkend beplantingssortiment, afhankelijk van het gebruik en stijl. Dit maakt de landgoederen tot een bron van cultuurhistorisch waardevol genetisch erfgoed.

waarvan een deel gekapt zal worden ten behoeve van de verbreding van de 'bak'. Vanwege de hoge ouderdom van en het aanzienlijke oppervlakte aan bos is de dichtheid aan bosvogels waaronder boombewoners in het hele Markiezenbos groot. Belangrijke karakteristieke organismegroepen als vogels, vleermuizen en andere zoogdieren, stinzenflora, bosplanten en paddenstoelen zijn van het bos afhankelijk. Het opnieuw verkleinen van het oppervlak aan oud bos is nadelig voor al deze populaties.

Het grote natuurbelang van het bos was eerder, in 1980⁸², aanleiding voor de Afdeling, om voor een belangrijk deel goedkeuring te onthouden aan het bestemmingsplan voor uitbreiding van de rijksweg. In de plaats van een *glooiend talud*, is toen voorzien in de aanleg van de rijksweg door middel van een *bakconstructie*. In de uitspraak uit 1980 refereert de Afdeling in dit kader onder andere aan het nationale en internationale belang van het Amelisweerd gebied (p. 46 van de uitspraak):

dat de aanleg van dit wegvak zal geschieden door en langs een lange strook van het bosgebied van Amelisweerd, waarin zich de meest volwassen boompartijen bevinden;
dat dit gebied in verband met het betreffende type verwilde bosvegetatie op riviergronden tot de zowel nationaal als internationaal belangrijk geachte gebieden behoort;

Ook refereert de Afdeling in de uitspraak aan het belang van het behoud van het Amelisweerd gebied ten oosten van de snelweg voor de instandhouding van de aangrenzende delen van dit gebied (p. 46 en p. 47 van de uitspraak):

dat voorts de laatstgenoemde methode ertoe leidt, dat aan de oostzijde, aansluitend aan de rest van het landgoed Amelisweerd, 0.7 ha bos kan worden gehandhaafd, hetwelk van belang moet worden geacht voor de instandhouding van de aangrenzende delen van dit gebied, terwijl aan de westzijde 0.3 ha bos kan worden gespaard;

dat de aanleg van de weg door middel van een bakconstructie vergeleken met de vliesconstructie, inclusief de werkbreedte nodig voor de aanleg, circa 1 ha bos spaart, waarvan 0.7 ha aan de oostzijde, welke besparing blijkens de ambtsberichten niet alleen van belang is voor de instandhouding van het bosgebied van Amelisweerd, doch tevens voor de flora en fauna in de aangrenzende delen van dit gebied;

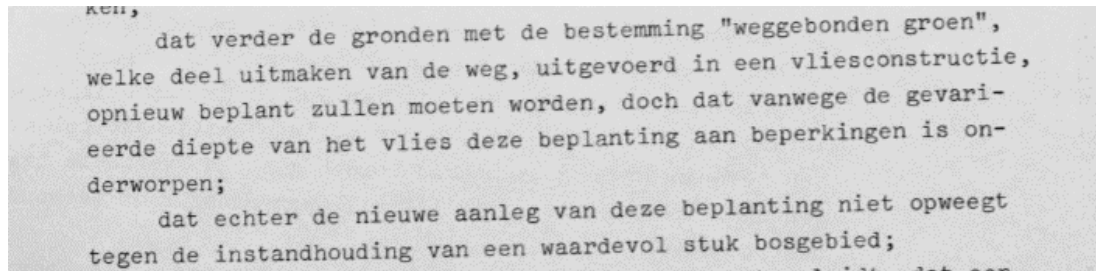
De Afdeling oordeelt verder dat de aanleg van de rijksweg door middel van een talud een door alle betrokkenen erkende aanzienlijke schade met zich meebrengt (p. 45 van de uitspraak) en dat de nieuwe aanleg van beplanting niet opweegt tegen de instandhouding van een waardevol stuk bosgebied (p. 47):

In tegenstelling tot veel andere landgoederen is op Amelisweerd en Rhijnauwen veel van de barokke aanleg bewaard gebleven. In de bossen en lanen staan nog veel oude bomen, tot wel 200-250 jaar. Voor Nederlandse begrippen zijn deze bomen ook bijzonder hoog, tot wel 40 meter. Dit komt niet alleen door hun leeftijd, maar ook door goede groeiomstandigheden op vruchtbare rivierklei.

Door de lange geschiedenis hebben de landgoederen nu een hoge cultuurhistorische waarde. Daarom zijn vanaf 2005 zowel de gebouwen als de parkaanleg Rijksmonument."

<https://www.utrecht.nl/fileadmin/uploads/documenten/wonen-en-leven/parken-en-groen/landgoederen/Toekomstvisie-landgoederen-2011-2031.pdf>

⁸² Uitspraak 24 december 1980 inzake beroep Aktie Amelisweerd e.a. tegen bestemmingsplan Maarschalkerweerd, zie bijlage 1



Bovenstaande constatering is 35 jaar later nog steeds geldig. Door de snelweg aan de oostkant verder te verbreden, zoals beoogd wordt in het bestreden tracébesluit, zal een groot deel van het gebied dat de Afdeling in 1980 beschermwaardig achtte in het licht van de toen beoogde aanleg van de rijksweg alsnog verloren gaan. De voorgestelde compensatie, ook al is die 'maximaal', is slechts een 'doekje voor het bloeden' en biedt geen werkelijke compensatie voor de natuurwaarden die met deze ingreep in historische bosgrond verloren gaan.

141. Sinds 2013 zijn de spelregels voor de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) volledig verankerd in de Provinciale Ruimtelijke Verordening. De regels zijn vastgelegd in artikel 2.4 herijking 2016, waarbij geen nieuwe ruimtelijke ingrepen in het Natuur Netwerk Nederland (NNN) worden toegestaan die per saldo leiden tot een significante aantasting van de wezenlijke kenmerken en waarden, of tot een significante vermindering van de oppervlakte van die gebieden, of van de samenhang tussen die gebieden, tenzij:
- a) er sprake is van een groot openbaar belang en er geen reële andere mogelijkheden zijn, of de ruimtelijke ontwikkelingen nieuwe bebouwing of terreinverharding binnen omheinde militaire terreinen mogelijk maken;
 - b) negatieve effecten voor de natuur worden zoveel mogelijk beperkt door mitigerende maatregelen en de overblijvende negatieve effecten worden gecompenseerd door inrichting van nieuwe natuur elders, met dien verstande dat:
 - 1° compensatie plaatsvindt in natura in de omgeving van de ruimtelijke ingreep;
 - 2° het ruimtelijk plan waarin de compensatie wordt geregeld, gelijktijdig wordt vastgesteld met het ruimtelijk plan waarin de aantastende ruimtelijke ingreep mogelijk wordt gemaakt, tenzij verzekerd is dat de compensatie wordt gerealiseerd;
 - 3° de compensatie minimaal gelijkwaardig is aan het verlies aan waarden en kenmerken;
 - c) voor zover compensatie in natura niet mogelijk is in de omgeving en elders ook niet mogelijk is, moet de resterende schade financieel worden gecompenseerd.
142. Het valt op dat de 'nee, tenzij'-afweging door de minister niet doorlopen is, terwijl de uitbreiding en verbreding Ring Utrecht wel ingrijpt in het NNN. Deze afweging wordt overgeslagen, er wordt meteen ingezoomd op het sluitstuk van het 'nee, tenzij'-regime, namelijk de natuurcompensatie. Dat is in de ogen van appellanten een ernstig motiveringsgebrek. Tevens betwisten appellanten het feit dat er sprake is van een project van groot openbaar belang, zeker daar waar het gaat om de verbreding van de bak, zoals hiervoor al betoogd. Er zijn immers reële andere mogelijkheden binnen de bak, die niet of nauwelijks leiden tot aantasting van het NNN.
143. Door de aanpassingen tussen ontwerp-tracébesluit en tracébesluit is het ruimtebeslag op het NNN bovendien met 8,26 ha toegenomen, onderverdeeld in de volgende typen:

Tabel 9.3: Ruimtebeslag van het project A27/A12 Ring Utrecht op het Natuurnetwerk Nederland per NNN type

NNN-type	Ruimtebeslag op NNN (ha)
Bos	4,30
Kruiden en faunarijk grasland	0,88
Om te vormen naar natuur	3,08
Totaal	8,26

In de oplegnotitie Mitigatie- en compensatieplan bij het tracébesluit 2016 is de compensatieopgave inclusief kwaliteitstoeslag verder uitgewerkt, zie navolgende tabel:

	Bostypen	Kruiden- en faunarijk grasland	Geen natuurbeheertype	Totaal
Natuur NNN dat verdwijnt door Ring Utrecht ⁸³	4,30 ha	0,88 ha	3,08 ha	8,26 ha
Compensatie-opgave inclusief kwaliteitstoeslag ⁸⁴	10,65 ha	1,41 ha (0,88 + 0,6 kw toesl)	3,08 ha	15,14 ha
Vastgestelde compensatie TB ⁸⁵	7,9 ha	25,4 ⁸⁶ ha		30,4 ha

In de navolgende tabel is het compensatieplan weergegeven (art. 11 lid 2 TB):

Tabel 8: Maatregelen ter compensatie van effecten op het Natuurnetwerk Nederland (voorheen Ecologische Hoofdstructuur)

NNN-compensatie-gebieden	Locatie	Maatregel	Oppervlak
Universiteitsweg -westzijde	In het noordwestkwadrant van de aansluiting Utrecht-Science Park, ten noorden van de A28 en ten westen van de Universiteitsweg	Ontwikkeling van natuur aansluitend aan de bestaande ecologische hoofdstructuur van het landgoed Sandwijck	1,9 ha bosperceel en 2,9 ha kruiden- en faunarijk grasland en overige natuurdoeltypen
De Nienhof	Aansluitend aan landgoed De Nienhof, tussen de kernen Bunnik en Zeist	Ontwikkeling van natuur binnen een grotere herinrichting van agrarisch gebied naar natuur	6,4 ha houtopstanden (waarvan 4,9 ha bostypen) en 17,5 ha kruiden- en faunarijk grasland en overige natuurdoeltypen
Bunkerperceel	Tussen de Kromme Rijn en de N411 (Provinciale weg Utrecht-Bunnik), ten	Natuurlijk inrichten van een nevengeul van de Kromme Rijn (o.a. door het	4,5 ha kruiden- en faunarijk grasland en

Uit deze tabel blijkt dat de voorgestelde compensatie 8,3 ha houtopstanden en bos betreft, terwijl de noodzakelijke compensatieopgave inclusief kwaliteitstoeslag 10,65 ha bedraagt voor bostypen. De compensatieopgave schiet daarmee ernstig te kort. Appellanten achten dit in strijd met het beginsel dat de compensatie minimaal gelijkwaardig moet zijn aan het verlies aan waarden en kenmerken

⁸³ Oplegnotitie Mitigatie en Compensatieplan, december 2016

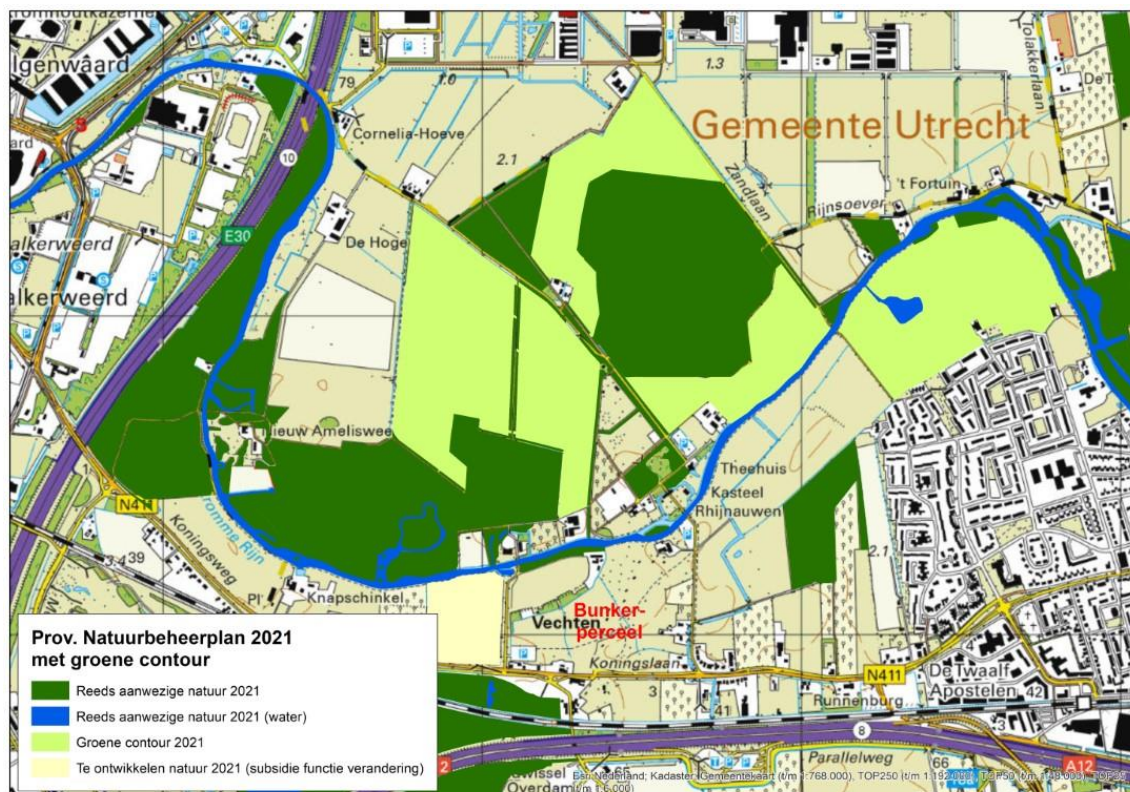
⁸⁴ Oplegnotitie Mitigatie en Compensatieplan, december 2016

⁸⁵ Artikel 11 Tracébesluit

⁸⁶ Inclusief overige natuurdoeltypen, niet zijnde bos

(bijzondere samenhang abiotische en biotische kenmerken, goed ontwikkelde ecosystemen, zoals oude boskernen) in de zin van artikel 2.4 van de provinciale verordening. Ook de verhouding tussen de te vernietigen beheertypen en de te compenseren beheertypen is onzeker en niet juridisch verankerd.

144. Verder is vereist dat de compensatie plaatsvindt in aansluiting op het Natuur Netwerk Nederland (NNN), of binnen de groene contour, of binnen het NNN op een locatie waar nog nieuwe natuur moet worden ontwikkeld en de compensatie leidt tot versnelling van realisatie van het NNN. In het licht van dit vereiste hebben appellanten de volgende opmerkingen bij de voorgestelde NNN-compensatielocaties.
145. De te realiseren compensatie op het Bunkerperceel voldoet niet aan het vereiste van minimale gelijkwaardigheid van de compensatie door verlies van de waarde en het kenmerk "aaneengeslotenheid en robuustheid" en "aanwezigheid van zones met bijzondere ecologische kwaliteit". De 4,5 ha kruiden- en faunarijck grasland die als compensatie gerealiseerd zou moeten worden op het Bunkerperceel is bovendien al ter plekke aanwezig. De kwaliteit kan geoptimaliseerd worden door verschrallingsbeheer, maar dat staat niet in verhouding tot de compensatie-hectares waarvoor dit terrein meetelt in de compensatie-boekhouding. Het terrein ligt ook niet in de groene contour, terwijl groene contour-terreinen wel in de directe omgeving van de ruimtelijke ingreep aanwezig zijn, aansluitend op Amelisweerd, zie de navolgende afbeelding uit het Provinciaal natuurbeheerplan 2021. Het gaat onder andere om intensief gebruikte landbouwgronden direct tegen het bos aan, o.a. een maisperceel aan de Vossegatsdijk. Hier zou natuurwinst te realiseren zijn (omvorming naar kruiden- en faunarijck grasland) ten gunste van Amelisweerd, reden waarom de groene contour juist hier gepositioneerd is.



146. De geluidsbelasting in het compensatiegebied Bureveld zal zeer hoog zijn, waardoor dit gebied onvoldoende kwaliteit heeft of tot voldoende kwaliteit kan ontwikkelen om als (afdoende) compensatie ingezet te kunnen worden. Daar komt bij dat dit gebied vooral bedoeld is om het ruimtebeslag van de extra oprit A28 te compenseren, waardoor de ecologische verbinding tussen

landgoed Sandwijck en Oostbroek in de knel komt, en dus niet bedoeld is voor compensatie van het verlies aan oppervlakte en kwaliteit in Amelisweerd.

147. Het bomenrapport van Copijn (Bomenstudie Oostzijde A27 Ring Utrecht bij Amelisweerd, december 2013, onderdeel van de TB stukken) geeft al aan dat naast de 531 deels eeuwenoude bomen die een grote waarde vertegenwoordigen, aan de oostzijde van de bak in Amelisweerd die bij verbreding onherroepelijk verdwijnen, nog vele bomen in een strook van 10 meter buiten het nieuwe tracé zullen verdwijnen, omdat zij niet zijn te handhaven vanwege de aanleg van een nieuw beheerpad of door de effecten van zonnebrand, verdroging, stikstofdepositie, windworp etc. Bij uitvoering van de 'Groene Verbinding' zullen daarnaast ook nog veel bomen moeten wijken om het landgoed te laten aansluiten op het hoger gelegen "dak op de bak". Het verlies van deze bomen en overige waarden en kenmerken is niet of onvoldoende betrokken in de compensatieopgave.
148. Overigens is uit het TB niet af te leiden waar wel of niet gekapt mag worden in het tracégebied. Nu dit niet nader is bepaald, moet ervan uit worden gegaan dat elke boom of houtopstand binnen het tracégebied 'vogelvrij' is en derhalve betrokken had moeten worden bij zowel de boscompensatie als ook bij de NNN-compensatie.
149. Verder wordt in het MER en TB geconcludeerd dat ten gevolge van de realisatie van het project er geen kwaliteitsverlies in de EHS (NNN) optreedt ten gevolge van toename van stikstofdepositie (toename van stikstofdepositie t.o.v. autonome ontwikkeling)⁸⁷. In de NNN-gebieden in de omgeving van de Ring Utrecht komen beheertypen voor die in meer- of mindere mate gevoelig zijn voor stikstofdepositie en waarbij de achtergronddeposities dusdanig zijn dat de milieucondities als 'slecht' getypeerd moeten worden. Dat geldt voor de bosbeheertypen op de klei en zavelgronden zoals N14.03 -Haagbeuken-Essenbossen (stikstofgevoelig - KDW 2000 mol N/ha/jr) en N17.03 Park- en stinzenbos (stikstofgevoelig - overeenkomstig habitattypen H9120 en H9160 - KDW 1429 mol N/ha/jr). Ook zijn er kruiden en faunarijke graslanden aanwezig. Al deze natuurtypen zijn weinig tot niet gevoelig voor stikstofdepositie, aldus de minister (zie deelrapport Natuur⁸⁸). Dat in de NNN gelegen beheertypen niet of beperkt stikstofgevoelig zijn wordt door appellanten bestreden. Verwezen wordt naar het rapport 'Analyse N-gevoeligheid beheertypen EHS' dat bijgaand als **bijlage 11** wordt overgelegd. Destijds werd het rapport door appellanten ingediend bij het beroepschrift tegen het tracébesluit 2016. De minister is met de inhoud van dit rapport dus bekend en had daaraan dienen te toetsen.
150. Geconcludeerd moet derhalve worden dat er binnen de NNN in het invloed gebied van het TB beheertypen voorkomen, waaronder N17.03 Park- en stinzenbos die wel degelijk voor stikstof gevoelig zijn. Op basis van de huidige en verwachte achtergronddeposities (1600-1900 mol/ha/jr bron: Aerius) moet de milieuconditie voor verschillende beheertypen in dit gebied als slecht worden getypeerd. Het project zal leiden tot een verdere toename van de depositie van stikstof (in vergelijking met de autonome ontwikkeling) op het NNN. Het TB heeft ten onrechte het verlies van kwaliteit van beheertypen dat van die extra stikstofdepositie het gevolg zal zijn, niet beoordeeld. Daardoor wordt dit kwaliteitsverlies bovendien niet meegenomen in de compensatieopgave terwijl het maar de vraag is of compensatie voor deze dit beheertype N17.03 Park- en stinzenbos en andere beheertypen bos mogelijk is, omdat de milieucondities in verschillende gebieden (waarschijnlijk) te slecht zijn om de te compenseren beheertypen daar te realiseren.
151. Daarnaast zijn appellanten van mening dat de voorgestelde bouwmethode voor de verbreding van de bak leidt tot aanzienlijke effecten op de grondwaterstanden, zowel in de bouwperiode als daarna

⁸⁷ Zie p. 117/118 Deelrapport natuur november 2020

⁸⁸ "De vegetatie in Amelisweerd bestaat uit bossen op klei en zavelgronden zoals Haagbeuken- Essenbossen en Park- Stinzenbossen. Deze natuurtypen zijn niet of weinig gevoelig voor stikstofdepositie. Stikstofdepositie vanwege de Ring Utrecht zal daarom niet tot verslechtering van de natuurkwaliteit van Amelisweerd leiden."

wanneer de schermen in de ondergrond blijven zitten. Die bouwmethode kan daarmee (zeer) grote schade toebrengen aan het NNN (Amelisweerd). De voorgestelde mitigerende maatregelen ('hand aan de kraan' en drainage) zijn onvoldoende zeker om deze gevolgen afdoende te kunnen mitigeren. Ook is de schade en ruimtebeslag ten gevolge van de aanleg van drainage onvoldoende betrokken. Eén en ander zal in het navolgende verder worden toegelicht. De gevolgen voor de grondwaterstanden zijn onzeker en de risico's zijn aanzienlijk in een significant deel van het NNN-gebied rond de A27.

152. Samengevat achten appellanten de 'nee, tenzij' beoordeling onvoldoende gemotiveerd in het TB en zijn zij van mening dat geen sprake is van een groot openbaar belang waarvoor geen reële alternatieven voorhanden zijn. Verder achten zij de voorgestelde compensatie onvoldoende en ondermaats en zijn de effecten van de aantasting van het NNN onvoldoende beschreven en onderzocht. Het project is daarmee niet in overeenstemming met het NNN-beschermingsregime en met de compensatieregels zoals vastgelegd in de Verordening Ruimte van de provincie Utrecht.

P. Hydrologische effecten voorgestelde bouwmethode hoogst onzeker

153. De gemeente Utrecht en het Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden plaatsen grote vraagtekens bij de voorgestelde aanlegconstructie ter hoogte van de bak bij Amelisweerd: schermwand met retourbemaling. In de vergadering van het Algemeen Bestuur van het waterschap (AB) van 18 november 2020 is in de rondvraag door de fractie Water Natuurlijk gevraagd naar de betrokkenheid van het waterschap bij het tracébesluit Ring Utrecht A27. Het college van dijkgraaf en heemraden heeft ter beantwoording van deze vraag en van eventuele vragen uit de media hierover een Q&A opgesteld die bij de beantwoording van vragen door het waterschap als leidraad dient. In dit document is de informatie te vinden over de betrokkenheid van het waterschap als waterbeheerder bij het project van Rijkswaterstaat. Het waterschap is betrokken bij dit project in de rol van bevoegd gezag voor het verlenen van de in dit verband benodigde watervergunning. De Q&A is opgenomen in **bijlage 12** bij het onderhavige beroep.

154. Het waterschap overweegt daarin onder andere het volgende:

1. Welke risico's ten aanzien van grondwater ziet het waterschap bij de verbreding van de A27 /bak Amelisweerd?

Op dit moment is het nog niet goed mogelijk om de risico's voor het waterbeheer in te schatten. Het gehanteerde model dat inzichtelijk moet maken welke effecten de verbreding van de A27 bij Amelisweerd heeft op de grondwaterstand in het gebied rond de bak is niet adequaat. Dit heeft een contra-onderzoek, uitgevoerd in opdracht van ons waterschap en de gemeente Utrecht, uitgewezen.

Uitgaande van het nu door Rijkswaterstaat gehanteerde grondwatermodel zijn de effecten op de grondwaterstand aan weerszijden van de bentoniet schermwanden minimaal: maximaal 10 cm hoger of lager in een gebied tot 1,5 km naast de schermwand. Echter, doordat het model niet adequaat is, kunnen er ook heel andere effecten optreden, bijvoorbeeld grotere grondwaterstandsverhogingen of –verlagingen in een groter gebied dan nu aangegeven wordt.

Ook zijn de mitigerende maatregelen (dit zijn maatregelen die de negatieve effecten wegnemen of reduceren) nog niet doorgerekend.

3. Klopt het dat de aanleg van het bentonietscherm gevolgen kan hebben voor woningen in Lunetten en zelfs verderop in Utrecht?

Aangezien het grondwatermodel niet adequaat is kunnen we hier nog niets met zekerheid over zeggen.

4. Welke gevolgen heeft de bemaling ten behoeve van het plaatsen van het bentonietscherm voor de bomen in Amelisweerd?

Tijdens de verbreding van de A27 en het bouwen van het bentonietscherm zal er grondwater moeten worden weggemalen. Grondwaterpeilverlaging en -verhoging moet met maatregelen voorkomen worden. Dat betekent dat er in perioden van droogte voorzien moet worden in retourbemaling. Welke maatregelen precies getroffen moeten worden moet nog worden onderzocht. Maar tijdens de uitvoering kan er gestuurd worden op de actuele grondwaterstand.

5. En wat zijn de gevolgen op langere termijn?

Dat is nog onduidelijk. Na de verbreding moet eventuele verdroging of vernatting (door opstuwning van grondwater) beheerst worden met maatregelen. Welke dit zijn en in welke omvang deze nodig zijn in uiteenlopende situaties moet nog worden onderzocht.

7. Klopt het dat het waterschap samen met de gemeente Utrecht een second opinion heeft laten opstellen voor het door Deltares en Witteveen en Bos gehanteerde grondwatermodel? Wat blijkt daaruit?

Ja, dat klopt. Het model is op een aantal punten niet geschikt voor het in beeld brengen van de effecten, vandaar dat Rijkswaterstaat ambtelijk toegezegd heeft het aan te passen. We zijn al langere tijd constructief met Rijkswaterstaat en verschillende gemeenten in gesprek over de effecten van de verbreding van de Ring Utrecht/A27.

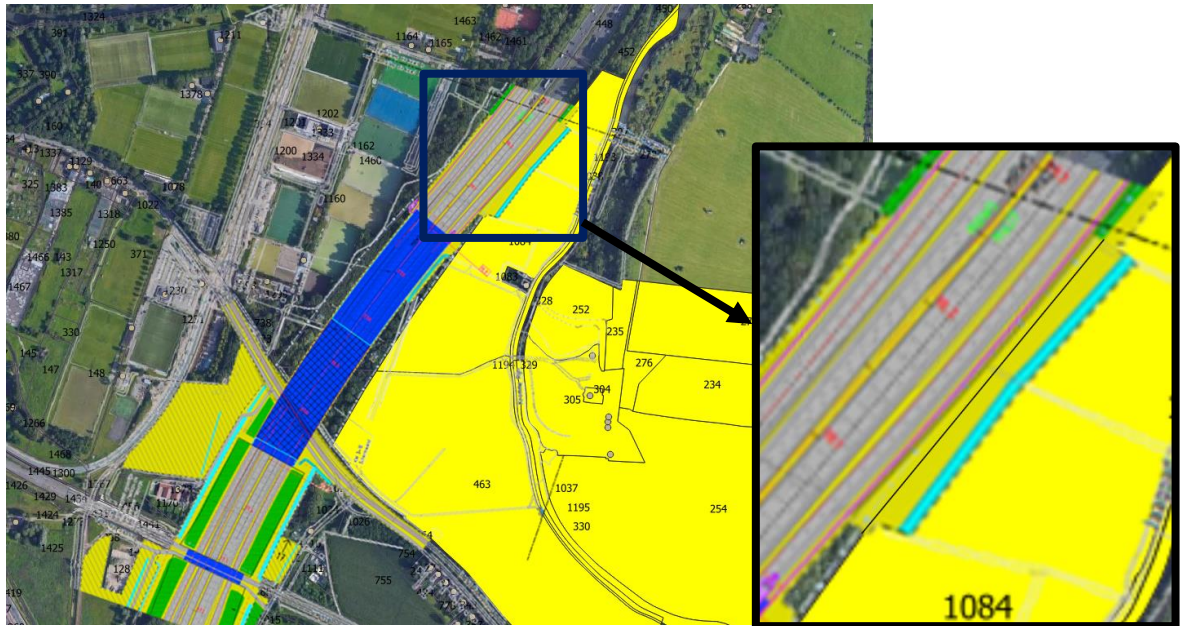
155. Appellanten trekken uit het voorgaande de volgende conclusies. Het door Rijkswaterstaat gehanteerde model is niet juist en grotere effecten dan voorspeld zijn niet uit te sluiten, met gevolgen voor natuur en woningen, waaronder de woningen aan het Zwarte Woud en in de rest van de wijk Lunetten. Het waterschap stelt daarbij vast dat Rijkswaterstaat zelf ook het model wil gaan aanpassen. De conclusie is dan ook dat het besluit op het punt van de keuze voor constructie buiten de bak en bouwmethode niet met de vereiste zorgvuldigheid is voorbereid.
156. Enkele dagen voor het verstrijken van de beroepstermijn is de *second opinion* van Tauw ontvangen waarnaar het waterschap in de Q&A verwijst. De door het waterschap geuite twijfels worden door Tauw bevestigd. Korthedshalve wordt verwezen naar deze rapportage van Tauw die bijgaand wordt overgelegd als **bijlage 14**.
157. De Ekologische Tuiniervereniging "De Nijvere Pier" brengt in aanvulling hierop het belang van de huidige grondwaterstand voor de activiteiten van de vereniging onder de aandacht. Potentieel kan het voortbestaan van de tuiniersvereniging in het geding komen. Leidt de constructie tot lagere grondwaterstanden dan kunnen de volgende problemen ontstaan:
- Als de grondwaterstand permanent verlaagd wordt kunnen putten op het terrein droog komen te staan.
 - De tuinen zullen verder verdrogen.
 - De bomen op het terrein kunnen mogelijk niet meer/ of niet meer voldoende grondwater opnemen waardoor (een deel van) de bomen mogelijk verloren kan gaan.
 - Op het terrein is ook een waterpoel aanwezig. Deze is gegraven tot grondwaterpeil diepte zodat deze altijd een beetje gevuld is. Deze waterpoel maakt het terrein geschikt voor bijvoorbeeld de ringslang die ook daadwerkelijk op het terrein voorkomt. Bij dalende grondwaterstanden zal deze poel permanent droog komen te staan waarmee de ringslang in zijn voortbestaan op het terrein zal worden bedreigd.
158. Tot slot is in het TB niet duidelijk of de damwanden al dan niet permanent blijven staan en wat de hydrologische gevolgen daar al dan niet van zijn. Het is in elk geval de bedoeling dat de dam/schermwand ter hoogte van de 'Groene Verbinding' blijft staan, omdat het daar de fundering is

voor de Groene Verbinding. De grondwaterstroming verandert daardoor blijvend. Het handhaven van de wand en de aanwezigheid van de constructie erboven vormen een risico voor de hydrologische situatie in het naastgelegen bosgedeelte. Zoals vermeld, zijn de gevolgen voor de grondwaterstand en de daarmee gepaard gaande negatieve effecten op het bos van Amelisweerd en het NNN ten onrechte eveneens niet onderzocht.

H. Aantasting Rijksmonument

159. Het landgoed Amelisweerd is aangewezen als Rijksmonument (526662 Tuin- en parkaanleg Koningslaan 1 3981HD te Bunnik). Het monument loopt tot aan de bak bij Amelisweerd. Op grond van artikel 2.1, eerste lid, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) is het verboden zonder omgevingsvergunning een project uit te voeren, voor zover dat geheel of gedeeltelijk bestaat uit (...) het slopen, verstoren, verplaatsen of in enig opzicht wijzigen van een rijksmonument of het herstellen, gebruiken of laten gebruiken van een rijksmonument op een wijze waardoor het wordt ontsierd of in gevaar gebracht. Een aanvraag voor een dergelijke omgevingsvergunning kan slechts worden verleend indien het belang van de monumentenzorg zich daartegen niet verzet. Bij de beslissing op de aanvraag houdt het bevoegd gezag rekening met het gebruik van het monument (artikel 2.15 van de Wabo).
160. De historische tuin- en parkaanleg behorende tot de buitenplaats Nieuw Amelisweerd is van algemeen belang⁸⁹:
- als representatief en fraai voorbeeld van een park in late landschapstijl;
 - als fraai voorbeeld van een landschap architectonisch totaalconcept voor huis en park, in de tweede helft van de 19de eeuw onder meer door middel van zichtlijnen gerealiseerd;
 - vanwege de vele zichtassen en gezichten vanaf het huis in het park en vice versa;
 - vanwege de integratie van formele en vroeg-landschappelijke elementen in de aanleg;
 - vanwege de ouderdom van de houtopstand, die deels teruggaat tot eind 17de eeuw;
 - vanwege de aanwezigheid van een 18de-eeuwse tuinmuur;
 - vanwege de visueel-ruimtelijke samenhang met de andere onderdelen van de buitenplaats;
 - vanwege de visueel-ruimtelijke samenhang met de parken van Oud Amelisweerd en Rhijnauwen;
 - als onderdeel van een groter groen gebied met belangrijke landschappelijke en cultuurhistorische waarden in de sterk verstedelijkte regio Utrecht.
161. De aantasting van het rijksmonument betreft onder andere historische natuurwaarden in het gebied, die vallen onder het belang van bescherming van natuur en milieu waarvoor appellanten gelet op hun feitelijke werkzaamheden en statutaire doelstellingen opkomen. In de navolgende afbeeldingen is de ligging van het rijksmonument weergegeven ten opzichte van de tracégrens. Hieruit blijkt dat de tracégrens deels overlapt met het rijksmonument. Appellanten zijn van mening dat deze aantasting niet kan worden vergund en niet in overeenstemming is met artikel 2.15 van de Wabo. In ieder geval moet geconstateerd worden dat de vergunbaarheid van deze aantasting niet of onvoldoende door de minister is beoordeeld en gewogen, althans in het bestreden besluit en de onderbouwing daarvan is daarover niets te vinden. Het bestreden besluit is dan ook in strijd met de Wabo en kan daarom niet in stand blijven.

⁸⁹ <https://monumentenregister.cultureelerfgoed.nl/monuments/526662?MonumentId=526661>



I. Geluidsmaatregelen bouw niet verankerd, gevolgen NNN en sportvereniging onbekend

162. In het Deelrapport 'Bouwmethode bemalen met schermwand ter plaatse van verdiepte ligging A27' wordt geconcludeerd dat met het treffen van tijdelijke afscherpende voorzieningen alle overschrijdingen van de grenswaarden voor geluid in alle periodes kunnen worden voorkomen voor zowel omwonenden als natuurwaarden in Amelisweerd (p. 159):

Voor omwonenden is een rij met gestapelde zeecontainers tot 9 meter hoog, zowel voor de freesmachines als voor werkterrein, een goede mogelijkheid om een dergelijke afscherming vorm te geven. Als alternatief kan voor de freesmachines een mobiel scherm, met een breedte van 12 meter en een hoogte tot 9 meter, worden gebruikt dat met de machines mee wordt verplaatst.

Voor natuur is een geluidswerend scherm van 5 meter hoogte ter hoogte van Amelisweerd een goede mitigerende maatregel.

Onduidelijk is of dit ook geldt voor de gebruikers van de sportvelden van Kampong.

Genoemde maatregelen zijn niet verankerd in het TB. Verder is het onduidelijk wat deze tijdelijke maatregelen betekenen voor het ruimtebeslag en de eventuele extra kap van bomen en verdere schade aan de natuur (ook in het NNN-gebied) in het gebied. Daarmee is het onduidelijk wat deze tijdelijke maatregelen betekenen voor het ruimtebeslag en eventuele schade aan NNN-waarden in het gebied. Verder schiet de onderbouwing inzake gevolgen voor het NNN te kort en is ten onrechte niet duidelijk of compensatie voor effecten van geluid op beschermde natuur noodzakelijk is.

163. Tijdens de geplande bouwfase van 4 jaar, vreest de sportvereniging Kampong onacceptabel veel overlast ervaren. De geluidsoverlast van het passerende snelwegverkeer is nu al groot. De demping door het groen en de aarden wal, die er nu is, zal tijdens de bouw wegvallen. Het voorgestelde geluidsscherm, zal er pas aan het einde van de bouwfase voor in de plaats komen. Dit betekent dat er veel meer hinder zal zijn van het verkeer en bovendien van de bouwwerkzaamheden.
164. Verder is de sportvereniging er niet gerust op, dat het werk geheel vanuit de bouwput kan worden verricht en men niet vanaf de rand van de bak aan het werk gaat, waardoor het werk nog dichter bij het sportcomplex gaat plaatsvinden.

J. Luchtkwaliteitsonderzoek is onvoldoende

165. Jaarlijks sterven ruim 11.000 Nederlanders ten gevolge van slechte luchtkwaliteit, waarbij vervoer een belangrijke bijdrage levert. In het rapport inzake het uitgevoerde luchtkwaliteitsonderzoek wordt niets gemeld over de luchtkwaliteit gedurende de werkzaamheden van de verbreding van de A27/A12. De acht jaar durende verbreding met als resultaat dat de huidige intensiteiten niet verwerkt kunnen worden, worden niet meegenomen in de berekeningen. Wel wordt opgemerkt dat er gemonitord wordt, maar in de praktijk zal dat niet leiden tot het stilleggen van de bouw. Overschrijding van grenswaarden, ook al zijn ze tijdelijk, zijn op grond van artikel 5.16, eerste lid, van de Wet milieubeheer niet toegestaan.
166. Tevens is altijd gecommuniceerd naar de gemeente, provincie en de bewoners toe, dat de verbreding pas plaats zal vinden *na* opwaardering van de Noordelijke Randweg, de verbindingsweg tussen de A2 en de A27 zodat die een deel van het verkeer tijdens de wegwerkzaamheden kan opvangen. In het NSL is ten aanzien van het project A27/A12 de volgende projectomschrijving opgenomen: "Uitbreiding van de capaciteit van de A27 aan de oostzijde van Utrecht en van de knooppunten Lunetten en Rijnsweerd, waarbij de verkeersstromen worden gescheiden (ontweven). Uitbreiding van de A12 tussen Oudenrijn en Lunetten met een extra rijstrook in beide richtingen op de parallelbaan. Uitgaande van opwaardering van de Noordelijke Randweg Utrecht (NRU) tot maximaal 2x2 rijstroken, ongelijkvloerse aansluitingen en minimaal 80 km/h." (oplegnotitie Luchtkwaliteit 2020, p. 19). Het bestreden TB voldoet niet aan de projectbeschrijving zoals opgenomen in het NSL. Immers van een opwaardering van de NRU is geen sprake omdat er door de rijksoverheid geen financiële middelen beschikbaar zijn gesteld voor deze opwaardering en de realisatie hoogst onzeker is vanwege effecten op het nabijgelegen Natura 2000-gebied 'Oostelijke Vechtplassen'.
167. De hoge verkeersintensiteiten uit het TB waarmee gerekend wordt kunnen niet gedurende de bouwperiode worden afgewikkeld. Dat heeft veel grotere effecten op het onderliggend wegennet (onder andere NRU, Kardinaal de Jongweg, Pijper-, Hayden-, Lessinglaan in de wijk Oog en Al) dan wordt verondersteld in de berekeningen. Goede berekeningen over de gevolgen tijdens de bouwfase ontbreken in het rapport.
168. Kwetsbare locaties voor luchtkwaliteit bevinden zich de afgelopen jaren juist langs de wegen die als alternatief gelden voor de ring Utrecht. Potentiële knelpuntlocaties zijn met name de NRU waar pas sinds 2019 aan de grenswaarde voor stikstofdioxide kon worden voldaan. Een toename ten gevolge van de bouwwerkzaamheden op het HWN zal mogelijk wederom leiden tot een grenswaardeoverschrijding. Het rapport heeft dit niet inzichtelijk gemaakt.
169. Gebruikers van de sportvelden vrezen ook permanente verslechtering van de luchtkwaliteit ten gevolge van de geplande uitbreidingen. Het betreft hier sporters, op wier longen verontreiniging naar verwachting een groter nadelig effect zal hebben.

Conclusie

Op grond van het bovenstaande verzoeken appellanten de Afdeling bestuursrechtspraak om het tracébesluit te vernietigen, onder veroordeling van de minister in de kosten van de procedure.

B.N. Klootra

Bijlagen:

1. Kopie kennisgeving Tracébesluit / Publicatie Tracébesluit
2. Statuten en uittreksels KvK van rechtspersonen namens wie beroep wordt ingesteld.
3. Overzicht “maatschappelijk verzet” 2008-2020
4. Kracht van Utrecht 2.0, Analyse van het effect van het maatregelpakket Kracht van Utrecht 2.0 op de regio Utrecht, AGV-Movares, januari 2011
5. Analyse Goudappel Coffeng KvU en OV+++, Goudappel Coffeng, 4 december 2019
6. Verkenning inpassing 2x6 stroken in de bak bij Amelisweerd, Witteveen en Bos d.d. 7 februari 2013
7. Verkeersveiligheidsbeoordeling Alternatief 2x6 in bak Amelisweerd, Goudappel Coffeng en Movares, 5 april 2013
8. Verkeerskundig ontwerp onderzoek A27 Knooppunt Lunetten – knooppunt Rijsweerd, Suunta, 27 mei 2019
9. Reactie Suunta op beoordeling Rijkswaterstaat
10. Corona bewijst: thuiswerken lost files op, Parool, 23 november 2020
11. Analyse N-gevoeligheid beheertypen EHS
12. Q&A, Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden, november/december 2020
13. Stikstofdepositie uit wegverkeer, De 5 km afkapgrens, Geetacs, 14 juli 2020
14. Second opinion Modelinstrumentarium A27, Tauw, 25 september 2020